



---

# REPI-CACD

Repositório Evolutivo de Política  
Internacional para o Concurso de  
Admissão à Carreira de Diplomata

---

1. Teoria das Relações Internacionais
2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores
3. Brasil e relações bilaterais
4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais
5. Brasil e assuntos políticos
6. Brasil e assuntos ambientais e de desenvolvimento sustentável
7. Brasil e assuntos econômicos e financeiros
8. Brasil e assuntos científico-tecnológicos, culturais e de cooperação
9. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil

**5ª edição**

Revisão de 31/12/2024

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

**5ª edição**

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

**5ª edição**  
**Revisão de 31/12/2024**

## **Apresentação**

### **O que é o Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (REPI-CACD)?**

Ao menos três das características fundamentais do REPI-CACD já estão evidentes em seu nome. Ele propõe-se a ser um repositório, de caráter evolutivo, direcionado à preparação para a disciplina de Política Internacional (PI) conforme cobrada no CACD.

O REPI é um repositório de informações<sup>1</sup>, ora factuais ora analíticas, formado por (i) grades de correção de cursos de questões discursivas<sup>2</sup> de PI para a 2ª fase do CACD entre os anos de 2019 e de 2024, elaboradas por mim e pelo colega diplomata e professor Bruno Rolim<sup>3</sup>; (ii) sínteses elaboradas por candidatos participantes de grupo de estudo coordenado por mim entre 2021 e 2024<sup>4</sup>; e (iii) contribuições específicas de colaboradores eventuais.

O REPI tem caráter evolutivo, porque essa é a natureza da preparação para PI no CACD. Embora não sejam apenas as atualidades cobradas nas provas de 1ª ou de 2ª fases de PI, o conteúdo da disciplina é virtualmente infinito, uma vez que compreende não apenas o acumulado histórico que data, com exceções não desprezíveis, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, como também se atualiza com cada novo fato ocorrido até o presente e com perspectivas futuras. O REPI também tem caráter evolutivo, porque seguirá sendo atualizado a cada nova questão discursiva preparada ou a cada material elaborado e discutido no âmbito do grupo de estudos, por meio da circulação de novas edições periodicamente<sup>5</sup>.

O REPI é direcionado para PI, mas o caráter interdisciplinar de vários temas e as similaridades entre pontos do edital de duas ou mais áreas poderá ser valioso para a preparação nas demais disciplinas<sup>6</sup>. Ademais, o REPI não se limita estritamente aos tópicos explicitamente incluídos na seção de PI dos últimos editais, mas tem cobertura expandida a outros aspectos que podem ser cobrados de maneira tangencial, como energia, ciência e tecnologia e cultura.

O REPI vai além dessas três características iniciais. Talvez a mais importante qualidade

---

<sup>1</sup> As informações contidas no REPI-CACD são de responsabilidade dos organizadores. No caso dos organizadores servidores públicos, as contribuições não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro, tampouco compreendem qualquer informação classificada a que têm acesso. As fontes utilizadas para a elaboração do material são múltiplas, não foram agregadas de maneira exaustiva como parte do REPI, mas, quando pertinentes ou em se tratando de referências ou citações, foram identificadas no decorrer do documento. O REPI é documento aberto e gratuito, e não há reprodução direta, sem autorização e com o intuito de obter lucro direto ou indireto, de obra ou produto sujeito a direitos autorais.

<sup>2</sup> Mais de 150 questões foram aplicadas durante o período e tiveram suas grades de correção utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

<sup>3</sup> Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Paraná em 2006 e em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná em 2010. Especialista em Comunicação Esportiva em 2009. Jornalista esportivo de formação, diplomata de carreira desde 2020. No Itamaraty, serviu na Divisão de Bolívia, Equador, Paraguai e Peru (DIBEP), responsável por temas relativos a Peru e, como suplente, Bolívia e Paraguai. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>4</sup> Cerca de 2000 páginas de sínteses produzidas pelos candidatos para o Núcleo de Estudos Avançados de Política Internacional para o CACD (NEAPI) foram utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

<sup>5</sup> Até a publicação de uma nova edição, os organizadores reservam-se ao direito de realizar pequenas correções editoriais ou factuais, devidamente identificadas em folha de rosto. Comentários e indicações de imprecisões podem ser enviados ao endereço eletrônico [repicacd@gmail.com](mailto:repicacd@gmail.com).

<sup>6</sup> Mais diretamente em Direito, Economia, Geografia, História Mundial e História do Brasil, mas também como base de conhecimento para questões das quatro línguas cobradas no CACD.



que se deva mencionar é a de que o REPI é gratuito e seguirá sendo gratuito, não tendo qualquer intenção de gerar lucro direto ou indireto. A preparação para o CACD é, regra geral, bastante custosa – e não apenas em termos financeiros. Os altos custos criam assimetria de acesso a conteúdo e informação entre os candidatos, que se visa a mitigar com a iniciativa.

### **O que o REPI-CACD não é?**

Tão importante quanto saber o que é o REPI-CACD é saber o que ele não é, ou o que não se propõe a ser. O REPI não é manual nem guia de estudos, porque não tem por pretensão cobrir com a mesma profundidade cada item do edital de PI, fornecer todas as informações elementares sobre um determinado tema ou ser a fonte principal de estudos de um candidato.

O REPI tampouco pretende substituir aulas presenciais, cadernos, leituras de documentos primários, artigos, livros e dos guias de estudos organizados pelas turmas ingressantes no Instituto Rio Branco, nem quaisquer outras fontes importantes para a preparação, como notícias de imprensa, *podcasts* ou documentários.

### **Como utilizar o REPI-CACD?**

O REPI foi pensado para atuar como uma via auxiliar na preparação para o CACD. O sumário inicial, o formato virtual e a inclusão de referências cruzadas permitem que o candidato possa localizar, com facilidade, informações sobre determinado tópico de estudo, em uma estrutura dividida em capítulos, tópicos, seções e subseções. O material pode ser extraído e copiado de maneira livre e agregado aos cadernos individuais dos candidatos.

O REPI é mais adequado para candidatos que já estejam em estágio de preparação intermediária ou avançada, uma vez que aborda determinados temas com grau de profundidade superior ao que normalmente é cobrado na 1ª fase do CACD e partindo já do pressuposto de que o candidato tem conhecimentos elementares sobre o tópico.

### **Como o REPI-CACD surgiu?**

Em 2021, após seis anos trabalhando com a preparação para PI, em cursos preparatórios ou particulares, para a 1ª e a 2ª fases, tomei a decisão de interromper as atividades de docência, para poder dedicar-me ao meu primeiro filho, que estava por nascer. Não fui capaz de romper completamente os laços com o CACD naquele momento: ato contínuo, organizei grupo de estudos para continuar a contribuir para a preparação de conjunto limitado de ex-alunos, por meio da curadoria de material e do direcionamento de atividades.

Após sugestões de diversos alunos no decorrer dos anos e em razão de impulso definitivo do ex-aluno e atual colega Gabriel Joaquim, resolvi organizar o REPI-CACD como um legado de todos os anos de trabalho com a preparação e como forma de oferecer a oportunidade para que mais candidatos pudessem ter acesso aos materiais produzidos originalmente para cursos de questões discursivas e para o grupo de estudos.

### **O que é o Curso REPI?**

No segundo semestre de 2023, tomei a iniciativa de lançar um curso extensivo teórico complementar ao REPI-CACD: o Curso do Repositório Evolutivo de Política Internacional (Curso

REPI). O curso, em seu segundo ano, contém 250 aulas e 30 semanas de duração, dividido em ciclos básico, intermediário e avançado. Tem como propósito principal contribuir para a democratização do acesso a conteúdos de Política Internacional aos candidatos, ao mesmo tempo que, mediante contribuição social, arrecade recursos beneficentes para as obras assistenciais do Hospital Nosso Lar, instituição psiquiátrica de Campo Grande/MS. O Curso REPI é acessível a todos os interessados, uma vez que, a despeito da fixação de um valor de referência, cada inscrito pode participar mediante qualquer contribuição mensal. Todos os recursos são repassados ao Hospital Nosso Lar.

A partir de janeiro de 2025, estamos iniciando os cursos extensivos de questões objetivas, ministrado por mim, e de questões dissertativas, ministrado em parceria com o professor Bruno Rolim.

Mais informações sobre o Curso REPI estão disponíveis em <https://repi.neoidea.com.br/>.

**Leonardo Rocha Bento<sup>7</sup>**

---

<sup>7</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo em 2009. No setor privado, trabalhou em consultoria especializada em relações internacionais. Diplomata de carreira desde 2013. No Itamaraty, já trabalhou com temas de integração regional (UNASUL, CELAC e MERCOSUL), como assessor do secretário-geral da Relações Exteriores e na Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas internacionais em Genebra, como responsável por negociações agrícolas. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Bogotá.

## Agradecimentos

O REPI-CACD não teria sido possível sem:

- O nascimento de meu primeiro filho, Miguel, que deu novos sentidos para tudo o que eu faço e me levou a caminhos inéditos;
- O nascimento de minha segunda filha, Manuela, que me mostrou que nunca deixamos de evoluir e nos reinventar em tudo o que fazemos;
- O apoio irrestrito da minha companheira de vida e coidealizadora do REPI-CACD, professora doutora Angélica Saraiva Szucko;
- A parceria com meu ex-aluno e colega diplomata e professor Bruno Rolim, que não apenas contribuiu com as suas grades de correção de cursos de discursivas oferecidos entre 2021 e 2024, mas também assumiu, com mais brilhantismo e competência, a minha turma de alunos quando decidi interromper a docência após o CACD-2021, agora incorporada ao Curso REPI;
- As contribuições de todos os participantes do Núcleo de Estudos Avançados para o Curso de Admissão à Carreira de Diplomata (NEAPI-CACD), que coordeno desde 2021;
- O impulso decisivo do ex-aluno e colega diplomata Gabriel Joaquim;
- A capacidade de organização e supervisão de tarefas e todo o extenso trabalho de edição e revisão do recém-aprovado no CACD Leonardo Steil<sup>8</sup>; e
- O trabalho voluntário dos seguintes diplomatas e candidatos na elaboração, na organização, na editoração e na atualização do material selecionado:
  - Acacio Raphael Aguiar Moraes;
  - Adonai Silva do Carmo;
  - Adriana de Medeiros Gabinio;
  - Ágata Zamarian;
  - Alessandra Fontel Pompeu;
  - Alexandre Nisgoski da Paixão;
  - Aline de Melo Faria Pereira;
  - Amanda Ponce de Leon;
  - Ana Carolina de Carvalho;
  - Ana Clara Cunha Cruz;
  - Ana Sophia Krause Isleib;
  - André Andrade Gomes de Oliveira;
  - André Bafti;
  - André Campagnaro Rampinelli;
  - André Novo Viccini;
  - Arthur Matheus Suarez Pereira;
  - Arthur Rangel Rodrigues Stelling;
  - Bárbara Klein Mendes;
  - Barbara Macedo Perrenoud;
  - Bárbara Moraes;

---

<sup>8</sup> Bacharel em Engenharia Elétrica, com ênfase em Controle e Automação, pela Universidade de São Paulo e mestre em Engenharia Generalista pela École Centrale de Lille, via programa de duplo-diploma entre as instituições, em 2011. No setor privado, trabalhou em consultorias especializadas em planejamento estratégico e em uma grande produtora cultural de feiras e exposições de artes plásticas. Foi aprovado no CACD 2023 e atualmente cursa o IRBr.

- Bianca Castelar Andrade de Almeida;
- Breno Ribeiro Pires Duarte Vieira;
- Bruna Martins Rodrigues;
- Bruna Passos Barreto;
- Bruno Matelli;
- Bruno Variani Carpeggiani;
- Caio Augusto Pereira Lima Lorenzon;
- Caio César Cristófaló;
- Carolina Gontijo Hamdan Coutinho;
- Cícero Ítalo Rodrigues de Araújo;
- Clara Soares Nogueira;
- Clara Stefanello Sakis;
- Clarice Oliveira Nepomuceno;
- Daniela Serra de Mello Martins;
- Débora Morf Rodrigues Netto;
- Diego Araujo Góis;
- Diego Schuch Nakayama;
- Erick Uri Isoni;
- Felipe da Silva Barros;
- Felipe Morelli Rodrigues de Souza;
- Felipe Rocha Sebben;
- Fernanda Alves da Costa;
- Fernando Castilho Rossi;
- Gabriela de Matos Viana;
- Gabriella de Moura Gomes;
- Géssika Mayumi Nakandakari Soares;
- Giovanni Benevides Campos;
- Guilherme Augusto Baldan Costa Neves;
- Guilherme Matos de Andrade;
- Guilherme Pena Piacenza Moraes;
- Gustavo Madeira Coutinho Ribeiro;
- Gustavo Milhomem Cardoso;
- Hugo Simões;
- Igor Anatoli Coelho Pinheiro;
- Indra Jônia Filgueiras D'Aguiar dos Santos;
- Isidoro Eduardo Americano do Brasil Junior;
- Jéssica Batista Barbosa;
- João Rafael de Oliveira Dias;
- João Vitor Sales Zaidan;
- Julia Carolina Zanardi Czmyr;
- Juliana Barreto Tavares;
- Juliane Becker Facco;
- Kainã Hanua Pinto;
- Laura Leão Oliveira;
- Lucas Alves de Oliveira;
- Lucas Brum Monteiro Candido;

- Lucas Lievore Polsin;
- Lucas Sampaio Ataliba;
- Lucas Vieira Rodrigues;
- Lucca Cecin Zohgbi Paiva;
- Luciana Cristina Campos;
- Luiz Gustavo Vasques de Moraes;
- Luiza Valladares de Gouvea;
- Maickon Alex Alves Soares;
- Mânlio Souza Morelli;
- Marcelle Moreira Pujol;
- Marcelo Pellegrini Filho;
- Marco de Rosis Muniz;
- Mariana Barbosa Tavares;
- Mariana Jardim Andres Leones;
- Mariana Lima;
- Mariana Rulf;
- Matheus da Silva Almeida Xavier;
- Matheus Pereira da Silva Aguiar;
- Michele Borges Gonçalves;
- Miguel Moreira dos Santos Barcellos Telles;
- Nathália Andrade Terra Pereira;
- Octavio Tassin Soares Rocha;
- Patrícia Dichtchekian;
- Patricia Griebeler;
- Paula Pécora de Barros;
- Paula Pinto Firmeza Veras;
- Paulo Germano de Athayde Burger;
- Pedro Henrique Giocondo Guerra;
- Pedro Henrique Lins Gryscek;
- Rafael Wagner Radke;
- Raiane Nogueira Augusto;
- Raíssa Guimarães Carvalho;
- Raíssa Monteiro Saré;
- Raquel Diniz Alves Fonseca;
- Raquel Jácome De Azevedo Maia;
- Robson Ferreira da Silva;
- Robson Hitoshi Takara;
- Romeu Santos Gottschalg;
- Ronaldo Luiz da Fonseca;
- Sarah Martins Bazin;
- Tainá Corrêa Barbosa Ramos;
- Taís Tiemy Ikeda Morgado;
- Teresa Géssica Joana de Jesus;
- Thais Rafaela Ferrari da Cunha;
- Thalita Christine de Mendonça Fontoura;
- Thiago Cordeiro da Silva;

- Tiago Cardoso Milazzo Avellar Leal;
- Tiago Henrique Ferreira de Jesus;
- Vinícius Marcelino de Oliveira;
- Vinícius Kuczera Zampier;
- Virgínia Milanesi Holanda; e
- Vivianne Soares Gama.

## **Apresentação da 5ª Edição**

Concluído o ano de 2024, cumprimos nosso compromisso de publicar a 5ª edição do REPI. Esta edição contém informações atualizadas até o dia 31 de dezembro de 2024<sup>9</sup>.

O documento passou por poucas modificações desde a edição anterior, focadas, majoritariamente, em atualizações com relação aos eventos ocorridos no segundo semestre de 2024. Diferentemente da edição anterior, não houve nenhuma alteração estrutural significativa, tendo sido mantidos os nove tomos. As seguintes novas seções foram adicionadas ao longo dos tomos: Anarquia; Sul Global; Grupo Sul; Bioeconomia; Países de menor desenvolvimento relativo (PMDR); Estados frágeis; Centro de Comércio Internacional (ITC); Pacto Digital Global; Agenda Digital para a América Latina e o Caribe (eLAC); Diplomacia do esporte; e Política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.

A 6ª edição deverá ser publicada após a publicação do edital do CACD 2025.

---

<sup>9</sup> Algumas poucas atualizações cobrem eventos do início de janeiro de 2025.



# Índice Remissivo

<i>Apresentação</i> .....	<i>iv</i>
<i>Agradecimentos</i> .....	<i>vii</i>
<i>Apresentação da 5ª Edição</i> .....	<i>xi</i>
<i>Índice Remissivo</i> .....	<i>xii</i>
<b>9. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil</b> .....	<b>1</b>
<b>9.1. Argentina</b> .....	<b>3</b>
I. Situação nacional.....	3
II. Política externa da Argentina .....	12
<b>9.2. Estados Unidos da América</b> .....	<b>48</b>
I. Situação nacional.....	48
II. Estratégia de Segurança Nacional .....	56
III. Paradigmas da política externa dos Estados Unidos.....	61
IV. Política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria .....	65
V. Estados Unidos e regimes e questões multilaterais .....	75
VI. Relações Estados Unidos-China.....	82
VII. Relações Estados Unidos-Rússia.....	102
VIII. Relações Estados Unidos-Europa.....	112
IX. Política Externa dos Estados Unidos para o Grande Oriente Médio .....	127
X. Política Externa dos Estados Unidos para o Indo-Pacífico .....	149
XI. Política Externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe .....	152
<b>9.3. Demais países americanos</b> .....	<b>165</b>
I. Bolívia.....	165
II. Chile .....	177
III. Colômbia .....	187
IV. Equador .....	199
V. Guiana .....	208
VI. Paraguai.....	214
VII. Peru .....	219
VIII. Suriname .....	230
IX. Uruguai.....	235
X. Venezuela.....	239
XI. México .....	269
XII. Cuba .....	283
XIII. Costa Rica .....	299
XIV. Nicarágua .....	306
XV. Triângulo Norte da América Central .....	318
XVI. Panamá .....	328
XVII. República Dominicana .....	338
XVIII. Haiti.....	345
XIX. Canadá.....	364
<b>9.4. União Europeia</b> .....	<b>374</b>
I. Marcos legais .....	374
II. Instituições da União Europeia.....	384
III. União Econômica e Monetária .....	389
IV. Alargamento da União Europeia .....	399
V. Brexit.....	410

VI.	Política externa.....	427
VII.	Europa de defesa e geopolítica.....	465
VIII.	Livre circulação, migração, refúgio e controle de fronteiras na União Europeia.....	475
IX.	Política Agrícola Comum.....	485
X.	Legislação ambiental europeia e impactos sobre o Brasil.....	492
XI.	Segurança energética e geopolítica dos dutos.....	498
<b>9.5.</b>	<b>Europa.....</b>	<b>515</b>
I.	Marcos iniciais da integração europeia.....	515
II.	Conselho da Europa.....	517
III.	Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM).....	520
IV.	Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA).....	521
V.	Grupo de Visegrado (V4).....	524
VI.	Outros arranjos de integração e de cooperação na Europa.....	545
VII.	Alemanha.....	548
VIII.	Espanha.....	560
IX.	França.....	567
X.	Itália.....	589
XI.	Portugal.....	602
XII.	Reino Unido.....	608
XIII.	Separatismo na Escócia.....	620
XIV.	A questão das Ilhas.....	622
XV.	Balcãs Ocidentais.....	630
XVI.	Mediterrâneo Oriental.....	656
<b>9.6.</b>	<b>Rússia e espaço pós-soviético.....</b>	<b>667</b>
I.	Situação nacional da Rússia.....	667
II.	Política externa da Rússia.....	682
III.	Relações bilaterais da Rússia.....	697
IV.	Espaço pós-soviético desde 1991.....	710
V.	Ucrânia.....	712
VI.	O atual conflito na Ucrânia.....	730
VII.	Belarus.....	771
VIII.	Moldávia e Transnístria.....	775
IX.	Armênia, Azerbaijão e Nagorno-Karabakh.....	779
X.	Geórgia, Abecásia e Ossétia do Sul.....	795
XI.	Cáucaso do Norte.....	800
XII.	Ásia Central.....	804
XIII.	Países bálticos.....	813
XIV.	Organizações internacionais no espaço pós-soviético desde 1991.....	816
<b>9.7.</b>	<b>China.....</b>	<b>820</b>
I.	Situação nacional.....	820
II.	Separatismos internos.....	840
III.	Questão dos <i>uigures</i> .....	842
IV.	Hong Kong.....	846
V.	Taiwan.....	849
VI.	Disputas territoriais marítimas.....	861
VII.	Política externa.....	867
VIII.	Relações China-Rússia.....	885
IX.	“Iniciativas” da China.....	897
X.	Diplomacia de fóruns regionais.....	909
<b>9.8.</b>	<b>Índia.....</b>	<b>919</b>
I.	Situação nacional.....	919
II.	Política externa.....	927
III.	Relações Índia-Paquistão.....	941

IV.	Relações Índia-China .....	947
<b>9.9.</b>	<b>Japão .....</b>	<b>957</b>
I.	Situação nacional.....	957
II.	Política externa.....	961
<b>9.10.</b>	<b>Ásia-Pacífico .....</b>	<b>981</b>
I.	Século asiático.....	981
II.	Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).....	983
III.	Organização para Cooperação de Xangai (OCX).....	995
IV.	Fórum RIC .....	1006
V.	SAARC e BIMSTEC .....	1013
VI.	Outras iniciativas de cooperação e concertação na Ásia-Pacífico.....	1015
VII.	Austrália .....	1022
VIII.	Bangladesh .....	1033
IX.	Camboja .....	1042
X.	Coreia do Norte .....	1051
XI.	Coreia do Sul .....	1065
XII.	Filipinas.....	1079
XIII.	Indonésia .....	1089
XIV.	Malásia .....	1098
XV.	Myanmar .....	1106
XVI.	Singapura.....	1114
XVII.	Sri Lanka .....	1121
XVIII.	Tailândia.....	1125
XIX.	Timor-Leste.....	1140
XX.	Vietnã .....	1146
<b>9.11.</b>	<b>África.....</b>	<b>1155</b>
I.	União Africana (UA).....	1155
II.	Comunidades Econômicas Regionais (CER) africanas .....	1169
III.	Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) .....	1185
IV.	Organização dos Estados de África, Caribe e Pacífico.....	1191
V.	África do Sul .....	1192
VI.	Angola.....	1214
VII.	Cameroun .....	1221
VIII.	Djibuti .....	1224
IX.	Eritreia.....	1227
X.	Etiópia .....	1230
XI.	Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD) .....	1244
XII.	Gabão .....	1249
XIII.	Gana e a questão da Togolândia Ocidental .....	1250
XIV.	Golfo da Guiné .....	1251
XV.	Guiné-Bissau .....	1255
XVI.	Guiné Equatorial .....	1260
XVII.	Grandes Lagos Africanos .....	1264
XVIII.	Moçambique.....	1278
XIX.	Nigéria.....	1282
XX.	Quênia .....	1296
XXI.	República Centro-Africana (RCA).....	1303
XXII.	Ruanda .....	1305
XXIII.	Sahel.....	1311
XXIV.	Senegal .....	1339
XXV.	Somália.....	1345
XXVI.	Sudão.....	1355
XXVII.	Sudão do Sul .....	1363
XXVIII.	Tanzânia .....	1366

XXIX.	Renascimento africano .....	1374
XXX.	Potências tradicionais ocidentais e não tradicionais eurasiáticas na África .....	1390
<b>9.12.</b>	<b>Grande Oriente Médio.....</b>	<b>1416</b>
I.	Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) .....	1416
II.	Liga dos Estados Árabes (LEA) .....	1417
III.	Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) .....	1422
IV.	Potências regionais no Grande Oriente Médio .....	1425
V.	Primavera Árabe.....	1437
VI.	Afeganistão .....	1453
VII.	Argélia.....	1468
VIII.	Arábia Saudita.....	1479
IX.	Catar .....	1492
X.	Curdos .....	1499
XI.	Egito .....	1504
XII.	Emirados Árabes Unidos (EAU).....	1514
XIII.	Iêmen.....	1520
XIV.	Irã .....	1528
XV.	Iraque .....	1552
XVI.	Jordânia .....	1564
XVII.	Líbano .....	1575
XVIII.	Líbia .....	1585
XIX.	Marrocos e a questão do Saara Ocidental.....	1592
XX.	Paquistão .....	1602
XXI.	Questão israelo-palestina.....	1612
XXII.	Síria .....	1679
XXIII.	Tunísia.....	1698
XXIV.	Turquia.....	1703

## 9. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil

O presente capítulo apresenta elementos relacionados à situação nacional contemporânea e a política externa de diferentes países, inclusive os principais parceiros do Brasil, assim como contempla questões pertinentes a organizações e mecanismos de integração e concertação regionais de fora do continente americano. Privilegia aspectos mais contemporâneos, com informações provenientes de fontes oficiais, assim como de análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira, o que também se aplica ao tratamento das organizações e mecanismos de integração e concertação regionais. A escolha das seções que compõem o capítulo se inspirou nos itens do edital do CACD, a despeito de ajustes e complementos pontuais, como tratamento mais amplo a países europeus, sem restringir-se à União Europeia (UE); a inclusão da região do Pacífico no tratamento da Ásia; e a expansão do tratamento do Oriente Médio a uma definição geopolítica de Grande Oriente Médio.

---

### Dica do Bruno

No que concerne às situações e políticas de outros países, para o CACD, o estudo se desenvolve em duas ramificações: relações bilaterais do Brasil com outros países (temas que constam do terceiro capítulo desta edição); e situações nacionais específicas, desde, quando conveniente, a trajetória histórica até os desenvolvimentos mais recentes e o estado da arte de cada cenário nacional. Assim como no caso das relações bilaterais, há sobreposição relativa de parte substancial dos temas às chamadas pautas temáticas de estudo (cobertas em tomos anteriores), mas cumpre a sistematização dos fatos históricos e das questões contemporâneas com atuação de outros parceiros do Brasil, seja na América do Sul, no continente americano ou nos demais continentes.

Para o concurso, há algumas situações nacionais que são mais frequentes do que outras, seja na fase objetiva seja na discursiva. Três casos específicos DEVEM ser estudados (em caixa alta, assim como destaquei no capítulo sobre relações bilaterais). O primeiro caso é o da Argentina, cuja política externa, durante o governo Macri, foi objeto de uma questão inteira da fase discursiva de 2019. É importante que seja estudado o desenvolvimento da política externa da Argentina desde 1945, além das principais inflexões e marcos históricos, e da situação atual, com a inserção de nosso país vizinho em âmbito regional, hemisférico e global, sendo possível estabelecer paralelos com o caso brasileiro, para identificar convergências e divergências. Embora não seja provável a cobrança do tema na prova, é importante entender tanto o processo eleitoral argentino de 2023 quanto as mudanças decorrentes da inflexão ideológica no país vizinho. O fundamental é sempre saber o que está acontecendo.

Os outros dois casos, pela relevância dos países, parecem ser evidentes para o candidato mais experiente, mas cumpre a lembrança a quem inicia seus estudos agora: Estados Unidos (EUA) e China são as duas grandes potências do atual sistema internacional, sendo temas constantemente cobertos pelas provas – a relação sino-americana figura em quase toda edição do CACD recente (sendo objeto de uma questão na prova mais recente), e, sobretudo no caso dos EUA, mesmo a política externa do país em casos específicos é tema de questões discursivas (a exemplo da Guerra

ao Terror). Na última prova discursiva de 2023, houve a presença de questão a respeito das relações entre EUA e Irã.

Quanto a outras situações específicas na América Latina, assim como no caso das dinâmicas bilaterais, a tendência de cobrança até hoje esteve na prova objetiva, com rarefeitas aparições na prova discursiva (exemplo é o caso venezuelano, tema de relevância central para a região nos últimos dez anos, e que jamais figurou em provas discursivas). Usualmente, a cobrança nesse âmbito geográfico está nas iniciativas regionais; faço o mesmo conselho dado no caso das relações bilaterais: caso haja escassez de tempo, a Argentina deve ter maior prioridade; contudo, os demais países latino-americanos precisam ser abordados, pela sua grande relevância ao Brasil, o que dá maior possibilidade de aparição em provas objetivas e discursivas.

Quanto ao continente europeu, o conteúdo cobrado, assim como no caso das relações bilaterais com o Brasil, usualmente diz respeito a três países específicos (Alemanha, França e Reino Unido), além da UE – em que pese não haver menção nominal aos países no edital. Nesses casos, vale revisar a trajetória histórica das políticas externas e as iniciativas contemporâneas, seja nos casos da política doméstica de cada um desses países ou da política comunitária engendrada pela UE. Desenvolvimentos específicos, a exemplo dos Bálcãs e de movimentos separatistas, podem aparecer pontualmente, sobretudo na prova objetiva. No que concerne à Rússia, o tema central em evidência é o da guerra com a Ucrânia, e suas implicações em todas as demais dinâmicas no continente europeu, no espaço pós-soviético e na economia global. São temas que ganharam maior possibilidade de cobrança no concurso de 2022, mas que seguem em evidência para a prova de 2025, mais de três anos depois. Não percam o foco.

Não se deve desprezar o Oriente Médio, em especial pela eclosão do atual conflito entre Israel e Palestina, e todos os fenômenos conexos na região, além do restante do continente asiático – para o Brasil, ademais de parceiros tradicionais como Índia e Japão, há atenção cada vez maior, que já havia sido conferida pelo governo que deixou o poder e que segue com o atual, ao Sudeste Asiático, tanto pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) quanto pelos desenvolvimentos nacionais específicos de países como Singapura, Vietnã e Indonésia.

O atual governo brasileiro trouxe de volta à tona um tema central durante boa parte da política externa pátria dos últimos 60 anos: o continente africano. Na prova de 2022, houve uma questão que teve na África pano de fundo, mas cujo tema-raiz era, a rigor, segurança e cooperação. Segue a possibilidade da retomada de temas econômicos e políticos, e também culturais, a exemplo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que tem nos países lusófonos africanos grande componente. Também é importante ter registradas as dinâmicas políticas continentais, com instabilidade em governos nacionais e diversos golpes de estado (e algumas outras tentativas) nos últimos anos. Por fim, assim como feito no terceiro capítulo, deixo o mesmo conselho: nunca deixem nenhum tema de lado. Esse é um material valiosíssimo, e o que vocês farão dele poderá ser central para definir seu progresso nessa caminhada penosa que é o CACD. Boa leitura!

## 9.1. Argentina

### I. Situação nacional

#### a) Características gerais

A colonização espanhola no território argentino iniciou-se em 1512. Em 1776, fundou-se a colônia do Vice-Reino do Rio da Prata. O processo de separação da Espanha, iniciado em maio de 1810 (Revolução de Maio), concluiu-se com a Declaração de Independência de 9 de julho de 1816. A Argentina organizou-se como federação de províncias, com a cidade de Buenos Aires como capital. Atualmente, o Estado argentino organiza-se como democracia representativa republicana federal, com estrutura clássica de três poderes. O país adota o presidencialismo, e o seu Poder Legislativo é bicameral.

A Argentina é o segundo maior país da América do Sul em território, e o terceiro em população. É o oitavo maior país do mundo em área territorial. A área continental da Argentina está entre a cordilheira dos Andes, a oeste, e o oceano Atlântico, a leste. Faz fronteira com Paraguai e Bolívia, ao norte, com Brasil e Uruguai, a nordeste, e com o Chile, a oeste e sul. A Argentina reivindica soberania sobre as ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, que são administradas pelo Reino Unido como territórios britânicos ultramarinos. Em 1965, a Organização das Nações Unidas (ONU) qualificou a disputa como problema colonial e instou as partes a negociar uma solução. Após 17 anos de negociações infrutíferas, em 1982 Argentina e Reino Unido enfrentaram-se em conflito armado pela soberania sobre esses arquipélagos austrais. A Argentina considera as ilhas como parte integrante e indivisível de seu território e entende que estão ocupadas ilegalmente. O Brasil reconhece o direito argentino sobre esses arquipélagos.

A Argentina é a segunda maior economia da América do Sul e a terceira da América Latina, atrás apenas de Brasil e México. O país conta com grandes reservas de recursos naturais, tem um forte setor agroexportador e tem uma base industrial diversificada, com destaque para a produção de azeites, cerveja, veículos e aço. O seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é o segundo maior da América Latina e do Caribe (0,849, 2022), atrás apenas do Chile. Nos últimos anos, o cenário econômico argentino tem se caracterizado por inflação elevada, crescente alta do dólar, com existência de câmbios paralelos, e elevada taxa de pobreza da população. A economia argentina também está marcada por problema da dívida externa, em especial com organismos internacionais, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Clube de Paris.

#### b) Governos Macri e Fernández

A Argentina passou, em 2019, por eleições presidenciais que culminaram com a derrota do então presidente Mauricio Macri e o retorno do Partido Justicialista ao poder (que já governara com Perón, Menem, Duhalde e os Kirchners, por exemplo). Alberto Fernández, ex-chefe de gabinete de ministros nos governos Kirchner, entre 2003 e 2008, foi eleito presidente com pouco mais de 48% dos votos, contra 40% de Macri. Sua vice é a ex-presidente Cristina Kirchner. Em outubro de 2019 também foram realizadas eleições legislativas, cujo resultado foi um Congresso polarizado entre alianças formadas por “peronistas” (*Frente de Todos*) e “macristas” (*Juntos por el Cambio*), embora os primeiros tenham conquistado a maioria das cadeiras tanto na Câmara quanto no Senado. Nas eleições legislativas de 2021, no entanto, a coalizão governista teve desempenho inferior à oposição, perdendo, a maioria no Senado pela primeira vez desde a



redemocratização, em 1983. Na Câmara, apesar de perderem assentos, os peronistas mantiveram a maior bancada.

A Argentina vinha passando por crise econômica e social que levou o presidente Macri a reverter diversas medidas ortodoxas adotadas no início de seu governo e à busca de empréstimo junto ao FMI. Em termos domésticos, Macri lançou pacote de medidas econômicas que inclui congelamento de impostos, estabelecimentos de novos impostos, aumento da tarifa de exportação e reajuste em aposentadorias.

A crise nos campos econômico, político e social na Argentina tem caráter quase crônico há mais de meio século, com período mais agudo nos últimos vinte anos. A atual crise econômica evoca nas memórias dos argentinos eventos como o de 2001, que culminou em período de grave instabilidade política, e a hiperinflação com saques aos supermercados em 1989. É o chamado “meio século entre tempestades econômicas”, em termo dos pesquisadores Pablo Gerchunoff, Daniel Heyman e Aníbal Jáuregui.

Quando Alberto Fernández venceu as eleições argentinas em 2019, sucedendo a Mauricio Macri, a situação econômica no país era ruim, com contrações de 2,6% em 2018 e, em 2019, 2%. Ao assumir o governo, o peronista recebeu um país que registrara 53,8% de inflação anual e cerca de 40% da população na linha de pobreza, com o peso fortemente desvalorizado. O presidente teve de refinar pacote de ajuda do FMI, obtido por Macri. A atual dinâmica de crise econômica remonta a 2011, quando cessou o período de crescimento que vinha desde 2003, na sequência do fim da conversibilidade entre peso e dólar, que vigorou por lei desde 1991 até o governo Duhalde.

Por conta de políticas fiscais e monetárias excessivamente expansionistas ao longo da década de 2000, que não foram corrigidas pelos governos seguintes, a Argentina sofre com alto déficit nas contas públicas e gastos com forte componente de assistência social. Além disso, há uma economia informal crescente, escassez de reservas e liquidez para fazer frente aos pagamentos de sua dívida (mais de 50% do estoque do endividamento é em moeda estrangeira), tarifas de energia subsidiadas no marco da guerra russo-ucraniana, que elevou os preços do petróleo e do gás, além de grande desconfiança no peso. O problema econômico, com falta de crescimento, é acompanhado de problema político, com grave crise de legitimidade vivida por todos os governantes.

Em 2021, a economia argentina registrou crescimento de 10,3% do produto interno bruto (PIB), resultado que interrompeu três anos consecutivos de queda do PIB (-2,6% em 2018; -2,1% em 2019 e -9,9% em 2020). No ano seguinte, houve novo crescimento, estimado em +5,2%.

Em 2022, a inflação argentina disparou, fechando em alta de 94,8%, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Censos (Indec), e o país completou dez anos consecutivos com a inflação anual na casa dos dois dígitos, pelo menos. Após a divulgação do valor da inflação de 2022, o banco central do país comunicou que considerava manter inalterada a taxa de juros – em 75% – para “contribuir para a desaceleração gradual da inflação em médio prazo, consolidando a estabilidade financeira e cambiária”. A autoridade monetária afirma ainda que ratifica seus objetivos de reduzir a taxa anual de inflação e de “construir um processo que reestabeleça a confiança na moeda local como reserva de valor, preservando a estabilidade monetária e cambial”. O ministro da Economia, Sergio Massa, disse que a economia da Argentina crescerá “significativamente” mais de 3% em 2023. Em junho de 2023, ultrapassou 115% para os doze meses anteriores, a maior em trinta anos, sendo seguida de pequena queda em julho (113,4%). Em agosto, a despeito da posição inicial do Banco Central, a taxa de juros chegou a 118% ao ano, após sucessivos incrementos. Em outubro, a inflação anualizada chegou a 142,7%. Em dezembro, a

inflação mensal foi de 25,5%, um recorde, e a anual fechou foi de 211%, superior aos 193% da Venezuela, o que a fez a maior da região.

A crise se ilustra também pelo incremento no número das diferentes variedades de câmbios de dólar, cerca de quinze em dezembro de 2022, com os argentinos apelando cada vez mais à compra da moeda no câmbio paralelo, com a progressiva dolarização da economia e com o desafio do governo de evitar fuga de dólares do país, que conta com baixas reservas de divisas. São exemplos dessa estratégia cambial de desvalorizações setoriais, apontam-se o “dólar soja” e o “dólar *tech*”, que favorecem os respectivos setores econômicos, e os chamados “dólar *Coldplay*” e “dólar Catar”, que, respectivamente, facilita a contratação de artistas estrangeiros e encarece os gastos em viagens internacionais.

Em novembro de 2022, na tentativa de evitar que a inflação chegasse aos 100% ao ano, o governo argentino anunciou um acordo com supermercados e fornecedores de bens de consumo de massa para congelar ou regular os preços de cerca de 1.500 produtos. Segundo dados da Universidade Católica Argentina, em dezembro, mais de 40% da população se encontra abaixo da linha de pobreza e cerca de 50% da população em idade ativa não tem seus direitos trabalhistas plenamente respeitados. A insatisfação popular tem aumentado, junto com os protestos contra o governo e o FMI.

Em setembro de 2023, a cotação oficial da moeda argentina chegou a cerca de 365 pesos por dólar. Em outubro, após debate presidencial e diante das reais perspectivas de eleição de Javier Milei, o dólar no mercado paralelo (“dólar *blue*”) chegou a 945 pesos por dólar. No mesmo mês, o governo anunciou a criação do “dólar *Vaca Muerta*”, nova taxa de câmbio especial para exportadores de hidrocarbonetos da bacia de Vaca Muerta. Em novembro, nas vésperas do segundo turno da eleição, o “dólar *blue*” chegou a 950 pesos por dólar, e a inflação chegou a 12,8% no mês e a 161% em termos anualizados.

Além da crise econômica, há crise política, iniciada pela demissão do ex-ministro da Economia, com visão moderada, mas que perdeu o apoio da vice-presidente Cristina Kirchner, sendo pressionado a deixar o cargo. Após breve troca de nomes, o presidente da Câmara dos Deputados, Sergio Massa, foi apontado no fim de julho para assumir um “superministério”, que unifica as pastas da Economia, do Desenvolvimento Produtivo e da Agricultura, Pecuária e Pesca. Trata-se de ato que ilustra a fragilização de Fernández, em conjunto com a saída de vários outros ministros ligados ao presidente argentino. Massa, por sua vez, é nome próximo de Cristina Kirchner, com relação retomada em 2019, após seis anos de ruptura. A ascensão de Massa é vista como uma concessão de Fernández a pressões internas da ala kirchnerista da coalizão governista. É cada vez menor a participação de nomes ligados ao presidente no alto escalão do governo, ao passo que os aliados de Cristina se mantêm intactos nos ministérios. Outro episódio da crise política ocorreu no início de setembro de 2022, com a tentativa de assassinato contra Cristina, ainda em investigação. Em dezembro do mesmo ano, Kirchner foi condenada a seis anos de prisão e se tornou inelegível. Ela foi declarada culpada em um processo que investigava sua participação em um esquema durante o seu período como presidente entre 2007 e 2015. De acordo com a denúncia do Ministério Público argentino, Kirchner e vários ex-funcionários de seu governo formaram contratos milionários para obras rodoviárias que estariam incompletas, superfaturadas e que seriam também desnecessárias. Em novembro de 2024, uma corte de apelações manteve a sentença de seis anos de prisão e a inabilitação perpétua para concorrer a cargos públicos contra Cristina Kirchner.

Alberto Fernández, oficializou, em janeiro de 2023, o início do trâmite parlamentar para abrir um pedido de *impeachment* dos juízes da Corte Suprema de Justiça do país. Fernández

anunciou a intenção de remover os quatro<sup>10</sup> juízes da Corte “por reiteradas condutas que constituem causa de mau desempenho de suas funções”. A medida recebeu o apoio de onze dos 23 governadores das províncias argentinas.

Em julho, foi inaugurado o primeiro trecho do Gasoduto Néstor Kirchner (renomeado para Gasoduto Perito Francisco Pascasio Moreno em novembro de 2024), que permitirá o escoamento de gás da formação de Vaca Muerta, a segunda maior reserva de gás não convencional do mundo. A expectativa argentina é que, quando em pleno funcionamento, o gasoduto contribua para reverter a situação atual de extrema dependência argentina da importação de gás, que é a fonte energética majoritária no país. No mesmo mês, à margem da Cúpula Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-União Europeia (UE), o país firmou memorando de entendimento com a UE sobre cooperação energética, que engloba temas como energias renováveis e eficiência energética. A Argentina possui a segunda maior reserva mundial de lítio e é o terceiro maior produtor do minério.

Em 2023, o PIB argentino caiu 1,6% após um crescimento de 5% em 2022. Dos 17 setores que conformam o PIB, houve queda em oito, com destaque para a agricultura (-20,2%), que, além das dificuldades gerais do país, foi afetada por uma forte seca no período. A queda da atividade afetou a demanda e a oferta agregadas, porém esta se contraiu em magnitude superior devido ao aumento de importações. Houve queda na formação bruta de capital (-1,9%) e também nas exportações (-6,7%), mas os consumos público e privado cresceram pouco mais de 1%. A expectativa do mercado argentino é de que o país tenha retração de 3,5%, em 2024.

Em abril de 2024, a justiça argentina determinou o bloqueio de bens e quebra de sigilo fiscal e bancário do ex-presidente Alberto Fernández, que rechaçou as acusações de que beneficiar uma seguradora ligada ao marido de sua secretária particular. Em agosto, Fernández foi denunciado por violência doméstica por sua ex-esposa.

### c) Governo Milei

Em agosto de 2023, as eleições “Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias” (PASO) da Argentina foram vencidas pelo candidato ultraliberal Javier Milei, que obteve mais de 30% dos votos. A chapa “Juntos por el Cambio” somou pouco mais de 28%, com liderança de Patricia Bullrich. O bloco governista “Unión por la Patria” teve cerca de 27% dos votos, com liderança do ministro Sergio Massa.

Em outubro, no primeiro turno das eleições presidenciais, o ministro Sergio Massa chegou em primeiro lugar, com 37% dos votos, contra os 30% de Javier Milei. Nas eleições legislativas, houve vitória do peronismo, crescimento exponencial dos ultraliberais e grande derrota dos macristas. Nas eleições para o PARLASUL, os peronistas perderam dez cadeiras, mas seguiram os mais votados, seguidos pelos ultraliberais e pelos macristas. No segundo turno das eleições presidenciais, com o apoio de Bullrich, Milei, com a maior votação presidencial da história do país (quase 14,5 milhões de votos), sagrou-se vencedor com mais de 55% dos votos.

Javier Gerardo Milei nasceu em 1970, em Buenos Aires. Ele formou-se em Economia pela Universidade de Belgrano e obteve dois mestrados na área. Milei foi professor por mais de 20 anos e trabalhou como consultor para grandes grupos financeiros, como o HSBC. Em 2017, ele lançou o programa “Demoliendo Mitos”, transmitido no YouTube e em uma rádio, em que ele já dava indícios de suas ambições eleitorais. Milei chamou a atenção de emissoras de televisão e passou a participar de programas de variedades em horário nobre na TV argentina. Em suas declarações,

---

<sup>10</sup> A Suprema Corte Argentina é formada por cinco juízes, mas a quinta cadeira está vaga no momento.

Milei costumava provocar o kirchnerismo e o Juntos por el Cambio, as duas principais forças políticas argentinas recentes. Com o tempo, o estilo de “personagem à la Trump” colocou-o em destaque no debate público, e, em 2021, foi eleito deputado federal. Entre as principais propostas de Milei para a economia, enunciadas durante a sua campanha, estavam extinguir o banco central e promover a dolarização da economia; eliminar gastos públicos improdutivos e diminuir o tamanho do Estado; cortar o gasto com aposentadorias e pensões; privatizar empresas públicas deficitárias; retirar as restrições cambiais; promover uma reforma tributária; realizar concessões para a exploração de recursos naturais; promover uma reforma trabalhista; e eliminar as retenções a exportações e direitos de importação. Em outras áreas, Milei disse que desejava promover uma desregulamentação para compra de armas pelos cidadãos e se colocou contra o aborto e a educação sobre questões de gênero nas escolas públicas.

No início de seu governo, Milei reduziu de 18 para nove o número de ministérios<sup>11</sup>. Ele indicou Luis Caputo, ex-presidente do Banco Central da Argentina e ex-ministro do governo Macri, para a pasta da Economia. Para a Chancelaria, indicou a economista e deputada eleita Diana Mondino. Para a Segurança, a candidata presidencial derrotada Patricia Bullrich foi escolhida. A composição demonstra a influência que o grupo político do ex-presidente Mauricio Macri está tendo no governo.

Nos primeiros dias de governo, Caputo anunciou uma lista de dez medidas que contempla a maxidesvalorização da moeda, de 366 para 800 pesos por dólar; a suspensão de todas as obras públicas; a redução dos subsídios de energia e transporte; o enxugamento dos repasses às províncias; a suspensão das verbas públicas para comunicação; a redução das barreiras de licenciamento às importações; e o aumento temporário de impostos. Para amortecer os efeitos dessas mudanças, os programas sociais à população mais pobre foram ampliados.

Menos de duas semanas após assumir o cargo, Milei assinou um megadecreto – “Decreto de Necessidade e Urgência” (DNU) - de 366 artigos, visando a desregulamentar a economia. Uma de suas modificações mais polêmicas diz respeito à reforma trabalhista. O DNU aumentou o período experimental do contrato de trabalho por tempo indeterminado de três para oito meses e estabeleceu que qualquer uma das partes poderá terminar a relação durante esse período, sem justa causa e sem direito a indenização. A reação popular foi imediata e gerou a primeira grande onda de protestos de seu governo. Uma greve geral foi organizada por centrais sindicais, especialmente a Central Geral do Trabalho (CGT), que afirmou que mais de 1,5 milhão de pessoas aderiram à paralisação no país. Em janeiro, a Justiça do Trabalho argentina suspendeu, por meio de cautelar, a reforma trabalhista incluída no “megadecreto”.

Também poucos dias após o início de seu mandato, o governo Milei apresentou a Lei de Bases e Pontos de Partida para a Liberdade dos Argentinos (ou Lei Ônibus)<sup>12</sup>. Trata-se de um megaprojeto que continha originalmente 664 artigos, com o qual o presidente pretendia realizar uma reforma profunda do Estado, baseada nas privatizações das empresas estatais (como a petrolífera YPF e a companhia aérea Aerolíneas Argentinas), nas alterações nas pensões, na declaração de emergência pública (que lhe delegaria, por dois países renováveis por igual período,

---

<sup>11</sup> O governo de Javier Milei reduziu, em seu primeiro ano, quase 36 mil postos de trabalho do setor público.

<sup>12</sup> As principais mudanças que seriam promovidas pela versão original da “Lei de Bases” foram: o Executivo passa a ter poder para privatizar boa parte das empresas estatais; órgãos governamentais também podem ser reestruturados pela Presidência; a criação de um período de experiência de seis meses para pessoas recém-contratadas; o fim de multas para empresários que contratam empregados sem registro; o Executivo ganha poderes para tomar decisões de cunho administrativo, econômico, financeiro e de política energética sem passar pelo Congresso; o estabelecimento de estado de emergência pública durante um ano para que o governo tenha poderes especiais em alguns setores, como administrativo, econômico, financeiro e energético; e privatizações de empresas públicas do país.

poderes especiais em matérias econômica, financeira, fiscal, social, previdenciária, de segurança, defesa, tarifária, energética, sanitária e social), entre outras medidas. Anunciado como “inegociável”, o projeto de “Ley Omnibus” recebeu cem alterações dez dias após seu lançamento, propostas pelo próprio governo, que tentou facilitar sua aprovação no Congresso. Após uma série de sessões extraordinárias convocadas em janeiro e fevereiro de 2024, esse primeiro projeto foi frustrado na Câmara dos Deputados. Semanas depois, o governo o reapresentou o projeto após discuti-lo com sua bancada e com governadores aliados. A nova versão da lei continha 386 artigos, e, após horas de debate, foi aprovada pela Câmara uma versão ainda mais limitada, composta por 232 artigos. Em 13 de junho, o Senado argentino aprovou o texto-base do pacote de reformas de Milei, o que representou a primeira vitória legislativa depois de seis meses de governo. Foi feita uma série de concessões, e só houve o avanço no Senado devido a um voto de desempate<sup>13</sup> da presidenta da Casa (a vice-presidenta Victoria Villarruel). No final do mês, após aprovação na Câmara, a Lei de Bases foi finalmente aprovada, a título definitivo, pelo Congresso argentino.

No que diz respeito às políticas de segurança e defesa, o governo tomou medidas repressivas contra manifestações. Houve a aprovação do “Protocolo Antipiquetes”, que determina a cobrança das organizações convocadoras do custo das operações policiais. Esse protocolo foi denunciado por organizações de direitos humanos à justiça local, à Corte IDH e a relatores especiais da ONU, por tentar proibir o direito fundamental à liberdade de expressão pacífica. Foi brutal a repressão aos protestos pacíficos em rejeição ao projeto da lei de “Bases e Pontos de Partida para a Liberdade dos Argentinos”. Em março, foi lançado, em Rosário, cidade que tem a maior taxa de homicídios do país, o “Plano Bandeira” para a prevenção do crime e o combate contra a comercialização de estupefacientes. O plano estipula a concentração de forças federais nos bairros mais violentos da cidade. Desde 1987, foi política de Estado na Argentina que as áreas de segurança e defesa se consolidassem de forma diferenciada, de modo que os militares não voltassem a atuar em segurança interna, nem as polícias estivessem subordinadas às Forças Armadas. Ao longo dos primeiros meses do mandato, generais estadunidenses viajaram a Buenos Aires para reuniões de alto nível. Milei apareceu ao lado deles usando trajes militares. O presidente quer ressignificar as Forças Armadas, pois entende que houve uma demonização dos militares por parte da esquerda. Ele também tem nomeado militares aposentados em cargos no nível de secretaria de Estado. No início de fevereiro, o governo argentino anunciou a compra de 24 aviões de combate F16 da Dinamarca, que exigiu o aval dos EUA. Essa compra levou ao cancelamento das negociações com a China, iniciadas no governo anterior, para a compra de aviões JF-17. Em agosto de 2024, a vice-presidente Victoria Villarruel disse que o governo reabrirá os processos contra os militantes armados que lutaram contra a ditadura militar na década de 1970. Apoiadores de Javier Milei, inclusive figuras importantes em seu governo, lançaram, em novembro, um grupo de atuação política, chamado “Las Fuerzas del Cielo”, descrito por um de seus fundadores como “um braço armado” da Liberdade Avança, o partido governista. Em dezembro de 2024, o governo Milei alterou decreto do início da redemocratização, que limitou a margem de interferência das Forças Armadas argentinas nas atividades dentro do país, e ampliou a capacidade de atuação das Forças, que passaram a poder ser chamadas a participar em determinados assuntos de segurança interna.

Em seus seis primeiros meses de governo, Milei desmontou décadas de políticas feministas e de gênero. Houve o fechamento do Ministério da Mulher e da Subsecretaria contra a Violência de Gênero, e o governo retirou o financiamento de programas de apoio às mulheres e às

---

<sup>13</sup> O partido do presidente, “A Liberdade Avança”, tem apenas sete das 72 cadeiras no Senado e depende de negociações com outras legendas. Na Câmara de Deputados, das 257 cadeiras, apenas 38 são do partido governista.

diversidades sexuais. Quanto às políticas de memória, verdade e justiça, tem havido um discurso negacionista (negam o caráter sistemático dos crimes cometidos) e conciliador com as Forças Armadas. A esse discurso se somam ações específicas para dificultar o andamento das investigações de crimes contra a humanidade, como a ausência deliberada de nomeações em áreas-chave. Em janeiro de 2025, o governo Milei solicitou o fechamento de museu em memória contra a ditadura na Argentina, instalado em antigo centro de detenção, tortura e extermínio das Forças Armadas.

No início do governo Milei, a inflação anual da Argentina ultrapassou a barreira de 250%, o nível mais alto em três décadas, e continuou a aumentar nos primeiros meses, devido a aumentos previstos nos setores de energia e do transporte público, além do fim dos controles de preços em diversos setores, como planos de saúde. O consumo caiu tanto na classe baixa, que tem reduzido o número de refeições diárias, quanto na média, que tem cancelado planos de saúde e viagens. Foi nesse contexto adverso que, em janeiro de 2024, o governo festejou seu primeiro superávit fiscal. Desde que Milei tomou posse, houve cortes de subsídios, paralisação de todas as obras federais e bloqueio dos repasses de dinheiro para as entidades subnacionais. Com isso, o governo conseguiu produzir o primeiro superávit fiscal desde 2008, e a inflação mensal começou a cair — de 25%, quando ele tomou posse, para 2,4% em novembro, ao final de seu primeiro ano de governo<sup>14</sup>.

Diante do resultado, Milei prometeu manter seu programa de austeridade fiscal, e os títulos argentinos valorizaram. Em abril, o banco central do país promoveu duas reduções na taxa de juros de referência, que atingiu o nível de 60% ao ano. As reduções foram realizadas em meio ao otimismo da autoridade monetária quanto a conseguir reduzir a inflação mais rapidamente do que o esperado pelos analistas. No início de novembro, o banco central argentino fez seu primeiro corte de taxa de juros em seis meses, de 40% para 35%.

Os números da economia melhoraram, mas setores como cultura, ciência e educação foram atingidos por cortes. Em abril, Milei decretou o fechamento temporário do Instituto Nacional do Cinema da Argentina (INCAA), sob o argumento de que ninguém assistia aos filmes produzidos pelo Instituto. O Ministério da Ciência foi extinto, e o tema agora integra o escopo do Ministério do Capital Humano. Também houve o congelamento do orçamento das universidades públicas e do maior organismo federal de pesquisa argentino, o CONICET. Em fevereiro, Milei aumentou o salário mínimo em 30% na Argentina, sem haver chegado a um acordo com câmaras empresariais e sindicatos, que pediam 85%.

Essas medidas de austeridade têm levado o país a importar gás natural por valor maior do que produz, já que houve paralisação das obras em usinas que aumentariam a capacidade de transporte do Gasoduto Néstor Kirchner (renomeado para Gasoduto Perito Francisco Pascasio Moreno em novembro de 2024) em 50%. No final de maio, a Argentina contratou às pressas um navio com 44 milhões de metros cúbicos de gás liquefeito da Petrobras, para mitigar uma subida escassez do combustível no país.

Em janeiro, a Argentina registrou 57% de pobres e 15% de indigentes, os maiores números em 20 anos. Esses índices dispararam desde a posse de Milei, impulsionados pela explosão de preços após as medidas iniciais do governo. Relatório do Observatório da Dívida Social, da Universidade Católica Argentina, para o primeiro trimestre de 2024, indica que cerca de 55,5% da população estava em situação de pobreza. Além disso, os dados apontam que a extrema pobreza

---

<sup>14</sup> Segundo o instituto argentino de estatísticas, o INDEC, o resultado de novembro de 2024 foi o resultado mensal mais baixo desde novembro de 2021. Entre dezembro de 2023 e novembro de 2024, a inflação alcançou 166%.

cresceu e quase dobrou em relação ao último trimestre avaliado. Ao fim de setembro, divulgou-se que mais da metade da população argentina estaria vivendo na pobreza: 52,9%, um crescimento de cerca de 25% em relação ao final do ano passado, antes da posse de Milei. O aumento do número de indigentes foi de 52%, passando a afetar 18,1% da população.

Em fevereiro, em menos de dois meses após o início do governo, Milei demitiu o ministro de Infraestrutura, Guillermo Ferraro, e extinguiu a pasta, convertida em secretaria do Ministério da Economia. Especula-se também que Guillermo Francos, o ministro do Interior, também seria demitido do cargo, o que seria surpreendente, haja vista que Francos é um dos responsáveis pela negociação com os governadores. Milei está descontente justamente com a articulação entre Francos e Martin Menem, o atual presidente da Câmara, que também é do Partido “La Libertad Avanza”. No final de fevereiro, em meio a uma disputa por recursos federais com o presidente Milei, as principais províncias produtoras de petróleo e gás da Argentina ameaçam cortar o fornecimento desses produtos para o restante do país.

Em seu discurso na abertura das sessões legislativas de 2024, no início de março, Milei afirmou que daria sequência a suas reformas ultraliberais “com ou sem” apoio político. Diante da inflação de 13,2% em fevereiro e de 276,2% nos doze meses anteriores e da pobreza que atingia mais de 50% da população, Milei propôs, em seu discurso, a assinatura de um novo contrato social para Argentina, o “Pacto de Maio”, a ser celebrado no dia 25 de maio, aniversário da Revolução de 1810, em Córdoba. Haveria dez pontos já estabelecidos do Pacto de Maio, entre os quais a defesa “inviolável” da propriedade privada, e o equilíbrio fiscal “inegociável” e a redução dos gastos públicos em 25% do PIB.

Em 28 de maio, o chefe de gabinete de Milei, Nicolás Posse, renunciou ao cargo. Em comunicado, a Casa Rosada disse que a saída de Posse se deu por “diferenças de critérios e expectativas na condução do governo e das tarefas a ele encomendadas”. Ele foi uma parte fundamental da equipe envolvida nas negociações da dívida com o FMI, juntamente com Luis Caputo.

No fim de agosto de 2024, Milei vetou reajuste nas aposentadorias, o que suscitou novos protestos no país. Em outubro, os protestos focaram-se no financiamento de universidades públicas, no contexto de veto de Milei a uma proposta de reajustes. No fim do mês, os principais sindicatos de transporte da Argentina iniciaram uma greve de 24 horas, deixando parte da nação parada, já que os modais afetados incluem trem, metrô, ônibus, táxis, portos e aeroportos. O FMI tem elogiado o ajuste de Milei, declarando que a inflação tem caído mais rápido do que o esperado. O FMI fez a ressalva, entretanto, de que a qualidade do ajuste fiscal precisa melhorar, para que se garanta um crescimento inclusivo. Os elogios externos contrastam com as reações internas de sindicatos, como a CGT que convocou nova greve geral para 9 de maio, além de grande mobilização no dia 1º de maio. Nesse sentido, em maio de 2024, milhares de pessoas, em todo o país, protestaram contra cortes nos gastos em educação. O governo Milei manteve o orçamento para a educação universitária estagnado, mesmo com a inflação interanual de 290% registrada em março. Após registrar, no primeiro trimestre de 2024, queda de 2,6% no PIB em relação ao trimestre anterior, a Argentina entrou em recessão técnica ao final do primeiro semestre do ano. Em 12 meses, a economia já recuava 5,1%, em razão dos cortes em aposentadorias e salários do setor público e em projetos de infraestrutura, que fizeram o consumo e a atividade econômica se retraírem. Em junho de 2024, a inflação interrompeu um ciclo de queda e voltou a subir, chegando a 79,8% no semestre e 271,5% em 12 meses. Em julho de 2024, o dólar paralelo atingiu novo recorde, cotado a 1.460 pesos. A economia argentina registrou uma queda de 3,4% no primeiro



semestre do ano em relação a igual período de 2023. Em outubro, o governo Milei anunciou a dissolução da AFIP, a autoridade aduaneira do país, e sua substituição por um órgão mais enxuto.

Em 2024, a Argentina enfrenta o pior surto de dengue de sua história, inclusive com registro de escassez de repelentes. Em abril, o país recebeu uma doação de 22 mil repelentes do México; o governo Milei, no entanto, descarta incluir a vacina contra a dengue no calendário oficial e questiona sua eficácia. Em setembro, alegando razões sociais, o ministro da Saúde pediu demissão.

Ao final de seu primeiro ano de mandato, em dezembro de 2024, a aprovação de Milei, segundo pesquisa do instituto Poliarquia, estava em 56%. Segundo o instituto Zuban Córdona y Asociados, a imagem positiva ao final do primeiro ano de mandato seria de 47%, ainda assim um aumento com relação à média de 42-45% ao longo de 2024.

Em seu discurso de celebração do primeiro aniversário de posse, em dezembro de 2024, Milei prometeu uma série de reformas estruturais, incluindo uma reforma tributária que promoveria a redução de 90% dos impostos federais em 2025. Ademais, indicou que proporia reformas previdenciária, trabalhista, das leis de segurança nacional, penal e política. Milei ainda retomou sua promessa de campanha de extinguir o Banco Central da República Argentina (BCRA).

## II. Política externa da Argentina

### a) Política externa de Perón (1946-1955): a Terceira Posição

A política externa argentina do primeiro governo de Juan Perón orientou-se pelos princípios do pragmatismo, da soberania popular, do desenvolvimento econômico e da luta anti-imperialista. O conceito que amalgamou esses princípios foi a chamada "Terceira Posição" ou "Terceira Via", caracterizada por uma autonomia heterodoxa, que implicava uma postura independente em relação aos blocos antagônicos da Guerra Fria. Nesse período, a Argentina intensificou sua participação em foros multilaterais, tendo participado da Conferência do Rio de Janeiro, em 1947, a qual resultou na assinatura do TIAR<sup>15</sup>, e da Conferência de Bogotá, em 1948, na qual se assinou a carta constitutiva da OEA.<sup>16</sup> Apesar disso, a Argentina não assinou a Carta de Havana, que previu a criação (não efetivada) da OIC. O país tampouco foi membro fundador das instituições de Bretton Woods, estando ausente da conferência na cidade estadunidense, em 1944.

Perón buscou implementar uma política externa marcada pela independência, praticando a equidistância no contexto bipolar da Guerra Fria e apresentando a doutrina justicialista como uma alternativa ao capitalismo e ao comunismo. Em 1946, o país restabeleceu relações diplomáticas com a URSS e iniciou uma reaproximação com outros países que comporiam a órbita de influência soviética, a exemplo da Alemanha Oriental. Além disso, recebeu missão comercial da URSS, durante a qual foram iniciadas negociações para um acordo comercial, o qual não chegou a ser assinado. De todo modo, isso repercutiu negativamente nos EUA, sob a chancelaria de Dean Acheson, que via a Terceira Posição como desfavorável aos interesses estadunidenses.

As relações bilaterais com os EUA caracterizaram-se por tensões: no contexto da negociação do TIAR, a presidência de Truman chegou a afirmar que não negociaria o tratado de assistência militar com os argentinos. Os principais pontos de discordância entre EUA e Argentina na Conferência do Rio de Janeiro diziam respeito ao procedimento de votação e ao tratamento político de agressões dentro do continente americano. A Argentina propunha que decisões fossem tomadas por unanimidade e que a ação militar coletiva se limitasse a ataques extra-hemisféricos, no que era apoiada por Paraguai, Bolívia, Peru e Venezuela. Perón buscou, por diversos momentos, apaziguar as relações com os EUA, como ao ratificar a Ata de Chapultepec e a Carta das Nações Unidas. A partir da Conferência de Havana, porém, a posição argentina passou a ser cada vez menos cooperativa, de modo que Perón se voltou mais aos países latino-americanos. Em 1948, a chancelaria argentina realizou um giro por Chile, Peru, Equador e Venezuela. Nesse mesmo ano, na Conferência de Bogotá, as delegações argentina e estadunidense discordaram em relação à posição a ser adotada quanto a colônias europeias no continente americano. A Argentina defendeu a adoção da Resolução XXXIII, que conclamava o fim do colonialismo e da ocupação de territórios americanos por países extracontinentais. Nenhum país votou contra, de modo que a resolução foi aprovada; no entanto, EUA, Brasil e República Dominicana abstiveram-se.

No que se refere à URSS, apesar do movimento de aproximação, houve piora nas relações após a assinatura do TIAR, em setembro de 1947, que teve como consequência o retorno do embaixador soviético a Moscou e a passagem do comando da embaixada em Buenos Aires a um encarregado de negócios. Segundo André Cisneros e Carlos Escudé, no entanto, por força das

---

<sup>15</sup> A Argentina assinou o TIAR em 1947, mas só o ratificou em 1950, após pressões, sobretudo econômicas, dos EUA.

<sup>16</sup> Apesar de tê-la assinado nessa ocasião, a Argentina só ratificou a Carta de Bogotá em 1956, já sob o governo militar do general Aramburu.

circunstâncias, a Argentina do primeiro governo de Perón terminou inclinando-se mais para os EUA do que para a URSS, ainda que tenha sido vocalmente crítica ao primeiro.

Por fim, em nível regional, Perón esforçou-se por consolidar uma liderança argentina na América Latina. Utilizou-se, para tanto, de instrumentos de política externa como negociações de acordos bilaterais e arranjos políticos. Exemplo maior do esforço peronista foi a proposta do Pacto ABC, que enfrentou oposição do então chanceler de Getúlio Vargas, João Neves da Fontoura. Em fevereiro de 1953, Argentina e Chile firmaram a Ata de Santiago<sup>17</sup>, e Perón anunciou que o Brasil também se dispunha a aderir ao concerto. Isso repercutiu negativamente na chancelaria brasileira; Neves da Fontoura, sem autorização do presidente, desmentiu a declaração de Perón e condenou a aliança tripartite, vendo-a como uma dispersão do pan-americanismo defendido pelo país. A proposta de Perón, de reedição do Pacto ABC, pois, não se consolidou.<sup>18</sup>

Em 1954, Perón buscou implementar reformas, como a legalização do divórcio, que contrariavam interesses da Igreja Católica Romana, o que gerou tensões com o Vaticano. Em 1955, após crescentes desentendimentos entre o governo e líderes católicos argentinos, Perón expulsou dois padres católicos do país, o que teve como consequência pronunciamento papal que foi interpretado como uma excomunhão do presidente. No dia seguinte, houve tentativa de golpe protagonizada por membros do Exército, malgrado diante do apoio governista da Aeronáutica e da Marinha. No entanto, em setembro desse mesmo ano, Perón, cada vez mais desgastado, foi deposto por militares e condenado ao exílio.

#### b) Golpe de Estado (1955), governos militares e civis

Em 1955, Perón foi derrubado por meio do golpe de Estado autodenominado Revolução Libertadora, liderado pelos militares argentinos. Após breve período de disputas internas, ocorreu transição do poder para um civil, Arturo Frondizi, em 1958. Nesse interstício instável de três anos, a política externa caracterizou-se pela maior abertura e cooperação internacional, com participação mais ativa em organizações internacionais e maior alinhamento ao Ocidente, no contexto da Guerra Fria.

##### i. Governo Frondizi (1958-1962)

Arturo Frondizi pertencia à ala conhecida como Intransigente da UCR, mas foi eleito com apoio dos peronistas, proibidos de participar das eleições daquele ano. O principal objetivo da política externa empreendida por Frondizi foi retirar a Argentina do isolamento internacional que os políticos argentinos conservadores reputavam ter sido consequência da Terceira Posição de Perón. Apesar disso, Frondizi incorporou aspectos da "Terceira Posição" à sua política externa, como o nacional-desenvolvimentismo, sob influência da CEPAL. Nesse contexto, buscou-se a reaproximação com o bloco ocidental e a ampliação da participação do país no âmbito multilateral.

No que se refere à América Latina, a política externa de Frondizi foi marcada pela reaproximação com o Brasil. Durante o governo de Juscelino Kubitschek, houve apoio argentino à Operação Pan-Americana (OPA) de JK, além de convergência na criação do BID (1959) e da ALALC (Tratado de Montevideu de 1960) e assinatura de acordo comercial. Já no governo Jânio Quadros, no contexto da Política Externa Independente (PEI) brasileira, tem-se um novo momento das relações bilaterais, marcado pela superação de desconfianças e pela cooperação. Durante o

---

<sup>17</sup> A ela também aderiram Paraguai e Bolívia.

<sup>18</sup> Para tanto, conforme Candeas, foi determinante a resistência do Brasil e, em menor grau, do Uruguai.

Encontro de Uruguaiana, em 1961, Jânio Quadros e Frondizi assinam o Convênio de Amizade e Consulta entre Brasil e Argentina, consubstanciando o chamado "Espírito de Uruguaiana".

Na ONU, sob o governo Frondizi, a Argentina passou a condenar mais abertamente o *apartheid* sul-africano e a apoiar a descolonização. Quanto aos EUA, a Aliança para o Progresso proposta por JFK foi objeto de inequívoco entusiasmo por parte de Frondizi. Já em relação a Cuba, Frondizi manteve postura alicerçada nos princípios tradicionais de autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias, e na percepção de que a manutenção de boas relações com Cuba poderia ser economicamente vantajosa para o país. Na Conferência de Punta del Este, em 1962, a Argentina foi um dos "Outer Six"<sup>19</sup>, países que se abstiveram na votação pela suspensão de Cuba da OEA. O episódio contribuiu para desestabilizar o governo Frondizi domesticamente, com a perda do apoio americano. Assim, ainda que tenha decidido por romper relações diplomáticas com Cuba, em 1962, Frondizi foi destituído nesse mesmo ano pela Alta Cúpula Militar, que o substituiu por José María Guido, um civil, também membro da UCR.

## ii. Novo golpe e governos civis

Após Arturo Frondizi ser destituído por um golpe militar em 1962, a Argentina foi governada por dois presidentes civis da UCR, José Maria Guido (1962-1963) e Arturo Illia (1963-1966). Sob a presidência de Guido, a política externa argentina sofreu influência direta do setor militar pró-EUA; nesse contexto, a Argentina apoiou o bloqueio naval dos estadunidenses a Cuba, no episódio da Crise dos Mísseis, e assumiu o compromisso de enviar navios de guerra e aeronaves para auxiliá-los. Já durante o governo Illia, a política externa preservou o viés desenvolvimentista do período anterior, mas evitou confrontos diretos com os EUA, ainda que tenham ocorrido desavenças no âmbito econômico. Fortaleceram-se, no período, princípios como o pacifismo, o desenvolvimentismo e a centralidade da América Latina. No entanto, em junho de 1966 novo golpe militar depôs o governo Illia e deu início ao governo Onganía (1966-1970), que foi sucedido por Levingston (1970-1971) e Lanusse (1971-1973).

## c) Ditadura militar argentina (1966-1973): paradigma nacionalista autoritário

Durante os governos militares na Argentina, a partir de 1966, predominou o paradigma nacionalista autoritário, também na política externa. A agenda internacional foi centralizada em questões de segurança nacional sob a ótica da contrainsurgência exportada pelos Estados Unidos, sendo esta o único espaço de cooperação militar regional, por meio da Operação Condor. Ademais, o governo ditatorial argentino, em consonância com as demais ditaduras latino-americanas do período, não assinou o TNP em 1968, sob o argumento do desequilíbrio e do congelamento de poder.

De modo semelhante ao caso brasileiro, os governos ditatoriais militares da Argentina buscaram, num primeiro momento, demarcar relativo alinhamento ideológico ao bloco ocidental, com destaque para os EUA. No entanto, prevaleceram o pragmatismo na política externa, e as relações com a URSS foram mantidas. Em 1968, no governo Onganía, ocorreu visita oficial da primeira-ministra indiana Indira Gandhi à Argentina, ao fim da qual se assinou declaração conjunta que, dentre outras coisas, reconhecia a correlação entre o desenvolvimento socioeconômico e a paz mundial.

---

<sup>19</sup> Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador e México.

Em 1967, no contexto da Guerra dos Seis Dias, o chanceler argentino, Nicanor Costa Méndez, realizou discurso na ONU em que defendeu a retirada de tropas israelenses dos territórios ocupados, bem como o cessar-fogo imediato. Essa proposta, que ambicionava ser um meio-termo entre as propostas estadunidense e soviética, ficou conhecida como "fórmula Costa Méndez" e foi apoiada por 18 países latino-americanos.

No que se refere ao tema de desarmamento e não proliferação nuclear, a política externa argentina foi marcada pela continuidade, em relação a gestões anteriores, e por uma postura clara de ocidentalismo heterodoxo. Os argentinos criticaram o tratamento discriminatório e desigual do tema em diversas ocasiões. Em fevereiro de 1967, durante a sessão da Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (COPREDAL), no México, a delegação argentina, presidida por Luis Santiago Sanz, defendeu que a desnuclearização era apenas um meio para se alcançar o desarmamento total e completo, e que, caso o tratado não previsse obrigações dessa natureza para os países nuclearmente armados, não se lograriam resultados eficazes. Em fevereiro de 1967, o Tratado de Tlatelolco foi assinado por 14 países latino-americanos, incluindo a Argentina. Apesar disso, o congresso argentino não o ratificou, sob o argumento de que o acordo de salvaguardas diante da AIEA não assegurava proteção adequada a segredos industriais.

Quanto ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), de 1968, o embaixador argentino na ONU, José Maria Ruda, justificava a postura argentina de não adesão devido ao fato de o texto silenciar sobre as necessidades tecnológicas dos países em desenvolvimento. A Argentina defendia que o texto tratasse de como os países em desenvolvimento poderiam se beneficiar com os avanços tecnológicos das grandes potências em matéria do uso pacífico da energia nuclear. Como detentora de urânio, a Argentina desenvolvia projetos de pesquisa no campo da energia nuclear que incluíam explosões atômicas. Assim, apresentava duas objeções centrais: o caráter discriminatório de determinadas cláusulas do TNP e a ausência de uma garantia negativa que obrigasse as potências nucleares a não usar ou ameaçar usar suas armas nucleares.

Na América Latina, o novo governo militar argentino sofreu repúdio inicial por parte da Venezuela, que declarou rompimento de relações diplomáticas em 1966. Apesar disso, os países firmaram um pacto de não agressão, e a Argentina concordou em não se opor à entrada da Venezuela na ALALC. As relações foram reestabelecidas durante a visita do presidente argentino Lanusse ao Chile de Rafael Caldera, em 1972. Nessa ocasião, os países firmaram declaração conjunta na qual apoiavam expressamente o pluralismo ideológico como critério de política externa, acordavam o limite de 200 milhas marítimas para seus respectivos mares territoriais e decidiam acatar eventual decisão da OEA a respeito de Cuba.

Com o Chile, por sua vez, o novo governo ditatorial argentino vivenciou incidentes diplomáticos relacionados a questões fronteiriças, sobretudo em Ushuaia, no sul do país. Em agosto de 1967, por exemplo, uma corveta argentina foi expulsa por um navio de patrulha chileno, o que gerou protestos formais. Em dezembro de 1967, mesmo tendo acordado com a Argentina que qualquer litígio seria submetido à Corte Internacional de Justiça (CIJ), o governo chileno recorreu unilateralmente ao arbítrio do Reino Unido, com base em acordo de arbitragem. Em 1970, o presidente argentino Onganía realizou visita oficial ao Chile, durante a qual inaugurou uma rodovia que conectava Mendoza a Valparaíso.

Por fim, pode-se afirmar que a política externa de Lanusse foi caracterizada por um maior pluralismo ideológico; no entanto, isso não foi suficiente para que a Argentina modificasse sua posição contrária à participação de Cuba do sistema interamericano, que assumira desde a queda de Frondizi. Na Conferência de Ministros de Relações Exteriores da ALALC, em dezembro de 1966, Argentina, Brasil e México bloquearam coletivamente a proposta de Chile, Venezuela e

Colômbia em prol de uma "integração acelerada", que viam como um projeto supranacional. Em 1969, o Tratado da Bacia do Prata inseriu-se no contexto de rivalidade entre Brasil e Argentina ("Questão das Águas"); na conferência em que se discutiu o texto do tratado, o chanceler argentino defendeu o princípio da consulta prévia a países ribeirinhos a jusante. Embora a chancelaria argentina veja o tratado como uma vitória diplomática, ao prever a utilização racional de recursos, também a diplomacia brasileira reconhece os termos do tratado - que não previu expressamente o princípio defendido pelos argentinos - como favoráveis ao Brasil. Em 1972, nos termos de André Corrêa do Lago, a Argentina foi a "principal ameaça" aos interesses brasileiros na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo. A Argentina trabalhou para incluir, entre os Princípios de Estocolmo, no que tange a riscos fora da jurisdição de um Estado, uma cláusula de notificação prévia dos Estados ribeirinhos a montante. A proposta argentina acabou ficando de fora da Declaração de Estocolmo, e o tema foi remetido à AGNU e negociado diretamente entre os chanceleres Gibson Barboza e Eduardo Mc Loughlin em Nova York.

#### d) Retorno à democracia (1973-1976)

Em 1973, Héctor Cámpora, civil filiado ao Partido Justicialista, assumiu provisoriamente o governo de transição. Devido a sua proximidade de Perón, sua campanha eleitoral foi marcada pelo slogan "Cámpora ao governo e Perón ao poder"; a aliança, contudo, não sobreviveu ao retorno de Perón do exílio, e desgastes internos levaram à renúncia de Cámpora. O segundo governo de Perón foi marcado por uma profunda polarização política da Argentina, em um contexto regional marcado pelos crescentes nacionalismo e populismo. Nesse contexto, Perón distanciou-se de setores mais à esquerda e buscou transacionar com alas à direita. Em termos de política externa, o retorno do peronismo em 1973 marcou uma inflexão quanto aos governos militares anteriores e uma retomada de aspectos centrais da "Terceira Posição", com destaque para o esforço de abertura de novos mercados.

No que se refere às relações Argentina-EUA nesse período, destaca-se a defesa argentina de revisão do TIAR e de reinserção de Cuba ao sistema interamericano, em contrariedade à posição estadunidense. Ademais, a concessão de um crédito a Cuba por parte do governo argentino, em ruptura ao embargo sobre o regime cubano, implementado pelos EUA desde 1962, tensionou as relações bilaterais. Na presidência, Perón buscou manter uma equidistância em relação aos EUA, sem enfrentamentos diretos; as críticas peronistas ao país ocorreram, sobretudo, no âmbito coletivo latino-americano. Ciente do impacto negativo das atividades de grupos guerrilheiros argentinos, por exemplo, Perón comprometeu-se a adotar medidas de segurança para evitar atentados. Além disso, em visita a América Latina, o então secretário de Estado Henry Kissinger defendeu um "Novo Diálogo", extraoficial e informal, com a Argentina. Tratou-se de um marco retórico, porém, sem resultados concretos, porque a Argentina manteve sua defesa do fim do embargo a Cuba e sua reintegração à OEA.

Já com a URSS e demais países do Leste Europeu, o segundo governo peronista buscou reaproximar-se economicamente. O então ministro da Economia da Argentina, José Gelbard, liderou missão comercial a URSS, Polônia, Hungria e Tchecoslováquia, em maio de 1974. Nesse contexto, foram firmados acordos comerciais com as três primeiras. A abertura comercial foi utilizada como ferramenta de soberania política, de modo a minimizar a dependência econômica dos EUA.

A Argentina ingressou no Movimentos dos Não Alinhados durante a 4ª Cúpula do MNA, em Argel, em setembro de 1973. Embora tenha aderido um mês antes da posse de Perón, o maior protagonista desse processo foi o ex-presidente Perón, que, antes mesmo de assumir, encabeçou uma diplomacia paralela à do então chanceler Puig, centrada na aproximação dos demais países da América Latina e do Sul Global.

Durante a Guerra do Yom-Kippur, a diplomacia argentina buscou manter postura equidistante. Intelectuais, jornalistas e políticos progressistas, como Ernesto Sabato e Raúl Alfonsín, criaram a Comissão Argentina para a Paz Árabe-Israelense. Já membros da direita peronista, sobretudo de viés antissemita, defenderam envio de ajuda oficial ao Egito e a Síria, contra Israel. Com a morte de Perón e a ascensão de sua vice e esposa, Isabel Perón, a política externa do chanceler Vignes tornou-se mais pró-árabe, rompendo com a posição de equidistância.

Em 1976, um novo golpe de Estado reinaugura período de governo militar no país.

#### e) Novo golpe militar: Processo de Reorganização Nacional (1976-1983)

Após o golpe militar de março de 1976, iniciou-se o chamado Processo de Reorganização Nacional, sob o governo de uma junta militar que atuava por meio de atos institucionais. No que se refere a política externa, os principais marcos do período são a controvérsia com o Chile sobre o Canal de Beagle e a Guerra das Malvinas. A política externa do período caracterizou-se pelo uso estratégico do MNA como fórum de reivindicação na questão das Malvinas, mas sem uma adesão a posturas veementemente terceiro-mundistas, ou mesmo antiamericanas.

Em 1960, ainda no governo Frondizi, Argentina e Chile assinaram um protocolo arbitral por meio do qual acordaram que a disputa em relação ao Canal de Beagle seria submetida a tribunal de arbitragem. Em 1970, os dois países aceitaram que a controvérsia fosse analisada por cinco peritos internacionais nomeados por eles, que elaborariam proposta de solução a ser submetida ao árbitro, o governo do Reino Unido. Em 1977, foi emitido laudo arbitral no qual as ilhas de Picton, Nueva e Lennox eram reconhecidas como pertencentes ao Chile; este país aceitou o laudo arbitral e o converteu em lei interna. A Argentina, por sua vez, rechaçou a decisão da arbitragem. Para evitar um conflito militar, diante de tensões crescentes, os dois países recorreram à mediação do Papa João Paulo II. A chamada II Ata de Puerto Montt, assinada por Argentina e Chile, em 1978, elegeu o pontífice como árbitro unanimemente. Em 1984, foi assinado o Tratado de Paz e Amizade, que logrou solucionar o litígio de modo definitivo. De modo implícito, o acordo considerou válida a delimitação traçada pelo laudo arbitral de 1977, sem abordar especificamente a soberania sobre as ilhas em disputa, a maioria das quais permaneceu do lado chileno. Contribuíram para essa resolução a Guerra das Malvinas e o fim da ditadura argentina.

Em 1982, o governo militar do general Leopoldo Galtieri (1981- 1982), enfrentando uma crise econômica e sofrendo grande desgaste na sociedade argentina, declarou guerra ao Reino Unido, dando início à Guerra das Malvinas. A Argentina solicitou o acionamento do TIAR em decorrência do avanço da frota britânica em direção às ilhas Malvinas, que oferecia, na perspectiva do governo argentino, risco à segurança continental. Os EUA, entretanto, recusaram-se a respaldar o pleito argentino no marco do TIAR e decretaram sanções à Argentina. O conflito estendeu-se de abril a junho, resultando em vitória britânica. Argentina e Reino Unido romperam relações diplomáticas em 1982 e só as reataram em 1990. Ao longo desse período, o Brasil representou os interesses argentinos em Londres.



f) Novo retorno à democracia

i. Governo Alfonsín (1983-1989)

Em 1983, Raúl Alfonsín (1983-1989), da UCR, foi o primeiro presidente eleito democraticamente desde Perón, derrotando o candidato peronista nas urnas. A política exterior de Alfonsín esteve baseada na tentativa de desenvolvimento de uma relação madura com os EUA, no fortalecimento das relações com a América Latina (especialmente com os países do Cone Sul) e no estreitamento das relações políticas e econômicas com a Europa Ocidental (embora os avanços em temas políticos com os países europeus tenham sido maiores que os econômico-comerciais). O governo Alfonsín também reformulou a aproximação do país ao MNA, promoveu o apoio aos países em desenvolvimento e à vigência universal dos direitos humanos. Durante a presidência de Alfonsín, a Argentina ratificou os Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Um dos principais objetivos da política externa implementada por Alfonsín era mitigar os impactos negativos de acontecimentos externos sobre a transição política interna do país. Nesse sentido, buscou aproximar-se de países europeus, como RFA, Itália, França e Espanha. Também assumiu posicionamentos contundentes em crises regionais, como as ocorridas na América Central, passando a integrar o Grupo de Apoio a Contadora (1985) e o Grupo do Rio (1986). Com o Brasil, em particular, a Argentina de Alfonsín buscou fortalecer a relação de confiança e deu início ao processo de integração nos âmbitos econômico e nuclear, durante o governo de Sarney; é exemplo desse esforço a Declaração de Iguaçu (1985), que criou a Comissão Mista de Alto Nível para coordenar temas no bilateral e acelerar a integração regional.

No que se refere às relações com os EUA, o governo Alfonsín deparou-se com dificuldades, diante do governo do republicano Ronald Reagan - e sua política externa para a América Latina. A Argentina opôs-se a uma proposta estadunidense na Comissão de Direitos da ONU, no contexto de debates sobre potenciais violações de direitos humanos em Cuba, em 1987.

ii. Governo Menem (1989-1999)

Carlos Menem foi eleito presidente em 1989, pelo Partido Justicialista/Peronista. A política externa implementada por seu governo foi marcada pelo "realismo periférico"<sup>20</sup> e pelo alinhamento aos EUA ("relaciones carnales"<sup>21</sup>) e assumiu tom crítico quanto a alas políticas mais radicais. Assim, Menem buscou implementar uma política externa "normal, realista e pragmática", orientando-se pelos interesses econômico-comerciais do país, de modo a lograr a estabilização monetária e financeira. A estratégia de aproximação com os EUA inseriu-se nesse contexto, não deixando de ser, pois, pragmática e realista.

Durante o governo Menem, a Argentina retirou-se do Movimento dos Não Alinhados (MNA), em 1991, ratificou o Tratado de Tlatelolco, em 1994, e aderiu ao TNP, em 1995. No que se refere ao Oriente Médio, foram suspensos embarques de material nuclear destinado ao Irã, e ocorreram dois atentados terroristas, um à embaixada de Israel em Buenos Aires (1992) e outro à

---

<sup>20</sup> Termo cunhado pelo historiador argentino Carlos Escudé.

<sup>21</sup> Expressão empregada pelo chanceler argentino entre 1991 e 1999, Guido di Tella.

sede da Associação Mutual Israelita Argentina - AMIA (1994).<sup>22</sup> Ademais, a Argentina participou da Guerra do Golfo, ao enviar navios de guerra para compor a aliança internacional contra o Iraque liderada por EUA e Reino Unido.

De modo a evitar conflitos com os EUA, a Argentina passou a participar menos ativamente de questões regionais: no Panamá, evitou condenar a invasão do país pelo governo Bush. Também passou a participar mais ativamente de missões de paz onusianas, ao mesmo tempo que criou os *Cascos Blancos*<sup>23</sup>, órgão que compõe o Ministério de Relações Exteriores da Argentina, encarregado de fornecer assistência humanitária por meio de corpo de voluntários. Além disso, o governo argentino propôs-se a alterar legislação interna sobre patentes farmacêuticas. O alinhamento aos EUA em temas multilaterais como o combate ao narcotráfico e o meio ambiente traduziu-se em votos conjuntos, no âmbito da ONU: a Argentina passou a apoiar, por exemplo, a proposta estadunidense de investigação da situação de direitos humanos em Cuba. Como resultado, foi designada como "aliada prioritária extra-OTAN" pelos EUA em 1997, além de ter recebido financiamento e equipamentos militares do governo de Bill Clinton.

A política externa do governo Menem foi, ainda fortemente influenciada pelo plano econômico implementado em âmbito doméstico. A privatização de empresas públicas, a reforma fiscal e o corte de tarifas e impostos, alinhado à melhoria nas relações com os EUA, contribuíram para que a Argentina lograsse acordo sobre sua dívida externa, no contexto do Plano Brady, entre 1992 e 1993. Em 1991, por meio do Plano Cavallo, concebido pelo ministro da Economia Domingo Cavallo, foi editada a lei de conversibilidade e a moeda argentina foi atrelada ao dólar norte-americano, com adoção da paridade peso-dólar (na prática, adoção do "currency board").

### iii. Realismo Periférico

A teoria de política internacional argentina de maior destaque e com fortes influências no processo decisório do país é o Realismo Periférico. A teoria foi desenvolvida pelo cientista político argentino Carlos Escudé, que foi assessor especial do Ministério das Relações Exteriores do país na década de 1990. As principais obras em que a teoria foi desenvolvida são: *Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina* (1992), *Principios de realismo periférico, Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China* (2012) e o artigo "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito" (1991). A teoria pode ter suas origens traçadas até os debates sobre autonomia, que aconteciam no país, nas décadas de 1960 e 1970, entre autonomistas e ocidentalistas. O realismo periférico conceituou instrumentos de política externa do pós- Guerra Fria por meio dos quais a Argentina buscava abandonar a visão dependente sobre desenvolvimento e assumir um discurso sobre a própria responsabilidade no fracasso no desenvolvimento econômico do país; ou seja, buscou compreender quais espaço e ferramentas os países periféricos dispunham para atuar.

Escudé propôs o realismo periférico como um "esforço de construção de teoria sobre as estratégias de política externa de Estados periféricos, dependentes, vulneráveis e essencialmente pouco relevantes para os interesses vitais das grandes potências". Para Escudé, o sistema

---

<sup>22</sup> Nos anos 2000, o governo do Irã foi acusado formalmente pela Procuradoria argentina de organizar o ataque; o grupo fundamentalista libanês Hezbollah, por sua vez, foi acusado de executá-lo. Em outubro de 2024, a ministra da Segurança da Argentina, Patricia Bullrich, apontou Hussein Ahmad Karaki como o chefe do Hezbollah para a América Latina. Ele seria responsável pelo recrutamento na região, inclusive no Brasil, e um dos autores dos atentados à embaixada de Israel em Buenos Aires, em 1992, e ao prédio da AMIA, em 1994.

<sup>23</sup> Os *Cascos Blancos* (Capacetes Brancos, em português) têm origem na Comissão da Luta contra a Fome e a Pobreza, corpo civil criado pelo governo argentino em 1994.

internacional está estruturado hierarquicamente e não de forma anárquica, portanto, os países periféricos possuem pouco espaço de manobra e costumam inserir-se em função dos interesses das grandes potências. Existiriam limites e condicionantes sistêmicos, os quais impediriam governos de Estados periféricos de adotarem determinadas políticas que desafiassem esses mesmos limites e condicionantes, devido aos elevados custos dessas políticas.

A teoria seria uma recriação das teorias realistas das RI a partir da periferia e não das potências centrais. Escudé argumenta que, como o realismo político foca no poder e como as perspectivas de mundo são diferentes para os Estados poderosos e aqueles com menor poder relativo, um realismo central seria diferente de um periférico. O realismo periférico foi, então, uma combinação entre o realismo clássico e a interdependência complexa. Utilizando conceitos de poder do realismo e argumentando a existência de uma hierarquia entre os assuntos de política externa, a teoria aponta que, para os Estados periféricos, o poder econômico substituiu o poder militar como principal razão de sua política externa.

Escudé também procurou alterar o conceito de autonomia, pois entendia que era errôneo defini-la como “liberdade de ação” além de conceber como uma falácia a ideia de que a autonomia geraria desenvolvimento. Em relação ao primeiro aspecto, Escudé entende que a autonomia devia ser redefinida em termos da capacidade de confrontação de um Estado, e mais precisamente, do custo relativo das ações do Estado. Para ele, a liberdade de ação de Estado é enorme, podendo até chegar ao limite da autodestruição, não servindo para definir a autonomia, a qual deveria ser medida pelos custos relativos do uso dessa liberdade de ação.

O realismo periférico possui seis principais bases:

- 1) o caráter realista, que pressupõe que as grandes potências possuem maior liberdade de ação decorrente de seu poder, enquanto os mais frágeis sofrem ao não tomar decisões racionais, pois as ações contra os interesses das potências, podem ocasionar sanções e impactos políticos e econômicos
- 2) a preferência pelo regime de governo democrático, pois os objetivos de política externa em uma democracia são mais legítimos e restritos do que em regimes autoritários, pois em uma democracia as ações do governo estão sujeitas a maior escrutínio público e políticas que venham a ter grandes custos à população são desincentivadas;
- 3) a conceituação dos interesses nacionais em termos de desenvolvimento econômico e bem-estar;
- 4) o conceito da falácia antropomórfica do Estado, pelo qual Escudé critica a atribuição e sentimentos e características humanas à nação, tratando-a como um ser independente dos cidadãos que a compõe;
- 5) o caráter racional da política externa, que deve ser feita a partir de cálculos de custo-benefício, no que o autor ressalta a importância da prudência e da moderação;
- 6) a desideologização da política externa, que deve ser feita a partir de decisões pragmáticas.

Escudé sugere estratégias para a política externa argentina, como: 1) reduzir a zero a confrontação com as grandes potências, 2) submeter a política externa a um cálculo de custo-benefício, 3) adequar o conceito de autonomia ao cálculo de custo-benefício e 4) eliminar “falácia antropomórfica” do discurso das RI. Entretanto, o autor reconhece que existem dificuldades para que a Argentina implemente essas estratégias - e um dos motivos é a corrupção, porque é um problema estrutural.

Se o governo argentino fosse agir de acordo com as ideias sugeridas por Escudé, o país promoveria um alinhamento com os Estados Unidos, nos termos realistas da aceitação da posição norte-americana como liderança hemisférica. Ademais, renunciaria a atos irredentistas e de

confrontação, como em relação às Malvinas, mesmo que permaneçam as reivindicações diplomáticas.

#### iv. Governo De la Rúa (1999-2001)

Após tentativa frustrada de Menem de modificar a Constituição Argentina de modo a poder concorrer a um terceiro mandato, Fernando de la Rúa venceu as eleições de 1999. De la Rúa foi eleito como parte de uma coalizão política formada entre a União Cívica Radical (UCR) e a Frente País Solidário (FREPASO). A política externa do governo da "Aliança" buscou distanciar-se de sua predecessora (o realismo periférico de Menem), devido ao insucesso na obtenção de benefícios no marco da relação especial com os EUA. Nesse sentido, houve ajuste na relação com Washington, foram ampliadas e aprofundadas as relações bilaterais com outros países, e o MERCOSUL passou a ser considerado uma prioridade estratégica.

A maior ênfase dada ao MERCOSUL, pautada pelo objetivo de refundar o bloco, quase dez anos depois de sua criação, e de ampliar sua agenda, serviu como instrumento para reforçar o poder regional da Argentina diante dos EUA. Não obstante o ímpeto regionalista, esse processo apresentou avanços e retrocessos. Em dezembro de 2000, os ministros da economia de Brasil e Argentina, Pedro Malan e José Luis Machinea, acordaram metas macroeconômicas comuns (limites para recursos fiscais; déficit não superior a 3%; endividamento até 40% do PIB; e inflação de, no máximo, 5% ao ano), mas não lograram obter consenso acerca de questões relativas à Tarifa Externa Comum (TEC). Apesar desse avanço, a deterioração do cenário macroeconômico argentino e a desvalorização do real frente ao dólar no final dos anos 1990 comprometeu avanços ulteriores.

Outros pontos de destaque da política externa de De la Rúa foram a diversificação de relações comerciais com países europeus, sobretudo da Europa Central e Oriental, e africanos. Nesse contexto, houve visita de De la Rúa ao Egito, no marco da Cúpula do G15, em junho de 2000. Quanto às Malvinas, o governo abandonou a política de "sedução" praticada pelo governo Menem, prosseguiu com as negociações bilaterais que haviam sido iniciadas com o Acordo de Madri (a base para o restabelecimento de relações na virada dos anos 1980 para os anos 1990) e retomou o caminho multilateral, reinvocando a Resolução 2065/64 da AGNU. Uma das vitórias do governo De la Rúa foi a reversão do veto do Reino Unido à decisão de que a sede do Sistema do Tratado Antártico se instalasse em Buenos Aires.

Entre 1999 e 2001, a situação econômica argentina deteriorou-se, inaugurando período de crise: explosão da dívida externa, aprofundamento da recessão e impactos negativos do câmbio fixo com paridade peso-dólar nas exportações do país. Isso levou a uma "corrida aos bancos" e a uma fuga de capitais, o que fez que o governo argentino adotasse medidas de confisco bancário, como o congelamento de contas bancárias e a limitação de saques, que ficaram conhecidas como "corralito". Em reação, eclodiram inúmeros protestos no país, o que levou à renúncia do ministro da Economia, Domingo Cavallo, e, em seguida, do próprio De la Rúa, apenas dois anos depois de assumir a presidência.

#### v. Governo Eduardo Duhalde (2002-2003)

Diferentemente da administração de De la Rúa, a política externa da gestão interina de Eduardo Duhalde foi marcada pelo pragmatismo e sujeita à conjuntura internacional em transformação. Ao final de 2001, a Argentina havia entrado em *default*, de modo que era

imperativo negociar o pagamento da dívida externa do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Na negociação com o FMI, houve duas etapas: o governo argentino manteve o status de credor privilegiado para os organismos multilaterais de crédito; a princípio, não quis movimentar suas reservas, mas, a fim de 2002, optou por fazer pequenos pagamentos, como um gesto de boa vontade. Assim, as negociações foram, de modo geral, exitosas.

Durante a gestão Duhalde, a Argentina votou para condenar violações de direitos humanos em Cuba, mas se recusou a enviar forças militares para o Afeganistão e o Iraque. Não obstante essa recusa, a Argentina de Duhalde foi fortemente crítica ao Iraque de Saddam Hussein e ao terrorismo internacional, e propôs o envio de uma operação de paz onusiana para o país. O tom de crítica à posição estadunidense quanto ao Iraque elevou-se ao final do governo Duhalde, o que levou à mudança do voto argentino na questão sobre direitos humanos em Cuba, de favorável para abstenção. Essas tensões inserem-se no contexto das eleições de 2003, nas quais Menem concorreu a um terceiro mandato e assumiu posição vocal de condenação ao regime cubano.

#### g) Governos Kirchner (2003-2015)

Sob os governos Kirchner, a política externa argentina visou expandir e aprofundar relações bilaterais e multilaterais nos âmbitos regional e do mundo em desenvolvimento, com ênfase nos países emergentes (notadamente China, Rússia e países africanos). Também foi dada especial atenção à América do Sul, com iniciativas conjuntas de integração ganhando força, no contexto da "Onda Rosa" - ascensão de governos à esquerda do espectro político - do início dos anos 2000. No entanto, houve exemplos de crises com países vizinhos, como no caso das discordâncias acerca da dívida contraída pelo Paraguai para construção da hidrelétrica binacional de Yacyretá, do contencioso com o Uruguai, na crise das papeleras, e de discussões relacionadas à imigração irregular e ao combate ao narcotráfico com a Bolívia.

#### i. Governo Néstor Kirchner (2003-2007)

Néstor Kirchner foi eleito em 2003, pelo Partido Justicialista, em um contexto econômico surpreendentemente positivo: superávits comerciais derivados da desvalorização da moeda argentina, somados ao período de *boom* das *commodities*, permitiram ao governo quitar o montante público de sua dívida com o FMI. Apesar disso, grande parte da dívida havia sido contraída pelo setor privado, o que demandou negociação para reestruturação da dívida argentina. A primeira parte desse processo ocorreu ainda no governo de Néstor, em 2005.

A política externa empreendida por Néstor Kirchner caracterizou-se pelo pragmatismo. A ênfase particular nas relações bilaterais com os EUA, típica do governo Menem, foi substituída por uma estratégia de "cooperação sem coabitação", nas palavras do chanceler Rafael Bielsa. Kirchner opôs-se à proposta estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), defendendo, em seu lugar, sistema com representação proporcional, no qual os países do MERCOSUL teriam papel proeminente. A Quarta Cúpula das Américas, que ocorreu em Mar del Plata, foi marcada por protestos contra o então presidente americano George W. Bush; nesse contexto, as negociações da ALCA foram paralisadas. Kirchner também foi vocalmente crítico da política de guerra ao terror implementada pelo governo Bush.

Em sua relação com os demais países da América Latina, a política externa de Néstor Kirchner buscou fortalecer o MERCOSUL, por meio da aproximação de países associados, como Chile e Bolívia, e aproximar-se do Brasil preservando sua independência. Kirchner buscou, por

vezes, intermediar o diálogo entre suas contrapartes brasileira e venezuelana, em pontos de discordância, e dialogar com presidentes à centro-esquerda, como Ricardo Lagos, do Chile, e mais à esquerda, a exemplo de Hugo Chávez, Fidel Castro e Evo Morales. Com a Venezuela, em particular, a Argentina quadruplicou, nesse período, suas exportações, entre 2002 e 2008. Também foi criada uma comissão militar bilateral entre os dois países. Em 2004, quando da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a Argentina foi membro fundador, apesar de ter sido inicialmente resistente à proposta. O governo Kirchner não deu grande ênfase ao agrupamento e esteve ausente em muitas de suas reuniões.

## ii. Governo Cristina Kirchner (2007-2015)

Em 2007, a esposa de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, venceu as eleições presidenciais pelo Partido Justicialista. No governo de Néstor e no primeiro mandato de Cristina, a recuperação econômica do país sustentou-se pela alta de exportações de *commodities* agrícolas, em um contexto de alta dos preços internacionais. A partir de 2011, porém, a situação econômica começou a deteriorar-se, com o fim do ciclo das *commodities*. A recessão mundial reduziu a demanda por exportações argentinas, e a inflação corroeu a vantagem cambial experimentada pela indústria doméstica desde a desvalorização do início dos anos 2000, dando origem à crise econômica que se aprofundaria no governo subsequente. Os gastos governamentais seguiram altos, e o governo de Cristina Kirchner foi criticado por aprofundar o desequilíbrio fiscal, maquiar os dados de inflação e controlar o câmbio.

O processo de reestruturação da dívida argentina teve sua segunda etapa realizada em 2010, já no governo Kirchner. Foram negociados cerca de 93% da dívida; os 7% restantes - os "holdouts", dentre os quais se incluíam os "fundos abutres" - passaram a requerer judicialmente o pagamento integral dos títulos que detinham. A questão dos fundos abutres gerou discordâncias entre Argentina e EUA, e só foi solucionada em 2016, já no governo Macri. Em 2015, porém, a Argentina logrou obter a aprovação, na AGNU, de resolução estabelecendo os Princípios Básicos em Processos de Reestruturação da Dívida Soberana.

A política externa dos governos de Cristina Kirchner caracterizou-se, de modo geral, pela continuidade em relação ao governo anterior. A presidente manteve relação estreita com seus homólogos sul-americanos, como Lula, Dilma Rousseff, Hugo Chávez, Evo Morales, Pepe Mujica e Rafael Correa. Houve avanços em novos mecanismos de integração regional, como a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, e da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010. Durante o governo de Cristina Kirchner, a UNASUL desempenhou papel importante em crises políticas como a ocorrida entre Colômbia e Venezuela, em 2010, e a crise política interna do Equador, em 2010. Outro aspecto importante da política externa do período foi a incorporação da defesa dos direitos humanos à agenda internacional do país, mediante participação ativa em foros multilaterais, como a ONU, e da promoção da agenda de memória, verdade e justiça, referente às violações do período militar.

Outro grande ponto da agenda externa do governo de Cristina Kirchner foi o fortalecimento da retórica de defesa da soberania argentina sobre as Malvinas. Em 2009, a chancelaria argentina apresentou às Nações Unidas um pedido de expansão de sua plataforma continental, de acordo com as regras estabelecidas pela UNCLOS, vigente para a Argentina desde 1995. A área demandada corresponde também à zona em que se encontram as ilhas Malvinas e demais ilhas do Atlântico Sul sobre as quais o país mantém disputa de soberania com o Reino Unido. Em março de 2016, a ONU aprovou a petição argentina por unanimidade. A defesa da soberania sobre as

Malvinas, na qualidade de tema prioritário, passou a ser incluída nas declarações finais de diversos foros regionais e internacionais, como UNASUL, ASPA, ASA, G77+China e CELAC. Quanto à integração regional, foi dada ênfase à dimensão social no MERCOSUL, com ampliação temática substancial da agenda do bloco.

Por fim, a China foi importante parceiro econômico da Argentina durante o governo de Cristina Kirchner. O país financiou projetos de infraestrutura e assinou convênio de "swaps" cambiais, em 2009, diante da dificuldade crescente da Argentina em acumular divisas estrangeiras. Em 2014, os dois países assinaram o Acordo de Parceria Estratégica Integral. Em 2015, o início da construção de estação espacial chinesa na província de Neuquén foi alvo de especulações sobre eventual uso militar da base e sobre supostas cláusulas secretas nos acordos, o que foi negado por ambas as partes.

#### h) Política externa de Mauricio Macri

No início de seu governo, Macri teve como chanceler Susana Malcorra, ex-chefe de Gabinete do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), que também dirigiu o Departamento de Suporte de Campo, responsável pelo apoio logístico às missões de paz. Malcorra deu lugar a Jorge Faurie, em 2017, após o insucesso de sua candidatura a SGNU, durante o primeiro ano de mandato de Macri.

A política exterior de Macri buscou dissociar a Argentina do populismo e do bolivarianismo, com recurso a críticas incisivas contra violações aos direitos humanos e à democracia na região. Isso ficou patente, por exemplo, no apoio à suspensão da Venezuela do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na formação do Grupo de Lima, na denúncia de crimes cometidos pelo regime Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e no apoio a Guaidó. Macri também procurou revitalizar a relação com parceiros historicamente importantes para a política externa argentina, como os Estados Unidos (EUA, recebeu visita de Obama e, quando da Cúpula do G20, de Trump, apesar de, durante as eleições de 2016, ter declarado apoio a Clinton), União Europeia (UE, superação de rugas relativas, por exemplo, à nacionalização da YPF, que afetou a Espanha) e Brasil. No caso britânico, visou a um “descongelamento das relações” e procurou dar abordagem menos conflitiva à questão das Malvinas (com o *downgrade* da Secretaria de Assuntos Relativos às Malvinas, a qual foi transformada em subsecretaria, a adoção do Comunicado Conjunto Foradori-Duncan ou o baixo perfil diante da inauguração de rota comercial para o Brasil operando a partir das ilhas). Macri procurou, ainda, manter boas relações com a China (participou da primeira cúpula da Iniciativa do Cinturão e da Rota – BRI, na sigla em inglês –, em 2017, manifestou interesse em recursos para projetos de infraestrutura e manteve cooperação nuclear) e com a Rússia (também na área de cooperação nuclear).

Nos eixos temáticos, valorizou, assim como o Brasil a partir de 2016, questões como migração, drogas e segurança nas fronteiras. A Argentina passou a considerar o Hezbollah um grupo terrorista, e Macri, durante o aniversário de 25 anos dos atentados contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), assinou decreto criando um sistema de registro de pessoas e entidades com possíveis ligações ao terrorismo. Deu menor ênfase a projetos de integração política regional, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), apesar de esforço para a revitalização da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do MERCOSUL e para a maior abertura comercial internacional do bloco. Obteve também *status* de observador na Aliança do Pacífico (AP) e manifestou interesse no Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

Na área comercial, adotou medidas liberalizantes, como a remoção de controles cambiais, de impostos às exportações e de outras medidas protecionistas. Destacou-se pela conclusão da renegociação da dívida argentina com os chamados “fundos abutres” (os quais, entretanto, seguem como credores) e pela apresentação de candidatura à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Durante o seu governo, a Argentina foi sede da 11ª Conferência Ministerial (MC11) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2017, e presidiu o G20 em 2018.

A partir de 2017, com o agravamento da crise socioeconômica, medidas liberalizantes são revertidas, com a reintrodução de impostos às exportações e de medidas não tarifárias que prejudicam o comércio e, em 2018, o país recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

## i) Política externa de Alberto Fernández

### i. Características gerais

Fernández tem procurado transmitir a mensagem de que sua política externa é pragmática, não ideológica, em especial no que diz respeito à diplomacia econômica. Seu programa de governo, apresentado durante a campanha, traz elementos importantes sobre suas concepções para a política exterior: críticas à perda de centralidade do projeto de integração regional, à “abertura comercial indiscriminada” e ao “acelerado ciclo” de endividamento externo, que teriam ocorrido durante o governo Macri. Defende a emergência paulatina de um sistema multipolar, criticando a gestão anterior por ainda seguir uma perspectiva de mundo unipolar. Nesse sistema multipolar, a Argentina deveria relacionar-se com todos os países, tendo como diretrizes a defesa da soberania, o interesse nacional, a integração regional e o multilateralismo (em instâncias onde a Argentina deveria voltar a ser um membro ativo), além do respeito ao Direito Internacional. Na agenda multilateral, Fernández defende que a Argentina volte a ser membro ativo das discussões, e seu programa de governo destacou temas de interesse como migração, tráfico de pessoas, igualdade de gênero, defesa do uso pacífico de energia nuclear, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, combate ao aquecimento global e impulso a uma agenda verde que mitigue a mudança do clima, promova o uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres e contenha a perda de biodiversidade. Fernández alerta para os riscos da escalada do discurso de violência e ódio, que descreve como “novo fascismo”, e defende a adoção de tratamento ético para as questões globais.

Fernández e Luis Arce são os únicos mandatários de países latino-americanos que integram o Grupo de Puebla, um fórum político e acadêmico composto por representantes políticos de esquerda, que seria o sucessor do Foro de São Paulo (que ainda segue existindo e reunindo-se), o que afeta diretamente os esforços de sinalização de política externa pragmática e não ideológica.

Embora tenha elementos semelhantes, a atual política externa também busca dissociar-se daquela adotada pela atual vice-presidente, Cristina Kirchner, marcada, por exemplo, pelo apoio irrestrito a governos bolivarianos ou ao governo iraniano. Sua primeira visita internacional já como presidente empossado foi a Israel. Na ocasião, participou do Fórum Internacional sobre Antissemitismo, realizado em celebração ao Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto, em janeiro. Encontrou-se com o primeiro-ministro Netanyahu, um dos mais ferrenhos críticos do regime iraniano, que foi aliado argentino durante os governos Kirchner. Recorde-se que, em 2015, o procurador argentino Alberto Nisman foi encontrado morto com um tiro na cabeça em seu apartamento, na véspera de apresentar ao Congresso denúncia contra a então presidente Cristina Kirchner por um suspeito acordo com o Irã, pelo qual ex-funcionários iranianos



envolvidos no atentado seriam beneficiados em troca de um acordo comercial favorável à Argentina.

No que diz respeito aos EUA, Fernández propôs relações bilaterais “maduras e racionais”, baseada em pragmatismo e diálogo, para superar o distanciamento por questões principiológicas no governo Trump, como demonstram questões relativas à Venezuela, à Bolívia e à OEA. O diretor do Conselho de Segurança Nacional para o Hemisfério Ocidental do governo americano, o colombiano Juan González, acompanhado pela subsecretária interina do Departamento de Estado para o Hemisfério Ocidental, Julie Chung, viajou à Argentina em abril de 2021. Em Buenos Aires, González conversou pessoalmente com o ministro das Relações Exteriores, Felipe Solá, e virtualmente com o presidente Alberto Fernández. O governo argentino aproveitou para pedir respaldo em sua negociação com o FMI e na cruzada por conseguir vacinas contra a COVID-19. Também se falou, por iniciativa do chefe de Estado argentino, sobre a situação da Venezuela. Fernández, que tem um canal de diálogo aberto com o governo de Nicolás Maduro, ofereceu-se a tentar, eventualmente, algum tipo de mediação entre os EUA e a Venezuela. Segundo fontes argentinas, o funcionário americano disse que essa possibilidade poderia ser interessante e seria avaliada. González ouviu do governo argentino que sua posição é condenar a violação dos direitos humanos na Venezuela, mas não considerar o governo Maduro uma ditadura. “O presidente [Fernández] se ofereceu para ser mediador, mas também pediu gestos aos EUA”, comentou uma fonte argentina. O enviado de Biden, ampliou, reconheceu que, até agora, a estratégia americana de pressão e sanções econômicas e comerciais não funcionou.

Os posicionamentos adotados pelos EUA na OEA sinalizam a mudança de atitude para a promoção da democracia e do desenvolvimento sustentável nas Américas pela via da cooperação econômica. Na 9ª Cúpula das Américas em 2022, em Los Angeles, Biden lançou a Aliança para a Prosperidade Econômica nas Américas, que inclui a revitalização de instituições econômicas do hemisfério, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Fernández, por sua vez, reiterou os protestos contra a exclusão de Nicarágua, Cuba e Venezuela, ausentes da Cúpula. No mesmo ano, na 52ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em Lima, todos os representantes aprovaram o projeto de declaração para defender a soberania argentina sobre o território insular e pediram a resolução da controvérsia por meio de negociações de paz. Em encontro à margem da Reunião Ministerial do G20 em Bali, Indonésia (2022), o secretário de Estado Antony J. Blinken e o ministro de Relações Exteriores da Argentina Santiago Cafiero trataram da cooperação bilateral em diversas áreas como tecnologia, minerais críticos e segurança alimentar. Blinken expressou satisfação pelos compromissos nas áreas de migração e segurança alimentar assumidos pela Argentina na Cúpula das Américas, reiterou seu agradecimento pela condenação da Argentina à invasão da Ucrânia pela Rússia e reafirmou o apoio dos EUA à indústria argentina de energia nuclear civil. Em março de 2023, Fernández realizou visita a Biden, em Washington, quando trataram da dívida argentina e de pedido de apoio aos EUA nas negociações com o FMI, de mudança do clima, de compromisso democrático, do conflito na Ucrânia e seus impactos sobre a segurança alimentar, e de cooperação bilateral em energia e minerais críticos. Em julho, a Argentina aderiu aos Acordos Artemis.

Quanto à cooperação em saúde, a Argentina recebeu dos EUA, no fim de maio de 2021, o primeiro lote de imunizantes AstraZeneca/Oxford feito com princípio ativo produzido na Argentina, de um total de 22,4 milhões comprados. A Argentina e o México concordaram em produzir em conjunto cerca de 150 milhões de vacinas do laboratório da AstraZeneca, com ingredientes ativos fabricados em Buenos Aires.

Em relação à China, Macri chegou a participar de cúpula sobre a BRI em 2017, mas não assinou memorando de entendimento integrando a Argentina ao projeto. O novo governo defende não haver necessidade de optar entre o país asiático e as relações com os EUA e adquiriu vacinas da Sinopharm. Ademais, ratificou acordo de cooperação espacial, que é o marco para a operação de base espacial chinesa no território argentino. A respeito dessa operação, em abril de 2022, a General Laura J. Richardson, comandante do Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM), em visita à Argentina para discutir a cooperação em matéria de segurança e defesa, expressou preocupações a respeito da participação militar chinesa, na estação aérea espacial instalada em Neuquén; o porta-voz da embaixada chinesa na argentina refutou as preocupações como “ridículas”.

Em 2021, a Argentina lançou Plano de Cooperação Produtiva com a China, para expandir a presença de empresas argentinas no país asiático, que é o segundo maior destino das exportações de pequenas e médias empresas argentinas. Em fevereiro de 2022, foram celebrados 50 anos de relações diplomáticas entre Argentina e China, com visita oficial de Fernández à China, após visita à Rússia. Na ocasião, o presidente argentino participou da abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, evento que sofreu boicote diplomático de diversos países como EUA, Austrália, Canadá e Reino Unido. No encontro entre Fernández e Xi Jinping, foi acordada a integração da Argentina à BRI, desta vez com assinatura de memorando de entendimento, que constitui passo adicional no aprofundamento da Parceria Estratégica Integral, estabelecida em 2014 entre os dois países. Foi aprovado, pelo mecanismo bilateral de Diálogo Estratégico para a Cooperação e Coordenação Econômica (DECCE), financiamento de US\$ 14 bilhões para dez projetos de infraestrutura da BRI na Argentina. A China declarou apoio à necessidade de restabelecimento do diálogo na disputa pela soberania das Malvinas e das ilhas do Atlântico Sul. Além disso, um novo consulado argentino será aberto na China e a quarta central nuclear argentina, Atucha III, será construída no âmbito de projeto de cooperação entre a estatal Nucleoelétrica Argentina (NASA) e a Corporação Nuclear Nacional da China, com um investimento de mais de US\$ 8,3 bilhões. Será a primeira central nuclear construída no país desde 1981. Em setembro de 2022, o ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, se reuniu com seu homólogo Santiago Cafiero à margem da 77ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Wang Yi manifestou seu firme apoio à entrada da Argentina no BRICS, que deveria concretizar-se em janeiro de 2024, após convite realizado pelo agrupamento em cúpula realizada em agosto de 2023, mas foi recusado pelo novo presidente, Javier Milei. Atualmente, a China é o segundo parceiro comercial mais importante da Argentina e o segundo destino das exportações argentinas.

Em maio de 2023, o ministro da Economia Sergio Massa foi à China em busca de financiamento, prorrogação de acordo de *swap* e ampliação de mercados para produtos argentinos. Ademais, segundo a imprensa, Massa realizou gestões no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) para liberação de empréstimo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento às exportações brasileiras à Argentina, num momento de escassez de dólares.

As relações com a Rússia foram aprofundadas, a começar pela área de saúde, com as compras de Sputnik V em 2020, seguidas por acordo para a fabricação da vacina na Argentina. Em 2021, os ministérios da Defesa firmaram acordo para capacitação de militares argentinos em instituições russas. Em fevereiro de 2022, Fernández efetuou visita oficial à Rússia, em que pediu a Vladimir Putin que a Argentina fosse “a porta de entrada da Rússia na América Latina”. Putin destacou a importância dos investimentos russos para a renovação das ferrovias argentinas, especialmente em trens elétricos, e declarou sua intenção de estimular investimentos em energia elétrica, petróleo, gás, indústria química e no setor bancário. No mesmo mês, a Argentina foi o

primeiro país do hemisfério ocidental a registrar a vacina Sputnik. Diante da Guerra da Ucrânia, o governo argentino evitou, em um primeiro momento, condenar a atitude da Rússia, na busca de suposta neutralidade, apesar de protestos da sociedade civil argentina; em 2014, a então presidente Cristina Kirchner também não havia condenado a anexação russa da Crimeia”. Em março de 2022, a Argentina abandona a neutralidade e vota, na primeira sessão especial de emergência da AGNU sobre a situação na Ucrânia, a favor da resolução A/RES/ES-11/1, em condenação à agressão russa contra a Ucrânia, e mantém o posicionamento nas sessões subsequentes em relação ao conflito.

Com relação ao Vaticano, destino também de viagem de Fernández, em 2020, houve ponto sensível na agenda: o apoio do presidente à elaboração de lei que regularize o aborto. Há, no entanto, aspecto que o aproxima do Papa Francisco: os apelos por uma abordagem mais flexível e sustentável dos credores com relação à dívida argentina.

Em relação às Malvinas, Fernández recriou secretaria específica, agora sob a denominação de “*Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur*”.

Em 22 de fevereiro de 2023, Fernández visitou a Antártica e anunciou a instalação de laboratórios no continente. Em ano eleitoral, o presidente argentino falou em “novos começos” e não mencionou a grave crise econômica por que passa o país, que enfrenta forte inflação e aumento de pobreza de mais de 40%. Seu discurso concentrou-se em política externa e pediu “paz mundial”. Foi a primeira vez em 25 anos que um presidente argentino visitou o continente.

## ii. Política externa de Fernández para o MERCOSUL

Embora tenha preservado interesse no bloco, o governo Fernández manifestou o desejo de redirecionar as prioridades do processo de integração regional. Foi crítico, por exemplo, de iniciativas como a revisão integral da Tarifa Externa Comum (TEC), em curso desde 2019, que chegou a um resultado preliminar em 2022.

O principal impacto da chegada de Fernández ao poder sobre o MERCOSUL esteve nas negociações extrarregionais do bloco. Em abril de 2020, a Argentina anunciou que, em razão da prioridade conferida ao combate à pandemia, deixaria de participar das negociações em curso e não seria obstáculo para que os demais países prosseguissem com elas. A posição argentina, em tese, não teria efeitos sobre as negociações comerciais já concluídas com UE e Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), as quais também poderiam vir a beneficiar de cláusulas de vigência bilateral (e não simultânea em todos os Estados Partes). Em maio de 2020, a Argentina pareceu retroceder e apresentou proposta para que todos sigam negociando conjuntamente, mas com grau menor de liberalização.

Em razão da postura argentina, o Uruguai buscou uma maneira de alterar as regras do bloco – o que não se resumiria à revogação da Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 32/00, uma vez que a política comercial conjunta é um dos objetivos do MERCOSUL –, para permitir negociações sem a participação de um dos Estados Partes, o que seria aplicável às negociações em curso e às futuras. Poder-se-ia adotar, inclusive, mecanismo de duas velocidades, que permitiria à Argentina entrar na negociação em momento futuro, mas impedindo que usufrua como “carona” de benefícios obtidos pelos demais parceiros. Isso já está sendo “testado” nas negociações com a Coreia do Sul.

Na cúpula virtual que celebrou os trinta anos do MERCOSUL, em 2021, Fernández voltou a criticar a revisão integral da TEC e a flexibilização para as negociações externas. Esse posicionamento foi recebido com insatisfação pelo presidente do Uruguai, Luis Lacalle Pou, defensor da flexibilização, causando tensões entre os dois presidentes. O direito de negociar

acordos de forma independente para membros do MERCOSUL foi também defendido desde 2019 pelo Brasil. Proposta concreta de flexibilização proposta pelo Uruguai e apoiada pelo Brasil naquele momento não prosperou. O Uruguai aproveitou a Cúpula do MERCOSUL de julho de 2022 para comunicar o início das negociações formais para um tratado de livre comércio entre Uruguai e China, consolidando seus interesses em relação à China no mandato atual. Para mais detalhes a respeito, ver o capítulo 7. A presidência do MERCOSUL voltou a estar a cargo da Argentina durante o primeiro semestre de 2023.

### iii. Política externa de Fernández para a América Latina

No programa de governo de Fernández, havia diagnóstico de que a região estaria atravessando processo de desintegração regional que favoreceria grupos econômicos mais privilegiados e enfraqueceria a democracia e o Estado de Direito. Comprovariam essa desintegração a alegação de perda de centralidade e de enfraquecimento político-institucional do MERCOSUL, a virtual paralisia da CELAC e a alegada tentativa de destruição da UNASUL.

Ainda durante a campanha e após eleito, houve menção ao interesse na reconstrução da UNASUL, sem nenhum plano concreto nesse sentido. Em abril de 2023, a Argentina anunciou retorno à organização. O chanceler argentino Felipe Solá participou da cúpula da CELAC, no México, em janeiro de 2020, como seu primeiro grande compromisso internacional.

A postura da Argentina durante a gestão Fernández revelou ímpeto mais comedido em seus contatos com a Aliança do Pacífico. Ademais, a Argentina foi uma das fundadoras do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e, embora reticente, seu presidente participou de cúpula extraordinária virtual de coordenação à resposta ao coronavírus em 2020, mas não subscreveu declarações mais recentes.

Com relação à OEA, a Argentina não apoiou a reeleição de Almagro, mas, sim, a candidatura de Maria Fernanda Espinosa, ex-chanceler equatoriana, que não contou com apoio de seu próprio governo. Em outubro de 2021, absteve-se na votação da Resolução “A situação da Nicarágua”, do Conselho Permanente, que condenou a deterioração do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos e as prisões de opositores políticos na Nicarágua. No BID, chegou a apresentar candidato (que se retirou da disputa) e articulou-se com México, Chile, Costa Rica e outros países, na tentativa de adiar as eleições que acabaram por eleger o estadunidense Mauricio Claver-Carone, em 2020. Em 2022, em nova disputa pela presidência do BID, o governo de Fernández optou por retirar a candidatura da argentina Cecilia Todesca Bocco e apoiar o brasileiro Ilan Goldfajn. No âmbito da negociação em favor da candidatura de Goldfajn, compromisso entre EUA, Canadá, Brasil e Argentina garantiu que a vice-presidência de Setores e Conhecimento, a gerência do setor de Infraestrutura e Energia e a gestão do recém-criado Instituto de Gênero e Igualdade da organização passassem a ser ocupadas por argentinos.

A arena regional também foi importante para os objetivos de recuperação econômica da Argentina: Fernández obteve US\$ 55 milhões do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e US\$ 35 milhões do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol) com o objetivo de financiar a extensão da linha ferroviária de Belgrano Sur, em Buenos Aires, que demandará US\$ 119 milhões. CAF e FONPLATA também financiam projetos de infraestrutura em andamento no interior do país, nos setores de extensão da rede de energia elétrica e moradia em localidades vulneráveis. O orçamento para 2023, aprovado pelo Congresso, previu investimentos diretos de US\$ 2,8 bilhões em projetos de transporte e água

na Argentina. Devido aos problemas fiscais do país e à falta de acesso aos mercados financeiros internacionais, o financiamento para esses projetos virá do BID, da CAF e do FONPLATA.

Buscando uma via intermédia entre as posições de Kirchner e de Macri, o governo Fernández buscou equilibrar condenações às violações de direitos humanos e ao autoritarismo do regime Maduro com a tentativa de participar dos esforços de mediação entre os diferentes grupos políticos venezuelanos. Alegou-se retorno à posição tradicional de não interferência em assuntos internos de outros países e, mesmo mantendo tom críticos a violações de direitos humanos e atitudes autoritárias, não defendeu política de isolamento de Maduro, o que poderia trazer mais efeitos negativos sobre a população venezuelana.

Inicialmente, ainda sem deixar o Grupo de Lima (como forma de demonstrar insatisfação a Maduro), a Argentina parou de subscrever suas declarações e buscou maior proximidade com o Grupo de Contato Internacional. Retirou credenciais diplomáticas de representantes de Guaidó, mas também não reconheceu inicialmente o enviado de Maduro, que sequer foi convidado para a cerimônia de posse. Entretanto, Stella Lugo chefiou a embaixada venezuelana em Buenos Aires como encarregada de negócios indicada por Maduro a partir de 2020. Além disso, representante argentino participou da posse da nova Assembleia Nacional, apoiada por Maduro, em 2021. Após declaração de Fernández, em abril de 2022, expressando a intenção de restaurar os vínculos diplomáticos com a Venezuela, Lugo foi nomeada embaixadora em maio de 2022.

Em março de 2021, por meio de comunicado oficial, a Argentina deixou o Grupo de Lima. A Chancelaria argentina disse que as ações promovidas pelo Grupo de Lima para “isolar o Governo da Venezuela e seus representantes não levaram a nada” e que a “participação de um setor da oposição Venezuela como mais um integrante do Grupo de Lima levou a que se adotassem posições que nosso Governo não pôde e não pode acompanhar”. A Argentina reiterou sua aposta em um “diálogo inclusivo que não favoreça nenhum setor em particular, mas sim obter eleições aceitas pela maioria, com supervisão internacional” e frisou a responsabilidade de Maduro para que esse diálogo seja produtivo e inclua a oposição e setores sociais como a Igreja, empresários e organizações não governamentais. No final de maio de 2011, a Argentina retirou seu copatrocinio à denúncia de países americanos ao TPI contra o regime Maduro.

No caso da Bolívia, Fernández reconheceu a reeleição de Evo Morales, não se juntou às críticas de diversos países hemisféricos a fraudes no processo eleitoral e acolheu Morales como asilado político (com pleito posterior para conversão em refúgio) em seu país. Quando ainda era presidente eleito, Fernández visitou a Bolívia, assim como o Peru. O acolhimento a Evo (e clamores por uma união contra as forças conservadoras na região) suscitou críticas do governo provisório boliviano quanto à alegada ingerência nos assuntos internos do país.

No caso do México, destino da primeira viagem de Fernández, ainda como presidente eleito, além das coincidências principiologicas com o presidente Obrador, que se refletiram na questão venezuelana, houve interesses econômicos mútuos. Em fevereiro de 2021, os presidentes do México e da Argentina lançaram na capital mexicana as bases de um propósito comum que busca reforçar um “novo eixo progressista e antineoliberal na América Latina”, nas palavras do diário espanhol *El País*. Em documento comum, referiram-se a parceria econômica e combate à COVID-19. Os dois países também encabeçam a iniciativa de lançamento de uma Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE), com Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Paraguai e Peru.

j) Política externa de Javier Milei

Durante a campanha, Javier Milei fez fortes críticas ao Brasil, aos projetos de integração regional na América do Sul e na América Latina, à China e ao BRICS. Demonstrou interesse em fortalecer as relações com EUA e Israel, para onde anunciou suas primeiras viagens.

Em sua primeira viagem como presidente eleito, Javier Milei foi aos EUA, em novembro, mas não foi recebido pelo presidente Biden. Milei encontrou-se com o conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, e com seu principal assessor para o hemisfério ocidental, Juan Gonzalez. A equipe econômica de Milei também manteve reuniões com funcionários do FMI.

Sua chanceler designada, Diana Mondino, visitou o Brasil, quando levou ao chanceler Mauro Vieira um convite para que o presidente Lula compareça à cerimônia de posse. Mondino confirmou, como já havia sido antecipado por Milei, que a Argentina não entraria nos BRICS em janeiro de 2024, a despeito do convite recebido na cúpula de Joanesburgo.

Milei surpreendeu ao indicar que manteria, como embaixador no Brasil, o atual ocupante do cargo, Daniel Scioli, político do Partido Justicialista, ex-vice-presidente do país entre 2003 e 2007, ex-governador da província de Buenos Aires e candidato derrotado nas eleições presidenciais de 2015. No fim de janeiro de 2024, entretanto, Scioli foi convidado a assumir a secretaria de esportes e turismo. A decisão de Scioli de integrar o governo Milei, depois de diversas críticas durante a campanha contra o atual presidente, foi alvo de críticas dos peronistas. Em março, o Brasil concedeu agrément a Guillermo Daniel Raimondi como novo embaixador da Argentina no País.

Compareceram à posse de Milei os seguintes chefes de Estado ou de governo: Felipe VI, rei da Espanha; Gabriel Boric, presidente do Chile; Daniel Noboa, presidente do Equador; Luis Lacalle Pou, presidente do Uruguai; Santiago Peña, presidente do Paraguai; Vahagn Khachaturyan, presidente da Armênia; Viktor Orbán, primeiro-ministro da Hungria; e Volodymyr Zelensky, presidente da Ucrânia. O Brasil foi representado pelo seu chanceler, Mauro Vieira.

Em janeiro de 2024, Milei participou do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês) em Davos. Em seu discurso, afirmou que o Ocidente está em perigo em razão das ameaças à liberdade, tendo criticado os principais líderes do mundo ocidental e as grandes corporações, os quais teriam sido cooptados pelo socialismo. Defendeu o capitalismo da livre iniciativa como a única ferramenta capaz de erradicar a fome e a pobreza.

Milei registra recorde de viagens ao exterior nestes primeiros seis meses de mandato. Foram nove até aqui, sendo cinco delas aos Estados Unidos e nenhuma aos países vizinhos. Com Milei, a política externa argentina deu uma guinada a um realinhamento quase total com os EUA. Em nenhuma viagem que fez ao país, no entanto, o presidente se encontrou com Joe Biden. Ele esteve em conferências conservadoras, onde se encontrou com Donald Trump, em universidades liberais e em encontros com empresários, como Elon Musk e Mark Zuckerberg. Milei é apegado ao que ele denomina “mundo livre” - a saber, EUA e Europa Ocidental. O mandatário argentino almeja tornar a Argentina um sócio global da OTAN, título que, na América Latina, apenas a Colômbia detém.

Com relação à China, Xi enviou uma carta de congratulação a Milei por sua eleição, que agradeceu o gesto em postagem em rede social. Em fevereiro de 2024, à margem da Conferência de Segurança de Munique, o ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, se encontrou com sua homóloga argentina. Wang declarou que a China respeita o resultado das eleições argentinas e confia na capacidade da Argentina para superar seus atuais desafios e retomar seu desenvolvimento. Lembrou que ambos os países estavam prestes a celebrar o 52º aniversário das

relações diplomáticas, que evoluíram de uma amizade distante para a Parceria Estratégica Integral, baseada no respeito mútuo e na cooperação vantajosa para ambas as partes. Por sua vez, Diana Mondino expressou admiração pelas conquistas da China e expressou a vontade da Argentina de aprender com a experiência chinesa, destacando o vínculo pessoal “indissolúvel” da chanceler com o país asiático, forjado quando foi portadora da tocha nos Jogos Olímpicos de Pequim (2008). Salientou que a China é o segundo maior parceiro econômico e comercial da Argentina e que, além da complementaridade no desenvolvimento, existe enorme potencial de cooperação entre as duas nações. A Argentina aprecia a política chinesa de não ingerência nos assuntos internos de outros países e reafirmou o firme compromisso argentino com o princípio de “uma só China”. Wang Yi manifestou o apreço chinês a esse princípio e declarou que a China também apoia a Argentina na salvaguarda de sua soberania e integridade territorial. Para os dois países, que assinaram, em 2022, memorando de entendimento para cooperação na Iniciativa do Cinturão e Rota, o fortalecimento da articulação de estratégias de desenvolvimento será mutuamente benéfico. No final de abril, Mondino viajou à China. Nessa visita, ocorreram encontros com empresários, a fim de atrair e consolidar o comércio e os investimentos, e os chanceleres dos dois países comprometeram-se a potencializar a relação política e comercial. Milei pretende viajar à China nos próximos meses, e tanto Mondino quanto o embaixador argentino na China, Marcelo Suárez Salvia, estão engajados na organização dessa visita.

Em janeiro, Milei disse que “não se pode esperar muito de alguém que foi um assassino terrorista”, referindo-se ao passado guerrilheiro do presidente da Colômbia, Gustavo Petro; por sua vez, o governo colombiano convocou seu embaixador em Buenos Aires após a ofensa. O Ministério de Relações Exteriores da Colômbia emitiu comunicado no qual o governo rechaçou energicamente essa declaração que atenta contra a honra do presidente Gustavo Petro. No final de março, Milei repetiu as ofensas a Gustavo Petro, e a Colômbia chega a anunciar a expulsão dos diplomatas argentinos, mas as diplomacias dos dois países atuam para evitar o rompimento de relações. A chanceler Diana Mondino visitou a Colômbia em abril para restaurar as relações bilaterais. Em entrevista, Milei igualmente fez duras declarações sobre Andrés Manuel López Obrador: “Que uma pessoa ignorante como López Obrador fale mal de mim, isso me exalta”. Em sua resposta, López Obrador envolveu uma figura-chave, com quem Milei tem um relacionamento de idas e vindas: o Papa Francisco<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Durante sua ascensão como figura pública, Milei fez várias declarações controversas sobre o papa Francisco, como quando o chamou de “comunista” e “imbecil que defende a justiça social”. Em 2020, durante a campanha para deputado, ele afirmou que “o papa é o representante do maligno na terra, ocupando o trono da casa de Deus (...) O papa promove o comunismo, com todos os desastres que causou e que vão contra as próprias escrituras sagradas”. Em 2023, durante a campanha presidencial, Milei afirmou que “o papa joga politicamente. Ele é um papa que tem forte interferência política. Ele também demonstrou grande afinidade com ditadores como Castro ou Maduro. Ou seja, ele está do lado de ditaduras sangrentas.” Por fim, disse que Francisco “tem afinidade com comunistas assassinos. Na verdade, não os condena. Ou seja, ele é bastante condescendente com eles e também é condescendente com todos da esquerda, mesmo quando são verdadeiros criminosos”. Em um dos debates presidenciais, Milei respondeu a Massa que já havia pedido desculpas ao papa e que repetiria o gesto, realçando que “disse que, se o Papa quisesse vir à Argentina, eu respeitaria”. Nesse processo de moderação, Milei declarou que respeitaria o Papa “como chefe da Igreja Católica”. O papa Francisco, por sua vez, sem mencionar Milei, deixou uma mensagem clara sobre os líderes da extrema direita no mundo: “não se sai das crises sozinho. Éramos todos jovens sem experiência e, às vezes, meninos e meninas se apegam aos milagres, aos messias, às coisas que se resolvem de forma messiânica. O messias foi o único que salvou a todos nós. Os outros são todos palhaços do messianismo”. Após a vitória de Milei, o papa ligou para parabenizá-lo, e o mandatário argentino agradeceu-o em sua conta no “X”. Em 12 de fevereiro de 2024, Milei encontrou-se com Francisco no Vaticano. Na ocasião, ele presenteou Francisco com alfajores e biscoitos argentinos e

Nos primeiros meses do governo Milei, estudantes brasileiros e de outros países do MERCOSUL sem visto específico passaram a ser impedidos de ingressar na Argentina, caracterizados como “falsos turistas”, argumento usado durante a ditadura militar argentina (1976-1983) para barrar a entrada de latino-americanos em busca de asilo político. O endurecimento da fiscalização tem motivos econômicos: as taxas para um visto de estudante pedido com antecedência podem chegar a US\$ 550 (cerca de R\$ 2.723 em fevereiro), enquanto um pedido de residência feito já na Argentina pode custar 14 mil pesos (R\$ 82 em fevereiro). O endurecimento está em linha com a política do atual governo que, entre os dispositivos da “Lei Omnibus”, incluiu a previsão de cobrança de mensalidades para estrangeiros nas universidades públicas gratuitas da Argentina.

Em fevereiro de 2024, em sua segunda viagem ao exterior desde que assumiu a presidência, Milei realizou uma visita de Estado a Israel, onde se encontrou com o ministro das Relações Exteriores, Israel Katz, com seu homólogo israelense, Isaac Herzog, e com o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu. O presidente da Argentina expressou publicamente seu apoio a Israel e às suas ações na guerra em Gaza. Milei condenou os ataques do Hamas e apoiou a “legítima defesa de Israel”, assegurou que seu governo designará o Hamas como organização terrorista (o que aconteceu efetivamente em julho) e anunciou que transferirá a embaixada argentina para Jerusalém, o que gerou reação do Hamas: “Condenamos veementemente e deploramos o anúncio feito pelo presidente da Argentina da sua intenção de transferir a embaixada do seu país na entidade nazi-sionista [Israel] para Jerusalém”. Milei visitou o Muro das Lamentações, em Jerusalém Oriental, acompanhado de numerosos rabinos, entre eles seu conselheiro espiritual Axel Wahnish, que o presidente nomeou como embaixador argentino em Israel. Em sua reunião com Herzog, Milei afirmou que prepara projeto de lei, a ser votado no Congresso argentino, que exige a libertação imediata de mais de cem reféns sequestrados pelo Hamas, dos quais nove são argentinos.

No mesmo mês de fevereiro, Milei e a chanceler Diana Mondino receberam em Buenos Aires o homólogo dela, Stéphane Séjourné, que busca revigorar as relações da França com a América Latina, justificar a rejeição francesa ao acordo MERCOSUL-UE e propor vias alternativas de cooperação econômica bilateral.

Com a ascensão de Milei, a Argentina voltou a adotar um tom mais crítico em sua relação com o regime Maduro. Em fevereiro de 2024, a Argentina enviou aos Estados Unidos um avião venezuelano que estava apreendido no país desde 2022. O avião pertencia a uma companhia sancionada por Washington. Em resposta, no mês seguinte, Maduro fechou o espaço aéreo venezuelano para voos originários da Argentina até que as perdas pela apreensão da aeronave fossem reparadas. No início de agosto, a Argentina reconheceu o candidato da oposição Edmundo González como presidente eleito da Venezuela. O presidente Milei agradeceu ao governo brasileiro por assumir a representação diplomática argentina na Venezuela, após seus funcionários terem sido expulsos do país pelo governo Maduro. Em setembro, o Ministério Público da Venezuela solicitou mandados de prisão contra o presidente da Argentina, Javier Milei, sua irmã e secretária-geral da Presidência, Karina Milei, e o ministro de Segurança, Patricia Bullrich, sob acusação de roubo qualificado, entre outros crimes, pela retenção do avião da estatal venezuelana Emtrasur. No mesmo dia, a Justiça Federal da Argentina ordenou a prisão imediata do presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, e do ministro do Interior, Justiça e Paz, Diosdado Cabello, no

---

pediu desculpas por críticas que havia feito a ele. O papa, por sua vez, considerou os comentários anteriores “como uma estratégia de campanha”. Questionado sobre a mudança de retórica em relação ao papa, Milei afirmou em entrevista que começou “a construir uma relação positiva” com o líder da Igreja Católica após perceber que ele era “o mais importante argentino de toda a Argentina”.



âmbito de uma investigação por crimes contra a humanidade. A crise entre os dois países intensificou-se após a prisão de um policial argentino, detido sem aparente razão legal<sup>25</sup> ao ingressar na Venezuela para visitar a sua família, em dezembro de 2024. Diante da situação, o presidente Milei chamou Maduro de "ditador criminoso", e a ministra da Segurança, Patricia Bullrich, classificou a prisão do policial como "um ato de quase guerra". No início de 2025, a Argentina denunciou a Venezuela ao Tribunal Penal Internacional (TPI) pela "detenção arbitrária e desaparecimento forçado" do policial argentino. Na mesma semana, Milei recebeu o ex-candidato presidencial Edmundo González nas vésperas da posse presidencial venezuelana.

No começo de abril de 2024, Milei participou de cerimônia em memória dos 42 anos da Guerra das Malvinas e afirmou que "iniciará uma rota clara para que as Malvinas voltem a ser argentinas". Em seu discurso, o presidente argentino afirmou que para que a Argentina seja respeitada, o país precisa de forças armadas capazes de proteger sua soberania e que ele deseja mudar a imagem das forças armadas perante os argentinos. O pleito nos foros internacionais em favor das Malvinas foi mantido, mas a abordagem do governo Milei também privilegia a tentativa do encaminhamento bilateral do tema com o Reino Unido. No mesmo mês, em linha com o objetivo de aproximar-se dos EUA e dos países do Ocidente, a Argentina apresentou uma solicitação formal para tornar-se "sócio global" da OTAN, mesmo status de países como Austrália, Japão, Iraque e Afeganistão<sup>26</sup>. Na América Latina, apenas a Colômbia tem esse status, desde 2017. A disputa pela posse das Malvinas pode, contudo, ser um obstáculo, uma vez que o Reino Unido também é membro da aliança. Em documento encaminhado à Cruz Vermelha, em outubro, o governo argentino chamou as Malvinas de Falklands, o que mereceu diversas críticas domésticas.

Em meados de abril, a justiça argentina responsabilizou o Irã e o Hezbollah pelos ataques contra a embaixada de Israel em Buenos Aires, em 1992, e contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em 1994<sup>27</sup>. Em julho, o governo da Argentina declarou o Hamas como organização terrorista internacional. Em dezembro, a Suprema Corte da Argentina decidiu julgar a ex-presidente Cristina Kirchner pelo suposto acobertamento de iranianos responsáveis pelo atentado contra a AMIA.

Em meados de maio, Milei viajou para Madri, a fim de participar de evento organizado pelo partido espanhol de extrema-direita Vox. O mandatário argentino apontou o socialismo em um discurso inflamado e referiu-se ao episódio envolvendo o presidente do governo espanhol, Pedro Sánchez, que havia feito uma pausa de cinco dias para pesar sua continuidade no poder após o escândalo judicial envolvendo sua esposa. Disse Milei: "As elites globais não percebem o quão destrutivo isso pode ser [...] que esse tipo de pessoa ligada ao poder e que níveis de abuso isso pode gerar... quero dizer, mesmo quando ele tem a mulher corrupta, digamos que ele se suja e leva cinco dias para pensar nisso". O governo espanhol convocou sua embaixadora em Buenos Aires e exigiu um pedido de desculpas de Milei, que negou. Com isso, o ministro das Relações Exteriores da Espanha anunciou que o país retiraria permanentemente sua embaixadora de Buenos Aires. A crise foi superada em outubro, com a indicação de um novo embaixador espanhol para Buenos Aires.

---

<sup>25</sup> O Ministério Público venezuelano acusou-o de vínculos com o terrorismo.

<sup>26</sup> Os sócios globais da OTAN são: Austrália, Afeganistão, Iraque, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Nova Zelândia, Paquistão e Colômbia.

<sup>27</sup> Em outubro de 2024, a ministra da Segurança da Argentina, Patricia Bullrich, apontou Hussein Ahmad Karaki como o chefe do Hezbollah para a América Latina. Ele seria responsável pelo recrutamento na região, inclusive no Brasil, e um dos autores dos atentados à embaixada de Israel e ao prédio da AMIA.

No início de junho, após viagem aos EUA e antes de retornar à Argentina, Milei foi a El Salvador, a fim de participar da posse para o segundo mandato de Nayib Bukele. Na ocasião, Milei cumprimentou calorosamente Bukele e destacou a importância da cooperação e da solidariedade entre as nações latino-americanas, ressaltando os avanços econômicos e sociais alcançados por El Salvador sob a liderança de Bukele. O encontro simbolizou a intenção de fortalecer os laços diplomáticos e promover uma agenda conjunta de desenvolvimento e prosperidade na região. Em fevereiro de 2024, os dois líderes participaram da Conferência de Ação Política Conservadora (CPAC), o maior congresso conservador do mundo, realizado nos EUA. Ambos foram retratados como “ícones latino-americanos da direita”. No fim de setembro, Bukele iniciou uma visita de Estado à Argentina.

No dia 14 de junho, o presidente argentino foi recebido pela presidente do Conselho de Ministros da Itália e anfitriã da Cúpula do G7, Giorgia Meloni. Na ocasião, Milei reuniu-se com Ajay Banga, presidente do Banco Mundial, que elogiou o mandatário argentino pelas suas “impressionantes realizações” durante os primeiros seis meses de sua administração. O presidente argentino reuniu-se também com Kristalina Georgieva, diretora-geral do FMI, que o felicitou pelos importantes progressos nas reformas econômicas, com destaque para a aprovação de um conjunto abrangente de reformas e medidas de desregulamentação no Senado, para a redução da inflação e para a redução do déficit fiscal.

À margem do G7, Milei participou, pela primeira vez, da reunião do Grupo de Defesa da Ucrânia (também chamado de Grupo Ramstein), formado por 57 membros. Desde o início da guerra, o Grupo já destinou mais de US\$ 50 bilhões em ajuda militar aos ucranianos. Esse gesto aproxima Milei tanto aos EUA como à OTAN. Diante da adesão da Argentina, Zelensky condecorou Milei com a Ordem da Liberdade, uma medalha concedida por “méritos especiais no fortalecimento da soberania e da independência da Ucrânia”. O embaixador russo em Buenos Aires, por sua vez, manifestou a “profunda decepção” de Putin com essa aproximação com Zelenski e apelou para que Milei não interfira na guerra e retome a neutralidade da Argentina.

No dia seguinte ao G7, Milei participou da Cúpula Global pela Paz na Ucrânia. Em seu discurso, o mandatário argentino demonstrou o máximo apoio ao povo da Ucrânia e o repúdio à guerra como mecanismo ilegítimo para resolver conflitos entre nações. O mandatário citou a liberdade e o liberalismo como ideias antagônicas à guerra e à agressão e enfatizou que a paz entre as nações livres não é apenas um dever moral, mas a condição necessária para a prosperidade.

Também em junho, o alto comissário da ONU para Direitos Humanos, Volker Turk, destacou que as recentes medidas adotadas pelo governo Milei correm o risco de prejudicar a proteção dos direitos humanos. Para Turk, isso inclui os cortes nos gastos públicos que afetam particularmente os mais marginalizados; o fechamento de instituições dedicadas aos direitos das mulheres e ao acesso à justiça; e uma instrução do Ministério das Relações Exteriores para suspender a participação em todos os eventos no exterior relacionados à Agenda 2030. No mesmo mês, Milei teve uma curta reunião de trabalho com o chanceler alemão, Olaf Scholz, no primeiro encontro do presidente argentino com um líder do espectro político de esquerda. Milei não foi recebido com honras militares nem concedeu entrevista coletiva após o encontro. A Alemanha é o oitavo país que mais investe na Argentina, e seu empresariado vê com esperança o recente superávit do governo, porém preocupam-se com a queda acentuada na capacidade de consumo das famílias devido à política econômica de Milei.

Em outubro de 2024, foi publicado um decreto que dificulta a concessão do status de refugiado na Argentina, porque proíbe sua concessão para quem for condenado ou denunciado em

seu país de origem "por um crime grave", inclusive "atividades terroristas, violações graves dos direitos humanos ou qualquer ação que comprometa a paz e a segurança internacionais".

Também em outubro, o presidente Milei enviou uma carta para todo o corpo diplomático, na qual lealdade às suas ideias pessoais e pede que aqueles que não possam fazê-lo deveriam renunciar. No fim do mês, após a Argentina votar favoravelmente à resolução anual da AGNU que condena o embargo econômico dos EUA contra Cuba, o presidente demitiu a chanceler Diana Mondino. Em seu lugar, nomeou Gerardo Werthein, empresário libertário, então embaixador argentino nos EUA.

Em novembro, Milei foi o primeiro chefe de Estado latino-americano a se encontrar com Donald Trump, menos de dez dias após a vitória do republicano na eleição. O presidente também recebeu, na Argentina, o presidente francês Emmanuel Macron e a primeira-ministra italiana Giorgia Meloni<sup>28</sup>, e reuniu-se, à margem da Cúpula do G20, no Rio de Janeiro, com o presidente chinês Xi Jinping.

No mesmo mês, o novo chanceler ordenou a retirada de sua delegação da COP29 da CQNUMC, em Baku. A diplomacia argentina também adotou postura obstrucionista em temas ambientais, de gênero e de taxação de super-ricos nas negociações da declaração da Cúpula do G20, no Rio de Janeiro, mas acabou cedendo e não bloqueando a adoção do documento final, a despeito de intervenção do presidente Milei dissociando-se de alguns pontos. Ainda em novembro, a Argentina foi o único país a votar contra resoluções da AGNU sobre violência contra mulheres e meninas no ambiente digital e direitos dos povos indígenas. Foi noticiado, ainda, que o governo Milei tem tentando tirar de Buenos Aires o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), propondo sua fusão com o Instituto Social do MERCOSUL, sediado em Assunção. A Argentina anunciou, ainda, a retirada de seus três oficiais da UNIFIL.

Em dezembro, o governo Milei anunciou uma ampla reforma migratória, que inclui a cobrança de mensalidade de estudantes estrangeiros não residentes por universidades nacionais públicas e o fim da gratuidade do atendimento médico para esses estrangeiros. Em seu discurso de celebração do primeiro aniversário de posse, Milei mencionou a intenção de firmar um acordo de livre comércio com os EUA.

Também em dezembro, o quadragésimo aniversário do Tratado de Paz e Amizade entre Chile e Argentina foi celebrado no Vaticano, em cerimônia presidida pelo papa. Enquanto o Chile esteve representado pelo chanceler Alberto van Klaveren, a Argentina limitou-se a enviar seu embaixador junto à Santa Sé. A justificativa da ausência do chanceler argentino teria sido divergências entre os presidentes dos dois países durante a Cúpula do G20.

No fim do ano, um juiz federal da Argentina ordenou a captura internacional do presidente da Nicarágua, Daniel Ortega, e de sua mulher, Rosario Murillo, com base no princípio da jurisdição universal.

#### k) Diplomacia econômica argentina

A renegociação da dívida argentina com o FMI, com o Clube de Paris e com credores privados foi identificada como uma das prioridades da gestão Fernández. O cenário internacional do início do governo Fernández foi diferente daquele do início de governos anteriores: Cristina Kirchner, por exemplo, beneficiou-se do *boom* das *commodities*, enquanto, especialmente durante o governo Trump, houve uma guerra comercial entre EUA e China, ainda não completamente

---

<sup>28</sup> No mês seguinte, Milei visitou a Itália, tendo recebido a cidadania italiana. O governo Meloni foi criticado em razão de ter realizado procedimento expedito e exclusivo para o processamento da cidadania do mandatário argentino.

superada. Fernández fez uma turnê europeia que teve como um dos objetivos buscar apoio para a renegociação da dívida. Portugal comprometeu-se a apoiar a Argentina nos seus esforços para renegociar o pagamento da dívida com o FMI, informou o governo português após encontro com o presidente Alberto Fernández, na primeira fase da sua visita à Europa. Ele recebeu respaldo também dos governos de França, Espanha, Itália e do Papa Francisco para as negociações com o FMI e o Clube de Paris. O tema também foi central na visita do chanceler Solá ao Brasil em 2020.

A Argentina contraiu mais de US\$ 57 bilhões em empréstimos do FMI em 2018 (valor bem inferior ao tamanho de sua dívida): boa parte do valor foi utilizado para pagar débitos que não puderam ser reestruturados. Fernández não apenas não aceitou inicialmente receber valores já acordados que estavam pendentes de desembolso pelo FMI, como, em maio de 2020, entrou em moratória técnica, ao prorrogar o prazo de renegociação da dívida com credores internacionais e, em seguida, descumprir prazo de pagamento de cerca de US\$ 500 milhões relativos a juros. A Argentina pleiteava que o início dos desembolsos só ocorresse em 2023.

Em agosto de 2020, a Argentina finalmente chegou a um acordo com seus credores privados. Foi anunciada a reestruturação de uma dívida de cerca de US\$ 65 bilhões (R\$ 347,75 bilhões) com os principais credores privados (não todos, mas os menores poderão optar pelo mesmo esquema de pagamento). A Argentina pagará R\$ 54,8 para cada R\$ 100 em dívidas, com carência de um ano. Para os cofres argentinos, o acordo representa uma economia de cerca de R\$ 30 bilhões, permite que o país saia de sua nona moratória e constitui o primeiro grande êxito político do presidente Alberto Fernández.

Em março de 2021, a vice-presidente Kirchner afirmou que o país não tinha recursos para arcar com os pagamentos ao Fundo. O ministro da economia argentino foi a Washington buscar renegociar a dívida pública argentina total, que chega a US\$ 323 bilhões. Ademais, com base em lei de emergência econômica aprovada no fim de 2019, o governo adotou uma série de medidas econômicas com repercussões internacionais, como aumento do imposto de exportações ou taxa de transações internacionais. Fernández e seus ministros mantiveram densa agenda internacional em busca de apoio para as negociações com FMI e Clube de Paris, incluindo uma “turnê europeia” do presidente, em 2021. Em março de 2022, o FMI aprovou um acordo *Extended Fund Facility* (EFF), por período de trinta meses, para reestruturar os US\$ 44 bilhões desembolsados pelo fundo como parte do empréstimo obtido em 2018. Imediatamente, foram liberados US\$ 9,6 bilhões para a Argentina em Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês). Esse tipo de acordo, no entanto, não envolve nenhuma redução, apenas um alargamento dos prazos, a fim de que o país tenha tempo de implementar reformas estruturais para corrigir problemas crônicos. Em setembro de 2022, o FMI completou a segunda revisão do acordo, liberando mais US\$ 3,8 bilhões para a Argentina. O acordo prevê um total de US\$ 17,5 bilhões para auxiliar a Argentina a reequilibrar seu balanço de pagamentos e arcar com os compromissos assumidos junto ao Fundo. Ao completar a terceira revisão do acordo, em dezembro de 2022, o FMI liberou mais US\$ 6 bilhões, elevando para US\$ 23,5 bilhões o montante já desembolsado. Em junho de 2023, Fernández enviou uma carta a Biden, assinada pelos chefes de Estado de Brasil, México, Chile, Colômbia, Bolívia e Paraguai, pedindo apoio à Argentina em suas negociações com o FMI para revisão de seu acordo. Em agosto, a Argentina chegou a um acordo com o FMI para evitar uma moratória que desestabilizaria o país antes das eleições previstas para outubro. Pelo acordo, que concluiu as quinta e sexta revisões trimestrais do programa de empréstimo de US\$ 44 bilhões, o FMI aceitou a liberação de US\$ 7,5 bilhões, e a Argentina promoveu desvalorização de sua moeda. A vitória de Javier Milei nas eleições “Primarias, Abiertas,

Simultáneas y Obligatorias” (PASO), no mesmo mês, acelerou a desvalorização da moeda, o que foi respondido por aumento da taxa de juros para controlar a saída de dólares do país.

No primeiro mês de governo Milei, a China decidiu congelar um empréstimo de US\$ 6,5 bilhões à Argentina, no marco do acordo de *swap* cambial entre os dois bancos centrais, renovado pela administração Fernández. O montante seria utilizado para pagar parcela do empréstimo assumido pela Argentina junto ao FMI. Em 12 de junho de 2024, no entanto, o Banco Central da Argentina e o Banco Central da China anunciaram a renovação da totalidade da parcela ativada do *swap* cambial de US\$ 5 bilhões por um período de doze meses, com a desativação total da parcela prevista para meados de 2026. A medida visa à melhor gestão dos fluxos da balança de pagamentos em momentos críticos para a economia da Argentina. Em comunicado, o Banco Central da Argentina informou: “Dessa forma, a cooperação entre ambas as instituições monetárias, iniciada em 2009, foi renovada, e os laços financeiros e econômicos entre os dois países foram reforçados”.

A CAF, por sua vez, aprovou, em dezembro de 2023, um crédito de curto prazo para a Argentina, na ordem de US\$ 960 milhões, para poder arcar com parte do valor que deve ser pago ao FMI. O FMI, por sua vez, emitiu um comunicado à imprensa, também em dezembro de 2023, respaldando as medidas anunciadas pela equipe econômica de Milei. Em janeiro de 2024, Argentina e FMI deram continuidade às negociações para a conclusão da sétima revisão trimestral, que deveria ter ocorrido em novembro, mas foi suspensa em razão do cenário eleitoral. Ambos acordaram a liberação de US\$ 4,7 bilhões, que se somam aos US\$ 44 bilhões já liberados e que permitirão que a Argentina pague parcelas do empréstimo que venceriam em janeiro e fevereiro. Em contrapartida, o governo de Javier Milei comprometeu-se com uma série de ajustes econômicos, como a adoção de corte de gastos públicos, o aumento das reservas internacionais e o fortalecimento da capacidade financeira do Banco Central. Em nota, o FMI indicou que parte dos problemas econômicos atuais da Argentina são resultado de erros do governo anterior, de Alberto Fernández.

Em maio, o FMI deu sinal verde para liberar US\$ 800 milhões à Argentina. O FMI aprovou a oitava revisão do programa de financiamento ao país, destacando o “desempenho melhor que o esperado” no cumprimento das metas fixadas com o governo de Milei. O FMI citou o primeiro superávit fiscal em 16 anos, a redução da inflação, que beirava 290% ao ano, e a melhora nas reservas internacionais, o que abre caminho para a liberação dos US\$ 800 milhões previstos no programa. O acordo para a liberação dos novos recursos foi validado pela direção do fundo em junho de 2024.

Ainda no tema da diplomacia econômica, pode-se mencionar o pleito argentino de acesso à OCDE. Embora não o tenha retirado, o governo Fernández não lhe deu mais prioridade. Quando da decisão dos EUA de privilegiar a acesso brasileira, a Argentina declarou que entrar na OCDE, no momento, traria mais complicações do que benefícios. A Argentina teve o convite congelado depois que o governo de Alberto Fernández não se comprometeu com os valores da entidade nas condições demandadas pela organização em janeiro de 2022. Em junho de 2022, a OCDE aprovou o roteiro para a adesão do Brasil e do Peru, mas não da Argentina, apesar das “conversas positivas” com o país. Com a retomada do interesse manifestada pelo governo Milei, em maio de 2024, a OCDE aprovou o roteiro para a adesão da Argentina.

## 1) O Brasil na história das ideias políticas da Argentina

Em seu artigo intitulado “O Brasil na história das ideias políticas da Argentina”, o embaixador Alessandro Candéas apresenta, de forma sintética, as principais correntes de pensamento argentinas ao longo da história e quais as suas visões sobre o Brasil. Para o embaixador, a relação entre os países passou de uma instabilidade estrutural no início do século XIX para uma estabilidade estrutural no final do século XX.

Candéas entende que a relação com o Brasil ajudou a induzir como o país platino se estruturou ao longo da história e como formou sua imagem e suas identidades próprias. Recorrendo ao resultado de pesquisas de opinião na Argentina sobre a imagem do Brasil, Candéas revela que há uma imagem de contrastes: o Brasil é visto como um país “grande”, “poderoso” e “industrial”, mas também como “belo” e “selvagem”. Como aspectos positivos na visão argentina, estaria a presença no Brasil de uma classe dirigente mais eficaz e de uma política externa de destaque. Existe também uma desconfiança em relação ao Brasil, principalmente sobre sua capacidade de “levar vantagem” na relação entre os países. O MERCOSUL ocupa lugar prioritário na opinião pública argentina sobre o Brasil. De modo geral, a visão relativamente positiva do Brasil é majoritária em todo o quadro político-ideológico argentino, e o país é visto como um competidor, mas também como um sócio importante.

Ao longo da história, diferentes correntes de pensamento político tiveram destaque na formulação da política externa argentina, e cada uma delas teve sua visão da relação com o Brasil. Entre elas, destacam-se a corrente vinculada ao ideal de “excepcionalidade argentina”, o liberalismo, o nacionalismo, o radicalismo, o peronismo, a terceira posição e a autonomia heterodoxa, o desenvolvimento e o menemismo.

Desde meados do século XIX, a elite portenha defendeu uma imagem de excepcionalidade do país. Com base no rápido enriquecimento, fruto do *boom* exportador de carnes e trigo, foi criada a imagem da Argentina como parte de um mundo desenvolvido, como um país europeu transplantado para a América do Sul, o que serviu de base para um grande otimismo e visão de excepcionalidade do país. Essa visão influenciou a inserção internacional do país e também a visão sobre o Brasil por muito tempo, tendo impactos até os dias atuais. Essa orientação política argentina via o país como mais próximo da Europa que da América Latina. Nessa visão, o Brasil era tido como um país inferior dos pontos de vista político, étnico e cultural. Esse europeísmo justificava uma oposição a maiores aproximações tanto com o Brasil como com os Estados Unidos e com as iniciativas pan-americanistas. Essa visão perdeu força ao longo do século XX, porém ainda é possível observar suas influências no país.

O liberalismo argentino tem como bases as gerações de 1837 e 1880, tendo como expoentes Sarmiento e Alberdi, no primeiro período, e Mitre, Avellaneda e Roca, no segundo. Essa corrente liberal-conservadora defendia a inserção internacional da Argentina como país exportador de matérias primas e importador de manufaturados e foi favorável ao aprofundamento das relações com o Brasil.

Entre 1880 e 1916, a Argentina foi governada pelo Partido Autonomista Nacional, período que foi convencionado como “República Conservadora”. Durante esse período, a política externa argentina manteve como prioridade a relação com a Europa, dentro da visão europeísta anteriormente citada. Na relação com o Brasil, durante o período, há momentos de rivalidade – exemplificados no episódio em 1908 do telegrama do Barão do Rio Branco interceptado e falsificado por Zeballos - e outros de tentativas de aproximação, mesmo que de pouco impacto imediato – como as visitas presidenciais em 1899 e 1900, a proposta do Pacto ABC e a defesa do

incremento do comércio bilateral por setores políticos argentinos. Entretanto, de forma geral, pode ser considerado que a política externa dos governos liberais argentinos ligados à oligarquia rural era favorável a um bom relacionamento com o Brasil, à diferença de outras correntes mais nacionalistas.

Candeas destaca, ainda, o pacifismo como doutrina política externa argentina a partir da presidência de Julio Roca, na década de 1880. Essa doutrina teria inspirado a posição argentina em diversos momentos, como nas tentativas de aproximação com o Brasil no final de década de 1890 e na década de 1930, na formulação da “doutrina Drago”, na defesa do arbitramento para solução de conflitos, na atuação argentina durante a Guerra do Chaco, na defesa do Tratado Antibélico e na neutralidade durante as duas guerras mundiais.

A partir de 1916, e até 1931, o país foi governado pela União Cívica Radical. A plataforma de política externa do partido foi de defesa da soberania e antiamericanismo. Em relação ao Brasil, o radicalismo teria uma posição mais nacionalista e relativamente antibrasileira.

O nacionalismo é destacado por Candeas como elemento importante na política externa argentina ao longo da história. O autor destaca duas principais correntes nacionalistas no país, a populista e a de direita. A populista pode ser, também, dividida em duas, a yrygoyenista e a peronista. A primeira tem como referência a Hipólito Yrygoyen, primeiro presidente eleito pela UCR. Já a segunda cresceu em volta da figura de Juan Domingos Perón, presidente entre 1946 e 1955 e entre 1973 e 1974. Já a vertente de direita do nacionalismo, tem como figuras de destaque nas décadas de 1920 e 1930, Carlos e Frederico Ibarguren e Leopoldo Lugones. Essa vertente nacionalista autoritária ganhou espaço na política argentina após os golpes de Estado de 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 e 1976. Enquanto o nacionalismo populista tinha tendências de esquerda, isolacionistas e anti-imperialistas, mas também latino-americanistas, o que abria espaço para alguma aproximação com o Brasil, o nacionalismo autoritário reivindicava a figura de Juan Manuel Rosas e se opunha à visão de mundo liberal predominante na argentina desde o final do século XIX, o que levava a uma posição de maior confrontação com o Brasil.

Durante os primeiros anos do governo Perón (1946-1949), tem lugar o chamado peronismo clássico, com base nos princípios pragmáticos da soberania popular, potência econômica e luta anti-imperialista. O peronismo na Argentina e o varguismo, no Brasil coincidiam em suas bases políticas - as forças armadas e as classes trabalhadoras. Durante o primeiro período peronista, houve aumento no comércio com o Brasil, como forma de evitar o boicote imposto pelos Estados Unidos à Argentina.

A estratégia de inserção internacional argentina durante os governos peronistas, oposta ao eurocentrismo anterior, pode ser caracterizada pelos conceitos de “terceira posição” e de “autonomia heterodoxa”. A “terceira posição”, formulada em 1946, foi a doutrina que orientou a política externa argentina entre 1947 e 1954. A “terceira posição” não só se opunha ao eurocentrismo como falado anteriormente, mas também ao isolacionismo e ao obstrucionismo que marcaram a política externa argentina nos anos anteriores à ascensão de Perón. A política externa do governo Perón buscou nos anos seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial sair da política isolacionista até então predominante no país, participando das Conferências do Rio de Janeiro (1947) e de Bogotá (1948), e assinando a Ata de Chapultepec e o Tratado de São Francisco, que estabelece a ONU. A Argentina também optou pela multiplicação dos acordos bilaterais de intercâmbio comercial com a América Latina, em especial com o Brasil, e apoiou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a integração econômica na região. Novamente, durante seu terceiro governo, Perón buscou reverter o isolamento diplomático da Argentina, e,

para isso, promoveu a distensão nas relações com o Brasil e fez gestos de aproximação com o Paraguai e o Uruguai.

A terceira posição é classificada pelo diplomata e advogado argentino, Juan Carlos Puig, em seu estudo sobre a política internacional argentina e a questão da autonomia, como parte do conceito de autonomia heterodoxa. Esta teria como característica uma política que, embora não confrontasse diretamente os interesses estratégicos da potência dominante, teria um projeto em grande medida dissidente, principalmente no tocante à defesa dos próprios interesses.

Outra importante característica da política argentina a partir da década de 1940 é o desenvolvimentismo, o que aproximava a Argentina do Brasil. O nacional-desenvolvimentismo, formulado na década de 1950, assimilava elementos da “terceira posição” peronista, como o universalismo, e do nacionalismo econômico radical, como a busca da superação da dependência e a ampliação da autonomia. Seus componentes são: o não alinhamento, a reforma do sistema econômico e financeiro internacional, a oposição ao congelamento da distribuição do poder mundial, a integração latino-americana, a industrialização via substituição de importações e a diversificação de sócios comerciais, sem barreiras ideológicas.

No final da década de 1950 e no início da década de 1960, durante a presidência de Arturo Frondizi (1958-1962) na Argentina, coincidiram governos desenvolvimentistas nos dois países. Frondizi, da ala conhecida como Intransigente da UCR, foi eleito com apoio dos peronistas, proibidos de participar das eleições daquele ano. Seu governo foi influenciado pelo pensamento cepalino e adotou políticas nacional-desenvolvimentistas, assimilando elementos da “terceira posição” peronista e do nacionalismo econômico radical. O modelo econômico adotado durante esse período tinha como base a consolidação do mercado interno e uma economia semifechada, o que prejudicava a abertura do mercado argentino para a indústria brasileira. Entretanto, houve aproximação política entre os países, com destaque para a agenda de conversações de Uruguaiana, que foi ampla e abrangeu temas das relações bilaterais, latino-americanas, hemisféricas e globais. Nesse momento, foram abandonadas desconfianças mútuas, e foi iniciado um esforço de cooperação. Ambos os países apoiaram a constituição da ALALC e do BID, e houve concordância entre Frondizi e Kubitschek sobre a Operação Pan-Americana e entre Frondizi e Quadros sobre a necessidade de deixar o Hemisfério Americano de fora da confrontação bipolar da Guerra Fria.

A presidência de Frondizi acabou com um golpe militar em 1962, porém entre 1962 e 1966, a Argentina foi governada por dois presidentes civis da UCR, José Maria Guido (1962-1963) e Arturo Illia (1963-1966). A política externa durante o governo Illia manteve em grande parte o caráter desenvolvimentista do período anterior, mas com perfil de menor confrontação política com o Estados Unidos, enquanto era mantida certa confrontação no campo econômico. Foram reforçados elementos históricos da política externa argentina principalmente dos governos radicais, como o pacifismo, o desenvolvimentismo e o foco na América Latina na estratégia de comércio exterior e desenvolvimento, através de acordos bilaterais e multilaterais.

Após novo golpe de Estado, a Argentina viveu governos militares entre 1966 e 1973 e entre 1976 e 1983, com o período do terceiro peronismo entre eles.

Durante os governos militares na Argentina, a partir de 1966, predominou o paradigma nacionalista autoritário, já citado anteriormente. De forma similar ao que aconteceu no Brasil, a agenda de política externa foi centralizada em questões de segurança nacional sob a ótica da contrainsurgência exportada pelos Estados Unidos, sendo esta o único espaço de cooperação militar por meio da Operação Condor. Cabe destacar, também, a convergência dos governos militares dos países no repúdio ao TNP em 1968, sob o argumento do desequilíbrio e congelamento de poder. Durante o período da “Revolución Argentina”, houve também aumento na desconfiança



bilateral, incrementada pela rivalidade econômica, devido à industrialização no Brasil, que aumentava o diferencial de poder entre os países. A questão do aproveitamento do potencial hidrelétrico dos rios compartilhados ganhou importância geopolítica, tendo a Argentina buscado obstaculizar a construção de Itaipu. A questão foi levada pelo país para fóruns internacionais, como na CNUMAH em 1972, tendo a Argentina conseguido vitórias diplomáticas, como no apoio dos países do Movimento Não Alinhado<sup>29</sup>. O país também buscou assinar atos bilaterais com o Uruguai e a Bolívia sobre a utilização dos rios, o que contrariava a diplomacia brasileira, pois iriam contra o Tratado da Bacia do Prata.

Após a volta do peronismo em 1973, a política da terceira via é brevemente retomada. Porém, em 1976, novo golpe de Estado trouxe novamente os militares ao poder no país.

A relação com o Brasil permaneceu tensa durante os anos 1970, porém segundo Candeas, não se tornou mais aguda pois chegou a um ponto mais grave na relação com o Chile, e os estrategistas argentinos preferiram não abrir duas frentes de tensão. Em 1979, o governo argentino distensionou as relações com o Brasil, com a assinatura do Tratado Tripartite sobre o emprego dos recursos hidrelétricos, incluindo o Paraguai. Ainda durante os regimes militares, a postura brasileira frente a Guerra das Malvinas foi de apoio à Argentina, e o Brasil representou os interesses diplomáticos argentinos junto ao Reino Unido.

Com o fim dos governos militares nos dois países durante os anos 1980, a aproximação e cooperação ganharam força. Na Argentina, a UCR voltou ao governo, sob a presidência de Raúl Alfonsín. Na política exterior, um dos principais objetivos foi desvincular a Argentina da polarização Ocidente-Oriente. O país procurou incrementar suas relações com a Europa, ter uma relação mais madura com os Estados Unidos (reconhecendo diferenças e concordâncias) e conferir maior importância ao entorno regional e sua integração. Na relação com o Brasil, o país passou de uma postura confrontacionista para uma favorável à integração, que aconteceu em diversas áreas. Um exemplo relevante é a agenda nuclear, na qual, os países promoveram visitas presidenciais mútuas aos centros atômicos dos países, e foram iniciados os mecanismos de cooperação e concertação que iriam culminar na ABACC e no Acordo Quadripartite com a AIEA, ambos de 1991. A agenda de integração econômica entre os países, mesmo que já tivesse tido relevância sob o paradigma do desenvolvimentismo influenciado pelo pensamento cepalino, recebeu verdadeiro impulso apenas a partir da década de 1980, sendo concretizada no MERCOSUL, já no início da década seguinte. A união aduaneira com o Brasil foi vista pela Argentina na década de 1990 como um projeto econômico-comercial, que proporcionaria ganhos de escala ao ser possível acessar o mercado brasileiro.

Alfonsín foi sucedido por Carlos Menem, em 1989. Menem fazia parte do Partido Justicialista (peronista) e governou a Argentina até 1999. A vitória de Menem significou o retorno do peronismo ao poder; entretanto, o menemismo, significou uma síntese de elementos contraditórios da política argentina, como a reivindicação da política liberal-conservadora da “generación del 80” - no relativo à prosperidade econômica, à estabilidade política e à “relação especial” com a potência mundial – com elementos do peronismo clássico - no que tange ao populismo, ao pragmatismo e à integração regional. Mesmo com setores políticos argentinos defendendo a adesão do país à ALCA e ao NAFTA, em detrimento da integração com o Brasil, o governo Menem manteve o comprometimento do país com o processo de integração do MERCOSUL.

---

<sup>29</sup> Como consequência, a Argentina ingressaria como membro pleno do MNA em 1973, às vésperas do retorno de Perón ao poder.

A cooperação entre os países ganhou força em diferentes áreas, inclusive em defesa e segurança. Em 1997, foi estabelecida Aliança Estratégica, e foi criado o Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação em Temas de Defesa e Segurança Internacional. Em 2005, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa. Mesmo com a aproximação, a questão da ampliação do Conselho de Segurança, entretanto, permanece como uma divergência entre os países.

Já na década de 2000, a integração econômica com o Brasil ajudou a Argentina a superar a crise de 2003, e o processo foi aprofundado. Nas eleições de 2003, o projeto peronista de centro-esquerda liderado por Nestor Kirchner foi vencedor. O governo teve o apoio da maioria do peronismo e de parte da UCR nacionalista, e defendia o aprofundamento das relações com o Brasil e o MERCOSUL. Foi reeditada a “autonomia heterodoxa” peronista, baseada em diretrizes como integração regional, latino-americanismo, multilateralismo e recomposição das relações com Estados Unidos e Europa. Durante a era Kirchner o país aprofundou o relacionamento com o Brasil, tornando-o mais complexo e abrangente, e tornando o MERCOSUL um polo dinâmico na América do Sul, com cadeias produtivas integradas e intenso comércio. Hoje, a integração com o Brasil é apoiada por praticamente todo o espectro político argentino, seja à esquerda – sob a perspectiva do latino americanismo e anti-imperialismo – ou à direita - sob a perspectiva do livre comércio.

#### m) O lugar da Argentina na Política Externa Brasileira de 2003 a 2022

O artigo da professora Miriam Gomes Saraiva aborda o lugar da Argentina na política externa brasileira, com destaque para a visão do país como parceiro estratégico do Brasil, desde o primeiro governo Lula até o final do governo Bolsonaro.

De acordo com a autora, Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores durante os dois primeiros governos Lula, pertencia à corrente autonomista<sup>30</sup> dentro do Itamaraty, a qual defendia uma reforma das instituições internacionais, o que permitiria um melhor espaço para a inserção internacional do país. Parte importante dessa estratégia era a política de integração regional e de fomento ao desenvolvimento. O país assumiu um papel de *agenda-setter* na América do Sul, buscando construir iniciativas fortes com os vizinhos e assumir a liderança regional.

O primeiro governo Lula coincidiu na Argentina, com a presidência de Nestor Kirchner, e a volta do peronismo de esquerda ao poder, que adotou uma política neodesenvolvimentista no país vizinho. As similitudes políticas entre os governos geraram expectativas quanto a aliança estratégica entre os países e sua capacidade de enfrentar desafios regionais e globais em conjunto. A relação, porém, não foi tão simples. A política desenvolvimentista na Argentina e o modelo econômico implementado, mesmo abrindo espaços para a integração produtiva, traziam dificuldades para concretizar essa integração. A autora entende, portanto, que, naquele momento, prevaleceu um modelo mais cooperativo do que integracionista.

---

<sup>30</sup> Miriam Gomes Saraiva em seu artigo “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas”, distinguiu duas correntes, que mesmo partindo de crenças e objetivos de longo prazo similares, têm visões de mundo e estratégias diferentes. Os autonomistas, com destaque nos governos do PT, propõem uma postura mais autônoma e proativa do Brasil na política internacional como estratégia para o país atingir o status de potência global, assumindo uma postura mais reformista em relação à ordem mundial. Os institucionalistas pragmáticos, por sua vez, que foram mais fortes durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, defendem um maior apoio aos regimes internacionais como forma do país conseguir insumos para seu desenvolvimento e sua ascensão internacional.

Preocupações na Argentina, quanto ao tamanho da economia brasileira e a assimetria na relação levaram à imposição de medidas defensivas no comércio por parte da Argentina. Em 2006, contra as preferências do empresariado brasileiro e como concessão ao país vizinho, foi assinado o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), que previa a proteção de setores da indústria nacional, quando as exportações do país vizinho ameaçassem causar dano à economia do país. Mesmo assim, o eixo bilateral Brasil/Argentina teve um peso importante enquanto base política de reordenamento do MERCOSUL e havia de modo geral boa vontade de ambos os lados. Setores progressistas dentro do governo argentino defendiam uma aliança estratégica com o Brasil, que permitiria uma liderança coletiva, e a superação definitiva da rivalidade.

As relações bilaterais, entretanto, também têm outros problemas, além dos já citados na política comercial. A projeção do Brasil no cenário internacional trouxe novas áreas de atuação para a diplomacia brasileira, que não foram acompanhadas pela Argentina, o que gerou certa desconfiança no país vizinho. A política externa assertiva do Brasil na região chocou-se com concepções nacionalistas na Argentina, que a viam como uma tentativa de liderança individual na região. Frente a essas percepções, a diplomacia brasileira buscou manter um perfil baixo e não comprometer as relações e os importantes avanços já conquistados. Entre as iniciativas de tentativa de superação da rivalidade no período, por meio de uma estratégia cooperativa, pode ser citada a falta de apoio da Argentina à candidatura brasileira para o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que foi contrabalançada pelo compromisso de participação de um diplomata argentino na delegação brasileira junto àquele órgão, o que deu início a prática de incorporar diplomatas do outro país nas delegações de cada um junto ao CSNU.

A partir de 2007, com a ascensão de Cristina Fernández de Kirchner à presidência argentina houve nova aproximação entre os países e diminuição dos atritos a nível regional. Mesmo com as dificuldades de aproximação na política externa, a integração entre as sociedades atingiu significativo avanço. A cooperação entre diferentes ministérios, como educação, ciência, tecnologia e cultura, também cresceu. Entretanto, a projeção internacional autônoma do Brasil, que não se traduziu em ganhos para a Argentina ou para o MERCOSUL, seguiu causando mal-estar na chancelaria argentina. Além disso, divergências quanto a questões de política internacional e negociações econômicas internacionais persistiram.

Durante os governos Dilma Rousseff, as estratégias de política externa foram em grande parte mantidas, permanecendo a América do Sul como lugar de destaque para a política externa brasileira. O país, entretanto, reduziu seu ativismo no exterior em decorrência dos impactos da conjuntura econômica global e da situação econômica e política interna. Além disso, pode ser considerado que houve um esvaziamento do papel do MRE na formulação e execução da política externa, passando a haver uma difusão do *policy making* entre diferentes ministérios.

Na relação bilateral, as restrições comerciais impostas pela Argentina permaneceram até 2015, porém o governo brasileiro passou a mostrar menor disposição para contorná-las. Em decorrência, houve redução das exportações brasileiras para a Argentina, e, devido a políticas estatizantes nesse país, os investimentos brasileiros foram afastados, tendo os investimentos do BNDES na Argentina quase terminado em 2014. Na dimensão política da relação, houve maior aproximação, como em relação às questões do MERCOSUL, incluindo a suspensão do Paraguai a entrada da Venezuela. Com a crise política e econômica no Brasil a partir de 2015, e as críticas de atores políticos à política externa fizeram com que a atuação do país no exterior, inclusive na relação com a Argentina diminuísse sua intensidade.

Já no governo Michel Temer, a situação de crise econômica e política permaneceu, e a atuação externa do país foi em um primeiro momento assegurar a legitimidade do governo perante

o resto do mundo. Foram escolhidos dois chanceleres vindos da política e próximos dos institucionalistas do Itamaraty, e foi retornada a centralidade do *policy making* ao MRE. O país, então, deixou de lado a sua perspectiva de liderança regional, o que abriu espaço para que outros Estados buscassem assumir o papel.

Os governos Temer e Macri coincidiam politicamente, assumindo ambas políticas de cunho liberal. Nesse momento, o governo argentino demonstrou apoio à gestão Temer em meio às questões de legitimidade e houve coincidências principalmente sobre a flexibilização do MERCOSUL e aproximação com a Aliança do Pacífico, e nas tentativas de avançar com acordos com países fora do bloco, principalmente o com a UE. Outro ponto de ação comum foi no esvaziamento da UNASUL.

A partir de 2019, com o início do governo Jair Bolsonaro, segundo a autora, houve uma ruptura na política externa brasileira. A atuação externa não seguiu nenhuma das duas principais correntes de pensamento predominantes no País desde os anos 1990, a autonomista e a institucionalista. O país passou nesse momento a adotar em sua política externa como postura ideológica o antiglobalismo, o anticomunismo e o nacionalismo religioso. Durante o governo Bolsonaro, houve pouco interesse de seus principais grupos de apoio na política para a América do Sul, a não ser por parte de grupos mais ideológicos que focaram, então, sua atenção na situação da Venezuela. Durante o governo Macri, mesmo os governos coincidindo no espectro político de direita, houve relativa distância entre ambos. Essa distância se acentuou a partir das eleições que terminaram com a vitória de Alberto Fernández, quando governo brasileiro passou a tecer críticas a Fernández mesmo antes deste assumir a presidência. De acordo com Saraiva, as relações Brasil-Argentina não ficavam tão distantes desde a década de 1980. Em relação ao MERCOSUL, mesmo que houvesse discursos de integrantes do governo brasileiro contra o bloco, a política do país não teve significativas mudanças em relação ao governo Temer. Foi concluída a negociação do pilar comercial do Acordo de Parceria com a União Europeia, ainda durante o governo Macri na Argentina, e houve pressões brasileiras para redução da TEC.

A partir de 2021, com a mudança da chancelaria no Brasil e a ascensão de Carlos França ao cargo, buscou-se melhorar as relações do país com a região. A interação entre a chancelaria brasileira e o embaixador argentino no Brasil, Daniel Scioli, foi boa.

#### n) Discurso na AGNU em 2024

Javier Milei, presidente da Argentina, destacou que é um economista liberal libertário, não um político, e que assumiu a presidência após um século de políticas coletivistas fracassadas na Argentina. Alertou as nações sobre os perigos que a ONU enfrenta se não cumprir sua missão original. Disse que a organização foi criada após a Segunda Guerra Mundial para garantir que tais atrocidades nunca mais se repetissem. Elogiou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Destacou que, desde a criação da ONU, o mundo viveu um período de 70 anos de paz relativa e crescimento econômico.

No entanto, criticou a organização por ter-se desviado de seus princípios fundadores, transformando-se em uma entidade que tenta impor agendas ideológicas aos Estados. Nesse sentido, criticou a Agenda 2030, considerando-a um “programa de governo supranacional socialista”, contrário à soberania dos Estados e aos direitos individuais. Argumentou que as políticas da Agenda 2030 aprofundam a pobreza e a desigualdade. Para Milei, a prosperidade só pode ser garantida pela limitação do poder governamental.

Milei acusou a ONU, ainda, de violar a liberdade, classificando as quarentenas globais de 2020 como um crime contra a humanidade. Criticou a participação de ditaduras como Cuba e Venezuela no Conselho de Direitos Humanos, a incapacidade da ONU em responder ao terrorismo e em proteger a soberania territorial dos seus membros, como no caso das Ilhas Malvinas. Denunciou o uso do veto pelos membros permanentes do CSNU para proteger interesses particulares. Também criticou políticas que considerou “malthusianas”, tendo condenado as políticas de direitos sexuais e reprodutivos, que ignoram a queda das taxas de natalidade nos países ocidentais, e a atuação do Fórum Econômico Mundial para promover políticas do tipo “Emissão Zero”, que são prejudiciais aos países pobres.

Milei defendeu que a ONU retomasse o papel para o qual foi originalmente concebida e anunciou que seu país abandonará sua posição histórica de neutralidade e liderará a luta em defesa da liberdade. Conclamou as nações do mundo livre a rejeitar o Pacto para o Futuro e a alegada “agenda woke” e a criar uma nova agenda para a ONU baseada na liberdade.

o) Discurso na AGNU em 2023

O presidente Alberto Fernández destacou as profundas mudanças em curso no mundo, referindo-se à era pós-pandemia, às crises climáticas, à guerra na Ucrânia e aos avanços tecnológicos na inteligência artificial. Defendeu acelerar a implementação dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e criticou o sistema financeiro internacional como “abusivo e inalterado”, mencionando especificamente o FMI. Abordou a questão da fome no mundo, mencionando a perda de mais de 20% das exportações agrícolas da Argentina devido à pior seca dos últimos cem anos. Defendeu um sistema de comércio internacional mais justo, transparente e equitativo para produtos agrícolas, criticando subsídios e especulações financeiras. Fernández apontou o bloqueio do corredor de Lachin pelo Azerbaijão e instou a comunidade internacional a agir para prevenir novas perseguições étnicas, raciais ou religiosas. Argentina fez apelos pela proteção de vítimas de desaparecimento forçado e pela intervenção nos direitos humanos na Guatemala. O presidente condenou medidas coercitivas unilaterais por qualquer país ou bloco de poder, pedindo a remoção de Cuba da lista de apoiadores do terrorismo. Reafirmou os direitos soberanos da Argentina sobre as Ilhas Malvinas e criticou a postura do Reino Unido por ignorar a retomada de negociações sobre a disputa territorial e explorar recursos naturais na área de forma ilegal e unilateral.

p) Discurso na AGNU em 2022

Primeiramente, o presidente Alberto Fernández agradeceu o apoio internacional recebido após o atentado contra Cristina Kirchner, exaltando os valores democráticos da maioria da sociedade argentina, mas alertando para as ameaças ao Estado de Direito decorrentes dos extremismos gerados pela guerra e pela pandemia. Condenou as desigualdades sociais, explicitadas por esta última. Destacou a posição argentina pela paz e pelo diálogo no contexto do avanço militar da Rússia sobre o território ucraniano, evocando o Direito Internacional Humanitário, a autodeterminação dos povos e o respeito irrestrito à soberania dos Estados. Agradeceu o apoio de todos os Estados que ajudaram a Argentina no processo de renegociação de sua dívida externa, minimizando os custos econômicos e sociais para a população. Destacou a posição argentina de exportadora de alimentos e de tecnologias relacionadas, essencial no combate à fome mundial, e tratou de segurança energética, vinculando-a à promoção de meios sustentáveis.

Ressaltou a urgência dos problemas ambientais globais, buscando uma relação construtiva entre os Estados nos temas de biodiversidade, mudança do clima e poluição. Chamou atenção às medidas unilaterais de coerção, às quais a Argentina se opõe, mencionando os casos de Cuba e Venezuela, mas não da Rússia, e destacou a importância dos direitos humanos para a sociedade argentina, exemplificando-a com políticas domésticas nesse sentido. Por fim, posicionou-se a favor de um combate assertivo ao terrorismo, instando o Irã a cooperar com as autoridades argentinas quanto ao atentado contra a AMIA, em 1994.

q) Discurso na AGNU em 2021

O presidente Alberto Fernández afirmou haver uma tripla pandemia provocada por: desigualdade global; mudança do clima; e COVID-19. Nesse sentido, defendeu que vacinas devem ser bens públicos globais; defendeu maior compromisso com o Acordo de Paris, pois há um desapontamento com o não cumprimento da promessa de US\$ 100 bilhões para países em desenvolvimento para combater a mudança do clima; e defendeu a reforma da arquitetura financeira internacional, que traria “justiça financeira” para países altamente endividados. Quanto ao último tópico, Fernández advogou por um acordo multilateral para a reestruturação das dívidas soberanas e a ampliação do novo Marco Comum para Tratamento da Dívida do G20 para países de renda média. Também defendeu uma nova maneira de qualificar crédito soberano e um aprofundamento da discussão acerca de novo imposto mínimo global. Por fim, fez menção ao terrorismo, defendendo a aplicação da Estratégia Global da ONU contra o Terrorismo (2006), e reafirma a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas, clamando que o Reino Unido retome as negociações para acabar com situação colonial.

## 9.2. Estados Unidos da América

### I. Situação nacional

#### a) Economia

##### i. Caracterização geral e econômica

Os Estados Unidos (EUA) são considerados uma potência mundial desde pelo menos meados do século XX. Esta caracterização se dá, em grande medida, pelo seu poderio militar e econômico, assim como pelas suas dimensões populacional e geográfica e pela sua influência política e cultural no sistema internacional. Os EUA são o 4º maior país do mundo em extensão territorial, o 5º maior país do mundo em área contígua, e possuem a 3ª maior população do mundo, com cerca de 334 milhões de habitantes. Em termos religiosos, sua população se constitui de 52% de protestantes, 24% de católicos, 2% de mórmons, 2% de judeus, 1% de mulçumanos, 19% adepta a outras ou a nenhuma filiação religiosa. Sua única língua oficial é o inglês. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,927, ocupando a 20ª posição do ranking de 191 países, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Quanto à economia, os EUA registraram um produto interno bruto (PIB) nominal de US\$ 27,36 trilhões, em 2023, sendo o maior PIB nominal do mundo. Além disso, possuem o 2º maior PIB medido pela paridade de poder de compra (PPP)<sup>31</sup>, perdendo apenas para a China, cujo PIB em PPP foi de US\$ 34,64 trilhões em 2023. Em 2023, a economia dos EUA cresceu 2,5% em termos reais. De acordo com o FMI, a projeção do PIB em 2024 terá sido de crescimento de 2,7%. Por décadas, os EUA ocuparam a primeira posição nessas duas formas de mensuração do poder econômico nacional, sendo superados pela China no segundo índice desde 2014. Ademais, em termos militares, a economia estadunidense corresponde a 39% dos gastos militares do planeta.

##### ii. Inflação, juros e desemprego

Desde a pandemia de COVID-19, a economia global vem sofrendo com aumento das taxas de inflação e crescimento da incerteza econômica. A desorganização das cadeias globais de valor e o descompasso no ritmo de fechamento e de abertura comercial, com as políticas de incentivo à demanda ao redor do globo, vêm pressionando economias tão estáveis quanto a dos EUA até hoje. Soma-se a isso o aumento dos preços dos combustíveis, fretes e alimentos decorrente do conflito entre Rússia e Ucrânia, inclusive no mar Negro, na Europa. Nesse quadro, o banco central norte-americano – o *Federal Reserve* (FED) –, independente do Poder Executivo e com a missão explícita de controle dos preços na economia nacional, adotou uma postura de aumento da taxa de juros para controlar a inflação a partir de março de 2022.

Diante da incerteza econômica global, entretanto, a economia estadunidense apresenta alguns sinais de resiliência. O índice de desemprego apresentou forte tendência de queda desde a reabertura econômica após o fechamento causado pela pandemia, atingindo índices semelhantes ou até menores do que os registrados em fevereiro de 2020, antes da crise sanitária. Os 22 milhões de empregos perdidos nos períodos iniciais da pandemia de COVID-19 foram recuperados ao longo dos últimos três anos – e outros novos três milhões de vagas foram criadas e preenchidas.

---

<sup>31</sup> Os EUA são a referência do índice, de modo que seu PIB em PPP corresponde ao PIB nominal.

Ainda no que tange ao desemprego, é importante destacar que nos últimos meses o número de vagas de trabalho criadas no país ainda segue em crescimento, mas tem perdido fôlego. Tal tendência favorece uma postura menos rígida do FED em relação à taxa de juros.

Quanto à inflação, registrou-se, de agosto de 2022 a agosto de 2023, aumento de 2,5% no índice de preços (PCE, na sigla em inglês) do país. Destaca-se, porém, que grande parte desse aumento decorre de preços tradicionalmente voláteis, como alimentos e energia – sem esses dois itens, por exemplo, o índice cresceu apenas 0,1 ponto percentual no período em questão. Todavia, a inflação continua a pressionar os gastos das famílias e as contas públicas, inclusive, em parte, devido aos baixos índices de desemprego.

Apesar de uma relativa redução na pressão inflacionária ao longo de 2023, o FED manteve altas taxas de juros para controlá-la, ante a perspectiva de que os preços voltassem a subir mediante cortes bruscos de produção de petróleo pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e da OPEP+ ou de outras instabilidades causadas pelo conflito em curso na Ucrânia. No fim de setembro de 2023, o FED anunciou a manutenção da taxa de juros, que, em julho, foi reajustada em 0,25 ponto percentual, chegando à faixa de 5,25% a 5,5% – a maior em 22 anos<sup>32</sup>. A taxa de juros foi mantida inalterada até setembro de 2024, quando o FED a cortou em 0,5 ponto percentual, seguida por um novo corte, de 0,25 ponto percentual, em novembro, logo após as eleições. Em dezembro, o FED cortou a taxa básica de juros em 0,25 ponto percentual, para o intervalo entre 4,25% e 4,5%, e indicou que fará apenas duas reduções, também de 0,25 ponto cada, em 2025 e não as quatro previstas anteriormente.

As altas taxas de juros prejudicam a economia do país por desincentivar contratações e investimentos das empresas. Com efeito, muitos analistas entendem que as altas taxas de juros poderiam levar o país à recessão. No entanto, as autoridades do FED anunciaram, em setembro de 2023, que o objetivo da instituição é levar a cabo um “pouso suave”, isto é, buscar a redução da inflação sem prejudicar a economia. Com efeito, no anúncio do último aumento da taxa, o FED reconheceu que o risco de recessão está cada vez mais distante. Naquele momento, em meados de 2024, a expectativa do FED era de que a inflação apenas deverá atingir sua meta, de 2%, em meados de 2025<sup>33</sup>, o que foi revisto para 2026 no final de 2024.

Outra importante questão para a gestão do presidente Joe Biden foi a paralisação do governo devido a questões orçamentárias, embora o problema tenha sido equacionado provisoriamente no final de setembro de 2023. O desacordo entre republicanos e democratas sobre o orçamento para o ano fiscal seguinte, que teve início em 1º de outubro, ameaçou levar a máquina pública a interromper serviços do governo por falta de financiamento. Pela regra fiscal do país, caso uma lei de financiamento temporária não seja aprovada antes do fim do ano fiscal, visando a permitir a continuidade das operações do governo enquanto o orçamento termina de ser fechado, as agências federais têm de interromper suas atividades não essenciais – processo conhecido como *shutdown*. Já ocorreram três shutdowns nos últimos anos: 2013, 2018 e 2018-2019. Se não se houvesse chegado a um acordo entre governo e oposição, no último dia de setembro, esta teria sido a quarta paralisação parcial do governo na última década. Porém, apesar do alívio para a gestão de Joe Biden, o problema ainda persiste, porquanto o projeto de lei sobre as despesas do governo aprovado para dar cabo à situação tinha prazo de apenas 45 dias e não incluía questões sensíveis na política estadunidense, como financiamentos adicionais para a resistência ucraniana ou para segurança nas fronteiras. Em novembro de 2023, a Câmara e o Senado aprovaram nova lei de

---

<sup>32</sup> Como parâmetro, em março de 2022, os juros norte-americanos estavam na casa do 0,5%. Em dezembro de 2022, o índice já chegava a 4%.

<sup>33</sup> O FED revisou, em dezembro de 2024, sua projeção da inflação em 2025 de 2,1% para 2,5%.



financiamento temporário, que impede provisoriamente o shutdown até 19 de janeiro. A lei não inclui previsão de ajuda militar para Israel ou Ucrânia. Em 18 de janeiro de 2024, o Congresso aprovou uma nova extensão de dois meses para impedir o *shutdown*. Uma quarta extensão foi aprovada no final de fevereiro, juntamente à apresentação de uma proposta bipartidária de orçamento, a ser votada em dois grandes pacotes em março. O primeiro pacote, composto por seis dos doze projetos de lei de financiamento acordados, foi aprovada pelo Congresso e assinada por Biden no início de março. Esse primeiro pacote cobre departamentos como Justiça, Assuntos de Veteranos, Agricultura, Interior, Transporte, entre outros. O segundo, mais denso, precisava ser aprovado até 22 de março e cobriu assuntos como gastos militares, segurança doméstica, saúde, entre outros. Em 23 março de 2024, o Senado aprovou um pacote de US\$ 1,2 trilhão, que, além de evitar um *shutdown* parcial do governo federal até setembro, incluiu a contratação de dois mil policiais para aumentar o controle fronteiriço. Em setembro, pressionados pela iminência das eleições presidenciais, os congressistas conseguiram adiar um *shutdown* até dezembro. Em dezembro, houve novo adiamento até 14 de março, a despeito de desacordo com o presidente eleito Donald Trump a respeito do aumento do teto da dívida.

#### b) Política interna

Em meio a esse cenário econômico, o processo político norte-americano apresentou alguns sinais de conturbação ao longo de 2023 e de 2024. Dentre os elementos de incerteza, destacam-se as eleições presidenciais de 2024, os processos judiciais contra o ex-presidente Donald Trump, a tentativa de se levar a cabo um *impeachment* contra o presidente Joe Biden, decisões controversas da Suprema Corte do país e a inédita derrubada do presidente da Câmara dos Deputados.

##### i. Eleições de 2024 e processos contra Donald Trump

Em relação à disputa eleitoral de 2024, o presidente Joe Biden havia declarado que seria candidato pelo Partido Democrata. Sendo o incumbente e livre para uma reeleição, as prévias do partido apenas cancelaram sua candidatura. No entanto, seguiam havendo contestações, mesmo dentro de seu próprio partido, as quais se relacionam com questões relativas à sua idade e a seu estado de saúde – o que punha em xeque o consenso democrata em torno de sua indicação. Em julho de 2024, após um desastroso desempenho em debate com Donald Trump e uma série de gafes, que levantaram dúvidas sobre suas capacidades para o cargo, Biden desistiu de reeleição e apoiou a vice-presidente Kamala Harris. Após a desistência de Biden, democratas obtiveram o maior volume de doações em um só dia para as eleições de 2024. Kamala Harris foi confirmada como candidata democrata e anunciou que terá o governador de Minnesota, Tim Walz, como vice.

No Partido Republicano, a situação era menos definida, mas a figura do ex-presidente Donald Trump se manteve muito popular, de tal forma que o ex-mandatário sempre foi apontado como o nome mais provável a vencer as prévias do partido. No início de 2024,

Trump enfrentava 91 acusações na justiça, além de processos civis (difamação de jornalistas, abuso sexual e fraude empresarial). Havia quatro conjuntos de acusações: a compra do silêncio de uma atriz pornô, o caso dos documentos sigilosos, a questão da invasão do Capitólio em 6 de janeiro de 2021 e a interferência eleitoral na Geórgia. Embora nenhuma dessas ações seja capaz de tirá-lo da corrida eleitoral, haja vista que não há impedimentos legais para a candidaturas de pessoas que se tenham tornado réus ou mesmo que tenham sido presas, as acusações e eventuais condenações podem prejudicar sua imagem pública. Nesse quadro, não só a imensa lista de

julgamentos pode conflitar com eventos de campanha, como a exposição negativa da mídia pode prejudicar sua campanha para converter o voto dos “indecisos”.

A compra de silêncio da atriz pornô Stormy Daniels relaciona-se com a tentativa de que ela não revelasse, durante a campanha de 2016, um suposto caso entre os dois. A gravidade da acusação recai especialmente sobre o registro de tais gastos, de forma fraudulenta, como despesas de campanha. Em julho de 2024, Trump foi considerado culpado de todas as 34 acusações de falsificação de registros comerciais para encobrir o pagamento pelo silêncio de Daniels. O caso marcou o primeiro julgamento criminal de um presidente dos EUA e fez de Trump o primeiro presidente na história do país a ser condenado por um crime, por júri composto por sete homens e cinco mulheres. Em novembro, já após a reeleição de Trump, o juiz do processo decidiu adiar indefinidamente o anúncio da sentença do caso. Entretanto, no mês seguinte, um juiz de Nova York negou anular a condenação de Donald Trump, apesar do argumento da defesa de que Trump tem imunidade por ter sido e voltar a ser presidente dos Estados Unidos.

Já o caso dos documentos sigilosos caracteriza-se pela acusação de que o ex-mandatário teria levado documentos secretos sobre segurança nacional para algumas de suas casas particulares, caracterizando conspiração para obstrução da justiça e retenção de informação de interesse nacional. Em julho de 2024, a Justiça da Flórida encerrou o caso de acusação criminal relacionado à gestão indevida de documentos sigilosos. Em novembro, após as eleições, conselheiro especial do Departamento de Justiça anunciou a retirada das acusações criminais em dois casos federais contra o presidente eleito – pelo mal manuseio de documentos confidenciais e por tentar anular as eleições de 2020 -, baseando-se na política de longa data do Departamento de Justiça contra processar um presidente em exercício. Trump passará a gozar de imunidade a partir do início do exercício de seu novo mandato. O encerramento foi acatado por juíza federal, mas o caso poderá ser reaberto quando Trump deixar o cargo de presidente.

Por sua vez, a invasão do Capitólio motiva acusações contra Trump, na medida em que o ex-presidente teria incentivado a obstrução de procedimentos oficiais. Em agosto de 2023, novas acusações foram protocoladas, relacionadas à tentativa de reversão de sua derrota eleitoral de 2020 no estado da Geórgia. Esse processo o acusa de tentativa de interferência ilegal no processo eleitoral desse estado, para obter mais votos. Donald Trump, entretanto, nega todas as acusações em todos os processos, alegando serem motivadas politicamente. Em dezembro, as cortes supremas dos estados do Colorado e do Maine decidiram que Trump é constitucionalmente inelegível para comparecer às urnas em 2024, em razão de crime de insurreição. Trump recorreu à Suprema Corte dos EUA, que decidiu, de forma unânime, em março de 2024, que o ex-presidente pode disputar as eleições presidenciais, derrubando a sentença da justiça do estado do Colorado. A decisão vale para todo o país.

Em janeiro de 2024, foram iniciadas as prévias republicanas, um processo que se estendeu por todo o semestre. Na primeira votação, em Iowa, Trump foi vencedor com ampla margem contra os seus contendores. Na sequência, seu principal rival, o governador da Flórida Ron DeSantis abriu mão da candidatura em seu favor. A última pré-candidata republicana a renunciar, em março, foi Nikki Haley, que é ex-governadora da Carolina do Sul e foi embaixadora junto à Organização das Nações Unidas (ONU) em 2017 e 2018. A decisão da desistência, segundo a imprensa norte-americana, foi impulsionada pelos resultados da “Superterça”, data eleitoral em que há votação simultânea em quinze estados – Trump venceu em 14 deles.

Em fevereiro, o Tribunal de Apelação do distrito de Columbia decidiu que Trump não tem imunidade presidencial contra as acusações de incitação ao ataque ao Capitólio em 2021 e de tentativa de anulação do legítimo resultado das eleições de 2020. O argumento da imunidade

presidencial é a grande cartada da defesa de Trump para ganhar tempo, de modo a evitar que a data do julgamento atrapalhasse a indicação da candidatura do ex-presidente. Trump recorreu da decisão na Suprema Corte, alegando ter direito à imunidade presidencial porque as acusações se referem a atos cometidos enquanto ainda era presidente. A Justiça dos EUA já rejeitou o argumento em outras ocasiões; a Suprema Corte, porém, tem atualmente maioria conservadora (seis a três), formada por indicações do próprio Trump, e deu ganho de causa ao ex-presidente em junho. Em decisão de seis a três, os juízes conservadores decidiram que presidentes têm imunidade absoluta para ações relacionadas a suas responsabilidades centrais enquanto estiverem no cargo. A decisão favorece a estratégia da defesa de Trump, atrasando o julgamento das acusações apresentadas contra o ex-presidente no Tribunal de Apelação em Washington, pelas alegações de conspiração para derrubar as eleições de 2020.

Em julho, o ex-presidente sofreu um atentado em comício na Pensilvânia. Dias depois, a convenção do Partido Republicano oficializou a candidatura de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, tendo o senador por Ohio JD Vance como vice.

Em outubro, Trump sagrou-se vencedor nas eleições presidenciais, tendo vencido tanto nos sete estados-pêndulo quanto no voto popular geral, com cerca de 2,5 milhões de votos a mais que Harris, e obtido a maior votação da história de um candidato republicano a presidência no país. O Partido Republicano também venceu as eleições para o Senado e manteve o controle da Câmara dos Deputados, conquistado em 2022.

## ii. Processo de *impeachment* de Joe Biden

Em setembro de 2023, deputados do partido republicano abriram inquérito de *impeachment* contra o presidente Biden, devido a polêmicas relativas aos negócios de sua família. Os republicanos vinham pressionando há anos a sua administração, devido a supostas atividades comerciais irregulares fora do país, levadas a cabo pelo filho do presidente, Hunter Biden. No entanto, apenas em janeiro de 2023 conseguiram a maioria necessária na Câmara dos Deputados, para viabilizar o *impeachment*. O processo tem como base acusações de abuso de poder, corrupção e obstrução de investigações.

De acordo com os republicanos, Biden teria praticado o crime de tráfico de influência. Segundo as acusações, ele haveria beneficiado os negócios de seu filho na Ucrânia. Hunter participou, de 2014 a 2019, do conselho da companhia de petróleo e gás ucraniana Bursima. A polêmica da atuação do presidente Biden gira em torno de seu papel no esforço norte-americano de combate à corrupção no país europeu em questão, agindo, na época, como vice-presidente. Alega-se que sua atuação culminou no afastamento do procurador-geral ucraniano, impedindo-o de investigar casos de corrupção na empresa Bursima. De acordo com republicanos, a intervenção de Biden na Ucrânia era motivada para ajudar nos negócios e na reputação de seu filho.

O Departamento de Justiça dos EUA também investiga Hunter Biden por crimes desconexos com a atuação política de seu pai. Entre estas acusações contra o filho do presidente estão sonegação de impostos e posse ilegal de armas<sup>34</sup>. Setores do Partido Republicano alegam que a atuação do Departamento de Justiça, em relação a esses crimes, fora demasiadamente lenta e leniente, a fim de não prejudicar a imagem de Biden quando ainda era candidato à reeleição, lançando suspeitas de intervenção irregular do presidente nas operações desta instituição.

---

<sup>34</sup> No início de dezembro de 2024, pouco antes do fim do mandato, agindo na contramão do que anunciara anteriormente, Biden concedeu "perdão total e incondicional" ao seu filho, o que previne que Hunter seja preso.

A Casa Branca e apoiadores de Biden no Congresso negaram qualquer irregularidade, argumentando não haver provas de que o presidente teria recebido qualquer pagamento ou de que tenha participado de comportamento impróprio. Com efeito, a defesa democrata alegou que o Departamento de Justiça investigou o caso do tráfico de influência em prol da empresa Bursima durante a gestão de Trump, por oito meses, e encerrou as investigações devido à falta de evidência. Ademais, a defesa de Biden sustentou ainda o argumento de que outros países, independentemente da ação do então vice-presidente, apoiavam o afastamento do então procurador-geral ucraniano, visto que ele mesmo se encontrava envolvido em escândalos de corrupção.

Em dezembro de 2023, a Câmara aprovou a abertura do processo de *impeachment*. Biden afirmou tratar-se de um “golpe político infundado”. Em agosto de 2024, os comitês de investigação apresentaram seu relatório, no qual não indicam violações específicas que poderiam conduzir a um *impeachment*.

### iii. Suprema Corte

Analistas apontam uma “virada conservadora” no tom das suas decisões da Suprema Corte dos EUA. Alguns dos temas de destaque que geraram controvérsia no debate político nacional foram o direito ao aborto, as regras sobre porte de arma de fogo em público, a utilização de fundos públicos para financiamento de escolas religiosas, o enfraquecimento da proteção de direitos de pessoas da comunidade LGBTQIA+ e a proibição de políticas afirmativas nas universidades do país. Destaca-se haver um padrão nas votações: as decisões de caráter mais conservador foram apoiadas por seis dos nove juízes da corte. Desses seis, três foram nomeados por Trump, e os restantes foram nomeados por outros presidentes republicanos. As três juízas restantes, todas nomeadas por presidentes democratas, votaram sempre contra as decisões conservadoras. Devido ao conteúdo dos temas, nota-se uma extrema politização da instituição, ao menos no que tange à percepção da sociedade estadunidense acerca de suas decisões e atuação.

Em junho de 2022, a Suprema Corte anulou o direito ao aborto nos EUA. Esse direito era considerado constitucional nos EUA por quase 50 anos, partindo do precedente do caso *Roe contra Wade*. Agora, os estados da federação norte-americana têm maior autonomia para regular a questão. O caso *Dobbs contra a Jackson Women’s Health Organization* girava em torno da contestação de uma lei do Mississippi que proíbe o aborto após quinze semanas, inclusive em casos de estupro. Com a decisão, a lei do Mississippi foi considerada válida, sob argumento de que era necessário retornar o direito sobre decisões sobre o tema “ao povo e seus representantes eleitos”, isto é, estadualizar a questão.

Também em junho de 2022, a Suprema Corte anulou a lei que restringia o porte de armas em vias públicas em Nova York. A lei, de mais de um século, determinava que o porte de arma de fogo em público exigia uma licença especial. Essa licença, contudo, demandava a apresentação de uma causa justificada. A revogação da lei nova-iorquina tem como base, segundo o juiz Clarence Thomas, o direito dos cidadãos de se protegerem fora de casa com uma arma de fogo. Dessa forma, a exigência de apresentar uma justificativa para seu porte em público violaria a Constituição. A importância da decisão reside no precedente aberto para revogar leis similares existentes por todo o país, por exemplo, em estados como Califórnia, Massachusetts e Rhode Island, entre outros.

O terceiro caso destacado também foi julgado em junho de 2022. A Suprema Corte entendeu ser inconstitucional que o estado do Maine impedisse fundos públicos de serem usados por escolas para promoção do ensino religioso. Esse impedimento, segundo a opinião dos juízes que votaram favoravelmente à decisão, representaria uma forma de discriminação contra escolas

religiosas, afrontando a Primeira Emenda da Constituição, que reconhece a liberdade religiosa. O voto dissidente, no entanto, argumenta que ao decidir dessa forma, a Suprema Corte minimiza a importância da separação entre Estado e Igreja no país.

Ainda em junho de 2022, a Suprema Corte decidiu favoravelmente a um *webdesigner* do Colorado que se recusou a criar sítios eletrônicos para casamentos entre pessoas do mesmo sexo. O profissional, que é cristão, alegou motivos religiosos para se opor a essa demanda de trabalho. Representantes da comunidade LGBTQIA+ argumentam que a decisão reconhece, na prática, o direito de empresas privadas discriminarem membros de sua comunidade. Ademais, apontam que a decisão abre margem para futuras interpretações que permitiriam discriminações com base em raça ou deficiência física.

No mesmo mês, a corte também decidiu serem ilegais políticas afirmativas em universidades estadunidenses que visassem dar alguma prioridade a minorias raciais no processo de admissão. A decisão foi baseada no julgamento de dois casos: *Students for Fair Admissions, Inc. v. University of North Carolina* e *Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*. O direito a políticas afirmativas vinha sendo consistentemente reafirmado pela corte há mais de 45 anos. Para embasar a decisão, a corte apresentou o princípio da proteção da igualdade perante a lei, que, segundo o voto majoritário, deve ser aplicada sem consideração a qualquer diferença de raça, cor ou nacionalidade.

No final de julho de 2024, o presidente Biden anunciou plano para reformar a Suprema Corte, acabando com o caráter vitalício do cargo de juiz e impondo um código de ética. O projeto tem, no entanto, poucas chances de avançar no Congresso.

#### iv. Derrubada do presidente da Câmara dos Deputados Kevin McCarthy

No início de outubro de 2023, a Câmara dos Deputados derrubou seu presidente, Kevin McCarthy. É a primeira vez na história do país que isso acontece. McCarthy é considerado um moderado do Partido Republicano e foi derrubado com votos de deputados de extrema direita do partido, além dos deputados democratas. A extrema direita ficou contrariada com o presidente da Câmara, quando, no último dia de setembro, ele e os deputados do Partido Democrata fizeram um acordo para aprovar provisoriamente o orçamento e evitar um *shutdown*. Em janeiro de 2023, foram necessárias quinze rodadas de votação para que McCarthy recebesse o apoio de seus colegas mais conservadores e fosse finalmente eleito para o cargo, o que só foi possível depois de uma série de concessões.

Em novembro, após três rodadas, o republicano conservador Mike Johnson conseguiu aglutinar seu partido e foi eleito presidente da Câmara. Johnson foi reeleito, em janeiro de 2025, com o apoio de Donald Trump.

#### v. Dificuldades na aprovação de pacote de ajuda militar a Ucrânia e Israel no Congresso

Em fevereiro de 2024, o Senado vetou um pacote bipartidário de US\$ 118 bilhões, que reforçaria leis de imigração e controles na fronteira sul, ajudaria a Ucrânia a combater a invasão russa e apoiaria Israel em sua guerra contra o Hamas. A medida precisava de 60 votos para avançar no Senado, que os democratas controlam por estreita margem de 51 a 49. As medidas foram aglutinadas em um mesmo pacote por exigência dos republicanos, que demandaram contrapartidas no orçamento para controles migratórios em troca da aprovação de auxílio militar aos aliados dos EUA. Embora as prioridades dos republicanos tenham sido contempladas, o ex-presidente Donald

Trump os pressionou a rejeitar qualquer concessão, no contexto de sua campanha para derrotar o presidente democrata Joe Biden na eleição de novembro. Ainda assim, o Senado aprovou projeto de lei de ajuda de US\$ 95,3 bilhões para Ucrânia e Israel, com 22 republicanos votando a favor, o que cria um confronto com a Câmara, de maioria republicana, a qual pode barrar a aprovação do projeto. Em abril, após o presidente da Câmara, Mike Johnson, ter segmentado o pacote de ajuda militar, foram aprovados, nas duas casas, US\$ 60,84 bilhões para Ucrânia; US\$26,38 bilhões para Israel, incluindo US\$ 9,1 bilhões para ajuda humanitária – que não pode ser destinada à UNRWA; e US\$ 8,12 bilhões para região da Ásia Pacífico, que inclui Taiwan.

vi. Crise institucional entre a União e o Texas

Em janeiro de 2024, o governador do Texas, o republicano Greg Abbott, recusou-se a cumprir ordens do governo federal, embasadas por determinação da Suprema Corte, para retirar barreiras de arame farpado da fronteira com o México. Afirmou que sua autoridade está acima da lei federal e ordenou que a guarda nacional do Texas impedisse a *Border Patrol*, que é uma agência policial federal, de retirar o arame farpado. Abbott também anunciou a construção de base militar para 1,8 mil tropas na região da fronteira. Até fevereiro de 2024, governadores de 25 estados governados por republicanos declararam apoio a Abbott. Biden não federalizou a guarda nacional do Texas, apesar de pressões de deputados democratas, e declarou que poderia recorrer ao fechamento da fronteira com o México para agradar aos republicanos, em provável tentativa de salvar o acordo bipartidário no Congresso e garantir a continuidade do auxílio à Ucrânia. Em março de 2024, o Senado aprovou um pacote de US\$ 1,2 trilhão, que, além de evitar um *shutdown* parcial do governo federal até setembro, incluiu a contratação de dois mil policiais para aumentar o controle fronteiriço.

Abbott acusa o governo Biden de promover uma política de “fronteiras abertas”. A questão da fronteira sul dos EUA é antiga<sup>35</sup>, mas o debate atual remete à gestão Obama, quando a oposição republicana passou a utilizar o discurso de “fronteiras abertas” para atacar políticas migratórias formuladas pelos democratas. Esse discurso foi amplificado e radicalizado por Trump ainda em campanha, ecoando discursos anti-imigração que também ganhavam força na Europa. Desde 1992, o número de agentes da Patrulha da Fronteira quadruplicou (de cinco para vinte mil), barreiras e muros foram erguidos ao longo da fronteira com o México, e o número de detenções de migrantes irregulares bateu sucessivos recordes ao longo dos últimos anos, demonstrando a dificuldade de ingressar ilegalmente nos EUA. Os governos de Obama e Biden mantiveram ou ampliaram o reforço de segurança das fronteiras. Para mais detalhes sobre a política migratória dos EUA, ver seção seguinte sobre a política externa para a América Latina e o Caribe.

---

<sup>35</sup> Até os anos 1920, não havia grande controle fronteiriço entre EUA e México, não havendo necessidade de visto para mexicanos visitarem os EUA até a Primeira Guerra Mundial. Nos anos 1920, diversas restrições à migração foram aprovadas nos EUA, em um contexto de ascensão da Ku Klux Klan (KKK) e de um pensamento conservador anti-imigração. A Patrulha da Fronteira foi criada para evitar a entrada de chineses vindo do México, e logo mais restrições foram impostas contra a entrada de pessoas vindo daquele país. A fronteira sul foi fortificada e militarizada ao longo do tempo, com grande reforço das patrulhas durante a gestão Clinton e aumento das restrições após o 11 de setembro de 2001.

## II. Estratégia de Segurança Nacional

### a) Estratégia de Segurança Nacional 2022

A Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês) publicada em outubro de 2022 dispõe acerca das prioridades estratégicas para a segurança dos Estados Unidos (EUA). Exigência legal para cada gestão do executivo, a NSS complementa a Estratégia de Defesa Nacional (NDS, na sigla em inglês)<sup>36</sup> em um enfoque sistêmico de posicionamento global em termos de segurança.

A NSS é composta de quatro partes operativas:

- 1) Competição para o futuro;
- 2) Investimento em nossas forças;
- 3) Prioridades globais;
- 4) Estratégia por região.

Na parte de “Competição para o futuro”, a NSS estabelece a visão geral dos EUA na inserção internacional estratégica. Aqui, o documento fala da tensão crescente geopolítica entre potências, o que leva à necessidade de enfrentar dois desafios estratégicos. Primeiro, o mundo pós-Guerra Fria acabou definitivamente, e uma competição aberta entre potências toma forma; segundo, enquanto a competição emerge, há desafios globais, difusos e compartilhados que não respeitam fronteiras estatais (mudança do clima, insegurança alimentar, doenças transmissíveis, terrorismo, déficit energético e inflação são os explicitamente mencionados).

A visão estratégica dos EUA afirma que a proteção da segurança e a expansão da prosperidade econômica da população norte-americana dependem da cooperação internacional e da defesa dos valores democráticos. A NSS elenca desafios sistêmicos para a ordem internacional<sup>37</sup>, salientando a posição privilegiada dos EUA para desempenhar um papel protagonista na defesa dos valores democráticos e da ordem internacional liberal. Nesse sentido, os EUA permanecem como principal potência militar e econômica, com potencial para forjar alianças para esse fim. Há a visão de uma competição emergente entre democracias e autocracias, sendo a posição democrática aquela de buscar defender um sistema internacional baseado em regras, além dos direitos humanos, da defesa da liberdade e da dignidade humana. Destarte, a pressão que governos autoritários exercem deslegitima o sistema internacional baseado nos princípios da Carta e abre margem para um contexto em que a agressão, a coerção e a repressão se tornem a norma. Nesse sentido, China e Rússia se mostram como rivais em potencial, mas em graus diferentes. A Rússia se apresenta como uma ameaça imediata, especialmente mostrada na agressão contra a Ucrânia<sup>38</sup>; a China, por sua vez, é a única competidora capaz de reformar a ordem internacional e com crescente poder econômico, diplomático, militar e tecnológico para alcançar esse objetivo.

---

<sup>36</sup> Neste ano, pela primeira vez, a NDS foi publicada com atualizações da *Nuclear Posture Review* (NPR) e a *Missile Defense Review* (MDR), de forma integrada, com correlações entre estratégia e recursos disponíveis.

<sup>37</sup> Questionamento a princípios da Carta das Nações Unidas, invasão da Ucrânia pela Rússia, inflação, COVID-19 (e doenças transmissíveis, em geral), menor cooperação internacional e competição em tecnologias que têm o potencial transformador em termos securitários e econômicos.

<sup>38</sup> A NSS menciona as limitações operacionais do *hard power* russo no caso da guerra da Ucrânia.

A NSS reconhece que, em um contexto de embate geopolítico e de desafios compartilhados<sup>39</sup>, a única forma de fazer valer os interesses estratégicos norte-americanos e de confrontar governos autoritários é por meio de alianças e de cooperação internacional. Ao trabalhar em conjunto com outras nações, os EUA podem melhorar o bem-estar da população americana e alcançar uma ordem internacional mais justa. Em termos de visão geral de abordagem estratégica, a NSS elenca três linhas de ação:

- 1) investir em fontes subjacentes (*underlying sources*) e em ferramentas de expansão de poder e de influência americanas;
- 1) construir uma coalizão forte de nações para ampliar a influência coletiva para formar o ambiente estratégico e resolver desafios compartilhados; e
- 2) modernizar e fortalecer as forças armadas de forma que elas estejam preparadas para uma era de competição.

A NSS se assenta em algumas premissas, que fundamentam a visão estratégica e a formação dos meios de ação, algumas delas são:

- 1) a interdependência e a porosidade entre política externa e interna;
- 2) as alianças e as parcerias são os ativos mais importantes da inserção internacional dos EUA<sup>40</sup>;
- 3) o reconhecimento de que a China representa o maior desafio geopolítico para o país;
- 4) o reconhecimento de que não se deve ver o mundo somente pelo prisma da competição estratégica, cooperando com rivais quando necessário;
- 5) o reconhecimento de que a globalização trouxe benefícios, mas que um ajuste é necessário para enfrentar os crescentes desafios globais<sup>41</sup>;
- 6) o compartilhamento da visão dos EUA por vários países, reflexo do esforço inscrito na Carta das Nações Unidas (ONU).

Nesse sentido, a NSS reconhece que a melhor forma de se inserir no mundo é por meio de uma abordagem dupla, por um lado cooperando com qualquer país, mesmo os rivais, com vistas ao enfrentamento dos desafios compartilhados, e, por outro lado, aprofundando laços com democracias e países afins para reforçar a agenda de valores democráticos e princípios da ordem internacional em vigor<sup>42</sup>.

Na parte “Investimento em nossas forças”, a NSS estabelece as formas e necessidade de investimento das capacidades norte-americanas. Aqui, o documento especifica as áreas de investimento salutar e as ferramentas de inserção internacional para a satisfação dos interesses sistêmicos do país e da população norte-americana.

Primeiro, a NSS fala do investimento em três ativos para manter-se em uma posição de vantagem estratégica – na capacidade industrial e de inovação, na população norte-americana, e

---

<sup>39</sup> A NSS estabelece que, desses desafios, o maior e potencialmente existencial para todas as nações é a mudança do clima; tanto na perspectiva dos riscos impostos pela mudança de ecossistemas, como pela necessidade de redução de dependência energética de Estados como a Rússia.

<sup>40</sup> Aqui, a NSS enfatiza a parceria com países europeus (essencialmente na OTAN) e com países do Indo-Pacífico.

<sup>41</sup> Na prática, essa visão toma a globalização de forma mais realista, reconhecendo as limitações do processo e recordando que desafios como a desigualdade entre e dentro de países não foram equacionados pelo processo. Para tanto, o documento elenca iniciativas que visam a melhorar a qualidade de vida de norte-americanos de forma a aprofundar o engajamento econômico mantendo o bem-estar da população, como o *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF); uma forma de imposto mínimo global que assegura que corporações paguem sua parte justa de impostos independentemente de onde quer que elas estejam operando; e o *Partnership for Global Investment and Infrastructure* (PGII).

<sup>42</sup> Nesse sentido, a NSS menciona o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), formado por Austrália, Índia, Japão, EUA, o *US-EU Trade and Technology Council*, o AUKUS e o I2-U2, composto por Índia, Israel, UAE, EUA.



na democracia e nas instituições democráticas. Elencam-se iniciativas que fazem eco à visão de *reshoring* e de *decoupling*<sup>43</sup>, além de mencionar a importância de acolhimento de migrantes e de coesão social no fortalecimento democrático.

Em termos de ferramentas, a NSS menciona o uso da diplomacia e a modernização das forças armadas para alcançar os objetivos estratégicos dos EUA. Quanto à diplomacia, a consolidação de alianças e de parcerias se mostra valiosa para a consolidação da democracia, e dos direitos humanos. O documento menciona plataformas de cooperação para buscar esse fim: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>44</sup>, o *US-EU Trade and Technology Council*<sup>45</sup>, o AUKUS, o *Five Eyes*, e o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). No campo da cooperação internacional, o NSS estabelece como objetivo estratégico a integração entre as alianças no Indo-Pacífico e na Europa. Por meio da diplomacia também se busca apoiar a democracia e promover direitos humanos, paz e segurança internacionais e prosperidade. Para tanto, a NSS menciona a *Presidential Initiative for Democratic Renewal*, a defesa de direitos de minorias religiosas ameaçadas pela ação do Partido Comunista Chinês (PCC), notadamente em Xinjiang, Tibete e Hong Kong), e a ampliação da admissão de refugiados. Na visão da NSS, inclusão e prosperidade são categorias intrinsecamente ligadas, cujo meio de implementação é a ação diplomática e a defesa dos valores empunhados pela Carta da ONU. Em segundo lugar, a modernização das forças armadas é delineada como meio efetivo de alcance dos objetivos dos EUA. A visão permanece a de usar uma abordagem integrada, em que *hard power* é usado ao lado de outras formas diplomáticas de ação externa. Além disso, reforça-se a revitalização das capacidades nucleares para fazer frente às ameaças dissuasórias mais recentes da Rússia, e da ameaça crescente de rivalizar com a China também nesse domínio<sup>46</sup>. De acordo com a NSS, a agressão à Ucrânia e a presença de uma rivalidade aberta aos EUA confirmam a necessidade de fortalecimento militar e atualização das capacidades nucleares dissuasórias.

Na parte “Prioridades globais”, a NSS as delineia de forma mais específica. No caso da competição com China e Rússia, o documento reforça a ameaça que a China representa para a ordem internacional de forma sistêmica e para a estabilidade do Indo-Pacífico, em particular ameaçando a autonomia de Taiwan<sup>47</sup>. Nesse caso, a estratégia em relação à China é tripla:

- 1) investir nos fundamentos da força do país domesticamente;
- 2) alinhar esforços com aliados; e

---

<sup>43</sup> Podem ser citados o *CHIPS and Science Act*, as iniciativas de fortalecimento da indústria de semicondutores nos EUA e o *National Biotechnology and Biomanufacturing Initiative*.

<sup>44</sup> O documento louva a nova agenda adotada na Cúpula de Madri, 2022, para fazer frente a desafios sistêmicos advindos da China e de outros riscos securitários desde cibersegurança até mudança do clima, bem como concordou com os pedidos de adesão de Finlândia e de Suécia à aliança.

<sup>45</sup> O conselho tem como função a coordenação no estabelecimento de regras sobre tecnologia, economia e comércio, tendo como base o compartilhamento de valores democráticos.

<sup>46</sup> “By the 2030s, the United States for the first time will need to deter two major nuclear powers, each of whom will field modern and diverse global and regional nuclear forces”. Ainda sobre as capacidades nucleares, recentemente, foi publicada a *Nuclear Posture Review*, que reafirma os compromissos com o recurso à dissuasão nuclear e com o investimento e a modernização das forças nucleares, do comando e controle nuclear e dos sistemas de comunicação, produção e infraestrutura de suporte.

<sup>47</sup> Sobre Taiwan, o documento repete a posição oficial do governo: “We oppose any unilateral changes to the status quo from either side, and do not support Taiwan independence. We remain committed to our one China policy, which is guided by the Taiwan Relations Act, the Three Joint Communiqués, and the Six Assurances. And we will uphold our commitments under the Taiwan Relations Act to support Taiwan’s self-defense and to maintain our capacity to resist any resort to force or coercion against Taiwan”.

- 3) competir responsabilmente com a China para defender interesses e construir uma visão de futuro.

No caso da Rússia, a NSS critica a agressão à Ucrânia, mas reafirma que a ameaça da Rússia é mais imediata do que sistêmica e que a luta em questão é pela defesa da Carta da ONU e não um embate Rússia *versus* Ocidente.

No caso da cooperação para a solução de problemas compartilhados, a NSS elenca as principais ações nas áreas de mudança do clima, de pandemias e biodefesa, de insegurança alimentar, de controle de armas e de não proliferação<sup>48</sup>, e de terrorismo. Na NSS, há explícita correlação dos eventos internacionais mais recentes na acentuação desses problemas compartilhados (essencialmente a pandemia do COVID-19, a agressão à Ucrânia e as ameaças à segurança diante de dissuasão nuclear). A natureza difusa e transnacional desses desafios reforça a interdependência entre internacional e doméstico, além de tornar a cooperação diplomática ainda mais relevante para enfrentamento eficaz. Por fim, a administração Biden menciona as principais áreas de formação de regras para a garantia dos interesses estratégicos dos EUA, elencando medidas concretas em tecnologia, segurança cibernética e comércio e economia.

Na parte “Estratégia por região”, a NSS traça as principais linhas de ação em um recorte geográfico. Na frente do Indo-Pacífico, há menção às principais iniciativas de cooperação regional: QUAD, parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), AUKUS, parceria e liderança no Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês). Na aliança com a Europa, mencionam-se o fortalecimento da OTAN e o compartilhamento de valores com países do continente. No hemisfério ocidental como um todo, a NSS menciona a aproximação e coincidência de interesses no âmbito das Américas, as resoluções sobre a Venezuela e o compromisso regional com a migração e proteção de migrantes e refugiados<sup>49</sup>, e o plano de ação sobre saúde e resiliência nas Américas (com vistas ao combate a futuras pandemias e a emergências transnacionais de saúde pública). No Oriente Médio, os EUA apoiam uma abordagem de menor engajamento direto e maior colaboração com parceiros regionais. Nesse sentido, a defesa de integração regional, a liberdade de navegação e o fortalecimento de uma ordem internacional baseada em regras são alguns dos elementos-chave para a construção de uma região mais estável. No continente africano, a estratégia de inserção internacional dos EUA apoia as iniciativas de integração comercial e de institucionalização do continente. Ademais, há menção à relevância do fortalecimento democrático no continente à necessidade de agir em íntima cooperação no combate a desafios sanitários e de mudança do clima. Por fim, a NSS menciona a necessidade de manutenção de um Ártico pacífico, estável, próspero e cooperativo, e dispõe acerca da relevância de domínios marítimos, aéreos e espaciais para a segurança e prosperidade do mundo. Para tanto, os EUA reafirmam os princípios costumeiros da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM)<sup>50</sup>, e a liberdade de navegação, sobrevoos e proteção ambiental de domínios marítimos.

---

<sup>48</sup> Aqui, em particular, reafirma-se a importância de mecanismos de não proliferação e de segurança, com o objetivo de construção de um mundo em que não haja a ameaça constante de uso de armas nucleares. Contudo, não há menção ao desarmamento total dessas armas, muito menos ao Tratado sobre Proibição Completa de Armas Nucleares (TPAN).

<sup>49</sup> A “*Los Angeles Declaration on Migration and Protection*” complementa os esforços domésticos dos EUA para modernizar sua infraestrutura fronteiriça e construir um sistema migratório justo, ordenado, humano, com parcerias hemisféricas robustas centradas no princípio do compartilhamento de responsabilidade, na estabilidade e assistência para comunidades afetadas, na expansão de caminhos legais, na gestão de migrações humanas, e na resposta emergencial coordenada.

<sup>50</sup> Os EUA não são partes da CNUDM, por isso a NSS menciona somente as normas da convenção que refletem o costume internacional na matéria.

## b) Comparação com a NSS 2017

Em termos de paralelos, continua a visão de China e Rússia como ameaças potenciais ou reais para os interesses estratégicos dos EUA. Contudo, na NSS de Trump havia uma visão vaga de “poderes revisionistas” ao criticar potenciais rivais aos interesses e valores dos EUA. Na atual NSS, há explicitação das ameaças de China e de Rússia, de forma individualizada e mais precisa: a primeira como potencial ameaça sistêmica e de longo prazo; a segunda como ameaça imediata, mas sem o potencial de ameaça sistêmica. Além disso, desde a NSS de Trump, já havia uma crítica visível ao autoritarismo de países rivais, e a menção explícita ao terrorismo e a desafios transnacionais em segurança. Outra continuidade é a menção à tecnologia como vetor de ameaças, tendo como consequência a necessidade de adaptação estratégica, investindo em tecnologias informacionais e encarando o domínio de ciberdefesa como prioritário para alcançar interesses sistêmicos dos EUA.

No que concerne às diferenças, a NSS atual avança a ideia de cooperação internacional e de parceria para enfrentamento de desafios transnacionais de uma forma que não era vista na NSS anterior. Na NSS anterior, houve ausência de menção à ameaça apresentada pela mudança do clima, tema bem presente na NSS de Biden. Outro matiz importante é a abordagem em relação à Coreia do Norte e Irã; na NSS de Trump, ambos eram tratados como *rogue States*, com visão bastante crítica de movimentos de aproximação em relação a ambas (com menção ao Irã como patrocinador do terrorismo<sup>51</sup>). Na NSS de Biden, não há mais essa designação de *rogue States*, e adota-se uma postura bem distinta, de possibilidade do uso da diplomacia para a desnuclearização da península coreana e para despojar o Irã de capacidades nucleares (embora se reconheça que o Irã incorra em atividades desestabilizadoras, salientando a necessidade de agir com aliados dos EUA para fazer frente a isso). Por fim, a NSS atual não deixa de salientar que os interesses da população dos EUA estão em primeiro lugar e que as estratégias delineadas são as mais adequadas para a ampliação do bem-estar dessa população, e não um fim em si mesmas.

---

<sup>51</sup> Em 2023, os EUA mantiveram os seguintes países em sua lista de patrocinadores do terrorismo: Coreia do Norte (desde 2017), Cuba (desde 2021), Irã (desde 1984) e Síria (desde 1979).

### **III. Paradigmas da política externa dos Estados Unidos**

A política externa dos Estados Unidos é moldada por fatores históricos, culturais e ideológicos que refletem as profundas raízes de isolacionismo e internacionalismo presentes na identidade nacional americana. Estas duas tendências têm-se alternado ao longo dos séculos, influenciadas pelas circunstâncias globais, pelas lideranças políticas e pelos valores dominantes da sociedade.

Nos primeiros anos pós-independência, o isolacionismo prevaleceu como a postura dominante. Esse período foi caracterizado pela determinação de manter a nova nação afastada das complicações e conflitos do Velho Mundo. A política de neutralidade de George Washington e a Doutrina Monroe exemplificam o desejo de evitar alianças permanentes e intervenções em disputas europeias, ao tempo que buscavam assegurar a sua soberania e a sua expansão territorial. Com isso, os Estados Unidos buscavam preservar sua independência e sua segurança, focando em seu próprio desenvolvimento interno. A crença era que, ao evitar envolvimento externo, a nação poderia crescer sem as distrações e os perigos da política internacional.

No entanto, à medida que o século XIX avançava, a expansão territorial e o crescimento econômico dos Estados Unidos começaram a desafiar essa postura isolacionista. A Guerra Hispano-Americana de 1898 e a obtenção de territórios como Porto Rico, Guam e as Filipinas marcaram um ponto de inflexão. A nação estava tornando-se uma potência global emergente, e a ideologia do Destino Manifesto fornecia uma justificativa moral e religiosa para a expansão. A percepção de um papel especial para os Estados Unidos no mundo começou a ganhar força, refletindo um crescente sentimento de internacionalismo.

A Primeira Guerra Mundial apresentou um dilema significativo para a política externa americana. Inicialmente, os Estados Unidos mantiveram uma postura de neutralidade, refletindo o desejo de evitar envolvimento em conflitos europeus. No entanto, a entrada dos EUA na guerra em 1917 e a visão de Woodrow Wilson de uma nova ordem mundial baseada em princípios democráticos e de autodeterminação marcaram um movimento importante em direção ao internacionalismo. Wilson aspirava a criar uma Liga das Nações para garantir a paz e a cooperação global, embora a rejeição do Senado dos EUA à adesão tenha evidenciado a persistência de sentimentos isolacionistas.

Não obstante, o período entreguerras foi dominado pelo retorno do isolacionismo. A desilusão com os resultados da Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão reforçou essa tendência. As leis de neutralidade dos anos 1930 foram uma tentativa clara de impedir o crescimento do internacionalismo. Contudo, o ataque a Pearl Harbour em 1941 e a subsequente entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial mudaram essa perspectiva. A necessidade de combater ameaças internacionais como o fascismo e, mais tarde, o comunismo, levou a um compromisso renovado com o internacionalismo.

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos emergiram como uma superpotência global, assumindo um papel de liderança na reconstrução da ordem mundial. A criação das Nações Unidas, o Plano Marshall para a reconstrução da Europa e a formação da OTAN e da OTASE são exemplos deste novo internacionalismo mais intervencionista que o país antes evitara, que incluiu a manutenção de tropas no estrangeiro para garantir a segurança de seus aliados. Durante a Guerra Fria, a política de contenção do comunismo levou a intervenções em várias partes do mundo, como na Coreia e no Vietnã. Esta era foi marcada por uma crença forte de que os Estados Unidos tinham um papel especial na promoção da democracia e da liberdade globalmente, projetando internacionalmente a doutrina do Destino Manifesto.

O fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética trouxeram novos desafios e questionamentos sobre o papel dos Estados Unidos no mundo. Sem um inimigo claro, debates internos surgiram sobre a necessidade e a forma do engajamento internacional. Nos anos 1990, os Estados Unidos continuaram a intervir em conflitos internacionais, como na Guerra do Golfo e na Bósnia, mas enfrentaram críticas sobre a eficácia e os custos dessas intervenções. O novo milênio trouxe ainda mais complexidade, com os ataques de 11 de setembro de 2001, que desencadearam a Guerra ao Terror e as invasões do Afeganistão e do Iraque. Essas guerras prolongadas e intervenções ao redor do globo reacenderam o debate sobre isolacionismo e internacionalismo, com muitos americanos questionando o papel dos EUA nessas intervenções. Em verdade, esses dois paradigmas sempre estiveram em questão no debate político interno estadunidense e reacenderam com força a partir de na segunda década do século XXI.

Ademais, a ascensão ou o ressurgimento de potências globais como a China e a Rússia traz desafios adicionais para a política externa dos Estados Unidos. Este contexto geopolítico contemporâneo obriga os formuladores de políticas a encontrar um equilíbrio delicado entre engajamento e prudência, considerando tanto a necessidade de cooperação internacional quanto as pressões domésticas por um foco maior em questões internas.

Nos governos mais recentes dos EUA, é igualmente possível identificar inclinações mais internacionalistas ou isolacionistas. A administração de Bill Clinton nos anos 1990 representou uma abordagem marcadamente internacionalista. Clinton promoveu uma ordem mundial baseada em instituições multilaterais e no engajamento ativo em questões globais. Sua administração interveio em conflitos como os dos Balcãs, onde os Estados Unidos lideraram intervenções militares na Bósnia e em Kosovo sob a bandeira da OTAN, justificadas por motivos humanitários e pela manutenção da estabilidade europeia. Clinton também promoveu acordos de livre comércio, como a entrada em vigor do NAFTA, assinado por seu predecessor, e a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, reforçando a visão de uma economia global interconectada e a liderança americana no comércio internacional.

George W. Bush, por outro lado, iniciou seu primeiro mandato com uma inclinação isolacionista, refletida na retórica de sua campanha e nas primeiras decisões de política externa. No entanto, os ataques de 11 de setembro de 2001 transformaram profundamente sua abordagem, levando a uma política externa extremamente internacionalista e intervencionista. A Doutrina Bush justificou intervenções preemptivas e uma promoção marcadamente agressiva da democracia, resultando nas invasões do Afeganistão e do Iraque – esta última, no entanto, por meio de uma decisão unilateral e à revelia do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essas ações refletiram uma crença na responsabilidade dos Estados Unidos de liderar a luta contra o terrorismo e de remodelar o Oriente Médio.

O governo de Barack Obama adotou uma abordagem internacionalista moderada, buscando restaurar a imagem dos Estados Unidos no cenário global após os anos conturbados das administrações Bush. Obama enfatizou o multilateralismo, reforçando alianças tradicionais e promovendo a cooperação com organizações internacionais. Iniciativas significativas incluíram o reengajamento diplomático com países adversários, como o Irã, resultando no Acordo Nuclear de 2015, e a reaproximação com Cuba. Além disso, Obama focou em desafios globais, como a mudança do clima, desempenhando um papel crucial na negociação do Acordo de Paris em 2015. No entanto, sua administração também enfrentou críticas, tanto por intervenções militares limitadas, como na Líbia, quanto por não conseguir resolver conflitos prolongados, como a guerra civil na Síria.

A primeira administração Trump representou um retorno ao isolacionismo em vários aspectos, com uma política externa centrada no lema "America first". Esta abordagem criticou alianças tradicionais e retirou os Estados Unidos de vários tratados e instâncias internacionais, argumentando que muitos desses acordos e instituições prejudicavam os interesses americanos. A administração Trump acreditava que os Estados Unidos estavam assumindo uma parcela desproporcional dos custos de defesa global e que os benefícios dessas alianças eram mínimos em comparação aos custos.

Em contraste, a administração Biden tentou reverter muitas das políticas de Trump, reafirmando o compromisso dos Estados Unidos com alianças e organizações internacionais. Biden enfatizou a importância da cooperação internacional para enfrentar desafios globais como a mudança do clima, pandemias e a ascensão de potências autoritárias. No entanto, mesmo com uma abordagem mais internacionalista, a administração Biden enfrentou uma opinião pública dividida. Muitos americanos continuaram a questionar o papel contínuo dos EUA em conflitos estrangeiros e a defender um foco maior em questões domésticas.

Recentemente, alguns acadêmicos e pesquisadores têm defendido a adoção de uma terceira via, que visa a ressignificar a postura externa dos EUA atualizando-a para as necessidades atuais. Isso significaria abrir mão da defesa do liberalismo do pós-Segunda Guerra, momento em que os EUA buscaram criar um mundo à sua imagem. No entanto, nem mesmo os EUA são um bom exemplo recente de defesa do liberalismo, em razão das inúmeras medidas protecionistas adotadas nos últimos anos. Além disso, a ressignificação também implicaria afastar-se de conflitos cuja participação pouco beneficia os EUA, devendo o país focar-se no seu eixo estratégico: o *Heartland* da Eurásia.

É importante destacar que o próprio debate acerca da validade das teses do isolacionismo e do intervencionismo também gera discussões. Alguns analistas enxergam movimentos internacionalistas nas fases mais isolacionistas e vice-versa. Inclusive a tese convencional de que o isolacionismo teria sido predominante no período inicial da política externa dos EUA é questionada diante das diversas intervenções realizadas no século XIX. Já no pós-independência, os EUA construíram uma marinha mercante e se envolveram no comércio global, aproveitando as guerras durante o período napoleônico. Desde então o país envolveu-se em guerras com a Europa e no norte da África, o que levou à criação do US Navy. A guerra com o México é outro exemplo de intervenção internacional já na primeira metade do século XIX.

Nesse sentido, Andrew Johnstone sugere o uso do conceito de unilateralismo para mostrar como, no período conhecido como isolacionista, a ação dos EUA foi, em verdade, pautada pela ausência de coordenação com outros parceiros internacionais. Esse ponto central é que teria sido modificado na fase chamada internacionalista. Esse conceito de unilateralismo poderia também explicar ações do governo Bush, por exemplo.

Lane Crothers enfatiza que, em vez do binômio isolacionismo e internacionalismo, são os componentes culturais da tradição política dos Estados Unidos que determinam suas ações externas. Esses componentes são a defesa do liberalismo e a ideia de excepcionalismo. Esses termos podem ser combinados para mostrar qual predomina em determinado período, devido a razões políticas, econômicas ou sociais, resultando em possíveis cursos de política externa. O texto delinea quatro principais orientações culturais que influenciam o posicionamento dos Estados Unidos no cenário global: Internacionalismo Liberal, América como Modelo, Nativismo e Triunfalismo. Cada uma dessas orientações reflete combinações específicas de valores liberais e excepcionalistas. O Internacionalismo Liberal defende o engajamento ativo nos assuntos mundiais por meio de alianças e esforços cooperativos, acreditando na promoção dos ideais americanos

globalmente. O conceito de América como Modelo apoia a ideia de que os Estados Unidos devem servir como exemplo para o mundo, evitando envolvimento ativo em conflitos estrangeiros e focando-se na manutenção de seus ideais internamente. O Nativismo é caracterizado pela falta de confiança nas intervenções no contexto internacional a partir da crença de que as liberdades americanas são melhor protegidas quando se evitam envolvimento externos e quando se adota uma postura cautelosa com relação a influências internacionais, adotando frequentemente uma postura introspectiva. O Triunfalismo, por fim, combina a crença no engajamento ativo com a sensação de ameaça por forças externas, defendendo a promoção e a defesa agressiva dos interesses americanos, sem que se dependa de alianças.

Em recente artigo na *Foreign Affairs*, Megan A. Stewart, Jonathan B. Petkun e Mara R. Revkin argumentam que a nova orientação dos progressistas em relação à política externa dos Estados Unidos é marcada por uma postura de retração e contenção após décadas de intervenções militares malsucedidas. No entanto, essa política de contenção poderia abrir espaço para o avanço de forças autoritárias, como China, Irã e Rússia, o que contradiria os próprios valores progressistas. Os autores sugerem que os progressistas precisam reconhecer a necessidade de usar o poder dos Estados Unidos de forma criteriosa e colaborativa na promoção de seus valores. Isso implica em intervir em conflitos de forma a minimizar a violência e a repressão, sem recorrer a intervenções unilaterais que agravem as situações. A política externa progressista deveria equilibrar a defesa adequada dos interesses estadunidenses com a promoção dos direitos humanos e da justiça internacional, ressaltando a importância de os progressistas apoiarem os aliados democráticos dos EUA. Isso inclui fortalecer alianças internacionais e promover a cooperação multilateral, ao mesmo tempo que se busca reduzir o militarismo e evitar intervenções desnecessárias. A política de contenção, portanto, deveria estar acompanhada de uma estratégia que permita aos EUA continuar promovendo seus valores no cenário internacional, sem recorrer ao imperialismo ou ao militarismo excessivo.

O dilema entre isolacionismo e internacionalismo, e seus correlatos, é uma característica duradoura da política externa dos Estados Unidos. Esta oscilação reflete não apenas as mudanças nas circunstâncias globais, mas também as profundas tensões dentro da sociedade americana sobre identidade nacional, segurança e responsabilidade global. À medida que os Estados Unidos enfrentam um futuro incerto com novos e complexos desafios, a forma como equilibrarão essas dinâmicas internas e internacionais continuará a ser uma questão central na definição de sua política externa.

## **IV. Política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria**

### **a) Governo George H. W. Bush (1989-1993)**

O governo de George H. W. Bush (1989-1993) foi marcado pelo fim da bipolaridade da Guerra Fria e pelo início do “momento unipolar” dos Estados Unidos da América (EUA). Após haver sido vice-presidente por todo o mandato de Ronald Reagan (1981-1989), Bush foi eleito de forma relativamente tranquila, na esteira da recuperação econômica dos EUA na segunda metade dos anos 1980, com crescimento econômico e redução do desemprego e da inflação. Logo em seu primeiro ano de mandato, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entrou na fase aguda de seu declínio sob Mikhail Gorbachev (1985-1991), com a queda de todos os governos comunistas na Europa Oriental e o fim da Doutrina Brejnev. À queda do Muro de Berlim (novembro de 1989) seguiu-se a Cúpula de Malta (dezembro de 1989), encontro entre Bush e Gorbachev. Enquanto o Reino Unido e a França desconfiavam de uma Alemanha reunificada, Bush apoiou o chanceler da Alemanha Ocidental, Helmut Kohl, na crença que a reunificação alemã serviria aos interesses americanos. Após extensas negociações, Gorbachev concordou em permitir que a Alemanha reunificada fizesse parte da OTAN (outubro de 1990), sob a alegada promessa de que a organização não se expandiria para o leste.

Bush temia que o colapso da URSS pudesse deixar armas nucleares em mãos perigosas. Seu governo protestou apenas moderadamente contra a supressão aos movimentos de independência nos países bálticos, mas não tomou nenhuma ação para intervir diretamente. Bush e Gorbachev assinaram o Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START I, em inglês) (julho de 1991), no qual ambos os países concordaram em reduzir seu arsenal de armas nucleares estratégicas. No mês seguinte, comunistas linha-dura lançaram um golpe contra Gorbachev (agosto de 1991) que, embora não tenha sido bem-sucedido, abriu caminho para o fim do controle centralizado soviético. A URSS se dissolveu (dezembro de 1991), e Boris Yeltsin, o presidente da Federação Russa, encontrou-se com Bush dois meses depois, declarando uma nova era de “amizade e parceria”. Bush e Yeltsin concordaram com o START II (janeiro de 1993), que previa novas reduções do arsenal de armas nucleares além do que previa o START I.

No Oriente Médio, diante de problemas econômicos agravados pela queda nos preços do petróleo e pela Guerra Irã-Iraque (1980-1988), o líder iraquiano Saddam Hussein decidiu conquistar o Kuwait, pequeno país rico em petróleo situado na fronteira sul do Iraque. Após a invasão iraquiana (agosto de 1990), Bush impôs sanções econômicas ao Iraque e montou uma coalizão multinacional para intervir, tendo lançado a Operação Escudo do Deserto. Bush tinha como principal preocupação desencorajar outros países a “agressões sem resposta”, além de garantir acesso a fontes de petróleo, já que o Iraque e o Kuwait representavam coletivamente um quinto da produção mundial. Por insistência de Bush, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a Resolução 678 (novembro de 1990), autorizando o uso da força se o Iraque não se retirasse do Kuwait, o que resultou na Operação Tempestade no Deserto da coalizão liderada pelos EUA. O apoio de Gorbachev e a abstenção da China ajudaram a garantir a aprovação. Bush convenceu o Reino Unido, a França e outras nações a enviar soldados, e, apesar da oposição da maioria dos democratas na Câmara e no Senado, o Congresso dos EUA aprovou o envio de tropas. As forças dos EUA e da coalizão realizaram uma campanha de bombardeio que devastou a rede elétrica e de comunicações do Iraque e resultou na deserção de cerca de 100 mil soldados iraquianos (janeiro de 1991). Em retaliação, o Iraque lançou mísseis Scud contra Israel e Arábia Saudita. As forças da coalizão iniciaram uma invasão terrestre no Kuwait, expulsando as forças



iraquianas (fevereiro de 1991). Após o cessar-fogo (março de 1991), aprovou-se, no CSNU, a Resolução 689, estabelecendo uma força de paz (UNIKOM) em uma zona desmilitarizada entre o Kuwait e o Iraque.

No front econômico, Bush, junto com o primeiro-ministro canadense Brian Mulroney, liderou as negociações do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) com o México. O NAFTA foi assinado somente depois que Bush perdeu a reeleição (dezembro de 1992). A economia dos EUA, que teve um bom desempenho durante a segunda metade da década de 1980, entrou em uma recessão leve em 1990. A taxa de desemprego aumentou de 5,9% (1989) para 7,8% (1991), enquanto o déficit público disparava. Apesar dos sucessos na política externa, o menor dinamismo econômico e a ascensão de um jovem político selaram o destino eleitoral de Bush, que não foi reeleito em 1992. Bush era visto como uma figura do passado, em oposição a Clinton – Bush era da geração pré-Segunda Guerra Mundial, enquanto Clinton era um *baby boomer* –, que soube jogar com a sensação de que a economia estava pior do que realmente estava, principalmente no chamado “cinturão da ferrugem”.

#### b) Governo Bill Clinton (1993-2001)

O governo de Bill Clinton (1993-2001) foi marcado por uma guinada política. O jovem governador do Arkansas representava a renovação democrata, a chamada “terceira via”: uma “modernização” da esquerda, que se apropria de bandeiras dos neoliberais, como Reagan e Thatcher, na economia, mas coíbe os excessos conservadores. Há espaço para que propostas relativas à construção de um Estado de bem-estar social sejam modernizadas com a roupagem do individualismo e do empreendedorismo da classe média, apelando ao eleitor democrata tradicional e aos novos eleitores. Propostas semelhantes foram encampadas pelo “*new labour*” de Tony Blair, no Reino Unido.

Durante o governo de Clinton, houve crescimento médio de cerca de 4% ao ano, com a criação de mais de 20 milhões de empregos e superávits fiscais com cortes de gastos e taxaço dos mais ricos. A indústria cultural dos EUA também esteve em franca expansão mundial. A desregulamentação da economia promovida em seu governo, contudo, facilitou a obtenção de crédito imobiliário e está na origem da Crise de 2008.

O governo de Clinton também foi marcado por seu internacionalismo e engajamento político em questões globais, em meio à hegemonia política e econômica dos EUA após o final da Guerra Fria. Clinton promoveu a liberalização do comércio e dos investimentos e o aprofundamento da globalização, com a integração das economias em transição e dos países em desenvolvimento, que abriam seus mercados. Clinton apoiou a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) após o fim da Rodada Uruguai (1986-1994), que introduziu os chamados “novos temas” no comércio internacional – serviços, propriedade intelectual e proteção de investimentos. Também apoiou a entrada da China na organização, sob a perspectiva que a integração econômica chinesa levaria à liberalização política. Clinton expandiu, ademais, a rede de acordos comerciais dos EUA – mais de 300 novos acordos –, além de ratificar o NAFTA, negociado por seu antecessor. O adensamento da globalização, contudo, trouxe maior instabilidade à economia global: nos países em desenvolvimento, houve consecutivas crises, como as do México (1994), da Ásia (1997) e da Rússia (1998); nos países desenvolvidos, as perdas da globalização foram sentidas entre os trabalhadores menos qualificados, com a perda de empregos para países em desenvolvimento e o aumento da desigualdade de renda.

No Oriente Médio, Clinton apoiou os Acordos de Oslo (1993 e 1995), com reconhecimento do Estado de Israel pela OLP e promessa de um Estado Palestino. O assassinato do primeiro-ministro Yitzhak Rabin (1995) por um extremista judeu opositor dos Acordos, contudo, paralisou o processo de paz. O processo somente foi retomado após o retorno dos trabalhistas de Ehud Barak ao poder em Israel (1999), com o Acordo de Camp David (2000), patrocinado por Clinton, que, no entanto, fracassou devido a divergências territoriais e sobre o *status* de Jerusalém.

Durante o governo de Clinton, ademais, houve a ascensão do terrorismo islâmico, insuflado, em parte, pela militância árabe descontente com o apoio incondicional dos EUA a Israel. Bin Laden e seu grupo, a Al-Qaeda, se haviam aliado à Arábia Saudita após a vitória contra a URSS na Guerra do Afeganistão (1979-1989), mas divergiram quanto ao apoio dado aos ocidentais na Guerra do Golfo. Bin Laden, então, vai ao Sudão e, posteriormente, é recebido pelo Talibã no Afeganistão (1996), promovendo atentados contra embaixadas dos EUA em Kigali e Dar es Salaam, que ensejam bombardeios americanos a bases terroristas no Sudão e Afeganistão.

Na Europa, ainda no final do governo de seu antecessor, tem início o processo de dissolução da Iugoslávia e as Guerras dos Balcãs (1991), com a declaração de independência da Eslovênia e da Croácia. Após o conflito espalhar-se para a Bósnia, com a ocorrência de limpeza étnica e massacres de lado a lado – como o de Srebrenica (1995) –, bombardeios da OTAN não autorizados pelo CSNU obrigam a Sérvia a negociar um fim ao conflito. Pelos Acordos de Dayton (1995), patrocinados por Clinton, cria-se a Bósnia e Herzegovina, composta por duas entidades (uma de maioria sérvia, outra de maioria croata e bósnia). O conflito na Iugoslávia é reiniciado com a Guerra do Kosovo (1998-1999), que culmina em outra intervenção da OTAN, a retirada das tropas sérvias e a administração da ONU, com os auspícios da administração Clinton. Este ainda apoiou os Acordos de Sexta-Feira Santa (1998), que puseram fim ao conflito entre católicos e protestantes na Irlanda do Norte. Sob Clinton, a OTAN criou a Parceria para a Paz (1994), que englobava países do antigo Pacto de Varsóvia, e, finalmente, expandiu-se para países anteriormente parte do bloco comunista: Polônia, República Tcheca e Hungria (1999).

Apesar dos sucessos, no governo de Clinton inicia-se uma nova era de polarização política, agravada pelo escândalo Monica Lewinsky. Esse escândalo culminou em processo de impeachment no Congresso (1998) por acusação de que Clinton cometera perjúrio ao afirmar que não teve relações sexuais com Lewinsky, do qual foi absolvido no Senado. Há um processo de erosão democrática nos EUA a partir das eleições de 2000, as quais foram vencidas por George W. Bush contra o vice-presidente de Clinton, Al Gore, mesmo este tendo a maioria do voto popular, com contestações à lisura do processo e recontagem de votos na Flórida.

#### c) Governo George W. Bush (2001-2009)

George W. Bush, por outro lado, iniciou seu mandato com uma inclinação isolacionista, refletida na retórica de sua campanha e nas primeiras decisões de política externa. Logo nos primeiros meses do governo de Bush, contudo, ocorrem os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 – maior ataque a solo estadunidense desde a Segunda Guerra Mundial. A partir de então, os EUA não diferenciariam terroristas de quem os abrigasse, promovendo uma política externa de corte intervencionista e unilateralista, em marcante contraste com o multilateralismo de seu antecessor. A Doutrina Bush justificou intervenções preemptivas e uma promoção marcadamente agressiva da democracia. Bush exigia que o governo do Talibã, no Afeganistão, expulsasse a Al-Qaeda e entregasse Bin Laden aos EUA. Após negativa, e sob os auspícios da Resolução 1386 do CSNU, forças da OTAN, sob comando dos EUA, invadem o Afeganistão (2001). O governo de

Bush, ademais, faz aprovar, domesticamente, o Ato Patriota (2001), que restringia a liberdade dos cidadãos em nome da segurança.

A partir de 2002, há mudança do foco do Afeganistão para o Iraque, que, junto com a Coreia do Norte e o Irã, formavam o chamado “Eixo do Mal”, assim referido discurso de “Estado da União”. O governo de Bush empreende ofensiva diplomática para a aprovação da invasão do Iraque com base na premissa de que o governo de Saddam Hussein desenvolvia armas químicas, que não existiam, segundo os inspetores da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ, em inglês). O conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, John Bolton, capitaneou, então, pesada campanha para destituir o embaixador brasileiro José Maurício Bustani, diretor-geral da organização –, no que foi bem-sucedido. Os EUA não logram, no entanto, obter o aval do CSNU: somente alguns poucos países da OTAN e aliados, como Reino Unido, Espanha, Itália, Polônia, Dinamarca e Japão, apoiam a invasão (2003), que inaugura uma era de intervenções militares unilaterais estadunidenses em violação ao Direito Internacional. Saddam havia unido xiitas, sunitas e curdos, mas, com sua queda, houve guerra civil, e a “desbaathização” do país, com a demissão de centenas de milhares de funcionários civis e militares do governo iraquiano, está na origem da criação do Estado Islâmico. Houve insurgência e baixas de tropas dos EUA, com posterior expansão da presença militar dos EUA (2007).

Bush, que fora reeleito com facilidade em 2004, enfrentou impopularidade crescente no segundo mandato, principalmente devido à resposta insuficiente ao furacão Katrina (2005), às denúncias de tortura por militares dos EUA e, principalmente, à Crise de 2008. Essa crise adveio da desregulamentação do mercado hipotecário, que possibilitou o crescimento desenfreado do crédito subprime e a criação de uma bolha imobiliária. O estouro da bolha (setembro de 2008), após a falência do banco Lehman Brothers, quando não foi possível continuar refinanciando os créditos, gerou uma crise de grandes proporções. O Federal Reserve, então, resgatou diversas instituições para evitar o colapso do sistema financeiro, além de estatizar empresas, como as montadoras Chrysler e GM.

#### d) Governo Barack Obama (2009-2017)

A popularidade em baixa de Bush e o carisma pessoal de Barack Obama resultaram na vitória deste contra o republicano John McCain, nas eleições de 2008. Obama, primeiro negro a ser presidente dos EUA, fora azarão nas primárias democratas contra Hillary Clinton, mas conquistara o voto dos jovens eleitores. Sua tarefa mais premente era o combate à Crise de 2008, o que incluiu um pacote de estímulo de quase US\$ 800 bilhões, seguido pelo chamado *quantitative easing* – a compra de títulos públicos e privados pelo Federal Reserve para estimular a economia. Obama também promoveu outras reformas, como a regulação do sistema financeiro e do sistema de saúde, com o programa Obamacare.

O governo de Barack Obama adotou uma abordagem internacionalista moderada, buscando restaurar a imagem dos EUA no cenário global após os anos conturbados da administração Bush. Obama enfatizou o multilateralismo, reforçando alianças tradicionais e promovendo a cooperação com organizações internacionais, em meio ao declínio relativo do poder dos EUA – ficava cada vez mais patente que o “momento unipolar” chegava ao fim. Isso era demonstrado pela Crise de 2008, pela redução da presença militar norte-americana e pela ascensão chinesa, que passa a ser a maior economia do mundo, em paridade de poder de compra, em 2014. Pode-se dizer, assim, que o governo de Obama foi de transição para um mundo multipolar.

Obama inicia uma gradual retirada do Iraque, completada em 2011, mesmo ano em que Bin Laden é assassinado, no Paquistão. Também em 2011, tem início a Primavera Árabe e a Guerra na Síria. A OTAN, sob os auspícios do governo de Obama, intervém na Líbia contra o governo de Muammar Kadafi, com a aprovação do CSNU pela Resolução 1973 (Brasil, China, Índia, Rússia e Alemanha se abstiveram), sob o princípio da “responsabilidade de proteger”.

Obama obtivera vitória relativamente tranquila sobre o republicano Mitt Romney nas eleições de 2012, dada a moderada recuperação econômica e dados os sucessos em política externa (especialmente o assassinato de Bin Laden). Em seu segundo mandato, contudo, eleva-se a ameaça terrorista, com a ascensão do Estado Islâmico, que rapidamente se aproveita do caos no Oriente Médio e no Magreb para se espalhar e se fortalecer, criando, em seguida, um autoproclamado “califado” entre os territórios do Iraque e da Síria.

Obama favorecera um “degelo” nas relações com a Rússia, com a negociação Novo Start (2011) e a redução da tensão militar. Os protestos da praça Maidan e o posterior golpe de Estado na Ucrânia, seguidos da anexação da Crimeia pela Rússia (2014), no entanto, azedaram de vez as relações.

Em outras frentes, contudo, Obama foi mais bem-sucedido: apoiou, junto com a China, as negociações do Acordo de Paris; restabeleceu as relações diplomáticas com Cuba; e costurou a negociação do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), entre os P5, Alemanha, União Europeia e Irã, todos em 2015. Obama, ademais, promoveu um “pivô para a Ásia” – que visava a dar importância primordial ao continente na política externa dos EUA –, cuja principal ação foi a negociação da Parceria Transpacífica (TPP, em inglês). O republicano Donald Trump, contudo, venceu as eleições de 2016 contra a democrata Hillary Clinton, abandonando, em seu mandato, diversas das iniciativas de Obama em política externa, como a TPP, o JCPOA e o Acordo de Paris, além de endurecer as relações com Cuba.

#### e) Governo Donald Trump I (2017-2021)

Um dos elementos centrais da Doutrina Trump em seu primeiro mandato (2017–2021) foi o conceito de “America First”, que norteou a política internacional dos Estados Unidos. Esse conceito enfatizava que as decisões políticas deveriam priorizar os interesses de famílias e trabalhadores americanos, refletindo uma postura nacionalista e contrária ao globalismo.

A filosofia “America First” também se manifestou em uma aproximação com governos de base nacionalista e na promoção de valores conservadores em “pautas de costumes”. No campo das relações internacionais, destacou-se pelo isolacionismo e pelo não intervencionismo, marcados pelo afastamento de foros multilaterais em temas como meio ambiente, direitos humanos e saúde. Na agenda de segurança e defesa, essa doutrina resultou em críticas à presença prolongada de tropas americanas em países como Iraque, Síria e Afeganistão, culminando em negociações de retirada, incluindo um acordo com o Talibã.

Outro elemento importante na doutrina Trump foi o protecionismo. Nesse contexto, destacam-se a guerra comercial e tecnológica com a China; a aplicação de sobretaxas em aço e alumínio a diversos países, inclusive o Brasil; a atuação na OMC, não necessariamente em favor do livre comércio; a renegociação do NAFTA; e a saída do Acordo Transpacífico (TPP).

No Oriente Médio, a política do governo Trump foi marcada por uma combinação de mudanças e continuidades. Um exemplo significativo foi a saída dos Estados Unidos do acordo nuclear com o Irã (JCPOA), acompanhada de um endurecimento das relações com o país persa. Trump também buscou aproximar-se de Israel e Arábia Saudita, atuando em favor da normalização

da relação Israel e Estados árabes (Acordos de Abraão). Quanto a Israel, também mudou a embaixada estadunidense para Jerusalém.

Com relação a países considerados autoritários, houve uma tentativa inicial de aproximação com a Coreia do Norte e com a Rússia, além do recuo em políticas para Cuba. Com relação à Venezuela, o governo Trump adotou uma postura mais dura em relação ao regime de Nicolás Maduro, reconhecendo oficialmente Juan Guaidó como presidente interino do país.

O governo Trump também foi marcado por um endurecimento significativo da política migratória. Entre as medidas mais emblemáticas está o "Travel Ban", que restringiu a entrada nos Estados Unidos de cidadãos de vários países, principalmente de maioria muçulmana, sob justificativa de segurança nacional. Na fronteira sul, Trump intensificou os esforços para construir um muro na divisa com o México, uma de suas principais promessas de campanha, acompanhado de políticas mais rigorosas de patrulhamento e controle fronteiriço. Além disso, implementou medidas migratórias direcionadas à América Latina, como o aumento de deportações, a redução de concessões de refúgio e acordos com países da região (como os países do Triângulo do Norte) para conter o fluxo migratório antes que chegasse ao território estadunidense.

#### f) Governo Joe Biden (2021-2025)

O governo Biden teve início em janeiro de 2021 e, desde a campanha, apresentou sua proposta de política externa como uma oposição à da presidência Trump. Ainda como candidato, Biden criticou a política externa do governo Trump por ter diminuído a credibilidade e influência dos Estados Unidos no mundo, ter-se voltado contra aliados e mesmo contra seus próprios profissionais da diplomacia, da inteligência e militares. Ainda em campanha, Biden já levantava a preocupação com o abandono de valores democráticos, o hiperpartidarismo e desigualdade nas democracias. Também já ressaltava a ameaça do avanço do autoritarismo, do nacionalismo e do liberalismo, desenhando um cenário de conflito entre democracias (lideradas pelos Estados Unidos e seus aliados) e autocracias (China, Rússia, Irã, Coreia do Norte).

Na visão de especialistas como Hal Brooks, da Universidade John Hopkins, a comunidade de Estados democráticos enfrentava nesse momento três principais ameaças: o fortalecimento de potências autoritárias, como Rússia e China, países que contestam a liderança estadunidense e o sistema estruturado com base nela; desafios e problemas transnacionais, tendo, naquele momento, a COVID 19 um caráter central, mas também temas como a mudança do clima; e a decadência interna das democracias, devido ao crescimento de tendências iliberais e de contestação dentro dos países democráticos ocidentais. Essa leitura do cenário vem ao encontro do projeto de política externa apresentado ainda na campanha de Joe Biden e posteriormente reafirmado em sabatinas e discursos dos primeiros meses de mandato, nos quais o novo governo reafirmou posições e princípios apresentados durante a campanha eleitoral e definiu prioridades e objetivos.

Em discurso na Secretaria de Estado, em 4 de fevereiro de 2021, Biden expôs as principais diretrizes do que seria a sua doutrina presidencial de política externa. Logo no início, o presidente deixou claro o que seria os principais pontos de seu discurso: os EUA estavam de volta ("America is back"), a diplomacia estaria novamente no centro da política externa, e as relações com aliados seriam reparadas, com o intuito de permitir um melhor enfrentamento aos problemas atuais e futuros.

Podem ser identificados, a partir do discurso, os conceitos-chaves do que viria a ser a Doutrina Biden<sup>52</sup>:

1. Retorno do país às discussões internacionais;
2. Defesa da democracia interna e externamente;
3. Combate ao que os EUA consideram práticas abusivas da China;
4. Reparo e aprimoramento de alianças;
5. Implementação de uma política externa que defenda os interesses econômicos da classe média;
6. Busca por diálogo e negociações de paz, diminuindo, quando possível, a “pegada” militar do país no exterior.

Desses princípios se sobressaem três: a necessidade de consertar e revigorar a democracia nos EUA e, ao mesmo tempo, fortalecer a coalizão de democracias ao redor do mundo; devolver aos EUA o seu papel de liderança global (“America is back”), inclusive em temas como o meio ambiente; e implementar uma “política externa para a classe média”, expressão cunhada pela administração Biden. Durante os quatro anos do governo Biden, eventos internacionais e as respostas dadas pelos EUA colocaram à prova esses conceitos.

Com relação à temática da democracia, em linha com o seu discurso desde a campanha, o governo Biden organizou, ainda em 2021, a prometida Cúpula pela Democracia, um evento virtual, com mais de 100 participantes, que cobriu temas como a defesa contra o autoritarismo, o combate à corrupção e a promoção dos direitos humanos. Em 2023, uma segunda cúpula virtual foi realizada, tendo como anfitriões os governos dos EUA, Costa Rica, Países Baixos, Coreia do Sul e Zâmbia. Em 2024, foi promovida uma terceira Cúpula pela Democracia, que culminou com evento presencial em Seul.

O governo Biden insistiu na formação de dois eixos distintos no mundo: um de democracias e outro de autocracias, capitaneadas pela Rússia e pela China. Desde um primeiro momento, o governo Biden expressou condenação à política e ações russas, como na interferência em processos eleitorais em outros países e sua postura agressiva, embora Washington se tenha mantido, a princípio, aberto a dialogar no que fosse possível, como a renegociação do Acordo New START. Entretanto, já nos momentos que imediatamente precederam à invasão russa, os EUA elevaram o tom das condenações ao país e compartilharam informações de inteligência com a Ucrânia e com outros países europeus. Após o início do conflito, os EUA forneceram apoio material, bélico, humanitário e diplomático à Ucrânia. Esse conflito serviu para ratificar e incrementar o discurso do embate entre democracias e autocracias, reforçando a rede de alianças do país. Entretanto, cabe ressaltar que o envio de armamentos foi acompanhado de condições e restrições para seu uso, o que teria como objetivo evitar maior escalonamento e possível expansão do conflito, envolvendo a OTAN. Vale destacar também que o apoio à Ucrânia não consiste apenas em simples doações de material, mas também da disponibilização de linhas de crédito, tanto para esse país como para outros aliados, para a compra de armamento nos EUA, o que funciona como um programa de estímulo à indústria nacional, atendendo ao objetivo de melhorar a bem-estar da classe média do país.

---

<sup>52</sup> Uma doutrina de política externa pode ser definida como o conjunto de princípios orientadores e estratégias que um país adota em suas interações com os demais. As doutrinas presidenciais de política externa nos EUA encapsulam os principais objetivos, as atitudes e as posições a serem adotadas pelo país. Os presidentes estadunidenses costumam buscar definir uma doutrina de política externa que guie as ações durante seu mandato, mas que também se perpetue no tempo. Entre os exemplos mais conhecidos de doutrinas presidenciais de política externa estão a Doutrina Monroe, o Corolário Roosevelt para a Doutrina Monroe e algumas doutrinas do tempo da Guerra Fria, como a Doutrina Truman.

Ainda seguindo o discurso do embate entre democracias e autocracias, as relações com a China tiveram grande destaque durante o governo. A visão do governo estadunidense e de especialistas locais é a de que a China seria uma potência não satisfeita, que desejaria questionar a liderança dos EUA e das democracias ocidentais e colocar-se como um polo alternativo do sistema internacional. A competição econômica com a China abrange a necessidade de barreiras ao comércio, o desenvolvimento de alternativas às parcerias chinesas em outros países e a melhora na competitividade da economia americana. Em vez de promover aumentos gerais nas tarifas, o governo procurou priorizar áreas como veículos elétricos, infraestrutura, semicondutores e minerais estratégicos na implementação de restrições. Para contrarrestar a influência e expansão da Iniciativa Cinturão e Rota da China, os EUA junto ao G7 lançaram a Parceria para Infraestrutura Global e Investimento.

Analistas como Jessica Matthews defendem que o governo Biden realizou, como resposta ao crescimento chinês, o esperado pivô para a Ásia, renunciado por Obama. Para isso, os EUA fizeram uso de um conjunto maior e reforçado de alianças, em diferentes formatos, privilegiando o minilateralismo. Essas alianças, como o QUAD, o AUKUS, o reforço ao G7 e a realização de reuniões trilaterais com a Coreia do Sul e o Japão e com o Japão e as Filipinas, buscam formar uma rede para conter a influência chinesa. Ademais, atendendo ainda à política de valorização das alianças, o compromisso com a OTAN, que havia sido desvalorizado no governo Trump, foi revigorado, principalmente após a guerra na Ucrânia, com a expansão do bloco e o aumento no investimento em defesa dos membros europeus da Aliança Atlântica. Apesar da rede de alianças, a diplomacia estadunidense, porém, ainda mantém uma política de contenção em relação à potência asiática, evitando o confronto direto e mantendo canais de diálogo onde este é possível.

No que diz respeito à retomada de uma posição de liderança, os EUA de Biden, ainda em janeiro de 2021, adotando postura diferente do governo anterior, retornaram ao Acordo de Paris e à OMS, tendo, respectivamente, anunciado novos compromissos climáticos e doado milhões de doses de vacina a outros países. Essa nova postura demonstrava o compromisso dos EUA com o sistema multilateral.

Entretanto, em agosto de 2021, a retirada das tropas do Afeganistão, após negociações com o Talibã iniciadas pelo governo anterior, colocou em xeque esse compromisso. Para além de ter acontecido em meio ao rápido retorno do Talibã ao poder, esfacelando os esforços iniciados em 2001 de destituir o grupo, a retirada aconteceu à revelia de Estados aliados, o que revelou uma inconsistência dentro da Doutrina Biden.

Ainda no que diz respeito ao Oriente Médio, os EUA mantiveram como interesses prioritários a prevenção de ameaças à segurança do Estado israelense, a busca pela estabilidade regional, o combate ao terrorismo, a necessidade de manter-se influente na região como parte do contexto geral de disputa geopolítica contra a China e a preservação de fluxos de importação de petróleo da região. No início do mandato, o governo buscou limitar seu apoio à Arábia Saudita no contexto do conflito no Iêmen, mas preservando seu relacionamento com a monarquia saudita no que diz respeito à sua disputa regional com o Irã e buscando promover uma aproximação entre sauditas e israelenses, de maneira a aprofundar os Acordos de Abraão de Trump. Quanto ao Irã, houve esforços para a retomar das conversações com o Teerã em favor do retorno de Washington ao acordo nuclear, que a administração Trump abandonara, mas não houve progressos substantivos.

A mediação chinesa na reaproximação entre Irã e Arábia Saudita fortaleceu o papel de Pequim como mediador e como potência com pretensões globais, ao mesmo tempo revelou os limites da influência estadunidense no Oriente Médio. Ademais, a continuidade da política de

assentamentos israelenses na Cisjordânia e, principalmente, a escalada das tensões em Gaza, em particular a magnitude das reações de Israel prejudicaram sensivelmente a possibilidade de Washington de promover uma aproximação entre sauditas e israelenses.

Os ataques do Hamas em 7 de outubro de 2023, a reação israelense subsequente e o risco de um conflito regional de grande escala, envolvendo o Irã e seus “proxies” do Eixo da Resistência, o qual já impacta o Líbano, são os principais desafios atuais para a política externa estadunidense no Oriente Médio. Inicialmente, os EUA reforçaram seu apoio a Israel no campo de cooperação militar, seja por meio do envio de armamentos, munições, porta-aviões e outros ativos militares à região como forma de dissuasão, seja pelo posicionamento no campo diplomático, bloqueando tentativas de censura das ações israelenses nas Nações Unidas. No entanto, com o desenrolar do conflito e do desastre humanitário, surgiram críticas internas de parte do eleitorado às posições relativas a Israel. Embora afirmando que o apoio a Israel permanece incondicional, o governo Biden passou a tentar, sem sucesso, modular as ações do governo de Netanyahu, e intensificou sua atuação em favor de um cessar-fogo temporário e do incremento do fornecimento de ajuda humanitária a Gaza, inclusive com a tentativa de instalar um porto temporário.

Em relação à América Latina, não houve mudança no nível de prioridade dada à região, mesmo havendo uma mudança de tom. Se a questão migratória seguiu como o principal interesse das relações dos EUA com o subcontinente, a abordagem inicial da gestão Biden passou a ser de buscar combater as causas que levam à migração em países da América Central. O tema, por exemplo, foi central nas deliberações da IX Cúpula das Américas, realizada em Los Angeles, em 2022, sob o tema “Construindo um futuro sustentável, resiliente e equitativo”, tendo resultado na Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção. No decorrer do mandato, todavia, por questões internas e eleitorais, o governo voltou a assumir um tom mais duro em relação a imigração.

A defesa de valores democráticos permaneceu presente no discurso para as relações com o continente. A despeito de remover algumas restrições introduzidas por Trump, o governo Biden manteve o bloqueio a Cuba. Ademais, procurou envolver-se em uma solução negociada entre o governo Maduro e a oposição no período pré-eleitoral na Venezuela. Após as conturbadas eleições no país sul-americano e o recrudescimento do autoritarismo do regime Maduro, que conta com apoio, em maior ou menor medida, de Rússia, Irã e China, o discurso da política externa estadunidense enfatizou a existência de um embate entre democracias e autocracias também dentro do continente americano. Essa disputa também se revela diretamente na busca por preservar sua tradicional esfera de influência, o hemisfério ocidental, da crescente influência da China na região.

O terceiro destaque da Doutrina Biden é a implementação de uma política externa para a classe média. O conceito de “política externa para a classe média” foi lançado pelo governo Biden, mas ecoa políticas do governo anterior, como o “America First”. Essa política externa não se expressaria apenas por meio de maiores investimentos internos em infraestrutura, indústria, educação e saúde, para fortalecer a classe média americana e a competitividade do país, mas também por meio da manutenção da guerra comercial e tecnológica e da implementação de uma política protecionista em matéria de comércio exterior, principalmente em relação à China em setores estratégicos. A ideia de que nem sempre a defesa do livre comércio beneficiaria o cidadão comum está no cerne, portanto, do conceito. Por outro lado, há um reforço do papel do Estado e de políticas industriais domésticas como indutor do desenvolvimento. Políticas públicas como o *American Jobs Plan*, o *Build Back Better Act*, o *Infrastructure Investment and Jobs Act*, o *Inflation Reduction Act* e os demais programas de estímulo inspirados em parte no New Deal, além das linhas de crédito para fornecimento de ajuda militar à Ucrânia, servem a esses objetivos.



Ademais, se, em outros momentos da história do país, uma política externa que defendesse os interesses de grandes empresas americanas seria considerada uma defesa do interesse de toda a população, essa já não é mais a percepção dos tomadores de decisão e da opinião pública. As grandes corporações, mesmo estadunidenses, deixaram de representar os interesses da população em geral, pois responderiam apenas a seus acionistas e não ao povo, não distribuindo benefícios tangíveis à população do país.

A “política externa para a classe média” também pode ser analisada sob uma ótica de interesses eleitorais. Busca atender aos anseios de parte do eleitorado que o Partido Democrata perdeu, nos últimos anos, para Donald Trump, em regiões nas quais houve considerável perda de postos de trabalhos em indústrias que migraram para a Ásia, particularmente a China, mas também para o México.

## V. Estados Unidos e regimes e questões multilaterais

### a) Multilateralismo

Biden buscou reafirmar a liderança multilateral dos EUA, após uma série de desengajamentos durante o primeiro mandato de Trump, como a retirada do Acordo de Paris, do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Ainda em campanha, Biden prometeu ter a política externa como uma das prioridades de sua administração e retornar os EUA ao mundo e ao multilateralismo. Além disso, prometeu “liderança pelo exemplo” no sistema internacional. O secretário de Estado Blinken é um conhecido defensor do multilateralismo e da liderança global que seu país deve exercer para alcançar soluções conjuntas para problemas globais. O lema *America is back* acenou para esse compromisso com o multilateralismo e também buscou contrapor-se ao *America First* de Trump. O presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, ressaltou que *America is back* é mais do que um *slogan*, é um reconhecimento de que uma abordagem multilateral é necessária para resolver problemas como cadeias de suprimento para vacinas contra COVID-19 ou impostos corporativos mais justos na era digital.

Após a invasão russa da Ucrânia, Biden reagiu de modo a restabelecer a liderança americana no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e em outras organizações internacionais, por meio de uma série de ações multilaterais, buscando mobilizar a oposição a Putin por meio do multilateralismo. No Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 25 de fevereiro de 2022, os EUA e a Albânia apresentaram uma resolução copatrocinada por outros 80 Estados-Membros da ONU exigindo o fim da invasão e deixando claro que a Rússia é a única responsável pela violência em curso. Essa ação foi seguida rapidamente por uma votação do CSNU em 27 de fevereiro para convocar a primeira Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre a Ucrânia, realizada em 28 de fevereiro. A resolução “agressão contra a Ucrânia” (A/RES/ES-11/1) foi adotada pela AGNU em 2 de março, condenando a agressão russa contra a soberania, independência unidade e integridade territorial da Ucrânia, com 141 votos a favor, cinco contra e 35 abstenções. A título de comparação, na retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, não obstante a coordenação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), não se pode afirmar que Biden encaminhou a questão ao âmbito multilateral, ou mesmo a aliados estratégicos como o Reino Unido, em que pesem as consequências para a região e para o sistema.

### b) Mudança do clima

Entre as principais diferenças entre as políticas externas de Biden e de Trump, destaca-se a importância conferida à questão da mudança do clima. Essa mudança de orientação foi confirmada desde o início do mandato, com a indicação do ex-secretário de Estado John Kerry como enviado especial para o clima, cargo criado na administração Biden; a assinatura, no dia da posse, de instrumento de adesão ao Acordo de Paris, reintegrando-se ao instrumento trinta dias depois, em 19 de fevereiro de 2021; a realização virtual, a convite dos EUA, de Cúpula do Clima, no “Dia da Terra”, em 22 de abril, com a presença de mais de quatro dezenas de chefes de Estado e de Governo, o que demonstra o interesse norte-americano de liderar o enfrentamento da urgência climática, considerada pelo presidente Biden como “uma ameaça existencial”, e o anúncio pelos EUA, por ocasião da Cúpula do Clima, de nova e ambiciosa meta: reduzir as emissões de gases do

efeito estufa (GEE) do país em 50-52% até 2030 (com relação aos níveis de 2005), aprofundando o compromisso anterior de reduzir em 26-28% até 2025, e atingir a neutralidade climática até 2050 (anteriormente era de 2060). Atualmente, os EUA são responsáveis por cerca de 15% das emissões em todo o mundo. A questão da mudança do clima foi pautada pelos EUA em outros foros, a exemplo da reunião de cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) em 2021 e do G7, em que, também em 2021, Biden apresentou a proposta *Build Back Better World* (B3W), que tem o clima entre suas áreas prioritárias. Em 2021, na 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), vários compromissos relacionados ao clima foram assumidos, como o Compromisso Global do Metano liderado pelos EUA e pela União Europeia (UE), e o Pacto Climático de Glasgow, primeiro compromisso multilateral em prol da eliminação do uso de combustíveis fósseis, a começar pela energia proveniente de usinas de carvão.

Em 2022, o governo Biden anunciou regulamentos administrativos destinados a diminuir as emissões de metano e hidrofluorcarbonetos (HFCs) dos EUA e, em outubro, ratificou a Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal de 1987 sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Em março de 2022, o Executivo também obteve a aprovação no Congresso de financiamento de US\$ 1,1 bilhão, para a agenda climática de Biden, menos da metade dos US\$ 2,5 bilhões originalmente requisitados. Em agosto, uma importante vitória para a agenda ambiental de Biden foi a entrada em vigor da Lei de Redução da Inflação (IRA: *Inflation Reduction Act*), pacote climático de R\$ 2,2 trilhões, o maior da história dos EUA. Além dos objetivos de enfrentamento da crise climática e de promoção da justiça ambiental, a IRA garante a liderança mundial dos EUA na fabricação doméstica de energia limpa, com vistas ao objetivo de uma economia de zero carbono até 2050. A IRA também promove grandes mudanças na política de saúde, dando ao sistema de saúde pública dos EUA (*Medicare*) o poder, pela primeira vez, de negociar os preços de medicamentos vendidos com receita médica. Para financiar os gastos do pacote, a legislação prevê novos impostos, como um imposto mínimo de 15% sobre grandes corporações e um imposto de 1% sobre recompras de ações, e aumenta a capacidade de arrecadação da Receita Federal em US\$ 700 bilhões de receita do governo em dez anos. São previstos gastos de mais de US\$ 430 bilhões para reduzir as emissões de carbono, além da extensão de subsídios para seguro de saúde sob o *Affordable Care Act*. No plano internacional, em declarações a líderes globais e foros como a AGNU, Biden prometeu direcionar US\$ 11 bilhões por ano para ajuda climática internacional até 2024. Ressalte-se que nem todo o Congresso compartilha as ambições climáticas do presidente, especialmente após o resultado das eleições de *mid-term* de novembro de 2022.

Na COP27, Biden dobrou a promessa de contribuição dos EUA ao Fundo de Adaptação, chegando à soma de US\$ 100 milhões, e anunciou novas contribuições de mais de US\$ 150 milhões para acelerar os esforços do Plano de Emergência do Presidente para Adaptação e Resiliência (PREPARE) em toda a África, além de mais de US\$ 20 milhões prometidos anteriormente para acelerar o trabalho do PREPARE nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Também destacou iniciativas como o *Global Shield*, no âmbito do G7, e a proposta apresentada por seu enviado especial para o clima, John Kerry, para acelerar a transição energética nos países em desenvolvimento por meio de créditos de carbono associados ao setor de energia. Na mesma conferência, foi aprovado um fundo para compensação de perdas e danos sofridos pelos países particularmente vulneráveis às alterações do clima, sobre o qual Biden não se manifestou. Em 2023, Kerry afirmou ao Congresso dos EUA que o governo apoia o fundo de perdas e danos, desde que baseado em contribuições voluntárias, e rechaçou a hipótese de que venha a ser constituído com base em compensações, indenizações ou reparações históricas.

Em dezembro de 2024, cerca de um mês antes de deixar o cargo, o presidente Biden anunciou uma nova NDC para os EUA, enviada ao Secretariado da CQNUMC: uma redução de emissões de 61-66% em 2035 com relação aos níveis de 2019. Ademais, assumiu-se a meta de redução de 35% nas emissões de metano.

### c) Direitos humanos

Durante o governo Trump I, os EUA retiraram-se do CDH da ONU. Em fevereiro de 2021, os EUA anunciaram sua intenção de “se envolver” novamente no CDH, assumindo inicialmente papel de observador. O então encarregado de negócios dos EUA junto à ONU declarou que “para poder abordar as deficiências do Conselho e garantir que cumpra seu mandato, os EUA devem estar presentes à mesa e fazer uso de todo o peso de liderança diplomática”. Em 14 de outubro, os EUA foram eleitos para uma cadeira no conselho para um mandato de três anos, de janeiro de 2022 a dezembro de 2024. Em 2024, não concorreram imediatamente à reeleição.

O tema do racismo é outra prioridade na política externa do governo Biden. O presidente Joe Biden prometeu pôr termo ao racismo sistêmico no país, comprometendo-se perante o CDH, que tinha criticado as violências, designadamente perpetradas por membros da polícia, contra a comunidade afro-americana. Em janeiro de 2021, Biden anunciou pacote de medidas para enfrentar a divisão racial no país – uma de suas promessas de campanha. As decisões atacam quatro frentes: diminuir o uso de prisões de administração privada, reforçar a aplicação de medidas antidiscriminação no mercado imobiliário, enfatizar um compromisso com a soberania tribal dos indígenas e condenar a discriminação contra asiático-americanos e americanos descendentes de povos das ilhas do Pacífico. Na perspectiva da política externa de 2021, em março, os EUA apoiaram “*Joint Statement on Countering Racism and Racial Discrimination*” no CDH. Tratou também do tema na apresentação do relatório da terceira Revisão Periódica Universal (RPU) dos EUA. Em 25 de maio, o Departamento de Estado emitiu diretrizes para sua rede de postos para marcar o primeiro ano do assassinato de George Floyd e aludir a pautas do *Black Lives Matter*. O novo governo dos EUA passou a considerar a igualdade racial e o apoio a comunidades “desamparadas” como “prioridade de segurança nacional”.

Outras questões de direitos humanos em que houve claras mudanças são direitos das pessoas LGBTQIA+, direitos dos solicitantes de refúgio e imigrantes, direito ao voto, direitos dos trabalhadores e questões relativas a desigualdades econômicas, direitos de comunidades indígenas, direitos de mulheres e meninas e direitos relacionados aos efeitos da mudança do clima. Os EUA anunciaram voltar a contribuir para o financiamento do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês). Em junho de 2023, pediram seu reingresso à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês). Em 17 de outubro a diretora-geral da UNESCO, Audrey Azoulay, participou de uma recepção oferecida pelo presidente dos EUA na Casa Branca para marcar o retorno dos EUA à UNESCO. A aprovação, em dezembro de 2022, do aumento do orçamento de 2023 do subcomitê do Senado para programas de política externa “*State, Foreign Operations, and Related Programs*” (SFOPS) preparou o caminho para esse retorno. Além disso, a posição diante dos episódios em Myanmar foi calcada em questões de direitos humanos. Regionalmente, violações em Cuba, na Nicarágua, na Venezuela e em outros países latino-americanos têm sido motivo de preocupação.

#### d) Saúde

Nos primeiros dias do governo Biden, o destaque para a agenda de saúde foi a rescisão da retirada dos EUA da OMS, que ainda não havia tido efeito. Em maio, por questão de transparência, Biden pediu aos serviços de informações do país que investiguem de forma ampla as origens do coronavírus Sars-CoV-2, incluindo a possibilidade de que ele tenha escapado de um laboratório chinês, e exigiu um relatório em 90 dias. A OMS fez a sua própria investigação na China, com uma equipe internacional de especialistas. A equipe concluiu que a hipótese da origem em laboratório é extremamente improvável, mas não conseguiu determinar a origem do vírus. O estudo foi mais tarde questionado por vários países.

No que diz respeito à pandemia de COVID-19, houve preocupação inicial de garantir a vacinação da população norte-americana. Em fevereiro de 2020, os EUA anunciaram que contribuiriam com a COVAX Facility, após a negativa do governo Trump. Em abril, os EUA e a Aliança Global para Vacinas e Imunização (Gavi, na sigla em inglês) somaram forças com parceiros do G7 na luta contra a pandemia para acelerar a entrega de vacinas contra COVID-19 para 92 economias de baixa e média renda através do COVAX Facility. Biden assumiu compromisso de contribuição dos EUA com 1,2 bilhão de doses de vacinas e US\$ 4 bilhões para o COVAX Facility em 2020 e 2021. Ao final de 2021, 200 milhões de vacinas haviam sido doadas pelos EUA a mais de cem países. Em abril de 2022, as doações ultrapassaram os 500 milhões de doses. Além da doação de vacinas, no âmbito do G7, os compromissos assumidos pelos EUA e seus aliados próximos, em 2021 e 2022, incluem o cumprimento do *G7 Pact for Pandemic Readiness*, para ajudar pelo menos cem países em casos de novas pandemias, e a expansão dos investimentos em saúde, desenvolvimento e financiamento de respostas a problemas globais de saúde e aumento da preparação para pandemias.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), em maio de 2021, os EUA anunciaram disposição em negociar solução multilateral que contribua para o combate à COVID-19, bem como para intensificar seus esforços – em conjunto com o setor privado e demais partes interessadas – para aumentar a produção e distribuição de insumos e vacinas em âmbito global. Katherine Tai, representante de Comércio Exterior dos EUA, declarou que o país apoiaria o *waiver* à proteção intelectual para as vacinas contra a COVID-19, devido às circunstâncias extraordinárias da pandemia, e que participariam ativamente das negociações necessárias na OMC. Em junho de 2022, Tai declarou que as negociações sobre propriedade intelectual das vacinas haviam chegado a um resultado satisfatório durante a 12ª Conferência Ministerial (MC12) da OMC, em prol da recuperação da saúde global, a despeito de discussões árduas.

A manutenção dos EUA na OMS também esteve acompanhada de reforço no combate multilateral a outras doenças, como HIV/AIDS (cujos 40 anos de epidemia foram marcados por declaração de Biden), tuberculose e malária. Nesse sentido, Biden e Harris anunciaram, em novembro de 2022, compromisso de apoiar diretamente pelo menos 50 países, até 2025, para fortalecer e alcançar a capacidade regional, nacional e local em cinco áreas críticas para prevenir, detectar e responder a ameaças de doenças infecciosas. A construção dessas capacidades fará com que os países possam aplicar o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) e ajudará a alcançar a meta de 2024 da Agenda Global de Segurança Sanitária (GHSA, na sigla em inglês). Esse apoio contará com parcerias regionais, como a aliança multisetorial *African Outbreak Response Alliance* (APORA) e esforços conjuntos entre o Comando Indo-Pacífico dos EUA e a Força de Defesa Australiana.

Quanto aos direitos das mulheres, destaca-se a retirada dos EUA, durante o governo Biden, da coalizão que adotou o Consenso de Genebra em 2020. Esse documento, que trata do direito das mulheres aos mais altos padrões de saúde, da contribuição essencial das mulheres para a saúde, do papel da família para uma sociedade próspera e bem-sucedida e da necessidade de se proteger o direito à vida, tem como objetivo principal opor-se ao direito ao aborto. Em 28 de janeiro de 2020, Biden revogou a Política da Cidade do México, em vigor durante todo o mandato de Trump, como parte de seu compromisso de proteger a saúde das mulheres e promover a igualdade de gênero no país e no mundo. Lançada por Reagan, em 1984, essa política exigia que organizações não governamentais estrangeiras excluíssem o aborto como método de planejamento familiar como condição para obtenção de financiamento do governo dos EUA.

#### e) Comércio multilateral

No que diz respeito ao regime multilateral de comércio, observa-se continuidade na política externa de Biden em relação a Trump I. Na OMC, o Órgão de Apelação (OA) do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da organização continua paralisado devido à necessidade de nomeação de seus integrantes. Na MC12, em junho de 2022, o único avanço nesse sentido foi o compromisso assumido pelos membros de “ter um órgão de solução de controvérsias em pleno funcionamento e acessível a todos os Membros até 2024”. Na mesma reunião, os EUA apontaram os acordos plurilaterais de comércio como uma via essencial para lidar com novas questões relacionadas ao comércio, enquanto outros membros manifestaram preocupações com a possibilidade de que acordos plurilaterais marginalizem países não participantes ou favoreçam “caronas” que se beneficiem dos compromissos assumidos por outros.

Além disso, as tarifas discriminatórias do ex-presidente sobre as importações chinesas, conforme a Seção 301 da Lei de Comércio de 1974, continuam em vigor em novembro de 2022, ainda que Biden tenha definido essas tarifas como “prejudiciais”, “desastrosas” e “imprudentes” durante sua campanha presidencial. Tais tarifas estão “em revisão” desde que Biden assumiu o cargo. Em relação às relações comerciais com aliados, também é difícil discernir uma estratégia abrangente. Determinando que “agora não é o momento para acordos tradicionais de livre comércio”, Katherine Tai, representante de Comércio Exterior dos EUA, vetou as negociações para quaisquer novos acordos comerciais.

#### f) Desarmamento e não proliferação

Biden assumiu o governo com a clara intenção de promover mudança significativa na política nuclear dos EUA, declarando que o arsenal do país tinha um único propósito, a dissuasão – e, se fosse o caso, a retaliação – contra ataque nuclear. Vem implementando essa política de propósito único como parte de esforço mais abrangente para reduzir a importância dos arsenais nucleares à “defesa dos interesses vitais dos EUA e de seus aliados”, em linha com a postura assumida na vice-presidência dos dois mandatos de Barack Obama.

Em contexto de guerra na Ucrânia e ameaças feitas por Putin quanto ao uso de armas nucleares, a *Nuclear Posture Review* (NPR) de 2022, divulgada em outubro, não reflete, porém, essa intenção. O documento afirma que as armas nucleares fornecem dissuasão única, segura e eficaz que nenhum outro elemento do poder militar pode substituir e que sustenta todas as prioridades de defesa nacional dos EUA. A NPR de 2022 apoia a continuação de investimentos em todos os principais programas de modernização nuclear existentes, incluindo terrestres,

marítimos, aéreos, de comando e controle e algumas capacidades suplementares; no entanto, também afirma que “a dissuasão por si só não reduzirá os perigos nucleares”. Consequentemente, a NPR coloca uma “ênfase renovada” no controle de armas, na não proliferação nuclear e na redução de risco, políticas que complementam e reforçam mutuamente os objetivos de dissuasão nuclear dos EUA. A NPR identifica o controle mútuo e verificável de armas nucleares como o “caminho mais eficaz, durável e responsável” para reduzir o papel das armas nucleares na estratégia dos EUA e impedir seu uso.

g) Discurso na AGNU em 2024

Em seu último discurso na AGNU, o presidente Joe Biden refletiu acerca das mudanças que o mundo experimentou entre 1972, quando foi eleito senador pela primeira vez, e 2024, como a superação de desafios globais, como a Guerra Fria e a guerra no Vietnã, e a promoção de avanços, a exemplo da elevação do nível das relações entre EUA e Vietnã em 2023. Relembrou sua atuação contra o apartheid na África do Sul e seu trabalho para responsabilizar Slobodan Milošević por crimes de guerra. Mencionou a decisão de pôr fim à guerra no Afeganistão. Enfatizou o valor das alianças dos EUA para o futuro, como o QUAD e parcerias no Indo-Pacífico. Destacou o apoio à Ucrânia contra a invasão russa, a necessidade de mantê-lo até se alcançar uma paz justa e o fortalecimento da OTAN (com o ingresso de Finlândia e Suécia). Mencionou esforços para gerenciar a competição com a China e para promover a paz no Oriente Médio, incluindo proposta de acordo para cessar-fogo entre Israel e Hamas. Abordou a crise no Sudão e o apoio humanitário fornecido pelos EUA. Biden ressaltou a importância de enfrentar mudança do clima, fome e doenças, com investimentos em infraestrutura e tecnologia. Destacou o retorno dos EUA ao Acordo de Paris e à OMS. Suscitou a importância de se regulamentar o uso da inteligência artificial. Manifestou apoio à reforma e à expansão dos membros do CSNU.

h) Discurso na AGNU em 2023

O presidente Joe Biden reiterou a importância de superar os desafios globais por meio da união da comunidade internacional. Destacando o compromisso dos EUA em colaborar globalmente, ele enfatizou a necessidade de acesso universal à saúde, proteção ambiental e resolução pacífica de conflitos. Ele também defendeu a expansão do CSNU e as iniciativas de reforma do Banco Mundial e da OMC. Reforçou, igualmente, a importância de se regulamentar tecnologias, como a inteligência artificial, para garantir a segurança. Biden abordou a crise climática e seus efeitos, instando a uma transição global para a energia limpa e o apoio a países em desenvolvimento. Expressou compromisso com a desnuclearização na península Coreana, advertiu contra as armas nucleares no Irã e condenou a agressão russa na Ucrânia, reforçando o apoio dos EUA à soberania ucraniana. Biden delineou os esforços dos EUA para fortalecer a democracia, apoiar instituições africanas e promover a integração da Índia com a Europa, passando pelos parceiros no Oriente Médio (Corredor Econômico Índia-Oriente Médio-Europa, ou IMEC). Em relação à China, defendeu uma competição responsável. Na conclusão, enfatizou a responsabilidade coletiva de preservar o planeta, protegendo a dignidade humana e proporcionando oportunidades universais.

i) Discurso na AGNU em 2022

A invasão da Ucrânia pela Rússia teve destaque no discurso do presidente Joe Biden, condenando-se as violações à Carta da ONU, os referendos propostos, a mobilização, as atrocidades cometidas e as ameaças de uso de armas nucleares. Biden ressaltou a exclusividade da Rússia no papel de causadora do conflito e o auxílio norte-americano à Ucrânia. Destacou o papel da democracia como instrumento para enfrentar os desafios globais e os valores da Carta como denominadores comuns para a comunidade internacional. Defendeu o uso parcimonioso do veto no CSNU, além do aumento do número de membros permanentes e não permanentes no órgão. Dada a nova legislação ambiental doméstica e as políticas internacionais de financiamento, ressaltou a prioridade das questões climáticas para os EUA, além de elencar iniciativas globais do país em saúde e em combate à insegurança alimentar. Menciona outras iniciativas como a regulação da *internet*, o imposto mínimo global para empresas, o perdão de dívida a países menos desenvolvidos, o combate ao terrorismo e a Parceria do G7 para Infraestrutura Global e Investimento (PGII, na sigla em inglês). Critica veladamente a política chinesa de investimentos no exterior. Quanto à competição com a China, explicita que os EUA assumirão o papel de uma “liderança razoável”, sem buscar conflitos. Menciona brevemente as questões da Venezuela, da Etiópia, do Haiti, do Iêmen, de Israel e do estreito de Taiwan, com o comprometimento norte-americano com a *One China Policy*. Por fim, toca na questão da não proliferação nuclear, condenando as posições de Rússia, China, Coreia do Norte e Irã. Em direitos humanos, destaca o relatório da ONU sobre Xinjiang, além das situações no Irã, em Myanmar e no Afeganistão.

j) Discurso na AGNU em 2021

O presidente Joe Biden afirmou que os países são interdependentes diante de pandemias, ciberataques, terrorismo, mudança do clima e ameaças nucleares. Acrescentou que a cooperação os ajudará, e novas tecnologias poderão ser benéficas. Disse que os EUA condenam a guerra e defendem uma diplomacia “incansável” com objetivos mensuráveis, em instâncias multilaterais (Acordo de Paris, CDH, OMS, OTAN, QUAD, o Plano de Ação Conjunto Global – JCPOA) e regionais (União Africana – UA, ASEAN, UE, Organização dos Estados Americanos – OEA), auxiliando financeira e humanitariamente países em desenvolvimento. Afirmou que a competição é admissível; o conflito (“Guerra Fria 2.0”), não. Defendeu que a democracia deve ser promovida, as minorias, protegidas, e as normas internacionais, respeitadas. Assinalou que uma infraestrutura verde (*Build Back Better World*) será central para gerar empregos e sustentabilidade ambiental.



## VI. Relações Estados Unidos-China

### a) Política externa de Joe Biden para a China

Trata-se de provavelmente o elemento central da política externa dos Estados Unidos (EUA) em ambas as administrações, sem que grandes rupturas tenham sido verificadas por tratar-se de, grosso modo, consenso bipartidário em Washington. Pode-se afirmar que houve a manutenção da avaliação de que a China, segunda maior economia do mundo em termos nominais e primeira em paridade do poder de compra (PPC), é “competidora estratégica” (Biden afirmou que a China seria o principal competidor dos EUA) e uma “potência revisionista”.

Biden criticou o autoritarismo chinês e, como já havia feito Trump, acusou a China de “roubo de empregos”. Anunciou que iria confrontar os abusos da China em áreas como a economia, os direitos humanos, propriedade intelectual e a governança global, mas também trabalhar com Pequim quando do interesse dos EUA, para renovar o papel deste país nas instituições internacionais e recuperar sua credibilidade e autoridade moral.

Em 2021 e em 2022, os principais elementos da “guerra comercial e tecnológica” foram mantidos, marginalmente revistos ou aprofundados. Antes de tomar posse, Biden afirmou que não tomaria medidas imediatas para reverter tarifas existentes ou para rediscutir seja o “Acordo de Fase 1” seja futuras negociações comerciais com a China. Reiterou-se, entretanto, preocupação com o que são consideradas “práticas abusivas” da China, incluindo “roubo de propriedade intelectual”, dumping, subsídios ilegais e transferência forçada de tecnologia. Parcerias com UE e Japão nesse sentido foram mantidas. A China foi mantida fora da lista de manipuladores cambiais, como já havia sido decidido no contexto da negociação da Fase 1. Apesar de pedidos no sentido contrário de autoridades chinesas, sanções impostas à China, inclusive relacionadas aos *uigures*, mas também a empresas de tecnologia chinesas, foram igualmente mantidas.

Em fevereiro de 2021, Biden e Xi mantiveram conversa telefônica. Na ocasião, Biden referiu-se a “práticas econômicas coercitivas e injustas de Pequim”, bem como a “repressão do governo em Hong Kong, abusos dos direitos humanos em Xinjiang e ações cada vez mais assertivas na região, inclusive em relação a Taiwan”. Em 12 de março de 2021, foi realizada a primeira reunião de cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), entre EUA, Índia, Japão e Austrália, formada como parte dos esforços para equilibrar o crescente poderio econômico e militar da China. Biden também recebeu como suas primeiras visitas os mandatários de Japão e Coreia do Sul, assim como enviou altos oficiais para aqueles dois países, ocasiões em que o compromisso dos EUA com suas seguranças e questões relacionadas à China foram tratadas.

Ainda em março de 2021, em encontro de alto nível no Alasca, não houve melhora no diálogo bilateral em relação ao governo de Donald Trump. O secretário de Estado Antony Blinken, acusou a China de ameaçar a ordem global, reprovou as ações de Pequim na província chinesa de Xinjiang, em Hong Kong e em Taiwan. Também atribuiu a Pequim ciberataques contra os EUA. O diretor da Comissão Central de Relações Exteriores do Partido Comunista Chinês (PCCh), Yang Jiechi, respondeu que os EUA abusam do seu poderio militar e financeiro, reiterou a soberania chinesa sobre Xinjiang, Hong Kong e Taiwan e criticou violações de direitos humanos nos EUA. Em abril de 2021, o enviado para o clima John Kerry visitou a China. Nesta primeira visita de alto nível de um representante do governo Biden, os dois países reafirmaram os compromissos relativos à cooperação bilateral para o combate à mudança do clima. Em junho de 2021, o secretário Austin anunciou diretiva contendo iniciativas “para melhor enfrentar os desafios de segurança colocados pela China”. Em julho de 2021, os EUA anunciaram a extensão de suas sanções para mais 34

empresas e entidades relacionadas à política da China com a minoria muçulmana *uigur* e também por facilitarem exportações para a Rússia e o Irã. A China está aplicando sanções a determinados indivíduos dos EUA, especialmente da gestão anterior, em resposta a sanções relativas a Hong Kong, Xinjiang e Taiwan. A vice-secretária de Estado dos EUA, Wendy Sherman, realizou visita à China na semana de 25 de julho, na tentativa de melhorar a qualidade do diálogo bilateral.

Em 2022, tensões relativas a sanções econômicas dos EUA, a guerra na Ucrânia e a questão de Taiwan foram os principais focos de tensão bilateral, não obstante várias tentativas de retomada do diálogo e da cooperação bilateral. Em março e julho de 2022, Biden e Xi conversaram ao telefone. Em agosto de 2022, a visita a Taiwan de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos representantes dos EUA, suscitou sanções chinesas contra Pelosi e sua família, além de cancelamento e suspensão de compromissos de cooperação em diversas áreas, em protesto contra o que a China considerou ingerência dos EUA em assuntos de soberania chinesa. Em 23 de setembro de 2022, Blinken e seu homólogo Wang Yi se encontraram à margem da 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e se declararam dispostos a manter os canais de diálogo abertos e reorientar as relações bilaterais de maneira construtiva, apesar de tensões relativas às sanções econômicas impostas pelos EUA à China e a divergências quanto à política de “uma só China”. A partir de outubro de 2022, os EUA proibiram a exportação de *chips* avançados e semicondutores para a China e, desde então, têm pressionado outros países a aderirem a essa medida. Em janeiro de 2023, os Países Baixos aderiram à iniciativa dos EUA, mas as condições de implementação do acordo ainda não estavam definidas. O Japão também avaliava a possibilidade de juntar-se aos esforços dos EUA. Em dezembro de 2022, a China acionou os EUA na Organização Mundial do Comércio (OMC), contra essa restrição. Em dezembro de 2024, os EUA aplicaram novos controles de exportação de produtos da indústria de semicondutores contra a China. No dia seguinte, a China anunciou um embargo da exportação para os EUA de alguns minerais usados na fabricação de semicondutores e baterias e que também têm utilização em equipamentos militares.

Em 14 de novembro de 2022, à margem da Cúpula do G20, os presidentes mantiveram reunião de três horas. Foi o primeiro encontro pessoal entre os dois presidentes desde que Biden assumiu o governo e que Xi foi reeleito para um terceiro mandato sem precedentes na China, consolidando-se como o líder chinês mais influente desde Mao Tsé-Tung. Diante da tensão crescente entre os países, os temas discutidos foram acordados previamente, com base em *red lines* de cada país, como a questão da militarização de Taiwan para a China. Malgrado divergências quanto a Taiwan, a guerra na Ucrânia e as ambições nucleares da Coreia do Norte, os dois líderes declararam que não têm a intenção de deixar que a competição entre as duas potências, conquanto reconhecidamente acirrada, se torne um conflito. Os líderes deram ênfase aos temas da Cúpula do G20 (mudança do clima, elevação dos preços de alimentos e conflito russo-ucraniano) e estabeleceram como consensos 1) a necessidade de manutenção de comunicação estratégica; 2) a coordenação de políticas macroeconômicas entre suas equipes técnicas e 3) a utilização do Grupo de Trabalho China-EUA para avançar em outras questões. Após o encontro, houve linguagem dissonante nos comunicados nacionais: enquanto EUA afirmou ter discutido a questão de Taiwan, a China adotou texto vago, referindo-se ao “Indo-Pacífico”.

Em fevereiro de 2023, os EUA adiaram a visita que o secretário Blinken faria à China, após a descoberta de um balão chinês sobrevoando o território estadunidense. A China lamentou o incidente e alegou que o balão é um aparelho de pesquisa civil que saiu da rota, enquanto os EUA suspeitam que o objeto seria instrumento de espionagem, apesar de estar avaliando a justificativa chinesa. O balão foi avistado sobre áreas sensíveis, como Billings, Montana, onde há silos de mísseis balísticos intercontinentais; contudo a Força Aérea dos EUA não abateu o objeto, uma vez

que ele teria o tamanho de três ônibus e que a queda de seus destroços poderia causar danos. Dias depois, a Força Aérea abateu três objetos não identificados que sobrevoavam a área de Michigan e o lago Huron. Em seu discurso sobre o Estado da União, que ocorreu dias após o primeiro incidente com o balão, Biden enfatizou a competição com a China e afirmou que está comprometido em cooperar com a China em temas que possam avançar os interesses norte-americanos e beneficiar o mundo, mas, “se a China ameaçar nossa soberania, nós [EUA] agiremos para proteger nosso país”. Em resposta ao incidente com o balão, o Departamento de Comércio dos EUA restringiu o acesso de seis empresas chinesas, ligadas a programas aeroespaciais das forças armadas chinesas, à tecnologia estadunidense sem autorização do governo dos EUA. Dias depois, a China impôs sanções a empresas aeroespaciais e de defesa estadunidenses, como Lockheed e Raytheon. O país asiático justifica as sanções apontando que essas empresas vendem armamentos a Taiwan e afirma que essas medidas não estão relacionadas ao episódio do balão.

No final de fevereiro, depois que o Congresso votou pela proibição do uso do aplicativo TikTok por funcionários federais, a Casa Branca estipulou que o aplicativo deverá ser removido de todos os equipamentos distribuídos pelo governo norte-americano, dentro de trinta dias. A medida, segundo oficiais do governo, visa a garantir a segurança da infraestrutura digital do país e a privacidade e a segurança da população. Medidas semelhantes foram implementadas no Canadá, Taiwan e na Comissão Europeia. A União Americana pelas Liberdade Civis (*American Civil Liberties Union*, ACLU) considerou a medida atentatória à liberdade de expressão.

Em maio de 2023, o assessor de segurança nacional do presidente Biden, Jake Sullivan, e o então diretor do PCCh para política externa, Wang Yi, encontraram-se em Viena. A reunião foi parte dos esforços de manutenção dos canais bilaterais de comunicação abertos e de superação do incidente do “balão espião”. Entre os tópicos tratados, estiveram o conflito na Ucrânia e questões relacionadas a Taiwan. No mês seguinte, no entanto, os chefes das pastas de Defesa dos dois países não se encontraram durante o Diálogo Shangri-La, principal fórum sobre segurança no continente asiático. Na ocasião, o secretário de Defesa dos EUA, Lloyd Austin, afirmou estar bastante preocupado com a falta de disposição da China para engajar-se em mecanismos de gerenciamento de crises entre as forças armadas dos dois países e criticou ações coercitivas e de *bullying* praticadas pela China contra aliados estadunidenses. Na mesma semana, durante exercício naval conjunto de EUA e Canadá no estreito de Taiwan, foi reportado que por pouco não houve uma colisão entre embarcações de guerras chinesa e estadunidense.

Em junho de 2023, o *Wall Street Journal* noticiou que China e Cuba teriam acordado secretamente o estabelecimento de instalação de inteligência e coleta de dados dos EUA na ilha. Ainda segundo o mesmo jornal, também estaria em discussão a instalação de uma base militar chinesa em Cuba.

No mesmo mês, o secretário de Estado, Antony Blinken, realizou visita a Pequim, a primeira desse nível em cinco anos, tendo-se encontrado com o então chanceler Qin Gang, o então ex-chanceler e diretor de Relações Exteriores do PCCh, Wang Yi, e o presidente chinês, Xi Jinping. Como resultado da visita, as partes concordaram em prosseguir com a retomada de grupo de trabalho conjunto para abordar questões de interesse comum, assim como a promover intercâmbios mútuos entre estudantes e entre empresários. O diálogo foi avaliado como “construtivo” e um passo na direção da estabilização da relação entre as duas potências, embora tenha havido declarações duras do lado chinês quanto à questão de Taiwan. Poucos dias depois da visita, entretanto, a afirmação do presidente Joe Biden de que Xi Jinping seria um “ditador” provocou reação energética do lado chinês. Em julho, dando continuidade às visitas de alto nível ao país asiático, a secretária do Tesouro, Janet Yellen, e o enviado para o clima, John Kerry,

estiveram na China. Em agosto, foi a vez da secretária do Comércio, Gina Raimondo, que defendeu trabalho conjunto em temas como mudança do clima e inteligência artificial e afirmou que os EUA não estão buscando desacoplar-se (“*decouple*”) da economia chinesa, mas reduzir o risco do relacionamento (“*derisk*”). No mesmo mês, os dois países renovaram, por seis meses, um acordo de ciência e tecnologia assinado originalmente em 1979, enquanto estão renegociando o texto. Em setembro, o assessor de segurança nacional, Jake Sullivan, e o chanceler chinês, Wang Yi, encontraram-se em Malta. No mesmo mês, Biden encontrou-se com o premiê Li Qiang, à margem do G20. Em outubro, delegação bipartidária, chefiada pelo líder da maioria democrata no Senado, visitou a China.

Apesar dos movimentos de distensão, em agosto, o presidente Biden assinou ordem executiva que autoriza o Tesouro a proibir ou restringir, a partir de 2024, investimentos realizados em dólar em entidades chinesas dos setores de semicondutores e microeletrônicos, tecnologias de informação quântica e certos sistemas de inteligência artificial. A preocupação norte-americana é que esses investimentos reforcem as capacidades militares da China.

Em outubro, os EUA anunciaram sanções a 25 empresas e indivíduos chineses que estariam envolvidos com a produção de matérias-primas para o fentanil. No mesmo mês, encerrou-se, sem renovação, o empréstimo da China para os últimos ursos pandas presentes nos EUA, o que marca o fim da “diplomacia dos pandas” inaugurada na visita de Nixon, em 1972. Ainda em outubro, os EUA impuseram limites adicionais aos tipos de semicondutores que as empresas norte-americanas podem vender às empresas chinesas, ao que a China anunciou que poderia restringir as exportações de grafite, componente de bateria de carros elétricos, por motivos de segurança nacional. No fim do mês, o chanceler Wang Yi visitou Washington, para preparar a futura visita de Xi Jinping. Durante os encontros de Wang Yi com seu homólogo Antony Blinken e com o assessor de segurança nacional Jake Sullivan, discutiram-se a restauração dos canais bilaterais de comunicação militares, as ações chinesas nos mares do Sul da China e da China Oriental, Taiwan, direitos humanos e fluxo de precursores do fentanil.

Antes de visitar os EUA, em novembro, Xi advogou por relações estáveis entre os dois países, baseadas em “respeito mútuo, coexistência pacífica e cooperação ganha-ganha”. Os presidentes Biden e Xi encontraram-se por quatro horas, em São Francisco, à margem da Cúpula da APEC. Foi a primeira visita de Xi aos EUA desde 2017 e o primeiro encontro de ambos desde a reunião mantida à margem da cúpula do G20, em Bali, em 2022. Biden anunciou a retomada das comunicações militares entre os dois países, conforme acordos existentes, com o objetivo de evitar desentendimentos. Desde agosto de 2022, a China tinha interrompido o diálogo militar com os norte-americanos por ocasião da visita da então presidente da Câmara dos EUA, Nancy Pelosi, à ilha de Taiwan. Biden avaliou que teria sido uma das reuniões mais construtivas e produtivas que ele teve desde que chegou à presidência. Xi afirmou que “o planeta Terra é grande demais” para acomodar as duas potências. Antes do encontro, os dois países aprovaram declaração conjunta sobre o aprofundamento da cooperação em matéria de mudança do clima. Os dois presidentes também concordaram em ampliar o uso de energias renováveis em lugar de combustíveis fósseis, em trabalhar conjuntamente contra o comércio de precursores de fentanil e em estabelecer um grupo de trabalho para evitar que questões relacionadas à inteligência artificial possam desestabilizar a segurança internacional, por exemplo em razão de seu uso em armas autônomas e em arsenais nucleares. Xi sugeriu que a China poderia voltar a enviar pandas para os EUA. Entre os pontos de dissenso, estiveram as questões de Taiwan, da Coreia do Norte, do Irã e da guerra da Ucrânia. A China também não concordou em discutir eventuais limitações de seu arsenal nuclear, que são desejo de Washington, enquanto os EUA não aceitaram retirar as restrições às exportações

de *microchips* e semicondutores à China. Após o encontro, Biden disse à imprensa que seguiu considerando Xi um ditador e que o relacionamento entre os dois países era de “competição”.

Em janeiro de 2024, Pequim criticou Washington pelas congratulações enviadas pelo secretário Blinken a Taiwan, no contexto da realização de eleições presidenciais na ilha, e pelo envio de “delegação não oficial” estadunidense para congratular o vencedor, William Lai. No mesmo mês, conforme acordado no encontro de Biden e Xi em novembro de 2023, autoridades dos EUA e da China reuniram-se em Pequim no primeiro encontro do grupo de trabalho conjunto sobre tráfico e produção de fentanil. Em agosto de 2024, a China passou a impor mais restrições e adotar uma vigilância mais estrita sobre a venda de precursores de fentanil.

Em março de 2024, Biden anunciou que promulgaria uma lei para banir o TikTok do país, a menos que o aplicativo se desvinculasse da empresa chinesa ByteDance. Poucos dias depois, a Câmara dos Representantes dos EUA aprovou a “Lei de Proteção dos Americanos contra Aplicativos Controlados por Adversários Estrangeiros”. Apesar de não nomear explicitamente o TikTok, o aplicativo é o seu alvo implícito. O TikTok possui cerca de 170 milhões de usuários nos EUA. Em abril, o projeto foi aprovado no Senado, tendo sido sancionado por Biden em seguida. A lei dá ao TikTok cerca de nove meses para se separar do ByteDance; caso contrário, as lojas de aplicativos nos EUA serão proibidas de hospedá-lo em suas plataformas, e as que violarem a legislação poderão ser multadas com base no número de usuários de um aplicativo banido. O presidente do TikTok afirmou que a empresa recorreria à Justiça, mas a empresa não foi exitosa em sua apelação. Por esse motivo, recorreu novamente, mas à Suprema Corte. A legislação deve começar a ser implementada a partir da véspera da posse do presidente eleito Donald Trump, que reverteu sua posição contrária ao aplicativo, provavelmente em razão da influência de um dos principais doadores republicanos, que é investidor no TikTok. A posição de Trump poderá definir um novo curso de ação na implementação da legislação.

No início de abril, Joe Biden e Xi Jinping mantiveram o primeiro telefonema desde seu último contato no encontro em São Francisco, em novembro de 2023, em uma tentativa gradual normalização do engajamento bilateral. Entre os temas da conversa, considerada tranquila, esteve situação em Taiwan, especialmente a posse do presidente eleito, William Lai. Dentro desse processo de aproximação, a secretária do Tesouro, Janet Yellen, foi a Pequim e Guangzhou, onde manteve reuniões com altas autoridades chinesas, representantes de empresários estadunidenses e com a comunidade acadêmica local. Yellen afirmou que as relações bilaterais estão com fundamentos mais sólidos, porém destacou a persistência de desequilíbrios, principalmente a sobrecapacidade industrial chinesa e seus efeitos na economia global. O vice-primeiro-ministro chinês concordou em discutir a superprodução de carros elétricos e de painéis fotovoltaicos. No mesmo mês, o secretário de Estado, Antony Blinken, também foi à China, onde se encontrou com altas autoridades chinesas, como parte dos esforços do governo Biden em distensionar as relações com a China. Um dos pontos da agenda foi o apoio econômico chinês à Rússia, diante da avaliação de especialistas de que Pequim estaria passando a prover apoio militar a Moscou no contexto da guerra da Ucrânia. Em encontro com Xi Jinping, Blinken também pediu que a China não interferisse nas eleições estadunidenses, diante de evidências de que isso estaria ocorrendo.

Em maio de 2024, o secretário de Defesa dos EUA, Lloyd Austin, reuniu-se com o ministro da Defesa chinês, Dong Jun, à margem do Diálogo Shangri-La em Singapura, para a primeira reunião presencial bilateral entre os chefes das pastas em dois anos. Apesar das divergências em relação a Taiwan, assunto principal da conversa, Austin e Dong concordaram em manter a comunicação militar aberta.

Em junho, a diplomacia dos pandas foi retomada, com o envio de dois pandas para o zoológico de San Diego. Em julho, a China decidiu suspender a próxima rodada de consultas sobre controle de armas e não proliferação, em razão de vendas de armas pelos EUA a Taiwan. Em agosto, o conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Jake Sullivan, realizou visita a Pequim, onde se encontrou com o chanceler Wang Yi, e ambos concordaram em planejar uma conversa telefônica entre os líderes Xi Jinping e Joe Biden e discutiram, entre outros temas, as tensões entre China e Filipinas no mar do Sul da China. Em outubro de 2024, um casal de pandas foi enviado ao zoológico de Washington.

Os chanceleres Blinken e Wang encontraram-se à margem da AGNU, em setembro de 2024. Na ocasião, reafirmaram a importância de manter os canais de comunicação abertos. Revisaram a implementação de compromissos em matéria de precursores de drogas sintéticas, comunicações militares e inteligência artificial. Blinken manifestou preocupação com o alegado apoio da China à Rússia no contexto da guerra da Ucrânia e com relação às ações chinesas no mar do Sul da China e às alegadas violações de direitos humanos na China. Wang criticou as atividades "pró-independência" de William Lai em Taiwan, tendo recordado que os EUA apoiam o princípio de "uma só China". O chanceler chinês defendeu a posição de Pequim em favor da promoção de negociações de paz entre Rússia e Ucrânia, bem como defendeu sua postura no mar do Sul da China.

No fim de outubro, os EUA aprovaram, no valor de US\$ 2 bilhões, o 17º pacote de vendas de armamento (incluindo sistemas de defesa aérea) para Taiwan durante a administração Biden. A China reagiu, afirmando que adotaria contramedidas para defender a sua soberania e que o pacote prejudica seriamente as relações entre China e EUA e a paz e a estabilidade do estreito.

Em novembro de 2024, Biden e Xi voltaram a encontrar-se bilateralmente, à margem da Cúpula da APEC, em Lima. Trataram do combate às drogas, das comunicações militares, dos riscos relacionados à inteligência artificial, das mudanças climáticas e dos intercâmbios interpessoais, além da guerra na Ucrânia, de Taiwan e do Oriente Médio. Ambos concordaram que qualquer decisão quanto ao uso de armas nucleares deve ser tomada por humanos, não pela inteligência artificial. Xi criticou as restrições colocadas pelos EUA às exportações de tecnologia sensível.

Ainda em novembro, ministro chinês recusou reunião com chefe do Pentágono à margem de encontro de ministros da Defesa da ASEAN e seus parceiros. No mesmo mês, EUA e China realizaram uma troca de prisioneiros.

Em dezembro, foi renovado, por cinco anos, o acordo de cooperação científica e tecnológica assinado originalmente em 1979. Desde então, vinha sendo continuamente renovado a cada cinco anos, mas, a partir de 2023, havia passado a ser renovado por apenas seis meses, enquanto prosseguiram as negociações.

No fim de dezembro, o Tesouro dos EUA anunciou que atores patrocinados pela China teriam realizado ataques cibernéticos e obtido acesso a documentos não classificados, no que foi considerado um "grande incidente cibernético". O Ministério das Relações Exteriores chinês negou envolvimento de Pequim no episódio.

b) Nova Guerra Fria ou Guerra Fria 2.0?

i. Crescente rivalidade Estados Unidos *versus* China

Na conjuntura atual de ascensão chinesa, a crescente rivalidade entre EUA e China poderá desdobrar-se em uma nova guerra fria. Ponto de convergência entre democratas e republicanos, a oposição à potência asiática representa elemento de continuidade entre os governos Trump e Biden – o primeiro substituiu formalmente, em 2018, a política de “engajamento estratégico” pela atual “competição estratégica” – e pode ser explicada pela recusa da perda da posição de liderança estadunidense no sistema internacional. É sob esse prisma que a competição entre os dois Estados se vincula à ideia da Armadilha de Tucídides, e a rivalidade, percebida por diversos autores como incontornável, pode desdobrar-se em conflito.

O campo tecnológico destaca-se como setor no qual a competição assume singular importância. Tanto os EUA quanto China consideram o domínio nessa área, compreendendo a inteligência artificial (IA) e o 5G, como fator crucial para a garantia de poder no sistema internacional, em razão de sua repercussão nas esferas econômica e militar. O profundo desenvolvimento chinês nesse campo, resultado de um processo que se inicia – no período recente – sob a liderança de Deng Xiaoping e se consolida posteriormente, eleva as tensões entre as duas potências.

ii. Mearsheimer: competição e conflito inevitáveis

John Mearsheimer não só percebe a competição entre as duas nações como inevitável, mas também admite que as circunstâncias presentes já caracterizam uma nova guerra fria, com traços mais preocupantes que a anterior. Segundo essa perspectiva realista, o ganho de poder chinês levaria necessariamente à competição e ao conflito. O autor argumenta, entretanto, que as equivocadas escolhas dos EUA, baseadas na confiança no triunfo do liberalismo, teriam acelerado esse processo. No lugar de medidas de cooperação com a China, como a concessão de benefícios comerciais, caso os EUA tivessem adotado uma estratégia realista, dificultando o acesso da nação asiática à tecnologia americana e ao sistema internacional de comércio, a ascensão chinesa teria sido retardada.

A ameaça de uma nova guerra fria é percebida pelo autor como maior por motivos ligados a diferentes esferas. Em primeiro lugar, a China possui maior poder populacional e econômico, quando comparada à União Soviética (URSS), e menor compromisso com a manutenção de uma esfera de influência sobre aliados com potencial conflituoso (como foi o caso da própria China perante a URSS). Em segundo lugar, no campo ideológico, o nacionalismo (percebido como incompatível com o comunismo soviético, mas presente no cenário da nova guerra fria) pode ser instrumentalizado pela China, contribuindo tanto para o aumento da rivalidade em relação ao Japão quanto em relação aos EUA. Em terceiro lugar, a China apresenta intenções expansionistas no continente asiático. Finalmente, o componente geográfico do novo conflito predispõe a escalada de tensões, uma vez que, no lugar da clara divisão europeia da Guerra Fria – garantindo certa estabilidade –, há diversos potenciais conflitos na Ásia, envolvendo questões como o controle sobre Taiwan, além das disputas marítimas e territoriais com diversos atores. O novo contexto tornaria mais provável, inclusive, o recurso às armas nucleares.

### iii. Brands e Gaddis: guerras frias similares, mas diferentes

Embora existam significativos pontos similares com a Guerra Fria tradicional – em particular a crescente bipolaridade –, a nova lógica de rivalidade desdobra-se em contexto manifestamente diverso, como expressam Hal Brands e John Gaddis. A consideração de fatores conhecidos, com fundamento especialmente no conflito prévio, contribui para a análise da divergência atual. Nesse contexto, sob a perspectiva geográfica, apesar de os EUA deterem poder terrestre e marítimo, a iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda, a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), ocasiona ganho de poder nesses dois âmbitos. Ademais, a prosperidade econômica chinesa contribui para a estabilidade do regime político.

É necessário considerar, contudo, que a democracia americana permite uma recuperação mais rápida perante momentos de crise, já que, segundo os autores, essa estrutura resulta em um centro de gravidade para o qual o país tende a retornar após um evento desestabilizador. Adicionalmente, a nova conjuntura pode evoluir mais facilmente para o conflito armado direto tanto pela dúvida quanto aos limites da dissuasão nuclear quanto pela distância temporal em relação à Segunda Guerra Mundial. De fato, a lembrança das consequências do conflito contribuía para que os Estados evitassem desfecho similar durante a Guerra Fria. Finalmente, apesar de fatores desconhecidos e imprevisíveis, como a mudança do posicionamento chinês no decorrer da Guerra Fria, gerarem incerteza, a adoção de uma estratégia pode mitigar essa insegurança. As experiências ligadas ao conflito entre EUA e URSS são úteis nesse sentido, pois podem indicar possíveis cenários ligados à nova guerra fria. Outro fator que ressalta a diferença desta possível nova guerra fria em relação à tradicional consiste na interconexão econômica entre os dois polos, atualmente. A China é um dos principais parceiros comerciais dos EUA e, apesar do resultado deficitário para os EUA, o intercâmbio comercial com a nação asiática é muito vantajoso para determinados setores, como o de transportes e o eletrônico. A China é, ademais, detentora de grande quantidade de títulos do Tesouro americano. Em razão de suas significativas relações econômicas, um novo conflito entre China e EUA tenderia a prejudicar ambos os lados.

### iv. Estagnação da China

Alguns autores, contudo, acreditam que um potencial conflito aberto adviria não da perspectiva de perda da hegemonia por parte dos EUA, mas da perspectiva de estagnação por parte da China. A causalidade de um conflito, consoante a Armadilha de Tucídides, é posta em dúvida.

Essa perspectiva postula que a China usufruiu de vantagens como o bônus demográfico, acesso a mercados e tecnologias ocidentais e autossuficiência alimentar e em recursos naturais durante as décadas de 1970 a 2000. Todas essas vantagens, entretanto, estão rapidamente se esgotando: produtividade decrescente e alto endividamento, dependência de matérias-primas importadas, além de maior oposição por parte de vizinhos ameaçados e países ocidentais, que têm minado o acesso a mercados e tecnologia (como o demonstram os exemplos da guerra comercial, da Huawei, do TikTok). Isso exacerba o temor chinês de um “cerco estratégico” por uma coalizão que potencialmente incluiria, além dos EUA, Taiwan, Japão, Índia, Austrália, Filipinas, Vietnã, Reino Unido e União Europeia (UE) – e que já se estaria materializando em agrupamentos como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o AUKUS. Percebendo a iminência de uma estagnação de seu poder, Xi Jinping teria incentivos para buscar atingir seu objetivo de um “rejuvenescimento chinês” pela força o quanto antes, o que poderia materializar-se em uma guerra aberta entre as potências no Indo-Pacífico.



#### v. Armadilha de Kindleberger

Autores como Joseph Nye, por sua vez, alertam para a possibilidade de um cenário compatível com a Armadilha de Kindleberger. Segundo Charles Kindleberg, um dos arquitetos do Plano Marshall, a crise da década de 1930 teria origem na ascensão dos EUA à posição de maior potência global, aliada ao fracasso do novo líder na função de provedor de bens públicos globais. Nesse sentido, a Armadilha de Kindleberger representa uma conjuntura de instabilidade caracterizada por uma substituição de papéis quanto à hegemonia mundial não acompanhada da oferta de bens públicos globais – como paz e segurança internacionais, estabilidade financeira ou climática – pelo novo líder, por incapacidade ou por falta de vontade. Dessa forma, caso a China superasse a potência norte-americana em termos de poder, mas não fosse capaz de prover tais bens, haveria possibilidade de crise mundial mesmo na ausência de conflito.

#### vi. “Competição Estratégica”

Em meio às discussões relativas à nova estratégia de defesa nacional estadunidense, a ideia da “competição estratégica” como princípio orientador vem sofrendo críticas ligadas à indefinição do termo, que o torna pouco esclarecedor quanto aos objetivos, em política externa, do governo Biden. De fato, sob essa dimensão, a orientação de competição voltada para grandes potências do período Trump, embora também duramente criticada, apresentava a vantagem de, ao menos, indicar a prioridade de China e Rússia nesse contexto. Ademais, argumenta-se que a indefinição teórica da “competição estratégica” poderia traduzir-se em uma ação prática difusa e pouco efetiva no lugar da concentração de esforços em medidas como o aumento da capacidade militar americana para a eventualidade de um conflito entre potências.

#### vii. Regras e limites de ação

Assumindo-se a inevitabilidade do aprofundamento da rivalidade, no entanto, alguns autores defendem que a solução para se evitar o conflito seria o respeito a determinadas regras e limites por ambas as partes. A competição seria, portanto, permitida e ampliada em diferentes domínios, como o econômico, o diplomático e o ideológico, mas excluiria o domínio securitário, limitado por tratados e acordos entre as potências. Nesse sentido, atos como o excessivo estreitamento de laços entre EUA e Taiwan ou ações desestabilizadoras sobre o mar do Sul da China deveriam ser evitados

#### viii. A guerra na Ucrânia e a nova Guerra Fria

A guerra iniciada pela invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022 reforçou a rivalidade entre os EUA e a Rússia. A nova guerra fria, assim, poderia envolver duas frentes, em vez de uma: a chinesa, em razão de sua busca pelo reconhecimento como potência; e a russa, decorrente da oposição ao expansionismo do Ocidente sobre seu entorno estratégico. Alguns analistas apoiam a perspectiva de Biden de que a disputa tem contornos mais amplos, representando uma cruzada das democracias contra os regimes autocráticos. Perante o cenário da nova guerra fria com dois oponentes, surgem argumentos favoráveis à maior abertura do diálogo com a Rússia e ao redirecionamento de esforços americanos ao Indo-Pacífico, em detrimento da resposta ao conflito

na Europa, a fim de evitar um duplo confronto e priorizar a ameaça estruturalmente mais séria. Outros, diferentemente, propugnam que os EUA e seus aliados devem preparar-se para uma guerra em duas frentes, na Europa e no Indo-Pacífico, contra a aliança sino-russa. Para isso, devem fortalecer a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Europa, ao mesmo tempo que formam alianças minilaterais no Indo-Pacífico, como a AUKUS e o QUAD, de modo a conter o expansionismo chinês. Defendem, para tanto, um grande aumento do dispêndio militar dos países do Ocidente, que poderia retornar a níveis, como proporção do produto interno bruto (PIB), próximos aos vistos durante a Guerra Fria.

O grau de tensão entre Rússia e países ocidentais seria o mais alto desde a crise dos mísseis, e a nova guerra fria seria, paradoxalmente, tanto mais quanto menos perigosa que a anterior. Seria menos perigosa em razão da menor capacidade militar russa relativamente aos EUA e do menor poder econômico e apelo ideológico do país, quando comparado à URSS. Seria mais perigosa pela intensa polarização interna nos EUA – o que poderia ensejar ruptura da atual estratégia do país nas próximas eleições presidenciais; pelos limites à cooperação multilateral – em temas como meio ambiente, terrorismo ou estabilidade financeira mundial – que a lógica de confronto ideológico entre autocracia e democracia impõe; pelo risco de a Rússia recorrer mais decididamente à guerra cibernética, promovendo desinformação, ataques à infraestrutura crítica e ao sistema financeiro do Ocidente; pela menor confiança entre a Rússia e o Ocidente, que aumenta o risco de uma escalada nuclear; e pelo fato de a Rússia estar aliada à China. A junção da riqueza em recursos naturais da primeira com a capacidade tecnológica e econômica da segunda, para além da posse de armamento nuclear, ocasionariam maior risco.

Para alguns autores, a Guerra Fria, na verdade, não teria acabado com a dissolução da URSS (1991), mas continuado mesmo sem ela. O “momento unipolar” que se seguiu ensejou ilusões de uma ordem liberal ilimitada e obscureceu a persistência da geopolítica. As três civilizações antigas da Eurásia – China, Irã e Rússia – não desapareceram repentinamente, e, na década de 1990, suas elites já haviam demonstrado claramente que não tinham intenção de participar de um mundo em termos ocidentais. Pelo contrário, a China aproveitou-se de sua integração na economia global sem cumprir suas obrigações econômicas ou liberalizar seu sistema político. O Irã iniciou uma busca contínua para desestabilizar sua região em nome de sua própria segurança – involuntariamente assistido pelo caos que se seguiu à invasão dos EUA ao Iraque. As elites russas se irritavam com a absorção pelo Ocidente de ex-satélites e ex-repúblicas soviéticas, e, eventualmente, reobtiveram os meios para revidar. Há quase duas décadas, a China e a Rússia começaram a desenvolver uma parceria antiocidental. A grande novidade do momento atual é que, pela primeira vez na história, a China e os EUA são grandes potências simultaneamente. A invasão da Ucrânia e a evidente cumplicidade chinesa afastaram a Europa de sua dependência da energia russa e de sua complacência comercial com a China. Para alguns, a visão é de que a Rússia não pode triunfar na Ucrânia, não apenas para enfraquecer permanentemente uma Rússia revisionista que se considera em uma luta existencial contra o Ocidente, mas também por conta da estratégia de contenção à China no Indo-Pacífico que os EUA estão perseguindo com seus aliados. Na China, uma vitória russa seria desejada, pois isso facilitaria eventual retomada de Taiwan ao enfraquecer o poderio dos EUA, país que alegadamente violaria qualquer norma internacional na busca pela manutenção de sua hegemonia. Outros, contudo, creem que o posicionamento chinês não tende a agravar sua rivalidade com os EUA. Afinal, apesar de não ter condenado o governo russo, a China adotou posição classificada como utilitária em relação ao conflito, aumentando, por exemplo, a importação de recursos energéticos – a um custo mais baixo – ou provendo financiamento e meios para contornar as sanções ocidentais ao parceiro internacional. Além disso, as consequências

ligadas à ação russa na Ucrânia tenderiam a afastar a opção pela intervenção em Taiwan, ao menos no curto prazo.

São reconhecidas, no entanto, diferenças entre os dois atores revisionistas. A Rússia pode ser disruptiva no curto prazo, mas é relativamente mais fraca para construir uma ordem institucional alternativa. Embora tenha buscado acesso a instituições internacionais liberais, a Rússia sempre foi um participante relutante dentro delas. Com menos recursos econômicos e influência política fora de seu entorno estratégico para desafiar efetivamente a ordem existente ou construir a sua própria, a Rússia recorre a estratégias mais disruptivas, como ações militares contra seus vizinhos (Geórgia, Ucrânia), interferência política (financiamento a partidos eurocéticos), desinformação (alegada interferência nas eleições dos EUA e no referendo do *Brexit*) e coerção econômica (ameaça de cortes no fornecimento de gás) para semear a divisão entre os aliados da OTAN. A China, ao contrário, tem pouca necessidade de usar a força, porque sua participação na ordem internacional – na OMC, no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por exemplo – fortaleceu sua capacidade de desafiar o *statu quo* por outros meios, principalmente nos campos econômico e tecnológico. Pequim, portanto, demonstra postura mais prudente que a Rússia e preza pela manutenção da estabilidade econômica global e de suas relações econômicas com os EUA e a Europa, dado o grande intercâmbio comercial, de investimentos e de tecnologia. Em resumo, a China seria a encarnação no século XXI da hegemonia econômica e comercial holandesa do século XVII.

Argumenta-se, ainda, que o confronto sino-russo à ordem internacional existente, em realidade, ocorre contra uma ordem já esvaziada. Jonathan Holslag delinea como a transição evoluiu até aqui: nos anos 1990, consagraram-se a globalização e a democratização; nos anos 2000 a 2009, a globalização ainda avançou, mas a democratização estagnou; desde 2010, a globalização estagnou, e a democratização teve retrocessos. A ordem internacional atual seria baseada somente na retórica e seria incapaz de responder aos desafios da agenda internacional, particularmente aqueles ligados ao meio ambiente (mudança do clima), à saúde (pandemia de COVID-19) e à estabilidade econômica global (pouca representatividade do mundo em desenvolvimento nas instituições de Bretton Woods). Os EUA, particularmente, teriam desperdiçado o período de unipolaridade do pós-Guerra Fria e fracassado no fortalecimento de um sistema baseado em regras, atuando, até mesmo, contra tais normas quando conveniente – o caso mais emblemático é a invasão do Iraque sem um mandato do CSNU (2003). Seria necessária, portanto, uma reformulação da ordem internacional. Para alguns defensores do estabelecimento de uma nova ordem, seriam fatores cruciais a descentralização, a divisão de responsabilidades e a ação coletiva; outros, por sua vez, advogam que os EUA deveriam liderar os esforços contra o revisionismo, sendo um *primus inter pares* do “mundo democrático” e criando um G12 composto pelos atuais membros do G7 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e EUA) além da Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul e UE – a OTAN teria um lugar à mesa para todas as discussões relacionadas à segurança.

A polarização de forças, nos próximos anos, poderia levar o unilateralismo a prevalecer sobre o multilateralismo. A diplomacia bilateral teria a preferência das grandes potências, e os demais países seguiriam essa mesma linha. Ao mesmo tempo, o mundo poderia vivenciar competições caleidoscópicas entre ideologias. O Oriente Médio veria exacerbar a rivalidade entre xiitas e sunitas; os países ocidentais vivenciariam a batalha entre o liberalismo e o populismo; os latino-americanos exacerbariam a controvérsia entre socialismo e capitalismo; muitos países em desenvolvimento estariam imersos na disputa entre o estatismo e o liberalismo; os países comunistas enfrentariam o dilema entre comunismo e pragmatismo econômico; e Estados

teocráticos poderão experimentar tensões entre religião e secularismo. A inviabilidade de conciliar a orientação político-ideológica, além disso, será sempre um obstáculo para que a China e os EUA constituam um G2, ao menos medianamente cooperativo, a cargo da ordem e do poder mundial. A China contemplou o G2 quando projetou o Novo Tipo de Relação entre as Grandes Potências (2012). Os EUA, por sua vez, avaliaram desde os anos 1990 que os chineses se tornariam uma democracia liberal, o que naturalmente poderia tornar o G2 uma possibilidade. Hoje, definitivamente, não se trabalha mais com essa hipótese. Nos EUA, as forças políticas internas agora unem-se em torno de um novo objetivo: conter a ascensão chinesa. O *establishment* político parece ter concluído que, depois de décadas de êxito, o projeto liberal e multilateralista resultou em ganhos para uma gama de países que não os próprios EUA, o principal deles a China. A meta é reverter essa realidade, ou pelo menos parar o avanço da China. O país, que até o período Xi Jinping operava na linha da máxima de Deng Xiaoping “esconda sua força, aguarde o seu tempo”, julga-se agora em condições de competir. As lideranças chinesas têm indicado sua percepção de que os EUA não admitem reconhecer o novo papel do seu país no mundo.

Em relação à perspectiva do Sul Global na nova guerra fria, há uma tendência de retorno ao não alinhamento (ou à “autonomia estratégica”). Diversos países se mantêm relativamente neutros quanto ao conflito: Índia, África do Sul e Brasil, membros dos BRICS, são os exemplos mais conspícuos, mas grande parte dos países latino-americanos, africanos e asiáticos do Sul Global seguiu o mesmo caminho. Essa tendência pode ser explicada pela falha da ordem internacional em atender às necessidades ligadas à economia e à segurança desses países ou a responder a desafios transnacionais, e pela permanência de grande assimetria no sistema internacional, que não serviria aos interesses dessas nações. Esse contexto, além da aproximação da Rússia de países do Oriente Médio, da América Latina e da África nos últimos anos, explicaria a relutância em condenar expressamente o país – e mais ainda em aderir às sanções do Ocidente – pela invasão à Ucrânia. Ademais, a multipolaridade do sistema internacional, manifestada principalmente pela redistribuição do poder econômico mundial em direção à Ásia – o caso chinês é o mais emblemático –, aliada à negligência estadunidense na cooperação efetiva para o desenvolvimento do Sul Global, tornam essas nações menos propensas ao alinhamento na hipótese de uma nova guerra fria. A divergência entre o “Ocidente” e o “Resto”, com particular importância para o posicionamento da China e da Índia, influenciaria a nova ordem e inviabilizaria o isolamento russo. Para mais detalhes, ver a seção sobre não alinhamento no sistema internacional contemporâneo no capítulo 1.

### c) Guerra comercial e tecnológica entre Estados Unidos e China

#### i. A “guerra comercial” entre Estados Unidos e China a partir de 2018

A “guerra comercial” foi gestada em governos anteriores ao de Donald Trump nos EUA, que adotaram diferentes estratégias para lidar com a China. Seu prenúncio, entretanto, remonta às posições do então candidato Trump na corrida eleitoral presidencial de 2016.

A “guerra comercial” teve início em 2018, com o anúncio, em janeiro, da aplicação, não exclusiva à China, de sobretarifas em aço e alumínio. Em março de 2018, os EUA anunciaram tarifas de US\$ 50 bilhões sobre 1.300 produtos chineses, alegando violação de propriedade intelectual. No mês seguinte, a China impôs tarifas de 25% sobre 128 produtos dos EUA, como soja, carros, aviões, carne e produtos químicos, e recorreu à OMC. Também em abril, os EUA anunciam a intenção de aplicar sobretarifa sobre outros produtos chineses, o que foi efetivado em

junho e em julho, e impuseram banimento à comercialização de suas empresas com a companhia chinesa ZTE, da área de telecomunicações. A partir de maio de 2018, começam as negociações bilaterais. Em agosto, entram em vigor sobretaxas dos EUA de 25% sobre US\$ 16 bilhões em produtos chineses, e a China revida com sobretaxas também no valor de US\$ 16 bilhões. Em dezembro de 2018, foi anunciada trégua, à margem da reunião do G20, em Buenos Aires.

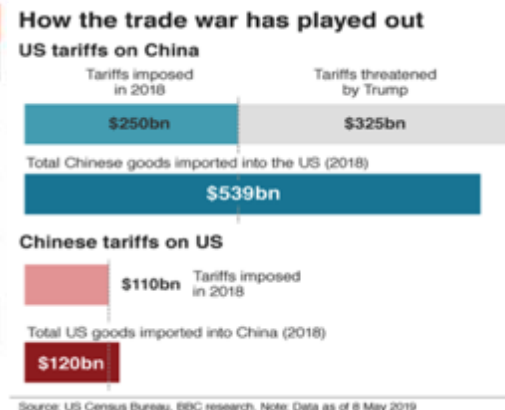
As negociações prosseguiram até maio de 2019, quando foram interrompidas a partir da imposição de tarifas sobre US\$ 200 bilhões de importações chinesas, seguidas de tarifas sobre US\$ 60 bilhões de importações norte-americanas. No mesmo mês, a empresa chinesa Huawei passa a sofrer sanções comerciais dos EUA, em razão de alegada ameaça à segurança nacional resultante dos laços entre aquela empresa e o governo chinês. Novamente à margem da reunião do G20, agora em Osaka, em junho de 2019, nova trégua é anunciada, mas ela é interrompida com o anúncio de nova rodada de aplicação de sobretarifas sobre importações chinesas em agosto, as quais são implementadas em setembro e em outubro. Em outubro de 2019, foi anunciado que as partes tinham chegado a um rascunho de acordo sobre a Fase 1, o qual finalmente foi concluído em janeiro de 2020. Ainda em outubro, outras empresas de tecnologia, além de entidades de segurança da China, passaram a sofrer sanções comerciais relacionadas à segurança nacional e às violações de direitos humanos, ampliando a lista de companhias e entidades chinesas com restrições que se avoluma desde 2018. A aplicação de novas rodadas de sobretarifas em dezembro de 2019 foi suspensa, em razão das negociações.

US-China Tariff Schedules			
US Additional Tariffs on Chinese Products			
List	Value of imports affected	Date of commencement	Tariff rate
List 1	US\$34 billion	July 6, 2018	25%
List 2	US\$16 billion	August 23, 2018	25%
List 3	US\$200 billion	September 24, 2018 May 10, 2019	10% 25%
List 4A (US\$120 billion)	US\$300 billion	September 1, 2019	15%
		February 14, 2020	7.5%
List 4B		December 15, 2019	Canceled
China's Retaliatory Tariffs on US Products			
List	Value of imports affected	Date of commencement	Tariff rate
List 1	US\$34 billion	July 6, 2018	25%
List 2	US\$16 billion	August 23, 2018	25%
List 3	US\$60 billion	September 24, 2018 June 1, 2019	10% and 5% 25%, 20%, 10%, and 5%
List 4A	US\$75 billion	September 1, 2019	10% and 5%
		February 14, 2020	5% and 2.5%
List 4B		December 15, 2019	Suspended

Fonte: China Briefing News



Fonte: The US-China Business Council



Fonte: BBC

## US-China trade war tariffs: An up-to-date chart

a. US-China tariff rates toward each other and rest of world (ROW)



b. Percent of US-China trade subject to tariffs



### 2018

**February 7** US Section 201 tariffs on solar panels and washing machines

**March 23** US Section 232 tariffs on steel and aluminum

**April 2** China's retaliation to US Section 232 tariffs

**May 1** China's MFN tariff cut on pharmaceuticals

**July 1** China's MFN tariff cut on consumer goods, autos, and IT products

**July 6** US Section 301 tariffs of 25% (\$34 billion, List 1) and China's retaliation (\$34 billion)

**August 23** US Section 301 tariffs of 25% (\$16 billion, List 2) and China's retaliation (\$16 billion)

**September 24** US Section 301 tariffs of 10% (\$200 billion, List 3) and China's retaliation (\$60 billion)

**November 1** China's MFN tariff cut on industrial goods

### 2019

**January 1** China suspends retaliation against US autos and parts (Section 301) and reduces MFN tariff rates for 2019

**February 7** US Section 201 tariffs reduced on solar panels and washing machines in second year of policy

**June** US Section 301 tariffs (10% to 25% increase on List 3, effective June 1) and China's retaliation on some US products (subset of \$60 billion, effective June 1)

**July 1** China's MFN tariff cut on IT products

**September 1** US Section 301 tariffs of 15% (subset of \$300 billion, List 4A) and China's retaliation on some US products (subset of \$75 billion)

**2020**

**January 1** China reduces MFN tariff rates for 2020

**February 7** US Section 201 tariffs reduced on solar panels and washing machines in third year of policy

**February 8** US Section 232 tariffs extended to imports that use aluminum and steel

**February 14** US Section 301 tariffs of 15% imposed on September 1, 2019 (List 4A) cut to 7.5%, and China's retaliatory tariffs imposed on September 1, 2019 cut in half

**July 1** China's MFN tariffs cut on IT products

**2021**

**January 1** China reduces MFN tariff rates for 2021

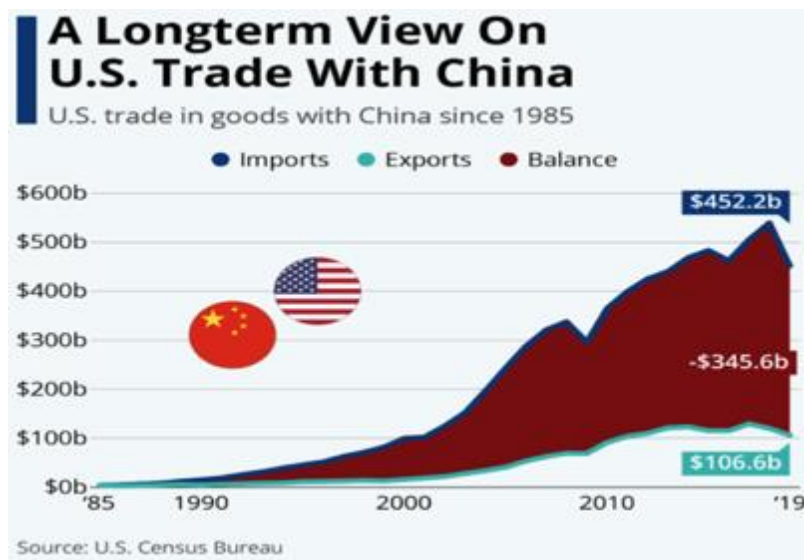
Fonte: Chad P. Bown, PIIE

### ii. Efeitos da “guerra comercial” sobre a economia dos Estados Unidos

Desde seu início, a “guerra comercial” teve pouco sucesso em reverter os grandes déficits gerais bilaterais registrados pelos EUA. Segundo dados oficiais do censo dos EUA, em 2018, os EUA registraram um déficit na balança comercial global de bens de cerca de US\$ 870,3 bilhões, contra US\$ 792,3 bilhões em 2017 e US\$ 735,3 bilhões, em 2016. A balança comercial bilateral segue altamente desfavorável para os EUA e piorou de 2017 para 2018. O total de bens e serviços importados pelos EUA dos chineses em 2018 foi de US\$ 538,5 bilhões; já o total de bens e serviços exportados pelos americanos à China em 2018 foi de US\$ 120,2 bilhões, o que culminou em déficit de US\$ 418,2 bilhões (contra US\$ 375 bilhões em 2017). Em 2019, exportações e importações caíram, levando a uma pequena redução do déficit no comércio de bens (US\$ 342,6 bilhões). Ademais, o próprio crescimento de EUA e China foi afetado pela “guerra” e pela redução nas taxas de juros com as quais os EUA buscaram conter os efeitos negativos sobre a sua economia. A redução do déficit na balança comercial global de bens dos EUA para US\$ 845,7 bilhões em 2019 reflete pequenas reduções tanto nas exportações quanto nas importações do país. O desemprego sofreu leve queda em 2019: 3,6%, em comparação com 3,9% ao final de 2018 e 4,1% ao final de 2017.

Em 2020, o déficit comercial bilateral caiu para US\$ 308 bilhões, com aumento do total de bens e serviços exportados pelos americanos à China (US\$ 124,5 bilhões, contra US\$ 106,4 bilhões em 2019) e queda do total de bens e serviços importados pelos EUA dos chineses (US\$ 432,6

bilhões, contra US\$ 449 bilhões em 2019). Não é possível, porém, atribuir essa redução do déficit apenas aos resultados da “guerra comercial”; é preciso levar em consideração os impactos da pandemia nos fluxos globais de comércio, como disrupções nas cadeias logísticas e de suprimento de insumos e efeitos do *lockdown* nos dois países. No mesmo ano, o déficit comercial global dos EUA aumentou para US\$ 902,3 bilhões, contra US\$ 845,7 bilhões em 2019, dados que refletem queda tanto nas importações como nas exportações, devido ao impacto da pandemia sobre os fluxos do comércio global. O índice de desemprego disparou de 3,5%, em janeiro de 2020, para o pico de 14,7% em abril de 2020, ponto máximo desde a crise de 2009, caindo ao longo do ano graças às políticas anticíclicas adotadas pelo governo e chegando a 6,7% em dezembro de 2020.



Fonte: statista.com

O déficit comercial bilateral de bens EUA-China foi de US\$ 375 bilhões – em 2017, antes do início da “guerra” – para US\$ 353,5 bilhões em 2021, para 382,9 bilhões em 2022 e para 297,4 bilhões em 2023, o menor valor desde 2012. Em 2021, o déficit comercial global dos EUA ultrapassou US\$ 1 trilhão. A inflação saltou de 1,6% ao ano em 2020 para 4,5% ao ano em 2021 e 6,5% em 2022, índice mais alto na série histórica a partir de 1990, até cair para 3,4% em 2023. O índice de desemprego caiu para 3,9% em dezembro de 2021 e 3,5% em dezembro de 2022, igualando-se ao índice pré-pandemia (3,5% em janeiro de 2020), tendo subido para 3,7% em dezembro de 2023. Em comparação, o desempenho comercial da China foi menos prejudicado: o superávit comercial da China com o resto do mundo subiu de US\$ 91,5 bilhões em 2018 para US\$ 458 bilhões em 2021 e US\$ 877 bilhões em 2022, sendo que a corrente de comércio da China aumentou 25% em 2021 e 7,7% em 2022. Em 2023, o superávit comercial global da China caiu para US\$ 823,2 bilhões.

### iii. Principais setores afetados em ambos os lados

Como setores econômicos chineses mais afetados pela “guerra comercial”, o de aço e alumínio, eletrônicos e eletrodomésticos, tecnologia e comunicação, painéis solares, tubos plásticos, tratores, produtos químicos, bens de consumo e outros bens manufaturados em geral.

Já os setores mais afetados da economia norte-americana foram o de produtos agrícolas em geral (como carnes, frutas e cereais), produtos químicos, carros, aviões, carvão e combustíveis, materiais de construção e equipamento médico.

#### iv. Aspectos geopolíticos e geoeconômicos da “guerra comercial”

Em termos de condicionantes geopolíticas, a “guerra comercial” é apenas um capítulo de um fenômeno maior de transição de poder e de transformações na polaridade do sistema internacional. Trata-se de estratégia norte-americana de contenção geopolítica da China, que se soma a outras iniciativas como a aproximação com o Japão, a Índia e a Austrália para fazer frente à presença constante chinesa no mar do Sul da China e o relançamento do QUAD. Argumento fundamental utilizado pelo governo norte-americano no contexto da “guerra comercial”, com implicações geopolíticas, é a ameaça à segurança nacional de seu país – que seria exceção permitida ao descumprimento de princípios multilaterais de comércio conforme o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) – em razão de práticas econômicas aplicadas pela China, desde a área de subsídios até a área de patentes e de tecnologia. Para discussões sobre transição de poder no sistema e Armadilha de Tucídides, ver o capítulo 1.

Em termos de condicionantes geoeconômicas, está em jogo a adequação da China às regras do sistema multilateral de comércio (os EUA acreditavam que a entrada na OMC teria “efeito pedagógico” sobre a China no transcurso de quinze anos) e ao *status* de economia de mercado, ao mesmo tempo que os EUA temem perder a dianteira no processo de inovação global. Isso ficaria patente nas discussões sobre subsídios industriais, sobre alegadas violações de propriedade intelectual, sobre transferência forçada de tecnologia e sobre o 5G. Todas essas questões refletiriam, de alguma maneira, a implementação da agenda econômica da presidência de Xi Jinping, como o programa “*Made in China 2025*”. Como exemplo de ascensão geoeconômica da China, destaca-se a BRI. Ao mesmo tempo, a “guerra comercial” está inserida em contexto mais amplo de implementação de política comercial mais nacionalista e menos liberalizante pelos EUA em favor do aumento do emprego e da produção industrial. A questão chinesa é parte incontornável da estratégia comercial dos EUA não apenas por se tratar da segunda maior economia do mundo, mas também em razão do enorme déficit comercial com a China e do fato de que aquele país é a maior fonte estrangeira de reservas em dólar. Visa-se assim ao *decoupling* da economia norte-americana da economia chinesa. Os EUA ainda acusam a China de promover estratégia deliberada de desvalorização cambial para ganhar competitividade, tendo chegado a declarar o país asiático como “manipulador cambial”.

#### v. A Fase 1 do acordo bilateral como solução da disputa comercial

Os EUA e a China assinaram, em 15 de janeiro de 2020, a intitulada Fase 1 do acordo comercial para solucionar a disputa. O ponto central do acordo é uma promessa da China de comprar mais US\$ 200 bilhões em produtos dos EUA ao longo de dois anos para reduzir o déficit comercial bilateral com os norte-americanos que chegou a US\$ 420 bilhões em 2018. A China deve comprar adicionalmente US\$ 12,5 bilhões em produtos agrícolas dos EUA no primeiro ano e US\$ 19,5 bilhões no segundo ano. O governo chinês se comprometeu a comprar adicionalmente US\$ 18,5 bilhões em produtos de energia no primeiro ano e US\$ 33,9 bilhões no segundo ano. A China terá de comprar adicionalmente US\$ 32,9 bilhões em manufaturados dos EUA no primeiro ano e US\$ 44,8 bilhões no segundo ano. O governo chinês se comprometeu a adquirir



adicionalmente US\$ 12,8 bilhões em serviços dos EUA no primeiro ano e US\$ 25,1 bilhões no segundo ano.

Em dezembro de 2019, como parte do pacote da Fase 1, os EUA anunciaram que não aplicariam sobretarifas programadas sobre celulares, brinquedos e laptops de fabricação chinesa e reduziram para 7,5% a tarifa sobre cerca de US\$ 120 bilhões de outros produtos chineses, incluindo televisões de tela plana, fones de ouvido sem fio e calçados.

Em relação a questões sensíveis, houve compromissos no acordo em propriedade intelectual e transferência de tecnologia (os dois países podem ser punidos pelo roubo de informações comerciais consideradas sigilosas; China também terá de proibir roubos cibernéticos; foram criados mecanismos para resolver disputas sobre patentes de medicamento; Não será permitido que empresas sejam obrigadas a transferir tecnologias para “aquisições, associações ou outras formas de investimento”); medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) e agricultura (as barreiras de comércio para complemento alimentar para lactantes, carne bovina, carne de porco, frutos do mar e biotecnologia agrícola devem ser aliviadas); e serviços financeiros (o governo chinês terá de reduzir os entraves para a entrada de serviços financeiros no país; a China terá de permitir que empresas dos EUA possam participar da oferta de produtos destinados para seguro de vida, saúde e aposentadoria). Também como parte da Fase 1, o Departamento do Tesouro dos EUA deixou de rotular a China como “manipulador cambial”.

China's Increased Purchases under Phase One Trade Deal (2020-2021)				
Product category		2020	2021	2-year total
Manufactured goods	Industrial machinery, electronic equipment and machinery, pharmaceutical products, aircraft (orders and deliveries), vehicles, optical and medical instruments, iron and steel	US\$32.9 billion	US\$44.8 billion	US\$77.7 billion
Agricultural goods	Soybeans, oilseeds, meat, cotton, seafood, wheat, fruit, jams, jellies, corn, flour, horses, honey	US\$12.5 billion	US\$19.5 billion	US\$32.0 billion
Energy goods	Liquefied natural gas (LNG), crude oil, refined products, coal	US\$18.5 billion	US\$33.9 billion	US\$52.4 billion
Services	Business travel and tourism, financial services, reinsurance, insurance, management consulting, telecom services, data hosting, cloud computing services, charges for use of IP	US\$12.8 billion	US\$25.1 billion	US\$37.9 billion
Total		US\$76.7 billion	US\$123.3 billion	US\$200 billion

Source: US-China Economic and Trade Agreement (Phase One Deal)

Fonte: *China Briefing News*

#### vi. Pontos em aberto e implementação da Fase 1

A Fase 1 não solucionou definitivamente a questão, e não houve prazo previsto para eventuais novas fases. Subsistiram diversas pendências em diversas agendas, como a questão da segurança cibernética ou os subsídios industriais e o próprio *status* de economia de mercado, que têm caráter mais estrutural não apenas para o modelo econômico chinês, mas para as relações bilaterais com os EUA e seus reflexos sobre o sistema internacional. Os EUA anunciaram que manteriam tarifas de 25% sobre uma vasta gama de US\$ 250 bilhões em bens e componentes industriais chineses usados pela manufatura norte-americana. Os EUA afirmaram que essas tarifas seriam revistas com a conclusão da Fase 2.

Nesse sentido, o cenário eleitoral norte-americano em 2020 foi fator importante para a definição da estratégia daquele país em seu relacionamento bilateral com a China, muito embora a postura ofensiva diante da China pareça ser consenso bipartidário nos EUA. Logo após sua posse, apesar de pedidos chineses, Biden disse que não tinha planos imediatos para remover as tarifas e planejava revisar a primeira fase do acordo comercial. A implementação da Fase 1, que foi impactada por causa da pandemia de COVID-19, também é determinante da continuidade das negociações. No primeiro relatório do governo dos EUA sob Biden, a China não foi reincluída como manipulador cambial.

Em 2020, conquanto o déficit comercial dos EUA com a China tenha chegado ao nível mais baixo desde 2012 (US\$ 308,1 bilhões), não foram cumpridas integralmente as metas da Fase 1. As importações totais da China de produtos dos EUA cobertos pela Fase 1 foram de apenas US\$ 99,9 bilhões, atingindo apenas 58% do compromisso total para o primeiro ano. Em 2022, as importações de produtos chineses foram superiores aos valores registrados em 2019, 2020 e 2021, chegando a US\$ 536,7 bilhões<sup>53</sup>. O valor caiu sensivelmente em 2023: as exportações chinesas de bens para os EUA foram de US\$ 427 bilhões. Em 2023, o déficit bilateral dos EUA no comércio de bens foi de US\$ 297,4 bilhões, o menor valor desde 2012.

Em maio de 2024, Biden anunciou o aumento de tarifas sobre carros elétricos e outros produtos estratégicos da indústria chinesa, como painéis solares, *chips*, semicondutores e baterias. Ademais, Biden disse pretender manter tarifas, sobre mais de US\$ 300 bilhões em artigos chineses, impostas durante o governo Trump. O maior aumento tarifário será sobre carros elétricos, cuja alíquota subirá de 25% para 100%. O governo justificou a elevação de tarifas para combater os esforços da China de roubar propriedade intelectual estadunidense. O Ministério das Relações Exteriores chinês declarou que as medidas abalam a cooperação bilateral e pediu que a Casa Branca as reverta, alegando serem contraditórias ao consenso alcançado na cúpula em São Francisco, em 2023.

Donald Trump anunciou, em novembro, após eleito, que instituirá uma alíquota de 10% adicionais a tarifas já vigentes contra todos produtos chineses importados, em razão da incapacidade da China de conter o tráfico de fentanil e de precursores para os EUA. Trump também ameaçou impor uma tarifa de 100% sobre bens importados dos países do BRICS, caso o mecanismo persista em seus planos de promover a desdolarização do comércio internacional.

Focando-se em tema de interesse do Brasil, o agronegócio, até março de 2021, as importações chinesas de produtos agrícolas dos EUA cobertos pela Fase 1 foram de US\$ 13,9 bilhões, em comparação com a meta acumulada no ano de US\$ 16,4 bilhões. Em 2020, o compromisso total para produtos agrícolas era de US\$ 36,6 bilhões, e as importações chinesas foram de US\$ 23,6 bilhões. O secretário da Agricultura, Tom Vilsack, declarou em janeiro de 2022, entretanto, que não estava satisfeito com as compras da China, cujo montante encontrava-se US\$ 13 bilhões aquém do combinado, situação que levou Biden a manter as tarifas impostas por seu predecessor.

#### vii. Impactos da “guerra comercial” sobre o sistema internacional e o sistema multilateral de comércio

Com relação a aspectos gerais do sistema internacional, a “guerra comercial” provocou retração nos fluxos globais de comércio e no crescimento mundial. Com relação ao sistema

---

<sup>53</sup> Fonte: *United States Census Bureau, International Trade Data*. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html>.

multilateral de comércio, a “guerra” desdobrou-se à sua revelia, em momento em que o sistema de solução de controvérsias passa por dificuldades ímpares. Capítulo específico dessa “guerra”, com efeito sistêmico, foi a imposição de sobretaxas norte-americanas ao aço e ao alumínio, que ensejou a aplicação de tarifas equivalentes a uma série de produtos norte-americanos por alguns membros e a abertura de uma série de contenciosos na OMC. A posição dos EUA diante do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) também pode ser parcialmente atribuída à evolução de casos que os opunham à China. Diversos temas de interesse dos EUA na OMC, em especial críticas à China, receberam algum tratamento na Fase 1, como subsídios industriais, propriedade intelectual e transferência forçada de tecnologia. Os reflexos sobre o sistema multilateral de comércio poderão ser ambíguos: ao mesmo tempo que o acordo pode contribuir para destravar pontos importantes da reforma da OMC, demonstra que a via bilateral pode transformar-se em caminho prioritário (e mais efetivo) para alguns dos grandes *players* desse sistema (inclusive em termos de solução de controvérsias).

Ainda é necessário analisar atentamente a implementação dos compromissos da Fase 1, para verificar sua compatibilidade com as regras multilaterais de comércio. O acordo prevê que a ampliação dos fluxos comerciais deverá ocorrer sob regras de mercado (e a preços de mercado), mas não estão claras as garantias para o cumprimento das metas. Uma vez que o acordo não se trata de tratado de livre comércio ou de concessões mais favoráveis a um país em desenvolvimento por meio da cláusula de habilitação ou do Sistema Geral de Preferências (SGP), deve-se resguardar, no que for pertinente, a aplicação da cláusula da nação mais favorecida. Torna-se difícil, sem que se conheça de antemão como serão perseguidas as metas, confirmar que o princípio de nação mais favorecida e as regras de mercado serão seguidas, ou se se inaugurará uma nova etapa de comércio administrado para que a China seja capaz de cumprir as metas. Essa última hipótese revelaria aparente contradição com a postura norte-americana na OMC, em que afirma que prevalecem na China políticas não orientadas pelo mercado, de modo que o país asiático não teria cumprido as condições para efetivamente tornar-se uma economia de mercado.

Com relação ao crescimento global e à retomada de patamar mais elevado dos fluxos comerciais globais, em razão da pandemia de COVID-19 e do conflito na Ucrânia, dificilmente se poderá precisar quais seriam os efeitos na economia global da conclusão da Fase 1.

#### viii. Impactos da “guerra comercial” sobre o Brasil

O Brasil se beneficiou com o conflito no curto prazo, em especial devido ao maior afluxo de exportações agrícolas para a China, em razão das perdas de acesso ao mercado dos EUA. Por exemplo, até o segundo semestre de 2017, o país dividia em partes quase iguais com os EUA os embarques de soja para o gigante asiático. Contudo, logo no começo dos atritos entre Washington e Pequim, a soja brasileira inundou o mercado chinês, alcançando uma participação de 80% das exportações brasileiras para a China em 2018 e 2019, segundo dados do Comex Stat. O Brasil também ganhou mercado na China em carne bovina e suína, pedaços e miudezas de galos e galinhas, algodão, sucos de laranja, caixas de marchas e suas partes para veículos e automotores, castanha do Pará e peixes ornamentais. Complementarmente, esse incremento das exportações para a China foi acompanhado de aumento da concentração de produtos primários na pauta exportadora, o que poderia trazer efeitos deletérios para a economia brasileira em mais longo prazo; a China absorveu mais de 60% das exportações desses produtos em 2018 e 2019.

A penetração de produtos brasileiros para os EUA também aumentou de um ano para o outro, mas não se pode afirmar a existência de relação direta com a disputa. Ao mesmo tempo,

uma das estratégias norte-americanas em meio à guerra comercial foi atuar sobre o mercado de aço e alumínio, o que afetou o Brasil por meio de sobretaxas e quotas.

Analistas previam que o Brasil teria a perder no médio e no longo prazo com a disputa, seja pela retração global dos fluxos comerciais, seja na eventualidade de um acordo entre EUA e China. O Brasil também foi afetado em razão dos efeitos cambiais da disputa comercial e da saída de dólares em relação a economias centrais. Com relação ao agronegócio em geral, nas contas do economista-chefe para América Latina da consultoria inglesa *Oxford Economics*, Marcos Casarin, haveria um risco para US\$ 10 bilhões em exportações brasileiras, volume que os chineses passaram a comprar do Brasil em retaliação às tarifas adotadas pelos EUA ao longo de 2019, correspondente a cerca de 5% do valor exportado pelo Brasil em 2019 – US\$ 223 bilhões. Os dados de 2020 desmentem esse cenário pessimista: em 2020, a despeito da pandemia, as exportações brasileiras de soja cresceram US\$ 451 milhões (2,2%). Em 2021, a corrente de comércio bilateral excedeu as expectativas da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), cuja previsão mais otimista era de US\$ 120 bilhões, atingindo US\$ 135,5 bilhões com superávit para o Brasil, o melhor resultado da história, com aumento de 30% em relação às exportações brasileiras para a China no ano anterior. A concentração de produtos primários na pauta de exportações brasileiras também aumentou, chegando a 80%; a participação da soja foi de 31%. O bom resultado deve-se repetir em 2022: em outubro, a corrente de comércio se aproxima dos US\$ 130 bilhões, com 75% de primários na pauta de exportações brasileiras e aumento da participação da soja para 39% desse total. Portanto, no caso específico da soja, até 2022, as expectativas de perda do mercado adicional de um retorno do mercado às condições anteriores da eclosão da disputa entre EUA e China não se concretizaram. Em novembro de 2022, a reaproximação de Biden e Xi Jinping, com o primeiro encontro dos dois líderes, à margem das reuniões do G20 em Bali, não sinalizou superação das tensões específicas no plano comercial.

Apesar de pressões internas, o Brasil se posicionou pragmaticamente nessa “guerra comercial”, sem favorecer diretamente qualquer um dos lados. Ponto delicado, entretanto, seria a questão da tecnologia 5G, objeto também das tensões bilaterais. Para mais detalhes sobre o 5G, ver o capítulo 8.

Preocupação adicional brasileira está no *status* sanitário e fitossanitário concedido aos EUA pela China. Muito embora o Acordo SPS preveja que o princípio de nação mais favorecida seja mitigado por condições SPS – isto é, será válido sempre que elas forem equivalentes –, o Brasil entende que suas condições são equivalentes às dos EUA, de modo que espera poder receber o mesmo tratamento.

## VII. Relações Estados Unidos-Rússia

### a) Panorama geral das relações bilaterais pós-1991

Estados Unidos (EUA) e Rússia mantêm uma das relações bilaterais mais importantes e estratégicas no mundo, com interesses compartilhados em temas como segurança nuclear, não proliferação e desarmamento, contraterrorismo e exploração espacial. No período pós-Guerra Fria, a relação se manteve amistosa ao longo de grande parte da década de 1990, tendo como ponto inicial de deterioração os bombardeios conduzidos pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sobre a Iugoslávia, aliada russa, em 1999, em processo que se aprofundou desde então, com episódios como a crise ucraniana (na Crimeia e no Donbass), divergências acerca de condutas recíprocas no marco da guerra civil síria e trocas de sanções entre as duas partes, por exemplo.

Segundo a posição oficial do governo norte-americano a respeito das relações com a Rússia, os EUA buscam uma relação completa e construtiva com a Rússia, tendo adotado, desde a dissolução da União Soviética (URSS) em 1991, estratégia dual para facilitar a cooperação em temas globais e promover investimentos externos e comércio. De acordo com a perspectiva dos EUA, houve apoio à integração russa às instituições europeias e globais e a uma parceria bilateral aprofundada em segurança para reforçar as bases de estabilidade e previsibilidade; contudo, a Rússia não estaria aberta a aproximações. O governo Trump considerou a Rússia uma “potência revisionista”, ao lado da China. Mais recentemente, de acordo com a Estratégia de Segurança Nacional adotada em 2022, a Rússia é uma ameaça imediata a uma ordem internacional livre e aberta.

Quanto à posição oficial do governo russo a respeito das relações com os EUA, até pouco tempo atrás, havia interesse na construção de relações mutuamente benéficas com os EUA, levando em conta o papel central que os dois países desempenham na manutenção da estabilidade global e na segurança internacional como um todo, além de vislumbrar alto potencial em comércio e investimentos. Contudo, a Rússia não reconhece a política dos EUA de jurisdição extraterritorial além dos limites impostos pelo Direito Internacional e considera inaceitáveis as tentativas de Washington de exercer pressões militares, econômicas e políticas em seu âmbito de influência. Mais recentemente, conforme seu Conceito da Política Externa de 2023, os EUA são considerados uma grande ameaça existencial à Rússia, que está convencida da hostilidade estadunidense em relação a ela; contudo, manifesta interesse em manter uma paridade estratégica com os EUA, desde que estes abandonem sua política hegemônica e reavaliem sua postura anti-Rússia.

### b) Obama: “Reset” bilateral e progressiva deterioração

De início, cabe a menção ao chamado “Reset” entre Barack Obama e Dmitry Medvedev (2009-2011). Apesar de as relações bilaterais entre EUA e Rússia terem sofrido deterioração durante o governo George W. Bush, o presidente russo Medvedev, empossado em maio de 2008 (com Putin como primeiro-ministro), buscou relacionamento mais amistoso com Obama, no chamado “Reset Russo”. Exemplo disso foi a declaração conjunta à margem da Cúpula de Londres do G20, em abril de 2009, na qual os países prometeram um “recomeço do zero” nas relações e instaram o Irã a abandonar seu programa nuclear. Em julho de 2009, Obama reuniu-se com Medvedev e Putin em Moscou, destacando que a história dos dois países vai além da competição, havendo respeito mútuo entre os povos. Em março de 2010, os países firmaram o *New Strategic*

*Arms Reduction Treaty* (New START), tratado para redução dos arsenais nucleares com metas mais ambiciosas. Em março de 2011, o então vice-presidente Joe Biden esteve em Moscou, onde reiterou o apoio à acessão russa à Organização Mundial do Comércio (OMC); contudo, Biden teve uma série de polêmicas com a Rússia, incluindo reuniões com grupos de direitos humanos e opositores do Kremlin e críticas a Putin.

Em dezembro de 2011, em meio a protestos na Rússia após as eleições legislativas, Putin acusou os EUA de interferência e de incitação a opositores. Era cada vez mais evidente que o “*Reset*” jamais aconteceu de forma genuína: do lado norte-americano, havia falta de confiança nos russos e temores ligados à percepção de erosão democrática em Moscou, em paralelo a reivindicações de países do Leste Europeu de integração política, econômica e militar com o Ocidente; do lado russo, além de medidas tidas como antidemocráticas tomadas por Putin, havia a expectativa de retomar a condição de superpotência e de, por meio de políticas comerciais e militares, obter o máximo de vantagens dos países ocidentais. Ao longo de 2012, houve vários episódios de provocação militar com caças e submarinos entre os dois lados e, em dezembro, seria assinado por Obama a Lei Magnitsky, impondo sanções e embargos a violadores de direitos humanos na Rússia, ato que seria prontamente retaliado por Putin, que proibiu a adoção de crianças russas por cidadãos dos EUA. As provocações militares tiveram prosseguimento em 2013, 2014 e 2015, em processo que levaria à denúncia do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF, na sigla em inglês). Dois episódios de maior repercussão podem ser mencionados: o asilo oferecido pela Rússia a Edward Snowden, após vazamento de documentos secretos da inteligência norte-americana pelo espião; e o processo iniciado pelas Revoluções Coloridas e pelo *Euromaidan* na Ucrânia, que redundariam na incorporação da Crimeia pela Rússia e pelo início das tensões no leste ucraniano, no chamado Donbass, que perduram até hoje. As relações bilaterais chegariam a um nível crítico, a ponto de, em novembro de 2016, o Kremlin acusar a administração Obama de causarem danos tão grandes à relação bilateral que a normalização seria impossível pelo próximo governo.

c) Trump I: perspectiva de reaproximação torna-se relação errática e irregular

É possível indicar elementos que impactam a relação bilateral já nas eleições presidenciais de 2016. Autoridades de defesa norte-americanas acusaram o governo russo de envolvimento com invasões cibernéticas e ações que buscaram influenciar as eleições e desacreditar o sistema político dos EUA. À época, Donald Trump era percebido como um candidato pró-Rússia, e Putin acusou o comitê de campanha de Hillary Clinton de criar a história para prejudicar a imagem do Kremlin. Com Trump já eleito, em dezembro de 2016, Putin declarou estar disposto a cooperar com Trump na resolução de problemas globais e regionais.

Após a posse de Trump, em janeiro de 2017, as relações se iniciaram com um telefonema com Putin, visto pelos governos como primeiro passo para a reaproximação bilateral. Contudo, em março viriam as primeiras indicações do que viria a ser uma relação errática e irregular: o exército dos EUA acusou a Rússia de violar novamente o INF e de ameaçar a OTAN; no mesmo mês, Washington impôs sanções a empresas russas ligadas ao Irã, à Coreia do Norte e à Síria. Em abril, os EUA atacaram a base aérea de Shayrat, na Síria, ato que a Rússia considerou “agressão”, com base em um “pretexto inventado”. Os dois governos reconheceram que as relações bilaterais estavam congeladas e sem sinais de progresso; em junho, Putin afirmou que a relação com os EUA estava em seu pior momento desde a Guerra Fria; pela primeira vez na história, a Rússia não receberia uma comunicação oficial dos EUA por ocasião de seu dia nacional. Em julho de 2017,

embora Trump tivesse instado a Rússia a cessar seu apoio a “regimes hostis” na Síria e no Irã, houve um encontro entre os presidentes à margem da Cúpula de Hamburgo do G20, o que aparentava ser um sinal de boa vontade. Contudo, o Kremlin sinalizou, poucos dias depois, que aventava a expulsão de cerca de trinta diplomatas dos EUA em retaliação à expulsão de diplomatas russos pelo governo Obama no fim de 2016; no fim, a Rússia exigiu que os EUA limitassem seu pessoal diplomático ao mesmo número de russos em território norte-americano, decisão tomada por Putin em caráter pessoal. Assim, mais de 750 membros do pessoal diplomático dos EUA teriam de deixar o país; Trump retaliaria exigindo o fechamento do consulado-geral russo em São Francisco. Em novembro, Trump e Putin tiveram conversas informais à margem da cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), em Danang; contudo, as relações chegariam ao fim de 2017 de maneira ainda mais desgastada do que estavam com Obama.

Em 2018, as relações não viriam a melhorar, com polêmica causada após reuniões entre diretores de agências de inteligência dos dois países em Washington (os russos estavam na lista de sanções dos EUA). A situação se agravaria em fevereiro, após ataque aéreo dos EUA contra um grupo pró-Assad na Síria, que tirou a vida de dezenas de cidadãos russos, ato visto como ameaça à paz entre os países. Em março, por ocasião do envenenamento do ex-agente russo Sergey Skripal, no Reino Unido, ato atribuído a agentes de Moscou, Trump decretaria a expulsão de 60 diplomatas russos e o fechamento do consulado em Seattle, ato visto pela Rússia como agressão injustificada. Em abril, novos ataques aéreos dos EUA a alvos do governo sírio deram origem a novo confronto diplomático. Em junho, haveria nova sinalização de trégua, com Trump pedindo a readmissão da Rússia ao G7, do qual havia sido expulsa em decorrência da incorporação da Crimeia em 2014; em julho, Trump e Putin se reuniram em Helsinque, em ato criticado por políticos tanto do Partido Democrata quanto do Republicano. A dinâmica errática seguiria ao longo do ano.

As relações em 2019 tiveram como ponto central a imposição de sanções pelo governo Trump a empresas envolvidas na construção do Nord Stream 2, gasoduto entre Rússia e Alemanha. O ato teve relação com a busca da ampliação da exportação de gás natural norte-americano para países da União Europeia (UE), e foi interpretado pelos europeus como “intervenção severa em assuntos domésticos alemães e europeus”. Em agosto, os EUA deixam o INF, encerrando o acordo.

No fim do ano, o chanceler russo Sergey Lavrov afirmou que os EUA estavam dispostos a fazer tudo para destruir as relações bilaterais com Moscou.

No último ano do governo Trump, 2020, as hostilidades persistiram. Em junho, relatórios da inteligência dos EUA indicaram a possibilidade de agentes russos supervisionarem programa de recompensa a militantes do Talibã que assassinassem tropas de outros países, incluindo norte-americanos, no Afeganistão. Em novembro, os EUA anunciaram a retirada do Tratado de Céus Abertos.

#### d) Biden: certa continuidade de políticas e padrão de relações da gestão Trump

A dinâmica errática da relação bilateral durante Trump seria mitigada com Biden, mas não cessaria; ademais, não houve melhoras substanciais no diálogo. Assim como no caso da China, não se alterou a percepção de que a Rússia tem governo autoritário, é potência revisionista e preocupa da perspectiva de segurança, especialmente no que diz respeito a questões cibernéticas e a possível envolvimento nas eleições estadunidenses. Altera-se, entretanto, a cordialidade entre presidentes, já que Trump e Putin mantinham boas relações pessoais. Biden tem preocupações particulares com a Rússia, tendo a comunidade de inteligência dos EUA alertado para narrativas

de corrupção disseminadas por agentes russos sobre alegado envolvimento entre seu filho e o governo ucraniano. A guerra da Ucrânia agravou as tensões: de acordo com a *National Security Strategy* de outubro de 2022, a agressão à Ucrânia e a presença de uma rivalidade aberta contra os EUA confirmam a necessidade de fortalecimento militar e atualização das capacidades nucleares dissuasórias.

Em janeiro de 2021, pouco antes da posse de Biden, autoridades dos EUA exigiram a libertação do líder opositor russo Alexei Navalny, cuja prisão foi considerada uma violação de direitos humanos e uma afronta aos cidadãos russos. No dia da posse, o governo russo instou a nova administração da Casa Branca a adotar abordagem mais construtiva nas relações e acusando o governo Trump de sabotar de forma deliberada acordos de controle de armas e de desarmamento. Em seu primeiro contato telefônico, Biden e Putin chegaram a um acordo para extensão do New START até 2026. Porém, em março, após declarações de Biden de que Putin era um assassino e acusações de interferência no pleito presidencial de 2020, a Rússia convocou seu embaixador em Washington para consultas, algo inédito. Em abril, os EUA expulsaram dez diplomatas russos e impuseram novas sanções a empresas e indivíduos russos, em ato retaliado de imediato pela Rússia, que expulsou dez diplomatas norte-americanos. Em maio de 2021, os EUA cessaram as sanções relativas ao gasoduto Nord Stream 2, a despeito de, segundo o Departamento de Estado, a ação ter sido tomada por “interesse nacional norte-americano”, e não como gesto de boa vontade. A medida diminuiu as tensões crescentes entre Washington e Berlim sobre o projeto, que a Alemanha e outros países europeus consideravam crucial para garantir o fornecimento de energia a longo prazo na região. Ainda em maio, os EUA anunciaram que não retornariam ao Acordo de Céus Abertos, assinado por países da OTAN e do antigo Pacto de Varsóvia em 1992, o que culminou também com a saída da Rússia do instrumento em dezembro.

Repetindo declarações feitas ao longo dos governos Obama e Trump, Biden e Putin afirmaram que a relação bilateral estava em seu pior momento desde a década de 1980; em junho, os presidentes se encontraram em Genebra, ocasião em que houve pouco progresso em pontos de divergência mais sensíveis. Em agosto, os EUA impuseram novas sanções à Rússia, após episódio de envenenamento de Navalny; as sanções incluíram embargo de importações de munições russas para os EUA, assim como restrição de vendas de armas de mão. No início de fevereiro de 2023, os EUA disseram que a Rússia viola o New START, ao dificultar as inspeções recíprocas previstas no acordo. Em 21 de fevereiro de 2023, Putin anunciou que a Rússia estava suspendendo sua participação no tratado New START. Em novembro, um porta-voz do Kremlin afirmou que as relações bilaterais estariam “abaixo de zero”.

Em maio de 2024, os EUA proibiram a importação de urânio enriquecido da Rússia, principal fornecedor estrangeiro para as usinas do país. A demora da proibição, em comparação com petróleo e gás, decorreu da importância dessas importações, que representaram 24% do fornecimento do setor em 2023, atrás somente do urânio proveniente de produtores nacionais, que forneceram 27%. A medida pode favorecer o Brasil, que tem a oitava maior reserva de urânio do mundo. O cumprimento da meta de produção 100% limpa de eletricidade nos EUA até 2035, feita por Biden, só poderá ser atingida com o emprego da energia nuclear, que forneceu, em 2023, 18,6% da produção de eletricidade no país, em comparação com 10%, na média mundial.

No fim de julho, bombardeiros estratégicos russos e chineses com capacidade nuclear fizeram atividades de patrulha perto do Estado norte-americano do Alasca, em uma ação que levou os Estados Unidos e o Canadá a lançar caças. No voo de cinco horas, os bombardeiros russos e chineses foram escoltados por caças russos Sukhoi Su-30SM e Su-35S. O Comando de Defesa Aeroespacial dos EUA (NORAD) disse que caças norte-americanos e canadenses interceptaram



as aeronaves da Rússia e da República Popular da China (RPC) na Zona de Identificação de Defesa Aérea (ADIZ) do Alasca. Segundo autoridades estadunidenses, as aeronaves não chegaram a entrar no espaço aéreo de EUA ou Canadá.

No início de agosto, Rússia e Estados Unidos (e outros cinco países) realizaram sua maior troca de prisioneiros desde o final da Guerra Fria. A troca, que envolveu 26 pessoas, ocorreu em Ancara. Em dezembro de 2024, o chanceler russo Sergei Lavrov afirmou que "não há condições" para a realização de um diálogo estratégico com os EUA. O governo dos EUA anunciou, no último dia de 2024, sanções contra a Rússia e o Irã por conta da ofensiva de ambos os países para tentar influenciar a eleição de 2024. As investigações concluíram que enquanto a Rússia pretendia ajudar o presidente eleito Trump a vencer a eleição, o Irã preferia Harris.

Para detalhes sobre a posição dos EUA diante da invasão russa da Ucrânia, ver subseção seguinte.

#### e) Principais pontos de divergência entre Estados Unidos e Rússia

Segundo os EUA, a Rússia não se mostra favorável a uma abordagem cooperativa. Em 2014, os EUA suspenderam a Comissão Bilateral Presidencial, criada em 2009 para promover cooperação; de acordo com Washington, a Rússia tem buscado se posicionar como uma grande potência concorrente aos EUA por meio da erosão normativa dentro do sistema internacional, a exemplo do enfraquecimento da OTAN e da UE, além de tentar colocar em descrédito o sistema democrático e de livre mercado. Os EUA buscam conter a agressão russa por meio da projeção de força em seus aliados e parceiros, reduzindo eventual vulnerabilidade destes às pressões e coerções do Kremlin.

Do lado da Rússia, os EUA são percebidos como elemento ofensivo, cujas condutas erodem a estabilidade regional e global. Para Moscou, a expansão geopolítica buscada pela OTAN e pela UE desde a década de 1990, acompanhada pela negativa ocidental de consolidar a criação de um arcabouço de segurança e de cooperação comum, está relacionada à política de contenção engendrada pelos EUA e seus aliados. O resultado desse conjunto de ações é a deterioração de relações entre a Rússia e o mundo ocidental, o que é prejudicial aos interesses de todos no longo prazo e vai contra a necessidade cada vez maior de cooperação diante de desafios e ameaças transnacionais.

Os principais exemplos de divergência entre EUA e Rússia são: espionagem, Síria, OTAN+UE, Ucrânia, *sharp power*, o caso Skripal e, mais recentemente, desarmamento nuclear.

##### i. Espionagem

Pode-se mencionar o escândalo do vazamento de documentos secretos da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA, na sigla em inglês), em 2013. A ação foi executada por um ex-agente norte-americano, Edward Snowden, que copiou e divulgou centenas de milhares de páginas de documentos governamentais sigilosos dos EUA. Objeto de mandado de prisão pelos EUA por roubo de propriedade governamental e espionagem, Snowden fugiu para Hong Kong e chegou à Rússia, onde obteve asilo político em julho. A concessão de asilo pela Rússia viria a agravar as relações bilaterais, que já passavam por desgaste desde o ano anterior, a ponto de um encontro entre Obama e Putin, agendado para setembro de 2013, ter sido cancelado. Em outubro de 2020, Snowden passou a ter direito a residência permanente na Rússia e, em novembro,

solicitou cidadania russa, em virtude do nascimento de seu filho, que tem direito à cidadania por laços territoriais.

## ii. Guerra Civil na Síria

Outro exemplo de divergência bilateral diz respeito à intervenção militar russa na guerra civil síria, em 2015. Logo após a eclosão do conflito, em 2011, os EUA impuseram sanções ao regime de Bashar al-Assad e exigiram sua renúncia; a Rússia, por sua vez, manteve-se relativamente distanciada do embate até 2015, embora seja aliada de longa data da Síria. Isso mudaria em 2015, quando a Rússia deu início a uma série de bombardeios contra alvos da oposição síria, apoiados pelos EUA, e do Estado Islâmico. A ação, qualificada como desastrosa por Barack Obama, levou a cúpula militar norte-americana a descartar cooperação com Moscou na Síria; a consequência da intervenção russa foi o fortalecimento do regime de al-Assad, que passava pelo seu momento mais delicado. Houve tentativas de consenso em diálogos entre Obama e Putin na Cúpula de Antália do G20, mas até hoje resta sem solução a questão sobre o futuro de al-Assad.

## iii. Expansão da OTAN e da União Europeia no Leste Europeu

Outro exemplo de divergência suscitado diz respeito às relações entre a Rússia e o bloco ocidental, sobretudo a OTAN e a UE. As relações bilaterais entre Rússia e EUA são substancialmente influenciadas pelo papel de liderança desempenhado pelos EUA na OTAN e em suas políticas. Mostra disso é que, antes da década de 2010, vigorava acordo de cooperação em segurança entre a Rússia e a OTAN, o que acabaria sendo afetado pela expansão da aliança militar, fenômeno conexo às intervenções russas na Geórgia e na Ucrânia, o que levou a relação a significativa deterioração. Entre as implicações desse desgaste pode-se mencionar a decisão russa em fechar um corredor militar de transportes que permitia à OTAN entregar suprimentos a suas forças no Afeganistão, em maio de 2015. Há crescente percepção entre os russos de que a presença de tropas da OTAN nos Estados bálticos e em países do Leste Europeu, assim como a expansão da UE na mesma direção, são ameaças à segurança e, em última medida, à existência nacional.

## iv. Crise ucraniana

Outro ponto de divergência é a questão da crise ucraniana, que remonta a 2013 e cujas dinâmicas subsistem até hoje. Na esteira da queda do governo de Viktor Yanukovych em fevereiro de 2014, organizou-se referendo na península da Crimeia, de maioria russa, com resultado amplamente favorável à secessão da Ucrânia, seguido de incorporação pela Rússia. Os EUA propuseram resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) declarando ilegal o referendo, mas houve veto russo. Diante de um tribunal russo, autoridades do governo Yanukovych afirmaram que a queda teria sido organizada por Washington; por sua vez, os EUA consideraram a atitude russa como ato de agressão injustificado e obtiveram êxito em suspender a Rússia do G8. As relações entre os países apenas pioraram, com várias rodadas de sanções impostas pelos EUA a autoridades e empresas da Rússia e auxílio financeiro e técnico norte-americano às forças armadas ucranianas.

Em abril de 2021, Joe Biden prometeu ao seu colega ucraniano Volodymyr Zelensky apoio à soberania da Ucrânia contra a Rússia, acusada de enviar tropas para a fronteira ucraniana. Biden “afirmou o apoio inabalável dos EUA à soberania e integridade territorial da Ucrânia em face da

continua agressão da Rússia em Donbass e na Crimeia”; o líder ucraniano elogiou a “aliança crucial” com Washington. A Rússia advertiu os ocidentais contra qualquer interferência militar e alertou Kiev para se abster de “provocações”, assegurando, porém, que não deseja um conflito. Autoridades ucranianas e americanas expressaram preocupação com o movimento de milhares de soldados russos na fronteira russo-ucraniana, em meio a novas tensões no conflito entre as forças de Kiev e separatistas pró-russos no leste. As tensões foram objeto de telefonema entre Biden e Putin em meados de abril. Em dezembro de 2021, o Ministério de Relações Exteriores da Rússia lançou um ultimato para que os EUA e a OTAN cessassem todas as atividades militares na Ásia central e no Leste Europeu e impedissem a adesão da Ucrânia à OTAN. Biden, bem como outros aliados europeus, rejeitou essas demandas e ameaçou impor sanções severas à Rússia em caso de agressão contra a Ucrânia.

No final de 2021, nas semanas anteriores à invasão da Ucrânia, a administração Biden tomou uma decisão não convencional: compartilhar com aliados e tornar públicas informações sigilosas obtidas pelos serviços de inteligência dos EUA, no intuito de reforçar as defesas dos aliados e dissuadir a Rússia de partir para o ataque. Foram reveladas imagens de mísseis, tanques e armamentos pesados deslocados rumo à Ucrânia, sem explicações oficiais do Kremlin, e a inteligência dos EUA alertou para a alta probabilidade de invasão russa no início de 2022.

Em 24 de fevereiro de 2022, durante uma última tentativa do CNSU de dissuadir a Rússia de atacar a Ucrânia, Putin anunciou a invasão da Ucrânia por mar, terra e ar. Biden reagiu de modo a restabelecer a liderança americana nas Nações Unidas e em outras organizações internacionais, por meio de uma série de ações multilaterais na semana posterior à invasão. Biden também impôs severas sanções a membros de alto escalão do Kremlin, inclusive Putin e Lavrov, quatro dos maiores bancos russos e à indústria russa de petróleo e gás, em coordenação com aliados europeus. Bancos russos, por exemplo, foram banidos do sistema de transações financeiras SWIFT<sup>54</sup>. Em março, os EUA proibiram a importação de petróleo cru da Rússia. Ao mesmo tempo, no Congresso americano, seria aprovado pacote de US\$ 13,6 bilhões para ajuda militar e humanitária à Ucrânia.

Desde a invasão, durante seu mandato, Biden enviou cerca de US\$ 64 bilhões (R\$ 365 bilhões) em apoio militar, mas também forneceu recursos por meio de outras formas de assistência à Ucrânia<sup>55</sup>, além de aumentar a presença de tropas dos EUA na Europa, chegando a mais de cem mil soldados. Em setembro de 2022, Blinken visitou Kiev e reiterou o compromisso de apoio à Ucrânia. Em 21 setembro de 2022, no mesmo discurso em que declarou a anexação de quatro regiões ucranianas à Rússia, Donetsk, Luhansk, Kherson e Zaporíjia, Putin denunciou a política agressiva de certas elites ocidentais, que ele acusou de impor, por meio da força, suas vontades e “pseudovalores” a outros países. Em outubro de 2022, Biden reiterou as preocupações quanto às ameaças de uso de armas nucleares por parte de Putin, afirmando que elas não podem ser simplesmente descartadas enquanto blefe e que Putin “não pode ser considerado um ator racional”. Em novembro, em contexto de menções cada vez mais frequentes à possibilidade de uso de armas nucleares por parte de Putin, a Casa Branca confirmou que os EUA haviam mantido conversas de alto nível com oficiais russos, de modo a garantir que as linhas de comunicação permaneçam abertas. Foi descartada pelo Kremlin, contudo, a hipótese de novo encontro entre Biden e Putin, que não se reúnem desde 2021. No dia 21 de dezembro de 2022, o presidente ucraniano Volodymyr

---

<sup>54</sup> SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

<sup>55</sup> A alocação total de gastos aprovada pelo Congresso dos EUA para a ajuda no contexto do conflito russo-ucraniano supera os US\$ 174 bilhões até outubro de 2024.

Zelensky realizou visita de Estado a Washington, para reavivar o apoio à causa ucraniana e reafirmar a posição dos EUA em relação ao conflito. Em resposta, representante do Ministério de Relações Exteriores russo, Maria Zakharova, afirmou que a confrontação com a Rússia “será longa”.

Em maio de 2024, Biden autorizou a Ucrânia a realizar ataques com armas americanas no território da Rússia para autodefesa na fronteira. A decisão ocorre após avanços significativos do exército russo na região de Kharkiv, a segunda maior cidade ucraniana. A mudança de política da Casa Branca marca a primeira vez que um presidente dos EUA permitiu resposta militar, conquanto restrita, em alvos dentro do território de um adversário dotado de armas nucleares. A permissão limita-se, porém, a ataques aos locais de onde partem disparos e projéteis contra Kharkiv, na região de fronteira apenas; o uso de armas de longo alcance a partir da fronteira com a Rússia continuava proibido.

Em novembro, a administração Biden autorizou a Ucrânia a usar mísseis estadunidenses de longo alcance, os Sistemas de Mísseis Táticos do Exército (ATACMS, na sigla em inglês), e minas antipessoais no território da Rússia. A autorização provavelmente prevê que as armas sejam usadas em resposta à decisão da Coreia do Norte de enviar milhares de tropas para a Rússia em apoio à invasão da Ucrânia. Como reação, em dezembro, a Rússia indicou que não mais se considera vinculada à moratória unilateral do uso de mísseis de curto e médio alcance, a que se submeteu após a retirada dos EUA do INF em 2019.

Para mais detalhes sobre o conflito russo-ucraniano e a posição dos Estados Unidos, ver a seção sobre Ucrânia no tópico de Rússia e espaço pós-soviético mais adiante neste capítulo.

#### v. *Sharp power*

Os episódios de suposta ingerência russa nos processos eleitorais norte-americanos em 2016, 2020 e 2024 (nos três casos, o beneficiado seria Donald Trump) seriam exemplos de utilização de *sharp power*. Para mais detalhes sobre o conceito de *sharp power* e outros exemplos, ver seção sobre “conceito(s) de poder” no Capítulo 1.

#### vi. Caso Skripal

Também é cabível a escalada no conflito diplomático após o envenenamento do ex-espião russo Sergey Skripal, que levou os EUA a expulsarem diplomatas russos de seu território e a instar países aliados a fazerem o mesmo.

#### vii. Desarmamento nuclear

No início do governo Biden, a agenda de desarmamento nuclear parecia ser tema de convergência entre os EUA e a Rússia. O New START foi firmado em abril de 2010 e renovado em janeiro de 2021, por mais cinco anos. Apesar do hiato conflitivo durante o governo Donald Trump, EUA e Rússia sempre mostraram disposição em reduzir seus arsenais nucleares e em evitar a proliferação dessas armas.

A guerra na Ucrânia afetou, porém, as intenções nesse sentido de ambas as partes. Em setembro e outubro de 2022, Putin declarou estar disposto a recorrer a “todos os meios à nossa disposição” para defender a ocupação russa de território ucraniano e afirmou que não estava blefando. Biden, por sua vez, assumiu a presidência determinado a reduzir a importância do arsenal

nuclear nas políticas de defesa dos interesses vitais dos EUA, mas a *Nuclear Posture Review* (NPR), divulgada em outubro de 2022, reafirma a importância da dissuasão nuclear, acima de qualquer outro elemento do poderio militar e confirma a manutenção dos programas de gastos nucleares dos EUA.

No início de fevereiro de 2023, os EUA disseram que a Rússia viola o New START, ao dificultar as inspeções recíprocas previstas no acordo. Em 21 de fevereiro de 2023, Putin anunciou que a Rússia estava suspendendo sua participação no tratado New START, alegando que as autoridades norte-americanas tencionavam retomar testes nucleares. Anthony Blinken considerou o anúncio russo “infeliz e irresponsável”. Para mais detalhes, ver as seções específicas sobre desarmamento no capítulo 5.

#### f) Pontos de convergência entre Estados Unidos e Rússia

A adoção de posições convergentes entre Rússia e EUA diz respeito, em grande medida, a temas os quais os países reconhecem que a importância estratégica da cooperação bilateral suplanta quaisquer pontos de discórdia e conflito, a exemplo de assuntos de não proliferação nuclear e operações militares contra alvos em comum.

O governo russo defende cooperação construtiva com os EUA no controle de armas, com a devida consideração à ligação intrínseca entre guerra defensiva e estratégia ofensiva. Os países convergem na opinião de que o desarmamento nuclear deve ser um processo multilateral, e de que a redução de arsenais só é possível quando se levam em conta todos os fatores que afetam a estabilidade estratégica global.

Os principais exemplos de relativa convergência entre EUA e Rússia são: questões de segurança internacional e exploração espacial.

##### i. Questões de segurança

Ponto central de convergência entre EUA e Rússia diz respeito a operações militares conjuntas e apoio recíproco. A Rússia declarou apoio à Guerra ao Terror engendrada pelos EUA na esteira do atentado de 11 de setembro de 2001, em boa medida por considerar que o combate à ameaça terrorista no Afeganistão e no Oriente Médio contribuiria para eliminar células militantes no entorno russo. Os dois países mantiveram cooperação relativa a operações no Afeganistão, sobretudo no sentido de a Rússia ter permitido o uso de seu território por tropas norte-americanas para acesso a solo afegão. Houve atuação conjunta na coalizão contra o Estado Islâmico na guerra civil síria – ainda que EUA e Rússia tenham posições distintas quanto ao regime de Bashar al-Assad, há convergência na percepção de que o Estado Islâmico é uma ameaça à segurança regional e global, e de que o combate ao grupo terrorista é necessário.

##### ii. Exploração espacial

Outro tema em que há cooperação entre EUA e Rússia é o da exploração espacial, sobretudo em sua faceta científica e de pesquisa. Há atividades conjuntas entre as agências espaciais dos dois países, a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês) e a Agência Espacial Federal Russa (Roscosmos), em processo de parceria de quase meio século. Entre as iniciativas desenvolvidas, podem-se mencionar a Estação Espacial Internacional (EEI) e a colaboração da Sociedade Planetária em projetos como o Cosmos-1 e o

LIFE. De acordo com autoridades espaciais dos EUA, a cooperação bilateral no espaço deve persistir, mesmo que na Terra os políticos dos dois países não consigam entrar em acordo; porém, as tensões têm afetado também essa dimensão da cooperação bilateral. Em novembro de 2021, os russos lançaram armas antissatélites (ASAT, na sigla em inglês) em um de seus próprios satélites, gerando uma nuvem de detritos que ameaçam os astronautas da ISS, o que levou a novas tensões sobre segurança espacial. Em julho de 2022, o novo diretor da Roscosmos, Yuri Borisov, anunciou que a Rússia se retiraria da EEI depois de 2024, para focar em uma estação própria. Essa retirada, que seria resposta russa às sanções impostas após a invasão à Ucrânia, pode ser, no entanto, adiada até que a estação russa esteja em órbita. Em dezembro de 2023, as duas agências espaciais prorrogaram até 2025 um acordo sobre voos conjuntos para a EEI. Os chamados voos cruzados envolvem o envio de um astronauta norte-americano como parte da tripulação de uma espaçonave da Roscosmos, o mesmo acontece em viagens da NASA, que sempre parte acompanhada de um russo. Para mais detalhes, ver seção sobre espaço exterior no capítulo 5.

## VIII. Relações Estados Unidos-Europa

### a) Relações Estados Unidos-Europa pré-Biden

As relações transatlânticas, no que diz respeito a comércio, investimentos e tecnologia, são sólidas. Os EUA e a UE estão entre os maiores parceiros comerciais um do outro, e ambos são a maior fonte e destino dos investimentos estrangeiros de suas empresas. Décadas de cooperação política resultaram em notável interdependência econômica, crescimento do emprego e expansão do investimento. As histórias de sucesso da interdependência, no entanto, não recebem a mesma atenção que os atritos, e imperativos da política doméstica encorajam os líderes a atacar alvos estrangeiros e a insistir nas assimetrias. Autoridades europeias irritam-se com ações das gigantes tecnológicas estadunidenses Amazon, Facebook e Google, e seus homólogos estadunidenses temem que norte-americanos estejam comprando muitos carros alemães e que a Europa se recuse a aceitar produtos agrícolas geneticamente modificados do Centro-Oeste. O foco nesses reveses bilaterais acarretou consequências danosas: em 1990, EUA e UE representavam mais de 50% das exportações globais; em 2020, esse número caiu para cerca de 40%. Esses números também refletem o crescente poder econômico da China, que não se baseia em regras transparentes. O estilo cada vez mais opaco, não mercadológico e economicamente coercitivo de Pequim mostra-se um desafio ao sistema comercial e à ordem multilateral que os EUA e a Europa desenvolveram juntos nos últimos 75 anos.

Quatro anos de governo Trump impactaram a relação. Nesse sentido, tanto Biden quanto Ursula von der Leyen esperam reconstruir a cooperação transatlântica em áreas como mudança do clima, transformação digital, trabalhadores, tecnologia, resiliência da cadeia de suprimentos e direitos humanos, tudo sob a rubrica de comércio. A reunião inaugural do Conselho de Comércio e Tecnologia EUA-União Europeia (TTC, na sigla em inglês), realizada em Pittsburgh, em 29 de setembro de 2021, sugere que fortalecer os laços transatlânticos na era de uma China assertiva pode ser a tarefa comercial mais difícil que esses dois parceiros de longa data já assumiram.

Os recentes desentendimentos no comércio EUA-UE remontam, pelo menos, ao segundo mandato do governo de Obama, quando EUA e UE tentavam contornar um impasse nas negociações globais sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC). No início de 2013, eles lançaram a ambiciosa iniciativa bilateral conhecida como Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), que visava a fortalecer os laços comerciais, incentivar maior investimento estrangeiro e impulsionar a cooperação regulatória. Essa iniciativa naufragou, devido às revelações de que os EUA teriam espionado a então chanceler alemã, Angela Merkel. As relações dos EUA com a Alemanha ficaram abaladas, e a sociedade civil europeia mobilizou-se contra a TTIP, alimentando temores de que gigantescas corporações estadunidenses usariam o acordo para destruir as duras proteções ao consumidor e ao meio ambiente da Europa.

As relações comerciais transatlânticas deterioraram-se ainda mais sob a administração de Donald Trump. Sua política do “*America First*” priorizava o ataque a parceiros com os quais os EUA apresentavam déficits comerciais. Trump iniciou uma investigação sobre as importações de aço, sob uma lei da época da Guerra da Coreia que permitia ao governo impor tarifas de importação em nome da defesa da segurança nacional. Os aliados da OTAN alertaram Washington sobre as consequências de tal medida, mas Trump impôs taxas sobre o aço e o alumínio europeus em junho de 2018. Bruxelas retaliou imediatamente, como prometido. As tarifas, em si, não eram novas, já que as empresas europeias lidavam com as proteções do aço estadunidense havia décadas, mas sua

imposição sob uma lei de segurança nacional irritou os europeus. Trump usou a mesma lei para ameaçar com ainda mais impostos sobre bilhões de dólares sobre carros importados europeus. As tensões escalaram a tal ponto que Jean-Claude Juncker, então presidente da Comissão Europeia, teve de viajar às pressas para Washington, e as duas partes concordaram em iniciar negociações sobre o que poderia ter se transformado em outro dos acordos comerciais de pequeno alcance negociados por Trump. A UE também prometeu comprar mais soja estadunidense e gás natural liquefeito, o que permitiu que Trump reivindicasse uma vitória política. Quando seu governo solicitou permissão formal para negociar com Bruxelas, no entanto, ficou claro que essas conversas não iriam a lugar algum: o Congresso queria que as negociações incluíssem restrições europeias às exportações agrícolas dos EUA, mas a Comissão Europeia não tinha mandato dos Estados-Membros para negociar temas relacionados a agricultura. Houve negociações durante quase um ano, mas nada foi acertado além de um acordo muito modesto para abolir as tarifas sobre lagostas e cerâmicas. Alegando interesse nacional dos EUA, a administração Trump recusou-se a nomear integrantes para o Órgão de Apelação (OA) da OMC, o que contrariou interesses da UE. Desde meados da década de 1990, Bruxelas e Washington apoiaram-se fortemente na OMC para administrar suas tensões comerciais bilaterais. A gota d'água para Bruxelas ocorreu quando o governo Trump contornou o processo da OMC, pela primeira vez em décadas, para ameaçar com tarifas em resposta à imposição da França de um imposto sobre serviços digitais às empresas de tecnologia dos EUA.

#### b) Relações Estados Unidos-Europa com Biden

Desde antes de sua eleição, Biden adotou um discurso de reparações das alianças dos EUA, com claro foco nas relações transatlânticas. Após a posse, em chamadas telefônicas com os principais líderes europeus, como Macron e Merkel, Biden manifestou interesse no aprofundamento das relações bilaterais e com a UE e no fortalecimento da OTAN.

Alguns sinais positivos se destacaram no início do mandato Biden:

- 1) EUA e UE implementaram sanções coordenadas sobre os supostos abusos de direitos humanos cometidos pela China em Xinjiang;
- 2) a secretária do Tesouro estadunidense conduziu as discussões sobre a reforma tributária corporativa global com aplausos em muitas capitais europeias (o progresso nessa frente permitiu que os EUA recuassem da imposição de tarifas retaliatórias aos impostos europeus sobre serviços digitais);
- 3) os dois lados também decidiram resolver a disputa de décadas sobre seus respectivos subsídios às empresas aeronáuticas Boeing e Airbus;
- 4) Bruxelas adiou a imposição de uma rodada programada de tarifas de retaliação contra as tarifas de aço de Trump, com a elaboração de relatórios com a sugestão de uma resolução negociada mais durável para esse problema; e
- 5) o anúncio, feito durante a primeira cúpula EUA-UE, realizada quando da visita de Biden à Europa, em junho de 2021, do estabelecimento do TTC, que serviria como meio para lançar uma nova era de cooperação política transatlântica.

Em junho de 2021, foi realizada a primeira Cúpula EUA-UE, em Bruxelas, com a participação dos líderes europeus Charles Michel e Ursula von der Leyen e do presidente estadunidense Joe Biden. Na ocasião, foi adotada a declaração *Towards a renewed Transatlantic partnership*, e ambos os lados concordaram em estabelecer o TTC, em criar um marco cooperativo



na área de aviação civil e engajar-se em discussões para solucionar seus diferendos em matéria de aço e alumínio.

O TTC permanece incipiente mesmo após a sua primeira reunião em Pittsburgh, mas ambos os lados concordam que não será uma repetição do fracassado TTIP da era Obama. As autoridades evitaram tópicos controversos, como a solução de disputas entre investidor-Estado – o controverso tribunal especial proposto no TTIP que provocou protestos em toda a Europa; os alimentos geneticamente modificados dos EUA ou até reduções de tarifas. Em vez disso, tiveram a intenção de priorizar novas e imediatas áreas de colaboração. Dez grupos de trabalho abordam uma série de temas importantes, como inteligência artificial (IA), 5G e cadeias de suprimentos farmacêuticos. Uma área de particular preocupação de ambos os lados é a atual escassez global de semicondutores, que afetou gravemente as indústrias automobilísticas. Os EUA e a UE estão tentando direcionar dezenas de bilhões de dólares para aumentar a produção doméstica desses *chips*, a fim de competir melhor com países como Coreia do Sul e Taiwan, bem como com a China, que também tem aumentado o financiamento desse setor. Os EUA e a UE também concordaram em coordenar seus subsídios a semicondutores.

Ao participar da Conferência de Segurança de Munique, em 2021, Biden afirmou compromisso com a OTAN e apelou ao multilateralismo para fortalecer a posição defensiva e o poder econômico da aliança transatlântica e resolver problemas globais como a pandemia de COVID-19 e a mudança do clima. O governo Biden também “congelou” a decisão de Trump de retirar quase dez mil tropas da Alemanha.

No que diz respeito a divergências, antes da posse presidencial, em dezembro de 2020, o então indicado a assessor de segurança nacional Jake Sullivan afirmou que coordenação prévia da UE com os EUA sobre o acordo de investimentos que estava assinando com a China teria sido “bem-vinda”. Em maio, EUA e UE acordaram suspender a escalada de aumento de tarifas no contexto da “guerra comercial” iniciada por Trump, e, em junho, as partes chegaram a um acordo para pôr fim a disputa no setor de aeronaves civis. Especificamente sobre a Alemanha, a então chanceler Angela Merkel foi recebida por Biden em Washington em julho de 2021, quando o presidente dos EUA voltou a expressar seu descontentamento com a construção do gasoduto russo Nord Stream 2, mas indicou que ambos concordam que à Rússia não será permitido usar o fornecimento de energia como arma, além de ter-se comprometido com seguir trabalhando em favor de democracia e direitos humanos.

Na cúpula do G7 de 2022, destacou-se o compromisso de apoio conjunto à Ucrânia. Além disso, reiterou-se o compromisso das potências ocidentais na cooperação para limitar o aumento das emissões globais, combater a fome, evitar a repetição de uma crise pandêmica como a que foi provocada pelo novo coronavírus, promover a igualdade de gênero e investir no desenvolvimento, em prol da estabilidade global. Para melhorar o financiamento do combate às mudanças do clima, foi lançado o *Climate Club*, que destinará US\$ 100 bilhões anuais para esse fim, destinados, especialmente, aos países mais vulneráveis. Os líderes do G7 assumiram meta inédita de eletricidade de zero carbono até 2023. Aprofundou-se o projeto *Build Back Better World*, visando “responder às tremendas necessidades de infraestrutura em países de renda média e baixa”, lançado em 2021 como uma alternativa à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) chinesa. Também em 2021, endossou-se proposta de Biden de alíquota mínima global de pelo menos 15% para as empresas transnacionais, a fim de evitar a evasão tributária.

Na Cúpula da OTAN, embora os EUA sigam defendendo aumento dos gastos de defesa dos parceiros atlânticos, tratou-se da Agenda OTAN 2030, da nova política de defesa cibernética

da aliança, da questão espacial, da China como desafio sistêmico e da Rússia, além de ter havido indicação de que novo conceito estratégico deverá ser adotado em 2022.

No que diz respeito a IA, os EUA e a UE comprometeram-se a trabalhar juntos para desenvolver proteções que promovam a inovação, mas que também garantam que a tecnologia seja usada com responsabilidade, com respeito aos valores compartilhados e aos direitos humanos. As duas partes preocupam-se com o fato de que regimes autoritários possam abusar da IA para vigilância ilegal e *social scoring* de indivíduos, mas elas ainda não concordaram com qualquer tipo de estrutura conjunta ou padrões comuns para regular a tecnologia. O risco é que essas discussões sobre IA se transformem em trocas de ideias desprovidas de qualquer compromisso concreto, em um momento em que tanto os EUA quanto a UE estão atrás de uma China que tem feito investimentos significativos nesse campo.

Os laços comerciais também passaram a precisar acomodar a política climática agora que o governo Biden voltou ao Acordo de Paris. Bruxelas lançou um mecanismo de ajuste de fronteira de carbono que taxaria as exportações estrangeiras de produtos intensivos em carbono de países que não tenham implementado um imposto doméstico de carbono. Esta proposta pode prejudicar as exportações dos EUA para a UE simplesmente porque os EUA podem optar por alcançar seus objetivos climáticos por meio de uma combinação de regulamentações e subsídios e não por meio de taxação de carbono. Autoridades dos EUA e da UE podem usar o novo TTC para compreender melhor e apoiar as abordagens uns dos outros para atingir suas metas gerais de redução de carbono e não permitir que pequenas diferenças na estratégia se transformem em conflitos comerciais.

A reunião de Pittsburgh não produziu muitos resultados imediatos, mas isso já era esperado. Os dois lados comprometeram-se a estabelecer reuniões de rotina para os ministros e uma estrutura para que os funcionários abordem as questões antes que elas se transformem em problemas políticos maiores. A declaração conjunta divulgada após a reunião inaugural do TTC foi, em grande parte, sobre a China, mas não mencionou o país uma única vez. Bruxelas temia que o encontro se transformasse em um exercício improdutivo de ataque à China, simplesmente mais um elemento da guerra comercial dos EUA. De sua parte, Washington estava preocupado com o fato de a UE ainda estar se recusando a tratar seriamente a ameaça representada pela China.

A quarta reunião ministerial do TTC, em maio de 2023, tratou da parceria em IA, avançando na implementação de plano de trabalho bilateral na matéria e lançando grupos de especialistas em questões específicas dessa agenda. Também avançaram nas agendas de tecnologias emergentes (inclusive eletrificação veicular e tecnologia 6G), combate à manipulação de informações e interferência estrangeira, facilitação do comércio, comércio sustentável (com a adoção de programa de trabalho para implementar uma iniciativa transatlântica em comércio sustentável, a TIST, na sigla em inglês) e cooperação ampliada em favor de comércio mais seguro (inclusive coordenação na restrição às exportações de produtos e tecnologias sensíveis para Rússia e Belarus).

Em janeiro de 2024, foi realizada a quinta reunião do TTC, em Washington. Os principais temas discutidos foram a cooperação para a governança internacional da IA, um “mapa do caminho” para a tecnologia 6G, as cadeias de abastecimento de semicondutores, o apoio à conectividade segura em todo o mundo – especialmente redes 5G e cabos submarinos –, e as perspectivas da UE e dos EUA quanto à identidade digital. A UE e os EUA têm reforçado sua atuação conjunta em matéria de disponibilidade de matérias-primas cruciais para a produção de semicondutores, tendo ativo mecanismo conjunto de alerta precoce do TTC para interrupções na cadeia de abastecimento de semicondutores, na sequência dos controles anunciados pela China

sobre o gálio e o germânio. Endossaram, ainda, os princípios orientadores internacionais sobre IA e o código de conduta voluntário para criadores de IA, ambos adotados pelo G7.

Em abril de 2024, foi realizada a sexta reunião do TTC, em Leuven, na Bélgica. Os principais pontos tratados na região foram a cooperação em matéria de inteligência artificial, tendo anunciado um novo diálogo entre o Escritório da UE para IA e o Instituto para a Segurança da IA dos EUA, o 6G, tendo adotado uma visão comum a respeito, os semicondutores e os padrões regulatórios relativos a tecnologias emergentes. As partes também discutiram a promoção de um comércio mais sustentável (por meio da iniciativa TIST), mais seguro e mais facilitado, tendo avançado em negociação em favor de um acordo bilateral em matéria de minerais críticos, e temas como violência baseada em gênero, democracia e direitos humanos e acesso a informação.

Apesar do fortalecimento das relações na área de comércio e tecnologia, as tensões em outras áreas aumentaram após o anúncio do TTC, em 2021, com divergências transatlânticas sobre o tratamento da retirada dos EUA do Afeganistão, as restrições de viagens devido à pandemia e o gasoduto Nord Stream 2, que leva gás russo para a Alemanha. Além disso, uma briga entre Washington e Paris sobre o AUKUS entre EUA, Reino Unido e Austrália quase afundou completamente a reunião de Pittsburgh.

A guerra da Rússia contra a Ucrânia, no entanto, fortaleceu os laços EUA-UE. Ambos têm coordenado estreitamente as sanções, e muitas sanções da UE e dos EUA são idênticas ou substancialmente semelhantes. Com outros parceiros, a UE e os EUA estabeleceram uma força-tarefa para garantir a implementação efetiva de sanções contra indivíduos e empresas designadas e anunciaram planos para suspender o tratamento comercial preferencial da Rússia sob as regras da OMC. Em março de 2022, o presidente Biden se comprometeu a ajudar a UE a reduzir sua dependência do gás russo, trabalhando com “parceiros internacionais” para aumentar as remessas de gás natural liquefeito (GNL) para a UE, e delineou planos para permitir remessas anuais adicionais de GNL dos EUA até 2030. Uma força-tarefa EUA-UE sobre segurança energética está implementando esses e outros objetivos.

A cooperação energética entre a UE e os EUA já havia sido reforçada com a criação do Conselho de Energia UE-EUA em 2009. As principais áreas de cooperação incluem política energética, segurança energética e mercados de cooperação em tecnologias de energia limpa e renovável. Trata-se do principal fórum de coordenação transatlântica sobre questões estratégicas de energia. Atento ao cenário energético em rápida mudança e aos riscos contínuos para a segurança energética, incluindo a segurança cibernética da infraestrutura energética, o Conselho de Energia trabalha para aumentar a segurança energética e promover a diversificação energética. O nono encontro do Conselho de Energia ocorreu em 7 de fevereiro de 2022, em Washington. O conselho debateu a urgência de tomar medidas para resolver a situação de fornecimento de gás na Europa. Além disso, as partes sublinharam o compromisso de zerar suas emissões líquidas até 2050, de trabalhar juntas para garantir rápida descarbonização e transição para energia limpa e de promover investimentos crescentes em tecnologias relacionadas. O conselho, assim, reiterou a necessidade de eliminar, sem demora, o carvão para a geração de energia e os subsídios aos combustíveis fósseis. Por fim, na declaração conjunta, consta que o conselho também trabalha para acelerar uma transição energética justa para a neutralidade climática, em benefício aos cidadãos da UE, dos EUA e de todo o mundo. O décimo encontro do Conselho de Energia foi realizado em abril de 2023, em Bruxelas. A declaração conjunta adotada após o encontro frisa que a cooperação, a coordenação e os intercâmbios transatlânticos em matéria de energia atingiram um nível sem precedentes desde o início da guerra na Ucrânia. As partes comprometeram-se não apenas com a segurança energética do bloco europeu, mas também de Ucrânia e Moldávia, além de terem

discutido temas como transição energética, tecnologia, inovação e cooperação multilateral. A décima primeira e mais recente reunião do Conselho de Energia ocorreu em março de 2024, e as partes comprometeram-se não apenas com a segurança energética do bloco europeu, mas também de Ucrânia, Moldávia, Geórgia e Balcãs e criticaram a utilização da energia como arma de guerra pela Rússia, além de terem discutido temas como transição energética, tecnologia, inovação e cooperação multilateral.

Em janeiro de 2024, o presidente Biden suspendeu a aprovação de novas exportações de GNL, sob pressão de grupos ambientalistas e devido a questões estratégicas relacionadas à guerra na Ucrânia e às sanções contra a Rússia, o que preocupa a Europa, que é dependente do hidrocarboneto importado. A suspensão das exportações de GNL dos EUA coincide com dificuldades logísticas no golfo de Áden, aumentando as preocupações com a segurança energética na Europa. Segundo especialistas, a demanda por gás extraído nos EUA tem acarretado tamanha expansão da produção de GNL que poderá anular todas as reduções de emissões nos EUA desde a virada do século. Alguns especialistas alertam que a unidade transatlântica pode se desgastar a longo prazo. Alguns líderes europeus pediram um cessar-fogo e eventuais negociações com a Rússia, enquanto os EUA e outras autoridades europeias desencorajam qualquer esforço para promover concessões ucranianas à Rússia.

As divisões EUA-UE também podem surgir sobre a extensão da assistência militar e financeira que cada parceiro está fornecendo à Ucrânia. A invasão da Ucrânia pela Rússia galvanizou o debate sobre várias iniciativas da UE que podem ser centrais para sua evolução como instituição e das relações EUA-UE:

- 1) segurança e defesa: as ações da Rússia podem levar a maiores esforços da UE para melhorar as capacidades militares e se tornar um ator global mais independente; a agressão da Rússia também reforçou a importância da OTAN e pode fortalecer a parceria OTAN-UE;
- 2) políticas de energia e clima: a guerra na Ucrânia pode acelerar os esforços de diversificação energética da UE, reforçar o Acordo Verde Europeu (*European Green Deal*) para lidar com a mudança do clima e incentivar a cooperação EUA-UE em tecnologias de energia limpa e renovável;
- 3) alargamento da UE: tradicionalmente, há um forte apoio bipartidário no Congresso dos EUA para o alargamento da UE; em junho de 2022, a UE declarou a Ucrânia e a Moldávia candidatos oficiais à adesão; mais recentemente, foi a vez da Geórgia.

Em outubro de 2023, o presidente Biden recebeu os líderes europeus Charles Michel e Ursula von der Leyen para sua segunda cúpula transatlântica em Washington. A declaração final afirma que os dois lados estão “mais unidos do que nunca” e cobre uma série de temas como a situação no Oriente Médio, em particular entre Israel e o Hamas, com reiteração de apoio à solução de dois Estados, e o apoio “por quanto tempo for necessário” à Ucrânia em sua guerra contra a Rússia. Entre outros temas cobertos na declaração, estão a África, parcerias no Indo-Pacífico, a China, a cooperação bilateral em segurança e defesa, seu relacionamento mútuo com economias emergentes e países em desenvolvimento, sua cooperação econômica e tecnológica bilateral, o fortalecimento de sua segurança econômica e a expansão dos contatos interpessoais.

c) Dados sobre as relações econômicas entre Estados Unidos-União Europeia

i. Comércio total

O comércio total de bens e serviços EUA-UE cresceu em média cerca de 5% ao ano de 2010 a 2019. Durante esse período, o Reino Unido, então membro da UE, respondeu por cerca de um quinto do total do comércio de bens e serviços. Em 2020, o comércio total de bens e serviços EUA-UE diminuiu cerca de 30%. Essa queda refletiu o comércio global e as tendências econômicas associadas à pandemia de COVID-19, bem como a saída do Reino Unido do Mercado Único e União Aduaneira da UE, após o final do período de transição pós-*Brexit*, entre outros fatores. Em 2021, o comércio total EUA-UE aumentou 17%, refletindo certa recuperação econômica global. O bloco europeu continuou sendo o maior parceiro comercial geral dos EUA em 2023, embora o comércio dos EUA com o Canadá e o México combinados tenha sido maior.

ii. Bens

Em 2023, a UE respondeu por quase um quinto do comércio total de mercadorias dos EUA. Foi o segundo maior destino das exportações de mercadorias dos EUA, depois do Canadá e à frente do México; e foi o maior fornecedor de mercadorias, superando a China. O comércio total de bens cresceu 4,6% em 2023, 18% em 2022 e outros 18% em 2021, após contrair 24% em 2020. O déficit comercial dos EUA com a UE aumentou ao longo do tempo até cerca de US\$ 218 bilhões em 2021, antes de cair para US\$ 202 bi em 2022 e voltar a subir para US\$ 208 bilhões. Além de realizar o comércio de produtos que pertencem a diferentes indústrias, os EUA e a UE, como economias altamente avançadas, comercializam bens similares dentro da mesma indústria. Este último consiste, na maioria das vezes, no comércio de componentes ou bens intermediários usados para produzir produtos complexos, como carros e máquinas, permitindo que as empresas se especializem e se beneficiem de economias de escala, concentrando-se em diferentes partes da cadeia de suprimentos. Bens intermediários geralmente são comercializados pelo Atlântico entre empresas multinacionais e suas afiliadas (por exemplo, a BMW na Alemanha negociando com a BMW na Carolina do Sul). O Reino Unido anteriormente compreendia cerca de 15% do comércio total de mercadorias EUA-UE. Atualmente, os principais parceiros comerciais dos EUA na UE são Alemanha, Países Baixos e França.

iii. Serviços

Os EUA e a UE têm as duas maiores economias de serviços do mundo, que são altamente integradas, refletindo a presença de cadeias de suprimentos, atividades afiliadas e fluxos de dados transfronteiriços. Em 2021, a UE respondeu por um quarto do comércio total de serviços dos EUA. Embora significativos, os fluxos de comércio de serviços EUA-UE em 2021 foram 33% menores em comparação com 2019. Por muitos anos, os EUA tiveram um superávit comercial de serviços com a UE, mas não foi suficiente para compensar o déficit comercial de bens. O Reino Unido anteriormente compreendia cerca de um terço do comércio de serviços EUA-UE e era o principal parceiro comercial de serviços dos EUA na UE. Atualmente, a Irlanda e a Alemanha são os principais parceiros comerciais de serviços dos EUA na UE.

#### iv. Agricultura

O comércio agrícola e de alimentos EUA-UE representa menos de 1% do valor do comércio geral de bens e serviços dos EUA. No entanto, a UE continua a ser um mercado líder para as exportações agrícolas dos EUA, respondendo por cerca de 7% do valor de todas as exportações dos EUA e classificando-se como o quinto maior mercado para as exportações de alimentos e produtos agrícolas dos EUA em 2021 – depois de China, Canadá, México e Japão. Em 2021, as exportações dos EUA de produtos agrícolas e relacionados para a UE totalizaram US\$ 12,7 bilhões, e as importações dos EUA de produtos agrícolas e relacionados da UE totalizaram US\$ 36,7 bilhões, resultando em um déficit comercial dos EUA de US\$ 24,0 bilhões. Principais exportações agrícolas dos EUA para a UE: milho e soja, nozes, bebidas destiladas, produtos de peixe, vinho, cerveja, sementes de plantio e alimentos processados. Principais importações dos EUA da UE: vinho, cerveja, água potável, azeite, queijo e alimentos processados.

#### v. Investimentos

Os laços de investimento estrangeiro direto EUA-UE são significativos devido ao seu tamanho e à natureza interdependente, e esses laços são um dos principais impulsionadores do comércio. Embora o Reino Unido detivesse anteriormente uma parcela significativa desses laços (respondendo por entre 20% e 25% do IED de entrada e saída dos EUA com a UE nos últimos anos), mesmo após o Brexit os EUA e a UE permaneceram os maiores parceiros de IED um do outro entre 2020 e 2023. A magnitude do IED reflete o clima geral de negócios favorável ao investimento dos parceiros e a preferência de algumas empresas em alcançar os clientes por meio da presença local. Em 2020, o estoque de IED dos EUA na UE diminuiu cerca de 23%, e o estoque de investimento direto da UE nos EUA diminuiu cerca de 15%, consistente com a contração global dos fluxos de IED.

#### d) Relações dos Estados Unidos com o Reino Unido

O relacionamento entre EUA e Reino Unido compreende a convergência e cooperação em ampla variedade temática e fundamenta-se em valores como democracia, liberdade de expressão e mercado aberto<sup>56</sup>. A proximidade é facilitada pela ligação histórica e cultural entre as duas partes, e o elevado grau de confiança mútua e coordenação política proporcionam uma relação especial, termo frequentemente utilizado para caracterizar o relacionamento bilateral.

No que concerne à esfera econômica, os investimentos detêm grande importância, o que é corroborado pelo fato de o Reino Unido ser o principal destino de investimentos de origem estadunidense<sup>57</sup>. Os investimentos dos EUA no Reino Unido privilegiam o setor financeiro e de seguros, além das *holding companies*; no sentido inverso, o setor manufatureiro é a área privilegiada. A relação econômica bilateral é também marcada por grande emprego de

---

<sup>56</sup> As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1785 e rompidas, por breve período, uma única vez, no contexto da Guerra de 1812.

<sup>57</sup> Fonte: *Congressional Research Service Reports – Foreign Direct Investment (FDI) Stock*: Estoque FDI no Reino Unido (origem EUA): US\$ 890 bilhões (ano: 2020); Estoque FDI nos EUA (origem UK): US\$ 487 bilhões (ano: 2020) Fonte: *U.S. Bureau of Economic Analysis data – Direct Investment Position*: Posição de Investimento Direto dos EUA no Reino Unido: US\$ 1,1 trilhão (ano: 2022). Posição de IED do Reino Unido nos EUA: US\$ 663,4 bilhões (ano: 2022).

trabalhadores estadunidenses e britânicos, nas empresas de cada parte<sup>58</sup>. Os EUA ocupam, ademais, a posição de maior parceiro comercial individual do Reino Unido, tendo o fluxo bilateral de bens atingido US\$ 138,2 bilhões em 2023, após registrar US\$ 140 bilhões em 2022. Conforme dados de 2020, o comércio de bens e serviços com os EUA representava 17% do comércio total do Reino Unido. Ainda, o turismo é componente bastante relevante da relação econômica entre ambos.

Um ponto de grande importância no relacionamento consiste na cooperação em segurança, defesa e inteligência. Para além da cooperação no setor militar<sup>59</sup> e em defesa<sup>60</sup>, da cooperação contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição em massa, EUA e Reino Unido articulam-se tanto no CSNU quanto na OTAN, da qual são membros fundadores. O Reino Unido foi importante aliado americano na Guerra do Golfo e na invasão ao Iraque, e, atualmente, converge com os EUA na necessidade de apoio à Ucrânia perante a invasão russa, contribuindo com auxílio militar e assistência humanitária. Ambos são, ademais, membros da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e firmaram o AUKUS<sup>61</sup>. No campo da inteligência, nos últimos 75 anos<sup>62</sup>, foi construída uma sólida aliança, com base no argumento do enfrentamento dos desafios impostos pela Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, pelo comunismo soviético e pela Guerra ao Terror. Atualmente, esse alto grau de cooperação seria justificado pelo confronto à ameaça do autoritarismo, representada particularmente pelos governos russo, iraniano e chinês<sup>63</sup>. Aspectos importantes da cooperação em inteligência, na atualidade, compreendem a dificuldade de análise do crescente volume de dados, o impacto da tecnologia nas atividades de inteligência tradicionais e a necessidade de atender, no que for possível, à exigência da transparência em ambientes democráticos.

Quanto à dimensão social, o laço entre as populações é corroborado, entre outros fatores, pelo forte intercâmbio acadêmico<sup>64</sup> e cultural<sup>65</sup>, para além da expressiva presença de cidadãos

---

<sup>58</sup> Mais de um milhão de estadunidenses trabalham para empresas britânicas; nas empresas americanas, são cerca de 1,5 milhões de britânicos contratados, principalmente no Texas, na Califórnia e em Nova York.

<sup>59</sup> O Reino Unido abriga pessoal militar estadunidense (cerca de 9.300 componentes, conforme dados de 2021), além de bases militares americanas. Ainda, o Acordo de Defesa Mútua, firmado em 1958, permitiu o intercâmbio de informação, tecnologia e material nuclear entre as duas partes.

<sup>60</sup> Há grande cooperação das indústrias de defesa, cujas companhias operam em solo do parceiro (exemplo disso é a presença BAE Systems nos EUA). Além disso, os países participam de mais de vinte programas conjuntos, como o projeto de construção dos caças F-35 (*F-35 Joint Strike Fighter*). Além disso, um acordo de 2007 (*Treaty Concerning Defense Trade Cooperation*) permitiu a simplificação do comércio em defesa.

<sup>61</sup> Pacto trilateral de Segurança (Austrália, Reino Unido e EUA), voltado para a promoção da segurança no Indo-Pacífico, divulgado pelos governos em 2021.

<sup>62</sup> A proximidade entre o GCHQ (*Government Communication Headquarters*) e a NSA (*National Security Agency*) resultaria em uma aliança especial dentro da aliança especial entre EUA-Reino Unido. Marco fundamental, nesse contexto, consiste no *Communication Intelligence Agreement* (UKUSA), firmado em 1946. Trata-se de acordo abrangente, compreendendo o compartilhamento de informações de inteligência de sinais, às técnicas de criptoanálise e à decodificação. A iniciativa resultou no *Five Eyes*, com posterior ingresso de Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

<sup>63</sup> Conforme essa perspectiva, no caso russo, para além da invasão à Ucrânia, são questões importantes os assassinatos em território britânico, as campanhas de desinformação e a interferência em eleições, os crimes cibernéticos, além da ameaça a instituições e a alianças ocidentais. No caso iraniano, os pontos centrais são a ameaça nuclear e a desestabilização do Oriente Médio; no caso chinês, o aumento da capacidade militar e o desenvolvimento de tecnologias de vigilância. O descompasso da rivalidade entre EUA e China, comparado ao relacionamento entre Reino Unido e o gigante asiático, traz, no entanto, algum grau de divergência no alinhamento.

<sup>64</sup> A cooperação no setor é histórica, como demonstra o *Marshall Scholarship programme*, criada em 1953.

<sup>65</sup> Compreende cooperação na música, na literatura, na indústria cinematográfica, entre outros.

americanos no Reino Unido e vice-versa<sup>66</sup>. Ambos são, ainda, os maiores parceiros, um do outro, na cooperação em ciência.

Além disso, Reino Unido e EUA são atualmente os maiores provedores de assistência humanitária na Síria e no Iraque. Ambos também convergem na necessidade de enfrentamento efetivo da mudança do clima.

No que concerne aos desafios presentes no relacionamento bilateral, questões ligadas ao comércio referem-se a entraves pontuais relativos a barreiras tarifárias e não tarifárias<sup>67</sup>, posicionamentos divergentes em determinados temas<sup>68</sup>, além das potenciais consequências do *Brexit* sobre o comércio<sup>69</sup>.

Durante o primeiro governo Trump (2017-2021), houve expressivo alinhamento em termos de política externa e questões de segurança, tendo havido cooperação nos esforços contra o terrorismo, particularmente contra o Estado Islâmico, e na atuação no conflito na Síria. Embora o apoio ao plano de paz para o Oriente Médio exemplifique a proximidade entre os governos de Donald Trump e Boris Johnson (chefe do governo britânico entre 2019-2022)<sup>70</sup>, divergências também se fizeram presentes – como os diferentes posicionamentos no tema das mudanças do clima, o apoio britânico ao Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA), o não alinhamento inicial à política americana em relação à Huawei<sup>71</sup> e ações unilaterais estadunidenses em questões de segurança<sup>72</sup>. Embora o contexto de mudança de governo nos EUA, em 2021, pudesse afetar o relacionamento, considerando a afinidade pessoal de Johnson com presidente americano anterior, o posicionamento de Biden favorável ao multilateralismo, ao Direito Internacional e ao enfrentamento da mudança do clima aproxima-se mais da perspectiva do Reino Unido na esfera internacional. De fato, no primeiro encontro bilateral entre os líderes, em junho de 2021, foi firmado documento – a “Nova Carta do Atlântico” – que reafirma a relação especial existente<sup>73</sup>. O

---

<sup>66</sup> Cerca de 678 mil cidadãos britânicos residem nos EUA, e 139 mil estadunidenses habitam no Reino Unido.

<sup>67</sup> Por exemplo, as tarifas sobre aço e alumínio, estabelecidas durante o governo Trump; a longa controvérsia, no âmbito da OMC, relativa aos subsídios a Airbus e Boeing; e as taxas impostas pelos EUA sobre produtos britânicos, com base em uma investigação da Seção 301, que alegava injusto prejuízo a empresas estadunidenses em decorrência da política de taxação de serviços digitais do Reino Unido. Quanto à taxação sobre aço e alumínio, os governos chegaram a um consenso em março de 2022, tendo os EUA anunciado uma extensiva remoção das tarifas fundamentadas na Seção 232; quanto à segunda disputa, os governos comprometeram-se, em 2021, com a suspensão por cinco anos das tarifas impostas por ambas as partes, ligadas à disputa, até o alcance de uma solução de longo prazo para a querela; quanto à terceira divergência, o Reino Unido afirmou que passará a adotar uma nova estrutura de taxação global.

<sup>68</sup> O governo Biden apoiou, por exemplo, a ideia de um *waiver* limitado às regras de propriedade intelectual, para vacinas no contexto de enfrentamento da COVID-19. O governo britânico, diferentemente, apoiava outras propostas.

<sup>69</sup> Em 2022, o comércio bilateral superou as cifras pré-pandêmicas.

<sup>70</sup> Já durante o governo de Theresa May (2016-2019), houve crítica aos EUA relativa ao reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel.

<sup>71</sup> Em novembro de 2020, o Reino Unido determinou a proibição da instalação de equipamento da Huawei a partir de setembro do ano seguinte. Embora inicialmente tenha havido opção pela flexibilidade, pois havia permissão para que a Huawei participasse da construção de parte da rede 5G britânica, houve progressiva restrição em relação à empresa.

<sup>72</sup> Entre elas, o ataque que resultou na morte do General iraniano Qasem Soleimani e a ordem de retirada de tropas americanas do norte da Síria.

<sup>73</sup> Concebido segundo o modelo acordado pelos seus antecessores Roosevelt e Churchill em 1941, mas levando em consideração novas ameaças como os ciberataques e a crise climática, o documento é estruturado em oito tópicos: 1) defesa dos princípios, valores e das instituições da democracia e das sociedades abertas; 2) fortalecimento das instituições e do direito; 3) apoio aos princípios da soberania, integridade territorial, solução pacífica de controvérsias; 4) proteção da ciência e tecnologia de inovação; 5) afirmação da responsabilidade compartilhada na manutenção da segurança coletiva e da estabilidade internacional; 6) compromisso com uma economia inclusiva, justa, compatível



Reino Unido seguiu, ademais, a iniciativa americana e decidiu retirar as forças remanescentes do Afeganistão a partir de maio de 2021, após o anúncio do governo Biden em abril.

O *Brexit* tem forte impacto na relação bilateral. Analistas já antecipavam que, com a saída da UE, o Reino Unido buscava fortalecer a aliança com os EUA. Além disso, o reforço do papel de líder, na OTAN, seria desejado pelo governo britânico, contudo ainda não se sabe ao certo como o *Brexit* afetará a relevância do Reino Unido no mundo, no médio e longo prazo. Com Trump, foi iniciado o processo de negociação de um acordo de livre comércio bilateral, que contou com cinco rodadas de negociações em 2020. Diferentemente de Trump, que era ardente defensor de acordo de comércio entre os dois países, Biden afirmou a Boris Johnson em 2021 que os EUA farão “grandes investimentos em trabalhadores americanos e em nossa infraestrutura” antes de entrar em novos acordos de livre comércio.

Enquanto o ex-presidente Donald Trump era entusiasta do *Brexit*, há particular apreensão, no governo Biden, quanto às potenciais consequências dessa decisão, especialmente em relação aos desdobramentos para a Irlanda do Norte<sup>74</sup>. Em 2021, Biden, descendente de irlandeses, alertou Johnson para os riscos de violações do Acordo de Retirada da UE e do Protocolo das Irlandas para a manutenção da paz naquela ilha. Em encontro à margem da 77ª Sessão da AGNU, Joe Biden e Liz Truss afirmaram que visavam assegurar a proteção do Acordo de Belfast<sup>75</sup>. Durante o encontro, no qual Joe Biden se referiu ao Reino Unido como o maior aliado estadunidense no mundo, os líderes também concordaram quanto à necessidade de manter o apoio econômico e militar à Ucrânia, para o enfrentamento da intervenção russa.

Em abril de 2023, quando da viagem de Biden às Irlandas, o presidente estadunidense e o primeiro-ministro britânico Rishi Sunak encontraram-se pela primeira vez desde que o segundo assumiu seu mandato. Em Belfast, ambos discutiram a situação da Irlanda do Norte, incluindo o Acordo da Sexta-Feira Santa e o Acordo-Quadro de Windsor, o conflito na Ucrânia e questões econômicas, mas, segundo fontes, não trataram de eventual acordo bilateral de comércio.

Em junho de 2023, Sunak foi a Washington e encontrou-se com Biden. Os principais temas na agenda foram o conflito na Ucrânia e IA. Sunak anunciou a realização de uma cúpula mundial para a regulamentação da IA, no Reino Unido, no segundo semestre de 2023.

Em janeiro de 2024, foi publicada matéria na imprensa britânica afirmando que Washington estaria negociando com Londres para realocar ogivas nucleares em território britânico pela primeira vez desde 2008, devido à deterioração das relações com a Rússia. Ainda segundo a imprensa, ogivas três vezes mais poderosas que a bomba de Hiroshima seriam instaladas em base militar da força aérea britânica.

Em junho de 2024, o presidente Biden reuniu-se com o rei Charles III, à margem da celebração, na França, dos 80 anos do Dia D. No mês seguinte, Biden reuniu-se com o novo primeiro-ministro britânico, Keir Starmer, à margem da Cúpula do G7, na Itália.

Também em junho, o ativista australiano Julian Assange deixou a prisão de segurança máxima perto de Londres onde permaneceu por cinco anos. Assange foi libertado depois de concordar em se declarar culpado perante o tribunal estadunidense das Ilhas Marianas do Norte

---

com o clima, sustentável e com base nas normas; 7) compromisso com o enfrentamento da questão climática e com a proteção da biodiversidade; 8) reconhecimento da importância de fortalecimento da defesa coletiva contra ameaças no campo da saúde.

<sup>74</sup> Em posição similar, o ex-presidente Barack Obama (2009-2017) havia expressado, antes do referendo de 2016, que o desligamento do Reino Unido da UE não era do interesse estadunidense.

<sup>75</sup> Os EUA contribuíram com mais de US\$ 549 milhões para o Fundo Internacional para a Irlanda (IFI) desde a sua criação, em 1986, e apoiam o Acordo de Belfast. O presidente Biden afirmou que qualquer acordo de livre comércio entre EUA e Reino Unido era condicionado ao não estabelecimento de uma *hard border* na Irlanda.

por revelar segredos militares, em troca da sua liberdade, encerrando longo drama legal. O ativista foi indiciado por um grande júri federal dos EUA em 2019, com 18 acusações decorrentes da publicação pelo WikiLeaks de uma coleção de documentos de segurança nacional.

Em setembro, o presidente Biden recebeu, em Washington, o novo primeiro-ministro britânico, Keir Starmer, para discutir a possibilidade de permitir a utilização pela Ucrânia, em território russo, de armas de longo alcance produzidas pelo Reino Unido e pelos EUA. No fim de outubro, às vésperas das eleições presidenciais de 2024, o ex-presidente e candidato Donald Trump acusou o Partido Trabalhista britânico de interferência no processo eleitoral estadunidense, por meio de contribuições ilegais à campanha de Kamala Harris.

#### e) Relações dos Estados Unidos com a França

Os EUA e a França estabeleceram relações diplomáticas em 1778<sup>76</sup>. As duas nações compartilham valores comuns, como democracia, direitos humanos, respeito às leis, e convergem em grande parte das questões políticas, econômicas e de segurança internacionais. Ambos os países são membros permanentes do CSNU, articulam-se também no âmbito da OTAN e são integrantes da OSCE, do G20, do G7 e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A França é, além disso, membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O aliado mais antigo dos EUA desempenha importante papel na cooperação militar, econômica, política e cultural. A dimensão da segurança é fundamental no relacionamento, e a cooperação bilateral abrange áreas como o combate ao terrorismo, a não proliferação de armas nucleares e o enfrentamento de problemas regionais. A França atua para a prevenção do desenvolvimento de armas nucleares pelo Irã, apoia os esforços americanos no processo de paz do conflito israelo-palestino e é um dos maiores colaboradores com tropas no âmbito da OTAN. O país é também um importante parceiro dos EUA no enfrentamento de ameaças no campo da saúde internacional, como o ebola. Há relevante cooperação em educação, de modo que a França é um dos países de maior atração de estudantes estadunidenses em programas de intercâmbio. O Programa Fulbright EUA-França é um dos mais antigos no mundo, tendo sido estabelecido em 1948.

Quanto à esfera econômica, a França é o terceiro maior parceiro comercial europeu dos EUA, após Alemanha e Reino Unido, tendo o fluxo bilateral de bens atingido US\$ 101,9 bilhões em 2023, com um déficit de US\$ 13,4 bilhões do lado estadunidense. Os EUA são tanto o maior destino de investimento francês quanto o maior investidor estrangeiro na França. Conforme dados de 2021, a Posição de Investimento Direto da França nos EUA é de cerca de US\$ 276 bilhões, com privilégio dos setores manufatureiro e financeiro. A Posição de Investimento Direto dos EUA na França, por sua vez, é de aproximadamente US\$ 106 bilhões, sendo o setor manufatureiro o mais beneficiado, especialmente o setor químico. Ademais, os países têm tratados bilaterais sobre investimento e taxação.

Assim como no caso alemão, a eleição de Biden foi bem recebida pela França, após as ameaças ao multilateralismo ligadas às ações do governo Trump, além das divergências na dimensão bilateral, como a oposição estadunidense à implementação da “taxa GAFA<sup>77</sup>” pela França, imposto sobre grandes empresas do setor digital, e a imposição de tarifas sobre produtos franceses. De fato, embora o relacionamento pessoal entre Trump e Macron tenha começado de

---

<sup>76</sup> As relações foram rompidas em 1942 e restabelecidas em 1944, no contexto da Segunda Guerra Mundial.

<sup>77</sup> *Google, Amazon, Facebook, Apple.*

forma amigável, as divergências sobrepuseram-se no final do período. Também como no caso alemão, cresceu, na França, a percepção da necessidade de maior autonomia europeia.

A relação com o governo Biden não se mostrou, contudo, livre de tensões. A crise motivada pela divulgação do AUKUS, em 2021, estremeceu o relacionamento bilateral, ocasionando a inédita convocação do embaixador francês nos EUA. As tensões foram contornadas, após a ocorrência de diversos contatos de alto nível<sup>78</sup>. Os governos lançaram várias iniciativas conjuntas, abrangendo os temas de energia limpa, novas tecnologias, espaço, cibersegurança e acesso a mercado de defesa. Houve compromisso de aumento da cooperação militar no Sahel, no Indo-pacífico e no enfrentamento definitivo do Estado Islâmico. A declaração conjunta de 29 outubro de 2021, adotada após encontro entre Biden e Macron à margem da Cúpula do G20, em Roma, ressaltou a necessidade de profunda e sistemática consulta e coordenação entre Paris e Washington e, embora se trate de documento bilateral, a declaração tem efeitos sobre a Europa. Nesse contexto, Washington saudou a estratégia da UE para o Indo-Pacífico, por exemplo, e reconheceu a necessidade de fortalecimento da defesa europeia, visando a uma atuação de forma complementar à OTAN, em uma mudança de posicionamento. Apesar de permanecerem certos pontos de divergência no relacionamento, os esforços de reaproximação bilateral fazem-se claramente presentes.

Em dezembro de 2022, Macron realizou visita de Estado aos EUA. A visita marcou a reaproximação bilateral após tensões no relacionamento devido ao contrato para desenvolvimento de submarinos de propulsão nuclear firmado entre EUA, Austrália e Reino Unido (2021) no âmbito do AUKUS, que levou ao cancelamento inesperado de contrato firmado em 2016 entre a França e a Austrália. Outro fator de tensão era a política nacional de subsídios e incentivos fiscais de Biden em prol da transição energética aprovada em agosto de 2022 (*Inflation Reduction Act* – IRA), que suscitou preocupações na UE quanto à possibilidade de competição desleal com empresas europeias. Biden assumiu compromisso verbal, em coletiva de imprensa, de “repensar” a política de subsídios. Em comunicado conjunto, os dois presidentes reafirmaram o caráter estratégico das relações bilaterais e o compromisso com o apoio à Ucrânia “pelo tempo que for necessário”. Outra preocupação de segurança que aproxima a França e os EUA é a expulsão dos franceses das operações antijihadistas no Mali, substituídos por mercenários do Grupo Wagner, apoiada pela Rússia. Macron também expressou maior sintonia com as posições dos EUA quanto à China, nos assuntos relativos a violações de direitos humanos, ao *status* de Taiwan e à ameaça à ordem internacional baseada em regras. Os dois presidentes também manifestaram a intenção de reforçar a cooperação bilateral na área de energia.

Em junho de 2024, no contexto de sua participação nas celebrações pelos 80 anos do Dia D, que marcou o fim da Segunda Guerra Mundial, Biden foi recebido por Macron, em Paris, em uma visita de Estado, na qual os dois presidentes adotaram o Mapa do Caminho Franco-Estadunidense (“French-American Roadmap”). Além de tratar de temas como a guerra na Ucrânia, a urgência de um cessar-fogo em Gaza e a reaproximação da Europa e dos EUA, os dois países acolheram a iniciativa da presidência brasileira do G20 de priorizar discussões sobre cooperação internacional em matéria de tributação, e tencionam trabalhar em prol de uma tributação progressiva e justa dos indivíduos. Também discutiram temas como poluição por plásticos, biodiversidade, proteção aos oceanos, mudanças do clima, segurança alimentar e a arquitetura financeira internacional.

---

<sup>78</sup> Os contatos incluíram a ligação de Biden a Macron, além das visitas do secretário de Estado Antony Blinken e da vice-presidente Kamala Harris a Paris.

#### f) Relações dos Estados Unidos com a Alemanha

O longo relacionamento entre EUA e Alemanha é caracterizado, atualmente, como uma das mais fortes relações dos EUA com um país europeu, baseado na confiança mútua, na parceria comercial e no compartilhamento de valores comuns<sup>79</sup>. Em relação à coordenação política internacional, destaca-se a atuação de ambos nos âmbitos do G7, do G20, da OTAN e da OSCE. A potência europeia é, ainda, membro observador da OEA.

A Alemanha é aliada de grande relevância, considerando seu papel central na UE e na OTAN. Com relação ao campo da segurança internacional e manutenção da paz, Alemanha e EUA articulam-se não só na esfera da OTAN, mas também no âmbito das operações de paz. Quanto à luta contra o terrorismo, a Alemanha tem tido papel importante nos esforços contra o Estado Islâmico. Ademais, o Estado é um dos maiores contribuintes para a estabilização na Síria e atua, por meio de sua força marítima, na *Sea Guardian Operation*, iniciativa da OTAN no Mediterrâneo.

A dimensão social é aspecto fundamental da relação bilateral. Os EUA abrigam uma comunidade de mais de 40 milhões de pessoas de origem alemã. Entre as diversas iniciativas para a consolidação dos laços entre os povos, destaca-se a cooperação em educação, que compreende, por exemplo, o Programa Fulbright EUA-Alemanha, estabelecido em 1952, e o *Congress-Bundestag Youth Exchange* (CBYX).

Quanto à cooperação econômica, a Alemanha é parceiro central, uma vez que é a maior economia da UE e, desde 2023, a terceira maior economia do mundo. É, além disso, o terceiro maior exportador mundial. O fluxo bilateral de bens, no ano de 2023, foi de US\$ 236,4 bilhões, com déficit de US\$ 83 bilhões do lado estadunidense. Em 2021, a Posição de Investimento Direto da Alemanha nos EUA foi da ordem de US\$ 170,2 bilhões, enquanto, no sentido inverso, o valor foi US\$ 403 bilhões, representando um aumento de mais de 10% de ambos os lados. O investimento alemão privilegia o setor manufatureiro (principalmente o setor químico, o de equipamento de transporte e o de computadores e produtos eletrônicos), além do comércio atacadista e do setor financeiro. Os EUA, por sua vez, direcionam seus investimentos principalmente para as *holding companies*, o setor manufatureiro e as instituições depositárias.

Quanto a posicionamentos da população acerca de questões internacionais contemporâneas, destaca-se, primeiramente, o incremento na percepção positiva do relacionamento bilateral do lado americano e alemão em relação à Alemanha e aos EUA, respectivamente. No país europeu, a mudança foi drástica, já que, enquanto em 2020 apenas 18% dos alemães haviam classificado o relacionamento como bom, em 2021, esse valor saltou para 71%, o que é explicado particularmente pela eleição de Joe Biden<sup>80</sup>. Em relação à China, no entanto, a maior parte dos alemães não enxerga a nação asiática como uma ameaça, diferentemente

---

<sup>79</sup> Os EUA estabeleceram relações diplomáticas com o Império Alemão em 1871, e já tinham relações diplomáticas com o Reino da Prússia desde 1797. As relações com a Alemanha foram rompidas duas vezes, em 1917 e em 1941, no contexto das duas guerras mundiais. Em relação à primeira ocasião de ruptura, as relações foram restabelecidas em 1921; em relação à segunda, houve restabelecimento das relações com a Alemanha Ocidental (RFA) em 1955 e com a Alemanha Oriental (RDA) em 1974.

<sup>80</sup> Atualmente, os alemães também consideram os EUA seu aliado mais importante na esfera internacional, superando o tradicional lugar da França. Aumentou também o percentual da população que percebe os EUA como um aliado em questões de grande importância, como a liberalização comercial, a proteção do meio ambiente, da democracia dos direitos humanos e a garantia da segurança europeia. A maior parte de ambas as populações concordam com o uso da força militar para a garantia de sua própria segurança e da de seus aliados.

dos estadunidenses<sup>81</sup>. A maior parte da população alemã também não percebe os EUA como um aliado no enfrentamento da pandemia e na proteção ao meio ambiente. Quanto à condução da questão do Afeganistão, apenas metade dos alemães consideram o governo americano como um parceiro. Ademais, embora ambas as populações já preferissem a parceria entre seus Estados no lugar da Rússia, menos alemães percebiam o país como ameaça, segundo pesquisa realizada em setembro de 2021.

A mudança de governo nos EUA em 2021 foi um ponto particularmente importante para a Alemanha, já que Donald Trump tinha importantes divergências com Angela Merkel, à frente do governo alemão entre 2005 e 2021<sup>82</sup>, o que levou inclusive ao anúncio de retirada de cerca de 10 mil militares americanos do país. Com o governo Biden, eventos como a reversão dessa decisão, o retorno americano ao Acordo de Paris e à Organização Mundial da Saúde (OMS), além da reafirmação do compromisso com a OTAN e da concordância na extensão da vigência do New START, com a Rússia, foram bem recebidos do lado alemão. A vitória de Biden não anula, no entanto, os danos ocasionados no relacionamento bilateral, decorrentes de fatores como as críticas ao superávit alemão e às insuficientes contribuições à OTAN. A preocupação quanto à possibilidade do retorno de Trump ao poder e a força do “trumpismo” favorecem a propensão à busca de maior autonomia europeia. Ademais, anteriormente à invasão russa à Ucrânia, questões sensíveis ainda se faziam bastante presentes, como a diferente perspectiva em relação à China<sup>83</sup> e as divergências ligadas ao gasoduto Nord Stream 2 e aos gastos em defesa do governo alemão, considerados insuficientes pelos EUA. Ademais, decisões do governo Biden, como a retirada das tropas americanas do Afeganistão, decepcionaram o governo alemão.

A guerra na Ucrânia determinou, contudo, grande mudança na política internacional alemã e maior aproximação entre os dois países. Nesse contexto, foram particularmente importantes atos do governo alemão, agora sob a liderança de Olaf Scholz, em temas que opunham as duas partes. As ações compreendem a suspensão do processo de certificação para o funcionamento do gasoduto Nord Stream 2, o auxílio militar à Ucrânia e o projeto de investimento de € 100 bilhões nas forças armadas alemãs. Um dos fatores que favorecem o apoio dos EUA ao fortalecimento militar alemão consiste na possibilidade, nesse caso, de aumento da presença estadunidense na Ásia.

Em outubro de 2024, o presidente Joe Biden visitou a Alemanha. Na ocasião, encontrou-se não apenas com Olaf Scholz, como ambos mantiveram reunião ampliada com o premiê britânico Keir Starmer e com o presidente francês Emmanuel Macron. Ao final do encontro, o presidente dos Estados Unidos reiterou não haver autorização para a utilização de armamento estadunidense em território russo, tampouco consenso para o fornecimento de armas de longo alcance a Kiev. Em nota, os quatro mandatários reiteraram seu apoio à Ucrânia, além de ter afirmado que a morte do líder do Hamas, Yahya Sinwar, em uma operação militar de Israel na Faixa de Gaza, implica "a necessidade imediata" de libertar os reféns ainda cativos e finalizar a guerra na região.

---

<sup>81</sup> Nos EUA, a pesquisa mostra que mais de 50% da população percebe tanto China quanto Rússia como ameaça aos valores americanos, principalmente entre os maiores de 65 anos.

<sup>82</sup> Alemanha e França inclusive lançaram, em 2019, a iniciativa “Aliança para o Multilateralismo”, perante a deterioração do sistema multilateral durante o governo Trump. O objetivo da iniciativa é fortalecer organizações internacionais e uma ordem mundial baseada em regras. Reúne mais de 70 países.

<sup>83</sup> O governo alemão não considerava que a participação chinesa na rede 5G alemã represente uma ameaça à segurança. Ademais, a maior parte dos alemães defende a neutralidade, em caso de disputa entre EUA e China.

## IX. Política Externa dos Estados Unidos para o Grande Oriente Médio

### a) Conceito de “Grande Oriente Médio”

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.



Fonte: *El Orden Mundial*

### b) Linhas gerais da política externa norte-americana para o “Grande Oriente Médio”

O Oriente Médio já chegou a ser a região com maior presença militar dos Estados Unidos, mas, desde o Governo Obama, tem-se ampliado a postura de buscar transferir responsabilidades para aliados regionais. Do ponto de vista geoeconômico, a ampliação da produção energética fóssil nos Estados Unidos (EUA) provocou a redução da dependência de fontes provenientes do Oriente Médio<sup>84</sup>, o que ajuda a explicar a decisão de desengajar-se progressivamente da região. Entre os interesses remanescentes transversais dos EUA na região, estão a promoção da estabilidade, a promoção do respeito aos direitos humanos (embora, assim como a democracia, não sejam bandeiras prioritárias que orientam relacionamentos na região), o combate ao extremismo violento, o fomento a normas de não proliferação internacional e o tratamento de desafios humanitários.

Do ponto de vista geopolítico, sob Trump, em seu primeiro mandato, o país buscou fortalecer as posições de seus dois principais aliados regionais, a Arábia Saudita e Israel (os quais se vêm aproximando em razão do Irã), e isolar o Irã. No início da primeira administração Trump, almejou-se promover certo desengajamento do Oriente Médio, muito embora o movimento tenha desacelerado em razão do crescimento da influência russa na região, em especial devido à sua posição junto ao Irã e no conflito sírio. Os EUA anunciaram a criação da Aliança Estratégica do Oriente Médio (MESA, na sigla em inglês), inspirada na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas a ideia não prosperou. Em fevereiro de 2019, EUA e Polônia coorganizaram a Conferência sobre o Futuro da Paz no Oriente Médio, que tinha oficialmente como seus temas: *“terrorism and extremism, missile development and proliferation, maritime trade and security,*

<sup>84</sup> Para além do aumento da produção estadunidense, as relações comerciais com Canadá e México (com destaque para a produção no golfo do México) no setor de hidrocarbonetos influencia o nível de importância dado ao Oriente Médio.

*and threats posed by proxy groups across the region*”. Houve também o veto migratório a nacionais de determinados países da região (Irã, Síria, Líbia e Iêmen).

Geopoliticamente, os EUA, sob Biden, fizeram ajustes em sua abordagem para os três principais atores da região. No que tange à Arábia Saudita, buscou, inicialmente, relação direta com o rei Salman, ao passo que, no governo Trump, havia a intenção de fortalecimento regional saudita e canal direto com o príncipe herdeiro Mohammed bin Salman (MBS). Ademais, a despeito de manter apoio a Israel, houve a restauração das relações com a Palestina e o retorno da defesa de uma solução de dois Estados<sup>85</sup>, ao passo que, no contexto geral da região, houve sinalizações de Washington para tentativa de uma solução negociada para a questão nuclear iraniana, ainda que não haja, até o momento, indicação de avanços de quaisquer dos lados envolvidos nos debates.

Os EUA dispõem atualmente de dezenas de milhares de militares na Ásia (em especial em Japão e Coreia do Sul) e na Europa (particularmente na Alemanha), muito mais do que em todo o Oriente Médio. Em setembro de 2024, diante da iminência de uma nova guerra entre Israel e o Hezbollah, os Estados Unidos anunciaram que enviarão tropas ao Oriente Médio. Até então, os EUA mantinham 4 mil militares em bases na região.

### c) Combate ao terrorismo

É importante singularizar o combate ao terrorismo como uma preocupação específica dos EUA na região. Os EUA lideram, desde 2014, ainda no governo Obama, a Coalizão Global contra o autointitulado Estado Islâmico (para mais detalhes, ver a subseção específica na seção sobre terrorismo no Capítulo 5).

As iniciativas norte-americanas contra o terrorismo compreenderam, durante o governo Trump, seu envolvimento direto ou indireto no Afeganistão, no Iraque e na Síria, ataques no Iêmen, o acirramento das tensões com o Irã e a deterioração de seu relacionamento com o Paquistão. Para os EUA, são considerados grupos terroristas os afiliados de Al-Qaeda e Estado Islâmico (do Iraque e do Levante, ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), o Hamas, o Hezbollah, a Jihad Palestina, o Talibã paquistanês, a Frente Al-Nusra (que se dissolveu em diferentes grupos, como o Hurras al-Din e o Tahrir al-Sham), o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, em curdo) e a Guarda Revolucionária Iraniana, o que não se alterou no atual governo Biden<sup>86</sup>.

A estratégia do governo Biden no tocante ao combate ao terrorismo é chamada pelo próprio presidente de “contraterrorismo *plus*”. Aplicada ao Oriente Médio, a intenção da estratégia é não repetir políticas de contraterrorismo discriminatórias na região, por meio da criação de diálogo com líderes da comunidade árabe-americana sobre questões de supervisão, criação e políticas e contraterrorismo, em conjunto com outras comunidades historicamente afetadas por relações securitizadas com o governo dos EUA. A intenção da política de Biden é, quanto ao tema, a destruição do autointitulado Estado Islâmico e da Al-Qaeda, com a garantia de que não haja possibilidade de reconstrução por quaisquer elementos que sobrevivam.

---

<sup>85</sup> O plano de paz apresentado por Trump para buscar resolver a questão israelo-palestina baseou-se também em uma solução de dois Estados. Com Biden, apesar do apoio retórico à solução de dois Estados, os EUA vetaram no CSNU, em abril de 2024, um pedido de adesão da Palestina como membro pleno da ONU. Washington defendeu que o reconhecimento de um Estado só aconteça por meio de negociações diretas, como resultado de um acordo entre palestinos e israelenses.

<sup>86</sup> No caso dos *houthis*, Biden reverteu a designação feita por Trump de que eram uma “organização terrorista estrangeira” (FTO, na sigla em inglês) e uma entidade “terroristas globais especialmente designadas” (SDGT, na sigla em inglês) ainda em 2021, embora, em janeiro de 2024, tenha decidido reincluir o grupo iemenita na lista de SDGTs e, no mês seguinte, na de FTOs.

No dia em que Biden tomou posse, a nova administração adotou controles mais rígidos sobre ataques com *drones* e operações com forças especiais em locais com tropas norte-americanas, a exemplo de Síria e Iraque. A política de Biden inicialmente interrompeu a conduta adotada da era Trump, que dava a oficiais militares do país mais liberdade para dar início a ataques e operações de contraterrorismo sem a autorização da Casa Branca. Foi medida de caráter temporário, adotada até que a gestão completasse um processo de revisão a respeito da política de *drones*, revisão essa que buscou avaliar se a restauração de um decreto de 2016, exarado pelo então presidente Barack Obama e revogado em 2019 por Trump, que exigia do governo a publicação de um relatório anual com estimativas de números de suspeitos de atividades terroristas e baixas civis, seria a medida mais adequada; no caso, a política de Obama era mais centralizada em Washington, ao passo que a abordagem de Trump delegava poderes às Forças Armadas e à Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) para dar ordem a ataques com *drones*, a exemplo do que causou a morte do líder da Guarda Revolucionária, Qasem Soleimani, no Iraque, em janeiro de 2020.

Em sua campanha, Biden prometeu acabar com o envolvimento dos EUA nas “guerras eternas”. Em agosto de 2021, no contexto da retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, Biden declarou a intenção de recorrer a operações “além do horizonte” – eufemismo para ataques de *drones* e incursões de forças de operações especiais –, ao invés de presença de tropas, para impedir que o Afeganistão volte a servir de porto seguro para o terrorismo transnacional. Em outubro de 2021, a assistente do presidente para Segurança Doméstica, Liz Sherwood-Randall, apresentou os três princípios básicos das estratégias de contraterrorismo do governo Biden: mudar as abordagens para enfrentar as ameaças em constante mudança, integrar os esforços de contraterrorismo a outras prioridades para enfrentar desafios de segurança nacional e investir em um conjunto mais amplo de ferramentas para lidar com ameaças emergentes.

Ao longo de 2022, foram mortos por operações militares antiterrorismo dos EUA Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, o principal líder do Estado Islâmico, em fevereiro, e Maher al-Agal, também um dos líderes do Estado Islâmico, em julho, ambos na Síria. Em agosto, Ayman al-Zawahiri, que liderava a Al-Qaeda desde a morte de Bin Laden em 2011, foi morto em um ataque de *drones* dos EUA, no Afeganistão.

Em outubro de 2022, Biden adotou o *Presidential Policy Memorandum* (PPM), novo memorando confidencial de política antiterrorismo para substituir as diretrizes do governo Trump. Segundo as informações divulgadas à imprensa, o documento retoma, em larga medida, a *Presidential Policy Guidance* (PPG) de 2013, a política antiterrorismo do segundo governo Obama. Um dos destaques do PPM é a formalização da política de ataques de *drones* fora das zonas de guerra convencionais, com o objetivo declarado de reduzir os riscos para os civis.

Em fevereiro de 2024, os EUA voltaram a classificar o *Ansar Allah*, cujos integrantes são comumente referidos como *houthis*, como organização terrorista estrangeira, após escalada de tensões no mar Vermelho e uma onda de ataques *houthis* a navios comerciais nessa rota marítima estratégica. Aviões de guerra, navios e submarinos dos EUA e do Reino Unido realizaram ataques contra os *houthis*, em retaliação. Os *houthis* haviam sido retirados da lista de organizações consideradas terroristas pelos EUA em 2021, no primeiro mês do mandato de Biden para que o Iêmen, que vivia a pior crise humanitária do mundo, pudesse receber ajuda internacional.



#### d) Relações com o Afeganistão

Os EUA mantiveram tropas no Afeganistão entre 2001 e 2021, apesar das promessas de Barack Obama de retirá-las. Em 2014, foi encerrada a Operação *Enduring Freedom*, iniciada em 2001, dando lugar à Operação *Freedom's Sentinel*.

Trump também havia prometido retirar as tropas durante sua campanha, mas, logo no início do mandato, anunciou a intensificação da presença norte-americana. A partir de 2018, o governo dos EUA começou a encontrar-se secretamente com o Talibã no Catar. O Talibã, que esteve no poder naquele país até 2001, não aceitou negociar com representantes do governo afegão, por considerá-lo um “fantoche” da presença dos EUA. Em fevereiro de 2020, EUA e o Talibã chegaram a um acordo (Acordo de Doha) que permitiria a eventual retirada de tropas dos EUA e de aliados da OTAN, de forma gradual por 14 meses, e a retirada de sanções unilaterais caso o grupo cumprisse algumas condições, como o compromisso em evitar que o Afeganistão seja plataforma para grupos terroristas. O plano foi aprovado por unanimidade no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em março. Tratou-se também de passo importante para o início de negociações internas no Afeganistão entre o governo e o Talibã. O Talibã condicionou o início dessas negociações à libertação de prisioneiros, pré-condição que, segundo o então presidente Ashraf Ghani, não foi parte de nenhum acordo, tendo em conta que não participou do acordo entre EUA e Talibã. Contraproposta do governo afegão, que propunha número menor de combatentes libertados e compromisso com a sua não reintegração aos combates, não foi aceita pelo Talibã e as negociações foram encerradas. Em agosto de 2020, o governo do Afeganistão concordou em libertar 400 prisioneiros de mais alto risco do Talibã, abrindo caminho para o início das negociações de paz com o objetivo de encerrar mais de 19 anos de guerra. Em setembro de 2020, começaram, em Doha, as negociações entre governo e Talibã, sem que tenha havido grande evolução ou ao menos definição de cessar-fogo. Em janeiro de 2021, ainda sob o governo Trump, o número de tropas norte-americanas se havia reduzido a 2,5 mil, o menor desde 2001.

A principal decisão do governo Biden foi a retirada das tropas norte-americanas do país, ao longo do primeiro semestre de 2021. No início do mandato, a administração decidiu reavaliar as políticas do país para o Afeganistão. Segundo o acordo firmado ainda no governo Trump, o prazo para saída das tropas norte-americanas se encerraria no 1º dia de maio de 2021, mas um painel organizado pelo Congresso recomendou que esse prazo se estendesse; alguns integrantes do painel alertaram que a retirada completa das tropas seria arriscada, pois o Talibã não havia cumprido suas obrigações do acordo, e pelo fato de uma retirada rápida ser um fator de risco para ressurgência da guerra civil afegã, de ameaças terroristas e de insurgências; a conclusão final do painel apontava para a retirada acontecer de forma gradual, conforme as condições de segurança no país evoluíssem. Após tentativas infrutíferas de formação de um governo de transição, por conta do temor do presidente Ashraf Ghani de perder o cargo, Washington anunciou em abril de 2021 que as tropas deixariam o Afeganistão até 11 de setembro, mas que dariam apoio ao governo afegão no caso de vitória militar do Talibã no conflito que se delineava. A retirada da maioria das tropas já havia sido feita até o início de julho, o que acabou permitindo uma ofensiva do Talibã, em agosto, que levou ao colapso do governo de Ghani. O presidente fugiu do país, dando ao grupo radical o controle completo do Afeganistão, que veio a transformar-se em um emirado islâmico. As tropas dos EUA retiraram-se completamente em 30 de agosto. Duramente criticado pela forma como seu governo lidou com o episódio – especialmente em razão da falta de coordenação com aliados do governo afegão e da OTAN, Biden manteve a defesa da decisão de retirar as tropas, culpando o exército afegão por não se defender adequadamente; os índices de aprovação do

governo caíram drasticamente por conta do evento, que foi comparado com outros fiascos norte-americanos, como a queda de Saigon, nos estertores da Guerra do Vietnã.

Para mais detalhes sobre a situação do Afeganistão, ver a subseção sobre aquele país, mais adiante neste capítulo.

#### e) Relações com a Arábia Saudita

No primeiro governo Trump, o relacionamento com a Arábia Saudita foi considerado prioritário para os EUA, tendo sido o primeiro destino de viagem internacional do então presidente, que tem bom relacionamento com o príncipe MBS. Ambos os países têm forte parceria na área militar, e o país médio-oriental tem abrigado número crescente de tropas norte-americanas. Os EUA consideram a Arábia Saudita aliado fundamental na contenção da influência iraniana na região, são entusiastas de aproximação entre sauditas e israelenses e, ainda que não oficialmente, parecem incentivar que a Arábia Saudita atue como seu *proxy* em disputas com o Irã (como no Iêmen, contra os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã). O governo norte-americano destaca o papel singular da Arábia Saudita nos mundos árabe e islâmico, sua posse da segunda maior reserva de petróleo do mundo e sua localização estratégica, cruciais no relacionamento bilateral de longa data entre o Reino e os EUA, que compartilham o interesse de preservar a estabilidade, a segurança e a prosperidade da região do Golfo e realizam consultas estreitas sobre uma ampla gama de questões regionais e globais. Ainda de acordo com o governo norte-americano, a Arábia Saudita desempenha papel importante em iniciativas em prol de um futuro pacífico e próspero para a região e é um grande parceiro nos esforços de segurança e contraterrorismo e na cooperação militar, diplomática e financeira, além de ser o segundo maior exportador de petróleo para os EUA. A Arábia Saudita também é importante investidor nos EUA, com destaque para o Vale do Silício. Durante o governo Trump, os EUA empregaram esforços de tentar contribuir para mediar a crise entre o Catar e os seus vizinhos, em especial a Arábia Saudita.

O relacionamento bilateral passou por período turbulento em decorrência do assassinato do dissidente e jornalista Jamal Khashoggi, embora o presidente Trump tenha vetado o bloqueio de venda de armas para a Arábia Saudita decidido pelo Congresso. Os EUA também toleraram o envolvimento saudita no conflito do Iêmen, e Trump também vetou a decisão do Congresso de retirar apoio militar à Arábia Saudita naquele conflito. Houve pressão congressional norte-americana em razão dos impactos sobre o preço do petróleo provocados pelas tensões entre a Arábia Saudita e outros países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a Rússia.

Antes mesmo da posse de Biden, os líderes dos países árabes do Golfo Pérsico selaram em uma cúpula na Arábia Saudita o fim do boicote de mais de três anos ao Catar. Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos (EAU) e também o Egito anunciaram que encerraram os bloqueios ao país por terra, mar e ar, que começaram em junho de 2017, ao Catar. Na cúpula, os seis países árabes do Golfo assinaram um acordo de solidariedade e de estabilidade. O Kuwait atuou como mediador na crise, mas também houve interferência do governo dos EUA. O governo do Catar elogiou os esforços do então conselheiro da Casa Branca Jared Kushner para encerrar o bloqueio.

A administração Biden teve início com medidas que apontavam recuo na relação estreita com a Arábia Saudita e aumentou a pressão sobre o aliado em dossiês como a guerra civil no Iêmen. A nova política de exportação de armas dos EUA passou a adotar estratégia que priorizaria o equilíbrio entre interesses de produtores locais e o compromisso com direitos humanos. Ainda em janeiro de 2021, a nova administração anunciou congelamento temporário de vendas militares

para Arábia Saudita (mais especificamente, armas teleguiadas de alta precisão) e para os EAU (no caso destes, venda de aviões de caça), mas aquelas para os EAU, incluindo de jatos F-35, foram liberadas em abril. Além disso, Biden conversou com o rei Salman antes de a Casa Branca tornar público o relatório da CIA que vincula o príncipe MBS ao assassinato do jornalista Jamal Khashoggi. Não foram aplicadas sanções, entretanto, contra o príncipe MBS.

No contexto da guerra civil em curso no Iêmen, em fevereiro de 2021, Biden alterou algumas diretrizes ligadas ao apoio dado pelos EUA à ofensiva saudita, que, ao longo de cinco anos, causara gravíssima crise humanitária no Iêmen, o país mais pobre da península Arábica, sem lograr êxito em derrotar os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã. Entre as ações, que incluíram o fim do apoio formal à intervenção saudita, podem ser citados: o pedido para que as partes negociassem um cessar-fogo e abrissem corredores humanitários; o anúncio de enviado especial para o Iêmen; e a remoção dos *houthis* da lista de organizações terroristas estrangeiras, inclusão feita por Trump nos dias finais de seu mandato. Contudo, Biden deixou claro que os EUA seguiriam defendendo os sauditas dos ataques *houthis*, e que continuariam a cooperar com Riade em temas militares e de combate ao terrorismo, além de continuarem ações contra a Al-Qaeda na região. Em abril de 2021, a Arábia Saudita propôs um cessar-fogo “abrangente” para retornar à mesa de negociação. Porém, o governo *houthi* sediado em Saná, capital do Iêmen, rejeitou imediatamente a ideia, ao reivindicar primeiro a suspensão do bloqueio militar sobre o país. Em razão do envolvimento direto dos *houthis* no conflito entre Israel e Hamas, com o sequestro de navios no mar Vermelho e a realização de ataques a embarcações na região, mas também com ataques diretamente ao território israelense, os EUA passaram a atacar diretamente os *houthis*, e o governo Biden decidiu, em meados de janeiro de 2024, reincluir o grupo iemenita na lista de entidades “terroristas globais especialmente designadas” (SDGT, na sigla em inglês)<sup>87</sup>, o que poderá ensejar a aplicação de sanções. Para mais detalhes sobre o Iêmen, ver seção específica neste capítulo.

Mudança substancial na relação com a Arábia Saudita, no início do governo Biden, se deu no nível do interlocutor presidencial. Biden passou a lidar de forma direta com o rei Salman, em detrimento do príncipe MBS, líder *de facto* do país. A alteração se deu pelo envolvimento de MBS no assassinato de Jamal Khashoggi, no consulado saudita em Istambul (conforme conclusão de relatório da inteligência norte-americana, feito durante o governo Trump, mas somente divulgado em fevereiro de 2021), além da detenção de outros dissidentes sauditas e de seu papel na guerra do Iêmen. Durante o início do governo Biden, negociações com MBS só ocorreram em assuntos de defesa, pelo fato de o príncipe ocupar o cargo de ministro; ademais, o governo norte-americano passou a denegar vistos para indivíduos ligados ao assassinato do jornalista dissidente, ainda que, apesar de pressões de setores democratas, não ter imposto nenhuma sanção direta a MBS. A mudança de postura de Washington fez com que Riade decidisse, na busca de melhorar a imagem do país perante o governo Biden, avançar reformas em campos como direitos humanos e liberdade religiosa, além da libertação de prisioneiros políticos.

Em julho de 2022, Biden realizou a primeira viagem presidencial ao Oriente Médio, visitando Israel e Arábia Saudita, onde participou da Cúpula Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) + 3 (Iraque, Jordânia e Egito). Na Arábia Saudita, Biden apareceu em público com o príncipe herdeiro saudita, MBS, com quem, até então, havia evitado se encontrar. O presidente dos EUA conseguiu assegurar que o reino saudita elevasse, temporariamente, sua produção de petróleo, em apoio à estratégia dos EUA de tornar a invasão da Ucrânia financeiramente insustentável para Putin por meio da redução dos preços do petróleo. No mês seguinte, os EUA

---

<sup>87</sup> Embora ainda esteja não na lista de “organizações estrangeiras terroristas” (FTO, na sigla em inglês), o que poderia impactar sensivelmente a ajuda humanitária concedida ao Iêmen.

liberaram vendas de armamentos para a Arábia Saudita e os EAU, com valor total superior a US\$ 5 bilhões, alegando que se trata de armamentos defensivos contra ataques dos rebeldes *houthis* do Iêmen, apoiados pelo Irã. Em outubro de 2022, porém, a OPEP+, que inclui a Rússia e a Arábia Saudita, anunciou redução da produção em dois milhões de barris por dia, o que ajudou a sustentar os preços do petróleo, indiretamente apoiando Putin na invasão da Ucrânia. Essa medida levou o Congresso dos EUA a demandar a suspensão das vendas de armas à Arábia Saudita. Como nota positiva, foram acordadas parcerias bilaterais dos EUA para acelerar a transição para energias renováveis com a Arábia Saudita e os EAU, em julho e novembro de 2022, respectivamente.

#### f) Relações com o Egito

No que diz respeito ao Egito, com quem o país mantém cooperação militar intensa desde 1979 (acordos de Camp David), as relações passam por momentos de aproximação e de afastamento desde a chegada ao poder do presidente Abdel Fattah al-Sisi. Tanto durante o governo Obama quanto durante o governo Trump, a cooperação militar chegou a ser interrompida, em razão de violações de direitos humanos e de facilitação egípcia de compras de armas pela Coreia do Norte. Trump, no entanto, recebeu visita oficial de al-Sisi. A dinâmica se manteve com Biden, em um primeiro momento: embora os EUA tenham pressionado o governo egípcio a melhorar sua situação no campo dos direitos humanos, houve a aprovação de uma venda de mísseis para a marinha do Egito, justificada pelo fato de o país africano ser um grande aliado extra-OTAN na região do Mediterrâneo.

Em novembro de 2022, Biden e al-Sisi se encontraram em Sharm El-Sheik, à margem da COP27. No encontro, os presidentes falaram de direitos humanos e mudança do clima. Al-Sisi salientou que o encontro marca o centenário das relações bilaterais EUA-Egito. Biden agradeceu a al-Sisi pelo posicionamento firme contra a guerra na Ucrânia e reconheceu a importância da mediação do Cairo, na Faixa de Gaza, entre o Hamas e Israel. O presidente al-Sisi também participou da cúpula de líderes africanos convocada por Biden (*US-Africa Leaders Summit*) em Washington, em dezembro de 2022. À margem dessa cúpula, o conselheiro de segurança nacional, Jake Sullivan, e al-Sisi se encontraram para discutir a parceria estratégica EUA-Egito. Sullivan expressou o apoio dos EUA à agenda de reforma econômica doméstica do Egito, inclusive ao programa do FMI que sustentará essa reforma, e também à segurança hídrica do Egito.

Em setembro de 2024, o secretário de Estado Antony Blinken visitou o Egito, para presidir, juntamente com seu homólogo, Badr Abdelatty, o Diálogo Estratégico EUA-Egito.

#### g) Relações com os Emirados Árabes Unidos (EAU)

No contexto da assinatura dos Acordos de Abraão, Washington e Abu Dhabi acordaram uma venda bilionária de equipamentos militares norte-americanos, incluindo 50 jatos F-35, drones e outros itens de tecnologia de ponta. Assim que o presidente democrata Joe Biden assumiu, no entanto, em janeiro de 2021, o governo norte-americano anunciou que colocaria a venda “sob revisão”. Em abril do mesmo ano, Washington sinalizou que prosseguiria com a transação, mas ela não foi executada.

As relações dos EAU com os EUA são marcadas por grande cooperação em temas sensíveis, como o militar e o nuclear. Os EUA mantêm nos EAU três bases militares: Al Dhafra, Al Minhas e Fujairah. Em setembro de 2024, MBZ encontrou-se com Biden em Washington. Os

presidentes reafirmaram a parceria estratégica bilateral, Biden anunciou o reconhecimento dos EUA como *major defense partner*, status apenas detido pela Índia até então.

Para mais detalhes sobre o relacionamento, ver a seção sobre os EUA, mais adiante, no tópico de Grande Oriente Médio desde capítulo.

#### h) Relações com o Irã

A política externa dos EUA para o Irã, com quem não tem relações diplomáticas desde 1980, passou por forte inflexão com a eleição de Donald Trump. Apesar do clamor das outras partes, em especial dos países europeus, os EUA retiraram-se, em maio de 2018, do acordo nuclear Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês), de 2015, o que agradou o governo israelense, e reimpuseram sanções primárias e secundárias ao Irã. Entre os argumentos para a retirada estão a alegação de que o país médio-oriental vinha descumprindo seus termos, o que não foi confirmado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), e o fato de que o acordo não trata de outros aspectos considerados problemáticos relacionados ao Irã, como o apoio a grupos extremistas e terroristas ou seu programa missilístico.

O país persa é uma preocupação prioritária dos EUA, como indica a recorrência de menções ao seu nome na Estratégia de Segurança Nacional de 2017, a criação do *Iran Action Group* e o fato de que é prioridade-chave para os EUA prevenir a predominância de qualquer potência hostil na região, em alusão ao Irã. A preocupação com o Irã também teria motivado a proposta da MESA. Em 2018, o Irã acionou os EUA na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Teerã afirma que Washington, ao reimpor sanções, violou um tratado bilateral assinado em 1955 sobre relações econômicas e direitos consulares<sup>88</sup>. As relações entre os dois países pioraram em 2019, com a designação da Guarda Revolucionária Iraniana como organização terrorista pelos EUA e a intensificação de sanções americanas contra exportações de petróleo do Irã e de acusações contra o Irã em razão de explosões de navios petroleiros no golfo de Omã. O país persa derrubou um *drone* norte-americano que sobrevoava o estreito de Ormuz, alegadamente sobre o território iraniano. Progressivamente o Irã começou a deixar de cumprir obrigações provenientes do Acordo de 2015.

A situação chega ao seu pico no início de janeiro de 2020, quando o líder da Guarda Revolucionária, Qasem Soleimani, é morto em um ataque de um *drone* norte-americano no Iraque. Soleimani foi acusado de fomentar e planejar atividades terroristas e alimentar a violência sectária fora do Irã. Como resposta, o Irã anunciou abandonar o Acordo de 2015, atacou bases dos EUA no Iraque e anunciou que o Pentágono passou a ser considerado um grupo terrorista (em 2019, já havia dado o mesmo tratamento ao Comando Central dos EUA). Em fevereiro de 2020, com apoio iraniano, rebeldes *houthis* atacaram instalações da Aramco, estatal petrolífera saudita. Em março de 2020, o Congresso dos EUA adotou uma resolução que limitou a capacidade de Donald Trump de ordenar um ataque contra o Irã, que foi vetada pelo presidente. Apesar de o tema ter estado sob consideração, os EUA ainda não retiraram sanções sobre o Irã em razão da pandemia de COVID-19. Os EUA apresentaram em agosto de 2020 projeto de resolução no CSNU para prorrogar o embargo de armas ao Irã. O projeto foi rechaçado, tendo recebido apenas dois votos favoráveis (EUA e República Dominicana), diversas abstenções (como de Reino Unido, França e Alemanha) e votos contrários de China e de Rússia. Entre setembro e dezembro, os EUA ampliaram suas

---

<sup>88</sup> Embora baseado no mesmo tratado, o caso de 2018 (“*Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity*”) é diferente de caso submetido à CIJ em 2016 (“*Certain Iranian Assets*”).

sanções à indústria e a indivíduos iranianos, bem como anunciaram aplicação de embargo unilateral de armas.

Joe Biden criticou a postura de Trump com relação ao Irã, qualificando-a como um “desastre autoinfligido”, ao mencionar a retirada dos EUA do JCPOA firmado em 2015, e à escalada de tensões em 2020. O secretário de Estado Antony Blinken afirmou, em fevereiro de 2021, que os EUA estavam preparados para conversar com o Irã sobre o retorno de ambos os países ao cumprimento do acordo de 2015 que tem o objetivo de impedir que Teerã desenvolva armas nucleares. No mesmo mês, porém, Biden indicou que os EUA não levantariam as sanções impostas sobre o Irã até que o país cessasse suas atividades de enriquecimento de urânio. Pouco depois, Washington apresentaria formalmente oferta para reiniciar as negociações diplomáticas de um novo acordo. O retorno ao acordo nuclear foi promessa de campanha de Biden, mas seu cumprimento acabou sendo ofuscado pela emergência de várias crises de política externa, a exemplo do Afeganistão e da Ucrânia. 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 continuou violando o acordo nuclear, tendo aprimorado as suas centrífugas e sua capacidade de enriquecimento de urânio (que saltou de 20% para 60%), mesmo após a posse de Biden.

Não houve avanços significativos no diálogo bilateral em 2021: Irã e EUA mantiveram a exigência de condições que extrapolam a arquitetura original do JCPOA. O Irã quer garantias de que os EUA não se retirarão do acordo outra vez (o governo Biden já afirmou ser impossível garantir isso) e quer a retirada de sanções. Os EUA querem que Irã se comprometa com a negociação de um arranjo mais amplo de contenção de seu programa nuclear.

No início de 2022, uma oitava rodada de negociações foi realizada, quase chegando a consenso. Contudo, o início da guerra na Ucrânia levou à paralisação das negociações por meses. Novas negociações aconteceram em meados de 2022, e em agosto, após diálogo indireto entre EUA e Irã, em Viena, o chefe da diplomacia europeia, Joseph Borrel, divulgou esboço de um novo acordo, voltado para o restabelecimento do JCPOA. Contudo, 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. Contatos indiretos começaram no final de 2022. Em outubro de 2024, o ministro das Relações Exteriores do Irã, Abbas Araghchi, disse que as negociações indiretas entre seu país e os Estados Unidos, facilitadas pelo Omã, no âmbito do chamado Processo de Mascate, foram pausadas devido à escalada de tensões na região. Até dezembro de 2024, as negociações seguem paralisadas. Para mais detalhes sobre essa questão, ver a subseção sobre a política externa do Irã, mais adiante neste capítulo.

Em março de 2023, a CIJ concluiu o julgamento de caso apresentado pelo Irã, em 2016, sobre o congelamento de ativos do banco central iraniano pelos EUA, para alegada compensação às vítimas de atentado suicida realizado em Beirute, em 1983, contra instalação militar norte-americana<sup>89</sup>. Embora tenha julgado que Washington violou direitos de cidadãos e empresas iranianas, a CIJ declarou não ter jurisdição para decidir sobre o descongelamento dos fundos do banco central. No mesmo mês, os EUA estenderam um pacote de sanções que já dura 28 anos.

Em agosto, os EUA e o Irã começaram a implementar acordo que prevê a liberação de prisioneiros com dupla nacionalidade estadunidense e iraniana detidos no Irã, em troca da liberação de US\$ 6 bilhões em ativos iranianos congelados na Coreia do Sul. Tais ativos somente

---

<sup>89</sup> A CIJ demandou, como medida provisória, em 2018, que os EUA retirassem restrições ao acesso de alimentos e remédios e à aviação civil.

poderão ser utilizados para a importação de alimentos, medicamentos e outros produtos essenciais. Em paralelo à liberação de prisioneiros, os EUA aplicaram novas sanções contra o Irã, as quais afetam, entre outros, o ex-presidente Mahmoud Ahmadinejad. Em outubro, após os ataques do Hamas a Israel, os EUA interromperam a liberação dos ativos, em razão das suspeitas de apoio iraniano ao grupo palestino.

Em janeiro de 2024, três soldados do exército dos EUA foram mortos e pelo menos 34 ficaram feridos em um ataque de *drone* durante a noite em uma pequena base dos EUA na Jordânia, marcando a primeira vez que tropas dos EUA foram mortas por fogo inimigo no Oriente Médio desde o início da guerra de Gaza. Biden atribuiu a autoria do atentado ao Irã. O Kata'ib Hezbollah, um dos grupos xiitas que atuam no Iraque e na Síria com apoio iraniano, reivindicou o ataque, mas também anunciou que suspenderia suas operações militares contra forças dos EUA, para evitar constrangimentos ao governo iraquiano. O Irã, por sua vez, negou envolvimento e alegou que se tratou de ação autônoma do “eixo de resistência” contra a presença dos EUA na região e o apoio de Washington a Israel. O governo Biden anunciou que realizaria ataques retaliatórios contra a cadeia de suprimento de armas dos grupos pró-Irã. No início de fevereiro, os EUA atacaram 85 locais no Iraque e na Síria usados por forças iranianas e militantes apoiados pelo Irã. Segundo autoridades estadunidenses, foram apenas os primeiros ataques retaliatórios. Trata-se do maior e mais direto envolvimento militar dos EUA no Oriente Médio após o início da guerra em Gaza. Ao menos 39 combatentes pró-Irã foram mortos: foram 16 mortos e 25 feridos no Iraque, segundo o governo iraquiano, e 23 mortos na Síria, segundo o Observatório Sírio para os Direitos Humanos (OSDH). O exército norte-americano também atacou militantes ligados ao Irã no Iêmen. Uma das lideranças do Kata'ib Hezbollah morreu em decorrência dos ataques em Bagdá.

Em setembro de 2024, EUA e UE acusaram o Irã de fornecer o primeiro carregamento de mísseis balísticos de curto alcance para a Rússia empregar na Guerra da Ucrânia. A acusação foi negada por Teerã, que também rechaçou acusações de que estaria tentando interferir nas eleições presidenciais estadunidenses. Em outubro, os EUA repudiaram os disparos iranianos de duas centenas de mísseis contra Israel, em retaliação às mortes dos líderes do Hamas, Ismail Haniyeh, e do Hezbollah, Hassan Nasrallah, e, como haviam feito em abril, atuaram com Tel-Aviv e outros aliados, como a Jordânia, para tentar interceptar os mísseis, coordenando com Israel sua resposta.

O governo dos EUA anunciou, no último dia de 2024, sanções contra a Rússia e o Irã por conta da ofensiva de ambos os países para tentar influenciar a eleição de 2024. As investigações concluíram que enquanto a Rússia pretendia ajudar o presidente eleito Trump a vencer a eleição, o Irã preferia Harris.

#### i) Relações com o Iraque

Com relação ao Iraque, o combate ao autointitulado Estado Islâmico é a razão oficial para a presença norte-americana, que retornou ao país em 2014. Em 2017, o governo iraquiano declarou ter vencido o autointitulado Estado Islâmico, de modo que, desde então, se intensificou o desejo de que os EUA deixem o país. Apesar disso, o presidente Donald Trump procurou garantir a presença norte-americana utilizando-se do Iraque como plataforma para o combate do Estado Islâmico. No final de 2019, a embaixada dos EUA em Bagdá foi atacada.

No começo de janeiro de 2020, após a morte de Soleimani, o Parlamento do país – sem a presença de sunitas e curdos – aprovou moção pedindo o fim da cooperação militar com os EUA nos termos estabelecidos em 2014 e a expulsão das mais de cinco mil tropas dos EUA e de outros países estrangeiros. Os EUA ainda têm os curdos iraquianos como aliados, embora não os tenham

apoiado em sua consulta popular pela independência. A moção não é vinculante, mas o governo decidiu acatá-la. Algumas tropas norte-americanas e de outros integrantes da coalizão começaram a deixar o país no governo Trump, sendo principalmente remanejadas para outros países da região.

Durante o governo Biden, cabe destaque para a decisão, anunciada em meados de 2021, de conclusão da missão de combate dos EUA no Iraque, que se concretizou em dezembro. Foi o fim de um dos dois palcos de engajamento militar prolongado norte-americano, iniciado no contexto dos atentados de 2001. Com o fim da missão de combate, houve a transição para um papel consultivo na assistência às forças iraquianas, tendo como tarefa central impedir o retorno do Estado Islâmico, além do apoio no fortalecimento das instituições democráticas do país médio-oriental, com cooperação em segurança. A decisão guardou algumas diferenças em relação à tomada no Afeganistão: o fim da missão ocorreu a pedido do próprio Iraque, que atravessava um momento delicado em meio a tensões entre facções antiamericanas, milícias apoiadas pelo Irã e o próprio exército dos EUA; ao contrário do caso afegão, não haverá retirada das tropas que estavam no país naquele momento, mas, sim, uma alteração no papel cumprido pela missão, de combate para uma empreitada consultiva. De toda forma, essa decisão indica a intenção do governo Biden de alterar o foco da política externa dos EUA da região para as ameaças representadas pela China e, mais recentemente, pela Rússia. Os EUA mantiveram 2.500 soldados no território iraquiano para oferecer assistência e consultoria às tropas locais no combate aos remanescentes do Estado Islâmico. Em setembro de 2022, o governo Biden renovou o acordo com o Governo Regional do Curdistão (KRG, na sigla em inglês) para continuar a oferecer apoio às forças de segurança locais.

Em outubro de 2022, a eleição do presidente Abdul Latif Rashid e a nomeação de Mohammed Shia al-Sudani como primeiro-ministro marcam o fim de um ano de instabilidade política no país, após as eleições legislativas de 2021. Rashid manifestou intenção de adotar política externa equilibrada em relação aos EUA e ao Irã. Sudani manifestou apoio preliminar à missão militar de assistência e consultoria dos EUA, consciente de que o Iraque ainda precisa da ajuda estadunidense em sua luta contra os bolsões remanescentes do Estado Islâmico. Também endossou posição semelhante em relação à missão de capacitação de longo prazo da OTAN para Bagdá.

Em janeiro de 2024, o primeiro-ministro iraquiano, al-Sudani, anunciou que seu país preparava a retirada completa de tropas dos EUA remanescentes. O anúncio aconteceu no dia seguinte a um ataque estadunidense, em Bagdá, contra uma milícia aliada ao Irã. Em setembro, EUA e Iraque teriam chegado a entendimento sobre a retirada das forças estadunidenses do país, que deveria completar-se até o fim de 2026, com uma primeira fase encerrando-se em setembro de 2025.

#### j) Relações com Israel e Palestina

Salienta-se o reforço da importância de Israel para a política externa norte-americana do primeiro governo de Trump, seja em razão de imperativos de ordem doméstica, seja em razão da posição estratégica que ocupa Israel diante do Irã e do conflito sírio. Três fatores deveriam ser singularizados para caracterizar a política externa para Israel com Trump: a mudança da embaixada norte-americana para Jerusalém, o Plano de Paz e a mediação dos Acordos de Abraão.

Em dezembro de 2017, Trump deu aplicação à lei nacional que reconheceu Jerusalém como capital de Israel. Em 1995, o Congresso norte-americano havia adotado o *Jerusalem Embassy Act*, que reconhecia Jerusalém como capital una e indivisível de Israel, mas autorizava os presidentes da República a invocar um *waiver* a cada seis meses para não a aplicar. Apesar do reconhecimento



de Trump, o *waiver* seguiu sendo invocado até não ter sido renovado em 2019. Em maio de 2018, no 70º aniversário da independência de Israel, foi aberta a embaixada em Jerusalém. No início de março de 2019, o consulado-geral e a embaixada naquela cidade fundiram-se. A sede do consulado passou a hospedar a residência do embaixador norte-americano, o que completou o processo de mudança da embaixada.

Apresentando em janeiro de 2020, o Plano de Paz (*Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*), alcunhado de “acordo do século” pela administração Trump, foi elaborado por equipe liderada por Jared Kushner. Em junho de 2019, já havia sido apresentada, em conferência no Bahrein, a parte econômica do plano. O plano está calcado na ideia de dois Estados, mas sem retornar às fronteiras pré-1967. Possibilita a criação de um Estado palestino com mais do dobro do tamanho do território atual, mas sem Exército e Força Aérea e sob controle de Israel a oeste do rio Jordão. Os EUA propõem um Estado palestino “de uma única peça”, o que pode resultar em um quebra-cabeças para este território fragmentado por assentamentos israelenses e formado pelos dois blocos separados por Israel, deixando de um lado a Faixa de Gaza junto ao mar Mediterrâneo e a Cisjordânia no lado leste. O plano de Trump propõe “redes de transporte modernas e eficientes” para que tanto pessoas quanto mercadorias circulem facilmente. Jerusalém seria a capital israelense, una e indivisível, embora venha a perder parte de seus territórios na região leste, para a capital palestina (os subúrbios no leste da Cidade Santa, ou seja, localidades tecnicamente situadas em Jerusalém, mas na parte leste da barreira de segurança que separa Israel dos territórios palestinos). Sobre os locais sagrados, o presidente americano pediu que se mantivesse o *statu quo* da Esplanada das Mesquitas, também chamada de Monte do Templo pelos judeus, e que a Jordânia mantenha o controle desse lugar. A proposta congela por quatro anos a construção de novos assentamentos, mas pede às autoridades palestinas que reconheçam Jerusalém como a única capital de Israel, descartando o desmantelamento dos assentamentos existentes (a Palestina deveria reconhecer os assentamentos israelenses na Cisjordânia e o vale do rio Jordão como parte de Israel; nem palestinos nem israelenses serão forçados a deixar suas casas) e estabelece a consideração de Israel como um Estado judeu. Ademais, abole o direito de retorno de palestinos refugiados a regiões perdidas para Israel em conflitos anteriores (eles poderão viver no futuro Estado da Palestina, integrar-se nos países em que vivem atualmente ou migrar para um novo país). A proposta inclui US\$ 50 bilhões (cerca de R\$ 250 bilhões) em investimentos por dez anos para promover a prosperidade. Metade seria, em princípio, para Gaza, Cisjordânia e países vizinhos como Jordânia e Egito. A Autoridade Nacional Palestina não participou da elaboração do Plano e, após o seu lançamento, suspendeu/rompeu relações diplomáticas tanto com os EUA quanto com Israel.

A respeito da mediação do reconhecimento de Israel por diferentes países árabes ou de maioria islâmica, em setembro de 2020, os EAU e o Bahrein assinaram, na Casa Branca, com Israel, a declaração intitulada Acordos de Abraão. Em outubro, o Sudão, que obteve promessa de ajuda financeira dos EUA, juntou-se à declaração. Em dezembro, foi a vez do Marrocos, que obteve apoio financeiro e o reconhecimento norte-americano de sua soberania sobre o Saara Ocidental<sup>90</sup>.

Outros pontos vinculados ao relacionamento bilateral com Israel que poderiam ser destacados seriam a postura favorável norte-americana em votações internacionais no sistema das Nações Unidas (ONU) e as saídas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH).

---

<sup>90</sup> Em julho de 2023, Israel anunciou que também reconhece a soberania marroquina sobre o Saara Ocidental e que está estudando abrir um consulado na cidade de Dakhla.

Sob Trump, os EUA também reduziram o nível de representação diplomática na Palestina (o consulado-geral em Jerusalém atuava nesse sentido, e, com seu fechamento, a representação passa a estar subordinada à embaixada de Israel), ordenaram o fechamento da representação palestina em Washington e congelaram suas contribuições para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês) e em ajuda bilateral para a Faixa de Gaza. Trump foi o primeiro presidente dos EUA a visitar o Muro das Lamentações durante o mandato. Ele também reconheceu a soberania israelense sobre as Colinas de Golã.

Biden é historicamente partidário do aprofundamento das relações entre EUA e Israel, chegando a descrever-se como sionista e afirmando que a ajuda aos israelenses é um investimento. Sua primeira chamada telefônica com um líder do Oriente Médio foi para o israelense Benjamin Netanyahu, em fevereiro de 2021, na qual foram reafirmados o apoio à segurança de Israel, além do apoio à normalização de relações entre Israel e várias nações árabes e muçulmanas, os Acordos de Abraão. Em março de 2022, Blinken esteve na Cúpula de Negev, uma espécie de corolário aos Acordos de Abraão, sediada por Israel e que contou também com chanceleres de Marrocos, EAU, Bahrein e Egito.

Embora tenha criticado a decisão de Trump de mudar a embaixada norte-americana para Jerusalém, Biden manteve o ato e continuou a reconhecer a cidade como capital israelense. Em outros pontos, todavia, sua administração retomou uma postura mais tradicional e equidistante com relação à Questão Israelo-Palestina: os EUA retornaram à normalidade as relações diplomáticas com a Autoridade Palestina, reafirmaram apoiar uma solução negociada, com dois Estados, que permita a Israel viver em paz e segurança ao lado de um Estado palestino viável, e conclamaram as partes para que não repitam atitudes no sentido contrário. Conclamaram Israel a interromper políticas anexionistas e de expansão de assentamentos, assim como pediu que os palestinos parassem de incitar e realizar atos de violência.

Os EUA não confirmaram tampouco rechaçaram o “Acordo do Século” da gestão Trump, e Biden reafirmou compromisso com a solução de dois Estados. Também foram evasivos no que diz respeito à anexação israelense das Colinas de Golã, reconhecida por Trump.

Em abril de 2021, os EUA anunciariam que voltariam a realizar aportes para a UNRWA, dois anos após Trump ter cortado esse apoio. Quando do acirramento das tensões principalmente na Faixa de Gaza, em maio de 2021, os EUA bloquearam a adoção de declaração conjunta do CSNU. Após o anúncio de cessar-fogo entre Israel e Hamas, Antony Blinken visitou a região. Reafirmou o compromisso com a defesa de Israel. Como aceno aos palestinos, anunciou a intenção da reabertura de consulado em Jerusalém e a missão palestina em Washington, além de ajuda humanitária e recursos econômicos (os quais não poderiam beneficiar o Hamas). Em seguida, viajou ao Egito, tradicional mediador entre Israel e Palestina, com o objetivo de consolidar a trégua.

Em julho de 2022, Biden realizou a primeira viagem presidencial ao Oriente Médio, visitando Israel e Arábia Saudita. Manteve seu posicionamento pró-Israel em suas declarações oficiais, parabenizando a Arábia Saudita pela abertura de seu espaço aéreo a aeronaves civis israelenses e afirmando não ver possibilidade de retomada das negociações para a solução de dois Estados no horizonte próximo. Outra repercussão da visita de Biden ao Oriente Médio foi a declaração conjunta I2U2, que reuniu Israel, Índia, EUA e EAU e criou uma estrutura para promover investimentos conjuntos e novas iniciativas em água, energia, transporte, espaço e saúde e segurança alimentar. Em outubro do mesmo ano, Biden comemorou o fim da disputa e o

estabelecimento de fronteira marítima permanente entre Líbano e Israel, após meses de mediação dos EUA, com o apoio do presidente francês Macron.

Quanto à Palestina, em novembro de 2022, pela primeira vez, Biden nomeou um representante em Washington para assuntos palestinos, Hady Amr. Apesar de ser visto como uma melhora do relacionamento EUA-Palestina por Israel, o ato foi recebido com críticas, devido à percepção de que a prioridade seria a segurança de Israel, em detrimento das negociações em prol da solução de dois Estados. Além disso, até dezembro de 2024, Biden ainda não cumpriu a promessa de campanha relativa à reabertura do consulado dos EUA em Jerusalém para uso de palestinos.

No final de janeiro de 2023, o secretário Anthony Blinken visitou Israel e a Palestina, onde reafirmou o apoio dos EUA à solução de dois Estados e pediu que ambos os lados trabalhem para reduzir a violência de parte a parte. Apesar de reafirmar Israel como um “aliado de ferro” dos EUA, Blinken pediu ao governo israelense a adoção de medidas urgentes para frear tensões com palestinos, lamentou as mortes, pediu respeito aos locais sagrados e criticou os assentamentos ilegais israelenses. Na visita à Palestina, pediu a Mahmoud Abbas que a Palestina deixe de patrocinar grupos extremistas nas cidades de Jenin e Nablus.

Em março, a aceleração no estabelecimento de colonos judeus na Palestina provocou a convocação do embaixador israelense ao Departamento de Estado em Washington, para explicações. Em reação a comentário de Biden de que o governo israelense deveria reconsiderar seus planos relativos ao projeto de reforma do poder judiciário, Netanyahu afirmou que Israel é um país soberano em suas próprias decisões, a despeito das pressões dos “melhores amigos”, em referência aos EUA. Em setembro, os EUA anunciaram isenção de vistos para cidadãos israelenses, sob a condição de que Israel removeria restrições de viagem a cidadãos estadunidenses que também tenham cidadania palestina ou tenham origem árabe ou muçulmana.

Em outubro, após os ataques perpetrados por grupos palestinos a partir da Faixa de Gaza, os EUA anunciaram o envio de um porta-aviões e de apoio militar a Israel. Biden visitou Israel em outubro, enquanto Blinken e outras autoridades estiveram diversas vezes em Israel, com o objetivo de negociar a desescalada da violência. Em fevereiro de 2024, o governo dos EUA anunciou sanções a indivíduos que ameacem a paz, a segurança e a estabilidade na Cisjordânia; já foram impostas sanções a quatro colonos extremistas israelenses. Essa medida atípica visando israelenses ocorreu durante viagem de Biden ao estado do Michigan, cuja numerosa população árabe-americana critica seu apoio a Israel, mas também sinaliza divergências recentes entre os EUA e Israel quanto à questão palestina. No mesmo mês, os EUA declararam opor-se a planos de construção de novos assentamentos, além de terem começado a aplicar sanções contra alguns indivíduos israelenses. Biden tem reiterado o apoio incondicional à proteção de Israel, mas tem repreendido publicamente ações do governo Netanyahu. Os EUA reiteraram apoio à solução de dois Estados e sua oposição à expansão dos assentamentos israelenses e têm trabalhado nos esforços de mediação por um cessar-fogo. No CSNU, os EUA finalmente abstiveram-se de vetar um cessar-fogo adotado no fim de março de 2024 e que foi capitaneada pelos membros não permanentes do CSNU.

Apesar do apoio retórico à solução de dois Estados, os EUA vetaram no CSNU, em abril de 2024, um pedido de adesão da Palestina como membro pleno da ONU. Washington defendeu que o reconhecimento de um Estado só aconteça por meio de negociações diretas, como resultado de um acordo entre palestinos e israelenses. No mesmo mês, por iniciativa estadunidense, líderes

de diversos países<sup>91</sup> assinaram uma Declaração Conjunta Clamando pela Libertação dos Reféns Mantidos em Gaza.

Também em abril, Biden exigiu, em um telefonema com Netanyahu, medidas concretas para a chegada de ajuda humanitária e ressaltou a necessidade de um cessar-fogo, tendo, pela primeira vez desde o início do conflito, condicionado o apoio estadunidense à proteção dos civis palestinos. Em maio, na esteira do início da incursão israelense sobre Rafah, os EUA suspenderam o envio de 3,5 mil bombas a Israel por “preocupações” com a invasão da cidade. Perguntado, em uma entrevista, se achava que Netanyahu estava prolongando o conflito numa tentativa de manter-se no poder, Joe Biden disse acreditar que “há todas as razões para as pessoas tirarem essa conclusão”.

No fim de abril de 2024, protestos estudantis em universidades estadunidenses ganharam força, com aumento de tensões com o governo. Mais de três mil pessoas foram detidas, sendo quase 300 em apenas um fim de semana. A questão tem evidenciado a polarização política do país e, até mesmo, divisões internas no Partido Democrata, entre aqueles que declaram apoio aos manifestantes e os que os acusam de antissemitismo. Em maio, a Câmara dos Deputados aprovou o Ato de Conscientização do Antissemitismo (*Antisemitism Awareness Act*), com apoio e oposição de alas de ambos os partidos. A lei define o que é conduta antissemita e possibilita o Departamento de Educação de punir universidades que tolerem as condutas tipificadas com a retenção de verbas federais para pesquisa.

Em maio, a administração Biden anunciou um plano de três fases para a promoção da paz. A primeira fase envolveria um cessar-fogo de seis semanas durante o qual o exército de Israel se retiraria das áreas ocupadas de Gaza, e os reféns, incluindo idosos e mulheres, seriam trocados por centenas de prisioneiros palestinos. Na segunda fase, com a manutenção do cessar-fogo, Hamas e Israel negociariam os termos para um fim permanente das hostilidades. Na terceira fase, o cessar-fogo temporário seria tornado permanente, facilitando a reconstrução de Gaza. Logo em seguida, Brasil, EUA, Argentina, Áustria, Bulgária, Canadá, Colômbia, Dinamarca, França, Alemanha, Polônia, Portugal, Romênia, Sérvia, Espanha, Tailândia e Reino Unido emitiram uma declaração conjunta em que apelam à libertação de reféns, ao cessar-fogo, ao fim imediato das hostilidades no Oriente Médio e à solução de dois Estados, apoiando o plano de três fases de Biden.

Em julho, o secretário Blinken anunciou mais de US\$ 400 milhões em assistência humanitária aos palestinos, em uma conferência sobre a resposta humanitária para Gaza, realizada na Jordânia. No mesmo mês, o premiê Benjamin Netanyahu viajou a Washington para uma visita de três dias, a sua primeira em quatro anos. Encontrou-se com Biden, na Casa Branca, e com Trump, na residência do ex-presidente em Mar-a-Lago, além de ter discursado no Congresso. Em seu discurso ao Congresso, Netanyahu afirmou que o Irã é a maior ameaça a Israel, negou ter cometido crimes de guerra no conflito contra o Hamas, condenou o aumento do antissemitismo e os protestos anti-Israel em universidades estadunidenses, e reiterou que Israel lutará até a vitória total em Gaza. Ao enfatizar o relacionamento próximo entre Estados Unidos e Israel, ressaltou que a relação está acima de interesses partidários de republicanos e democratas, além de ter agradecido o apoio de Biden e de Trump à causa israelense e ter solicitado a liberação imediata de ajuda militar. Metade dos congressistas democratas boicotou o discurso, incluindo a ex-presidente da Câmara Nancy Pelosi e a vice-presidente Kamala Harris. Harris reuniu-se, no entanto, com Netanyahu, em separado.

---

<sup>91</sup> Foram os líderes de Alemanha, Argentina, Áustria, Brasil, Bulgária, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Espanha, EUA, França, Hungria, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Sérvia e Tailândia.

Em outubro de 2024, a administração Biden enviou uma carta ao governo israelense exigindo que a coalizão de Benjamin Netanyahu tomasse medidas concretas para melhorar a situação humanitária em Gaza nos trinta dias seguintes ou estaria correndo o risco de violar as leis dos EUA que regem a assistência militar estrangeira, sugerindo que a ajuda militar dos EUA pode estar em risco. Em novembro, os EUA avalizaram melhorias realizadas por Israel como positivas e a pressão foi relaxada. Ainda em outubro, os EUA anunciaram que coordenariam com Israel sua resposta a disparos de mísseis do Irã. O presidente Biden ponderou não apoiar ataque israelense a instalações nucleares, mas admitiu discutir ataque contra instalações petrolíferas. Biden e Netanyahu falaram-se ao telefone a respeito. O Pentágono anunciou o envio do sistema de defesa antimísseis THAAD para Israel, concretizado em meados de outubro, com o objetivo de defender-se de ataques particularmente do Irã. Os EUA congratularam Israel pela morte do líder do Hamas, Yahya Sinwar.

Em novembro de 2024, o presidente Isaac Herzog realizou visita aos EUA, onde se encontrou com Biden, ao mesmo tempo que o ministro de Assuntos Estratégicos, Ron Dermer, discutiu as guerras em Gaza e no Líbano com o secretário de Estado Antony Blinken, com o conselheiro de Segurança Nacional Jake Sullivan e outros oficiais estadunidenses. No mesmo mês, os EUA voltaram a vetar uma resolução do CSNU, cujo texto, apoiado pelos demais integrantes do órgão, pedia um cessar-fogo imediato, incondicional e permanente na Faixa de Gaza, e a libertação de todos os reféns. No mesmo mês, Biden criticou o mandado de prisão do TPI contra o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu e o ex-ministro da Defesa Yoav Gallant, ambos acusados de crimes contra a humanidade e crimes de guerra no território palestino. Para mais detalhes sobre o envolvimento dos EUA no conflito, ver a subseção específica na seção sobre a questão israelo-palestina, no tópico sobre o Grande Oriente Médio, mais adiante neste capítulo.

#### k) Relações com a Jordânia

Não alinhada durante a Guerra Fria, a Jordânia aproximou-se formalmente dos EUA após o colapso da URSS, mas começou a receber apoio americano significativo muito antes, em 1951. Devido à sua localização estratégica, o reino, localizado entre Israel, Síria, Iraque e a Arábia Saudita, tem sido considerado por sucessivas administrações dos EUA um parceiro americano essencial para garantir a estabilidade da região, promover a gestão do conflito israelo-palestino e lidar com a questão dos refugiados palestinos.

As relações tornaram-se tensas após a eleição de Trump, cujo posicionamento pró-Israel em detrimento dos palestinos afeta diretamente a Jordânia, onde a maioria da população é de origem palestina. A mudança da embaixada americana em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, em 2018, provocou grandes protestos na Jordânia. No ano seguinte, o rei Abdullah II rejeitou os Acordos de Abraão propostos por Donald Trump, que negavam a autodeterminação e a soberania palestinas.

Na presidência de Joe Biden, a Jordânia recuperou o *status* de parceiro estável e crucial para a segurança dos EUA no Oriente Médio. Em 19 de julho de 2021, o rei Abdullah II foi a Washington e encontrou-se com o presidente americano Joe Biden, seis meses após a eleição. O presidente norte-americano reafirmou o seu apoio ao monarca jordaniano, confrontado com uma tentativa de golpe de Estado três meses antes, possivelmente apoiada pela administração do ex-presidente norte-americano Donald Trump, segundo veículos de imprensa, e anunciou doação de 500 mil doses de vacinas à Jordânia. Principal fonte de apoio financeiro bilateral, Washington

fornece cerca de US\$ 1,45 bilhão por ano em ajuda ao reino. A Jordânia é o segundo maior beneficiário da ajuda dos EUA, depois de Israel.

Ainda em 2021, o ministro dos Negócios Estrangeiros da Jordânia, Ayman Safadi, assinou acordo com os EUA que promove a liberdade de circulação das forças americanas, dos seus aviões e dos seus veículos no território do reino e concede imunidade perante os tribunais jordanianos a cerca de três mil soldados dos EUA em bases no país. A retirada americana do Afeganistão permitiu aos EUA redistribuir algumas das suas tropas na Jordânia, o que lhes permite manter presença no Oriente Médio num país mais seguro, e dá a Amã um maior peso estratégico à escala global. Principal aliado árabe de Washington na luta contra o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), a Jordânia é membro da coligação na Força-Tarefa Conjunta- Operação *Inner Resolve* (CJTF-OIR). Manifestantes têm exigido o fim da cooperação militar da Jordânia com os EUA, especialmente após a divulgação desse acordo de defesa.

A partir de 7 de outubro de 2023, a guerra em Gaza colocou a monarquia da Jordânia diante do desafio de manter os seus laços estratégicos com os EUA, ao mesmo tempo que procura apaziguar a intensa indignação da população. Em 17 de outubro, o rei Abdullah II cancelou cúpula em Amã com o presidente dos EUA, Joe Biden, depois da explosão no Hospital Árabe al-Ahli, em Gaza, que matou centenas de pessoas.

Em janeiro de 2024, três soldados do exército dos EUA foram mortos e pelo menos 34 ficaram feridos em um ataque de *drone* durante a noite em uma pequena base dos EUA na Jordânia, marcando a primeira vez que tropas dos EUA foram mortas por fogo inimigo no Oriente Médio desde o início da guerra de Gaza. Biden atribuiu a autoria do atentado ao Irã. O Kata'ib Hezbollah, um dos grupos xiitas que atuam no Iraque com apoio iraniano, reivindicou o ataque, mas também anunciou que suspenderia suas operações militares contra forças dos EUA, para evitar constrangimentos ao governo iraquiano. O Irã, por sua vez, negou envolvimento e alegou que se tratou de ação autônoma do “eixo de resistência” contra a presença dos EUA na região e o apoio de Washington a Israel.

#### 1) Relações com o Líbano

No caso do Líbano, que recebe ajuda militar norte-americana, os EUA preocupam-se com a influência do Hezbollah (alguns integrantes do grupo estão sob sanções norte-americanas) sobre o governo daquele país e ameaçam cortar a cooperação. Houve poucas mudanças na atuação dos governos Trump e Biden, mas, neste último, destaca-se como medida mais importante a iniciativa de mediação diplomática, junto com o presidente Macron, para o acordo marítimo Israel-Líbano em outubro de 2022, que estabelece fronteira marítima permanente entre esses dois países. O acordo foi assinado por Líbano e Israel em separado, por meio de respostas à proposta de texto submetida pelos EUA no mês anterior.

Em julho de 2024, os EUA anunciaram que cidadãos libaneses no país não poderiam ser deportados pelos próximos 18 meses devido a situação humanitária no Líbano. Há cerca de 11,5 mil libaneses em situação irregular nos EUA.

Desde a escalada do conflito entre Israel e Hezbollah, no fim de setembro, os EUA têm trabalhado pela redução de tensões. Os EUA pediram que Israel interrompa seus ataques contra a UNIFIL. Em novembro, após mediação dos EUA e da França, Tel-Aviv e Beirute acordaram um cessar-fogo. Pelo acordo, forças militares israelenses e dos Hezbollah desocupariam a região sul do Líbano, onde permaneceriam apenas tropas libanesas e da UNIFIL.

#### m) Relações com a Líbia

Com Trump, os EUA mantiveram a política de realização de ataques pontuais contra alvos do Estado Islâmico no país, manifestaram preocupação crescente diante da escalada de tensões e, apesar de oficialmente ter reconhecido o Governo do Acordo Nacional, liderado por Fayez al-Serraj, houve conversa telefônica entre Trump e Khalifa Haftar. Houve mudança no discurso dos EUA com a ascensão de Biden. Washington, nos primeiros dias do mandato do novo presidente, demandou que forças da Rússia, da Turquia e dos EAU se retirassem imediatamente da Líbia, após os países terem ignorado o prazo dado para que contingentes militares e mercenários estrangeiros deixassem o país, conforme os termos do cessar-fogo firmado com apoio das Nações Unidas em outubro de 2019.

#### n) Relações com o Paquistão

No caso do Paquistão, com quem há forte relacionamento na área de combate ao terrorismo, a cooperação foi suspensa em janeiro de 2018, em razão da inação paquistanesa diante de grupos terroristas que operam a partir de seu território, mas o país médio-oriental segue como peça central para as políticas dos EUA para o Afeganistão. O conflito afegão foi fator prevalente na dinâmica bilateral por ao menos quatro décadas. O fim do envolvimento dos EUA no Afeganistão apresentou, ao lado da mudança de governo em Islamabad, oportunidade para aproximação entre os países; contudo, o governo Biden não conferiu grande prioridade ao Paquistão nas suas relações, em boa medida pela ênfase de Washington em tentar neutralizar a China no Indo-Pacífico e, desde fevereiro de 2022, observar as ações da Rússia na guerra contra a Ucrânia. Diferentemente do seu antecessor, que priorizou as relações com a China, o atual presidente paquistanês, Asif Ali Zardari, que assumiu em março de 2024, vem tentando melhorar as relações do país com os EUA.

Em maio de 2024, os dois países divulgaram um anúncio conjunto sobre a conclusão de um diálogo bilateral que se concentrou, em parte, na preocupação comum sobre o Estado Islâmico-Khorasan (ISIS-K) e o Talibã paquistanês. O anúncio é relevante, dada a suspensão da cooperação em segurança, por parte dos EUA, em 2018, e o foco do governo Biden na cooperação bilateral em outras áreas. O governo estadunidense tem preocupações crescentes em relação ao ISIS-K, que tem demonstrado capacidade cada vez maior de projetar ameaças para além do Afeganistão, inclusive na Europa. O anúncio tratou principalmente da cooperação em iniciativas de construção de capacidades, como treinamento policial e assistência em investigações e processos.

Em setembro de 2024, o governo estadunidense anunciou a sexta rodada de sanções adicionais contra empresas paquistanesas e chinesas que estariam vinculadas ao desenvolvimento de mísseis balísticos no Paquistão. Em dezembro, o vice-conselheiro de Segurança Nacional, Jon Finer, afirmou que o desenvolvimento de mísseis balísticos de longo alcance por Islamabad, com capacidade de atingir o território dos Estados Unidos, levanta "dúvidas reais" sobre os objetivos do programa missilístico do país. Os EUA impõem sanções contra o desenvolvimento de mísseis balísticos no Paquistão desde 2021. O Paquistão não integra o MTCR.

#### o) Relações com a Síria

Com relação à Síria, os EUA deram apoio – político e treinamento – a grupos de oposição logo no início da guerra civil, em 2011, mas paulatinamente passaram a concentrar seus esforços

no combate ao Estado Islâmico e seu apoio, inclusive logístico e militar, aos grupos curdos na região do Rojava.

Logo em seu primeiro ano de governo, Trump ordenou ataques de mísseis contra alvos do governo al-Assad em razão de alegações de uso de armas químicas e também encerrou as atividades de apoio à oposição. Em 2018, em parceria com França e Reino Unido, foram realizados novos ataques. Naquele mesmo ano, a política norte-americana alternou entre o anúncio de retirada e de manutenção de tropas. Em 2019, os EUA começaram a retirar progressivamente suas tropas do país, o que causou desconforto na alta cúpula de Defesa dos EUA. Naquele momento, a proteção aos curdos foi pré-condição da retirada, o que trazia foco de tensão adicional especialmente para a relação entre os EUA e a Turquia. Em outubro de 2019, entretanto, os EUA intensificam sua retirada do norte e do nordeste da Síria, o que permitiu a intensificação dos ataques turcos contra as Forças Democráticas da Síria, em especial as forças curdas, sob o alegado objetivo de estabelecer zona-tampão que impeça contatos entre grupos curdos entre os dois lados da fronteira. Nota-se, por outro lado, papel proeminente exercido por Rússia, Irã e Turquia na crise síria em oposição ao papel dos EUA.

O governo dos EUA anunciou em meados de junho de 2020 uma campanha de pressão econômica e política contra o governo sírio, com sanções para 39 indivíduos e entidades oficiais, incluindo o presidente Bashar al-Assad (que já sofre sanções nos EUA desde 2011) e sua esposa, sob a “Lei Cesar”. Em novembro do mesmo ano, ampliou as sanções para mais indivíduos, incluindo parlamentares que apoiam al-Assad.

A política externa do governo Biden para a Síria foi marcadamente tímida, com o tema da guerra civil perdendo espaço diante de outros eventos, como o Afeganistão e a Ucrânia, e de uma falta de interesse estratégico e de uma abordagem oficial de desengajamento. Desde janeiro de 2021, a gestão de Biden teve três objetivos específicos para sua política externa relativa à Síria: vincular a presença militar no país explicitamente ao combate e prevenção do ressurgimento do Estado Islâmico; garantir a paz após os acordos de cessar-fogo na região, contribuindo para redução da violência; melhorar condições humanitárias. Ainda que possam soar objetivos pragmáticos e realistas, não são por si um conjunto de medidas que buscam impactar a trajetória do conflito, mas uma política tímida de gestão de ameaça, em abordagem reativa. Isso se dá, em boa medida, pelo fato de atores como Rússia e Irã terem interesses muito mais evidentes na Síria do que os EUA; assim, Biden sustentou uma política de relativo afastamento que não diferiu da adotada por Trump. A equipe de Biden anunciou, em 2021, que os EUA manteriam presença militar limitada, de cerca de 900 soldados, na Síria e ofereceriam assistência de estabilização direcionada à restauração de serviços essenciais, como água e eletricidade, em áreas controladas por forças apoiadas pelos EUA.

Em julho de 2021, os EUA realizaram ataques aéreos contra instalações próximas à fronteira com o Iraque, usadas por facções de milícias apoiadas pelo Irã, incluindo o Kata’ib Hezbollah e o Kata’ib Sayyid al-Shuhada. Novos ataques na região, desta vez em Deir ez-Zor, província rica em petróleo, ocorreram em agosto de 2022. Também em 2022, foram mortos por operações militares antiterrorismo dos EUA Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, o principal líder do Estado Islâmico, em fevereiro, e Maher al-Agal, também um dos líderes do Estado Islâmico, ambos no noroeste da Síria. Em junho de 2023, 22 soldados dos EUA ficaram feridos após um ataque não reivindicado por nenhum grupo contra seu helicóptero na Síria. Em outubro de 2023, os EUA realizaram ataques a alvos na Síria, vinculados a milícias apoiadas pelo Irã, como resposta a ataques de foguetes e *drones* contra forças estadunidenses na região. Em novembro, os EUA realizaram novos ataques a instalações de treinamento e refúgio utilizadas pela Guarda



Revolucionária Iraniana e seus aliados na Síria. Os EUA anunciaram ter matado quase 40 operativos do ISIS na Síria em dois ataques realizados em setembro de 2024. Em outubro, foram feitos novos ataques aéreos estadunidenses a bases do ISIS no país. Em novembro, os EUA realizaram novos ataques à Síria, desta vez a alvos vinculados ao Irã.

Logo após a queda de al-Assad, em dezembro, os EUA bombardearam quase uma centena de alvos vinculados ao Daesh na Síria, "para garantir que o Estado Islâmico não tire vantagem da atual situação do país". Alto funcionário da administração estadunidense declarou que Washington acredita que parte do HTS ainda mantém fortes laços com o Estado Islâmico. O HTS é considerado um grupo terrorista pelos Estados Unidos. Em 2018, os Estados Unidos ofereceram uma recompensa de US\$ 10 milhões ao seu líder militar, Abu Mohammad al-Golani. Os EUA também afirmaram seguir trabalhando com os curdos da FDS. O secretário de Estado Antony Blinken e o assessor de segurança nacional Jake Sullivan realizaram visitas à região, para tratar da transição síria com alguns atores regionais, como a Turquia. No contexto da ascensão do novo governo sírio, o Pentágono anunciou haver dois mil soldados dos Estados Unidos na Síria, mais do que o dobro dos 900 que havia afirmado anteriormente.

Para mais detalhes sobre a guerra na Síria, ver a subseção sobre aquele país, mais adiante neste capítulo.

#### p) Relações com a Turquia

Embora sejam aliados na OTAN, os dois países têm nutrido desavenças em questões geopolíticas. A Turquia tem intensificado sua cooperação militar com a Rússia (o que levou à exclusão de Ancara, em 2019, da cooperação no programa dos caças F-35) e tem promovido ataque contra os aliados curdos dos EUA na Síria. Ademais, o governo Trump não atendeu aos pedidos turcos de extradição de Fethullah Gülen, acusado pelo governo de Erdogan de ser o mandante da tentativa de golpe de Estado naquele país em 2016. Os EUA também têm demandas em relação a prisioneiros norte-americanos na Turquia (em especial o pastor Andrew Brunson), o que inclusive gerou a aplicação de sanções contra autoridades turcas e a imposição de sobretaxas contra o aço e o alumínio turcos, prejudicando fortemente a economia do país médio-oriental. Em outubro de 2019, os EUA aplicaram sanções contra altas autoridades turcas em razão das operações na Síria. Em dezembro de 2020, os EUA aplicaram sanções contra instituições e autoridades turcas em razão da aquisição do sistema de mísseis terra-ar S-400 da Rússia. Os EUA também se preocupam com eventual aproximação entre Turquia e Irã, em razão da questão síria.

Do ponto de vista das relações positivas, a Secretaria de Estado dos EUA ressaltou o empenho da Turquia para derrotar organizações terroristas dentro e fora de suas fronteiras, incluindo o PKK, o Partido da Frente Revolucionária de Libertação do Povo (DHKP-C, na sigla em turco) e o Estado Islâmico. Enquanto membro da Coalizão Global para Derrotar o ISIS/Daesh, a Turquia abriu suas bases militares para os EUA e parceiros em 2015, e a Base Aérea de Incirlik tem sido fundamental no esforço para destruir o Estado Islâmico na Síria e no Iraque.

Desde o início do governo Biden, Antony Blinken destacou que os EUA estavam cientes dos problemas representados por uma Turquia com ambições expansionistas. Para Washington, o governo de Recep Erdogan não estaria atuando como um aliado, e sanções impostas à época do governo Trump, por ocasião da aquisição turca do sistema S-400 da Rússia, teriam sua continuidade avaliada. As relações bilaterais já vinham desgastadas pelas ações turcas na guerra civil síria, pela exploração de petróleo no Mediterrâneo oriental e pelo papel desempenhado por

Ancara na guerra entre Azerbaijão e Armênia, no marco da questão de Nagorno-Karabakh, em 2020.

Em 2021, Biden manteve pouco contato com Erdogan, com quem se encontrou em junho, à margem da cúpula da OTAN em Bruxelas, e em outubro, à margem da cúpula do G20. No primeiro encontro, a Turquia aceitou assumir a segurança do aeroporto de Cabul durante a retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, mas o impasse quanto à aquisição turca do sistema S-400 e à exclusão da Turquia do programa dos jatos de caça F-35 permaneceu. No segundo, Erdogan solicitou a compra de 40 caças F-16 e 80 *kits* de modernização para aviões de guerra fabricados nos EUA, porém, a percepção de que a Turquia não estaria se comportando enquanto aliada persistia no Congresso dos EUA, que se opôs à liberação da venda de armas. A questão dos direitos humanos continuou a ser um ponto de atrito.

Em 2022, a guerra na Ucrânia reavivou a importância estratégica das relações bilaterais. A Turquia é membro da OTAN e forneceu à Ucrânia *drones* letais usados contra as tropas russas, mas Erdogan também se reuniu várias vezes com o presidente russo Vladimir Putin, e a intermediação turca foi fundamental para garantir a passagem segura das exportações de grãos ucranianos pelo mar Negro. Em março, durante conversa telefônica com Erdogan, os dois presidentes condenaram a agressão russa, e Biden agradeceu os esforços da Turquia para apoiar uma resolução diplomática para o conflito, bem como as tratativas com líderes regionais para promover a paz e a estabilidade. Apesar dessa reaproximação, Erdogan não conseguiu encontrar-se com Biden à margem da cúpula extraordinária da OTAN, também em março. Em julho, Erdogan manifestou a intenção de vetar entrada da Suécia e da Finlândia na OTAN. Assim como outros membros da OTAN, incluindo os EUA, a Finlândia e a Suécia apoiam o grupo Unidades de Proteção do Povo Sírio (YPG, na sigla em curdo) na guerra contra Estado Islâmico. Segundo a Turquia, o YPG está ligado ao PKK, que combate as forças turcas há décadas e que o governo turco considera uma organização terrorista. Após um acordo entre a Turquia, a Finlândia e a Suécia, Ancara anunciou que suspenderia o veto. Biden telefonou para agradecer a Erdogan a suspensão do veto e o estabelecimento de corredores humanitários para permitir a exportação de grãos ucranianos. Em seguida, o governo dos EUA anunciou o apoio à venda dos caças F-16 à Turquia, conquanto ainda pendente de aprovação do Congresso. Em outubro, Erdogan declarou que não aprovaria a entrada da Suécia e da Finlândia na OTAN enquanto as promessas feitas à Turquia por esses dois países e pelos EUA não sejam cumpridas. Em encontro não planejado à margem do G20 em novembro, Biden apresentou a Erdogan suas condolências pelo atentado em Istambul no mesmo mês; porém, o ministro do Interior da Turquia, Süleyman Soylu, rejeitou as condolências de Biden e acusou os EUA de estarem envolvidos na explosão. No passado, a Turquia acusou os EUA de financiar organizações terroristas no norte da Síria com armas e treinamento. A Turquia acabou aprovando a entrada da Finlândia na OTAN no início de 2023. Em setembro de 2023, os EUA impuseram sanções a empresas turcas que teriam contribuído para que a Rússia se evadisse das sanções que sofre em razão da guerra com a Ucrânia. Em janeiro de 2024, o congresso dos EUA aprovou o acordo de US\$ 23 bilhões da venda de caças F16 para a Turquia, o que é visto como um prêmio por Ancara ter aprovado a entrada da Suécia na OTAN.

#### q) I2U2

Criado em 14 de julho de 2022 pelos chefes de governo de Índia, Israel, EAU e EUA, em cúpula virtual, o I2U2 consiste em uma parceria entre esses quatro países para enfrentar desafios globais e avançar oportunidades econômicas. O surgimento da iniciativa, unindo Israel e EAU, é,

de certa forma, tributária dos Acordos de Abraão, de 2020, uma vez que a primeira concertação quadrilateral entre eles ocorreu em uma reunião ministerial, em 2021, em celebração ao primeiro ano dos Acordos de Abraão. Alguns acadêmicos falam, ainda, em eventual expansão do I2U2, para incluir Egito e Arábia Saudita, chamada de I2U2+. O início do confronto entre Israel e Hamas e seu espalhamento pela região provocou, entretanto, relativa letargia no I2U2

O I2U2 visa a mobilizar recursos e experiência do setor privado, sem prejuízo de eventuais recursos governamentais, para atingir seus objetivos, que compreendem a modernização de infraestrutura, o desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono e avanços em saúde pública. Tais objetivos não são limitados geograficamente, ou seja, o I2U2 explorará oportunidades onde elas existirem, embora as iniciativas tenham foco preferencial no Oriente Médio, na Índia, nos EUA ou na África.

O grupo é liderado por representantes do governo de cada país, incluindo as seguintes autoridades de alto nível: o secretário de relações econômicas da chancelaria indiana, Dammu Ravi; o diretor-geral do Ministério de Relações Exteriores de Israel, Jacob Blitshtein; o ministro de Estado das Relações Exteriores dos EAU, Ahmed bin Ali Al Sayegh; e o subsecretário de Estado para Crescimento Econômico, Energia e Meio Ambiente do Departamento de Estado dos EUA, Jose Fernandez. Não há estrutura institucional formalmente estabelecida, tampouco previsão da frequência de reuniões ou do exercício de presidências de turno.

Um comitê composto por delegados dos quatro membros analisa projetos passíveis de receberem auxílio do I2U2. Os projetos devem estar relacionados a água, clima, energia, transporte, espaço, saúde, segurança alimentar e tecnologia; ser localizado, preferencialmente, no Oriente Médio, na Índia, nos EUA ou na África; e permitir que cada um dos quatro países contribua ou se beneficie do projeto.

Atualmente, no âmbito da I2U2, há projetos na área de segurança alimentar no sul da Ásia e no Oriente Médio, capitaneados pelos EAU; de energia limpa, na Índia; na área espacial e na área ambiental. Na área espacial, o grupo anunciou, às margens da 78ª AGNU, em Nova York, iniciativa conjunta para reunir suas capacidades e constituir ferramenta que ajude formuladores de políticas, instituições e empreendedores em atividades de enfrentamento à mudança do clima e na aplicação de dados espaciais em prol do bem da humanidade. Na área ambiental, destaca-se a *Agriculture Innovation Mission for Climate Initiative (AIM for Climate Initiative)*, iniciativa lançada por EUA e EAU para lidar com a mudança do clima e a fome global, mediante investimentos em agricultura e sistemas alimentares no período 2021-2025. A Índia passou a integrá-la no último fórum empresarial do I2U2, em fevereiro de 2023.

No seio do I2U2, há, ainda, uma coalizão empresarial, criada em abril de 2023, e uma parceria de empresas privadas, firmada em setembro de 2023.

## **X. Política Externa dos Estados Unidos para o Indo-Pacífico**

### **a) Estratégia dos Estados Unidos para Indo-Pacífico**

A estratégia dos Estados Unidos (EUA), lançada em 2022, baseia-se em cinco objetivos para o Indo-Pacífico: livre e aberto; conectado; próspero; seguro; e resiliente.

#### **i. Livre e aberto**

Um Indo-Pacífico aberto exige que os governos possam fazer suas próprias escolhas e que os domínios compartilhados sejam governados legalmente. Começa com o fortalecimento da resiliência, tanto em países individuais quanto entre eles. Em termos de medidas concretas, pode-se elencar: investir em instituições democráticas, imprensa livre e uma sociedade civil vibrante; melhorar a transparência fiscal no Indo-Pacífico para expor a corrupção e impulsionar reformas; garantir que os mares e céus da região sejam regidos e usados de acordo com o Direito Internacional; avançar abordagens comuns para tecnologias críticas e emergentes, para a *internet* e o para o espaço cibernético.

#### **ii. Conectado**

Um Indo-Pacífico livre e aberto só pode ser alcançado com a construção de capacidade coletiva para uma nova era. As alianças, organizações e regras que os EUA e seus parceiros ajudaram a construir devem ser adaptadas. Isso, na visão dos EUA, inclui: aprofundamento das cinco alianças de tratados regionais com Austrália, Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia; fortalecimento das relações com os principais parceiros regionais, incluindo Índia, Indonésia, Malásia, Mongólia, Nova Zelândia, Singapura, Taiwan, Vietnã e Ilhas do Pacífico; contribuição para uma Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) empoderada e unificada; fortalecimento do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e cumprimento de seus compromissos; apoio à ascensão contínua e à liderança regional da Índia; parceria para construir resiliência nas ilhas do Pacífico; elaboração de conexões entre o Indo-Pacífico e o Euro-Atlântico; expansão da presença diplomática dos EUA no Indo-Pacífico, particularmente no Sudeste Asiático e nas ilhas do Pacífico.

#### **iii. Próspero**

A prosperidade americana está ligada ao Indo-Pacífico. Esse fato exige investimentos para incentivar a inovação, fortalecer a competitividade econômica, produzir empregos bem remunerados, reconstruir cadeias de suprimentos e expandir as oportunidades econômicas para famílias de classe média: 1,5 bilhão de pessoas no Indo-Pacífico se juntarão à classe média global nesta década. A prosperidade do Indo-Pacífico será impulsionada por um quadro econômico indo-pacífico que seja capaz de: desenvolver novas abordagens para o comércio que atendam aos altos padrões trabalhistas e ambientais; governar economias digitais e fluxos de dados transfronteiriços de acordo com princípios abertos, inclusive por meio de uma nova estrutura de economia digital; avançar em cadeias de suprimentos resilientes e seguras que sejam diversas, abertas e previsíveis; fazer investimentos compartilhados em descarbonização e energia limpa; promover o comércio e o investimento livres, justos e abertos por meio do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-

Pacífico (APEC, na sigla em inglês); fechar a lacuna de infraestrutura da região por meio do *Build Back Better World*, com parceiros do G7.

O Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (IPEF) foi efetivamente lançado pelos EUA em maio de 2022. Contou com a participação inicial de Austrália, Brunei, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã, enquanto Coreia do Sul e Fiji ingressaram posteriormente. Juntos, os membros representam cerca de 40% do PIB mundial e 28% do comércio mundial. Canadá e Reino Unido já sinalizaram que poderão vir a ingressar na iniciativa. Essa iniciativa “superaria” em população e PIB a RCEP. Dentre os integrantes da RCEP, apenas China, Myanmar, Camboja e Laos não integram o IPEF. Dos integrantes do IPEF, apenas EUA, Índia e Fiji não integram a RCEP. As discussões serão centradas em quatro pilares: 1) comércio; 2) cadeias de suprimento; 3) energia limpa, descarbonização e infraestrutura; e 4) impostos e iniciativas anticorrupção. O IPEF é flexível, de modo que os seus integrantes não precisam participar de todos os pilares. A Índia, por exemplo, não participa do pilar de comércio. O pilar comercial não corresponde a um acordo de livre comércio, mas, sim, a um marco de integração. De acordo com os EUA, as grandes novidades apresentadas pelo modelo da IPEF são a atenção às transformações em andamento nos setores de energia limpa, digital e de tecnologia e o fortalecimento das economias contra uma série de ameaças, desde cadeias de suprimentos frágeis até corrupção e paraísos fiscais.

#### iv. Seguro

Por 75 anos, os EUA mantiveram uma forte e consistente presença de defesa necessária para apoiar a paz, a segurança, a estabilidade e a prosperidade regionais. Agora irá modernizar esse papel e aprimorar capacidades para defender interesses comuns e impedir a agressão contra o território dos EUA e contra os aliados e parceiros. O reforço da segurança do Indo-Pacífico deve dar-se por: avanços na dissuasão integrada; aprofundamento da cooperação e aprimoramento da interoperabilidade com aliados e parceiros; manutenção da paz e da estabilidade no estreito de Taiwan; inovação para operar em ambientes de ameaças em rápida evolução, incluindo espaço, ciberespaço e áreas de tecnologia crítica e emergente; fortalecimento da dissuasão e a coordenação estendidas com aliados buscando a desnuclearização completa da península Coreana; continuidade da parceria via; expansão da presença e cooperação da Guarda Costeira dos EUA contra outras ameaças transnacionais; atuação junto ao Congresso para financiar a Iniciativa de Dissuasão do Pacífico e a Iniciativa de Segurança Marítima.

#### v. Resiliente

O Indo-Pacífico enfrenta grandes desafios transnacionais. A mudança do clima está tornando-se cada vez mais severa à medida que as geleiras do sul da Ásia derretem e as ilhas do Pacífico lutam contra os aumentos existenciais do nível do mar. A pandemia de COVID-19 continua a infligir um doloroso custo humano e econômico em toda a região. E os governos do Indo-Pacífico lidam com desastres naturais, escassez de recursos, conflitos internos e desafios de governança. Se não forem controladas, essas forças ameaçam desestabilizar a região. A resiliência regional às ameaças transnacionais do século XXI deve incluir: trabalho com aliados e parceiros para desenvolver metas, estratégias, planos e políticas para 2030 e 2050 consistentes com a limitação do aumento da temperatura global a 1,5°C; redução da vulnerabilidade regional aos

impactos da mudança do clima e degradação ambiental; fim da pandemia de COVID-19 e reforço à segurança global da saúde.

Para mais detalhes sobre o Indo-Pacífico, ver seção específica sobre o tema no capítulo 5.

## **XI. Política Externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe**

### **a) Aspectos gerais no governo Trump I**

A política externa da administração Trump para a América Latina e o Caribe revela que a região não foi considerada, de forma agregada, como prioridade, embora alguns tópicos tenham merecido atenção presidencial, dados seus vínculos com os princípios que balizam o lema *America First*. As linhas gerais da política externa dos EUA para a região estiveram centradas no tripé segurança, que compreende questões migratórias; governança democrática; e prosperidade e crescimento econômico.

Em seus quatro anos de governo, Trump foi apenas uma vez à América Latina, para participar de cúpula do G20 na Argentina, tendo cancelado sua participação na Cúpula das Américas e visitas bilaterais. Visitas vice-presidenciais e de secretário de Estado foram mais frequentes, mas em volume inferior a outras regiões do globo. O Departamento de Estado ficou dois anos, entre 2016 e 2018, sem um secretário assistente para relações com o hemisfério ocidental (Américas). Desde agosto de 2019, após a saída de Kimberly Breier (que ficou pouco mais de um ano no cargo), supostamente por discordâncias em relação à política migratória, houve secretário interino no cargo até o fim do mandato. O antigo assessor de segurança nacional de Trump, John Bolton, chegou a aludir à Doutrina Monroe para caracterizar a política externa que o país implementaria para a região. Segundo o ex-secretário de Estado Mike Pompeo, os três Rs que seriam a base de toda a política externa dos EUA também se aplicariam para a América Latina e o Caribe: realismo diplomático, restrição e respeito.

Alguns países latino-americanos receberam maior atenção positiva do governo Trump, como a Colômbia – por exemplo, por meio do apoio à acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e o Chile, em especial pela proximidade das bases principiológicas de seus governos com o norte-americano. No caso da Argentina, havia maior aproximação durante o governo do presidente Mauricio Macri, que se refletiu no apoio ostensivo dos EUA à candidatura argentina à OCDE. Após a eleição de Alberto Fernández, o relacionamento passou por momento de esfriamento.

### **b) Aspectos gerais no governo Biden**

A política externa de Biden para a América Latina e o Caribe defende três grandes prioridades: expansão das oportunidades econômicas, fortalecimento da democracia e construção conjunta da segurança regional. A pandemia de COVID-19 e a recessão socioeconômica que a acompanhou exacerbaram desafios estruturais na região, alimentando a agitação social e política e elevando intensamente os níveis de imigração irregular. Ademais, o retraimento da atenção positiva dispensada à região durante o governo Trump fortaleceu a presença chinesa nos países latino-americanos, especialmente durante a pandemia de COVID-19, quando a China ofereceu à região equipamentos médicos, apoio a programas de desenvolvimento local de vacinas, empréstimos e centenas de milhões de doses de vacinas. As empresas estatais da China se destacam entre os principais investidores nas indústrias de energia, infraestrutura e espaço da região, e o país ultrapassou os EUA como o maior parceiro comercial da América do Sul, onde Pequim também expandiu sua presença diplomática, cultural e militar. Biden vê a China como um “competidor estratégico” dos EUA na região.

Para enfrentar esses desafios e defender suas prioridades políticas na região, o governo Biden elaborou estratégia de engajamento intensificado, com maior assistência externa e maior colaboração bilateral, multilateral e institucional, inclusive por meio de vários compromissos assumidos na Cúpula das Américas de junho de 2022, sediada pelos EUA. Entre seus principais esforços, o governo visa a melhorar a saúde e a segurança na região; colaborar na gestão eficaz da migração; aprofundar o envolvimento em segurança energética e combate à mudança do clima; promover a democracia inclusiva e combater a corrupção e defender a democracia e o respeito aos direitos humanos em Cuba, Nicarágua e Venezuela. Biden também se comprometeu a trabalhar com o Congresso para fornecer assistência externa à América Central e tomar outras medidas para abordar as causas profundas da insegurança humana e da migração irregular, incluindo pobreza, violência criminal e corrupção.

O governo Biden liderou os esforços para a criação de uma missão multinacional para lidar com a situação interna do Haiti. Os EUA limitaram-se, no entanto, a participar com a cobertura de gastos da missão, que foi cancelada pelo CSNU em outubro de 2023 e está sendo liderada pelo Quênia. Em setembro de 2024, o secretário de Estado Antony Blinken visitou o Haiti, um dia após as autoridades haitianas terem expandido o estado de emergência vigente para todo o país. Blinken anunciou um pacote de US\$ 45 milhões em ajuda humanitária para o Haiti e defendeu o fortalecimento do mandato da missão multinacional, tendo sugerido que poderia tornar-se uma operação de paz da ONU, o que foi rechaçado por Rússia e China no CSNU.

Destacam-se dois aspectos relevantes na retomada das ações voltadas para o Triângulo Norte: em primeiro lugar, a tendência de redução da assistência especificamente militar iniciada ainda no governo Obama (2009-2017 – entre 2010 e 2021, os valores totais para esse setor passaram de US\$ 107,8 milhões para US\$ 1,7 milhão); em segundo lugar, a tendência crescente de destinar recursos para projetos socioeconômicos em conjunto com os Estados centro-americanos, o México e instituições financeiras internacionais, principalmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a realização destes com significativa presença de capitais privados transnacionais – em sua maioria sediados nos EUA.

Nos três primeiros anos de governo, Biden não foi nenhuma vez às América do Sul e Central ou ao Caribe. Foi uma vez ao México, para cúpula norte-americana, em janeiro de 2023. Em 2024, visitou o Peru, para a Cúpula da APEC, e o Brasil, para a Cúpula do G20 e na primeira visita de um presidente em exercício à Amazônia. De maneira geral, em termos práticos, o nível de prioridade conferido à América do Sul e à América Central e do Caribe, continua baixo como na gestão Trump.

#### c) Aspectos gerais no governo Trump II

Em dezembro de 2024, Donald Trump anunciou que Mauricio Claver-Carone será seu enviado especial para a América Latina. Claver-Carone foi diretor do Conselho de Segurança Nacional no Hemisfério Ocidental durante o primeiro governo de Trump e presidiu o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) entre 2020 e 2022, até ser destituído do cargo por denúncia de relacionamento romântico antiético.

No mesmo mês, Trump ameaçou exigir a devolução do canal do Panamá aos EUA "em sua totalidade e sem questionamentos", caso o Panamá não consiga garantir uma "operação segura, eficiente e confiável". O presidente do Panamá, José Raúl Mulino, repudiou a declaração e disse que o canal não está submetido ao controle de nenhuma potência.



d) Questão migratória e segurança doméstica

Aspectos relacionados à segurança doméstica foram o principal tópico de interesse dos EUA na região durante o governo Trump. Nesse sentido, indica-se a política migratória dos EUA, desde as discussões sobre eventual construção de muro na fronteira com o México (recorda-se que já há barreiras físicas em diversos trechos da fronteira), às retenções e deportações de brasileiros, com reflexos em questões de direitos humanos, e à suspensão de concessão de *green card* no contexto da pandemia de COVID-19. Nesse aspecto, o Brasil deu especial atenção os reflexos da política migratória do então governo norte-americano para as comunidades brasileiras, em particular a situação dos menores que se encontram separados de seus pais ou responsáveis em dezesseis abrigos nos EUA.

Trump chegou a assinar ordem executiva para destinar fundos federais para a construção de muro na fronteira com o México, o que foi pivô de discussões com o Congresso a respeito do orçamento. Em fevereiro de 2020, o Congresso foi notificado que US\$ 3,8 bilhões do orçamento destinado a atividades antidrogas e antiterrorismo seriam revertidos para a construção do muro. A iniciativa privada também tem atuado na construção. Biden havia anunciado durante a campanha e no dia da posse (quando interrompeu o estado de emergência que vigorava) que interromperia a construção por prazo determinado, a fim de analisar a iniciativa, mas, em abril de 2021, foram reportadas novas reapropriações na área de fronteira para o projeto.

As questões migratórias perpassam não apenas o veto a migrantes de alguns países muçulmanos, mas políticas de deportação em massa de imigrantes irregulares, em especial de países centro-americanos. Em 2021, o número de apreensões de migrantes na fronteira com o México triplicou em relação a 2020, e o número quadruplicou em 2022; sem pronunciamento oficial do governo, o projeto de construção do muro foi retomado em 2022.

Trump revogou o *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), que concedia autorização temporária para morar, trabalhar e dirigir nos EUA aos que entraram no país de forma ilegal quando eram crianças, o que afeta principalmente mexicanos. Em junho de 2020, a Suprema Corte emitiu sentença que impediu Trump de eliminar o programa. Na ocasião, decidiu que o governo falhou em dar uma justificativa adequada para o término do programa, conforme exigido pela lei federal, mas deixou claro que o presidente tem autoridade para rescindir o programa criado pelo ex-presidente Barack Obama em 2012. Em julho de 2020, o presidente afirmou que, por meio de uma ordem executiva para estabelecer um novo sistema de imigração, abriria caminho para a legalização dos cerca de 700 mil imigrantes beneficiários do programa.

A partir de 2021, o presidente Biden promoveu verdadeira guinada na política migratória dos EUA<sup>92</sup>. Algumas das principais alterações foram o cancelamento dos acordos de refúgio *Safe Third Country Agreements with Northern Triangle Countries* (STCA)<sup>93</sup> com El Salvador, Guatemala e Honduras; o aumento do limite global de refugiados admitidos anualmente para 125

---

<sup>92</sup> Durante o governo Obama, Biden, então vice-presidente, tornou-se o enviado de fato para a região e supervisionou sua Estratégia dos EUA para a América Central.

<sup>93</sup> *Safe Third Country Agreements with Northern Triangle Countries* (STCA): conjunto de acordos firmados entre os EUA e os países do Triângulo Norte sob a administração do ex-presidente Donald Trump em setembro de 2019. Os acordos envolviam a recepção nesses países de migrantes deportados dos EUA, com o objetivo de lhes proporcionar refúgio e asilo, conferindo a estes Estados o estatuto de “país terceiro seguro”. Os solicitantes de refúgio deveriam passar um período indeterminado nos países para os quais era redirecionado. O objetivo desse acordo era aliviar a pressão migratória na fronteira sul dos EUA, o que fazia parte da estratégia presidencial de Trump. Dos governos do Triângulo Norte, apenas o da Guatemala começou a implementar o acordo, mas suspendeu o acordo em 2020.

mil; o restabelecimento do DACA<sup>94</sup>; o estabelecimento de reserva de vistos temporários para trabalhadores do Triângulo Norte; o restabelecimento de um programa da era Obama, que Trump descontinuou em 2017, que permite que crianças elegíveis da região se juntem a seus pais que já vivem nos EUA; a retomada e a expansão do *Status* de Proteção Temporária (TPS, na sigla em inglês)<sup>95</sup> e proposta de legislação para fornecer aos titulares do TPS um caminho para a cidadania. Honduras recebeu a designação TPS em 1998 e El Salvador em 1991, e, atualmente, os dois países representam 80% dos atuais detentores de TPS. Além de processar os pedidos de refúgio de menores desacompanhados, seu governo reiniciou o programa Menores da América Central, encerrado por Trump em 2017, que permite que jovens em situação de risco solicitem refúgio nos EUA de seus países de origem, para juntar-se aos seus pais que já vivem nos EUA, em vez de fazer o pedido somente depois de fazer a perigosa viagem para a fronteira EUA-México. Sob a administração democrata, houve também o fortalecimento de dois programas centrais para a Estratégia dos EUA para Engajamento na América Central: a Iniciativa de Segurança Regional da América Central (CARSI, na sigla em inglês) e o Programa Regional da América Central da Agência dos EUA para Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) – cujos orçamentos haviam sido severamente reduzidos no governo Trump.

Em maio de 2021, a Casa Branca anunciou determinação presidencial emergencial que aumentou para 62,5 mil o limite anual de postulantes a refúgio, que poderiam entrar no país; o limite de 2020 havia sido 15 mil. O plano de Biden distribuiu as vagas da seguinte forma: 22 mil para a África, 6 mil para o Leste Asiático, 4 mil para a Europa e a Ásia Central, 5 mil para a América Latina e o Caribe, 13 mil para o Oriente e o sul da Ásia, e 12,5 mil para demais grupos. O total de refugiados admitidos nos EUA em 2021 foi, porém, de apenas 11, 4 mil. Em outubro de 2021, Biden anunciou que a determinação presidencial para 2022 seria de 125 mil, para se aproximar da média histórica do país (95 mil entradas de postulantes a refúgio por ano), restaurar o *US Refugee Admissions Program* e reafirmar os valores humanitários e de liderança do país.

A administração Biden enfrentou verdadeira batalha judicial para eliminar algumas das ações restritivas referentes à recepção de migrantes, como a manutenção das expulsões sob o Título 42, uma ordem de saúde pública que passou a ser aplicada à pandemia<sup>96</sup>. Após várias contestações legais, a Suprema Corte decidiu em junho de 2022 que o governo Biden poderia encerrar as medidas sob o Título 42. Em 8 de agosto de 2022, o Distrito Norte do Texas suspendeu a liminar que exigia que o *Department of Homeland Security* (DHS) reimplementasse as medidas sob o Título 42. Em 15 de novembro de 2022, um tribunal federal bloqueou o uso do Título 42; o Departamento de Justiça entrou com uma moção para manter o Título 42 em vigor por algum período, para uma transição ordenada para novas políticas na fronteira. Em dezembro, a Suprema Corte decidiu manter a vigência do Título 42, que expirou em maio de 2023.

As pressões dos EUA, inclusive em termos comerciais, contribuíram para que diversos países da região adotem políticas mais restritivas para saída de seus migrantes em direção a

---

<sup>94</sup> A legalidade do DACA ainda está sendo objeto de disputa legal.

<sup>95</sup> Desde 1990, o *Status* de Proteção Temporária (TPS) permite que migrantes de países com condições inseguras residam e trabalhem legalmente nos EUA. O TPS é um programa do Departamento de Segurança Interna (DHS, na sigla em inglês) que permite que migrantes de países designados residam legalmente nos EUA por um período de até 18 meses, que o governo dos EUA pode renovar indefinidamente. Hoje, cerca de 320 mil portadores de TPS vivem no país. Em 2018, Trump encerrou as designações TPS para El Salvador e Honduras.

<sup>96</sup> Título 42: Em 20 de março de 2020, o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) emitiu um regulamento de emergência para implementar um aspecto específico do código de saúde público dos EUA. A Seção 265 do Título 42 do Código dos EUA permite a expulsão de migrantes na fronteira sem permitir que pedissem refúgio, em razão de riscos à saúde pública, como existência de doenças transmissíveis no local de origem.

território norte-americano, que, em muitos casos, procuram pedir asilo ou refúgio quando de sua chegada. Biden, em sua campanha presidencial, anunciou o *Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America*, programa de quatro anos e de US\$ 4 bilhões para lidar com os fatores que provocam migrações para os EUA.

Nos primeiros meses de 2021, Biden assinou uma ordem executiva para a criação da Iniciativa Regional para América Central (CARI, na sigla em inglês), uma estrutura regional abrangente para abordar as causas da migração, gerenciar a migração na América do Norte e Central e fornecer processamento seguro e ordenado de solicitantes de refúgio na fronteira dos EUA. Com investimentos de US\$ 300 milhões, busca capacitar organizações locais para lidar com os impulsionadores da migração irregular. Diferentemente da CARSI, a CARI não apresenta elementos de segurança regional, tendo foco em questões econômicas e sociais. Em maio do mesmo ano, a administração nomeou Ricardo Zúniga como enviado especial para o Triângulo Norte, e a vice-presidente Kamala Harris lançou o *Call to Action*, com o objetivo de engajar o setor privado em compromissos para promover oportunidades econômicas na região. As iniciativas já totalizavam mais de mais de US\$ 3,2 bilhões em meados de 2022 e destinam-se a apoiar o desenvolvimento de longo prazo da região.

Em 2022, foi publicada a *Root Causes Strategy*, documento que reforça a necessidade de lidar com as causas sistêmicas das forças migratórias, como a falta de oportunidade de emprego e os altos índices de violência<sup>97</sup>. O documento ressalta a responsabilidade dos governos nacionais, de entidades da sociedade civil e de atores privados para lidar com o problema migratório nos curto, médio e longo prazos. Até novembro de 2022, o Congresso optou, porém, por não financiar totalmente essa estratégia do governo, alegando preocupações com possíveis desvios de fundos devido à corrupção e à impunidade nos países da região, embora tenha aprovado assistência para determinados fins, incluindo US\$ 100 milhões para programas de desenvolvimento liderados localmente e US\$ 70 milhões para reduzir a violência contra mulheres e meninas. O Departamento de Estado alocou cerca de US\$ 667,2 milhões para a região em 2022, cerca de US\$ 193,4 milhões a menos do que o governo solicitou.

O México, que se recusou a assinar acordo de *safe third country*, também tem atuado para ajudar a conter o fluxo vindo de outros países da região. Ademais, os Protocolos de Proteção a Migrantes (MPP, na sigla em inglês), também conhecidos como o programa *Remain in Mexico*, foram criados para os solicitantes de refúgio que não são mexicanos e que entrem por essa fronteira com os EUA<sup>98</sup>. O propósito é deter os grandes fluxos de imigrantes nas fronteiras. De acordo com

---

<sup>97</sup> Em seu segundo mandato, Obama impulsionou a reformulação da estratégia para a América Central, com o objetivo de complementar o Plano da Aliança para a Prosperidade do Triângulo Norte (A4P, na sigla em inglês). O A4P foi um acordo realizado entre os governos de Honduras, El Salvador e Guatemala, com o objetivo de estimular o crescimento econômico nos países pobres da América Central e conter o fluxo migratório para os EUA. Lançado em 2014, o plano foi elaborado pelos três países da América Central, com o apoio técnico e financeiro do governo dos EUA e do BID. As ações implementadas no âmbito do Plano buscam fomentar o setor produtivo para criar oportunidades econômicas, promover medidas para desenvolver o capital humano, melhorar a segurança cidadã e o acesso à justiça e fortalecer as instituições para aumentar a confiança dos cidadãos no governo. O A4P foi estruturado em torno de quatro pilares estratégicos: 1) fomento ao setor produtivo, 2) desenvolvimento do capital humano, 3) melhoria da segurança cidadã e acesso à justiça e 4) fortalecimento institucional e melhoria da transparência. Foram definidas linhas de ação para orientar os esforços nas áreas prioritárias de cada pilar. Apesar desses esforços, o número de deportações ordenadas pelo tribunal durante a administração de Obama ultrapassaram as do presidente George W. Bush, totalizando cerca de três milhões.

<sup>98</sup> Os MPPs são um programa do governo dos EUA, iniciados em janeiro de 2019 de acordo com a Seção 235(b)(2)(C) da Lei de Imigração e Nacionalidade (INA, na sigla em inglês). Sob o MPP, os EUA devolvem ao México certos

as novas regras, imigrantes que entraram nos EUA atravessando a fronteira sul são “devolvidos” e precisam aguardar em território mexicano a decisão sobre o pedido de refúgio. Em 29 de janeiro de 2020, Trump incluiu os brasileiros no programa *Remain in Mexico*. Antes disso, em outubro de 2019, o Palácio do Planalto autorizou o despacho, em voos fretados, de brasileiros presos na fronteira — algo não permitido anteriormente, pois o sistema era considerado degradante para as pessoas. O *Remain in Mexico* foi encerrado pela administração Biden em fevereiro de 2021, mas reimplementado em dezembro, em razão de batalha judicial, e novamente encerrado em 2022. Para mais detalhes sobre o *Remain in Mexico*, ver a seção sobre o México no tópico 3.3.1.

Outro aspecto de relevância em termos de segurança é o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, por meio de iniciativas de cooperação em segurança com diversos países e sub-regiões (Iniciativa Mérida<sup>99</sup>, *Central America Regional Security Initiative*<sup>100</sup> e *Caribbean Basin Security Initiative*<sup>101</sup>), e a eventuais focos terroristas na América Latina e do Caribe (inclusive na Venezuela), com a convocação da Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo. A América Latina e o Caribe ocupam lugar de destaque na política antinarcóticos dos EUA devido ao papel da região como origem e/ou zona de trânsito para várias drogas ilícitas destinadas aos mercados dos EUA; outra causa de preocupação é a escalada da violência das gangues, que tem piorado as condições políticas, econômicas e sociais no Haiti. Quanto à política antinarcóticos, a Estratégia Nacional de Controle de Drogas do governo Biden, lançada em abril de 2022, concentra-se no uso de dados para melhorar o tratamento doméstico e os esforços de redução de danos e interromper as atividades financeiras domésticas e internacionais de organizações criminosas transnacionais, bem como fortalecer as parcerias antidrogas estrangeiras. Destaca-se, nesse contexto, a Estrutura do Bicentenário para a cooperação de segurança EUA-México, que se concentra em abordar drogas e violência de uma perspectiva de saúde pública, combatendo o crime transfronteiriço e desmantelando redes financeiras ilícitas. Os EUA também indicam interesse no processo de paz colombiano (ver seção posterior sobre a Colômbia ainda neste capítulo) e na questão interna do Haiti (ver seção posterior sobre o Haiti ainda neste capítulo).

No início de 2023, o governo Biden anunciou novas medidas para contenção da migração irregular. De um lado, as medidas endurecem o controle fronteiriço, permitindo a expulsão de quem estiver em situação migratória irregular, e proíbem que migrantes que não fizeram o pedido de refúgio no primeiro país que cruzarem ou que cruzarem a fronteira sul dos EUA de maneira irregular possam requerer refúgio nos EUA. Trata-se da expansão de um programa da era pandêmica que permite à Casa Branca expulsar rapidamente pessoas da Nicarágua, de Cuba e do

---

cidadãos e nacionais de outros países que não o México enquanto seus processos de remoção dos EUA estão pendentes. O MPP se aplica a quem chega do México por via terrestre.

<sup>99</sup> Lançada em 2007, a Iniciativa Mérida é um acordo de cooperação em segurança entre os EUA, o México e os países da América Central, com o objetivo declarado de combater as ameaças do narcotráfico, do crime organizado transnacional e da lavagem de dinheiro. A assistência inclui treinamento, equipamentos e inteligência.

<sup>100</sup> Em 2008, a parte relativa à América Central da Iniciativa Mérida foi separada e renomeada como CARSI, que é o principal mecanismo de assistência aos governos da América Central para melhorar a segurança do cidadão. Por meio da CARSI, os EUA apoiam as nações da América Central a reduzir os níveis de crime e violência, aumentar a capacidade e a responsabilidade das instituições do Estado de Direito e expandir a prevenção municipal do crime e os serviços para jovens em situação de risco. Responde a ameaças como o crime organizado e o tráfico de drogas e complementa as estratégias e programas que as nações da América Central estão implementando por conta própria e em cooperação com outros países. A CARSI é coordenada com outras nações, instituições financeiras internacionais, setor privado, sociedade civil e o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA).

<sup>101</sup> Há mais de uma década, os EUA têm procurado estabelecer parcerias estreitas com outros países da região para combater o narcotráfico e a violência relacionada a ele e promover a segurança dos cidadãos. Esses esforços incluem a *Caribbean Basin Security Initiative* (CBSI), iniciada em 2009.

Haiti que cruzam ilegalmente o México para o país. De outro lado, os migrantes da Venezuela, de Cuba, da Nicarágua e do Haiti apenas serão elegíveis para *Parole*, visto temporário de trabalho com duração de dois anos, se solicitarem refúgio de fora dos EUA. A Casa Branca afirmou que o governo está intensificando os recursos para lidar com os pedidos mais rapidamente. O plano inclui permitir que até trinta mil migrantes da Venezuela, da Nicarágua, de Cuba e do Haiti que tenham família ou outros laços pré-existentes com os EUA entrem legalmente no país. Por um lado, o endurecimento das políticas migratórias é uma resposta do governo Biden ao aumento do número de imigrantes na fronteira sul, que tem gerado uma forte reação política negativa. Por outro, o endurecimento dessa política gerou críticas dos setores de esquerda do Partido Democrata, em meio à aproximação da corrida presidencial de 2024.

Em abril de 2023, Colômbia, EUA e Panamá anunciaram acordo trilateral para tentar frear o aumento de migração ao território norte-americano por meio da selva de Darién (Panamá). Cerca de um milhão de pessoas cruzaram ou tentaram cruzar a região ao longo de 2023. Um dos fluxos mais proeminentes via Darién é o de cidadãos chineses, que entram na América do Sul pelo Equador, país que não exige vistos, e iniciam sua viagem até a América do Norte através da fronteira entre Colômbia e Panamá.

Após a expiração do Título 42 em maio, voltaram a ser aplicadas as medidas do Título 8, que são mais restritivas, aplicando sanções mais duras àqueles que tentam entrar de maneira irregular nos EUA. Em contrapartida, Washington anunciou que buscará facilitar os mecanismos de migração legal aos EUA, por meio de novas regras para reunião familiar (aceitação de familiares de residentes legais, num total de até cem mil cidadãos de Honduras, Guatemala e El Salvador) e do estabelecimento de centros de processamento migratório na Colômbia e na Guatemala.

Também em maio de 2023, às vésperas da expiração do Título 42, os EUA anunciaram que aumentariam o seu pessoal militar na fronteira com o México, de 2,5 mil para 4 mil, com o alegado motivo de contribuir com a *U.S. Customs and Border Protection* no processamento de pedidos de entrada. Como parte do Plano Humanitário Conjunto de Migração, os dois países acordaram que os EUA aceitaram trinta mil pessoas procedentes de Cuba, Haiti, Nicarágua e Venezuela e que o México aceitaria migrantes desses países nos casos em que sejam rechaçados por autoridades estadunidenses de fronteira.

Em junho de 2023, foi realizada a Reunião de Líderes dos EUA e do Caribe, em Bahamas, que contou com a participação da vice-presidente estadunidense, Kamala Harris. Os EUA anunciaram iniciativas de cooperação em quatro áreas (segurança e tráfico de armas, ampliação da presença diplomática no Caribe Oriental, crise no Haiti e Parceria EUA-Caribe para enfrentar a mudança do clima 2030), que totalizam mais de US\$ 100 milhões.

Em setembro, os EUA anunciaram a expansão de seu programa TPS para os venezuelanos que residissem no país em 31 de julho de 2023, o que permitirá que 472 mil pessoas dessa nacionalidade possam trabalhar e residir legalmente no país. Até então, apenas os venezuelanos que estavam morando no país desde março de 2021, num total estimado de 242,7 mil, eram beneficiados pelo programa.

Em outubro, o governo Biden anunciou que retomaria as deportações de venezuelanos que tentem cruzar irregularmente a fronteira entre México e EUA. Desde o início do governo Biden até a adoção da medida, mais de 380 mil venezuelanos tentaram entrar irregularmente no país. Ademais, contrariando promessas de campanha de Biden, o governo anunciou a construção de cerca de trinta quilômetros do muro na fronteira com o México, tendo revogado 26 leis federais para construir o novo trecho, diante da escalada do fluxo de migrantes pela região.

Em dezembro de 2023, uma delegação de alto nível dos EUA, chefiada pelo secretário de Estado Antony Blinken, reuniu-se com o presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO) no México, para tratar da crise migratória entre os dois países. Apenas em 2023, mais de 2,5 milhões foram detidas tentando cruzar a fronteira. AMLO pediu que a administração Biden alivie as sanções aos governos de Cuba e da Venezuela, países de origem de parte dos migrantes. Internamente, Biden estava sendo pressionado pelos republicanos a adotar medidas mais restritivas na fronteira sul do país, em meio às negociações sobre o orçamento estadunidense e sobre a ajuda militar à Ucrânia e a Israel. No mês seguinte, os EUA reabriram quatro passagens fronteiriças, com o objetivo de tentar coibir movimentos transfronteiriços irregulares.

Em janeiro de 2024, sob determinação da Suprema Corte, o governo federal ordenou que o Texas retirasse as barreiras de arame farpado na sua fronteira com o México. Apoiado por 25 governadores republicanos, o governador do Texas, o republicano Greg Abbott, recusou-se a cumprir essa decisão, e anunciou a construção de base militar para 1.800 tropas na região fronteiriça.

Em maio, Biden propôs mudanças no sistema de refúgio do país, a fim de agilizar o processo de retirada de pessoas com antecedentes criminais ou outros casos de clara inelegibilidade. A medida demonstrou a preocupação de Biden com a questão fronteiriça, diante da eleição presidencial no fim do ano. Washington também impôs sanções contra empresas nicaraguenses e restrições de visto contra 250 pessoas, acusadas de explorar migrantes que desejam chegar aos EUA, ao lhes vender vistos com 96 horas de validade.

Em junho de 2024, por ordem executiva, Biden adotou as mais duras medidas em política migratória dos últimos governos democratas. Entre as novas normas, destacam-se o fechamento temporário da fronteira com o México quando o limite diário de entrada de 2,5 mil pessoas nos EUA seja ultrapassado, além deportação de pessoas que cruzem a fronteira sem análise dos pedidos de refúgio, no prazo de dias ou até de horas, contrariando tanto a legislação estadunidense quanto o direito internacional. Além disso, imigrantes que cruzem a fronteira sem documentação serão impedidos de requerer refúgio por até cinco anos e poderão sofrer processo criminal após a deportação para o México. As medidas são vistas como tentativa de apaziguar o eleitorado insatisfeito com a suposta ineficiência das políticas de segurança fronteiriça do governo democrata, um dos principais motes da campanha de Trump.

Ainda em junho, Biden anunciou medidas de proteção jurídica para cerca de meio milhão de imigrantes indocumentados casados com cidadãos americanos. Cônjuges que tenham vivido até dez anos nos EUA e seus filhos serão protegidos da deportação e poderão obter *green cards* e solicitar a cidadania plena. Biden também anunciou novas medidas para facilitar o acesso de jovens indocumentados, conhecidos como *Dreamers*, a vistos de trabalho.

Em agosto, o Departamento de Segurança Nacional dos EUA suspendeu provisoriamente o programa de *Parole* para cubanos, venezuelanos, nicaraguenses e haitianos, porque 500 mil pessoas desses quatro países teriam entrado no país com apoio de “sponsors”, e haveria um sistema de fraude. Poucos dias depois, os EUA anunciaram que retomarão o programa. Também em agosto, dezesseis estados governados por republicanos processaram o governo Biden pelo programa que beneficiará os imigrantes indocumentados casados com cidadãos estadunidense.

No fim de setembro, em pleno contexto eleitoral, os EUA estabeleceram que as autoridades poderão restringir a entrada de solicitantes de refúgio caso o limite diário de pessoas tentando entrar no país pela fronteira sul não seja inferior a 1,5 mil por ao menos quatro semanas consecutivas. Os EUA também passaram a contabilizar todas as crianças, independentemente da procedência, no cálculo do limite diário.

De acordo com um relatório anual, o Serviço de Imigração e Controle de Alfândega (ICE) dos Estados Unidos deportou 271.484 imigrantes entre 1º de outubro de 2023 a 30 de setembro de 2024. Trata-se do maior nível de deportações desde 2014.

e) Democracia e as relações com Venezuela, Cuba e Nicarágua

A política externa dos EUA para Venezuela, Cuba e Nicarágua tem tido foco na promoção da liberdade (e dos direitos humanos) e da democracia. Os três países foram classificados por John Bolton, assessor de segurança nacional de Trump, como a “*troika da tirania*” na região. Especialmente Venezuela e Cuba representam acentuada importância geopolítica, principalmente para as disputas de influência de EUA e da Rússia no subcontinente.

Com relação à Venezuela, o governo Trump ampliou as sanções contra aquele país (focadas em altos agentes governamentais, mas também a PDVSA, estatal petrolífera venezuelana) e manifestou apoio à suspensão na Organização dos Estados Americanos (OEA) – que não se concretizou – e aos esforços do Grupo de Lima. Em janeiro de 2019, apoiou a assunção de Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional venezuelana, como presidente encarregado da Venezuela, de acordo com a Constituição daquele país. Os EUA buscaram oferecer ajuda humanitária para a Venezuela, e, apesar de considerados, bloqueio naval e ação militar para depor Maduro foram descartados. Em agosto de 2019, foram congelados todos os ativos do regime Maduro nos EUA e foram proibidas transações de cidadãos e companhias dos EUA com a Venezuela. Em setembro de 2019, invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) contra o regime Maduro. Em 2020, os EUA propuseram a “Moldura Institucional para a Transição Democrática da Venezuela”, pelo qual tanto Nicolás Maduro como Juan Guaidó se afastariam para que a Assembleia Nacional nomeie um Conselho de Governo de Transição, que se encarregaria de organizar eleições presidenciais dentro de seis a oito meses. Washington, por sua vez, levantaria todas as sanções contra o regime se as forças de segurança estrangeiras se retirassem da Venezuela. Em maio de 2020, Maduro denunciou uma operação “narcoterrorista” organizada com o alegado apoio dos EUA e da Colômbia para desestabilizar o seu governo. A suposta tentativa de ataque, que resultou em, ao menos, oito mortes e pela qual foram presas, ao menos, 16 pessoas, incluindo dois americanos, foi batizada por seus organizadores como “Operação Gedeón”. Em julho, os EUA ampliaram suas sanções contra aliados de Maduro (em março, ofereceram recompensa pela captura de Maduro), e a Justiça dos EUA autorizou confisco de gasolina iraniana de navios com destino à Venezuela. Em janeiro de 2021, Trump aprovou medida que evita, por dezoito meses, a deportação de milhares de venezuelanos (geralmente contrários ao governo chavista).

Quanto ao não reconhecimento da legitimidade do regime de Maduro e às pressões diplomáticas, econômicas e jurídicas para forçar sua deposição, o governo Biden manteve política semelhante à de Trump em relação à Venezuela, embora as negociações dos EUA com Maduro em março e junho de 2022 e as libertações de prisioneiros em outubro do mesmo ano possam sinalizar uma ligeira mudança de política. Um dos motivos da mudança é a redução progressiva do apoio internacional ao então líder da oposição Juan Guaidó, ex-presidente da Assembleia Nacional. O aumento de detenções de venezuelanos tentando entrar ilegalmente nos EUA também causa preocupações.

No contexto da crise energética decorrente do conflito na Ucrânia, Biden ponderou se o alívio das sanções dos EUA, particularmente no setor de energia, que é do interesse norte-americano em meio à crise energética decorrente do conflito na Ucrânia, poderia incentivar Maduro a negociar

uma transição para eleições livres e justas em 2024. Uma primeira iniciativa concreta foi tomada em dezembro de 2022, com a assinatura do contrato entre a PDVSA e a Chevron para a retomada das atividades da multinacional dos EUA na Venezuela. A Chevron retomou parte das operações no território venezuelano no mesmo mês. Em outubro de 2023, em decorrência a assinatura dos Acordos de Barbados entre o governo e a oposição da Venezuela, os EUA retiraram/suspenderam as sanções ao petróleo, gás e ouro venezuelanos por seis meses, mas, com possibilidade de reinstaurá-las a qualquer momento. Devido às dificuldades que o governo Maduro impôs à participação da oposição no processo eleitoral, o governo estadunidense retomou as sanções ao fim desse período, em abril de 2024. Os defensores de uma postura mais dura em relação ao regime de Maduro afirmam que as sanções nunca deveriam ter sido retiradas, enquanto os defensores do alívio da pressão sobre a Venezuela argumentam que, em razão da suspensão, em dezembro de 2023, os dois países realizaram uma troca de presos políticos. A retomada das sanções, entretanto, não incidiu sobre a Chevron, cuja permissão para operar na Venezuela foi outorgada separadamente. No início de setembro de 2024, os EUA anunciaram ter apreendido um avião usado pelo presidente Maduro, que teria sido comprada no mercado americano por "indivíduos ligados a Maduro, usando uma empresa de fachada com sede no Caribe", em violação a sanções impostas unilateralmente pelos EUA contra pessoas e organizações venezuelanas. Em nota, o governo da Venezuela chamou o confisco de "uma prática criminosa recorrente que não pode ser qualificada de outra coisa que não seja pirataria". Em novembro, Blinken anunciou que os EUA reconhecem González como vencedor das eleições. No mesmo mês, os EUA também impuseram sanções a 21 autoridades da Venezuela e seus familiares pelas ações para manter o regime Maduro no poder e pela repressão do governo pós-eleições. Para mais detalhes, ver a seção sobre Venezuela no tópico seguinte.

Com relação a Cuba, Trump anunciou, em 2017, a reversão de algumas medidas tomadas por Obama e a reimposição de restrições de viagens e de operações econômicas, embora não tenha rompido relações diplomáticas. O pessoal diplomático em Havana foi reduzido, em razão também de alegados ataques sônicos sofridos naquela cidade; contudo, em relatório da inteligência estadunidense de fevereiro de 2023, a hipótese de a chamada "síndrome de Havana"<sup>102</sup> ser consequência de ataques de países adversários foi descartada. O embargo econômico foi mantido. Trump também elevou as críticas aos programas de envio de médicos cubanos para diversos países da região. Em 2019, Trump renunciou à suspensão do *Title III* da chamada Lei Helms-Burton, que permite ações jurídicas contra estrangeiros que usem propriedades confiscadas de cidadãos americanos durante a Revolução Cubana. Novas sanções contra Cuba foram introduzidas em 2020.

Em seus primeiros meses, o governo Biden anunciou uma revisão da política em relação a Cuba, colocando os direitos humanos como pilar central. Após a dura repressão do governo cubano aos protestos populares de 11 de julho de 2021, a administração Biden impôs rodadas de sanções financeiras e restrições de vistos contra a entidades de segurança cubanas e indivíduos envolvidos na repressão dos manifestantes. Em maio de 2022, o governo anunciou várias mudanças políticas destinadas a apoiar o povo cubano, como o aumento do processamento de vistos de imigração na Embaixada dos EUA em Havana e a promessa de restabelecimento do programa de reunião familiar *Cuban Family Reunification Parole* (CFRP), cumprida em setembro de 2022. Biden

---

<sup>102</sup> A Síndrome de Havana foi descrita como uma série de sintomas que variavam de danos cerebrais, perda de audição, vertigem, sensações auditivas estranhas, entre outras. A Inteligência dos EUA investigou mais de mil casos ao redor do mundo e não encontrou evidência de que os sintomas descritos pudessem ter qualquer relação com o uso de armas sônicas, energéticas ou de outro tipo. O interesse norte-americano em averiguar o assunto era de que os EUA não fossem acusados por seus rivais de estarem fabricando uma narrativa conspiratória.



também aliviou as restrições de viagem, reautorizando voos regulares e fretados para outras cidades além de Havana e suspendeu restrições ao envio de remessas monetárias familiares e doações a cidadãos cubanos. Para mais detalhes, ver a seção sobre Cuba no tópico 3.3.1.

Com relação à Nicarágua, no governo Trump houve aplicação de sanções a autoridades; preocupação em relação ao projeto de construção de canal com capital chinês que rivalize com o do Panamá; e a adoção do *Nicaragua Investment Conditionality Act* (NICA), que bloqueia empréstimos à Nicarágua até a realização de eleições livres. O governo Biden, com apoio do Congresso, ampliou as sanções dos EUA contra a Nicarágua para responsabilizar o governo Ortega por suas práticas antidemocráticas e ataques à sociedade civil. Ortega tem resistido à pressão dos EUA e seus aliados; entre 2021 e 2022, por exemplo, a Nicarágua anunciou sua saída da OEA, rejeitou um enviado dos EUA, cortou relações diplomáticas com os Países Baixos, e declarou o chefe da delegação da UE *persona non grata*. A Nicarágua também tomou medidas para estreitar os laços com a Rússia e estabelecer relações diplomáticas com a China. Em fevereiro de 2023, Anthony Blinken conversou com seu homólogo nicaraguense, Denis Moncada, sobre a libertação de 222 presos políticos e sobre a importância de se manter um diálogo construtivo entre os dois países em benefício do povo da Nicarágua. Em maio de 2024, governo dos EUA também impuseram sanções contra empresas nicaraguenses e restrições de visto contra 250 pessoas, ao acusar o governo Ortega de “lucrar com a migração irregular” aos EUA.

Biden solicitou um total de US\$ 15 milhões em assistência para apoiar a democracia, direitos humanos alianças democráticas, mídia independente e programas de governança na Nicarágua em 2022, montante aprovado pelo Congresso; essa ajuda deverá ser renovada em 2024. Além da ajuda à democracia, a USAID forneceu quase US\$ 18 milhões em ajuda humanitária à Nicarágua para enfrentar os efeitos da pandemia de COVID-19 e dos furacões Eta e Iota. Desde outubro de 2021, os EUA forneceram mais de 1,6 milhão de doses de vacina para a Nicarágua através do COVID-19 Mecanismo de Acesso Global a Vacinas (COVAX Facility). Além disso, para fazer frente à pandemia, a Nicarágua recebeu mais de US\$ 400 milhões em recursos do BID, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Para mais detalhes sobre a Nicarágua de Ortega, ver a seção sobre o país centro-americano no tópico seguinte.

#### f) Interesses econômicos na América Latina e no Caribe

Em termos econômicos, a prioridade dos EUA de Trump para a região foi a renegociação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), que começou como uma discussão bilateral com o México, em razão dos enormes déficits comerciais registrados pelos EUA. Em 2018 (depois revisto em 2019 em razão de discordâncias sobre as normas trabalhistas), foi assinado o Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês), que já foi ratificado pelas três partes. Para mais detalhes sobre o NAFTA e o USMCA, ver o capítulo 4. Após sua reeleição, Donald Trump anunciou, em publicação nas redes sociais, que imporá tarifas de 25% sobre todos os produtos importados do México e do Canadá até que os vizinhos resolvam o que chama de “ridículas fronteiras abertas”. “Esta tarifa permanecerá em vigor até que as drogas, em particular o fentanil, e todos os imigrantes ilegais parem esta invasão do nosso país.” A presidente do México, Claudia Sheinbaum, ameaçou, por sua vez, impor tarifas sobre produtos americanos em retaliação.

Medidas restritivas embasadas na diretriz de *America First*, como aqueles sobre aço e alumínio, afetaram não apenas o Brasil, mas também outros países da região.

Houve interesse norte-americano de recuperar presença comercial e de investimentos no continente, em razão da forte concorrência chinesa. Nesse sentido, para além da continuidade dos acordos de livre comércio existente com países (Chile, Colômbia, Panamá e Peru) e blocos da região (Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana – CAFTA-DR, na sigla em inglês), foi lançado o projeto América Cresce, que também funcionou como contraponto à consolidação de investimentos da China na região. De acordo com o governo dos EUA, a iniciativa tinha uma abordagem inovadora, com a participação da totalidade do governo para apoiar o desenvolvimento econômico ao catalisar investimentos no setor privado em projetos de energia e de outras infraestruturas em toda a América Latina e Caribe. O objetivo hemisférico é fomentar a criação de empregos e iniciar o crescimento econômico, facilitando projetos de infraestrutura com demanda urgente. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Jamaica e Panamá acordaram participar do América Cresce.

O governo Biden não deu continuidade à iniciativa; em vez disso, lançou na Cúpula das Américas de junho de 2022, seu próprio plano com objetivos semelhantes, a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (APEP), uma iniciativa visando impulsionar a recuperação e o crescimento da economia do continente, com os objetivos de revitalizar as instituições econômicas regionais, mobilizar investimentos, tornar as cadeias de suprimentos mais resilientes, ampliar a participação na economia formal, incluindo medidas fiscais e anticorrupção, bem como cooperação e investimentos em infraestrutura, criar empregos de energia limpa e promover a descarbonização e a biodiversidade e garantir o comércio sustentável e inclusivo. Em janeiro de 2023, o secretário de Estado, Antony Blinken, e a representante de Comércio, Katherine Tai, copresidiram reunião ministerial com altos funcionários dos países interessados.

Em novembro de 2023, foi realizada, em Washington, a primeira Cúpula da APEP, com a participação de doze países<sup>103</sup>, alguns deles representados em nível de chefe de Estado, como o Chile. Entre os resultados da cúpula, estão a instrução para a criação de três trilhas distintas (relações exteriores, finanças e comércio), o compromisso de estabelecimento de um mecanismo de consultas, o acordo para a celebração de reuniões ministeriais anuais e de cúpulas bienais e a decisão de estender convites a outros países da região. A Costa Rica sediará a próxima cúpula da APEP, em 2025. Os EUA, em particular, anunciaram o lançamento de uma nova plataforma de investimentos em infraestrutura sustentável na região, de um programa de aceleração para empreendedores e de uma iniciativa para fortalecer a mão de obra regional em temas digitais, a expansão de recursos para serviços sociais e de infraestrutura para migrantes e as comunidades que os acolhem, e a criação de um fundo de investimentos em soluções financeiras inovadoras para o clima. Em julho de 2024, foi realizada, nos EUA, reunião ministerial da APEP.

#### g) Organismos regionais

No âmbito interamericano, a OEA foi revalorizada sob a gestão Trump, como forma de buscar tratamento, em especial, para a questão venezuelana. Em setembro de 2020, foi eleito o candidato dos EUA para a presidência do BID, Mauricio Claver-Carone, com apoio do Brasil. Antes dele, o BID foi presidido apenas por latino-americanos. Para a realização da 9ª Cúpula das Américas, já pelo governo Biden, ver o capítulo 4.

O presidente Donald Trump, quando reeleito, no fim de 2024, deu sinais de que pretende utilizar a OEA como instrumento de pressão contra países considerados autoritários governados

---

<sup>103</sup> Os doze países que participaram da primeira Cúpula da APEP são: Barbados, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, México, Panamá, Peru e Uruguai, além dos EUA.

pela esquerda na região. Trump recebeu, em sua residência, o chanceler do Paraguai, Rubén Ramírez Lezcano, com o objetivo de fortalecer sua candidatura a sucessor de Luis Almagro.

## 9.3. Demais países americanos

### I. Bolívia

#### a) Características gerais

Com uma área de 1.098.581 km<sup>2</sup>, o Estado Plurinacional da Bolívia é o quinto país mais extenso na América do Sul. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2023, a população boliviana era de aproximadamente 12,3 milhões de habitantes. Tem como idiomas oficiais o espanhol, o quéchua e o aimará. A sede do governo está situada em La Paz, enquanto Sucre é a capital constitucional, abrigando o Poder Judiciário.

Situado na região central da América do Sul, o país faz fronteira ao norte e leste com o Brasil, ao sul com a Argentina, a oeste com o Peru, a sudeste com o Paraguai e a sudoeste com o Chile. Com o Brasil, em específico, a Bolívia compartilha sua maior fronteira terrestre, totalizando 3.423 km. Além disso, é o único país da América do Sul que faz fronteira com quatro estados brasileiros: Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Assim como o Brasil, a Bolívia está inserida nas duas principais bacias hidrográficas sul-americanas, a bacia Amazônica e a do Prata.

A geografia boliviana é diversificada, destacando-se a cordilheira dos Andes a oeste, que se estende em duas cadeias paralelas de norte a sul. Entre essas cadeias, encontra-se a região central do país, formada pelo planalto conhecido como “Altiplano”, incluindo o lago Titicaca, considerado o lago navegável mais alto do mundo, a 3.810 metros acima do nível do mar. Mais de metade do território boliviano está na região tropical, que se estende do norte, com a floresta Amazônica, até as terras baixas a leste. O Chaco, ao sul, é pantanoso durante a estação chuvosa, mas quente e desértico no restante do ano.

A rica história do país remonta a mais de 2.500 anos, com a chegada do povo *aimará*. Entre 1438 e 1527, o Império Inca, com sede em Cusco, Peru, expandiu seu controle sobre a Bolívia andina e alcançou as margens da bacia Amazônica. A partir de 1524, os espanhóis dão início à empreitada de conquista do Império Inca e submetem a região à jurisdição do Vice-Reinado do Peru. Em 1545, é fundada Potosí, cuja atividade de extração da prata transforma a cidade em importante polo econômico e na maior concentração populacional da América nos séculos XVI e XVII. Nesse período, a prata boliviana tornou-se uma fonte vital de receita para o Império Espanhol. Em 1825, 16 anos após a Revolução de Chuquisaca (1809), considerada o primeiro impulso independentista, Simón Bolívar, que liderava uma campanha militar mais ampla de libertação do domínio espanhol na América do Sul, e o Marechal Antonio José de Sucre proclamam oficialmente a independência da Bolívia.

#### b) Situação política

Em 2006, a eleição de Evo Morales atraiu considerável atenção internacional. A trajetória de Morales, indígena e ex-cultivador de coca, era frequentemente comparada à de Nelson Mandela quando assumiu a presidência da África do Sul em 1994. Com o avanço, todavia, da agenda política interna, especialmente após a nacionalização do gás natural, o fantasma do populismo passou a ser um forte contrapeso ao capital político internacional inicialmente angariado. Nessa

época, a aproximação com os presidentes da Venezuela, Hugo Chávez, e do Equador, Rafael Correa, inseriu o governo da Bolívia no que alguns analistas classificaram como “má esquerda”<sup>104</sup>.

Ainda durante o governo Morales, houve a descriminalização do cultivo de coca fora das zonas tradicionais, o aumento do controle estatal sobre a economia e a utilização da receita do gás natural para a expansão de programas sociais e aumentos salariais. No que se refere à política econômica, Morales, na contramão de seu discurso, priorizava o paradigma do desenvolvimento em detrimento do respeito à “Pachamama”, como parte da estratégia de industrialização pela substituição de importações.

Em 2009, após realizar uma greve de fome, Morales obteve do Congresso a aprovação de uma lei eleitoral que ampliou a participação legislativa de indígenas, a fim de obter maioria no Parlamento, e permitiu a realização de um referendo para mudança constitucional. Além de prever a composição de quatro poderes, Legislativo, Executivo, Judiciário e Eleitoral, a Constituição boliviana de 2009, aprovada em consulta popular, previu, em seu Artigo 168, que o presidente e o vice-presidente pudessem concorrer à reeleição apenas uma vez. Considerando que seu primeiro mandato se iniciou sob o signo da Carta Magna anterior, que não permitia reeleição consecutiva, Morales teve outros dois mandatos consecutivos sob o signo do texto de 2009. Não poderia, portanto, concorrer a um novo.

Em fevereiro de 2016, foram rejeitadas, em consulta popular, alterações constitucionais que removeriam as restrições sobre o número de mandatos presidenciais. Morales recorreu ao Supremo Tribunal de Justiça e ao Tribunal Constitucional Plurinacional. Em novembro de 2017, o presidente conseguiu a liberação do Tribunal Constitucional para disputar a reeleição indefinidamente. Essa corte determinou em novembro de 2017 que a prevalência do limite constitucional de dois mandatos presidenciais sobre os direitos políticos de candidatar-se indefinidamente seria uma violação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Em 2019, contudo, o processo eleitoral presidencial na Bolívia esteve envolto, desde o momento em que foi confirmada a candidatura de Morales, em crise político-institucional, que, com diferentes graus de intensidade no decorrer do período, perdurou até a nova eleição, em 2020. O pleito eleitoral de 2019 opôs, principalmente, Morales, concorrendo ao quarto mandato – após 14 anos no poder –, e o ex-presidente Carlos Mesa, apoiado pela coalizão centrista Comunidad Ciudadana. Ainda que o presidente tenha declarado vitória no final de outubro (segundo o Órgão Eleitoral Plurinacional, Morales teria vencido por 47,1% a 36,5%), irregularidades no processo de transmissão e contagem de votos pelo órgão, em momento em que a apuração (em um sistema que conta com dois tipos de apuração em paralelo) indicava que haveria segundo turno (nenhum candidato tinha mais de 40% dos votos e mais de 10% de diferença para o segundo colocado), foram apontadas por observadores internacionais, em especial missão eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Em razão dos protestos populares e da forte pressão de setores oposicionistas e das forças armadas e policiais, apesar de ter anunciado previamente a repetição da eleição e a renovação dos membros do Supremo Tribunal Eleitoral, Morales apresentou sua renúncia e deixou o país, seguindo primeiro para o México e depois para a Argentina.

Ainda na primeira semana após o pleito, a OEA e a União Europeia (UE) pediram que fosse realizado um segundo turno. Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos (EUA), Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela lançaram nota conjunta sobre a situação do país. Nicolás Maduro condenou a ação que removeu

---

<sup>104</sup> Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/235716879.pdf>

Morales. A Rússia também condenou a agitação na Bolívia que culminou na mudança de governo, considerando que os atos se assemelham a um “golpe de Estado”.

Após a renúncia de Morales, a segunda vice-presidente do Senado, Jeanine Áñez Chávez, assumiu a presidência interina. De perfil mais conservador, buscou apagar o pluralismo étnico que a Bolívia havia adotado sob Morales<sup>105</sup>. Segundo a Human Rights Watch, sob o governo de Áñez, a imputação da prática de terrorismo foi amplamente utilizada para processar opositores políticos. Ela emitiu, também, um decreto para controle de multidões a ser efetuado por militares e garantiu imunidade em processos judiciais contra a medida, além de reverter algumas políticas do partido Movimento ao Socialismo (MAS, na sigla em espanhol), como o controle comunitário da coca.

Em 2020, o país organizou eleições gerais para presidente, vice-presidente, senadores e deputados. Em dezembro de 2019, Áñez avisou que não seria candidata; o pleito ocorreria em março de 2020, mas foi adiado pela disparada do número de casos de COVID-19, o que levou o país a decretar quarentena total; as eleições ocorreriam, finalmente, em 18 de outubro.

Para o pleito presidencial, os três principais candidatos foram Luis Arce, do MAS, partido de Evo, além de Carlos Mesa, representante da principal coalizão opositora, e do independente Luis Fernando Camacho. Arce venceu com 55,1% dos votos válidos, contra 28,8% de Mesa e 14% de Camacho. Arce<sup>106</sup> superou a soma dos demais candidatos em mais de 10%, e a lisura do processo eleitoral e a validade do resultado do pleito foram reconhecidas pelos principais candidatos e pelas missões de observadores internacionais, a exemplo da presidente Jeanine Áñez, de Mesa e do secretário-geral da OEA. Nas eleições parlamentares, o MAS também obteve maioria, com 75 dos 130 assentos da Câmara e 21 dos 35 no Senado. Arce foi empossado em novembro, apesar de protestos da oposição. Evo Morales retornou à Bolívia no mesmo mês.

No atual quadro político boliviano, há, no marco do retorno da esquerda ao poder em 2020, a tentativa de superação de clivagens dentro do próprio partido governista, o MAS. Desde sua ascensão ao poder, Arce tem buscado distensão e governabilidade por meio de mediação de conflitos intrapartidários e entre o MAS e outros movimentos sociais de relevo no país, a exemplo dos produtores de coca. No pleito subnacional de 2021, contudo, o MAS perdeu várias eleições municipais e governamentais. Em outubro de 2023, o racha no MAS ficou mais explícito, com a expulsão de Arce do partido e a confirmação de que Evo seria candidato nas próximas eleições presidenciais<sup>107</sup>. Ao tomar conhecimento da sequência de fatos, Arce havia prometido levar o tema à justiça, por não concordar com a convocação do congresso partidário que tomou aquelas decisões.

No final de dezembro de 2023, o Tribunal Constitucional revogou a decisão tomada em 2017, que considerava o direito à reeleição um “direito humano”<sup>108</sup>. A nova decisão voltou a limitar o exercício presidencial em, no máximo, dois mandatos, seja de forma consecutiva ou não. Sob a justificativa de que se trata de uma medida “ideal” para evitar a perpetuação individual no poder, a decisão acabou por desqualificar o ex-presidente Evo Morales à candidatura presidencial

---

<sup>105</sup> Relatório de um Grupo de Especialistas Independentes da CIDH afirmou que “ocorreram graves violações dos direitos humanos” sob Áñez, incluindo dois massacres em novembro de 2019.

<sup>106</sup> Ministro das Finanças durante o governo Morales, com reputação de tecnocrata equilibrado, a expectativa era de um governo mais pragmático sob a sua batuta.

<sup>107</sup> Em setembro de 2023, Morales anunciou, na plataforma de mídia social X/Twitter, que participaria como candidato das eleições presidenciais de 2025, acrescentando que fora “obrigado” a aceitar os pedidos de seus defensores, em razão dos “ataques” proferidos pelo atual governo boliviano.

<sup>108</sup> O Tribunal Constitucional modificou a jurisprudência com base nos novos critérios da CIDH. Em 2021, a pedido da Colômbia como *amicus curiae*, a corte emitiu um parecer desconsiderando a possibilidade de reeleição como um direito humano.

em 2025. Da decisão não cabe recurso. Em declaração pública, Morales afirmou que o julgamento teve caráter meramente político e que evidencia a cumplicidade de alguns juízes, do governo e da direita boliviana.

Para buscar unificar as bases partidárias, Arce usou retórica hostil e ações persecutórias contra ex-autoridades do governo provisório, sobretudo a ex-presidente Jeanine Áñez<sup>109</sup>, apesar de ter defendido uma reforma judicial capaz de tornar o sistema independente da política<sup>110</sup>. Áñez foi presa preventivamente em março de 2021 e, desde então, está detida, tendo sido condenada, em junho de 2022, em primeira instância, a dez anos de reclusão, sob acusação relativa à prática de um alegado “golpe de Estado”<sup>111</sup>, quando da transição política em outubro e novembro de 2019.

Em dezembro de 2022, o governador do departamento de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, foi preso preventivamente, acusado de “terrorismo”<sup>112</sup> e envolvimento no alegado “golpe de Estado”. Em consequência, manifestantes fecharam as rodovias para pedir a libertação de Camacho<sup>113</sup>. Desde então, Camacho seguia despachando da prisão. No final de dezembro de 2023, a Justiça da Bolívia determinou que o governo de Santa Cruz seja assumido formalmente pelo vice-governador, Mario Aguillera. Camacho, contudo, anunciou que não acatará a decisão, por entender que a prisão preventiva não é causa jurídica para a substituição do governador.

A despeito de acusações de violações a direitos de opositores<sup>114</sup>, a imagem de Arce junto à população se mantém positiva, em um quadro de gestão econômica estável. Quanto a inflexões e mudanças com relação ao governo anterior, o novo governo de esquerda implementou algumas medidas. Foi promulgada lei que instituiu o imposto a grandes fortunas, estabeleceu-se um à saída física de divisas da Bolívia, além de Arce ter se comprometido a devolver US\$ 327 milhões em créditos recebidos do Fundo Monetário Internacional (FMI) no ano anterior pelo governo Áñez, mas que não chegaram a ser usados.

No final de junho de 2024, setores das Forças Armadas bolivianas, liderados pelos comandantes do exército, Juan José Zúñiga, e da marinha, Juan Arnez, tentaram promover um golpe de Estado contra Luis Arce. Os militares tentaram invadir o Palácio Quemado, colocando tropas e tanques em frente à sede do governo. Zúñiga exigia um novo gabinete de governo e a libertação dos que considerava “presos políticos”, como a ex-presidente Jeanine Áñez. O militar

---

<sup>109</sup> Em março de 2023, a CIDH apontou que o sistema judicial da Bolívia tem sido explorado, historicamente, para acomodar os interesses do poder político dominante. A Human Rights Watch revisou os documentos da acusação e considerou que a imputação de terrorismo carece de fundamentação legal, além de ser desproporcional.

<sup>110</sup> Segundo a CIDH, até dezembro de 2022, quase 50% dos juízes e 80% dos promotores na Bolívia eram temporários.

<sup>111</sup> Durante os mandatos de Morales e Áñez, a Bolívia foi classificada como “parcialmente livre” no relatório *Freedom in the World* de 2022 da Freedom House, com pontuação mais baixa em questões relacionadas ao devido processo legal e independência judicial. A prisão em março de 2021, a detenção antes do julgamento e o julgamento da ex-presidente interina Áñez por assumir a presidência inconstitucionalmente renovaram a preocupação com o sistema judiciário politizado da Bolívia.

<sup>112</sup> A Human Rights Watch revisou os documentos de acusação e não encontrou evidências de apoio à prática de terrorismo.

<sup>113</sup> Camacho é o líder da região mais populosa e economicamente mais forte do país, baseada em agronegócio e criação de gado, além de ser o centro da oposição ao regime do presidente Luis Arce. Com a notícia da prisão de Camacho, a população de Santa Cruz reagiu imediatamente. Durante os protestos, vários órgãos públicos foram saqueados e incendiados, veículos foram queimados e propriedades privadas destruídas. As manifestações foram recebidas com uma resposta policial enérgica. A polícia disparou gás lacrimogêneo e balas de borracha à queima-roupa, ferindo dezenas de pessoas, incluindo jornalistas.

<sup>114</sup> Em um discurso postado nas redes sociais, o ex-presidente Carlos Mesa disse que há 188 presos políticos na Bolívia, sendo Áñez e Camacho os dois mais importantes. Entre os presos estão dezenas de policiais e militares que participaram do governo de transição, e alguns líderes sociais, como Marco Antonio Pumari, acusado sem provas de ter incentivado o incêndio da sede da autoridade eleitoral em Potosí, seu departamento natal.

já havia declarado que Evo Morales não deveria poder concorrer novamente à presidência. As forças policiais e populares foram mobilizados e impediram o desfecho do golpe. Políticos bolivianos, como Evo Morales e mesmo Jeanine Áñez, condenaram a tentativa de golpe. O presidente Luis Arce confrontou Zúñiga exigindo a desmobilização dos militares, que, depois de horas, recuaram. O comandante foi destituído e preso junto com outros 17 suspeitos de envolvimento no golpe. Dias depois, Arce nomeou novos chefes para as três armas da Bolívia. Após ser preso, Zúñiga afirmou que havia agido a mando de Arce para que este ganhasse popularidade, o que o presidente nega. O Brasil e os demais Estados-Membros e associados do MERCOSUL condenaram a tentativa de golpe, destacaram a incompatibilidade desses fatos com o Protocolo de Ushuaia e prestaram solidariedade e apoio irrestrito ao governo constitucional de Luis Arce. Os países da América do Sul, unidos no âmbito do Consenso de Brasília, também condenaram a tentativa de quebra institucional.

Em agosto de 2024, o presidente suspendeu eleições primárias para a definição dos candidatos no pleito presidencial de 2025. A decisão abre caminho, no MAS, para a candidatura à reeleição de Luis Arce e enfraquece as demandas do ex-presidente Evo Morales.

A disputa entre Arce e Morales intensificou-se no mês seguinte, quando o ex-presidente liderou uma marcha de apoiadores na direção da capital. O grupo entrou em confronto com forças de segurança na cidade de El Alto. Evo deu um ultimato a Arce para trocar seu gabinete, caso queira "continuar governando". Em paralelo, o Ministério Público boliviano emitiu um mandado de prisão contra Evo Morales em razão de acusação de estupro de menor de idade, agravado por tráfico de pessoas. Somado a isso, em outro caso, a ministra da Segurança da Argentina, Patricia Bullrich, afirmou que o governo do país apresentou uma denúncia contra o ex-presidente Evo Morales, sob a acusação de que ele supostamente conviveu com quatro menores durante o período do asilo político concedido pelo ex-presidente argentino Alberto Fernández. No fim de outubro, Morales acusou forças policiais de tentarem matá-lo em um atentado contra o seu carro. O governo boliviano, por sua vez, negou as acusações de Morales, tendo afirmado que o comboio do ex-mandatário disparou contra a polícia de combate ao narcotráfico, que realizava uma patrulha e suspeitava de que os veículos de Morales transportavam drogas. No início de novembro, apoiadores de Morales invadiram três quartéis na região de Cochabamba, mantendo militares como reféns, o que foi denunciado pelo presidente Luis Arce. Morales, por sua vez, iniciou uma greve de fome até que o governo de Luis Arce estabeleça "mesas de diálogo" sobre as crises política e econômica do país.

### c) Situação socioeconômica

O substancial progresso na redução da pobreza e desigualdade alcançado entre 2005 e 2014 começou a estagnar com o fim do *boom* de *commodities* em 2014. Nesse período, a Bolívia havia contado com gastos públicos significativos e aumento do crédito doméstico para manter um alto crescimento econômico. Essas medidas, contudo, aumentaram a dívida pública e reduziram as reservas internacionais acumuladas durante o *boom*.

Após 2014, a Bolívia continuou a progredir na redução da pobreza, embora a um ritmo mais lento desde o fim do *boom* de *commodities*. O crescimento econômico constante reduziu a extrema pobreza de 20,2% em 2014 para 15,1% em 2021. Distúrbios sociais em 2019, provocados pela contestação das eleições gerais, e a crise sanitária desencadeada pela pandemia da COVID-19 exacerbaram essa situação. A pandemia de levou a um aumento temporário da pobreza e da desigualdade em 2020, mas as tendências de queda foram retomadas em 2021.



Após a pandemia, que levou a uma contração econômica de 8,7% em 2020, segundo o FMI, a Bolívia alcançou uma importante recuperação econômica e redução da pobreza, graças à flexibilização das medidas de isolamento e a um ambiente externo melhorado, incluindo o aumento nos preços internacionais dos principais produtos de exportação. Além disso, o desemprego urbano diminuiu de 11,6% em julho de 2020 para 5,4% em dezembro de 2021, retornando aos níveis pré-pandêmicos, e o país ostentava uma inflação anual de apenas 1,7%, em 2022, uma das mais baixas do mundo no período. Os últimos dados socioeconômicos do país, publicados em outubro de 2023, revelam um produto interno bruto (PIB) de US\$ 49,72 bilhões e um PIB *per capita* de US\$ 4.050.

Apesar do notável progresso no desenvolvimento, disparidades persistem no acesso a serviços e oportunidades, afetando populações indígenas e rurais, especialmente mulheres e meninas<sup>115</sup>. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2021-2022, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Bolívia é de 0,692, situando o país em 118º lugar no *ranking*. A expectativa de vida é de 63,6 anos, e a média de anos de escolaridade da população fica em torno de 9,8 anos<sup>116</sup>.

A elevada dívida pública, a queda na produção de gás natural, as modestas reservas internacionais, o fraco investimento privado e estrangeiro, além do aumento da inflação têm limitado os esforços do governo para impulsionar o crescimento e exercido pressão sobre o mercado de câmbio, onde surgiu uma incipiente taxa de câmbio paralela. Projeções do FMI apontam para a redução na taxa de crescimento econômico da Bolívia, que deverá ser de apenas 1,8% em 2024, enquanto o desemprego continuará a aumentar, atingindo 5% em 2024, pela terceira vez desde 2007.

No que se refere à inflação, para 2024, a taxa prevista é de 4,4%. Em outubro de 2024, a Bolívia militarizou suas fronteiras, em razão da alegação o presidente Arce de que produtos bolivianos estavam sendo contrabandeados para fora do país, para serem vendidos a preços mais caros nos vizinhos, o que estaria encarecendo o preço dos alimentos dentro do território boliviano, provocando inflação.

Em março de 2023, houve corrida bancária e cambial no país, em razão da escassez de dólares no sistema financeiro. O declínio das reservas em dólares está diretamente relacionado à manutenção da política de subsídio aos combustíveis e à defesa da taxa de câmbio fixo do boliviano.

A Bolívia, igualmente, está exposta a diferentes riscos associados ao contexto internacional, como a volatilidade dos preços das *commodities*, a desaceleração econômica global e o aumento das taxas de juros internacionais. O país também sofre com as consequências da mudança do clima, como a seca que afeta várias regiões e o *El Niño* no final de 2023 e início de 2024. E, apesar de possuir as maiores reservas de lítio do mundo, a Bolívia enfrenta desafios no

---

<sup>115</sup> Com base na linha de pobreza nacional, em 2021, a taxa de pobreza entre os bolivianos indígenas foi de 11,7 pontos percentuais maior do que entre os não indígenas, e a taxa de pobreza entre os residentes rurais foi de 16,6 pontos percentuais maior do que entre os residentes urbanos. Na educação, a taxa líquida de matrícula no ensino médio é de 93% em áreas urbanas, mas 85% em áreas rurais, com a lacuna afetando desproporcionalmente a população rural indígena. Quanto ao mercado de trabalho, em 2021, 58% das mulheres trabalhavam ou estavam ativamente procurando emprego, em comparação com 79% dos homens, e as mulheres compõem uma parcela desproporcional dos desempregados e subempregados. As populações indígenas, especialmente as mulheres, são as mais desfavorecidas em termos de acesso aos mercados de trabalho, com muitos de seus membros envolvidos no setor informal e em empregos de baixa qualidade.

<sup>116</sup> A título comparativo, a Suíça, primeira colocada no *ranking* do IDH, ostenta uma média de 13,9 anos de escolaridade.

desenvolvimento dessas reservas desde 2006; após investir US\$ 800 milhões em métodos de extração do lítio por evaporação, os resultados ficaram aquém das expectativas.

Segundo relatório do Banco Mundial, a Bolívia poderia se beneficiar de uma estratégia para abordar desequilíbrios macroeconômicos, promover o papel mais ativo do setor privado – incluindo empresas de todos os tamanhos e investidores estrangeiros – e aumentar a resiliência às mudanças no ambiente internacional e eventos climáticos adversos. Por outro lado, no que se refere aos níveis de pobreza, o Banco Mundial prevê uma redução nas medidas de mitigação, devido a uma esperada desaceleração econômica e ao fim das transferências financeiras de emergência.

No plano nuclear, Morales havia prometido a criação de um centro de investigação e desenvolvimento em tecnologia nuclear<sup>117</sup>, em El Alto, com o objetivo de ser o “maior centro de pesquisa nuclear da América do Sul” com fins pacíficos e civis. No que concerne à exploração de lítio, em agosto de 2015, foi assinado um acordo com a empresa alemã K-UTEC AG Salt Technologies para a construção de uma usina de carbonato de lítio, ao custo de US\$ 925 milhões. A usina deveria estar operacional em 2019, onze anos após a decisão de explorar o lítio no salar de Uyuni.

#### d) Política externa

##### i. Gestão Evo Morales (2006-2019)

O governo de Morales destacou a política externa como um dos principais pilares para uma agenda nacionalista e desenvolvimentista. A busca pela soberania internacional foi guiada pela valorização da cultura e tradições indígenas e pela construção de um Estado capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e superar as desigualdades sociais, por meio da política do *Buen Vivir*<sup>118</sup>.

Um dos focos centrais foi a refundação da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e a reestatização do setor de hidrocarbonetos, o que gerou tensões com empresas estrangeiras, notadamente a Petrobras brasileira. Com o decreto “Heróis do Chaco”, em 2006, Morales transferiu o controle das operações dessas empresas para a YPFB e estabeleceu parcerias mistas com empresas privadas. No caso da Petrobras, foram retomadas as refinarias Gualberto Villarroel e Guillermo Elder Bell. A reversão das privatizações também afetou nações com as quais a Bolívia tinha acordos de proteção de investimentos, como os Países Baixos.

Além do ramo de hidrocarbonetos, Morales expressou desejo em retomar o controle da empresa de telecomunicações ENTEL, que pertencia a uma subsidiária da Euro Telecom italiana. Desse imbróglio, após negociações infrutíferas, a ENTEL solicitou arbitragem perante o Centro Internacional para Arbitragem de Diferenças Relativas a Investimentos (CIADI), órgão ligado ao Banco Mundial responsável por julgar litígios entre transnacionais e governo. Esses eventos levaram Morales a retirar a Bolívia do CIADI, em 2007, e dos acordos de proteção de investimentos.

---

<sup>117</sup> Em 2017, a parceria entre Rússia, por meio da empresa estatal russa ROSATOM, e Bolívia foi firmada com o objetivo de construir um centro capaz de oferecer uma gama de soluções de alta tecnologia, incluída a ciência nuclear. A previsão para sua conclusão é 2025.

<sup>118</sup> O *Vivir Bien* ou *Buen Vivir*, derivados das traduções do quéchua (Sumak Kawsay) e do aimará (Sumak Qamaña), respectivamente, fundamentam-se em um modelo de desenvolvimento econômico-social que difere do padrão capitalista tradicional e busca resgatar valores comunitários indígenas que atribuem ao indivíduo um papel integrado ao meio ambiente.

No campo comercial, o governo rejeitava tratados de livre comércio, associando-os ao neoliberalismo. A atração de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), por seu turno, não era prioridade. Quanto à política de captação de doações internacionais, Morales buscou um controle maior sobre a alocação dos recursos. Doações da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês) e da UE, desde 2008, vinham seguindo as diretrizes do governo. Contudo, os EUA, entre os principais doadores, mostraram resistência às mudanças.

Membro fundador da Comunidade Andina de Nações (CAN), a Bolívia ingressou, em 2006, na Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)<sup>119</sup> que, apesar da importância política, teve resultados comerciais limitados, e assinou protocolos de adesão ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 2012 e 2015. Ademais, o país aderiu a iniciativas de integração regional, como o Banco do Sul, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a projetos como os corredores bioceânicos entre Brasil e Chile.

No âmbito da América do Sul, o governo Morales fortaleceu laços com Venezuela, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile. O país buscou por maior diversificação de parcerias e redução da dependência em relação ao Brasil, historicamente o principal parceiro comercial do país.

A Venezuela, nesse contexto, passou a ofertar ajuda técnica e financeira à Bolívia com vistas à reestruturação do setor de hidrocarbonetos, além de servir como mediadora nas relações entre a Bolívia, a Argentina e o Brasil, no episódio da nacionalização dos hidrocarbonetos. Com a suspensão da Lei de Promoção Comercial e Erradicação de Drogas na Região Andina<sup>120</sup> (ATPDEA) em 2008, acordos comerciais complementares foram firmados com a Venezuela, a fim de que esse país pudesse absorver as exportações bolivianas antes destinadas aos EUA.

Com a Argentina, em 2006, a Bolívia assinou acordos de compra e venda do gás natural boliviano. A cooperação se estendeu, também, para investimentos na construção do Gasoduto do Nordeste Argentino e de uma usina de separação de carburantes líquidos.

Em 2009, com o Paraguai, foram assinados acordos definitivos de demarcação de fronteiras, pendentes desde o fim da Guerra do Chaco (1932-1935), e, quanto ao Uruguai, no mesmo ano, houve a proposta de cessão do uso, livre de custos, dos portos de Nova Palmira e de Montevideú, permitindo à Bolívia acesso ao Atlântico via bacia do Prata.

Com o Chile, em específico, Morales buscou uma política de conciliação em relação à reivindicação marítima, apesar da ruptura das relações diplomáticas desde 1962<sup>121</sup>, em razão da falta de consenso entre os países na temática do acesso boliviano ao mar. No início de 2006, o ministro das Relações Exteriores do país iniciou um processo de negociação com o Chile em treze pontos, incluídos a questão marítima, as águas de Silala, a instalação de complexos fronteiriços binacionais, migrações etc. O Chile, no entanto, anunciou que não renegociaria o tratado de 1904<sup>122</sup>. A reivindicação marítima foi levada, então, para instâncias internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e, principalmente, a Corte Internacional de Justiça

---

<sup>119</sup> Criada pelo presidente venezuelano Hugo Chávez como contraposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), fortemente associada ao projeto neoliberal rejeitado por Morales e pelos movimentos sociais bolivianos.

<sup>120</sup> Regime de preferências comerciais outorgado pelos EUA aos Estados andinos, que oferecia tarifas de importação reduzidas em cooperação com os esforços de combate ao narcotráfico.

<sup>121</sup> Houve relações durante um curto período entre 1975 e 1978.

<sup>122</sup> Tratado fronteiriço com a delimitação de 96 pontos específicos entre Cerro Zapaleri e Cerro Chipe, além de regulamentar as relações dos dois países após o fim da Guerra do Pacífico. Apesar de vigente, a Bolívia acusava o Chile de não cumprir algumas de suas cláusulas.

(CIJ). Em 2015, a CIJ se declarou competente para julgar a disputa, assim como a relacionada às águas de Silala.

No que se refere ao rio Silala, o Chile considerava suas águas como internacionais e, por isso, seria objeto de exploração entre os países circunvizinhos. No entanto, a Bolívia entendia ser totalmente soberana sobre os recursos do rio<sup>123</sup>. Durante o governo Morales, as tensões em torno dessa disputa aumentaram, principalmente após a instalação de uma base militar boliviana a apenas quinze quilômetros do local onde o rio Silala cruza a fronteira do Chile. Em 2016, o presidente Evo Morales acusou o Chile de desviar irregularmente o curso das águas do Silala; em resposta, o Chile solicitou à CIJ uma sentença declaratória de que o rio Silala é um curso de água internacional, cujo uso é regido, portanto, pelo Direito Internacional consuetudinário. Além disso, solicitou uma declaração reconhecendo que o uso atual da água é equitativo e razoável. A Bolívia, por outro lado, rejeitou a caracterização legal chilena do Silala, argumentando que se tratava de uma nascente totalmente localizada em território boliviano e artificialmente direcionada para o Chile.

Nas relações com o Brasil, após a nacionalização dos hidrocarbonetos, a Bolívia renovou suas relações com o governo brasileiro. Em 2015, foi criado o Comitê Técnico Binacional Brasil-Bolívia (CTB) em matéria energética. Em 2019, realizou-se a X Reunião da Comissão Mista Brasil-Bolívia sobre Drogas e Temas Conexos, mecanismo para o diálogo sobre temas de segurança regional e de combate a ilícitos transnacionais. Na área de defesa, desde 2017, a Força Aérea Brasileira (FAB) coopera na implementação do novo sistema de controle de tráfego aéreo boliviano (SIDACTA) com o uso de radares adquiridos pela Bolívia em 2016. Foram lançadas outras iniciativas de cooperação técnica que abrangem diversas áreas, como segurança pública, agricultura, metrologia e meio ambiente, com destaque para a gestão de recursos hídricos. Outra temática importante nas relações bilaterais dizia respeito à política de integração fronteiriça. Em 2011, foram criados os Comitês de Integração Fronteiriça, com o objetivo de buscar soluções para questões específicas das zonas de fronteira.

Na América, as relações com os EUA foram tensas durante a gestão Morales, alternando entre confrontos ideológicos e abordagens pragmáticas. Malgrado a importância dada por Morales à folha de coca – como elemento cultural, como produto medicinal e em rituais dos povos autóctones da região andina –, desde 2007, o país estadunidense identifica a Bolívia como um grande produtor de drogas que não cumpre suas obrigações nos acordos internacionais de combate às drogas. A assistência bilateral dos EUA à Bolívia começou a diminuir em 2007 e encerrou em 2013. O governo boliviano empenhou-se na renovação do ATPDEA, essencial para a economia boliviana. O país havia alegado ter apresentado os melhores resultados na redução do cultivo de coca entre os países do ATPDEA, mas, ainda assim, foi suspenso do acordo. As tensões bilaterais também envolveram a recusa dos EUA em extraditar o ex-presidente Sánchez de Lozada e acusações de conspiração contra o embaixador estadunidense Philip Goldberg.

Nas relações com a Europa, conflitos na assinatura de acordos de livre-comércio entre a CAN e a UE e a oposição de Morales à nova política de imigração europeia marcaram pontos de tensão entre os países. Com a Rússia, houve aproximação no setor de hidrocarbonetos e no combate ao narcotráfico. Com a Índia, houve a formalização de acordos para a exploração conjunta da jazida de ferro de Mutún, considerada uma das maiores do mundo e localizada no departamento de Santa Cruz, próxima à fronteira brasileira. Já as relações com a China inseriram-se no vácuo

---

<sup>123</sup> O governo de Evo Morales argumentava que parte desse rio é artificial e caracterizada como um “canal”, constituindo, portanto, um desvio das águas para o território chileno. O Chile teria se beneficiado gratuitamente e de maneira indireta de sua utilização até 2000, quando a Bolívia obteve o cancelamento da concessão chilena.

formado pela redução do comércio entre Bolívia e EUA, fortalecendo a estratégia de diversificação de parcerias.

ii. Gestão Jeanine Áñez Chávez (2019-2020)

Na política externa, Áñez buscou diferenciar-se abertamente dos princípios, doutrinas e parceiros políticos defendidos pelo Ministério das Relações Exteriores da Bolívia entre 2006 e 2019, com mudança, inclusive, no corpo diplomático. Quase todos os embaixadores designados por Morales seriam afastados.

No que se refere às organizações regionais, foi anunciada a retirada da Bolívia da ALBA-TCP, revertida no ano seguinte pelo governo Arce, e analisou-se a saída da UNASUL – não concretizada. Em dezembro de 2019, a chanceler boliviana denunciou como irregular a convocação de uma reunião da CELAC feita pelo México, pois, segundo a Bolívia, o México não poderia convocar reuniões da CELAC, vez que o país não exercia a presidência *pro tempore* da organização. Assim, além de não comparecer à reunião, afirmou que avaliaria a permanência da Bolívia na CELAC.

Em reunião do MERCOSUL, em dezembro de 2019, e na OEA, em janeiro de 2020, ratificou que o processo de transição do poder era legítimo. Ainda na OEA, apoiou a reeleição de Luis Almagro para secretário-geral da organização.

Ainda sob a gestão Áñez, o governo anunciou a suspensão das relações diplomáticas com Venezuela e Cuba, além de fechar as embaixadas bolivianas na Nicarágua e Irã – abertas durante o governo Morales. Por ocasião da posse do novo governo, houve o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente legítimo da Venezuela. Nesse contexto, em dezembro de 2019, anunciou a entrada do país no Grupo de Lima.

Nas relações com os EUA, que passaram a ser prioritárias, nomeou um novo embaixador, após onze anos de ausência de representação diplomática da Bolívia no país estadunidense – desde 2008, o país era representado por encarregados de negócios. Em janeiro de 2020, Donald Trump levantou restrições para o envio de assistência para a Bolívia. Ao final da III Conferência Ministerial Hemisférica de Combate ao Terrorismo, realizada em 2020 na Colômbia, os EUA declararam que iriam indicar um novo embaixador para a Bolívia. Com Israel, retomou as relações diplomáticas que estavam rompidas desde 2009, por ocasião dos ataques israelenses à Faixa de Gaza naquele ano.

Entre o fim de 2019 e o início de 2020, houve incidentes diplomáticos entre a Bolívia, o México e a Espanha, em razão de supostas ações espanholas para buscar facilitar a fuga de funcionários de Morales asilados na embaixada mexicana em La Paz.

iii. Gestão Luis Arce Catacora (2020-2025)

Na política externa, o governo Arce demonstra interesse pela continuidade aos objetivos e postulados sustentados por Morales. Os direitos dos povos indígenas, a defesa da água e das folhas de coca, os processos de integração e a manutenção de conexões baseadas em solidariedade e cooperação, entre outros, são temas em torno dos quais a diplomacia boliviana voltou a dar ênfase, praticando a chamada “Diplomacia dos Povos pela Vida” e do *Vivir Bien*. Ademais, o governo Arce retomou, também, a política de industrialização com substituição de importações.

Nas relações regionais, o novo presidente anunciou que retomaria a participação boliviana na ALBA-TCP e manteria o assento nas CELAC e UNASUL. Em novembro de 2023, o Brasil

aprovou o protocolo de adesão da Bolívia como Estado Parte ao MERCOSUL. Em 14 de junho de 2024, a Câmara dos Deputados boliviana aprovou, em sessão conturbada, o protocolo de adesão do país ao bloco. Em 3 de julho, o protocolo foi aprovado no Senado. Em 8 de julho, o instrumento de ratificação do protocolo de adesão foi depositado, entrando em vigor depois de trinta dias, quando a Bolívia se torna Estado parte do bloco. Nos quatro anos seguintes após a entrada em vigor, o país precisará adotar a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), a Tarifa Externa Comum (TEC) e o Regime de Origem do MERCOSUL (ROM). Nesse mesmo prazo, a Bolívia deverá rever seus acordos bilaterais. Igualmente, o acordo de livre comércio do país com o MERCOSUL perderá a validade.

No que se refere à OEA, logo após a divulgação dos resultados do pleito presidencial em 2019, Arce teceu críticas à organização, denunciando que o relatório da OEA sobre a suposta manipulação dos resultados das eleições na Bolívia, das quais participou Evo Morales, foi decisivo para o suposto golpe de Estado.

Na III Cúpula do Sul do G77 + China, realizada em Kampala, Uganda, em janeiro de 2024, a Bolívia propôs a criação de um fórum dedicado ao intercâmbio contínuo de conhecimentos e melhores práticas relacionadas à inovação, à industrialização e ao desenvolvimento sustentável.

A Bolívia está entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

Já nas relações bilaterais, em novembro de 2020, o país reestabeleceu relações com o regime iraniano e com o governo de Nicolás Maduro, em detrimento de Juan Guaidó, que contara com o apoio do governo Áñez. Em setembro de 2021, são retomadas as relações diplomáticas com a República Árabe Saaraui Democrática, igualmente suspensas quando da gestão Áñez. Com Israel, o governo voltou a exigir visto a cidadãos israelenses – medida suspensa durante o governo anterior. Em novembro de 2023, a Bolívia decidiu romper relações diplomáticas com Israel em protesto contra a ofensiva militar levada a cabo na Faixa de Gaza desde outubro do mesmo ano. Em outubro de 2024, a Bolívia anunciou copatrocínio à ação movida pela África do Sul contra Israel na Corte Internacional de Justiça, por alegado genocídio em Gaza.

Da mesma forma, a exigência de visto a cidadãos estadunidenses voltou a ser feita durante o governo Arce. Nas relações com os EUA, pouco antes de deixar a presidência, Donald Trump, por meio do secretário de Estado Mike Pompeo, havia congratulado a vitória eleitoral de Luis Arce e, posteriormente, enviou uma delegação para a posse do novo presidente. Já na presidência de Joe Biden, as relações entre os EUA e a Bolívia permanecem desafiadoras. Em março de 2021, o secretário de Estado Antony Blinken emitiu uma declaração afirmando o desejo de uma “relação mutuamente respeitosa com o governo Arce”, mas condenou as ações tomadas contra autoridades do governo interino. O governo boliviano, por seu turno, rejeitou a condenação, considerando a declaração como intervencionista. A administração Biden, ainda, não convidou a Bolívia para a Cúpula para a Democracia em dezembro de 2021, mas, em uma mudança de postura, os EUA decidiram convidar a Bolívia para a IX Cúpula das Américas, realizada em 2022. O país norte-americano, todavia, negou-se a convidar Cuba, Venezuela e Nicarágua, acusando os respectivos governos de serem antidemocráticos. Em resposta, unindo-se ao posicionamento mexicano, o governo boliviano negou-se a participar do encontro. Malgrado as divergências, em 2021, os EUA forneceram US\$ 440 mil em ajuda nos casos de desastres naturais e US\$ 495 mil em auxílio no abrigo de migrantes venezuelanos na Bolívia. Os EUA destinaram, também, US\$10 milhões para apoiar o setor de saúde boliviano e entregaram 4,5 milhões de vacinas contra a COVID-19.

A Bolívia mantém boas relações com a China e a Rússia. Em relação à Rússia, a Bolívia absteve-se em votações da ONU sobre a invasão russa na Ucrânia. A posição da chancelaria reflete

a postura de que a única saída para o conflito deve ocorrer por meio de negociação e mediação de terceiros, com pleno respeito ao Direito Internacional e à Carta das Nações Unidas. No contexto do modelo de industrialização com substituição de importações, na recente Cúpula Global de Promoção do Comércio e Investimento, realizada em Beijing em 2023, o presidente boliviano destacou e valorizou a proposta do presidente da China, Xi Jinping, de apostar numa civilização global baseada na tolerância, coexistência, trocas e aprendizado mútuo. Nesse contexto, a Bolívia e a China promovem uma cooperação pragmática frutífera no campo econômico e comercial, especialmente no desenvolvimento de lítio e outros projetos que contribuem para o desenvolvimento conjunto. Em janeiro de 2024, o país assinou um acordo com a empresa chinesa CATL BRUNP & CMOC (CBC) para a construção de uma planta piloto de carbonato de lítio, no salar de Uyuni, baseada na tecnologia de extração direta de lítio. No ano anterior, o país já havia assinado acordos com as empresas chinesas CBC e Citic Guoan e a russa Uranium One Group, para o projeto e construção de plantas de carbonato de lítio, bem como com a empresa indiana Altimin para desenvolver tecnologia para a fabricação de baterias de íon de lítio.

Com a Argentina, o país iniciou exportação histórica de energia elétrica em 2023. Com o Chile, com quem as relações diplomáticas estão formalmente rompidas desde 1978, foi assinada uma *hoja de ruta* em 2021, para relançar a agenda bilateral. Em 1º de dezembro de 2022, a CIJ decidiu a favor do Chile a respeito do status internacional do rio Silala. Ao longo dos últimos anos, a Bolívia mudou de posição, passando a aceitar o status internacional do rio Silala e o uso compartilhado e equitativo de suas águas entre os dois países. Essa mudança de posição da Bolívia durante os seis anos de litígio fez com que a CIJ declarasse os principais aspectos da demanda “sem objeto” e decidisse em favor do uso compartilhado e equitativo, sem indenizações do Chile à Bolívia.

## II. Chile

### a) Características gerais

Distribuído ao longo de uma faixa litorânea de mais de seis mil quilômetros na costa do Pacífico, o Chile se insere em uma posição geográfica singular, delimitado pela cordilheira dos Andes e pelo deserto do Atacama, tornando-o quase um país insular na América do Sul. Em 2018, festejou seus 200 anos de independência e investe em uma das forças armadas mais potentes da região. Hoje, possui população de quase vinte milhões de habitantes, de maioria católica, e um produto interno bruto (PIB) de US\$ 317 bilhões, sendo o maior exportador de cobre e o segundo maior de lítio do planeta, além de possuir significativas jazidas de ouro, prata, bório e selênio, o que o torna uma potência mineral. É considerado o país mais desenvolvido da América Latina<sup>124</sup>, apesar da persistente desigualdade social.

### b) Breve histórico

Em 2023, completaram-se 50 anos do golpe militar de Augusto Pinochet contra Salvador Allende, que levou ao suicídio do presidente socialista e gerou uma das mais sanguinárias ditaduras do Cone Sul, que durou de 11 de setembro de 1973 até 11 de março de 1990. O período foi marcado pela repressão e pelas violações de direitos humanos, com assassinatos, torturas, desaparecimentos e prisões políticas<sup>125</sup>. Economicamente, o projeto nacional-desenvolvimentista foi substituído por um modelo neoliberal inédito no mundo, com ênfase nas privatizações e na abertura comercial que ocasionou uma elevada concentração de renda e déficit de serviços sociais na nação.

O expressivo crescimento econômico promovido pelos *Chicago Boys* em território chileno, contudo, durou até 1982, com uma severa recessão, desemprego e endividamento externo. Politicamente, a Constituição de 1980 institucionalizou o regime autoritário com um Congresso de poderes limitados e influência dos militares em todos os níveis da estrutura estatal. Em meio à crise econômica e à organização da oposição com protestos e luta armada, Pinochet organizou um plebiscito em 1988 em defesa de sua permanência no poder e é vencido por uma coalizão de lideranças democráticas pelo “*NO*”<sup>126</sup>, que obteve 54% dos votos. Consequentemente, novas eleições presidenciais e legislativas foram convocadas, com vitória do democrata Patricio Aylwin, em 1989, dando início à transição democrática.

No processo de redemocratização, um ponto de inflexão foi a prisão de Pinochet em 1998, na Espanha. Acusado de crimes contra a humanidade, genocídio e terrorismo de Estado, o ex-ditador foi preso em Londres com base no princípio de jurisdição universal, usado pela justiça da Espanha ao solicitar sua extradição. Em 2000, contudo, a defesa de Pinochet alegou piora em seu estado de saúde, e o Reino Unido decidiu que ele não estaria apto a ser julgado nem extraditado. Ele morreria em 2006 em Santiago, e, apesar de não ter prestado contas com a Justiça, seu caso pavimentou caminho para ao menos cem julgamentos de violações de direitos humanos no Chile, além de representar um marco na jurisprudência internacional sobre crimes de *jus cogens*.

---

<sup>124</sup> O Chile tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,855, considerado muito alto, e lidera o *ranking* na região.

<sup>125</sup> Estima-se que mais de 3,2 mil pessoas foram mortas; 38 mil, presas ou torturadas; e 200 mil fugiram durante a ditadura.

<sup>126</sup> Recomenda-se o filme “*No*” (2012), dirigido por Pablo Larraín, sobre o plebiscito em questão.



### c) Política interna

Da redemocratização até o presente momento, o Chile consolidou sua democracia, sendo as principais lideranças políticas do período a mandatária de centro-esquerda Michelle Bachelet (2006-2010 e 2014-2018) e o presidente de centro-direita Sebastián Piñera (2010-2014 e 2018-2022). A alternância de poder entre essas duas figuras nas últimas décadas, aliada a um processo de justiça de transição e julgamentos de militares implicados em crimes na ditadura, atestaram a saúde democrática chilena. Nesse período, conhecido como “*la Concertación*”, os governos alternaram um crescimento econômico que ora buscava solucionar a “dívida social”, herança maldita na ditadura, com programas sociais para igualdade de renda (Bachelet), ora representava uma continuação do modelo de economia de mercado (Piñera).

Nos últimos anos, um dos maiores marcos da política interna foram as manifestações de 2019, conhecidas como “*estallido social*”, durante o segundo governo Piñera. À época, a elevação de tarifa de ônibus desencadeou uma onda de violência e, consequentemente, a decretação de estado de emergência e de toque de recolher. A origem dos protestos, contudo, remonta a um cenário mais amplo de frustração dos chilenos com a persistente desigualdade social, com a falta de segurança econômica e de acesso a serviços públicos de qualidade, como saúde e educação, bem como com o pacto político-democrático das décadas pós-Pinochet<sup>127</sup>, além de reivindicar a renúncia de Piñera e a redação de uma nova Constituição. Não à toa, um dos principais lemas dos manifestantes era: “não são 30 pesos, são 30 anos”.

Em termos de política externa, esses protestos culminaram com a transferência ou o cancelamento de grandes eventos que aconteceriam no Chile, como a 25ª Conferência das Partes (COP25, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), a cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e, inclusive, a final da Copa Libertadores da América. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) condenou a violência empregada pelo Exército e pelas forças policiais na repressão aos protestos.

Em 2020, a segunda onda de protestos, no marco da gestão governamental da pandemia, levaria a mudanças no gabinete de Piñera e à convocação de plebiscito nacional para uma nova Constituição a ser elaborada pelos membros de uma Assembleia Constituinte, com o desígnio de enterrar a carta magna de Pinochet. Ainda em 2020, esse plebiscito sedimentou a vontade popular por uma nova Carta, com 78% dos votos, apesar da abstenção de 49% dos cidadãos. A base deste novo pacto social teria como princípio angular o primado da educação, da saúde, da previdência social e de outros bens comuns, em detrimento do modelo neoliberal social e democraticamente deficitário dos tempos da ditadura.

Em 2021, foram organizadas eleições para presidente, deputados e senadores. Em contexto de baixa popularidade da direita, em geral, e de Piñera, em particular, organizaram-se sete candidaturas para sua sucessão, das quais duas chegaram ao segundo turno: José Antonio Kast, do Partido Republicano, de direita mais radical, recebeu 27,9% dos votos no primeiro turno, contra 25,8% de Gabriel Boric, o ex-líder estudantil dos protestos de 2019, da aliança “Aprovo Dignidade”, de esquerda. Kast deixou para trás outros nomes considerados de maior projeção na direita e centro-direita chilenos, como Franco Parisi e Sebastián Sichel, ao passo que, pela centro-esquerda, Yasna Provoste também obteve mais de 10%. No segundo turno, Boric acabou vencedor,

---

<sup>127</sup> Desde os anos 1990, o Chile destina, em média, só 10% do PIB a gastos sociais, quase metade da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

com 55,7% dos votos, contra 44,2% de Kast. O pleito contou com 55% de comparecimento, maior participação na história democrática chilena, onde o voto é facultativo.

Borić, o presidente mais jovem da história chilena, com então 36 anos, teve 4,6 milhões de votos, com melhor desempenho em centros populosos, como Santiago e Valparaíso, e conseguiu boa parte dos eleitores de Parisi, apesar das diferenças ideológicas. Kast, que havia adotado retórica bastante agressiva durante a campanha, reconheceu a vitória de Borić prontamente e, ainda na noite da divulgação do resultado, encontrou-se com o vencedor em seu comitê de campanha. Borić integra coalizão de grupos progressistas, focados em temas como meio ambiente, feminismo e justiça social, com relativamente pouca experiência.

Quanto às consequências da mudança de governo para política interna e externa, cumpre lembrar que Borić assumiu tendo como desafio enfrentar as causas dos protestos de 2019 e as consequências da pandemia. A plataforma de campanha de Borić refletiu muitas das demandas articuladas pelos manifestantes em 2019, como a defesa pelas melhorias nos sistemas públicos de educação e saúde, o fim do sistema previdenciário privatizado, a promoção de grupos historicamente marginalizados, como os indígenas *mapuche*<sup>128</sup>, e o combate às mudanças climáticas<sup>129</sup>.

Em setembro de 2022, contudo, o projeto em prol de uma nova Carta mais progressista apoiado por Borić foi rechaçado por quase 62% dos chilenos em consulta popular, no que foi considerada a maior derrota política do seu governo até agora. Essa decisão pode ser interpretada estritamente como uma reação conservadora a um processo de mudanças sociais e políticas de relevo no país. Outros fatores, porém, devem ser equacionados na leitura do resultado: o modelo de escrutínio obrigatório em um país que tradicionalmente possui baixo comparecimento em pleitos; um texto maximalista que não conseguiu acordar aspirações de todos os polos ideológicos nacionais; e um contexto desfavorável das respostas imediatas às dificuldades econômicas e políticas enfrentadas por Borić. Basta recordar que as pastas como a do Interior e Segurança Pública enfrentavam o estado de emergência no sul do país, a questão *mapuche*, a crise migratória no norte do Chile e dificuldades decorrentes de fortes nevascas nos Andes chilenos.

Assim, um dos maiores desafios do atual mandatário reside na articulação legislativa. No Congresso chileno altamente fragmentado, a coalizão do jovem presidente ocupa apenas 37 das 155 cadeiras na Câmara dos Deputados e somente cinco das 50 cadeiras no Senado Federal. Sem maioria no Congresso, Borić precisa administrar um país que passa por processo constitucional com potencial de grandes mudanças e forças políticas fragmentadas. Desde a posse de Borić, vários integrantes do alto escalão do governo têm sofrido com desgastes e com a queda de popularidade do presidente.

Em março de 2023, no marco do seu primeiro ano na presidência, Borić sofreu dura derrota com a rejeição, pela Câmara, da proposta de reforma tributária que financiaria o seu programa social e criaria uma tributação específica para os chilenos super-ricos. Entre outros projetos do mandatário atualmente travados pela oposição, estão a reforma previdenciária para modificar o sistema privado chileno e uma reforma no sistema de saúde.

Em maio de 2023, outro duro golpe sofrido pelo governo foi a vitória da extrema-direita na eleição do novo Conselho Constituinte, responsável por redigir a nova Constituição. A legenda de Kast, o Partido Republicano, obteve 35,4% dos votos, conquistando 22 cadeiras. Em seguida,

---

<sup>128</sup> Em junho de 2023, o governo Borić instalou uma comissão para a “a paz e o entendimento”, que buscará resolver o conflito com comunidades *mapuche* do sul do país. A comissão é formada por oito membros e atuará até o fim de 2024.

<sup>129</sup> Quando foi eleito, Borić prometeu “que o Chile seria o “berço e o túmulo do neoliberalismo”.

a coalizão governista de centro-esquerda, a Unidade para o Chile, obteve 17 cadeiras (28,5%), à frente da direita tradicional, unida na frente Chile Seguro, contará com apenas onze vagas (21%). Além da consolidação de poder dos ultraconservadores, partidos tradicionais da esquerda chilena foram alijados do processo. O Conselho Constituinte teve a responsabilidade de revisar e ajustar um projeto elaborado por um grupo de 24 especialistas nomeado pelo Congresso e dotado de doze princípios essenciais imutáveis. Os artigos que consagram o Chile como uma economia de mercado com participação estatal e privada, por exemplo, não poderiam ser modificados. No final de maio, os especialistas aprovaram por unanimidade o anteprojeto de constituição. O novo Conselho Constituinte iniciou seus trabalhos em 7 de junho e teve o prazo de seis meses para redigir e entregar um novo projeto de Carta Política. Em outubro, o documento, com diversos pontos defendidos pela extrema direita, retornou à Comissão de Especialistas, que refletia a composição mais equilibrada do Legislativo. Os especialistas avaliaram o texto em cinco dias, que foi devolvido ao Conselho, que o aprovou no último dia do mês. Em plebiscito convocado pelo presidente Boric para 17 de dezembro, os chilenos rejeitaram, com 56% de votos contrários, pela segunda vez, a proposta de uma nova Constituição. Depois de quatro anos de discussão, a população finalmente enterrou a possibilidade de revisar a Carta Magna herdada do regime Pinochet e adotada em 1980.

No contexto dos 50 anos do golpe de 1973, no Dia Internacional das Vítimas de Desaparecimentos Forçados, o presidente Boric lançou o Plano Nacional de Busca de Desaparecidos, que tenciona buscar as pessoas que foram dadas como desaparecidas no regime Pinochet.

O gabinete da Presidência anunciou, no fim de novembro de 2024, que o presidente é investigado pela acusação de assédio sexual, incluindo a divulgação de imagens íntimas, contra uma mulher em 2013, quando Boric estudava Direito na cidade de Punta Arenas. A defesa de Boric disse que o mandatário nega "categoricamente" as acusações. Na campanha para sua eleição em 2021, Boric foi acusado de outro assédio sexual, que também negou na época. A denúncia nunca foi investigada criminalmente.

#### d) Questões socioeconômicas

Como muitos países, o Chile vive uma crise de identidade em meio à polarização política, à insegurança econômica, aos índices de criminalidade crescentes, à xenofobia contra as centenas de milhares de imigrantes latinos no país<sup>130</sup>, e às situações ambientais dramáticas, como secas e incêndios ambientais. Esse cenário gera preocupações de analistas em meio ao cinquentenário do golpe de 1973.

Segundo pesquisa recente<sup>131</sup>, cerca de 36% dos chilenos acreditariam que militares “tinham razão” em derrubar o presidente Salvador Allende, o maior percentual desde 2003. Também 36% acreditariam que o golpe “livrou o Chile do marxismo”, ao passo que 39% estariam de acordo com a afirmação de que o ditador “modernizou a economia chilena”. Desde 2003 a aprovação ao golpe cívico-militar não alcançava nível similar, tendo atingido mínimo de 16% em 2013. Dos entrevistados nesta pesquisa, apenas 41% opinaram que “nunca há razão para um golpe de estado”, o menor nível em vinte anos.

---

<sup>130</sup> Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), cerca de 450 mil venezuelanos e 240 mil haitianos migraram para o Chile na última década.

<sup>131</sup> Pesquisa de opinião do instituto *Market & Opinion Research International* (MORI), publicada em 30 de maio de 2023.

Esses dados acendem alerta para uma certa nostalgia em parcela significativa da população dos dias em que uma “liderança forte” governava o Chile e é um sinal de cautela para Borić. Não à toa, o mandatário pediu que a comemoração dos 50 anos do golpe “não seja uma questão de trincheiras” que contribua para a polarização crescente no país, mas que “valorize a democracia e o diálogo” político com as forças da direita e do centro, de modo a educar os jovens chilenos, cada vez mais céticos e frustrados com o país.

Atualmente, os chilenos veem a criminalidade como uma das questões mais urgentes que a nação enfrenta. Em 2022, a taxa de homicídios do Chile aumentou 32%, e, além da violência urbana e da persistência de crimes organizados transnacionais, o país enfrenta violência contínua na região de Araucanía e nas províncias de Arauco e de Biobío por grupos *mapuches* historicamente marginalizados.

Em março de 2023, 71% afirmaram que o combate ao crime deveria ser o foco da política do governo, ante 60% no início do mês. Com a oposição capitalizando, o mandatário tem operado uma inclinação para o centro político, introduzindo políticas de segurança que reforçam os poderes e recursos da polícia do Chile. Antes de se tornar presidente, ele se opôs a muitas das reformas que dariam poder às forças de segurança, mas, agora no cargo, foi forçado a fazer concessões, a despeito das críticas de sua base de esquerda. Em julho de 2024, em meio ao aumento da violência, foi anunciada a construção de seu segundo presídio de segurança máxima, maior que o anterior.

Outro desafio historicamente persistente é a desigualdade social. O Chile segue como uma das nações mais desiguais do mundo, com 1% da população concentrando 25% da riqueza. A lógica de privatização de setores públicos teve impactos nefastos nas camadas menos privilegiadas e bloqueou por décadas a possibilidade de ascensão social. Exemplo notório deste fenômeno com graves impactos socioeconômicos é o modelo de previdência privada chilena. Mais de 40 anos desde a sua implantação, o sistema não funcionou como previsto: seus criadores haviam prometido que o trabalhador médio pouparia, em média, 70% dos seus salários na aposentadoria; a realidade é mais próxima de 30%. Hoje, 40% dos chilenos não têm nenhum fundo a recorrer. Em vez de aperfeiçoar a vida dos pensionistas, tal sistema gerou um quadro em que a maioria dos idosos vivem com menos de um salário-mínimo por mês. Nesse sentido, uma reforma previdenciária segue como estratégia prioritária para Borić.

À semelhança do resto do mundo, o Chile navega em um cenário econômico incerto após a pandemia de COVID-19 e em meio aos efeitos da guerra na Ucrânia. Na economia, cumpre recordar que o país é uma potência mineral<sup>132</sup> e importante exportador de peixes<sup>133</sup>, vinhos e madeiras. Na área de investimentos, a presença de instituições robustas e o forte Estado de Direito tornaram o país um destino atraente para injeção de capitais estrangeiros. Em 2021, o país cresceu quase 12%, o melhor resultado já registrado em sua história, graças a amplos estímulos fiscais e monetários. Em 2022, porém, o crescimento real do PIB desacelerou para 2,4% em 2022, em virtude de políticas contracionistas para combater a alta na inflação (11,6%), impactando no índice de pobreza, que assola 11,5% da população.

Em fevereiro de 2024, o Chile enfrentou onda de incêndios florestais que atingiram as regiões turísticas de Viña del Mar e Valparaíso, levando à morte de mais de 130 pessoas. Mais de três mil casas foram queimadas. É o pior desastre natural do país desde o terremoto de 2010, que causou cerca de 500 mortes. Boric anunciou o pagamento de auxílio de emergência para as 1,6 mil famílias atingidas pelos incêndios.

---

<sup>132</sup> O Chile é uma potência mineral: além de cobre e lítio, possui significativas jazidas de ouro, prata, bório, selênio etc.

<sup>133</sup> O Chile é o segundo maior exportador de salmão do mundo.

#### e) Política externa

Com o fim da ditadura de Pinochet, diversos acordos econômicos internacionais foram assinados, colocando fim ao isolamento diplomático que afetou o Chile naquele período. Entre eles, estão acordos de livre comércio com Canadá, México, América Central, União Europeia (UE), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Estados Unidos (EUA), Coreia, China, Austrália e Colômbia, além de nova ênfase na participação em fóruns econômicos regionais e associações, como a APEC e a Aliança do Pacífico (AP). Cumpre recordar que, atualmente, os maiores parceiros comerciais do Chile são a China, os EUA, a UE, o MERCOSUL (sobretudo Brasil e Argentina), seguido de Japão e Coreia do Sul. Em 2010, o Chile se tornou o primeiro país do subcontinente a integrar a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Segundo a chancelaria chilena<sup>134</sup>, os interesses da política exterior atual se baseiam na promoção dos interesses econômicos nacionais e na associação comercial com outros países; no fortalecimento da integração regional, da imagem da nação no exterior e do multilateralismo; na promoção da paz e da segurança internacionais; na defesa dos interesses marítimos e antárticos do país; na inserção chilena nas redes de ciência e tecnologia mundiais; na difusão da cultura chilena no exterior; e na assistência e proteção consular dos chilenos no exterior.

Até o presente o momento, o governo Boric já teve dois chanceleres: Antonia Urrejoa (de março de 2022 a março de 2023) e, atualmente, Alberto van Klaveren. Na gestão de Urrejoa, as prioridades da diplomacia chilena foram o compromisso com uma política exterior feminista, o fortalecimento da política regional latino-americana, o aprofundamento do multilateralismo e dos direitos humanos, e o desenvolvimento de uma “política exterior turquesa”, isto é, com ênfase em temas ambientais, como as mudanças do clima, a biodiversidade e a elaboração de mecanismos limpos e verdes para a transição energética nacional.

Embora a nova gestão de Alberto van Klaveren não tenha representado uma ruptura com as diretrizes fixadas por Boric, a atual chancelaria chilena aponta<sup>135</sup>, como prioridades da política exterior, recortes regionalizados (América Latina, América do Norte, Europa, Ásia-Pacífico, África, Oriente Médio), destaque a três países (Argentina, Peru e Bolívia) e ênfase em temas como a cooperação para a segurança global, as mudanças do clima, o comércio internacional e os investimentos e, ainda, as migrações.

Em setembro de 2023, o presidente Boric recebeu autoridades internacionais, como os presidentes mexicano López Obrador e colombiano Gustavo Petro, nas cerimônias alusivas aos 50 anos do golpe de Estado no Chile. Participaram do evento, em nome do presidente Lula, os ministros da Justiça e Segurança Pública e dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Em junho de 2024, Gabriel Boric anunciou que tomará parte ao lado da África do Sul na acusação a Israel de genocídio perante a CIJ. O Chile abriga a maior comunidade palestina fora do Oriente Médio, com cerca de 500 mil pessoas.

---

<sup>134</sup> Para mais informações, consultar: <https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/intereses-de-la-politica-exterior-de-chile>.

<sup>135</sup> Para mais informações, consulte: <https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/prioridades-de-la-politica-exterior>.

#### i. Relações com entorno regional

Até as grandes manifestações de 2019, o Chile era percebido como o “vizinho exitoso” da América Latina, um “oásis de estabilidade macroeconômica e política”. Nas últimas décadas, a emergência de novas tensões regionais, como o afundamento completo da Venezuela e do Haiti, a crise econômica da Argentina, a ascensão da extrema-direita política do Brasil, a persistente violência do narcotráfico na Colômbia e no México, entre outros desafios, elevaram a moral do Chile por anos como o modelo de desenvolvimento político e econômico a ser seguido na região.

Em virtude da sua posição geográfica singular, o Chile investiu historicamente em suas forças armadas. Nesse sentido, as questões de segurança e defesa possuem destacada importância na inserção regional chilena, sendo aprofundadas notadamente nos tempos de Pinochet. Essa relevância, porém, também se justifica por outras razões estratégicas, como a proteção de seus recursos minerais estratégicos, a defesa de suas rotas marítimas, seus acordos de defesa com outros países, como EUA e França, e sua participação em operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU), a exemplo de seu papel no Chipre (Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre – UNFICYP, na sigla em inglês) e no Haiti (Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – MINUSTAH).

Mais recentemente, Borić tem operado uma inserção regional mais ponderada e pragmática, sem alianças automáticas ou fidelidades espontâneas a lideranças da esquerda latino-americana. Esse posicionamento parte de uma tentativa de minimizar críticas contra seus projetos reformistas que o eleitorado conservador chileno e as bancadas à direita do Congresso tentam classificar como radicais, notadamente após o fracasso do referendo constitucional de 2022.

Por outro lado, essa postura também parte de uma tentativa de sinalizar à comunidade internacional que seu progressismo não se confunde com uma leitura limitada da realidade fática do contexto regional. Exemplo notório foi a crítica que Borić fez ao presidente brasileiro Lula na Cúpula Sul-Americana, em Brasília, em maio de 2023, por sua defesa a Nicolás Maduro e a nações autocratas de esquerda, como Cuba e Nicarágua. No mesmo sentido, Borić afasta-se das visões de Lula e de Fernández no que tange à guerra russa na Ucrânia, condenando de forma mais veemente o “uso ilegítimo da força” por Putin. Em março de 2023, o Chile foi palco da primeira intervenção de Zelensky perante um parlamento latino-americano.

Em abril de 2022, o Chile decidiu retirar-se do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), do qual foi idealizador e fundador. O país também se desengajou das iniciativas do Grupo de Lima.

Em abril de 2024, o Chile chamou seu embaixador na Venezuela para consultas, após o chanceler venezuelano alegar que o grupo criminoso “Trem de Aragua”<sup>136</sup>, que se originou nos presídios venezuelanos, é uma “ficção midiática internacional”, inclusive com vídeos de pessoas “com sotaque chileno e peruano” afirmando que são membros do grupo. O presidente Gabriel Borić afirmou que o não reconhecimento da existência da organização criminosa pelo governo venezuelano é uma atitude irresponsável e desrespeitosa com as vítimas do Trem de Aragua.

---

<sup>136</sup> O “Trem de Aragua” é uma organização criminosa que surgiu no final da década de 2000, no presídio de Tocarón, no estado venezuelano de Aragua. O grupo atua em diversos países na América Latina e tem atuado no Chile em crimes como tráfico de drogas, exploração sexual de mulheres migrantes, homicídios, extorsões, torturas, etc.

## ii. Relações com Argentina, Peru e Bolívia

Com a Argentina, com quem, historicamente, o Chile teve diferendos lindeiros, a chancelaria atual defende um crescente aprofundamento e fortalecimento das relações bilaterais em matérias de interesse comum, como facilitação de fronteiras, integração física, segurança, energia, meio ambiente e cooperação econômica e comercial. Em dezembro de 2024, o quadragésimo aniversário do Tratado de Paz e Amizade entre Chile e Argentina foi celebrado no Vaticano, em cerimônia presidida pelo papa. Enquanto o Chile esteve representado pelo chanceler Alberto van Klaveren, a Argentina limitou-se a enviar seu embaixador junto à Santa Sé. A justificativa da ausência do chanceler argentino teria sido divergências entre os presidentes dos dois países durante a Cúpula do G20.

Com o Peru, as relações têm-se aprofundado progressivamente desde a decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de 2014, que colocou fim a uma questão fronteiriça. Desde então, Santiago e Lima têm desenvolvido uma agenda conjunta ativa e variada, por meio de visitas presidenciais e por meio de diversas comissões de coordenação política, de integração e de desenvolvimento fronteiriço. Cumpre ainda salientar que o Peru é o terceiro maior parceiro comercial do Chile na região e o quarto maior destino dos investimentos chilenos no exterior.

Com a Bolívia, o Chile possui uma histórica disputa por terras ricas em minérios que remontam à guerra do Pacífico (1879-1884), que deixou o país andino sem saída para o mar. Em 2022, a CIJ decidiu em favor do direito equitativo e razoável de acesso ao rio Silala, abrindo caminho para o processo de normalização de relações diplomáticas, rompidas desde 1978.

## iii. Relações com os Estados Unidos

Embora os EUA tenham apoiado a ditadura de Pinochet, desde a transição política os países mantiveram estreitos laços comerciais e de defesa. Os dois países têm acordo de livre comércio vigente desde 2004. Com Biden, Borić tem cooperado em desafios compartilhados, como a pandemia, as mudanças do clima e os fluxos migratórios regionais. Uma das áreas de maior parceria é a militar, uma vez que o Chile possui forças armadas robustas, com treinamento e compra de material bélico estadunidense.

## iv. Relações com a China

A China é o principal parceiro comercial do Chile e responde por 34% do comércio total do Chile, o que representa o dobro da participação comercial dos EUA. Além das relações comerciais pujantes, o Chile participa da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) desde 2018. Em 2019, atualizou seu acordo de livre comércio com a China e, em 2021, ingressou no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), capitaneado por Pequim. Ademais, os chineses são responsáveis por elevados investimentos no território chileno, a exemplo do 5G. Com os chineses, há ainda cooperação astronômica para criação de um observatório no Atacama.

## v. Relações Chile-Ásia Pacífico

A exemplo de outros países do continente, a atenção chilena tem sido dirigida para a Ásia Pacífico, principal eixo dinâmico da geopolítica e do comércio internacional. Nesse sentido, Santiago empreendeu um reposicionamento com a região, em uma estratégia considerada uma

política de Estado. É neste cenário que a nação conduz um processo de aproximação com organizações regionais, como a APEC e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), em sua estratégia de desenvolvimento econômico com inclusão social e sustentabilidade.

Nos últimos anos, um dos pontos mais polêmicos neste relacionamento foi a ratificação do Acordo Abrangente e Progressivo para Parceria Transpacífica (CPTPP), também chamado de TPP11, que envolve onze países: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã, isto é, 500 milhões de pessoas e cerca de 13,5% da economia global. Negociado em 2017 por Bachelet e assinado em 2018 por Piñera, o acordo foi alvo de intenso debate interno no Chile. Embora, no passado, o então deputado Borić tenha criticado o tratado, a realidade se impôs e, em fevereiro de 2023, o mandatário ratificou o texto após aprovação parlamentar.

#### vi. Relações com a União Europeia

Como membro pleno da OCDE, o Chile valoriza muito o seu relacionamento com a UE e com o Reino Unido. Na área comercial, os europeus têm interesse singular nas jazidas de cobre e de lítio chilenos. Em dezembro de 2022, o chanceler alemão Olaf Scholz visitou o Chile para fortalecer os laços e iniciativas envolvendo o lítio, para que Berlim se torne menos dependente de Pequim. Cumpre recordar que a produção do lítio foi nacionalizada por Borić em 2023, tendo o Estado como principal promotor e controlador à frente de um modelo público-privado, com o objetivo de impulsionar a economia e proteger a biodiversidade. Este lucrativo mineral, também conhecido como ouro branco, é essencial para a produção de baterias usadas em veículos elétricos e outras tecnologias de energia limpa e deve ser cada vez mais cobiçado pelos europeus. Na área de ciência e tecnologia, os europeus têm investido em cooperação astronômica, por meio de telescópios no deserto do Atacama. Em dezembro de 2023, Chile e UE assinaram dois instrumentos de modernização de seu acordo de associação (em vigor desde 2005): o Acordo de Comércio Provisório e o Acordo-Quadro Avançado.

#### vii. Relações com o Oriente Médio

A comunidade palestina do Chile é a maior fora daquele país fora do Oriente Médio, com números que variam de 350 a 500 mil “chilestinos”. Após os ataques de outubro de 2023, o Chile condenou o Hamas, mas também a resposta israelense, o que suscitou a convocação de seu embaixador em Tel Aviv para consultas. Em 2024, o Chile apresentou ao TPI uma petição contra crimes de guerra cometidos no conflito, e o presidente Borić anunciou que o Chile apoiaria a acusação sul-africana de genocídio contra Israel na CIJ.

No fim de julho de 2024, o presidente Borić viajou aos EAU, onde assinou um acordo de livre comércio e investimento, o primeiro do Chile com esse teor assinado com país do Oriente Médio.

#### f) Conclusão

O Chile navega em uma condição *sui generis*, ora como um modelo a ser seguido, ora como um “contramodelo” de desenvolvimento a ser perseguido. É insofismável que o seu histórico crescimento econômico não significou uma melhora sistemática nas condições de vida da



população. A nação permanece uma das mais desiguais do planeta, com uma taxa de pobreza nacional não desprezível e com taxas de desemprego e de trabalho informal superiores à média latino-americana.

Em meio à polarização política e após as derrotas no referendo constitucional de setembro de 2022 e na formação do Conselho Constitucional em maio de 2023, Gabriel Boric tem promovido alterações nos ministérios e amenizado o tom progressista para não comprometer as negociações com as forças políticas de centro, o que, indubitavelmente, apresenta implicações em sua inserção internacional. Nos próximos meses, a projeção da política externa chilena deve ser marcada pelo pragmatismo, seja em sua vizinhança no Pacífico, com novos acordos comerciais, seja em sua vizinhança latino-americana, com mais autonomia e ponderação perante as lideranças da esquerda regional.

### III. Colômbia

#### a) Situação nacional

A República da Colômbia é uma democracia representativa presidencial que adota o bicameralismo e se organiza em um Estado unitário, dividido administrativa e politicamente em 33 partes, sendo 32 departamentos e um distrito capital, Bogotá. Desde 2022, o país é governado por Gustavo Petro, primeiro presidente de esquerda da história do país. A Colômbia está localizada ao norte do subcontinente sul-americano e compartilha fronteiras com Brasil, Venezuela, Peru, Equador e Panamá, tendo saída para o Caribe (Oceano Atlântico) e para o oceano Pacífico. É o quarto maior país da América do Sul em extensão territorial e o segundo mais populoso, com cerca de 52 milhões de habitantes.

O país iniciou seu processo de independência da Espanha em 1810 e, em 1886, adotou seu nome atual, República da Colômbia. A partir da década de 1940, na esteira de graves tensões políticas entre os antigos partidos Liberal e Conservador, a Colômbia ingressou em um período de convulsão social conhecido como “La Violencia”, que contribuiu para a criação de grupos armados como as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo* (FARC-EP) e o autodenominado *Ejército de Liberación Nacional* (ELN). Em 2016, foram firmados os Acordos de Paz com as FARC-EP, os quais, todavia, não levaram à pacificação total do país devido a algumas questões que ficaram pendentes de resolução como a reintegração de ex-combatentes, a garantia dos direitos humanos em áreas afetadas pelo conflito, o tráfico de entorpecentes e a desmobilização de grupos paramilitares ainda ativos.

Apesar desses desafios, a Colômbia tem renovado sua imagem como uma nação dinâmica e com grandes potencialidades. A Colômbia é a terceira maior economia da região, tendo uma economia diversificada, com um forte setor de serviços, e o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,758 (2022). Além de ser um grande produtor agrícola, com destaque para cultivos como café, abacate, óleo de palma e cana de açúcar, a Colômbia abriga relevantes indústrias têxtil, automotiva, química e petroquímica. Suas exportações ainda estão concentradas, entretanto, em hidrocarbonetos, com destaque para o carvão. O setor de turismo vem crescendo desde a assinatura dos acordos de paz. Além disso, o país tem dado forte apoio estatal ao desenvolvimento da ciência e tecnologia, assim como a iniciativas na área ambiental e à promoção de uma agenda modernizante. Em 2020, a Colômbia se tornou o 37º membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Apesar dos avanços econômicos recentes, a Colômbia ainda é um dos países mais desiguais do mundo. Nesse sentido, uma das prioridades do governo Petro é a justiça social.

#### b) Governo Santos (2010-2018)

Juan Manuel Santos (Partido Social da Unidade Nacional) venceu as eleições de 2010 com 69% dos votos. A campanha de Santos foi baseada na continuidade do governo anterior (Uribe, do Centro Democrático) em questões securitárias e de abertura de mercado, mas o novo presidente rompeu com o seu antecessor ainda no primeiro mandato. Juan Santos foi reeleito em 2014, porém, no ano seguinte, em 2015, a possibilidade de reeleição foi extinta.

O maior marco de seu governo foi a elaboração de um pacto de paz com as FARC-EP, principal grupo guerrilheiro no país no contexto de um longo conflito armado interno (dura mais de 60 anos), responsável pelo maior número de deslocamentos internos no mundo até hoje. As

negociações se estenderam de 2012 a 2016 e foram apoiadas pelos garantidores Noruega, Cuba, Venezuela e Chile<sup>137</sup>. O processo de paz foi negociado em 50 rodadas e tratou de cinco temas: desenvolvimento rural e reforma agrária; participação política das FARC-EP; fim do conflito, com desmobilização, desarmamento e reintegração; política de drogas; e justiça às vítimas. Em fevereiro de 2015, apesar dos posicionamentos dúbios do governo estadunidense, Obama apoiou abertamente as negociações de paz. Em outubro de 2016, o acordo de paz foi levado à votação em um plebiscito nacional, sendo rejeitado pela sociedade colombiana. Em novembro de 2016, a administração Santos e as FARC-EP modificaram o acordo, que foi então levado diretamente ao Congresso – sem plebiscito –, sendo ratificado em pouco tempo. Em dezembro de 2016, Santos recebeu o prêmio Nobel de Paz, o que evidenciou o apoio internacional ao pacto.

O acordo de paz previa o fim das fumigações sobre os plantios de coca, bastante criticadas por seus aspectos sociais e ambientais. Destacou também a necessidade de cooperação com as comunidades, visando à substituição dos plantios, ao mesmo tempo que buscava evitar uma abordagem fundamentada pelo uso da força, concebida como pouco eficiente. Contudo, de acordo com dados do governo dos Estados Unidos (EUA) e das Nações Unidas (ONU), a quantidade e a área plantada de folha de coca aumentaram logo após a implementação do processo de paz, o que veio a suscitar pressões, em Washington, pela retomada de estratégias mais agressivas de combate aos cultivos da folha de coca. Além do interesse geopolítico dos EUA no país, o país norte-americano é o maior consumidor de cocaína, o que enceta discussões acerca da chamada guerra mundial às drogas, bem como das responsabilidades de países produtores e consumidores.

O acordo de paz de 2016 com as FARC reconheceu esse grupo como partido político, sendo o desarmamento dos ex-combatentes como um dos compromissos desse pacto. Porém, dissidentes das FARC mantiveram-se na luta armada, assim como o ELN. Ademais, o acordo de paz estabeleceu a criação de uma justiça de transição (*Jurisdicción Especial para la Paz*, JEP), com o objetivo de julgar os crimes ocorridos durante os conflitos.

Em 2014, durante as negociações de paz, ocorreram eleições presidenciais, nas quais Santos e Óscar Iván Zuluaga (uribista do Centro Democrático) disputaram a presidência. Santos foi reeleito com 50,94% dos votos (contra 45% de Zuluaga), e Uribe elegeu-se como senador. Isso alterou a composição dos apoiadores de Santos no Congresso, dificultando a formação de uma maioria. A oposição (Centro Democrático) ganhou assentos no Senado e na Câmara de Representantes.

Outros resultados obtidos na administração Santos foram: o acordo de livre comércio com os EUA (2012), que é o maior parceiro comercial da Colômbia; o plano de ação de direitos trabalhistas (2011), decorrente das exigências estadunidenses para o acordo comercial; a edição da Lei de Vítimas e Restituição de Terras (2011), que visa reparar e devolver terras às vítimas dos conflitos; reforma eleitoral (2015)<sup>138</sup>; o programa Paz Colômbia, de iniciativa conjunta com o

---

<sup>137</sup> As negociações iniciaram-se na Noruega e terminaram em Cuba.

<sup>138</sup> A reforma eleitoral proibiu a eleição à presidência de pessoa que tiver exercido o cargo de “vice-presidente, ministro, magistrado, procurador-geral, defensor do povo, controlador-geral, promotor-geral, registrador nacional, comandantes de força pública, governador ou prefeito” um ano antes das eleições presidenciais, o que obriga todos esses funcionários a renunciar para poder candidatar-se ao cargo. A reforma também estabeleceu que o candidato à presidência e vice-presidência que obtiver a segunda maior votação ganha automaticamente um assento no Senado. A reforma entrou em vigor nas eleições presidenciais de 2018. A emenda constitucional mantém o mandato dos governantes em quatro anos sem a possibilidade de voltar a concorrer, e retoma a velha tradição colombiana de alternância no poder.

governo Obama (2016), que substituiu o Plano Colômbia (1999)<sup>139</sup> de Bill Clinton e Andrés Pastrana (1999-2015); e a admissão do país como “sócio global da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)”, em 2017, tornando-se o único país latino-americano com esse *status*. A ineficiência da guerra às drogas foi debatida na VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, no ano de 2012.

#### c) Governo Duque (2018-2022)

Em 2018, a disputa presidencial deu-se entre Iván Duque (54%), candidato de direita (Centro Democrático) apoiado por Uribe, e Gustavo Petro (42%), candidato de esquerda (Colômbia Humana). Já no primeiro ano de governo, Duque perdeu o apoio da maioria no Congresso. Os objetivos da política externa deste governo eram aumentar a legalidade, o empreendedorismo e a justiça por meio da paz, do combate às drogas e do combate à corrupção. Na prática, defendia uma linha mais radical que a de Santos para a consecução da paz, mais próxima daquela defendida pelo ex-presidente Uribe.

Questões humanitárias tomaram espaço neste governo, em grande parte por causa do alto fluxo migratório em 2018, quando o país recebeu cerca de um milhão de venezuelanos, pressionando as finanças do país. Duque acusou Maduro de estabelecer uma ditadura na Venezuela, ocasionando o rompimento das relações diplomáticas em 2019 e o apoio ao autoproclamado presidente Juan Guaidó. O fluxo de migrantes e de refugiados continuou em 2020, apesar de ter havido casos de migração reversa por causa da pandemia. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Colômbia é o segundo país que mais recebe pessoas deslocadas (1,8 milhão em 2021), sendo a maior parte deslocados venezuelanos. Em 2021, criou-se um programa inovador de acolhimento a essas pessoas que entraram no país até janeiro de 2021, fornecendo *status* de proteção temporária por dez anos. Além dessa crise humanitária, a Colômbia sofre com alto número de pessoas deslocadas internamente: segundo o Registro Nacional de Vítimas da Colômbia, o número total de pessoas reconhecidas como vítimas de deslocamento é de mais de 8,2 milhões<sup>140</sup>, resultado de mais de 50 anos de conflito interno. Dessas pessoas, aproximadamente 6,8 milhões têm direito às reparações previstas no Acordo de Paz de 2016.

O acordo de paz estabeleceu a criação de a JEP para punir crimes cometidos durante os conflitos; porém, há críticas sobre ter havido sucateamento da JEP no governo Duque.

No âmbito da relação bilateral entre os EUA e a Colômbia, embora o governo colombiano compartilhasse afinidades ideológicas com o então presidente Trump, houve divergências com o governo americano, durante seu mandato presidencial. O período Trump na Casa Branca, que, em grande parte, coincide com o de Duque, notabiliza-se pela prioridade à repressão aos narcóticos (com ampla utilização do termo “narcoterrorismo”), em detrimento da cooperação para a

---

<sup>139</sup> O Plano Colômbia foi uma iniciativa estadunidense de ajuda militar e diplomática à Colômbia para combater os cartéis de drogas e os grupos insurgentes de esquerda. Há críticas ao plano de que ele teria tomando dimensões fortemente repressivas, com violações de direitos humanos. Já o novo programa, Paz Colômbia, de 2016, visa fornecer ajuda ao país após a implementação do Acordo de Paz.

<sup>140</sup> Isso inclui o número de deslocados internos que estão sujeitos a atenção ou reparação (Lei 1.448), no montante de 6,8 milhões de pessoas. As vítimas de deslocamento que já faleceram, ou deslocados internos que foram vítimas de homicídio ou desaparecimento forçado, e outras vítimas que, por diversas razões, não podem acessar efetivamente essas medidas, são identificados como não passíveis de atenção ou reparação. O número é constantemente atualizado, considerando que, por definição legal, as vítimas têm até dois anos para declaração e ser incluído no sistema de registro. (*UNHCR Global Trends 2021*)

construção da paz. A retórica de Trump foi ofensiva em relação a Bogotá. O ex-presidente Trump chegou a propor a retirada da Colômbia da lista de parceiros comprometidos com os esforços de combate à produção de narcóticos, uma medida que normalmente é tomada contra inimigos geopolíticos de Washington, o que está longe de ser o caso da Colômbia.

Duque aderiu à estratégia de Trump de máxima pressão sobre o governo de Caracas. Entretanto, a ruptura de relações diplomáticas e o aumento das desconfianças em termos securitários na fronteira culminaram no esvaziamento da cooperação contra o narcotráfico entre os dois países, bem como contra outros aspectos da violência dentro do conflito colombiano. Além da ação guerrilheira tradicional, focos de grupos paramilitares avançam na região entre os dois países, como é o caso do grupo “*los Rastrojos*”, também envolvido em polêmicas com figuras políticas, como no caso em que forneceu apoio logístico, em 2019, ao autoproclamado presidente venezuelano Juan Guaidó, quando este precisou sair do país para coordenar uma tentativa malograda de criar um corredor de ajuda humanitária através do estado Táchira. O maior grupo paramilitar do país é o chamado Clã do Golfo, largamente envolvido com o tráfico de drogas.

A partir de 2019, manifestações de massa, com presença predominante de jovens de bairros pobres das grandes cidades colombianas, aumentaram o clima de oposição ao governo de Ivan Duque. Em que pese a estabilidade apresentada pelos dados econômicos apontados pelo governo, a precarização das condições de vida das classes populares viria a encerrar o período de seu grupo político à frente da Casa de Nariño. Com a pandemia, o país adotou medidas de isolamento por cinco meses, com as ações do governo e a agenda parlamentar voltadas ao enfrentamento da crise sanitária. Ao longo do ano, os impactos econômicos e sociais, a despeito das tentativas do governo em implementar programas emergenciais, foram grandes, com o aumento da taxa da pobreza, que chegou a 42,5% da população no fim de 2020. Entre agosto e outubro de 2020, o ex-presidente Álvaro Uribe cumpriu pena de prisão domiciliar, acusado de fraude processual e suborno. A crise social, agravada pela pandemia, levaria a novo ciclo de protestos em abril de 2021, após proposta de reforma tributária que aumentava a incidência de impostos sobre a classe média colombiana, o que desencadeou insurgências contra a desigualdade econômica e social, a corrupção e o crime, a morosa implementação do Acordo de Paz, a brutalidade policial (tendo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH – denunciado o uso excessivo da força do aparato estatal contra os protestantes), entre outras. Em janeiro de 2023, o presidente Gustavo Petro anunciou que o governo colombiano se comprometeu, perante a CIDH, a reparar as vítimas da violenta repressão aos protestos de 2020 e 2021.

As questões de direitos humanos continuam tendo dramática relevância na Colômbia. São milhares de execuções extrajudiciais, entre outros crimes, atribuídas a paramilitares e mesmo por forças de segurança. Dezenas de ex-membros das FARC foram assassinados, desde a entrada em vigor do Acordo de Paz de 2016. Contam-se às centenas os números de líderes sociais assassinados, e há o receio de que a radicalização da imposição da força ou a intransigência do Estado produzam o recrudescimento do conflito. Em pouco mais de cinquenta anos de conflito, morreram cerca de 260 mil pessoas. Entretanto, a taxa de homicídios no país, durante o governo Duque, foi a mais baixa desde 1975.

Com a crise, a popularidade de Duque caiu de forma substancial, com sua reprovação chegando a quase 70% em maio de 2022. A opinião pública colombiana passou a defender mudanças, o que teria reflexos nos resultados eleitorais desse ano, muito favoráveis aos setores políticos da esquerda nacional.

O segundo turno colombiano no pleito presidencial de 2022 colocou frente a frente dois candidatos que reforçaram o sinal de desejo de mudança por parte da população. Hernández iniciou

o período como favorito, mas Petro recuperou-se e, em votação relativamente próxima, saiu como vencedor, com 50,4% dos votos, contra 47,3% de Hernández, que reconheceu a derrota de forma imediata.

a) Política interna no Governo Petro (2022-presente)

Em 19 de junho de 2022, a Colômbia elegeu seu primeiro presidente de esquerda da história, Gustavo Petro (Colômbia Humana), e sua primeira vice-presidente negra, Francia Márquez<sup>141</sup> (Pacto Histórico pela Colômbia). Político de carreira e associado ao braço político do grupo guerrilheiro do M-19, Petro venceu as eleições presidenciais (50,4%) em uma disputa acirrada contra Rodolfo Hernández (47,3%), empresário “*anti-establishment*”, em contexto de polarização da sociedade colombiana. Márquez, por sua vez, é uma ativista ambiental e defensora de minorias étnicas e rurais. Análises políticas já antecipavam que a coalizão do Pacto Histórico enfrentaria dificuldades em estabelecer uma maioria no Congresso<sup>142</sup>. O Legislativo e o Judiciário parecem frear políticas “*anti-establishment*” da administração Petro.

Os principais objetivos deste governo são: o apoio a instituições relacionadas aos processos de paz e de reconciliação; a inclusão social; a reforma agrária; o combate à pobreza; a segurança alimentar; a educação superior gratuita; a atualização de acordos de livre comércio; a taxação de grandes fortunas; os direitos reprodutivos; a legalização de drogas; as tratativas de paz com as guerrilhas; a normalização das relações com a Venezuela; a criação de fundo internacional para proteger a Amazônia colombiana<sup>143</sup>; a transição energética; o estabelecimento de um “Grande Acordo Nacional” para evitar respostas negativas do mercado<sup>144</sup>; e a “Política do Amor” para a humanização das cidades.

Em 7 de agosto de 2022, ocorreu a posse dos eleitos. Petro assumiu com uma base parlamentar fortalecida em relação à legislatura anterior, após a evolução da coalizão de esquerda nas eleições legislativas; ainda assim, a esquerda continuou minoritária, apesar de ter a maior bancada no Senado e a segunda maior na Câmara.

Quatro dias antes da posse, em 3 de agosto, o Estado-Maior Central (EMC) – frente mais poderosa dos dissidentes das FARC, que conta com dois mil membros – propôs a Petro um cessar-fogo bilateral para encontrar uma solução política ao conflito. O ELN e o Clã do Golfo também manifestaram interesse. Petro disse querer acordar uma “paz total” com todos os grupos armados da Colômbia.

Nos primeiros cem dias de mandato, completos em novembro de 2022, Petro contabilizou êxitos significativos no seu tripé de reformas prioritárias: mudança social, normalização de relações com a Venezuela e “paz total”. Conseguiu convencer a oposição no Congresso da necessidade de sua reforma tributária, com a qual pretende arrecadar cerca de US\$ 4 bilhões, em tempo expresso. A aprovação legislativa desse projeto foi realizada ainda em novembro e é considerada fundamental para financiar os programas sociais prometidos.

Na vertente negociadora de seu projeto de “paz total”, Petro também buscou entendimento tanto com o ELN quanto com os dissidentes das FARC e outros grupos do crime organizado. Petro

<sup>141</sup> Eles ganharam amplamente na capital, Bogotá, onde Petro já foi prefeito (2012-2015), e nas cidades litorâneas.

<sup>142</sup> O Partido Verde e o Partido Liberal são fundamentais para o estabelecimento da maioria congressual.

<sup>143</sup> Afirmções de Petro à comunidade internacional: “trocar a dívida externa por gastos internos para salvar e recuperar nossas florestas”; “reduzam a dívida externa e gastaremos o excedente salvando vidas humanas”.

<sup>144</sup> Devido a seu histórico de guerrilheiro e suas posições políticas, há desconfiança do mercado em relação a Petro, especialmente quanto à separação de Poderes, a eventuais desapropriações e a medidas protecionistas. Para contornar esse problema, em 2021 Petro afirmou que a Colômbia precisava de “democracia e paz”, e não de socialismo.

conseguiu reavivar o diálogo com os guerrilheiros do ELN preparando o terreno para negociar acordos concretos. No marco de sua estratégia de segurança, Petro pediu a Maduro que atuasse como “garante” nas negociações de paz com os guerrilheiros do ELN; nas negociações anteriores com as FARC, a voz do governo venezuelano teve peso decisivo. Segundo uma pesquisa de 2022, o projeto de “paz total”, com o qual o presidente pretende dismantelar os grupos armados, é a proposta governamental mais popular (51,2%). Em novembro, a Colômbia decidiu enviar 400 soldados para combater o narcotráfico na fronteira com Peru, Brasil e Equador, face ao aumento de homicídios e deslocamentos internos de população nos últimos meses. Também em novembro, o governo colombiano e o ELN concordaram em convidar Brasil, Chile e México como países garantes de seu processo de diálogo de paz, juntando-se aos também garantes Cuba, Noruega e Venezuela. As partes também disseram que convidariam Alemanha, Suécia, Suíça e Espanha para acompanhar o processo e que fariam esforços diplomáticos com o governo dos EUA para nomear um enviado especial para a Mesa de Diálogos de Paz.

O primeiro ciclo de negociações entre o governo colombiano e o ELN foi realizado durante 21 dias, entre novembro e dezembro de 2022, em Caracas. Também em dezembro, foi anunciado cessar-fogo entre o governo e cinco dos principais grupos armados do país, incluindo ELN e dissidentes das FARC. Dias depois, entretanto, não tendo o ELN renunciado à continuidade da luta armada, o cessar-fogo com esse grupo foi suspenso. O segundo ciclo de reuniões ocorreu entre 13 de fevereiro e 10 de março de 2023, na Cidade do México, e o Brasil indicou a embaixadora Glivânia Maria de Oliveira para chefiar a delegação brasileira na Mesa de Diálogos de Paz. Resultado desse ciclo, o Acordo do México definiu uma nova agenda das negociações de paz.

O terceiro ciclo de negociações com o ELN ocorreu, em Havana, entre o fim de abril e o início de junho de 2023. Como resultado, houve acordo de cessar-fogo bilateral, nacional e temporário (CFBNT) e acordo de participação da sociedade na construção da paz. No mês seguinte, novamente em Havana, houve a adoção e assinatura de nove protocolos que estabelecem as condições para o cumprimento, implementação, monitoramento e verificação do Acordo de Cessar-Fogo Bilateral, Nacional e Temporário entre o governo da República da Colômbia e o ELN, que entrou em vigor pleno no dia 3 de agosto, com duração inicial de 180 dias, e está sendo acompanhado por Mecanismo de Monitoramento e Verificação (VMM, na sigla em inglês). Houve, ainda, a adoção do Regulamento Operativo e do Plano de Trabalho do Comitê Nacional da Participação, cujo ato inaugural também foi realizado em 3 de agosto, em Bogotá. No início de agosto, o CSNU expandiu o mandato da Missão de Verificação da ONU, no país, estabelecida em 2017 no contexto dos acordos de paz com as FARC, para também monitorar a implementação do acordo entre governo e ELN. Entre meados de agosto e o início de setembro, realizou-se o quarto ciclo de negociações, em Caracas. O quinto ciclo, por sua vez, ocorreu entre o fim de novembro e meados de dezembro, no México e culminou com a assinatura de seis acordos. Entre os novos avanços, destacam-se a disposição das partes em criar condições para a prorrogação do CFBNT, o seguimento das atividades de participação da sociedade na construção da paz e a conformação de zonas para coordenação de ações humanitárias.

Entre janeiro e fevereiro de 2024, no sexto ciclo de negociações, realizado em Havana, o governo da Colômbia e o ELN anunciaram acordo para prorrogar por 180 dias o cessar-fogo bilateral, acordado em agosto de 2023. O novo acordo inclui, expressamente, a proibição do crime de sequestro: o ELN comprometeu-se formalmente, durante esse período, com a “suspensão das retenções de caráter econômico”, termo usado pelo grupo armado para definir o sequestro extorsivo de civis, um crime ao qual se resistiu a renunciar. O acordo foi anunciado em momento de tensão nos diálogos com o ELN, por conta dos sequestros e das demais ações armadas realizados

pelo grupo enquanto a Mesa de Diálogos de Paz estava instalada; ainda assim, as negociações com o ELN são as mais avançadas da paz total de Petro. As negociações foram congeladas, em fevereiro, em resposta às negociações do governo com uma facção dissidente, mas foram retomadas em abril, na Venezuela. Em 25 de maio, o governo Petro e o ELN assinaram, em Caracas, o primeiro acordo previsto na Agenda do México. O Acordo sobre o Desenvolvimento do Processo de Participação da Sociedade na Construção da Paz garante maior participação da sociedade civil nas negociações entre o governo e o ELN. Esperava-se que algum dos ciclos de negociações com o ELN, que tem entre suas inspirações originais a Teologia da Libertação, ocorresse no Vaticano; a Igreja Católica tem dado apoio ao processo de paz, e o papa Francisco, que apelou pela libertação incondicional e imediata de todos os sequestrados, declarou que tem muito interesse em receber a Mesa de Paz, por motivos históricos. Em agosto, entretanto, o cessar-fogo com o ELN formalmente se encerrou, não tendo sido renovado. Em setembro, o governo Petro suspendeu as negociações com o ELN, após um ataque atribuído ao grupo que deixou 26 feridos e dois mortos em uma base militar. Em novembro, entretanto, o governo e o ELN, na presença de representantes dos países garantes reuniram-se em Caracas e concordaram em retomar as negociações.

Em 15 de fevereiro de 2023, o governo Petro propôs ao legislativo a *lei de sometimiento*, pela qual os criminosos, em troca da redução de suas penas, colaborariam com o governo no combate ao crime organizados e ao narcotráfico. Os acusados teriam dez anos para que se entregassem. Eles deverão reconhecer sua responsabilidade, revelar a verdade às vítimas e oferecer-lhes reparação. Terão ainda de cooperar com as autoridades, revelando informações sobre o funcionamento das organizações e sobre seus membros, além de liberar reféns sequestrados. Os acusados teriam a garantia de serem julgados pela justiça comum e de que os tratados de extradição não seriam modificados. A oposição critica o projeto, acusando-o de patrocinar a impunidade.

Em março de 2023, o governo Petro anunciou o início de negociações de paz com o EMC, a maior dissidência das FARC. No mesmo mês, suspendeu o cessar-fogo bilateral com o Clã do Golfo, após alegações de ataque do grupo contra forças policiais. Em maio, após atentados contra populações indígenas perpetrados pelo EMC, o governo Petro suspendeu o cessar-fogo com esse grupo em algumas províncias, que foi retomado, em 8 de outubro, por um período de três meses, em paralelo com o anúncio de retomada da mesa de diálogo. Ainda em meados de setembro, o EMC havia decretado unilateralmente a cessação das ações ofensivas no país. O cessar-fogo com o EMC foi prorrogado por seis meses em meados de janeiro de 2024. Em março de 2024, contudo, Petro decretou a suspensão do cessar-fogo depois que quatro crianças indígenas foram assassinadas ao tentar fugir do EMC, para o qual haviam sido recrutadas. Segundo o decreto, membros do EMC atacaram civis, autoridades locais e forças de segurança, “demonstrando pouca disposição para a paz” e levando à necessidade de intervenção. Segundo Petro, não foram todas as frentes da organização que desrespeitaram o armistício, mas o fim do cessar-fogo é válido para todo o grupo. Em julho, houve nova suspensão do cessar-fogo, mas apenas com relação às facções que deixaram as negociações de paz. No fim de julho, “Iván Mordisco”, comandante da facção do “Estado-Maior Central” que não participa dos diálogos de paz com o governo, anunciou a criação de uma nova estrutura armada. “Mordisco” declarou que o novo grupo será nomeado “Nuevo Estado-Maior Central” e criticou também os membros da facção liderada por “Calarcá Córdoba”, que segue em negociações com o governo, acusando-a de promover a violência, a criminalidade e a indisciplina. Um dos principais líderes do EMC se disse cético em relação a um acordo de paz definitivo até o fim do mandato de Petro. Além disso, há uma percepção de que a situação de



segurança no país se tem deteriorado na Colômbia, o que dificulta o sucesso do plano de paz de Petro.

No início de 2023, a vice-presidenta da Colômbia, Francia Márquez, assumiu o Ministério de Igualdade e Equidade, criado pelo governo de Gustavo Petro e aprovado, em dezembro de 2022, pelo Legislativo do país. A mesma Francia Márquez denunciou, em janeiro de 2023, um plano de atentado contra sua vida. O artefato explosivo foi encontrado no local onde reside e desativado por sua equipe de segurança. Em junho de 2024, o pai e o sobrinho da vice-presidenta Márquez sofreram um atentado a tiros na rodovia Suárez-Cali, no sudoeste do país. Em julho, teria havido uma tentativa de assassinato contra o presidente Petro.

Em abril de 2023, em razão das dificuldades legislativas em aprovar as reformas propostas, em especial na área de saúde, Petro desfez a coalizão com partidos liberais e modificou profundamente seu gabinete. A reforma da saúde acabou sendo arquivada no Congresso no ano anterior.

Em agosto de 2023, o filho mais velho de Petro, Nicolás, foi preso, acusado de lavagem de dinheiro e enriquecimento ilícito. Nicolás teria revelado, ainda, que um homem condenado por narcotráfico deu dinheiro para a campanha presidencial de seu pai.

Com dificuldades para aprovar reformas sociais e com apoio cada vez mais fragmentado, em março de 2024, Petro propôs, em comício, que a Colômbia precisaria de uma nova constituição, por meio da instalação de uma assembleia constituinte. Em abril de 2024, foi realizado o maior protesto contra Petro até então. As centenas de milhares de manifestantes protestavam contra a proposta de reforma do sistema de saúde, a política de “Paz Total” com as FARC e o ELN e a crise hídrica que obriga dez milhões de pessoas a racionarem água em Bogotá. Em junho, o Congresso colombiano aprovou a reforma da previdência, uma das bandeiras de Petro, que sancionou a nova legislação em julho.

No final de maio de 2024, Álvaro Uribe tornou-se alvo do primeiro processo contra um ex-presidente da Colômbia, em um caso iniciado por ele próprio, mas que se virou contra si. Em 2012, Uribe acusou procuradores e um político de esquerda de subornarem paramilitares presos para que testemunhassem contra Uribe, porém, em 2018, a Suprema Corte rejeitou a denúncia e passou a investigar a suspeita de que, na realidade, fora o ex-presidente quem subornou os paramilitares para que difamassem seus adversários políticos. Em agosto de 2020, Uribe, então senador, renunciou ao cargo para evitar a prisão domiciliar ordenada pela Suprema Corte e fazer o processo reiniciar em um juízo de primeira instância. Considerado uma das figuras mais influentes do país, o político ganhou popularidade pelo enfrentamento tenaz às guerrilhas, porém investigações recentes sobre violações de direitos humanos nesse combate têm abalado a sua imagem.

Em julho de 2024, o Ministério do Meio Ambiente colombiano anunciou a menor taxa de desmatamento dos últimos 23 anos. A redução na velocidade de desmatamento é consequência de políticas ambientais que remuneram os residentes de florestas para que não cortem árvores para abrir espaço para outras atividades, como agricultura. A preservação de florestas também tem sido incluída nas negociações com as guerrilhas. Apesar disso, em 2024, o desmatamento na Colômbia deve registrar aumento devido aos efeitos do *El Niño*, que deixou a floresta mais seca.

O Conselho Nacional Eleitoral (CNE) da Colômbia anunciou, em outubro de 2024, a abertura de uma investigação contra o presidente Gustavo Petro, dizendo que sua campanha eleitoral de 2022 violou limites orçamentários estabelecidos na lei. O CNE colombiano não tem poder de destituir Petro, mas pode recomendar um julgamento no Congresso. Em resposta, Petro afirmou que “o golpe começou”. O presidente Lula manifestou-se em solidariedade, tendo afirmado que Petro sofre perseguição política.

## b) Política externa do Governo Petro (2022-presente)

Em termos de política externa, os governos anteriores da Colômbia haviam buscado aprofundar suas relações com a Ásia, foi mantido pelo presidente Petro. Esse esforço resultou no fortalecimento das relações bilaterais com a Coreia do Sul, o Japão e a China. Com relação a esta última, trata-se atualmente da segunda maior parceira comercial da Colômbia, atrás apenas dos EUA. O governo colombiano, nesses termos, estabeleceu uma parceria estratégica com a China em visita a Pequim.

No ano 2000, a China ocupava a modesta 37ª posição. O país é a quarta maior economia da América Latina, além de ser o maior recebedor de financiamento estadunidense na região. Além disso, os governos da Colômbia também vêm indicando como fatores que expandem a produção de coca no país o poder de compra do dólar, e a ação de traficantes brasileiros e mexicanos, que buscam expandir suas ações na Colômbia.

A política externa colombiana sob Petro, tendo como referência seu programa de governo, atrela a atuação do país a objetivos domésticos, como a redução da pobreza, a transição energética e o combate à mudança do clima, com ênfase na cooperação com vizinhos para a preservação amazônica e potencial para aproximação com o Brasil e os vizinhos sul-americanos em temas ambientais. A Colômbia busca dividir o protagonismo com o Brasil na revigoração da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). À margem da cúpula sul-americana em Brasília, em maio de 2023, Petro anunciou que a Colômbia retornará para a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Ademais, a Colômbia presidirá a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2025.

Em relação aos direitos humanos, já no início do governo, em 24 de agosto de 2022, Petro anunciou a saída da Colômbia da Declaração do Consenso de Genebra<sup>145</sup>, sob a justificativa de que os direitos de meninas e mulheres devem ser respeitados. Em fevereiro de 2022, a Corte Constitucional colombiana já tinha declarado a constitucionalidade da interrupção voluntária da gravidez até a 24ª semana de gestação; porém, em maio de 2022, no final de seu governo, Duque aderiu ao Consenso de Genebra, indo contra o entendimento da Corte.

A “normalização gradual” das relações com a Venezuela, após anos de diferenças irreconciliáveis, tem sido um dos principais focos da ativa diplomacia colombiana. Em agosto de 2022, as relações com a Venezuela, rompidas em 2019, foram reestabelecidas, ainda que, no mesmo mês, Petro tenha manifestado apoio às pessoas que buscam asilo político e refúgio em seu país, tendo negado a extradição de 23 pessoas à Venezuela. No final de 2022, os respectivos embaixadores assumiram seus cargos e foi reaberta a extensa e porosa fronteira de mais de 2.200 km. O trânsito de cargas pelas pontes binacionais foi lentamente restabelecido, e há uma incipiente reconexão aérea entre Bogotá e Caracas. Petro e Maduro já realizaram seu esperado primeiro encontro na capital venezuelana, no dia 1º de novembro de 2022. Na agenda de trabalho, foram discutidos temas como o comércio na fronteira e o retorno da Venezuela ao sistema de direitos humanos interamericano e à Comunidade Andina de Nações (CAN).

Em 16 de fevereiro de 2023, Petro e Maduro encontram-se na fronteira dos dois países e anunciaram a retomada do acordo comercial de 2011, em vigor desde 2012, mas congelado desde 2019. O acordo de alcance parcial de 2011, assinado no contexto da retirada da Venezuela da

---

<sup>145</sup> Iniciativa conservadora, com forte atuação antiaborto, lançada em outubro de 2020 e copatrocinada, entre outros, por Brasil, Egito, EUA (que, com a posse de Biden, se retirou da declaração em janeiro de 2021), Hungria, Indonésia e Uganda.

CAN, estabelecia preferências tarifárias e critérios para o comércio bilateral, que chegara a US\$ 7,2 bilhões anuais, em 2008. Em 2022, com o reestabelecimento do trânsito de cargas entre os dois países, o comércio atingiu US\$ 1,2 bilhão após ter chegado a US\$ 400 milhões por ano, devido a ruptura entre os vizinhos. O novo acordo assinado no encontro bilateral, na forma de protocolo adicional ao anterior, lança as bases, segundo Nicolás Maduro, de uma “Zona Econômica Especial” entre Venezuela e Colômbia. O Acordo de 2023 prevê o estabelecimento de procedimentos para fixar tarifas, normas sanitárias; o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias; e propostas para aumentar o fluxo de comércio de bens e de serviços. Ademais, foi assinado um Acordo para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos entre a Colômbia e a Venezuela. Em abril de 2023, a Colômbia organizou conferência internacional sobre a Venezuela, que contou com representantes do governo e da oposição venezuelanos e de representantes de cerca de vinte parceiros, como o Brasil (Celso Amorim), os EUA e a União Europeia (UE), e resultou em declaração sobre necessidade de estabelecer um cronograma para eleições livres e um levantamento progressivo das sanções contra a Venezuela. Em junho de 2024, a Colômbia anunciou que estenderá *status* de proteção temporário aos responsáveis por cerca de 270 mil migrantes menores venezuelanos residentes no país, os quais já desfrutavam desse *status* desde 2017. Após as eleições presidenciais venezuelanas de julho de 2024, o governo Petro não reconheceu a vitória de Maduro, tampouco da oposição, e atuou de maneira articulada com o Brasil na defesa da apresentação das atas eleitorais. No início de dezembro, manifestantes venezuelanos foram às ruas de Bogotá para pedir que a Colômbia apoie investigação do TPI contra Maduro.

Com relação aos EUA, em outubro de 2022, o secretário de Estado Antony Blinken realizou visita oficial à Colômbia, onde se reuniu com Petro para discutir temas como política antidrogas e migrações, em especial o fluxo pela selva de Darién, na fronteira entre a Colômbia e o Panamá. Petro defendeu uma perspectiva mais flexível quanto ao problema das drogas, com maior ênfase na reforma agrária, para oferecer alternativas econômicas aos agricultores, do que na criminalização da produção. Blinken parabenizou Petro pelo seu compromisso com a plena implementação do Acordo de Paz de 2016 e pela acolhida humanitária de mais de 2,4 milhões de venezuelanos, afirmando que a concessão de *status* de proteção temporária por dez anos a esses migrantes é um modelo de política migratória para o mundo. Em abril de 2023, Colômbia, EUA e Panamá anunciaram acordo trilateral para tentar frear o aumento de migração ao território norte-americano por meio da selva de Darién (Panamá). Mais de cem mil pessoas já haviam cruzado a região nos primeiros meses do ano. Em março de 2024, as autoridades colombianas fecharam uma passagem no Darién, após a polícia colombiana ter detido dois capitães de barcos usados para a travessia ilegal de migrantes pela selva. Com o fechamento, milhares de migrantes se aglomeraram em duas cidades colombianas próximas, que não dispunham de alimento ou infraestrutura para recebê-los. A passagem foi reaberta poucos dias depois.

Em abril de 2023, Petro viajou a Washington, onde, além de participar do Fórum Permanente da ONU sobre Assuntos Indígenas e do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), se reuniu com o presidente Biden, quando trataram de migrações, políticas sobre drogas, mudança do clima, transição energética e Venezuela. O presidente colombiano elogiou o anúncio estadunidense de recursos para o Fundo Amazônia e propôs a possibilidade de trocar dívida pública por ações climáticas em todo o mundo, a partir dos direitos especiais de giro do Fundo Monetário Internacional (FMI). Biden disse a Petro que Colômbia é a “chave do Hemisfério”, uma “pedra angular” na América Latina.

Em maio de 2023, a vice-presidente Francia Márquez realizou visita ao continente africano, tendo passado por África do Sul, Etiópia e Quênia, como parte da Estratégia África 2022-2026 do

governo colombiano, que estabeleceu como objetivo priorizar o relacionamento com a África, inclusive atividades de cooperação Sul-Sul, bem como progredir na agenda de igualdade e de equidade raciais. Em julho, recebeu sua homóloga brasileira, a ministra Anielle Franco, na comemoração do Dia da Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha, quando os dois governos assinaram memorando de entendimento sobre iniciativas de cooperação para a promoção da igualdade racial.

Em julho, a Colômbia venceu, na Corte Internacional de Justiça (CIJ), caso contra a Nicarágua, que deseja ampliar sua plataforma continental para além da fronteira marítima entre os dois países, definida pela própria corte em caso anterior. Após o resultado, o governo Petro indicou que buscaria concertar-se com Manágua, após anos de disputas lindeiras levadas à máxima instância judicial do sistema das Nações Unidas.

Em setembro, mesmo mês em que a Colômbia sediou conferência latino-americana e caribenha sobre drogas, que contou com a participação do presidente mexicano López Obrador, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime divulgou que o cultivo de cocaína na Colômbia atingiu nível recorde de 2022, de 230 mil hectares, um incremento de 13% com relação a 2021. Em outubro de 2024, foi divulgado um novo recorde: 253 mil hectares em 2023.

Em outubro de 2023, após o início do conflito entre Israel e o Hamas, o presidente Petro comparou o cerco israelense de Gaza a ações nazistas. Israel, em represália, anunciou a suspensão de suas exportações militares para a Colômbia, e Petro ameaçou cortar as relações entre os países, além de anunciar que abriria uma embaixada em Ramalá e chamar seu embaixador em Israel para consultas. Em abril de 2024, a Colômbia solicitou participar da ação perante a CIJ promovida pela África do Sul contra Israel por genocídio. No mês seguinte, Petro anunciou o rompimento de relações diplomáticas com Israel, o segundo do subcontinente a fazê-lo, após a Bolívia, e, posteriormente, ordenou a instalação de uma embaixada em Ramallah, na Cisjordânia. Em junho, Petro anunciou a suspensão de exportações de carvão colombiano para Israel enquanto este país mantiver tropas em Gaza. Enquanto o carvão colombiano representa 50% das importações do produto mineral para Israel, as exportações para esse país representam menos de 4% das exportações totais de carvão da Colômbia.

Em outubro de 2023, Petro visitou a China, e as relações entre os dois países foram elevadas ao patamar de parceria estratégica. Em outubro de 2024, a Colômbia anunciou que se somará à Iniciativa Cinturão e Rota.

Em dezembro de 2023, a Colômbia teve atuação de destaque na 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), tendo passado a integrar a iniciativa intitulada “Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis” (TNPCF), que é composta majoritariamente por ilhas do Pacífico. O posicionamento internacional do país em relação a este tema reflete a decisão doméstica de não outorgar novas concessões de exploração de hidrocarbonetos. O país também foi anunciado como sede da próxima COP da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB).

Em janeiro de 2024, o presidente da Argentina, Javier Milei, chamou seu homólogo colombiano de assassino comunista; por sua vez, o governo colombiano convocou seu embaixador em Buenos Aires após essa ofensa. O Ministério de Relações Exteriores da Colômbia emitiu comunicado no qual o governo rechaçou energicamente essa declaração que atenta contra a honra do presidente Gustavo Petro. No final de março, Milei repetiu as ofensas a Petro, e a Colômbia chega a anunciar a expulsão dos diplomatas argentinos, mas as diplomacias dos dois países

atuaram para evitar o rompimento de relações. A chanceler Diana Mondino visitou a Colômbia em abril para restaurar as relações bilaterais.

Em abril de 2024, Petro sugeriu a Maduro e Manuel Rosales, candidato da oposição, que a Venezuela realizasse um plebiscito em meio às eleições presidenciais, a fim de garantir que quem vencesse a eleição não perseguiria o candidato derrotado. Durante visita de Lula à Colômbia, no mesmo mês, o presidente brasileiro concordou com a ideia. Tanto o Brasil quanto a Colômbia já manifestaram preocupação quando ao andamento do processo eleitoral na Venezuela e ao respeito ao Acordo de Barbados, mas também repudiaram as sanções unilaterais contra o país, após os EUA anunciarem o retorno de sanções contra a Venezuela.

Em junho de 2024, a Colômbia decidiu cancelar sua participação na cúpula pela paz na Ucrânia, realizada na Suíça, criticando-a como uma iniciativa que busca formar blocos para a guerra ao invés de contribuir para a paz. Em 2023, a Colômbia, que é aliada da OTAN, já se havia recusado a enviar armas para Ucrânia.

Em outubro de 2024, a Colômbia sediou, em Cáli, a COP16 da Convenção da Diversidade Biológica. O governo colombiano precisou reforçar a segurança da COP16 por ameaças do Estado-Maior Conjunto.

## IV. Equador

### a) Situação Nacional

Durante o Império Espanhol, a história equatoriana esteve relacionada à Real Audiência de Quito, jurisdição pertencente ao Vice-Reino do Peru. O Equador teve sua independência declarada da Grã-Colômbia em 1830, após quase duas décadas de um processo iniciado pela primeira Constituição de Quito.

O Equador é atualmente uma república unitária e descentralizada, cuja divisão político-administrativa compreende 24 províncias, subdivididas em cantões e paróquias. É um Estado social, democrático, de Direito e plurinacional, sendo Quito a sua capital. O país adota o sistema presidencialista de governo. A Assembleia Nacional é unicameral e é composta por 137 parlamentares, divididos em doze comissões permanentes. Além dos três poderes convencionais, o sistema político do Equador conta com mais dois poderes, chamados de “Funções”: a de Transparência e Controle Social, e a Eleitoral.

O Equador está localizado na porção noroeste da América do Sul, fazendo fronteira ao norte com a Colômbia e ao leste e ao sul com o Peru. É o sétimo país mais populoso da América do Sul e a sexta maior economia da região. Além do território continental, o Equador tem soberania sobre as ilhas Galápagos, localizadas a cerca de mil quilômetros da costa sul-americana. O litoral equatoriano é banhado pelo oceano Pacífico e o seu território é dividido pela cordilheira dos Andes, que corta o país de norte a sul; do lado ocidental, ficam planícies extensas e o golfo de Guayaquil, enquanto do lado oriental está a Amazônia. O Equador é um dos países com maior biodiversidade do mundo e dispõe de recursos minerais abundantes.

Em termos de economia, o país possui um produto interno bruto (PIB) de aproximadamente US\$ 116 bilhões, segundo o Banco Mundial, resultando em um índice *per capita* de aproximadamente US\$ 6 mil, menor que o brasileiro. A economia do Equador está fortemente vinculada a suas importantes reservas de petróleo, que representam parcela considerável das exportações do país e das receitas do governo, mas o PIB está principalmente ancorado em serviços (60%), com participação significativa da indústria (33%). Embora com participação pequena, as atividades agrícolas equatorianas tornam o país um dos maiores produtores de banana, coco e óleo de palma. O país tem como principais produtos de exportação o petróleo bruto e camarões, além de bananas. A atividade mineradora também é relevante, mas gera diversos conflitos com povos indígenas, geralmente contrários à exploração. Há, entretanto, a intenção de tornar a economia do país mais diversificada. O Equador adota o dólar estadunidense como moeda oficial desde 2000. Atualmente, o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,765 (2022).

### b) O Equador desde a redemocratização

Em 1976, durante os governos da ditadura militar equatoriana, instaurada para evitar uma transição do país ao comunismo, é iniciado o processo de retorno à democracia, após pressões internas e externas. Tal fenômeno ocorre a despeito do crescimento econômico vertiginoso da década, decorrente das receitas do petróleo e da integração do país ao Pacto Andino, em 1969. Em 1978, o país, após referendo, aprova uma nova constituição democrática. Em 1979, após 17 anos de ditadura militar, o primeiro presidente democraticamente eleito assume o poder, inaugurando duas décadas de dificuldades econômicas, com baixo crescimento crônico, em virtude do aumento dos juros internacionais, do efeito dos problemas climáticos sobre a produção agrícola, da eventual

redução do preço do petróleo, da corrupção generalizada e, finalmente, da crise bancária dos países emergentes, em 1998 e 1999, que leva à completa dolarização da economia, política mantida até a atualidade. Houve, ainda, frequente alternância de poder entre grupos políticos distintos, sem mudanças estruturais significativas.

Em 1995, devido aos desentendimentos quanto às fronteiras previstas no Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, celebrado em 1942, para definir as lindes entre o Peru e o Equador, e aos posteriores incidentes fronteiriços, é deflagrada a Guerra do Cenepa. Trata-se de um conflito localizado, que dura pouco mais de um mês, culminando, em 1998, na Ata de Brasília, documento que, após intensos esforços de mediação internacional, especialmente por parte do governo brasileiro, encerra um dos mais antigos conflitos territoriais do continente. Em 1999, a fronteira foi formalmente demarcada, e a missão militar de observação que havia sido deslocada para a região, formalmente denominada Missão de Observadores Militares Equador - Peru (MOMEPE), foi encerrada.

Em 2000, após protestos de grupos indígenas, há uma tentativa de golpe de Estado, a qual culmina na renúncia do presidente Jamil Mahuad e na ascensão do vice-presidente Gustavo Noboa ao poder, que implementa uma política de apaziguamento, além de políticas econômicas restritivas, com apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 2002, o coronel reformado Lucio Gutiérrez, parte da tentativa de golpe anterior, ganha as eleições, embora sem governabilidade legislativa. Ele adotou política doméstica clientelista e política externa próxima aos Estados Unidos (EUA), com apoio ao “Plano Colômbia”. Em 2005, com o recrudescimento da oposição, Gutiérrez foi destituído pelo Congresso, sendo substituído pelo vice-presidente Alfredo Palacio, que executou um governo frágil, com algumas reformas nacionalizantes em hidrocarbonetos.

### c) O Equador de Rafael Correa e Lenin Moreno

Em 2006, Rafael Correa, do Movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana (PAIS), vence as eleições com promessas de combater o neoliberalismo e realizar reformas radicais, inclusive por meio da convocação de uma Assembleia Constituinte, uma de suas primeiras medidas. As eleições para tal assembleia deram ampla maioria para o grupo de Correa. Em 2008, a nova constituição foi aprovada, por meio de referendo, possibilitando a implementação das reformas de esquerda. Dado o cenário mundial de altos preços de *commodities*, o governo conseguiu sustentar o alto crescimento econômico, o aumento do Estado e a realização de reformas sociais. Correa manteve-se como presidente equatoriano por dez anos, vencendo três eleições consecutivas. Isso foi possível, inicialmente, porque, segundo as disposições da nova Constituição, não seriam computados os mandatos anteriores para contagem de reeleições, sendo apenas uma permitida para cargos executivos<sup>146</sup>. Seu legado é controverso, com redução da pobreza e da desigualdade, mas acusações de corrupção, de populismo e de aparelhamento estatal.

Em termos de política externa, Rafael Correa descrevia-se como “anti-imperialista”, gerando atritos com os EUA. O governo equatoriano encerrou, em 2009, as operações de combate ao tráfico de drogas conduzidas em parceria com os EUA, que não tiveram o acordo de utilização

---

<sup>146</sup> Durante o terceiro mandato de Rafael Correa, em 2015, foi aprovada emenda que permitia a “reeleição indefinida”, sem limites de mandatos. No entanto, tal prerrogativa, por entrar em vigor apenas depois das eleições de 2017, não poderia ser utilizada pelo então presidente, que apoiou Lenin Moreno. Em 2016, houve um movimento para um referendo que permitisse a Correa disputar sua terceira reeleição, que perdeu força após declarações do próprio presidente de que não o faria. A “reeleição indefinida” jamais foi utilizada e foi banida em 2018, no governo Moreno.

de base militar em território equatoriano renovado. Em 2011, expulsou a embaixadora norte-americana. Em 2012, Correa garantiu asilo diplomático, na embaixada equatoriana em Londres, a Julian Assange, fundador do WikiLeaks. Em 2013, o Equador retirou-se de um acordo preferencial de comércio com os EUA, alegando que o país o utilizou como chantagem em relação ao pedido de asilo de Edward Snowden. Ao mesmo tempo, as relações com a China passaram a ter um papel mais relevante na política externa equatoriana, uma vez que o país asiático se tornou um mercado crescentemente importante para as exportações, além de uma grande fonte de investimentos, por meio de empréstimos com menor grau de condicionalidades que aqueles obtidos em outras fontes. Destaca-se, ainda, a implementação de uma política migratória progressista, decorrente do reconhecimento, pela nova Constituição, do direito a migrar, e a vedação a identificar qualquer ser humano como ilegal por sua condição migratória.

Sob Correa, o Equador esteve engajado nas principais iniciativas de integração regional. Em 2008, o país foi um dos fundadores da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), oferecendo a sua capital, Quito, como a sede da organização, construída em Mitad del Mundo, e, no ano seguinte, passou a integrar a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). No geral, as relações com o entorno regional foram muito positivas, especialmente com governos de esquerda. Em 2008, com a realização de uma operação contra guerrilhas por parte da Colômbia em território equatoriano, as relações com esse país abalaram-se: enquanto Equador e Venezuela denunciavam as violações à soberania equatoriana, a Colômbia acusava os dois países de apoio às Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC). No mesmo ano, Correa expulsou o embaixador colombiano em Quito e rompeu as relações diplomáticas com a Colômbia, restabelecidas apenas no ano seguinte. Uma semana após o incidente, a questão foi abordada em reunião do Grupo do Rio, na República Dominicana. A UNASUL, à época, encontrava-se em processo de consolidação, mas, por convocação do presidente boliviano, Evo Morales, os chanceleres dos países-membros reuniram-se às margens do encontro em Santo Domingo. Ademais, Correa endossou a ideia de estabelecer uma “Organização dos Estados Latino-americanos”, objetivando a criação de uma entidade semelhante à OEA, porém sem a participação dos EUA.

A partir de 2014, com baixa significativa e duradoura dos preços das *commodities*, a economia equatoriana passa a crescer menos e a acumular dívidas. Em 2017, Correa, por não ter o direito de disputar a terceira reeleição, apoia a candidatura de seu antigo vice<sup>147</sup>, Lenín Moreno, também do PAIS, que, contudo, se distancia das políticas do antecessor logo após a eleição. Em 2018, foi realizado referendo que restringe a reeleição para o mesmo cargo executivo a apenas um mandato, mesmo que não sucessivo, o que barrou a possibilidade de eventual retorno de Correa ao poder no futuro.

Dada a trajetória econômica insustentável dos anos precedentes, Moreno viu-se forçado a adotar políticas de austeridade. Em 2019, o governo do Equador precisou recorrer à ajuda financeira do FMI e a implementar reformas impopulares, para poder tentar impulsionar a recuperação econômica do país. Protestos violentos, com forte participação de movimentos indígenas e com apoio do ex-presidente Correa, irromperam após o presidente Moreno anunciar o fim de um subsídio aos combustíveis para cumprir as metas impostas pelo acordo de liquidez. O fim do benefício, que existia há 40 anos, provocou aumento de até 123% nos preços. Em resposta à agitação social, o governo decretou “estado de exceção” e mudou temporariamente sua sede da capital Quito para Guayaquil. A crise deixou mortos, além de centenas de feridos e presos, e provocou desabastecimento em algumas regiões por conta dos bloqueios de estradas.

---

<sup>147</sup> Lenín Moreno foi vice de Rafael Correa somente em seus dois primeiros mandatos, de 2007 a 2013.



Eventualmente, Moreno revogou a medida que cortava o subsídio e anunciou que faria ajustes no plano negociado com o FMI. Uma equipe do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) foi ao Equador investigar alegações de violações de direitos humanos durante a repressão aos protestos. Além dos problemas econômicos e sociais, a pandemia de COVID-19 também apresentou um cenário desafiador para Moreno. O Equador foi palco de uma das maiores crises sanitárias à época, com quantidade altíssima de óbitos concentrada em curto período de tempo, gerando sobrecarga nos serviços públicos afetados pela situação.

Em política externa, Moreno também se afastou das políticas de seu predecessor. Em 2018, deixou a ALBA e, no ano seguinte, abandonou a UNASUL, requisitando a devolução do prédio onde funcionava esta organização. O Equador, ainda, rompeu relações diplomáticas com a Venezuela de Nicolás Maduro e passou a integrar o Fórum para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), embora não tenha participado formalmente do Grupo de Lima. Economicamente, buscou estreitar laços com a Aliança do Pacífico (AP), à qual deseja aceder. Em 2019, permitiu que a Scotland Yard prendesse Julian Assange, ainda asilado na embaixada do país em Londres, após coordenação com a diplomacia britânica. Ademais, a melhora das relações com os EUA, maior parceiro comercial e destino da imigração de equatorianos, era uma das prioridades de Moreno. Ainda em 2019, autorizou os EUA a operarem aviões militares nas ilhas Galápagos. Em 2020, com a visita do mandatário equatoriano a Washington, foi realizado o primeiro encontro entre os presidentes dos dois países em dezessete anos.

#### d) As eleições de 2021 e o governo Lasso

Em julho de 2020, o Conselho Eleitoral do Equador suspendeu o Partido Força de Compromisso Social (FCS), que apoia Rafael Correa. O ex-presidente alega ser alvo de perseguição política pelo governo Moreno. Em 2021, são realizadas eleições gerais, em que se enfrentaram Andrés Arauz, afiliado ao ex-presidente Rafael Correa, Yaku Pérez, da esquerda indígena oposta a Correa, e Guillermo Lasso, ex-banqueiro, alinhado à direita liberal e pleiteando o cargo pela terceira vez. Após um primeiro turno apertado, os equatorianos elegeram, com 52% dos votos, no segundo turno, Guillermo Lasso como o presidente do país. As eleições legislativas ocorreram em simultâneo, sendo eleitos os integrantes do Parlamento Andino e da Assembleia Nacional. A coalizão de Arauz, chamada União pela Esperança (UNES), obteve 48 cadeiras no Parlamento, seguida pela aliança Pachakutik-Minka por la Vida, que apoiou Pérez, com 27 cadeiras, pelo Partido Social Cristão (19), pela Esquerda Democrática (18) e, finalmente, pelo movimento Criando Oportunidades (CREO), de Lasso, com doze.

O quadro de instabilidade constante pelo qual passa o Equador se amplificou no mandato de Lasso. Há desafios de governabilidade em um cenário parlamentar de grande fragmentação – a base de Lasso não chega a 20% dos 137 parlamentares da Assembleia Nacional, a despeito de a popularidade do presidente ter chegado a índices bastante altos no marco do plano de vacinação exitoso contra a COVID-19. Entre as crises enfrentadas, é possível destacar algumas situações específicas, com impactos na governabilidade equatoriana. O primeiro caso veio em setembro de 2021, com o massacre na Penitenciária de Guayaquil, com 119 mortos, em grave crise carcerária e de segurança pública<sup>148</sup>. Houve várias outras rebeliões penitenciárias que seguiram tal

---

<sup>148</sup> Em março de 2022, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) afirmou que, no Equador, devido à ausência de controle efetivo por parte do Estado das prisões, estas são controladas pelos próprios delinquentes.

episódio<sup>149</sup>. Ainda, a violência urbana registrou recordes de crescimento, atingindo o maior patamar desde a década de 1980, quando as estatísticas passaram a ser divulgadas. Quase ao mesmo tempo, vieram à tona denúncias de que Lasso se valera de paraísos fiscais, conforme dados revelados pela investigação *Pandora Papers*. Os dois episódios causaram grande declínio no apoio ao presidente equatoriano.

Em junho de 2022, eclodiu movimentação nacional contra o governo Lasso, reivindicando redução no preço dos combustíveis e o controle de preços de alimentos, entre outras medidas de urgência. Nos 18 dias da mobilização, com grande adesão de povos indígenas, rodovias e cidades foram bloqueadas, órgãos públicos e poços de petróleo foram ocupados, e enfrentamentos levaram a mortes, desaparecimentos e centenas de feridos. À época das manifestações, capitaneado pelo grupo parlamentar ligado a Rafael Correa, o primeiro processo de *impeachment* é iniciado, mas resulta inexitoso, embora por uma margem de meros oito votos. Durante seu governo, Lasso recorreu diversas vezes ao estado de exceção, decretado nas províncias mais afetadas por homicídios e atentados, além de ter autorizado flexibilização no porte de armas para civis.

Em outubro de 2022, Lasso propôs um referendo para aprovação de diversas emendas à Constituição, sendo uma delas rechaçada pela Suprema Corte. As propostas versavam sobre segurança, fortalecimento da democracia e meio ambiente. A proposta rechaçada pela Suprema Corte permitiria que o Exército trabalhasse em conjunto com a polícia no enfrentamento ao crime organizado e ao narcotráfico. A Suprema Corte equatoriana considerou que essa emenda teria de ser aprovada pelo Parlamento. Em dezembro de 2022, Lasso solicitou ao Congresso que fizesse essa mudança na Constituição nacional. Mais especificamente, o referendo tratou da possibilidade de extradição de nacionais por delitos relacionados ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, da redução do número de congressistas, da exigência de número mínimo de filiados para movimentos políticos, da autonomia do Ministério Público (*Fiscalía General del Estado*), da transferência da competência para indicar certas autoridades do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social (CPCCS) para o Parlamento, da eleição dos membros do CPCCS pelo Parlamento em vez do voto popular direto, da criação de um subsistema de proteção hídrica no Sistema Nacional de Águas Protegidas e da garantia de compensação financeira a quem prestar serviços ambientais. As propostas do referendo buscavam centralizar os poderes do Estado, principalmente com o esvaziamento do CPCCS, que é uma esfera de controle das ações dos demais poderes. Uma vez que o referendo ganhou contornos plebiscitários, a inclusão das propostas ambientais, que contam com amplo consenso social e político, foi criticada como sendo uma maneira de o governo Lasso garantir votos favoráveis à proposta e criar uma imagem de que tem apoio popular.

O referendo constitucional foi realizado em 5 de fevereiro de 2023, juntamente com as eleições de prefeitos e governadores. Cerca de 45% dos eleitores participaram do processo, e o resultado foi uma dura derrota para Lasso. Todas as propostas, inclusive as que tratavam de meio ambiente, foram rechaçadas e o partido do ex-presidente Rafael Correa foi o grande vencedor das eleições, com a vitória de nove governadores. O partido de Lasso perdeu também nas principais municipalidades do país.

Em paralelo, em março de 2023, o Ministério Público equatoriano pediu a prisão domiciliar do ex-presidente Lenín Moreno, por suspeita de corrupção. Moreno e outros 36 réus são acusados

---

<sup>149</sup> Em julho de 2023, o presidente Guilherme Lasso declarou estado de emergência nas penitenciárias por 60 dias, após a irrupção de confrontos generalizados que levaram à morte de dezenas de pessoas e à tomada de cerca de cem agentes penitenciários como reféns. Em agosto, dezenas de agentes penitenciários foram tomados reféns em seis prisões no país.

de terem recebido suborno de quase US\$ 76 milhões oriundos da construção da maior hidrelétrica do país, Coca-Codo Sinclair, que custou US\$ 2,3 bilhões.

Ainda em março de 2023, uma comissão anticorrupção da Assembleia Nacional, órgão unicameral correspondente ao Congresso equatoriano, recomendou o julgamento político de Guillermo Lasso por suposta corrupção, dando início à segunda tentativa do Legislativo de remover Lasso da presidência. No final daquele mês, a Corte Constitucional aprovou a admissibilidade de pedido de *impeachment*, que foi iniciado pela Assembleia Nacional em maio. Debilitado parlamentarmente, Lasso recorreu, em 17 de maio, ao dispositivo constitucional conhecido como “morte cruzada”, que lhe permite dissolver o Congresso, passar a governar por decretos e convocar eleições antecipadas para o Executivo e para o Legislativo, extinguindo o processo de *impeachment* em curso. Esse dispositivo, até então não utilizado por nenhum mandatário, havia sido instituído pela Constituição de 2008.

Em política externa, pode-se afirmar que Lasso não representou uma verdadeira ruptura política, mantendo uma linha pragmática, que também caracterizou o governo de seu antecessor.

Com os EUA, Lasso procurou estreitar as relações em temas econômicos e securitários. Em questões econômicas, destaca-se o início das negociações de um acordo comercial, em 2020. Quanto às questões de cooperação em segurança, o presidente equatoriano propôs, em 2022, durante a IX Cúpula das Américas, o “Plano Equador”, iniciativa similar ao Plano Colômbia, de cooperação no combate a narcóticos. A ajuda externa<sup>150</sup> é uma faceta muito relevante das relações do país com os EUA, estando, em parte vinculada ao combate a narcóticos. Em 2022, nos EUA, Lasso reuniu-se com Biden, após a aprovação, em Washington, do “Ato de Parceria com o Equador”<sup>151</sup>, com medidas para fortalecer a governança democrática, a cooperação em segurança e os laços econômicos e comerciais entre os dois países. A Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) tem realizado generosas doações anuais para a contenção da pandemia e para a acolhida das centenas de milhares de refugiados venezuelanos que chegam ao país.

Lasso tem dado bastante atenção a temas econômicos multilaterais, realizando grande ofensiva de abertura de mercados para os produtos do país. Além das negociações com os EUA, o governo empreendeu esforços para tornar-se membro de pleno direito da AP, instituição da qual já é membro observador, buscando, portanto, acordo de livre comércio com México, uma vez que já possui tratados similares com os demais membros. Em 2021, voltou a integrar, após onze anos, o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês), do Banco Mundial. No mesmo ano, o país solicitou entrada no Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

As relações com a China também têm sido incrementadas, especialmente em temas econômicos. Para reduzir a pressão sobre as finanças públicas, em 2022, o Equador fechou acordo com o *Export-Import Bank of China* e o *China Development Bank* para reestruturar dívida de US\$ 4,4 bilhões, conseguindo extensão de três anos no prazo para ressarcimento e redução das taxas de juros. Em 2023, o país concluiu a negociação de um acordo de livre comércio com a China, que foi aprovado pelo plenário da Assembleia Nacional em fevereiro de 2024. Após terminado o processo de ratificação de ambos os países, o tratado entrará em vigência em prazo de noventa dias. Especialistas na área estimam que o acordo deverá estar vigente em meados de

---

<sup>150</sup> Em 2024, no orçamento norte-americano, há a previsão de US\$ 45,7 milhões em assistência externa bilateral para o Equador, sendo a maior parte, US\$ 27 milhões, destinada à ajuda ao desenvolvimento, seguida por US\$ 13,3 milhões ligados ao combate a narcóticos e ao fortalecimento do Estado de Direito.

<sup>151</sup> Trata-se de legislação doméstica norte-americana, não de acordo internacional.

setembro do corrente. Quando o pacto entrar em vigor, as exportações do país sul-americano para o mercado chinês deverão crescer cerca de US\$ 1 bilhão. Entre os principais produtos equatorianos que a China consome estão camarão, banana, rosas, cacau, café, abacaxi, manga, quinoa, alimentos processados, frutas frescas e enlatadas. Para que o acordo entre em pleno vigor, é preciso a aprovação legislativa em ambos os países. A China permanece como segundo parceiro comercial do Equador, mas prevalece quando o petróleo é excluído da pauta.

Nas relações com os países da região, o Equador buscou relações positivas. Em 2023, Lasso esteve presente na Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, sediada em Brasília. No entanto, deve-se citar a crise diplomática, no mesmo ano, entre Equador e Argentina, após fuga para a Venezuela da ex-ministra equatoriana, que é foragida da justiça de seu país e estava abrigada na embaixada argentina desde 2020. Como consequência, Guillermo Lasso decidiu retirar o embaixador equatoriano em Buenos Aires, o que causou protestos de Alberto Fernández. No que tange à crise migratória, Lasso iniciou, em 2022, um esforço de regularização da situação dos venezuelanos refugiados no país, chamado de “anistia migratória”, com facilitação dos processos, em etapas virtuais e presenciais.

#### e) As eleições de 2023 e o governo Noboa

O primeiro turno da eleição foi realizado em agosto de 2023, e o segundo turno foi realizado em 16 de outubro. Guillermo Lasso não concorreu, Rafael Correa esteve constitucionalmente impedido de concorrer, e Lenín Moreno atualmente reside no Paraguai e responde a processos judiciais no Equador. O partido de Lasso tampouco lançou candidato. A poucos dias do pleito, o candidato à presidência e ex-congressista Fernando Villavicencio, que, em algumas pesquisas, aparecia disputando o segundo lugar, foi morto. Apesar da decretação de estado de emergência em todo o país por 60 dias, as eleições foram mantidas.

O segundo turno presidencial foi disputado entre Luisa González, que obteve 33% dos votos no primeiro turno e foi apoiada por Correa, tendo como vice Andrés Arauz, derrotado por Lasso em 2021, e o ex-deputado e empresário Daniel Noboa, que recebeu 24% dos votos no primeiro turno. Em paralelo ao primeiro turno, os equatorianos também votaram pela rejeição de projeto de exploração de petróleo no Parque Nacional Yasuni, na região amazônica. No segundo turno, Noboa sagrou-se vencedor, com pouco menos de 52% dos votos válidos. Ele governará o país por cerca de um ano e meio, de modo a apenas completar o mandato original de Lasso, que acabaria em maio de 2025.

Pouco depois da posse, eclodiu uma crise entre Noboa e sua vice, Verónica Abad, que já vinham não aparecendo juntos em público desde a época da campanha. Em uma entrevista, Abad criticou os movimentos de Noboa em favor de uma aliança com os correístas, derrotados na eleição, e afirmou que estaria sendo mandada para servir em um posto em Israel, porque o presidente não a queria por perto. Em novembro de 2024, Abad foi suspensa por cinco meses do cargo de vice-presidente, devido ao “abandono injustificado” de suas funções, o que equivale a uma “falta grave” à lei de serviço público.

Em janeiro de 2024, Noboa decretou estado de emergência de 60 dias no país, incluindo toque de recolher e presença militar nas ruas e nas prisões, em meio a uma nova crise no sistema penitenciário, provocada pelo desaparecimento, em uma prisão, de José Adolfo Macías, conhecido como “Fito”, um dos presos mais perigosos do país e líder do grupo criminoso *Los Choneros*. O decreto afirma que o Equador está em situação de “conflito armado interno”. Em comunicado, a assessoria de imprensa presidencial afirmou que os novos incidentes nas prisões também se devem

à decisão do governo de iniciar imediatamente a construção da nova prisão de segurança máxima com financiamento internacional. Noboa prometeu um plano de segurança que inclui uma nova unidade de inteligência, armas táticas para a aplicação da lei e segurança reforçada em portos e aeroportos e confinamento temporário de presos perigosos em navios-prisão. Foi publicada lista de 22 gangues que passaram a ser consideradas organizações terroristas pelo governo equatoriano. Noboa também anunciou que começará a deportar detentos estrangeiros, principalmente colombianos, para reduzir a população carcerária e os gastos públicos.

Em nota, o Itamaraty afirmou que “o governo brasileiro acompanha com preocupação e condena as ações de violência conduzidas por grupos criminosos organizados em diversas cidades no Equador. Manifesta também solidariedade ao governo e ao povo equatorianos diante dos ataques”. Os Estados Partes do MERCOSUL condenaram veementemente os atos de violência perpetrados por grupos relacionados ao crime organizado transnacional que afetam a segurança interna do Equador e expressaram sua solidariedade ao povo e ao governo do Equador, assim como seu respaldo irrestrito à institucionalidade democrática desse país, no marco do respeito aos direitos humanos. Os países sul-americanos, como parte do Consenso de Brasília, manifestaram seu mais enérgico repúdio à violência cometida por grupos ligados ao crime organizado e transmitiram seu explícito e inequívoco respaldo e solidariedade ao povo e às autoridades do Equador em sua luta contra as ações do crime organizado. Afirmaram que o Consenso de Brasília unirá esforços para combater de forma coordenada esse flagelo que afeta toda a região, conforme os princípios do Direito Internacional e das leis internas de cada país sul-americano.

No final de janeiro de 2024, o presidente Daniel Noboa flexibilizou o estado de emergência, suspendendo o toque de recolher como parte de uma transição para uma vida normal, embora o toque de recolher noturno ainda permaneça em outras regiões que estão na zona vermelha de alto risco. Em referendo realizado em 21 de abril de 2024, a população foi consultada sobre onze temas, entre os quais a concessão de maiores poderes ao presidente na área de segurança pública, em um processo que vem sendo comparado à dura política de segurança salvadorenha, sob Nayib Bukele. Com apoio variando entre 60% e 73%, a maioria das propostas foi aprovada. As forças armadas passarão a poder apoiar a polícia nacional equatoriana no combate ao crime organizado. Ademais, haverá um endurecimento das leis penais, com aumento de penas, criação de novos tipos penais, eliminação da progressão de regime e a possibilidade de extradição de equatorianos, que era vedada pela Constituição de 1945. Em maio, Noboa anunciou novo estado de emergência em sete das 24 províncias do país, com vigência de 60 dias. A medida foi justificada em razão do aumento de mortes violentas e outros crimes nessas jurisdições.

Noboa também anunciou um acordo com autoridades estadunidenses para incrementar a cooperação em matéria de segurança e defesa junto ao Comando Sul, pertencente ao Departamento de Defesa do país norte-americano. O governo dos EUA propôs fornecer armamento estadunidense no valor de cerca de US\$ 200 milhões; por sua vez, o Equador concordou em ceder antigos armamentos soviéticos do país à Ucrânia. O governo russo condenou essa decisão e afirmou que revisaria suas relações com o Equador. Após esse anúncio, a principal agência sanitária russa afirmou que encontrou irregularidades em cinco empresas que exportavam bananas do Equador para a Rússia e proibiu a importação de bananas do Equador. Em fevereiro de 2023, Noboa cancelou o acordo militar com os EUA e declarou que o Equador não desejava fazer parte de triangulação que envolvesse o envio de armas à Ucrânia.

Em abril, México e Nicarágua romperam relações diplomáticas com o Equador, após a polícia equatoriana invadir a embaixada mexicana em Quito, para prender o ex-vice-presidente Jorge Glas. Glas estava vivendo na missão diplomática mexicana desde dezembro de 2023 e havia

tido seu pedido de asilo recém-concedido. O tema foi objeto de fortes críticas da comunidade internacional, em especial dos países latino-americanos, e foi tratado em cúpula extraordinária da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). No fim do mês, o Equador iniciou um procedimento contra o México perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), no qual alegou que o acolhimento de Glas na embaixada em Quito violou normas de Direito Internacional e que a concessão de asilo político foi ilegal, além de ter acusado o México de interferir em assuntos internos. Dias depois, a Venezuela anunciou o fechamento de suas representações diplomáticas no Equador, e Maduro considerou a invasão como uma “barbárie”.

Também em abril de 2024, após meses de negociação, o Equador e o FMI chegaram a um acordo de empréstimo de US\$ 4 bilhões para estabilizar suas finanças, em meio a um ciclo vicioso de dificuldades econômicas, pobreza crescente e aumento vertiginoso de homicídios.

Em junho de 2024, o Equador anunciou o restabelecimento da necessidade de visto de entrada para chineses a partir de 1º de julho, após o país sul-americano se ter tornado porta de entrada para migrantes com destino aos EUA.

Em setembro, o presidente Noboa anunciou que apresentaria um projeto para reformar parcialmente a Constituição, com o objetivo de eliminar a proibição de bases militares estrangeiras em território nacional. Os EUA mantiveram uma base em Manta, na costa do Pacífico, até 2009, quando o acordo bilateral foi encerrado durante o governo Correa.

A partir de outubro, o Equador passou a sofrer com apagões diários, que chegam a durar 14 horas, o que levou a diversos protestos contra o governo Noboa. O presidente, que vinha liderando as intenções de voto para o pleito de 2025, tem perdido popularidade devido aos racionamentos de eletricidade provocados pela pior seca em 61 anos no país.

Em novembro, a crise no sistema de segurança no país agravou-se, com novos motins em penitenciárias. Também em novembro, o Equador sediou a XXIX Cúpula Ibero-Americana, em novembro de 2024, que acabou bastante esvaziada, seja em razão dos reflexos da crise da embaixada mexicana em Quito, seja pela concorrência com outros eventos internacionais, como as cúpulas de APEC e G20. No mesmo mês, o Equador reconheceu Edmundo González como presidente eleito da Venezuela.

## V. Guiana

### a) Situação nacional

A República Cooperativa da Guiana está localizada na costa norte da América do Sul, entre o Suriname e a Venezuela. Trata-se de país de língua inglesa e com características semelhantes a outras nações caribenhas devido à herança colonial britânica comum, de que se tornou independente em 1966.

O país adota o sistema semipresidencialista unicameral, e seu cenário político gira em torno de dois partidos principais que se caracterizam por representar diferentes grupos étnicos que compõem a população do país, e não diferentes ideologias: o *People's National Congress Reform* (PNCR), ligado à população afro-guianense, e o *People's Progressive Party/Civic* (PPP/C), associado à comunidade de origem indiana.

O país passou por uma crise em 2019, que derivou da não convocação de eleições gerais no prazo estabelecido constitucionalmente, após a base governista de David Granger, do PNCR, ter perdido em votação de moção de desconfiança, a qual esteve vinculada à questão de exploração de recursos minerais. As eleições nacionais extemporâneas foram finalmente realizadas em março de 2020 e ganharam importância por serem as primeiras após a descoberta de grandes reservas de petróleo na costa guianense. Nove partidos disputaram o pleito pela presidência e pelas 65 cadeiras da Assembleia Nacional, em eleições que se revelariam polêmicas e conflituosas. De início, o pleito transcorreu normalmente, mas a situação se deteriorou quando da apuração dos votos, com a liderança PPP/C, partido de oposição, de Mohammed Irfaan Ali. Houve confrontos entre observadores da Comunidade do Caribe (CARICOM) e a chanceler guianense, em contexto de suspeitas de manipulação na tabulação de votos em uma região eleitoral na qual a Aliança para a União Nacional (APNU), coalizão de Granger, é mais presente. A contagem foi paralisada e, após ameaças de sanções dos Estados Unidos (EUA) e da União Europeia (UE) ao governo guianês, foi decidida por recontagem, que teve início em maio e durou cerca de um mês. Na recontagem, os resultados seriam divulgados apenas em agosto, com vitória da oposição, que obteve 33 assentos contra 31 dos governistas. Em agosto de 2020, Ali foi empossado presidente, sendo reconhecido pela comunidade internacional. Apesar de o PPP/C ser um partido nominalmente socialista, não houve inflexões nas políticas aplicadas pelo país, com ênfase à integração regional, sobretudo no que tange à CARICOM e, mais recentemente, por iniciativas bilaterais, sobretudo, com o Brasil.

A Guiana tem aproximadamente 808 mil habitantes, e cerca de 90% dessa população vive na estreita planície costeira, que representa 10% da área do país. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país é de 0,714, e seu produto interno bruto (PIB) é de cerca de US\$ 16,3 bilhões<sup>152</sup>, o que corresponde a um PIB *per capita* superior a US\$ 20 mil.

Tradicionalmente, a economia guianense baseava-se na agricultura e na mineração, e o país era um dos mais pobres do hemisfério. As perspectivas de desenvolvimento da Guiana mudaram significativamente desde a descoberta de grandes depósitos de petróleo *offshore* em 2015<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Evolução do crescimento do PIB: 0,7% (2015); 3,8% (2016); 3,7% (2017); 4,4% (2018); 5,4% (2019); 43,5% (2020); 20,1% (2021), 62,3% (2022) e 37,2% (2023).

<sup>153</sup> Após a descoberta das jazidas de petróleo *offshore*, a Guiana tornou-se uma das economias mais dinâmicas do continente, com altas taxas de crescimento, passando a ser conhecida como a “Dubai da América do Sul”. As jazidas de petróleo e gás *offshore* já descobertas colocam o país em 17º lugar em reservas comprovadas e em 31º lugar na lista de países produtores em 2022.

## b) Política externa

A Guiana participa de organizações regionais caribenhas, e sua capital, Georgetown, é sede da CARICOM. Nos últimos anos, a Guiana tem fortalecido seu engajamento nos assuntos sul-americanos, o que é sempre enfatizado nos contatos em alto nível com o Brasil. Além disso, nos debates globais, o país tem explorado sua identidade amazônica. Essas duas vertentes de atuação se somam à inserção da Guiana no Caribe, seu principal espaço de articulação externa.

Brasil e Guiana dividem 1.605 quilômetros de fronteira e apresentam um histórico de cooperação e amizade. A agenda bilateral abrange integração física, cooperação energética, relações econômico-comerciais, cooperação em matéria de segurança e defesa e desenvolvimento fronteiriço. O presidente Irfaan Ali, acompanhado do chanceler Hugh Todd, participou das cerimônias de posse presidencial, em janeiro de 2023, e da Cúpula dos Países da América do Sul, ocasião em que os dois presidentes mantiveram reunião bilateral à margem do encontro. O primeiro-ministro guianense representou o país na Cúpula da Amazônia, em Belém, e Mauro Vieira realizou visita oficial a Georgetown em maio de 2023. Autoridades guianenses e parlamentares roraimenses mantêm diálogo aprofundado, com destaque para questões fronteiriças, projetos de infraestrutura, relações comerciais e oportunidades de investimentos. As exportações de Roraima para a Guiana têm crescido significativamente. Desde 2012, a Guiana é Estado Associado do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O país é membro da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), e compartilha o mesmo assento do Brasil no Fundo Monetário Internacional (FMI).

As relações da Guiana com os EUA passam por momento de robustecimento, com destaque para o apoio estadunidense ao laudo de 1899, favorável à Guiana, na contenda sobre Essequibo, e para a concessão à empresa ExxonMobil da exploração de parcela importante das novas reservas de petróleo no país, inclusive em áreas marítimas contestadas pela Venezuela. Já a China tem buscado consolidar sua presença econômica na Guiana, onde vivem muitos imigrantes chineses, com destaque para os investimentos no setor de infraestrutura e urbanização. Em 2018, os dois países assinaram Memorando de Entendimento no âmbito da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), inclusive na sua dimensão marítima, que prevê recursos para a construção de um novo porto de águas profundas e a possibilidade de construção da nova ponte sobre o rio Demerara. Além disso, a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) detém 25% do consórcio liderado pela ExxonMobil, que controla o poço petrolífero de Stabroek.

No que diz respeito à Índia, quatro em cada dez guianenses (inclusive o atual presidente, Ali) têm origem indiana, o que se deve à chegada de imigrantes indianos após a abolição da escravidão na Guiana (1837). Esses laços humanos levaram à criação do Centro Cultural Indiano em Georgetown, em 1972, com o objetivo de fortalecer as relações culturais e o entendimento mútuo entre seus povos. Uma importante conexão cultural entre Índia e Guiana é o críquete. No início de janeiro de 2024, a Índia assinou um memorando de entendimento de cinco anos com a Guiana, para cooperação no setor de hidrocarbonetos. O acordo abrange áreas como o fornecimento de petróleo bruto do país sul-americano, a participação de empresas indianas no seu setor de exploração e produção e a cooperação na refinação de petróleo bruto. Em novembro de 2024, o primeiro-ministro Narendra Modi fez a primeira visita de um premiê indiano à Guiana em 56 anos.



## c) A questão de Essequibo

### i. Histórico da disputa

Em 1810, a Venezuela declarou sua independência da Espanha no território que, em 1777, correspondia à Capitania Geral da Venezuela. Nessa declaração, estava incluída a área que chegava à margem esquerda do rio Essequibo. Em 1814, no contexto de guerra de independência, os britânicos assumiram as colônias de Demerara, Berbice e Essequibo, que, em 1831, passaram a fazer parte do que foi então denominado Guiana Inglesa, um território a leste do rio Essequibo.

Em 1840, como o limite ocidental da Guiana Inglesa não estava definido, o Reino Unido encarregou Robert Schomburgk, explorador alemão, de traçar um mapa com os limites entre a Guiana Inglesa e seus vizinhos, incluindo a Venezuela. O resultado é, ainda hoje, conhecido como a “Linha Schomburgk”, que localiza a fronteira da Venezuela na foz do rio Orinoco. No ano seguinte, a Venezuela reagiu, afirmando que lhe foram tirados seus territórios localizados a oeste de Essequibo. Isso levou a que, em 1850, Reino Unido e Venezuela concordassem que a área disputada não seria ocupada e que a definissem como território disputado. Em 1897, com mediação dos EUA, Venezuela e Reino Unido concordaram em respeitar o resultado de uma arbitragem internacional com a participação de Reino Unido, Rússia e EUA, estes representando a Venezuela. A sentença arbitral de Paris de 1899 concedeu ao Reino Unido a soberania sobre toda a área em disputa e deixou à Venezuela uma porção de terra ao sul e a foz do rio Orinoco.

Em 1962, a Venezuela denunciou, na Organização das Nações Unidas (ONU), que havia vícios no procedimento de arbitragem e afirmou que considerava a decisão da sentença nula e sem efeito. Para isso, o país argumentou que uma carta póstuma de um dos árbitros estadunidenses evidenciou um suposto compromisso, entre o representante russo no tribunal e os representantes britânicos, para alcançar uma decisão unânime contrária a Caracas. Como consequência, em 1966, é assinado o Acordo de Genebra, que reconhece a existência de uma disputa por aquele território. Nesse mesmo ano, a Guiana alcança sua independência, e iniciam-se negociações diretas entre os dois países sobre a disputa territorial.

Em 1986, as partes recorrem novamente à ONU para tratar da disputa e chegar a um acordo sobre a nomeação de um mediador. Foram nomeados três oficiais, sendo Norman Girvan o último deles, que faleceu em 2014 sem ter chegado a uma solução para a disputa territorial. Não houve novos pedidos das partes para a nomeação de um novo mediador.

Em 2018, a Guiana levou o caso à Corte Internacional de Justiça (CIJ) para confirmar a validade da sentença arbitral de Paris de 1899. A CIJ decidiu que tinha jurisdição para julgar o caso, algo que a Venezuela não reconheceu. Em 2021, o governo venezuelano emitiu declaração em que reafirmou seu domínio sobre o Essequibo. A Guiana reagiu à declaração classificando-a como ameaça à sua soberania e integridade territorial.

Em setembro de 2023, a Assembleia Nacional da Venezuela convocou seus cidadãos para um referendo sobre o Essequibo. No mês seguinte, a Guiana solicitou à CIJ a suspensão do referendo promovido por Caracas. Em 15 de novembro, a Venezuela apresentou seus argumentos perante a CIJ, defendendo o direito do país de “consultar sua população e ouvi-la”. Denunciou, ainda, as concessões guianenses de petróleo e gás na área disputada. Em decisão publicada em 30 de novembro, a CIJ determinou que a Venezuela se abstenha de realizar qualquer ação com o intuito de anexar parte do território da Guiana. Ordenou, ainda, que os dois países evitem qualquer iniciativa que “agrave, amplie ou dificulte a resolução da disputa”.

Em 3 de dezembro de 2023, a Venezuela realizou o referendo, que foi composto de cinco perguntas<sup>154</sup>. Segundo o governo, 95% dos votantes mostraram-se favoráveis à anexação. Ainda em dezembro, o governo Maduro apresentou o novo mapa oficial do país, que incorpora Essequibo, criou o Alto Comissariado para a Defesa da Guiana Essequiba, estabeleceu uma Zona de Defesa Integral da Guiana Essequiba e mobilizou as estatais nas áreas de petróleo e siderurgia a começarem a emitir concessões para a exploração na região. Também em dezembro, iniciou-se, na Assembleia Nacional venezuelana, debate sobre o dispositivo legal que criaria o estado da Guiana Essequiba. Em março de 2024, o Parlamento venezuelano a Lei Orgânica para a Defesa de “Guayana Esequiba”, que, na prática, designa Essequibo como estado venezuelano. A lei precisa ter sua constitucionalidade validada pela corte suprema do país, antes de entrar em vigor.



Fonte: BBC

<sup>154</sup> 1) Você concorda em rejeitar, por todos os meios, de acordo com a lei, a linha fraudulentamente imposta pela Sentença Arbitral de Paris de 1899, que visa nos privar de nossa Guiana Essequiba? (97,83% de aprovação); 2) Você apoia o Acordo de Genebra de 1966 como o único instrumento jurídico válido para alcançar uma solução prática e satisfatória para a Venezuela e a Guiana em relação à controvérsia sobre o território da Guiana Essequiba? (98,11% de aprovação); 3) Você concorda com a posição histórica da Venezuela de não reconhecer a jurisdição da CIJ para resolver a controvérsia territorial sobre a Guiana Essequiba? (95,4% de aprovação); 4) Você concorda em se opor, por todos os meios, de acordo com a lei, à reivindicação da Guiana de dispor unilateralmente de um mar pendente de delimitação, ilegalmente e em violação do Direito Internacional? (95,94% de aprovação); e 5) Você concorda com a criação do estado Guiana Essequiba e o desenvolvimento de um plano acelerado de atenção integral à população atual e futura desse território, que inclui, entre outros, a concessão de cidadania e carteira de identidade venezuelana, de acordo com o Acordo de Genebra e o Direito Internacional, incorporando consequentemente esse estado no mapa do território venezuelano? (95,93% de aprovação).

## ii. A importância da região disputada

Localizada a oeste do rio Essequibo, a região representa mais de 70% do território da Guiana, e abriga 125 mil habitantes – pouco mais de 15% da população do país –, que falam inglês. O Essequibo está localizado no coração do escudo das Guianas, que, além de ser uma das formações mais antigas do planeta, destaca-se por causa de seus recursos naturais e minerais. Além dos recursos minerais, Essequibo possui importantes recursos hídricos, a exemplo da extensa rede de rios como Cuyuní, Mazaruní, Kuyuwini, Potaro e Rupununi.

A região compartilha características com o vizinho *Arco Minero del Orinoco*, uma área de exploração que possui grandes reservas de ouro, cobre, diamante, ferro, bauxita e alumínio. Em Essequibo, fica a mina de ouro Omai, uma das maiores do escudo das Guianas e uma das maiores fontes de renda do país. Além disso, nas águas territoriais da área disputada, há imensa riqueza em petróleo.

De 2015 até agora, a ExxonMobil e seus parceiros fizeram 46 descobertas que elevaram as reservas de petróleo da Guiana para cerca de onze bilhões de barris, o que representa cerca de 0,6% do total da produção mundial. A maior parte das reservas está localizada em um bloco de petróleo e gás de 26 mil km<sup>2</sup> conhecido como Stabroek, ao longo da costa atlântica do país, que se encontra parcialmente nas águas territoriais da região disputada pela Venezuela. Essas descobertas tornaram a Guiana uma das economias que mais cresce no mundo.

## iii. Consequências do referendo venezuelano

Na semana em que ocorreu o referendo, o governo estadunidense afirmou que o Comando Sul dos EUA, responsável pela cooperação de segurança e defesa na América Latina, realizaria operações aéreas rotineiras na Guiana. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, conversou com o presidente da Guiana, Irfaan Ali, e reafirmou o apoio de seu país à soberania guianense. Disse, ainda, que o referido exercício aprimoraria a parceria de segurança entre os EUA e a Guiana e fortaleceria a cooperação regional.

No cenário de tensão entre dois países sul-americanos, o governo brasileiro mobilizou tropas e diplomatas para evitar uma escalada na crise. O Ministério da Defesa do Brasil afirmou que “tem acompanhado a situação, e as ações de defesa têm sido intensificadas na região da fronteira ao Norte do país, promovendo maior presença militar”. O Brasil reconhece as delimitações fronteiriças que atribuem o Essequibo à Guiana, mas incentiva um diálogo pacífico sobre a controvérsia, e eventual mudança na delimitação territorial será reconhecida, se resultar de um acordo fundamentado no Direito Internacional entre as partes envolvidas.

Os Estados Partes do MERCOSUL, Chile, Colômbia, Equador e Peru manifestaram em nota sua profunda preocupação com a elevação das tensões entre Guiana e Venezuela, ressaltando que a América Latina deve ser um território de paz e, no presente caso, trabalhar com todas as ferramentas de sua longa tradição de diálogo. Afirmaram, ainda, que ações unilaterais devem ser evitadas e, por fim, instaram ambas as partes ao diálogo e à busca de uma solução pacífica da controvérsia.

Em 14 de dezembro, os mandatários de Guiana e Venezuela reuniram-se em São Vicente e Granadinas, que exerce a presidência *pro tempore* (PPT) da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). No encontro, o presidente da Guiana afirmou que não permitirá mudanças no mapa de seu país. Maduro, por sua vez, afirmou que a posição da Venezuela é inalterável e ressaltou que o rio é a fronteira natural, como em 1777, quando era a Capitania

Geral do império espanhol. Celso Amorim, assessor especial da Presidência para Assuntos Internacionais, participou da reunião, na qual defendeu o diálogo e se manifestou contra ações unilaterais que agravem a situação. Segundo a Declaração de Argyle, comunicado conjunto publicado após a reunião, os mandatários concordaram em não utilizar a força sob qualquer circunstância. Concordaram, ainda, que qualquer controvérsia entre os dois países será resolvida de acordo com o Direito Internacional, incluído o Acordo de Genebra de 1966. Comprometeram-se também a estabelecer uma comissão conjunta dos ministros de Relações Exteriores e técnicos dos dois países para tratar dos assuntos acordados. Por fim, decidiram reunir-se novamente, desta vez no Brasil, em um intervalo de três meses ou em outro momento acordado, para tratar de qualquer assunto com implicação para o território em disputa.

No final de dezembro de 2023, em gesto de apoio diplomático e militar, o Reino Unido enviou um navio de guerra para a Guiana. O Ministério da Defesa britânico afirmou que o navio HMS Trent participaria de exercícios conjuntos depois do Natal. Trata-se de um navio patrulha que foi enviado ao Caribe para interceptar traficantes de drogas, mas cuja missão foi alterada depois do imbróglia em torno de Essequibo. Em nota de 29 de dezembro de 2023, o governo brasileiro defendeu que demonstrações militares de apoio a qualquer das partes devem ser evitadas, a fim de que o processo de diálogo em curso possa produzir resultados. Afirmou, ainda, estar convencido de que instituições regionais, como a CELAC e a CARICOM, são os fóruns apropriados para o tratamento do tema. Por fim, conclamou as partes à contenção, ao retorno ao diálogo e ao respeito ao espírito e à letra da Declaração de Argyle.

Conforme acordado pela referida declaração, em janeiro de 2024, a I Reunião da Comissão Conjunta de Chanceleres e Técnicos da Guiana e da Venezuela foi realizada em Brasília. As delegações foram chefiadas pelo ministro dos Negócios Estrangeiros da Guiana, Hugh Todd, e sua contraparte da Venezuela, Yván Gil. A pedido das partes, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Mauro Vieira, acompanhou os trabalhos como interlocutor e facilitador principal, ao lado do embaixador Gareth Bynoe, de São Vicente e Granadinas, país na presidência de turno da CELAC. Guiana e Venezuela apresentaram suas propostas de agenda para o trabalho da Comissão Conjunta e comprometeram-se, reconhecidas as diferenças de lado a lado, a seguir dialogando com base nos parâmetros estabelecidos pela Declaração de Argyle.

Em 3 de abril de 2024, o governo venezuelano promulgou a Lei Orgânica para a Defesa de Essequibo, que cria uma região venezuelana dentro do território disputado com a Guiana, a qual afirmou que não tolerará a anexação de Essequibo pela Venezuela. O embaixador Celso Amorim, assessor especial do presidente Lula, disse esperar que a lei de Maduro “não evolua para algo mais grave”.

## VI. Paraguai

### a) Situação política

O Paraguai é historicamente governado pelo Partido Colorado, e essa hegemonia sofreu uma única interrupção no decorrer de 60 anos, durante o governo do presidente Lugo (2008-2012). Esse período também testemunhou a ascensão de novas forças políticas, como movimentos sociais, setores da esquerda e da sociedade civil organizada, mas que não foram capazes de mantê-lo no poder, vindo a ser deposto por meio de um questionável processo de *impeachment* que suscitou dúvidas acerca da sua legalidade em parte da comunidade internacional, acarretando a suspensão do país do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O Paraguai passou por crise político-institucional entre o final de julho e o início de agosto de 2019. Foi protocolado pedido de *impeachment* contra o presidente Mario Abdo Benítez, em razão de alegada pressão do presidente sobre a Ande, empresa estatal energética paraguaia, para endossar a ata diplomática que supostamente contrariava os interesses de Assunção na compra de energia da hidrelétrica binacional de Itaipu. O processo não foi à frente, em razão da falta de apoio majoritário no legislativo paraguaio, tendo em conta que a ala vinculada ao ex-presidente Horacio Cartes, no partido governista Colorado, acabou por não apoiar a ação. A ata diplomática foi renegociada posteriormente. Itaipu é ponto bastante sensível para a política interna – e, consequentemente, externa – paraguaia. Segundo a ata bilateral, buscava-se estabelecer um contrato de venda de energia de Itaipu no período de 2019 a 2022 e reequilibrar a defasagem histórica entre a energia contratada pela Ande e o valor pago.

Em março de 2021, a Câmara dos Deputados do Paraguai rejeitou por maioria (42 a 36) mais uma tentativa de abrir um novo processo de *impeachment* contra o presidente Mario Abdo Benítez, acusado pela oposição de ser “corrupto e inoperante” na gestão da pandemia de COVID-19. Eram necessários 53 votos a favor para o processo seguir para o Senado. Com o resultado, os deputados não puderam apresentar novo pedido de *impeachment* por um período de um ano. O vice-presidente também foi alvo do processo. Os deputados citaram como fundamento do *impeachment* do vice-presidente a participação ativa em atos de traição à pátria materializada com a assinatura do ato secreto de Itaipu; violação grave dos deveres constitucionais e atribuições estabelecidas para o vice-presidente; mentiras deliberadas e reiteradas aos cidadãos, ao Congresso Nacional e às forças da sociedade, além do uso indevido de recursos públicos para o proselitismo político.

Também em março de 2021, Benítez foi alvo de manifestações populares, que tiveram como motivo o agravamento da crise sanitária no país. As mobilizações deixaram centenas de feridos após saques por todo o país, causando a queda do ministro da saúde paraguaio; apesar da ameaça de a oposição pedir a renúncia de Abdo, o presidente conseguiu a maioria no Legislativo para arquivamento da proposta.

As crises paraguaias mais recentes dizem respeito às disputas tradicionais entre grupos políticos, tendo como horizonte as eleições presidenciais que foram organizadas em abril de 2023. Antes das eleições, os Estados Unidos (EUA) denunciaram o então vice-presidente Hugo Velázquez como indivíduo corrupto, o que causou sua renúncia à pré-candidatura presidencial; Cartes também foi incluído na mesma lista. Na mesma semana, porém, Velázquez retirou sua renúncia, alegando aguardar maiores esclarecimentos sobre as acusações dos EUA.

O atual presidente é o colorado Santiago Peña, que tomou posse em agosto de 2023. Ele foi eleito em abril, derrotando o candidato Efraín Alegre, que congregava forças de centro e de

esquerda. Apesar de ter uma estrutura presidencialista e um parlamento bicameral, o Paraguai não realiza segundo turno de eleições e proíbe a reeleição do presidente, seja de forma consecutiva ou alternada. Peña enfrenta, além de desafios crônicos como desemprego, insegurança, corrupção, carência de infraestrutura e saúde, também a tarefa de unir seu partido, fracionado entre a ala “*Honor Colorado*”, liderada por Horacio Cartes, e a ala “*Colorado Añetete*”, do também ex-presidente Mario Abdo Benítez.

A estrutura administrativa do país inclui 17 departamentos, além da capital Assunção, que é um município autônomo. Os departamentos são governados por governadores eleitos em votação majoritária para um mandato de cinco anos. O Parlamento é composto por 45 senadores e 80 deputados eleitos por sufrágio nacional também em eleições majoritárias.

A independência do Poder Judiciário é garantida pela Constituição paraguaia. A Corte Suprema de Justiça, seu órgão máximo, é composta por nove magistrados nomeados pelo presidente da República, após indicação do Senado Federal a partir de uma lista tríplice encaminhada pelo Conselho de Magistratura. O mandato dos juízes da Corte Suprema é de cinco anos, renovável por igual período. Em caso de renovação, adquirem vitaliciedade no cargo até o limite constitucional de 75 anos, sendo removidos apenas por juízo político.

#### b) Situação socioeconômica

Com o crescimento do produto interno bruto (PIB) de cerca de 3,8% no ano de 2023, sob um ambiente de inflação controlada (3,8% em 2023), o Paraguai apresenta números macroeconômicos consistentes e estáveis, e a economia é orientada por uma política econômica ortodoxa, baseada em um regime de metas de inflação, câmbio flexível e liberdade de fluxo de capitais, com normas rígidas de responsabilidade fiscal que crescentemente tem majorado o influxo de investimentos para o país. A relação dívida/PIB está em um patamar confortável, cerca de 34% de PIB de US\$ 45 bilhões, cooperando para uma avaliação de crédito do país que se aproxima do grau de investimento nas três principais agências de classificação de risco, apesar do crescente aumento da dívida pública e de ostentar um dos menores produtos internos brutos da América do Sul, somente à frente do Suriname e da Guiana. Em outubro de 2024, o guarani registrou sua mínima cotação histórica frente ao dólar, em cenário de baixos preços internacionais de *commodities* e alta demanda interna por produtos importados.

Em uma economia marcada pela alta informalidade – cerca de um terço da mão de obra do país –, o agronegócio representa cerca de 10% do PIB, 19% dos empregos e 38,7% das exportações no Paraguai, notadamente compostas por carnes, soja e seus derivados. Sem embargo, a exportação de energia elétrica tem peso fundamental na economia do país, advinda das duas usinas binacionais que abastecem o país (Itaipu e Yaciretá) e que conferem significativa vantagem comparativa para a indústria, devido ao baixo custo de energia, sendo o mais baixo de todo o continente. Ao lado do baixo custo de mão de obra local, essa característica tem promovido a ascensão da “maquila” no país, isto é, a instalação de indústrias para o processamento de produtos voltados à exportação – com destaque para a indústria de autopeças, impulsionada pelo acordo automotivo bilateral de setembro de 2020, integrando-se economicamente à cadeia produtiva brasileira.

O Brasil figura como o principal parceiro comercial do Paraguai, destacando-se o usual<sup>155</sup> superávit em favor da nação guarani, especialmente quando se contabiliza a exportação de energia. A República Popular da China (RPC) é o segundo maior parceiro comercial, embora o país mantenha relações diplomáticas apenas com a República da China (Taiwan). EUA e Taiwan são

---

<sup>155</sup> Em 2023 e em 2024, o Brasil registrou superávit.

tradicionais aliados e fornecedores de cooperação ao Paraguai, e, apesar do volume considerável da cooperação com Taiwan, há divergências internas sobre a inclinação do Paraguai em direção a Taiwan, em prejuízo do potencial econômico-comercial das relações com a RPC.

Em termos de investimentos, o Brasil ocupa a posição de segundo maior investidor no Paraguai, ficando atrás apenas dos EUA. Dados do Banco Central do Paraguai, referentes a 2019, indicam que Brasil e EUA representaram mais de 80% dos investimentos no país. Contudo, é importante ressaltar que os investimentos estrangeiros diretos (IED) ainda são relativamente baixos, correspondendo a aproximadamente 1% do PIB paraguaio, que já é pequeno. No entanto, estimulado pelo denominado regime tributário 10-10-10 (10% de imposto sobre valor agregado, 10% de imposto de renda para pessoas e para empresas), o índice de IED dobrou de 2021 para 2022 e é uma aposta do país para impulsionar seu desenvolvimento.

Atualmente, a economia paraguaia é orientada por um projeto lançado em 2014 pelo então presidente Horácio Cartes, o Plano Nacional de Desenvolvimento do Paraguai para 2030 (PND), que orienta ações públicas a curto, médio e longo prazo, contando com três eixos estratégicos: a redução da pobreza e o desenvolvimento social; o crescimento econômico inclusivo; e a inserção do Paraguai no mundo de forma adequada. O governo Benítez introduziu, também vinculada ao PND 2030, uma nova fase denominada “Diplomacia Econômica”, cujos objetivos visavam acelerar a produção para a exportação, fortalecer o comércio, atrair moeda estrangeira, promover a aproximação com os produtores nacionais e criar oportunidades de emprego. As diretrizes propostas pela Diplomacia Econômica estão em consonância com os objetivos estabelecidos pelo MERCOSUL, incluindo avanços em acordos com a União Europeia (UE) e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), a promoção de negociações com Canadá, Coreia do Sul, Singapura e Líbano, além da intensificação das conversas com a Aliança do Pacífico. Esses pontos foram abordados com grande intensidade durante as presidências *pro tempore* (PPT) do Paraguai no MERCOSUL sob Benítez.

Na área de segurança, as fronteiras porosas, a incipiente presença do Estado, a forte desigualdade social, a corrupção sistêmica e o crime organizado caracterizam o cenário de insegurança, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro que predomina no Paraguai, especialmente nas regiões nortenhas e na área da tríplice fronteira com Argentina e Brasil. O Paraguai serve como país de trânsito para drogas ilegais, em especial a cocaína andina, destinada aos países vizinhos e à Europa. Além disso, o Paraguai é um grande produtor e exportador de maconha e interposto para contrabando de armas e cigarros para o Brasil, sofrendo forte influência do Primeiro Comando da Capital (PCC), grupo criminoso paulista que não raro entra em confronto com facções locais.

O país enfrenta também a insurgência de grupos recalcitrantes, sendo conhecido o Exército do Povo Paraguaio (EPP), que, desde 2008, tem realizado atentados e sequestros para o financiamento de suas atividades, sobretudo em áreas rurais. Notavelmente, um ex-vice-presidente sequestrado em 2020 pelo EPP permanece não resgatado. Ademais, também existem denúncias por parte de autoridades dos EUA a respeito de preocupações com a presença de células do Hezbollah no país e a suspeita de atividades de tráfico de drogas e lavagem de dinheiro na área da tríplice fronteira para sustentar suas operações.

Apesar de o Paraguai ter progredido na implementação de leis contra lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, aprovadas em 2019, a corrupção pública se revela preocupante. O Índice de Percepção de Corrupção de 2022 da Transparência Internacional classifica o Paraguai como o segundo país mais corrupto da região, atrás apenas da Venezuela. Ainda assim, o presidente Peña introduziu uma medida controversa: a dissolução da Secretaria Nacional Anticorrupção (SENAC), alegando suposta ineficácia e necessidade de otimizar a alocação de

recursos. Críticos dessa medida argumentam que, em vez de dismantelar a SENAC, ela deveria ser fortalecida com maior autonomia, recursos e comprometimento.

### c) Política externa

Desde 2013, com o fim da suspensão do Paraguai do MERCOSUL, devido à ruptura democrática caracterizada pelo *impeachment* do presidente Lugo, é possível observar uma tendência de aumento na participação do Paraguai em esquemas regionais e internacionais, mantendo boas relações com Brasil e Argentina, continuando as relações bilaterais com Taiwan e alinhando-se automaticamente com os EUA. Essa postura foi evidenciada pela mudança da embaixada do Paraguai de Tel Aviv para Jerusalém, seguindo a proposta de Trump, medida que foi revertida pela administração Benítez, ocasionando uma temporária ruptura das relações com Israel. Durante o governo Peña, o Paraguai trasladou novamente sua embaixada para Jerusalém, em dezembro de 2024.

Esse posicionamento demonstra como a inserção externa do Paraguai tem sido condicionada pela sua posição vulnerável no sistema internacional. O envolvimento explícito dos EUA na esfera política doméstica do Paraguai, por meio de sanções administrativas e financeiras contra o ex-presidente Cartes por “corrupção significativa”, ajuda a explicar o compromisso que Peña tem enfatizado frequentemente de seu governo com a aliança com EUA, Israel e Taiwan, mantendo com os três projetos contínuos de cooperação. No entanto, ele também promove um discurso que enfatiza a soberania e considera a América do Sul como a principal arena para a integração internacional, com ênfase para sua relação com o Brasil e o MERCOSUL, sem ignorar sua participação em organizações continentais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), embora o país tenha decididamente deixado a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2019. Tal determinação se deu no mesmo ano da ruptura de relações diplomáticas com o governo de Nicolás Maduro e do reconhecimento de Juan Gaidó como legítimo representante do povo venezuelano. O Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), do qual é um dos fundadores, em 2019, encontra-se, entretanto, inoperante, ao passo que as relações diplomáticas com a Venezuela já foram restabelecida. Cabe citar, inclusive, a pouco conhecida URUPABOL, mecanismo de coordenação e concertação entre Paraguai, Bolívia e Uruguai, criado ainda na década de 1960, para a promoção de integração e desenvolvimento econômico, político, social e cultural.

Incontornavelmente, no entanto, uma vez que se trata de seu maior parceiro comercial e vizinho de maior peso geopolítico, é com o Brasil que o Paraguai mantém uma cooperação mais densa e significativa, com destaque para as áreas de energia, infraestrutura, comércio, investimentos e combate a ilícitos transnacionais. O Brasil e o Paraguai compartilham uma fronteira de 1.339 km, sendo 700 km considerados “fronteira seca”. O Paraguai abriga a terceira maior comunidade brasileira no exterior, estimada em aproximadamente 240 mil pessoas em 2020. Embora a presença de brasileiros no Paraguai seja diversificada, a maioria está envolvida em atividades agropecuárias nos departamentos limítrofes com o Brasil, entre eles, os conhecidos “brasiguaios”, com importante relevância econômica para o país, sobretudo na produção de soja, embora também protagonizem constantes conflitos fundiários. Acordos, como aquele sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, que ainda espera a internalização pelo Parlamento brasileiro, ilustram a cooperação fronteiriça. Importa enaltecer que, durante a pandemia, houve a doação por parte do Brasil de variada gama de material hospitalar e o compromisso de exportação de vacinas



após o atendimento da demanda nacional. Além disso, estão em desenvolvimento duas pontes internacionais sobre os rios Paraguai e Paraná, possibilitando o uso da Ponte da Amizade, inaugurada em 1965, exclusivamente ao trânsito de veículos de passeio.

Tais relações de cooperação não são isentas de conflitos, sendo notórios os debates envolvendo a questão da usina hidrelétrica de Itaipu, emblemática para as relações Brasil-Paraguai. Itaipu é estratégica para o Brasil, fornecendo cerca de 11% da energia consumida no País, e ainda mais vital para o Paraguai, representando 7% do seu PIB e 88,5% do consumo de energia elétrica. No entanto, de 1984 a 2017, o Paraguai forneceu 85,7% do quinhão de sua energia para o Brasil a preços abaixo do valor de mercado. Em 2019, um acordo foi alcançado para a revisão das tarifas, sendo posteriormente anulado por denúncias do Parlamento paraguaio de ser extremamente desfavorável ao país. Destaca-se, porém, que os debates acerca da energia gerada por Itaipu não dizem respeito apenas às taxas recebidas pela energia, mas também a como a energia é utilizada. Projetos como produção de hidrogênio verde e uma grande fábrica de papel e celulose estão em andamento, podendo representar os maiores investimentos estrangeiros na história do Paraguai, mas dependem da conclusão das negociações com o Brasil.

No que diz respeito ao MERCOSUL, observa-se convergência de interesses entre Brasil e Paraguai na dimensão econômico-comercial. Os dois países têm defendido os exercícios de revisão da tarifa externa comum (TEC) e do Regime de Origem do MERCOSUL (ROM). Em relação ao setor automotivo, o Paraguai apoia a posição brasileira favorável a discussões técnicas e estratégicas no âmbito do Comitê Automotivo do bloco e defende uma política automotiva comum baseada nos acordos bilaterais existentes. Como a menor economia do MERCOSUL, o Paraguai insiste em que o bloco negocie conjuntamente todos os acordos comerciais com parceiros extrarregionais, como previsto na Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 32/2000, conflitando com a atual demanda uruguaia por maior flexibilidade.

Em dezembro de 2024, o Paraguai cancelou o visto de um diplomata chinês, que, embora estivesse no país para uma reunião da UNESCO, reuniu-se com parlamentares da oposição liberal para pressionar pelo rompimento das relações bilaterais do Paraguai com Taiwan.

## VII. Peru

### a) Características gerais

Berço do Império Inca e, mais tarde, do vice-reinado do Império Espanhol, o Peru teve sua independência declarada em 1821, por José de San Martín. A consolidação do processo de independência ocorreu em 1824. O país está localizado na porção oeste da América do Sul, tem seu litoral banhado pelo oceano Pacífico e faz fronteira com Equador, Colômbia, Brasil, Bolívia e Chile. A sua geografia é variada, incluindo planícies áridas na costa do Pacífico, picos nevados da cordilheira dos Andes e a floresta amazônica. Está entre os países com maior diversidade biológica do mundo e conta com abundância de recursos minerais. O Peru é o vigésimo país mais extenso do mundo e o quarto país mais populoso da América do Sul.

O Peru é atualmente uma república presidencialista dotada de sistema multipartidário. O país constitui-se em um Estado unitário e descentralizado, dividido administrativamente em departamentos, províncias, distritos e centros populacionais, tendo Lima como capital. O Congresso é unicameral, composto por 130 membros eleitos para mandatos de cinco anos, coincidindo com o mandato presidencial.

### b) Política interna

O Peru, ao longo dos últimos anos, embora tenha apresentado relativa estabilidade econômica, tem passado por um período de intensa instabilidade política e institucional, marcado por escândalos de corrupção (em parte devido ao impacto da Operação Lava Jato) e trocas presidenciais. Desde 2016, nenhum dos dois presidentes eleitos finalizou o mandato<sup>156</sup>. Todos foram destituídos ou renunciaram após confrontos com o Legislativo<sup>157</sup> e denúncias de corrupção. A Operação Lava Jato<sup>158</sup> acusou quatro presidentes de receber propinas da Odebrecht: Alejandro

---

<sup>156</sup> Pedro Pablo Kuczynski (PPK) foi eleito em 2016 e renunciou em março de 2018, um dia antes de o Congresso discutir seu impeachment.

<sup>157</sup> O Peru tem um sistema semipresidencialista que confere ao Executivo faculdades sobre o Legislativo e vice-versa. O Congresso é unicameral desde 1992, quando Alberto Fujimori deu um “autogolpe”, fechando o Congresso e promulgando uma nova Constituição no ano seguinte. No texto, que foi aprovado por um referendo, ficou determinado que o país não teria mais um Senado.

<sup>158</sup> Em 21 de dezembro de 2016, o Peru entrou na rota da Operação Lava Jato, quando foi publicado um documento do Departamento de Justiça dos EUA informando que a Odebrecht havia subornado autoridades de doze países, incluindo o Brasil, para ganhar licitações de obras de infraestrutura. Segundo as autoridades americanas, a construtora brasileira teria pagado US\$ 788 milhões em propinas para representantes de governos em troca de contratos que lhe renderam lucro estimado de US\$ 2,6 bilhões.

Toledo (2001-2006)<sup>159</sup>, Alan García (2006-2011)<sup>160</sup>, Ollanta Humala (2011-2016)<sup>161</sup> e Pedro Pablo Kuczynski (PPK, 2016-2018).

Nas eleições gerais de 2016, PPK, fundador e filiado ao partido *Peruanos Por el Kambio*, foi eleito presidente, derrotando, por uma estreita margem percentual, Keiko Fujimori, filiada ao partido *Fuerza Popular*, que controlava o Congresso. No entanto, o novo governo não obteve a maioria do Parlamento, dominado, por esmagadora maioria, pelo fujimorismo, força rival na eleição presidencial. Dessa maneira, tinha-se, por um lado, o Executivo, denominado “oficialismo”, liderado pelo presidente eleito constitucionalmente PPK e, por outro, o Congresso do Peru, controlado principalmente pelo partido fujimorista, que se autodenomina *la oposición*, liderado por Keiko Fujimori.

O primeiro processo oficial de *impeachment* contra o presidente decorreu da descoberta de que PPK, enquanto ministro de Economia e Finanças do governo de Alejandro Toledo (2001-2006), teria prestado serviços à Odebrecht. O pedido de *impeachment*, com fundamento constitucional de “incapacidade moral” por ter mentido repetidamente acerca de sua relação com a empresa Odebrecht, não prosperou.

Outra polêmica foi a decisão de PPK de conceder indulto ao ex-presidente Alberto Fujimori, que cumpria sentença por crimes contra os direitos humanos, desencadeando protestos em massa no país. O governo concedeu um indulto “por razões humanitárias” ao ex-presidente após uma junta médica oficial avaliar e determinar que Fujimori sofre de uma doença progressiva, degenerativa e incurável, e que as condições carcerárias poderiam colocar em grave risco sua vida, saúde e integridade. A decisão foi alvo de protestos e causou intenso debate no país. PPK foi acusado de ter concedido o indulto<sup>162</sup> como parte de um acordo político para evitar seu *impeachment*, uma vez que o perdão foi concedido três dias depois de uma ala do fujimorismo, liderada por Kenji Fujimori, filho de Alberto e irmão de Keiko, se abster de votar o pedido de cassação do mandato de PPK no Congresso pelos seus vínculos com a construtora Odebrecht.

Em 2018, houve um segundo processo de *impeachment* presidencial, promovido pela esquerda e apoiado por fujimoristas. Em março de 2018, PPK renunciou.

No mesmo dia, Martín Vizcarra assume a presidência. Nas eleições gerais de 2016, Vizcarra havia sido eleito primeiro vice-presidente da República e, no mesmo ano, assumiu o cargo de Ministro de Transportes e Comunicações; era, assim, o primeiro na linha de sucessão de PPK.

---

<sup>159</sup> Presidente do Peru de 2001 a 2006, Toledo terminou seu mandato, mas acabou preso em 2019 nos EUA, país onde morava desde que deixara a presidência. Ele é investigado, na Lava Jato, pelos crimes de lavagem de dinheiro, conspiração e tráfico de influência. Segundo as acusações, ele teria recebido uma propina milionária da Odebrecht. Após ser detido em 2019 na Califórnia, Toledo passou oito meses na prisão. Ele foi liberado do regime fechado para prisão domiciliar em março de 2020. Em março de 2023, os EUA autorizaram sua extradição para o Peru, que foi concretizada no mês seguinte. Em outubro de 2024, a Justiça do Peru condenou o ex-presidente Toledo a 20 anos e 6 meses de prisão.

<sup>160</sup> Alan García foi presidente do Peru duas vezes, de 1985 a 1990 e, depois, de 2006 a 2011. Ele terminou os dois mandatos. Após o último, foi acusado de receber propina da Odebrecht e foi investigado por acusações de corrupção. Em 2019, no entanto, ao saber que seria preso preventivamente por seu envolvimento na Lava Jato, cometeu suicídio. Ele era investigado por financiamento irregular de campanha, lavagem de dinheiro e tráfico de influência.

<sup>161</sup> Presidente do Peru de 2011 a 2016, Humala conseguiu terminar seu mandato. No entanto, ele também foi acusado de favorecer a Odebrecht e foi preso em julho de 2017, após um juiz decretar 18 meses de prisão preventiva para ele e sua mulher por lavagem de dinheiro relacionada a doações irregulares da Odebrecht para sua campanha. Em abril de 2018, no entanto, o Tribunal Constitucional do Peru revogou a prisão preventiva do casal, ordenando que esperassem o julgamento, que teve início em fevereiro de 2022 e segue inconclusivo.

<sup>162</sup> O indulto foi anulado pelo Judiciário naquele momento, mas eventualmente restituído, em 2022, pelo Tribunal Constitucional do Peru, a despeito dos protestos da CtIDH e do ACNUDH. Ele foi libertado em 2023, já no governo da presidente Dina Boluarte.

Em 2019, Vizcarra propôs o adiamento das eleições gerais, tanto para presidente quanto para o Congresso<sup>163</sup>. Após mais de um mês de debates, a Comissão Constitucional do Congresso arquivou o projeto, considerando-o inconstitucional. O presidente contou com apoio popular às suas medidas excepcionais para garantir a realização das eleições legislativas. Como resultado, foi eleito um Congresso fragmentado, com dez partidos, mas nenhum com maioria.

Ademais, a gestão presidencial de Vizcarra foi marcada por sucessivas reformas ministeriais, forte impacto econômico e social da pandemia e dois processos de *impeachment* por “incapacidade moral”. O Congresso rejeitou o primeiro *impeachment* de Vizcarra. No segundo processo, as bancadas dos partidos *Unión por el Perú*, *Podemos Perú*, *Frente Amplio* e outros alcançaram a quantidade de assinaturas necessárias para apresentar a chamada “moção de vacância” por supostos casos de corrupção de Vizcarra durante seu mandato como governador regional de Moquegua. Na votação, o Legislativo peruano, de maioria oposicionista, ultrapassou os 87 votos necessários, em um total de 130. Dessa maneira, Vizcarra foi destituído do poder.

No lugar de Vizcarra, assumiu Manuel Merino como presidente interino, mas sua presidência durou menos de uma semana. Ele enfrentou uma onda de protestos que pediam a sua saída por causa de duas mortes que ocorreram em atos públicos contra seu governo. Assim como seus antecessores, Merino também estava envolvido em escândalos e foi investigado por tráfico de influência, por supostamente ter facilitado contratos entre sua família e o governo. No lugar de Merino, assumiu a presidência, em novembro de 2020, Francisco Sagasti, até que fosse feita uma nova eleição, que terminou com a vitória de Pedro Castillo. Sagasti foi um dos poucos ex-presidentes que não foram denunciados por envolvimento em esquemas de corrupção e investigação. Deixou o cargo em julho de 2021, com a posse de Castillo.

Pedro Castillo<sup>164</sup>, do *Perú Libre*, de esquerda, obteve uma vitória apertada sobre Keiko Fujimori, do *Fuerza Popular*, de direita, no segundo turno das eleições presidenciais de junho de 2021 com 50,12% contra 49,88%, uma diferença de pouco mais de 44 mil votos. Pelo histórico de instabilidade e conflito entre poderes, uma das principais propostas de campanha de Castillo era a realização de uma Assembleia Constituinte para abandonar a carta magna vigente, aprovada em 1993 durante o regime Fujimori<sup>165</sup>. Keiko chegou a questionar o pleito com pedidos de anulação do resultado, mas reconheceu a derrota após cerca de um mês – observadores internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), Estados Unidos (EUA), União Europeia (UE), Canadá e Reino Unido consideraram o pleito legítimo.

A gestão de Pedro Castillo foi marcada por instabilidade crescente. Em 16 meses de governo, Castillo enfrentou três tentativas de *impeachment*, teve de reformar seu gabinete de ministros em cinco ocasiões, foi expulso do seu próprio partido e possui cinco investigações abertas contra ele pelo Ministério Público do Peru. Em 7 de dezembro de 2022, o Congresso aprovou o *impeachment* de Castillo, declarando sua “permanente incapacidade moral” para exercer

---

<sup>163</sup> Em meio a um conflito entre o Executivo e o Legislativo após a dissolução do Congresso, em 30 de setembro de 2019, e a suspensão temporária do chefe de Estado subsequente, Martín Vizcarra, pelo Congresso, a segunda vice-presidente, Mercedes Aráoz, foi empossada como “presidente interina”; entretanto, no dia seguinte ela renunciou ao cargo de vice-presidente e se recusou a assumir as funções presidenciais. Sua demissão foi finalmente aceita pelo novo Congresso em 7 de maio de 2020.

<sup>164</sup> Filho de agricultores analfabetos e vindo de uma região pobre (apesar de rica em jazidas minerais), situada ao norte do país, Castillo combinou educação e trabalho agrícola desde a infância. Formou-se como professor. Sua origem e formação deram o tom de seu principal *slogan*: “Acabar-se-ão os pobres em um país rico.” Nesta linha, prometeu fazer frente às grandes empresas transnacionais de mineração que exploram o solo peruano. Após eleito, prometeu superar a profunda fratura e polarização que havia ficado evidente na disputa entre ele e a ala direita fujimorista.

<sup>165</sup> O projeto de lei que convoca um referendo constitucional está parado no Congresso.

a Presidência<sup>166</sup>. O ex-presidente teve prisão preventiva decretada<sup>167</sup>. No mesmo dia, a vice-presidente Dina Boluarte tornou-se a primeira mulher a assumir a presidência do Peru<sup>168</sup>.

No contexto da destituição de Castillo, protestos, acompanhados de greves e bloqueios de rodovias, levaram a decretos de toque de recolher em quinze províncias, estado de emergência nacional<sup>169</sup> e enfrentamentos entre a população e a polícia, resultando em diversos mortos e feridos. Sindicatos de trabalhadores rurais convocaram greve geral por tempo indeterminado e mantêm uma vigília em frente à prisão de segurança máxima, onde Castillo permanece detido<sup>170</sup>. Na tentativa de conter os manifestantes, que exigem a liberdade imediata do ex-presidente, a dissolução do Congresso e a convocatória de um referendo constitucional, Dina Boluarte decretou estado de emergência nas zonas de maior conflito.

Os números variam, mas, entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2023, foram cerca de 60 pessoas já haviam morrido nos protestos. O Conselho de Direitos Humanos (CDH) manifestou preocupação com a situação no país<sup>171</sup>, bem como alguns países, a exemplo de Argentina, Bolívia<sup>172</sup>, Colômbia<sup>173</sup> e México<sup>174</sup>. A presidente Boluarte nega o uso de violência excessiva por parte da polícia peruana durante os protestos, mas reconhece as mortes que se produziram nesses atos, incluindo a de um policial. Segundo sua versão, que também é a versão da polícia peruana, as vítimas foram mortas por indivíduos ligados a grupos mais radicalizados, os quais considera “terroristas”. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou relatório, no início de maio de 2023, sobre violações de direitos humanos no contexto dos episódios ocorridos

---

<sup>166</sup> Foram 101 votos favoráveis, superando os 87 votos necessários, que não tinham sido alcançados nas sessões anteriores.

<sup>167</sup> Em janeiro de 2024, o Ministério Público do Peru pediu uma pena de 34 anos de prisão ao ex-presidente Pedro Castillo. Em julho, a Suprema Corte do Peru ampliou de 14 para 18 meses o mandado de prisão preventiva.

<sup>168</sup> Eleita congressista pela legenda *Perú Livre*, em 2021, foi eleita primeira vice-presidente na chapa de Castillo. Na quinta formação de gabinete do então presidente, ocorrida em 16 meses de governo, Dina Boluarte, que até então ocupava também o cargo de ministra do Desenvolvimento Social desde o início do governo, anunciou que deixaria o cargo ministerial. Assim como o ex-presidente, Boluarte se afastou dos seus partidários e acabou sendo expulsa do *Perú Livre* por renunciar ao programa político defendido durante a campanha.

<sup>169</sup> O estado de emergência nacional não era decretado desde a década de 1990, quando o grupo de guerrilha Sendero Luminoso cometeu ações violentas no país.

<sup>170</sup> O ex-presidente publicou uma carta agradecendo o apoio popular e convocando os movimentos a permanecerem nas ruas em defesa de uma Assembleia Constituinte. Castillo acusa Dina Boluarte de ser uma usurpadora que repete o discurso “golpista de direita” e pede que as pessoas se mantenham nas ruas em defesa da Constituinte e por sua liberdade imediata.

<sup>171</sup> O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) enviou uma carta ao Ministério de Relações Exteriores do Peru em 1º de março solicitando um informe sobre os registros de violações aos direitos humanos cometidos durante os protestos que vêm se realizando com frequência no país desde dezembro passado. O documento pede que o governo peruano informe o organismo a respeito de violações como o uso excessivo da força e ações deliberadas para colocar em risco a vida dos manifestantes. O pedido está respaldado em uma série de denúncias apresentadas ao comissariado, enviadas por entidades defensoras dos direitos humanos no Peru. Segundo o ACNUDH, há um grande número de denúncias sobre a existência de indígenas e camponeses que sofreram detenções arbitrárias, alguns deles acusados de “terrorismo” por autoridades locais.

<sup>172</sup> O Congresso peruano declarou o ex-presidente Evo Morales *persona non grata*, por seu ativismo político negativo no Peru e sua “evidente interferência e intromissão” na agenda do governo do então presidente Pedro Castillo.

<sup>173</sup> O Congresso peruano declarou o presidente colombiano Gustavo Petro *persona non grata*, devido às manifestações do presidente sobre as semelhanças entre a polícia peruana e as tropas nazistas. No final de março de 2023, o Peru anunciou a retirada, em definitivo, de seu embaixador em Bogotá, em razão das alegadas ingerência externa e ofensas do presidente Petro.

<sup>174</sup> Segundo comunicado conjunto de dezembro de 2022 emitido por Argentina, Bolívia, Colômbia e México, Castillo teria sido vítima de uma perseguição antidemocrática desde o dia de sua eleição, o que violaria a CADH, em especial os Artigos 23 (Direitos Políticos) e 25 (Proteção Judicial).

entre dezembro de 2022 e janeiro de 2023. A presidente Dina Boluarte rechaçou a “suposta existência de execuções extrajudiciais e a qualificação de massacre”, conforme o teor do relatório.

Com relação aos acontecimentos no Peru que se seguiram à destituição e prisão de Castillo, é importante ressaltar a existência de divergências de posições entre países da América Latina. Países como México, Argentina, Colômbia e Bolívia apoiaram Castillo, assegurando que ele foi vítima de um assédio antidemocrático, em violação do Artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). O Brasil, entre outros governos na região, reconheceu o processo conduzido pelo Congresso peruano. De acordo com o Itamaraty, as medidas adotadas em dezembro de 2022, pelo presidente Castillo, incompatíveis com o arcabouço normativo constitucional peruano, representavam violação à vigência da democracia e do Estado de Direito.

Diante da agitação popular, e tendo em vista que novas eleições antecipadas têm sido uma demanda chave dos manifestantes, Boluarte anunciou que enviaria ao Congresso uma proposta de adiantamento das eleições gerais para julho de 2024, encurtando o mandato presidencial em dois anos<sup>175</sup>. Com o agravamento da situação, a presidente propôs, em um primeiro momento, que as eleições fossem antecipadas para abril de 2024. No entanto, com a continuidade dos bloqueios das estradas e da violência em várias partes do país, que geram escassez de combustível, alimentos e suprimentos médicos, Dina Boluarte fez um novo pedido ao Congresso, em janeiro de 2023, para antecipação das eleições para dezembro do mesmo ano. No entanto, essa tentativa de Boluarte de apaziguar os protestos não prosperou, visto que, em fevereiro de 2023, o Congresso arquivou o projeto de lei para antecipar as eleições. Esse tema não poderia ser avaliado novamente até julho de 2023, quando inicia um novo ano legislativo. O Congresso concordou, em primeira votação, apenas com o adiantamento das eleições para abril de 2024, mas isso não interrompeu os protestos e, em meados de 2023, houve novo rechaço ao adiantamento. Em abril de 2023, o Congresso rejeitou uma moção da esquerda, incluindo o Perú Libre, que pedia o *impeachment* de Boluarte.

Também em abril de 2023, o governo do Peru decretou estado de emergência, com a militarização das fronteiras por 60 dias. No contexto do vencimento do prazo, no fim de junho, o governo peruano propôs ao Congresso reforma constitucional para cancelar a participação das Forças Armadas no controle das fronteiras, ao lado da Polícia Nacional. Centenas de migrantes permaneceram retidos entre a cidade peruana de Tacna e a chilena Arica em meados de 2023. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) informou que a maioria dos estrangeiros em condição irregular na região é composta por haitianos e venezuelanos, que desejam voltar aos seus países de origem ou seguir aos EUA. No início de maio, o Chile iniciou operação de repatriamento de migrantes venezuelanos retidos na fronteira. Em julho, o estado de emergência decretado apenas para a região sul do país foi renovado, diante da retomada de protestos que ameaçavam fechar rodovias.

No fim de 2023, a chefe do Ministério Público nacional, Patricia Benevides, apresentou acusações formais contra Dina Boluarte pelas dezenas de mortes nos protestos que começaram no final de dezembro de 2022. Tanto Boluarte quanto outros altos oficiais do governo, incluindo o chefe do Gabinete de Ministros, estão sendo acusados de assassinatos. O Congresso deverá analisar as acusações. Benavides fez sua denúncia pouco depois da prisão de seu principal assessor, em uma investigação que a aponta como líder de uma suposta rede de corrupção que pressionou para destituir operadores de Justiça.

Em março de 2024, o primeiro-ministro Alberto Otrola renunciou após suposto vazamento de áudio em que tentava influenciar indevidamente contratos governamentais. Otrola afirmou que a gravação é de 2021, quando não era funcionário do governo. De acordo com a lei peruana,

---

<sup>175</sup> A única vez que havia sido antecipada uma eleição foi em 2001, com a destituição de Alberto Fujimori.

quando há a renúncia do primeiro-ministro, os outros membros do gabinete peruano também são obrigados a renunciar, e a presidente tem a opção de reintegrar cada membro do gabinete ou trocá-los por novos ministros. Javier Gonzalez-Olaechea, ministro das Relações Exteriores, afirmou que Boluarte deve aproveitar o contexto para “relançar a política geral do governo”.

No mesmo mês, o Parlamento peruano aprovou uma lei que restabelecerá o Senado, que havia sido dissolvido durante o governo Fujimori. Sessenta senadores comporão a casa, dos quais a metade será eleita de forma distrital e a outra metade em eleições nacionais, programadas para 2026.

Após o ministério público questionar o uso de relógios Rolex pela presidente Dina Boluarte, sua residência foi alvo de operação de busca e apreensão, no final de março, em uma investigação de enriquecimento ilícito. Nada foi encontrado na residência da mandatária, que afirmou que os itens eram emprestados do governador Wilfredo Ocorima, que teve três relógios e uma pulseira apreendidos, sem mandato, pela promotoria. Em razão do escândalo, apelidado de “*Rolexgate*”, seis ministros renunciaram, e o partido Perú Libre apresentou pedido de *impeachment* contra Boluarte. A desaprovação da presidente alcançou 85% em abril, e apenas 9% aprovam sua gestão. Apesar disso, o novo gabinete nomeado por Boluarte recebeu voto de confiança do Congresso.

Em maio de 2024, a procuradoria peruana denunciou a presidente por “suborno passivo indevido”, porém a denúncia precisa ser avaliada pelo Congresso peruano. A Procuradoria-Geral do Peru anunciou, em dezembro de 2024, a abertura de uma investigação contra a presidente Dina Boluarte por suposta “omissão de funções públicas” por não informar ao Congresso que se submeteria a uma cirurgia plástica em 2023. O caso pode avançar para um pedido de impeachment.

Em julho de 2024, o Congresso do Peru aprovou lei que prescreve crimes contra a humanidade cometidos antes de 2022, o que beneficia o ex-presidente Alberto Fujimori. Keiko Fujimori anunciou que seu pai será candidato nas eleições presidenciais de 2026. Em agosto, o Congresso peruano aprovou pensão vitalícia ao ex-presidente. Em setembro, Alberto faleceu em decorrência enquanto enfrentava um câncer. O governo de Fujimori, entre 1990 e 2000, foi marcado pelo fechamento do Congresso em 1992, pela derrota da guerrilha maoísta Sendero Luminoso e por uma política econômica ultraliberal, com controle da inflação e com privatizações e desregulamentação da economia. Fujimori fugiu para o Japão, em 2000, mas foi preso no Chile em 2005, extraditado e condenado a 25 anos de cadeia. Ele foi condenado por corrupção, violação dos direitos humanos e acusado de criar esquadrões da morte para fins políticos.

No fim de setembro de 2024, o governo do Peru decretou estado de emergência em parte do país, inclusive em Lima, com o objetivo de combater, com a utilização das Forças Armadas, a escalada da criminalidade no país.

### c) Política externa

O Peru segue uma diplomacia aberta e pragmática, tanto no plano regional como no plano internacional, com prioridade dada ao desenvolvimento de acordos comerciais e trocas econômicas, em especial com a Ásia. A China é não apenas o maior parceiro comercial (desde 2014), mas também o maior mercado para exportações e uma das principais fontes de investimento no Peru. Ambos os países possuem acordo de livre comércio, firmado em 2009<sup>176</sup>. Em novembro

---

<sup>176</sup> Apesar de não terem sido obtidos os resultados esperados, como a compra de produtos com maior valor agregado e uma mudança qualitativa na estrutura das exportações, os resultados comerciais recentes mostram um aumento das

de 2024, foi inaugurado, no Peru, pelos presidentes Dina Boluarte e Xi Jinping, o porto de Chancay, construído com investimento majoritário da empresa chinesa COSCO Shipping (cerca de US\$ 3,6 bilhões). O porto, que reduzirá significativamente o tempo de traslado do comércio até a Ásia, deverá ser utilizado para escoar exportações peruanas e de outros países da região de produtos minerais, como cobre e lítio, agrícolas, como soja, e alimentos e produtos industrializados. O porto será controlado legalmente pela COSCO, o que suscita preocupação de alguns setores domésticos com relação a ameaças à soberania peruana.

Ainda na Ásia, nos últimos anos, foram alcançados resultados significativos, como a consolidação da relação de parcerias estratégicas, a assinatura de tratado de livre comércio com a Coreia do Sul<sup>177</sup> e a celebração de um Acordo de Parceria Econômica com o Japão<sup>178</sup>. O Peru também é parte do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceira Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) desde 2021. O comércio entre o Peru e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) é deficitário para o Peru (apenas com as Filipinas existe um saldo favorável) e também caracterizado por exportações peruanas de produtos primários (agricultura, silvicultura e pesca, minas e pedreiras).

Com relação a países ocidentais, os EUA são o segundo parceiro comercial do Peru. No âmbito do Acordo de Promoção Comercial entre EUA e Peru, o comércio bilateral aumentou mais de 140%, passando de US\$ 9 bilhões em 2009 para mais de US\$ 22 bilhões em 2021. Ademais, além de doar dois milhões de doses da vacina contra a COVID-19, os EUA forneceram assistência técnica e doações em produtos de valor superior a US\$ 86,8 milhões ao governo e ao povo do Peru, alcançando, assim, populações mais remotas e vulneráveis do país. Em setembro de 2021, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) assinou um acordo com o Peru de US\$ 321 milhões para fornecer assistência ao desenvolvimento sustentável até 2026.

Desde março de 2013, as relações econômicas e comerciais entre a UE e o Peru são regidas por Acordo de Livre Comércio assinado em 2012, que contribuiu para a abertura dos mercados em ambas as regiões e para a promoção de investimentos bilaterais. Acerca do relacionamento político, o Peru e a UE desenvolvem suas ações sob a égide do Acordo de Diálogo Político e Cooperação assinado em 2003, que fundamenta as relações entre a UE e a Comunidade Andina (CAN, composta por Bolívia, Peru, Equador e Colômbia). O acordo contribuiu para reforçar os laços políticos, ampliando o âmbito da cooperação em questões múltiplas como direitos humanos, migração e, em particular, integração inter-regional. Além disso, a UE e o Peru realizam, anualmente, um Diálogo Político de Alto Nível (DPAN) que aborda questões políticas, cooperação em fóruns multilaterais, migração, drogas, cooperação acadêmica e científica bem como outros temas de interesse mútuo. O último DPAN ocorreu em Lima, em março de 2022. A UE enviou ao Peru várias missões de observação eleitoral (MOE) para monitorar as eleições, a convite do

---

exportações peruanas não tradicionais (agroindustriais e agrícolas). Peru e China negociam, atualmente, a revisão e ampliação deste acordo.

<sup>177</sup> Quanto às exportações do Peru para a Coreia do Sul, predominam minerais e produtos da pesca, enquanto as importações se baseiam em bens manufaturados (automóveis, eletrodomésticos, máquinas e produtos químicos). Dada a composição da pauta de exportação peruana para a Coreia, os montantes exportados nos últimos anos foram voláteis devido às flutuações dos preços. Espera-se tendência de diversificação da pauta exportadora à medida que a desgravação tarifária prevista no acordo for aprofundando-se.

<sup>178</sup> As relações comerciais com o Japão foram reforçadas nos últimos anos. Em 2018, o Japão foi o quinto destino das exportações peruanas (4,5% do total). No entanto, o intercâmbio diminuiu nos últimos quatro anos para uma taxa média de 3%. Mesmo neste cenário, o Peru mantém um excedente comercial com esse país. As exportações são principalmente de produtos básicos (cerca de 86%) que reflete o interesse do Japão por recursos naturais.



governo peruano e das autoridades eleitorais. As duas últimas MOE ocorreram em 2020 e em 2021. Segundo um porta-voz do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), a UE apoia os esforços políticos em curso liderados pela presidenta Dina Boluarte.

Atualmente, em contexto de crise política e de quebra da ordem constitucional, a Chancelaria peruana busca empreender esforços e firmes medidas orientadas para reafirmar, no exterior, a imagem de um país confiável, sério e com um firme compromisso com o Estado de Direito e com as suas obrigações democráticas e constitucionais em matéria de Direito Internacional e direitos humanos. Entre outras ações, este compromisso refletiu-se no convite feito pelo governo do Peru à CIDH e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), para realizar visitas que lhes permitam constatar a plena vigência e respeito dos direitos humanos no Peru.

De acordo com a ex-chanceler Ana Cecilia Gervasi, que ficou no cargo até novembro de 2023, “os principais aliados internacionais na América e na Europa transmitiram seu apoio ao Peru em torno da defesa do Estado de Direito, da democracia e da proteção e defesa dos direitos humanos. Por um lado, Brasil, Equador, Chile, EUA, Canadá, Costa Rica, Paraguai, Uruguai, UE e Reino Unido são exemplos de parceiros que manifestam apoio à atual presidente Boluarte e ao processo democrático institucional no Peru”. Por outro lado, as relações com Bolívia, México e Colômbia foram abaladas.

Em janeiro de 2023, Gervasi, juntamente com o premiê Alberto Otárola, esteve presente na cerimônia de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No mesmo mês, a chanceler também viajou a Buenos Aires para participar da Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Amerinos e Caribenhos (CELAC). Após consultas entre a presidente Boluarte e o presidente Fernández, as relações foram normalizadas, e o embaixador peruano retornou a Buenos Aires. No entanto, a presidente Boluarte solicitou a retirada definitiva do embaixador México, em virtude das reiteradas declarações do presidente Andrés Manuel López Obrador, de modo que as relações diplomáticas entre esses países ficaram a nível de encarregado de negócios. Embora se tenha reduzido a categoria da representação política no México, as relações econômicas, comerciais e consulares continuam a desenvolver-se com normalidade. Com respeito às declarações do presidente da Colômbia, Gustavo Petro, o embaixador foi chamado a consultas e ainda permanece em Lima. No entanto, as relações fora da esfera política não foram afetadas.

No que diz respeito aos processos de integração regional, o Peru suspendeu sua participação na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2018, e apoiou o estabelecimento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). O país mantém-se firme no seu compromisso com a Aliança do Pacífico (AP), da qual é membro fundador. Nesse contexto, em fevereiro de 2023, o Peru foi o primeiro país do bloco a ratificar o Acordo de Livre Comércio entre a AP e Singapura, assinado em janeiro de 2022. A realização deste acordo comercial enquadra-se nos objetivos fundadores da AP, que é converter-se em uma plataforma de integração e de cooperação econômico-comercial, com projeção global, especialmente na região Ásia-Pacífico. Segundo o então chanceler mexicano, Marcelo Ebrard, em dezembro de 2022, a Cúpula da AP (ocasião em que a presidência *pro tempore* do México seria transferida para o Peru) foi suspensa devido à crise peruana e à ausência de condições políticas para a realização de Cúpula, especialmente diante das divergências entre dois de seus parceiros – México e Colômbia – com o governo de Boluarte.

Na CAN, o Peru vem liderando as reuniões do “Grupo de trabalho para a avaliação da reforma, modernização, fortalecimento e reintegração da CAN”, onde se observam avanços. Nessa linha, conseguiu-se reativar o Grupo de Alto Nível de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço,

que busca promover melhorias na qualidade de vida dos cidadãos andinos nas zonas de fronteira. Ademais, em fevereiro de 2023 foi lançada a Plataforma de Informação de Gestão de Risco de Desastres da CAN, ferramenta que fortalecerá as estratégias de prevenção, mitigação e resposta, desenvolvida em cooperação com a Fundação Bill & Melinda Gates. O Peru também conta com notável presença nos fóruns da região do Pacífico, tais como o Conselho de Cooperação Econômica do Pacífico, o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) e o Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês).

Ainda no âmbito regional, o Peru mostrou inicialmente uma grande firmeza contra o regime do presidente Maduro na Venezuela. Foi, assim, por iniciativa do Peru, criado o Grupo de Lima em 2017. A posição peruana, no entanto, tornou-se mais flexível, especialmente quando da chegada de Pedro Castillo ao poder.

O Peru é um defensor do multilateralismo e é ativo no plano multilateral. Em matéria de proteção ambiental, organizou a 20ª Conferência das Partes (COP20, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Lima em 2014. Em relação à evolução da situação na Ucrânia, o Ministério das Relações Exteriores do Peru afirmou que o governo lamenta a massiva ofensiva militar conduzida pela Rússia. De acordo com a diplomacia peruana, essa ação militar russa, ao violar a integridade territorial e soberania da Ucrânia, constitui ato de agressão de acordo com a Resolução 3314 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1974. O país foi membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante o biênio 2018-2019. Em questões de manutenção da paz e da segurança internacionais, o Peru participa ativamente em várias missões da Organização das Nações Unidas (ONU), como Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA, na sigla em inglês).

O Peru é candidato à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O processo de acesso foi iniciado pelo conselho da organização em janeiro de 2022. Em junho do mesmo ano, foi aceito o roteiro de ingresso do país.

#### d) Economia

A economia peruana é a quinta maior da América do Sul. Desde a década de 1990, o país adotou modelo de desenvolvimento econômico com ênfase na abertura comercial e nos tratados de livre comércio, tendo se beneficiado do *boom* das *commodities* nos anos 2000, sobretudo devido às exportações de minérios. Há um processo de diversificação econômica em curso, mas o país ainda é altamente dependente da exportação de produtos primários.

Apesar da instabilidade política, o Peru tem apresentado bons resultados econômicos neste século. O *boom* das *commodities*, impulsionado pelo crescimento da China, principal parceiro comercial do Peru, permitiu ao país acumular altos níveis de reservas internacionais, crescer quase 6% ao ano durante anos e reduzir a pobreza para 20% em relação aos 50% registrados no início dos anos 2000. No entanto, também permitiu que os governos ignorassem repetidas advertências de que reformas secundárias seriam necessárias para manter o desempenho econômico no médio e longo prazo. Já em 2014, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial enfatizavam a necessidade de o Peru ter uma base tributária mais ampla, modernizar seu mercado de trabalho para incorporar mais trabalhadores ao setor formal, investir em tecnologia e diversificar sua economia de modo a reduzir sua dependência das exportações de minerais, que representam mais de 10% do produto interno bruto (PIB) do país. Nenhuma destas coisas ocorreu.

Em um cenário bem diferente daquele visto no Brasil, as acusações de corrupção surgidas da Operação Lava Jato no Peru desde 2017 não parecem ter afetado de forma contundente a sua economia, que é uma das que mais crescem na América Latina. Em 2018, a economia peruana cresceu 4%; em 2019, 2,2%; em 2020, -11%, de modo que a pandemia interrompeu 21 anos consecutivos de crescimento e estabilidade. Em 2021, a economia do Peru cresceu 13%, enquanto a América Latina e Caribe cresceu, em média, 6,6%, e o Brasil, 4,6%. Esse ritmo de crescimento arrefeceu em 2022, quando o PIB peruano registrou aumento de 2,7%. Em 2023, o PIB voltou a registrar uma queda, de 0,6%, diante da continuidade da crise política, das altas taxas de inflação e de juros e de condições climáticas adversas.

Segundo analistas, uma das razões para a trajetória de crescimento é o fato de que Toledo, García, Humala e PPK terem mantido os principais pilares econômicos do país: abertura do mercado, ambiente de previsibilidade para investimentos estrangeiros, livre comércio, inflação e gastos públicos baixos<sup>179</sup>. Contudo, houve impacto da Lava Jato na economia, sobretudo no setor de infraestrutura, no qual obras públicas possuem peso relativamente baixo no PIB (~3%, o que explica o limitado impacto), de modo que o crescimento do país poderia ter sido ainda maior.

Outra chave para a estabilidade da economia peruana estaria no comércio exterior. O Peru diversificou sua lista de exportações nos últimos anos. Além da importância tradicional do setor da mineração, passou a exportar ouro, incrementado por empresas chinesas instaladas em seu território, e produtos do ramo agroindustrial – o Peru é hoje um dos maiores exportadores mundiais de abacate, aspargos e uvas. Quase metade das exportações destinam-se para mercados asiáticos, com a China absorvendo cerca de 30% das exportações peruanas. Essa possível dependência é relativizada por analistas que constatarem que o Peru também passou a exportar, nos últimos vinte anos, para outros mercados, como o europeu, e, ao contrário da Venezuela, que depende do petróleo, e do México, que se apoia nos EUA, a economia peruana diversificou sua produção e seus mercados de exportação. Outro setor que cresceu bastante foi o do turismo.

Apesar do crescimento relativamente estável, o Peru enfrenta problemas profundos, que vão da falta de infraestrutura a altos índices de pobreza (58,7% em 2004; 20,7% em 2016; 21,7% em 2018) e de informalidade (80% em 2004; 65% em 2018), mesmo num ambiente propício para investimentos e taxas baixas de inflação e de juros. No contexto anterior à pandemia e à atual crise mundial de preços e suprimentos, a economia local contava com inflação baixa (cerca de 2% ao ano) e câmbio histórico recente de pouca variação. O seu Índice de Desenvolvimento humano (IDH) é de 0,762 (2022).

Ademais, a trajetória de instabilidade política recente afetou negativamente a economia do país. Em meio a esse cenário turbulento, o Banco Central do Peru<sup>180</sup> registrou, em 2022, o menor nível de confiança do investidor desde a crise financeira de 2008. O crescimento do PIB peruano dos últimos anos esconde o fato de que aproximadamente um quarto dos 33 milhões de peruanos vivem em situação de pobreza. A pandemia e a guerra na Ucrânia levaram ao aumento no preço de produtos básicos e essenciais, o que também contribuiu para a eclosão dos protestos generalizados. Em 2020, o Peru registrou uma das maiores taxas de mortalidade *per capita* de

---

179 O Peru tem sólida posição fiscal, com uma dívida pública de apenas 34% do PIB. Para efeito de comparação, a média na América Latina é de 81,6% do PIB. Outro fator que dá segurança à economia peruana são suas reservas internacionais, no valor de US\$ 77 bilhões.

180 Vale ressaltar que o Banco Central de Reserva do Peru é autônomo e tem uma política monetária independente da política fiscal, e desde 2016 é chefiado pela mesma pessoa, Julio Velarde. Segundo analistas, esse é um dos fatores da relativa estabilidade econômica alcançada pelo país nos últimos anos, apesar da instabilidade política. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Informática do Peru, de 1993 a 2019, a economia peruana alcançou um crescimento médio anual de 4,8%.

COVID-19 e teve a maior contração do PIB da região. A incapacidade do governo de atender às necessidades dos cidadãos em meio à pandemia contribuiu para um descontentamento geral com as instituições e as autoridades do país.



## Peru's economic growth slows

The country has lately struggled to match the steady growth of past decades.

GDP Growth (%)



Fonte: *America's Quarterly*

## VIII. Suriname

### a) Situação nacional

Primeiramente explorado pelos espanhóis no século XVI e depois pelos ingleses em meados do século XVII, o Suriname tornou-se colônia holandesa em 1667. Com a abolição da escravidão, em 1863, trabalhadores foram trazidos da Índia e de Java. Assim, a diversidade étnica que permeou toda a história do país é uma das características marcantes na sociedade e na política surinamesas<sup>181</sup>.

Suas características orientais com ampla diversidade cultural são resultado da maneira de colonização neerlandesa. Originalmente habitado por ameríndios de língua aruaques e caraíbas, a colônia ampliou sua diversidade com a aquisição de escravos do oeste da África para o trabalho na agricultura de exportação (açúcar e cacau, principalmente), na qual estava baseada sua economia. Com o fim da escravidão, em 1863, os colonizadores optaram por contratar trabalhadores da China, da Índia Britânica e das Índias Orientais Neerlandesas, principalmente de sua ilha mais populosa, Java. Essa mudança no modelo de regime de trabalho proporcionou ao Suriname uma configuração populacional singular no continente americano: atualmente, quase a metade da população têm origem asiática.

O resultado desse processo de colonização conferiu ao Suriname perfil diferenciado do contexto sul-americano: assim como a Guiana, está muito mais próximo do ambiente cultural caribenho. Ambos os países integram a Comunidade do Caribe (CARICOM), mas também a Organização de Cooperação Islâmica (OCI), que congrega os países com expressiva população muçulmana.

Atualmente, entre 13% e 20% dos surinameses são muçulmanos, o que representa o maior índice no continente americano, havendo mais de cem mesquitas no país. Os muçulmanos seguem, majoritariamente, o sunismo, e há significativa comunidade *ahmadiyya* e minoria xiita. No entanto, a diferença mais manifesta é que praticamente todas as mesquitas estão organizadas em comunidades de origem javanesa ou de origem indo-paquistanesa (localmente chamados de *hindustanis*), as quais preservam, em níveis diferenciados, as tradições oriundas daqueles países.

O Suriname conquistou sua independência em relação aos Países Baixos em novembro de 1975. As relações bilaterais com o Brasil iniciaram no ano seguinte. Em 1980, o país sofreu um golpe de Estado e passou a ser governado *de facto* por um regime militar. Entre 1986 e 1992, houve uma guerra civil no leste do país. A constituição de 1987 reestabeleceu provisoriamente a democracia, mas, em dezembro de 1990, houve novo golpe. A redemocratização plena foi alcançada em 1992.

A principal figura política do país, desde a sua independência até 2024, foi Desiré Bouterse. Militar de carreira e ex-instrutor de esportes no Exército, foi um dos líderes do golpe de Estado de 1980 e presidiu o Conselho Nacional Militar entre 1980 e 1988, órgão que exerceu, efetivamente, a chefia do Estado surinamês naquele período. Nesse período, houve radicalização do movimento guerrilheiro, fortemente reprimido pelo seu governo, o que resultou em muitas mortes. Em 1985, reformulou a Constituição, garantindo amplos poderes aos militares. Posteriormente, apoiou a fundação do Partido Nacional Democrático (PND), vinculados às Forças Armadas. Em 1990, Bouterse renunciou à chefia do Exército, dedicou-se à consolidação do PND, o maior partido do

---

<sup>181</sup> A diversidade étnica influencia diretamente o sistema partidário, com a identificação de diversos partidos políticos com grupos específicos: partido javanês, indiano, *maroon* (quilombolas), afro-surinamês etc. É comum, desde 1987, a formação de coalizões mistas entre partidos ligados a diferentes etnias.

Suriname em número de afiliados, de base ideológica nacionalista, e esteve envolvido em novo golpe de Estado, contra o presidente Ramsewak Shankar.

Décadas depois, Bouterse foi eleito presidente, pela Assembleia Nacional, em julho de 2010, e reeleito em julho de 2015. O retorno de Bouterse à presidência do Suriname, em 2010, deu-se sob questionamentos de parte da comunidade internacional. O ex-mandatário foi acusado de haver liderado dois golpes de Estado (1980 e 1990), além de ter tido contra si ordem de captura internacional solicitada por tribunal dos Países Baixos, onde foi condenado *in absentia* por tráfico de drogas em 1999, e de ser réu, domesticamente, em processo por assassinatos de quinze opositores políticos em dezembro de 1982 (*Decembermoorden*). Em 2019, Bouterse foi condenado por crime cometido nos anos 1980, mas apresentou-se para um quinto mandato nas eleições gerais realizadas em maio de 2020, que culminou com vitória da oposição. O judiciário do país emitiu uma ordem de prisão contra Bouterse em janeiro de 2024. O ex-presidente faleceu em dezembro do mesmo ano.

A eleição presidencial de 2020 foi vencida por Chandrikapersad Santokhi, candidato do partido Reforma Progressista e opositor a Desiré Bouterse. No início do mandato, Santokhi focou-se sobre os desafios de recuperação da crise econômica ocorrida durante o governo de Desiré Bouterse, a qual foi ainda mais aprofundada pela pandemia de COVID-19. O período entre 2020 e 2022 foi marcado por manifestações populares contrárias ao governo de Santokhi. As manifestações tiveram como objeto, em parte, acusações de nepotismo e favorecimentos ilegais no marco da administração do governo surinamês, o que levou Santokhi a anunciar mudanças nas políticas de nomeação para conselhos de estatais e outros cargos públicos, incluindo o afastamento do irmão do vice-presidente do conselho de várias estatais e, também, da esposa do presidente. Em fevereiro de 2023, milhares de pessoas manifestaram-se contra a inflação de alimentos e de energia (gasolina e eletricidade) e pediram a saída de Santokhi. O protesto, em Paramaribo, escalou para violência, com saques a lojas e tentativas de incendiar prédios. Os manifestantes tentaram invadir o Parlamento, mas foram reprimidos pela polícia. As forças de oposição têm-se aproveitado da situação para seguir obstaculizando a agenda governamental. O governo brasileiro emitiu nota, condenando a violência e a tentativa de invasão ao Parlamento e conclamando o diálogo democrático no Suriname.

O Suriname é um dos países com maior cobertura florestal do mundo: 93% de seu território é coberto por vegetação nativa. O país é, ainda, rico em recursos minerais, e a economia tem como base a mineração. O ouro, a alumina (derivada da bauxita) e o petróleo respondem, tradicionalmente, por mais de 80% das receitas de exportação, por metade do produto interno bruto (PIB) e por 25% das receitas governamentais. A base industrial dedicada quase que exclusivamente a algumas *commodities* revela o caráter essencialmente importador do mercado local, inclusive de produtos básicos.

A partir de 2018, com a alta dos preços internacionais das *commodities* exportadas pelo país, o governo de Suriname conseguiu impulsionar uma agenda reformista na economia e criar condições adequadas para o fortalecimento dos setores da agricultura, da pecuária e da avicultura, como meio para gerar empregos e reduzir a importação de alimentos. Entretanto, em 2020, o Suriname foi uma das nações mais afetadas pelo COVID-19. A economia contraiu-se mais de 13%, e a sua taxa de mortalidade aproximou-se às do Brasil e do Peru.

Atualmente, o Suriname enfrenta uma severa crise econômica, ocasionada por anos de desequilíbrios fiscais e pelo alto endividamento externo. Durante a pandemia, a situação econômica se deteriorou, e o governo surinamês solicitou auxílio do Fundo Monetário Internacional (FMI) para reequilibrar as finanças do país. O acordo com a entidade, no âmbito do

*Extended Fund Facility*, foi assinado em dezembro de 2021 e prevê um pacote de ajuda financeira no valor de US\$ 690 milhões, a serem repassados após avaliações trimestrais periódicas. O acordo com o FMI tem como objetivo apoiar o plano formulado pelo governo Santokhi para sanear a economia. Como condicionalidades, uma série de políticas deveriam ser implementadas pelo Suriname, como a reformulação do regime tributário do país, ajuste fiscal, melhoria da eficiência da força de trabalho no setor público, reestruturação da dívida externa, adoção de câmbio flutuante, fortalecimento da governança do Banco Central e implementação de reformas nas áreas de combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. No entanto, os recursos acabaram sendo congelados pelo não cumprimento das condições exigidas. A taxa de câmbio tornou-se bastante volátil em 2022 no contexto do aumento dos preços de petróleo.

Como efeito direto da guerra na Ucrânia, do aumento dos preços da energia, das matérias-primas e da volatilidade da taxa de câmbio, o Suriname enfrenta uma inflação recorde. De acordo com o FMI, a inflação superou os 50% em 2022 e em 2023, uma das taxas mais altas da região, atualmente atrás apenas de Argentina e Venezuela, em um país que depende totalmente de importações para viveres e bens essenciais. O presidente Chan Santokhi busca relançar a economia, atraindo investidores estrangeiros de países e territórios vizinhos. Em janeiro de 2022, o ex-presidente Jair Bolsonaro comprometeu-se a contribuir com a experiência brasileira em matéria de prospecção petrolífera.

O Suriname é tido como uma das regiões mais promissoras para a exploração de petróleo e gás natural no cenário mundial. Especialistas do setor estimam que o país detém reservas substanciais, que variam entre 4 e 6,5 bilhões de barris de petróleo equivalente, além de compartilhar reservas conjuntas de gás com a Guiana, totalizando trinta trilhões de pés cúbicos. Embora obstáculos iniciais tenham causado atrasos na exploração comercial dos hidrocarbonetos, analistas preveem que a produção de petróleo no Suriname deverá começar em 2028.

Em razão da severa crise econômica e social que aflige o Suriname, há grande expectativa no governo local para a chegada dos recursos da exploração dos hidrocarbonetos. Acredita-se que haverá um influxo de investimentos a curto e médio prazos que possibilitará a recuperação econômica. Não obstante o adiamento da exploração comercial, inicialmente prevista para 2025, o Suriname já tem recebido importantes investimentos, a fim de adequar a infraestrutura para o futuro desenvolvimento do setor de energia. Tendo em vista as carências do país, toda uma gama de produtos e serviços associados deverá ser demandada. É importante ressaltar que as oportunidades não se limitam ao setor de energia, abrangendo diversas áreas correlatas, como infraestrutura, construção civil, serviços especializados, tecnologia da informação e comunicação, agricultura, serviços médicos, entre outros.

Em fevereiro de 2023, um protesto contra o alto custo de vida no Suriname resultou em distúrbios na capital, Paramaribo, que foram dispersados pelas forças de segurança em meio a saques de comércios e à tentativa de invasão do Parlamento. Os protestos foram contra o aumento dos preços dos alimentos, da gasolina e da eletricidade. Além disso, houve acusações de corrupção contra o governo do presidente Chan Santokhi. O governo, no entanto, insiste em que deve reduzir gastos como parte do programa de reestruturação econômica com o FMI e implementou reformas fiscais que incluem o fim dos subsídios à eletricidade, água e gasolina, bem como um novo imposto sobre o comércio. Essas políticas têm sido alvo de fortes críticas da oposição e dos sindicatos.

## b) Política externa

De acordo com a chancelaria do Suriname, os objetivos de política externa do país são: fortalecimento das relações bilaterais e promoção da integração e do desenvolvimento estratégico; promoção e defesa dos interesses nacionais na arena multilateral; estabelecimento de uma política abrangente sobre migração; fortalecimento institucional do Ministério das Relações Exteriores. A política externa do Suriname se caracteriza pela primazia da agenda de desenvolvimento e pela prioridade dada às relações com países que com ela possam contribuir. O Brasil é percebido como parceiro estratégico, devido à sua contribuição para a agenda de desenvolvimento do Suriname, a despeito da baixa densidade econômica da relação bilateral.

Os países vizinhos e fronteiriços, a integração no contexto da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), da CARICOM e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), bem como a intensificação da cooperação bilateral e multilateral e sua diversificação, também estão presentes entre as principais diretrizes de inserção internacional do Suriname. Além disso, o incremento da participação do país no comércio internacional por meio da atração de investimentos e da busca de mercados de exportação, bem como a contribuição da diáspora surinamesa para o desenvolvimento nacional, estão também entre as prioridades do governo no que diz respeito à sua política externa.

### i. Relações com os Países Baixos

A antiga metrópole colonial é tradicional parceiro comercial e uma das principais fontes de ajuda financeira internacional, mas vem perdendo peso político e econômico nos últimos anos. A maior comunidade de surinameses expatriados (350 mil, equivalente a mais de 60% da população residente no país) vive na ex-metrópole.

### ii. Relações com os Estados Unidos

Os Estados Unidos (EUA) têm priorizado, no relacionamento bilateral, questões relacionadas à segurança, ao combate de delitos transnacionais e à defesa. O governo norte-americano realiza intercâmbios de especialistas e compartilha as melhores práticas com militares e policiais do Suriname, promotores, funcionários do governo, bem como com formuladores de políticas, com o objetivo de reforçar as instituições democráticas no Suriname. Como um dos treze parceiros caribenhos sob a *Caribbean Basin Security Initiative* (CBSI), o Suriname se beneficia ainda da assistência antidrogas dos EUA e de políticas de capacitação na área de *law enforcement*, as quais possibilitar maior capacidade de identificar e processar a lavagem de dinheiro e maior eficácia no combate ao tráfico ilegal de drogas, tráfico de pessoas, corrupção e outros crimes.

Comercialmente, os EUA são o principal parceiro comercial do Suriname, mas têm perdido espaço em favor das trocas comerciais com a China. Os EUA e o Suriname também são parceiros sob a Parceria EUA-Caribe para Enfrentar a Crise Climática (PACC 2030, na sigla em inglês), que eleva a cooperação dos EUA com os países caribenhos para reforçar a segurança energética, ao construir a resiliência da infraestrutura e das economias locais à crise climática.



### iii. Relações com a China

O Suriname vivencia momento de boa relação política e diplomática com a China, marcado também pela intensificação do intercâmbio e da cooperação entre os dois países nos campos da economia, da educação, da agricultura, do comércio e da cultura. Nos últimos anos, a China tem adensado significativamente sua presença no Suriname. A comunidade chinesa é estimada em 40 mil pessoas. Há grande dependência surinamesa, sobretudo em matéria de financiamento e implementação de projetos de infraestrutura.

### iv. Relações com a Índia

As relações bilaterais com a Índia ganharam novo impulso com a visita do presidente Ram Nath Kovind ao país em junho de 2018. Foi a primeira visita de um chefe de Estado da Índia ao Suriname, embora os países mantenham tradicionais relações diplomáticas, em razão da histórica migração de indianos ao Suriname desde a segunda metade do século XIX. Aproximadamente 30% da população surinamesa têm origem indiana. Por ocasião da visita, foram assinados diversos acordos e memorandos de entendimento, que preveem investimentos indianos da ordem de US\$ 80 milhões.

### v. Relações com a Guiana

O relacionamento com a Guiana é historicamente marcado por duas disputas territoriais: a região do triângulo do *New River* e a jurisdição sobre o rio Courantyne, que serve de fronteira entre os países. A região contestada (na Guiana, chamada de *New Triangle River*; e no Suriname, Tigri) tem área aproximada de 15.500 km<sup>2</sup> e faz fronteira com o Brasil. Há sinais de distensão e pragmatismo na relação bilateral nos últimos anos. A decisão do secretário-geral das Nações Unidas de remeter a questão do diferendo territorial entre Venezuela e Guiana para a Corte Internacional de Justiça (CIJ) suscitou movimentação da diplomacia dos dois países em busca do apoio surinamês a seus respectivos pleitos.

### vi. Relações com a Venezuela

As relações com a Venezuela são marcadas pela participação do Suriname na Petrocaribe. O Suriname é um dos países a reconhecerem explicitamente Nicolás Maduro como presidente da Venezuela, após a assunção de Juan Guaidó à presidência encarregada daquele país. O Suriname também vem apoiando posições venezuelanas em fóruns regionais, tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA).

### vii. Participação em organizações internacionais

O Suriname é membro de várias organizações internacionais, incluindo a Organização das Nações Unidas (ONU), o FMI e a OCI. No âmbito regional, o Suriname é estado associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), além de ser membro da CARICOM, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), da OEA, da UNASUL e da CELAC.

## IX. Uruguai

### a) Características gerais

À margem ocidental do rio que lhe confere o nome, o Uruguai é uma grande planície sedimentar, cujas pastagens abrangem 75% do território, tendo, ao sul do país, o rio da Prata, onde está estrategicamente localizado o porto de Montevideu. A população uruguaia é predominantemente de origem europeia (88%), seguida por mestiços (8%) e afro-uruguaianos (4%). A taxa de urbanização atinge 96% em uma população de 3,5 milhões de pessoas, com 14% sendo idosos, a maior taxa da região, a qual não comprometeu o advento de medidas progressistas nas últimas décadas, como a autorização do casamento homossexual, a liberalização da maconha e a legalização do aborto.

### b) Situação política

O Uruguai é um Estado unitário, mas descentralizado, com governos departamentais e municipais democraticamente eleitos. Apesar da descentralização, os sistemas de educação, saúde, justiça, segurança pública e diversos outros serviços estão a cargo do governo nacional.

O Uruguai passou por eleições presidenciais no final de 2019, que culminaram com a alteração no grupo no poder. O país passou a ser governado por Luís Lacalle Pou, líder do Partido Blanco, que conseguiu eleger-se no segundo turno, após formar uma ampla aliança para derrotar o candidato governista da Frente Ampla, interrompendo uma sequência de quinze anos de governos progressistas no país – três mandatos consecutivos de Vázquez, Mujica e novamente Vázquez. Lacalle Pou foi senador, é filho de ex-presidente que governou o país no início dos anos 1990 e venceu, em segundo turno, com 50,8% dos votos, o candidato governista Daniel Martínez. As eleições foram marcadas pela busca de autonomia dos dois candidatos diante de eventuais apoios de lideranças políticas brasileiras e argentinas. A derrota da esquerda no Uruguai pode ser atribuída a desgastes em termos políticos, como a posição dúbia em relação ao regime Maduro, sociais, como o aumento da violência, e econômicos, como a alta do desemprego e a estagnação da economia.

Em termos de política doméstica, o governo Lacalle Pou não reviu as reformas sociais progressistas aprovadas nas últimas duas décadas, como a autorização do casamento homossexual, a liberalização da maconha e a legalização do aborto. Lacalle Pou elegeu como prioridades a defesa da democracia, a integração física, a cooperação fronteiriça, a implementação de reformas econômicas liberalizantes e o combate à criminalidade. Em termos econômicos e de política externa, adotou linha mais liberal que seu antecessor, defende o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e propôs redução imediata da tarifa externa comum (TEC) e critérios de flexibilização para as negociações externas. Lacalle Pou também prometeu alterar a posição do país em relação ao regime Maduro, mas não ingressou oficialmente no Grupo de Lima.

Em março de 2022, o apoio à revogação da Lei de Urgente Consideração (LUC) em referendo popular não alcançou a maioria absoluta necessária por margem de 1%. Essa derrota reforçou o programa de reformas liberais do governo, como a reforma da previdência e mudanças no sistema educacional. Carro-chefe da agenda de extrema direita da campanha de Lacalle Pou para a presidência, a LUC foi aprovada em 2020 com 476 artigos que alteram a Constituição uruguaia em aspectos relacionados à segurança, ao financiamento do Estado, às políticas públicas e até ao direito à greve. O pacote estabeleceu uma regra fiscal para limitar os gastos públicos, fez

mudanças estruturais no sistema de educação, criou um novo ministério do Meio Ambiente, alterou o código penal ampliando penas e deu mais poderes à polícia, além de ter proibido bloqueios que impeçam a livre circulação de pessoas ou mercadorias e proibido sindicatos de promoverem piquetes. Em julho de 2022, as reformas se aprofundaram com revogação da lei de serviços de comunicação audiovisual, que retira da empresa pública de telecomunicações o monopólio da rede de dados de fibra ótica, e com o restabelecimento de dois decretos do regime militar uruguaio que permitiam o fechamento arbitrário de veículos de imprensa.

Essas medidas, no entanto, juntamente com escândalos de corrupção e o aumento da criminalidade, comprometeram a aprovação do governo, especialmente após a aprovação da impopular alteração na idade de aposentadoria de 60 para 65 anos. Apesar disso, as medidas de efeito na área de segurança, encaminhadas previamente em sua campanha eleitoral, orientado o debate público com um forte viés populista de cunho conservador.

No fim de outubro de 2024, o Uruguai realizou eleições gerais, nas quais se opuseram Álvaro Delgado, do Partido Nacional de Lacalle Pou, Yamandú Orsi, da Frente Ampla, e Andrés Ojeda, do Partido Colorado, como principais candidatos à presidência. Com um comparecimento de quase 90% dos eleitores, o primeiro turno foi vencido por Orsi, com 43,9%, contra 26,7% de Delgado. No segundo turno, no entanto, Delgado conseguiu o apoio dos "colorados". Com relação ao Congresso, a Frente Ampla conseguiu estreita maioria no Senado (16 de 30 cadeiras), ao passo que, na Câmara, a Frente Ampla poderá ter 48 das 99 cadeiras da Casa, contra 49 cadeiras da Coalizão Republicana, nome dado à atuação conjunta dos partidos Nacional e Colorado. O partido nanico e antissistema Identidade Soberana, criado há somente dois anos, conseguiu dois deputados e se tornou a quarta maior força política do Uruguai.

Em paralelo, os uruguaios também votaram em um plebiscito sobre a reforma da previdência proposta pela maior central sindical uruguaia, que incluiria a redução da idade mínima de aposentadoria, a extinção dos fundos previdenciários privados e a vinculação do valor da aposentadoria ao valor do salário mínimo. A proposta foi recusada por mais de 60% dos eleitores votantes.

Em novembro, Yamandú Orsi venceu o segundo turno com cerca de 49,8% dos votos, contra 45,8% do governista Álvaro Delgado. A participação eleitoral foi de 89,4% dos 2,7 milhões de registrados para votar.

### c) Situação socioeconômica

O Uruguai se destaca na América Latina por suas sólidas instituições democráticas, apresentando a maior renda *per capita* da região (cerca de US\$ 19 mil – o dobro da brasileira), a menor taxa de pobreza (10% – um terço da brasileira) e níveis reduzidos de desigualdade (o menor da América do Sul), além de ostentar baixos índices de corrupção – o que não o isenta de escândalos, como o de tentativa de obstrução de justiça, vinculado ao objetivo de acobertar o processo de tomada de decisão na concessão de passaporte a um narcotraficante, o que ocasionou a renúncia do então chanceler Francisco Bustillo em 2023. A despeito disso, devido ao êxito doméstico e engajamento internacional, o Uruguai desempenha nos assuntos globais um papel desproporcional a sua diminuta dimensão territorial e populacional, sendo sede de diversos organismos internacionais e participante assíduo de missões de paz das Nações Unidas.

O Uruguai experimentou um consistente crescimento econômico ininterrupto desde 2003 até a pandemia, praticamente dobrando seu produto interno bruto (PIB) *per capita*, para cerca dos atuais US\$ 19 mil, e consolidando o grau de investimento de sua economia. O Fundo Monetário

Internacional (FMI) prevê um crescimento econômico de 2% para o Uruguai em 2023, em meio a uma alta incerteza devido aos efeitos de uma severa seca regional que prejudicou a produção agrícola, o que contribuiu para a previsão de inflação em torno de 7% em 2023.

Curiosamente, o setor de turismo é a principal atividade geradora de divisas para o Uruguai, representando cerca de 7,5% do PIB do país, competindo em importância econômica com as exportações de carne bovina. Em 2019, o país recebeu mais de 3,2 milhões de visitantes (excluindo entradas por cruzeiros marítimos), o que equivale a quase tantos turistas quanto sua população.

No campo comercial, segundo o Banco Central do Uruguai, em 2022, seus maiores parceiros comerciais foram China (19%), Brasil (18%), Argentina (14%) e Estados Unidos (EUA, 11%), enquanto a União Europeia (UE), como bloco, representou 15% do comércio total do país. O Brasil é o maior fornecedor do Uruguai e o segundo maior destino das exportações uruguaias, depois da China, para onde suas exportações quadruplicaram na última década. Quase metade das exportações de carne e arroz, dois dos principais produtos de exportação uruguaios, é realizada por empresas de capitais brasileiros instaladas no Uruguai. A maior construtora uruguaia é de propriedade de capitais brasileiros, e grandes empresas brasileiras, como Itaú, Ambev e Votorantim, têm presença consolidada no mercado uruguaio.

#### d) Política externa

A política externa uruguaia sofreu impactos com o fim da hegemonia da Frente Ampla. O país se afastou do regime de Nicolás Maduro, considerado ditador pelo presidente Lacalle Pou. Em um movimento de reversão da postura de Lacalle Pou, o presidente eleito Yamandu Orsi disse, ao ser questionado sobre a Venezuela, que o Uruguai deve respeitar as relações diplomáticas existentes.

Questionando as regras do MERCOSUL, o governo uruguaio de Lacalle Pou tem buscado flexibilizar as regras de negociações externas do bloco, visando autorização para acordos comerciais bilaterais. Nesse contexto, a relação com a China é considerada prioritária, sendo o país asiático o principal parceiro comercial e de cooperação para o Uruguai, especialmente na área de defesa, havendo elevado em 2023 suas relações ao status de Parceria Estratégica Integral. Inclusive, o presidente Lacalle Pou declarou na mesma ocasião sua disposição em promover o diálogo em matéria de livre comércio entre o MERCOSUL e China.

Essa iniciativa ocorre em um contexto no qual o MERCOSUL perde relativa importância para o Uruguai, representando apenas 20% de suas exportações, enquanto o mercado asiático mostra potencial crescente, especialmente para carnes e grãos. Além disso, o Uruguai solicitou a adesão ao Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) e está em negociações para aprofundar seu acordo-quadro de comércio e investimentos com os EUA e participa da Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (APEP, na sigla em inglês). O novo presidente, Yamandú Orsi, sinalizou, no fim de novembro, que seu governo planeja assinar acordo de livre comércio com a China, tendo indicado desejar que seja via MERCOSUL, e que reavaliará o interesse uruguaio de aderir à CPTPP.

Essas iniciativas de Lacalle Pou estão alinhadas com o Plano Estratégico de Política Exterior 2020-2025, que orienta a flexibilização das normas do MERCOSUL, a potencialização de exportações e a busca por diversidade de mercados, tendo como expoente as negociações de um acordo de livre comércio com a China à revelia dos demais parceiros do bloco. Essa determinação provoca, no entanto, tensões com os demais parceiros do MERCOSUL, cujas

estruturas produtivas e comerciais conflitam com a pauta de comércio exterior uruguaia, fortemente baseada na exportação de *commodities* agropecuárias.

O perfil conservador do governo de Lacalle Pou também busca fortalecer os laços econômicos e diplomáticos com os EUA que, por sua vez, têm interesse em conter a crescente influência chinesa. De forma pragmática, a aproximação à Ásia confere maior margem de manobra à administração Lacalle Pou, que também exortou a conclusão do Acordo de Parceria MERCOSUL-UE na última cúpula do bloco sul-americano, realizada em dezembro de 2023. As fortes críticas de Lacalle Pou contra o presidente venezuelano por ocasião do encontro de chefes de Estados sul-americanos ocorrido em maio de 2023, em Brasília, se inserem nesse contexto.

Incontornável, no entanto, é a primazia das relações com seus vizinhos, com expressivos acordos de cooperação, sobretudo voltados ao desenvolvimento socioeconômico nas áreas fronteiriças; mas não isenta de conflitos – como o questionamento contra o Brasil sobre a soberania sobre a ilha Brasileiro, no rio Uruguai, e a questão das *papeleiras*, contra Argentina. Também existe uma significativa convergência entre as posições do Brasil e do Uruguai nos âmbitos regional e multilateral, mas uma diplomacia pendular rege a aproximação aos dois gigantes que o cercam. O Uruguai tem apoiado diversas candidaturas brasileiras em organismos internacionais, além de endossar a incorporação do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Convém destacar o compartilhamento da logística de hidrovias e da infraestrutura de transmissão de energia, cujos excedentes uruguaio, principalmente de origem eólica, suprem parte da demanda brasileira. Ao longo dos 1.069 km da fronteira entre Brasil e Uruguai, residem aproximadamente 800 mil habitantes, cujos Comitês de Fronteira atuam como fóruns de debate sobre questões locais. No entanto, existe a necessidade de uma integração física mais robusta entre os dois países, incluindo a construção de uma segunda ponte sobre o rio Jaguarão, entre as cidades de Jaguarão e Rio Branco; a restauração da ponte histórica Barão de Mauá, localizada na mesma fronteira; e a dragagem de canais da Hidrovia Uruguai-Brasil, entre as Lagoas Mirim e dos Patos, obra que se destaca pelo potencial de impulsionar o desenvolvimento da região. Também cabe lembrar que ambos os países atuaram em conjunto para combater a propagação da COVID-19 nas cidades gêmeas fronteiriças, negociando protocolos sanitários conjuntos, reafirmando a solidariedade entre os povos que outrora foram uma só nação.

Em contraste, a URUPABOL – mecanismo de concertação para a integração e o desenvolvimento econômico, político, social e cultural com Paraguai e Bolívia, surgido nos anos 1960 – revela a cooperação também com vizinhos menores. Ademais, o país, além de ser sede de diversos organismos internacionais e participante assíduo de missões de paz das Nações Unidas, integra uma série de outras organizações ou mecanismos, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o G77+China e o Grupo de Cairns, mas, ao contrário do Brasil, o Uruguai não regressou à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) desde sua saída em 2020.

## X. Venezuela

### a) Características gerais

A Venezuela é uma república federativa bolivariana, presidencialista e unicameral. O país está dividido administrativamente em 23 estados federados, aos quais se soma um distrito federal, Caracas. É o sexto maior país da América do Sul e detém a quinta maior população do subcontinente.

A Venezuela detém as maiores reservas de petróleo do mundo, estimadas em 304 bilhões de barris, equivalentes a 18% do total das reservas mundiais conhecidas. A sua economia gira em torno do petróleo. No entanto, o país vem enfrentando declínio de sua produção petrolífera na última década. A queda na produção se dá no contexto de crise multidimensional venezuelana, que decorre da conjuntura interna e, em grande medida, das sanções unilaterais aplicadas por terceiros países. Após quase uma década de crise econômica, em 2021, a economia venezuelana iniciou um ensaio de recuperação, valendo-se de um plano heterodoxo que tem como base a dolarização da economia. Entre o final da Presidência Chávez (2013) e a época atual, a base produtiva nacional perdeu 85%, a que corresponde queda semelhante no produto interno bruto (PIB). Em 2023, a economia venezuelana voltou a desacelerar, mas, em 2024, o crescimento previsto é superior a 6%. O seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,699 (2022).

### b) História política recente (1990s-2010)

Em 1992, no contexto de uma grave crise econômica, o então tenente-coronel Hugo Chávez protagonizou tentativa de golpe de Estado que visou derrubar o presidente Carlos Andrés Pérez, do partido *Acción Democrática*<sup>182</sup>. Como antecedente relevante dessa malograda tentativa de ruptura institucional, tem-se o *Caracazo*, sublevação popular contra as medidas econômicas neoliberais do governo de Pérez, ocorrida em 1989 e duramente reprimida pelos militares. A ascensão política de Chávez ocorreu, desse modo, em contexto de ampla insatisfação popular, com destaque para o cenário econômico marcado pela inflação e altas taxas de desemprego. Depois do episódio de 1992, Chávez consagrou-se como ator político nacional. Após cumprir pena de prisão por dois anos, foi anistiado pelo presidente Rafael Caldera Rodríguez, sucessor de Pérez, que havia sido afastado sob acusação de corrupção em 1993. Na prisão, Chávez coescreveu a obra *¿Y cómo salir del laberinto?*, que o tornou ainda mais popular. Pouco depois de ser posto em liberdade, Chávez viajou a Cuba, onde foi recebido pelo presidente Fidel Castro com honras de chefe de Estado<sup>183</sup>.

Em 1997, Chávez fundou o *Movimiento V República* (MVR) e passou a viajar pelo país difundindo sua proposta de governo, cujo ponto principal era a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Em 1998, disputou as eleições presidenciais com o apoio de uma coalizão de esquerda, o Polo Patriótico, e foi eleito com 56% dos votos, inaugurando o que denominou de

---

<sup>182</sup> Um dos três partidos políticos que haviam firmado o Pacto de Punto Fijo, em 1958, acordo político que possibilitou que os três principais partidos do país se alternassem no poder ao longo de quatro décadas. A Ação Democrática situava-se à centro-esquerda do espectro político, associado à social-democracia. Os outros dois partidos eram o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), associado à centro-direita e democrata cristão, e a União Republicana Democrática (URD), associada ao centro e social-liberal.

<sup>183</sup> Castro condenou, inicialmente, a tentativa de golpe de Estado protagonizada por Chávez em 1992. Em 1994, porém, em contexto internacional marcado pelo fim da União Soviética (URSS) e pela busca por novas parcerias, aproximou-se de Chávez, figura política de popularidade ascendente.

“Revolução Boliviana”. Ela se apoiava na defesa de um patriotismo hispano-americano e de um “novo socialismo”.

O primeiro mandato de Chávez iniciou-se em 1999 e, originalmente, deveria obedecer ao limite constitucional de cinco anos, findando em 2004. No entanto, pouco depois de sua posse, Chávez pôs em prática uma proposta que já havia anunciado em campanha e decretou a realização de referendo popular sobre convocação de uma Assembleia Constituinte. O referendo registrou mais de 70% de votos a favor, mas foi marcado por uma abstenção alta, em torno de 62%. Em julho de 1999, pois, foram convocadas eleições para a Constituinte, e a grande maioria dos assentos foi conquistada pelo Polo Patriótico. A nova constituição aprovada ampliou os poderes do Poder Executivo e de seu titular, em comparação aos demais poderes – o Legislativo, por exemplo, passou a ser unicameral, com a extinção do Senado.

Em julho de 2000, de acordo com a nova ordem constitucional, foram realizadas novas eleições gerais, tanto presidencial quanto legislativas. Chávez sagrou-se vencedor, iniciando um segundo mandato em 2001, que duraria até 2007, sob o novo prazo constitucional de seis anos; mais uma vez, membros do Polo Patriótico conquistaram a maioria dos assentos da Assembleia Nacional. No mesmo ano, em novembro, foi aprovada nova legislação – a chamada Lei Habilitante –, um conjunto de medidas de forte caráter centralizador, que concedeu poderes extraordinários ao chefe do Executivo, ampliando o rol de suas competências exclusivas. O Executivo passou a poder legislar via decretos-leis sobre temas como hidrocarbonetos<sup>184</sup>, pesca, regulamentação fundiária e desenvolvimento agrário. Como consequência, Chávez perdeu o apoio político de setores importantes, como o empresariado e parte da classe média. Ex-aliados, como o político Luis Miquilena, consideraram o pacote legislativo como antidemocrático e inconstitucional. Foram convocadas greves, respaldadas pela *Confederación de Trabajadores de Venezuela* (CTV), e a pressão pela renúncia de Chávez ganhou força. Apesar disso, Chávez mantém-se no poder e inicia seu segundo mandato presidencial no início de 2001. Em dezembro desse ano, porém, manifestações populares intensificam-se e é convocada uma greve geral. Em janeiro de 2002, tem-se a renúncia de Miquilena, ministro do Interior de Chávez, e novos protestos reúnem mais de 200 mil pessoas, em Caracas.

Entre janeiro e abril de 2002, houve tensionamento nas relações com os militares venezuelanos, que passaram a criticar Chávez abertamente. Em 9 de abril de 2002, foi anunciada nova greve geral, e a oposição convocou uma marcha para o dia 11. Os protestos levaram o presidente a convocar o Plano Ávila, plano de contingência para conter distúrbios, que havia sido convocado pela última vez no *Caracazo* de 1992. A situação política agravou-se ao ponto de configurar-se como uma tentativa de golpe, dessa vez protagonizada por militares dissidentes do chavismo. Na madrugada de 12 de abril, Chávez aquiesceu ao pleito por sua renúncia, entregou-se e foi transportado do Palácio de Miraflores para uma base militar. No dia seguinte, Pedro Carmona<sup>185</sup>, presidente da Fedecámaras, foi jurado como presidente interino, num suposto governo de transição; Daniel Romero, procurador-geral designado por Carmona, publicou um decreto que dissolvia o Parlamento e o Tribunal Supremo de Justiça, além de outras instituições.

Apesar da gravidade, a crise de abril de 2002 não resultou na queda de Chávez. À medida que notícias sobre a detenção do presidente foram chegando a diferentes regiões do país, partidários do chavismo saíram às ruas em defesa do presidente. Grupos chavistas, inclusive

---

<sup>184</sup> O aumento da taxa sobre empresas transnacionais e a fixação de um mínimo de 51% de participação mínima do Estado em sociedades mistas foram algumas das medidas fixadas em lei.

<sup>185</sup> A Colômbia foi o único país latino-americano a reconhecer Carmona.

militares, mobilizaram-se de modo a retomar o controle efetivo das instituições e, já no dia 14 de abril, o presidente foi libertado e retornou a Caracas, reassumindo o cargo<sup>186</sup>.

Apesar do retorno de Chávez ao poder, os protestos antichavistas não pararam: em outubro de 2002, um grupo de militares, tanto na ativa quanto aposentados, pronunciaram-se contra o governo na Plaza Altamira. Nesse contexto, por iniciativa do presidente brasileiro Lula da Silva e com o intuito de mediar as relações entre o governo de Chávez e a oposição venezuelana, conformou-se, em janeiro de 2003, o grupo de “países amigos da Venezuela”, do qual também participaram Chile, México, Espanha, Portugal e Estados Unidos (EUA). Também diante dessa instabilidade político-institucional, foi criada uma mesa de diálogo pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelo Centro Carter, em dezembro de 2002. Não obstante os esforços internacionais, houve agravamento da crise, com a demissão em massa de trabalhadoras da petroleira estatal PDVSA. Em fevereiro de 2003, porém, diante do desgaste econômico, a situação política do país voltou a uma relativa normalidade.

Tanto nas eleições regionais de 2004 quanto nas eleições parlamentares de 2005, partidários do chavismo foram eleitos e conquistaram o maior número de assentos. Em 2005, politicamente fortalecido e com base na Lei de Terras de 2001, Chávez decretou a expropriação de diversas propriedades rurais cujas áreas excediam a 3,6 milhões de hectares. Na eleição presidencial de 2006, Chávez foi reeleito por ampla margem de votos, cerca de três milhões a mais do que o candidato da oposição, Manuel Rosales.<sup>187</sup> Ao mesmo tempo, a oposição venezuelana passou a organizar-se em torno de uma frente ampla de partidos, a *Solidaridad*. O “terceiro” mandato de Chávez, entre 2007 e 2013, caracterizou-se por novas estatizações, a exemplo da ocorrida com a empresa de telefonia CANTV, a maior do país, e da aquisição pelo Estado de mais de 90% das ações da empresa privada de fornecimento de energia La Electricidad de Caracas (EDC). Em 2007, Chávez também decidiu não renovar a licença de operação de um canal aberto de televisão para a empresa Radio Caracas Televisión (RCTV), forçando-a a ser transmitida apenas via cabo. Cumpre destacar também algumas tensões com países como Colômbia, no contexto de discordâncias acerca do Acordo Humanitário<sup>188</sup>, e Espanha, no episódio do “¿Por qué no te callas?”, proferido pelo rei Juan Carlos contra Chávez na XVII Cúpula Ibero-Americana.

Em setembro de 2007, Chávez denunciou suposta tentativa de golpe de Estado organizada por militares, e ordenou a prisão de alguns oficiais. Nesse contexto, o presidente apresentou nova proposta de reforma constitucional, que não foi aprovada por uma pequena diferença de votos – Chávez reconheceu a derrota. As eleições regionais de 2008 mais uma vez comprovaram a força eleitoral do chavismo: partidos governistas passaram a controlar 19 entes federados (17 estados, Amazonas e Distrito Capital).

Em 2009, Chávez propôs novo referendo popular sobre emenda à constituição que visava revogar o limite previsto para reeleições presidenciais. Posteriormente, a proposta passou a incluir também o fim do limite para outros cargos do Executivo e do Legislativo, como governadores e deputados. O resultado do referendo foi uma vitória apertada do *Sí*, com 54,8% dos votos, contra 45,2% do *No*.

Em 2012, realizaram-se novas eleições presidenciais e, mais uma vez, Chávez foi eleito – seu “quarto” mandato desde 1999, e terceiro de seis anos (2013-2019). Desde o início desse período, porém, Chávez não pôde assumir todas as atribuições do cargo de modo pleno, dado seu

---

<sup>186</sup> A presidência havia sido temporariamente assumida por um dos principais aliados de Chávez, Diosdado Cabello.

<sup>187</sup> Rosales reconheceu o resultado eleitoral imediatamente.

<sup>188</sup> Relativo à libertação tanto de reféns quanto de membros detidos das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC).



estado debilitado de saúde. Faleceu em 5 de março de 2013 e foi sucedido pelo vice-presidente, Nicolás Maduro.

### c) Origem da crise na Venezuela

A origem da crise remete à declaração de uma “guerra econômica” por Hugo Chávez em 2010, diante do desgaste de uma política baseada em subsídios e expansões fiscais com base no petróleo, desgaste que viria a crescer a ponto de tornar a situação insustentável já em 2013, ano em que Nicolás Maduro foi eleito sucessor de Chávez, falecido em março. Chávez vencera as eleições de 2012, após polêmica causada por emenda constitucional que aboliu o limite de mandatos, permitindo ao presidente concorrer novamente à reeleição. Contudo, com o falecimento de Chávez, foi convocado novo pleito em abril de 2013, entre Maduro e Henrique Capriles, que havia sido derrotado em 2012. Maduro, que fora chanceler entre 2006 e 2013 e já estava atuando como presidente interino por ser o vice de Chávez, venceu por pequena margem, em eleições questionadas por seu adversário e marcadas por protestos de opositores nas ruas, duramente reprimidos pelas forças bolivarianas. Medidas econômicas, como a que forçou lojas a vender produtos por preços inferiores, logo antes das eleições municipais de novembro, levaram à eclosão de uma série de protestos nas ruas entre fevereiro e maio de 2014, novamente reprimidos pelas forças de Maduro, incluindo a prisão de Leopoldo López, um dos líderes da oposição, que só viria a ser libertado à força da prisão domiciliar em 2019 por forças leais a Guaidó. É possível afirmar, nesses termos, que o governo de Maduro está envolto em protestos e crises praticamente desde sua primeira posse. Além disso, desde o início do governo, houve prisões sucessivas de políticos opositores.

O crescente descontentamento viria a impactar o resultado das eleições legislativas de 2015, nas quais a oposição obteve maioria na Assembleia Nacional. Para conter o crescimento oposicionista, os parlamentares da legislatura que se encerraria, composta em sua grande maioria de chavistas, indicou treze juízes e 21 suplentes para o Supremo Tribunal (ou Suprema Corte) de Justiça, corte máxima venezuelana, o que foi feito sem respeitar normas constitucionais vigentes – as indicações seriam anuladas pela Assembleia Nacional em junho de 2016.

Em maio de 2016, teve início o processo para convocatória de um referendo revocatório para decidir sobre a permanência de Maduro no poder, após petição de líderes da oposição. Porém, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) buscou protelar o referendo, esquivando-se de anunciar se o número mínimo de assinaturas (1% do eleitorado) havia sido atingido. Em agosto, o CNE anunciou que o número de assinaturas era suficiente, mas não estabeleceu uma data para a segunda fase, que demandava 20% do eleitorado subscrevendo a proposta, até que, em setembro, fixou regras, exigindo que as assinaturas teriam de ser coletadas em três dias, além de adicionar a exigência de 20% do eleitorado em cada estado, e forneceu menos urnas eletrônicas à oposição do que o demandado. Em outubro, o CNE decidiu cancelar o referendo, sob alegação de fraude eleitoral, o que ensejou críticas acerca de um “golpe à democracia”.

Em março de 2017, a crise política recrudesceria com a decisão do Supremo Tribunal de atribuir ao Executivo as prerrogativas da Assembleia Nacional de legislar e “tomar as medidas civis, militares, econômicas, penais, administrativas, políticas, jurídicas e sociais tidas como necessárias para evitar um estado de comoção”, sob alegação de “omissão legislativa” da Assembleia. A decisão foi interpretada por vários países e organizações como a União Europeia (UE), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) como um autogolpe; em maio de 2017, Maduro convocaria uma Assembleia

Nacional Constituinte (ANC), em violação à Constituição, que atribuía aos cidadãos essa prerrogativa. Com a oposição tendo boicotado as eleições, o bloco chavista obteve praticamente todos os assentos da Assembleia. Em junho, a Assembleia Nacional, que não reconheceu a ANC, reagiu criando um Comitê de Indicações Judiciais, para eleger novos juízes para o Supremo, mas o governo bolivariano afirmou que não reconheceria estes magistrados, mas sim aqueles indicados em dezembro de 2015. A Assembleia Nacional seguiu adiante e, em julho, elegeu 33 magistrados, que formaram o Supremo Tribunal no exílio. Em agosto, com a posse de seus membros, a ANC se declarou o braço do governo com poder supremo na Venezuela, proibindo a Assembleia Nacional de atos que interferissem na ANC; além disso, a nova assembleia aprovava medidas em apoio e solidariedade a Maduro. Logo a ANC retiraria todas as atribuições legislativas da Assembleia Nacional, que afirma que não reconheceria a ANC.

#### d) Contexto político da crise na Venezuela a partir de 2018

Em janeiro de 2018, a ANC ordenou que as eleições presidenciais fossem antecipadas de dezembro para abril, o que recebeu críticas de organizações não governamentais locais, preocupadas com irregularidades do calendário eleitoral, como o fato de a ANC não ser competente para convocar as eleições, o impedimento à participação de partidos de oposição e a falta de tempo para procedimentos eleitorais ordinários. Ignorando apelos de grupos locais e de organizações internacionais, o governo levou a cabo as eleições em maio, com Maduro vencendo com cerca de 68% dos votos. Porém, a legitimidade do processo eleitoral não foi reconhecida por, entre outros, Grupo de Lima, UE, OEA e países como Austrália e Estados Unidos (EUA).

Maduro toma posse em janeiro de 2019, dando início a uma nova crise, dessa vez relativa à presidência venezuelana: a Assembleia Nacional declarou Maduro “usurpador da presidência” e, semanas depois, anunciou que o recém-indicado presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, assumiu o papel de presidente encarregado da Venezuela, com base na Constituição venezuelana e com apoio da Suprema Corte no exílio. Guaidó chegara a ser detido por agentes da inteligência de Maduro dias antes do anúncio. A partir daquele momento, “duas Venezuelas” passaram a existir em paralelo, com instâncias legislativas e judiciárias próprias: a de Maduro, apoiada por Rússia, China e Turquia, com o Legislativo concentrado na ANC e na “nova” Assembleia Nacional, e o Judiciário, na Suprema Corte no país; e a da oposição, então liderada por Guaidó, que obteve apoio, naquele momento, de mais de cinquenta países, incluído o Brasil, com o Legislativo centrado na Assembleia Nacional “Opositora”, e o Judiciário, na Suprema Corte no exílio.

A participação das Forças Armadas também merece destaque, sobretudo após o início da crise presidencial: até então, o governo de Maduro havia concedido aos militares o controle de indústrias como a de alimentação, o que contribuiu para o agravamento da crise nacional. Com o anúncio de Guaidó como presidente encarregado, a alta cúpula permaneceu fiel a Maduro, mas, em paralelo, teve início movimento de defecção de alguns militares que estavam sob ordens de Maduro, a exemplo de um adido militar em Washington, que instou as Forças Armadas Nacionais Bolivarianas a reconhecer Guaidó. O presidente encarregado teria dado início a conversações com integrantes da cúpula militar, com a intenção de forçar a saída de Maduro. Ao longo do ano, milhares de combatentes militares venezuelanos desertaram e deixaram o país, tendo como destino sobretudo a Colômbia. Além disso, um processo que já se desenvolvia desde o início da crise ganhou corpo: as prisões sucessivas de políticos opositores, chegando a nomes como o vice-presidente da Assembleia Nacional, além de ataques contra grupos de oposição.

Sobre a oposição, a *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD), formada antes mesmo da crise por partidos contrários a Chávez, viria a fragmentar-se a partir de 2015, com a saída de pequenos partidos, mas sofreria duro golpe em 2018, com o anúncio de saída da *Acción Democrática* (AD), segundo maior partido da oposição<sup>189</sup>. Fragmentada e novamente em desacordo com o processo eleitoral relativo à Assembleia Nacional em dezembro de 2020, a MUD decidiu boicotar o pleito, o que facilitou o caminho para que o grupo favorável a Maduro obtivesse maioria absoluta das cadeiras. Porém, novamente não houve reconhecimento de grande parte da comunidade internacional. No fim de 2020, a ANC acabou dissolvida (sem que tivesse cumprido a atribuição de redigir nova Constituição) e, em janeiro de 2021, a nova Assembleia Nacional (V Legislatura, com 277 parlamentares) foi empossada, mesmo tendo sua legitimidade questionada tanto pela oposição venezuelana como pelos EUA e pela UE.

Entre os questionadores, destacam-se os deputados eleitos em 2015, que aprovaram a extensão dos próprios mandatos, por doze meses, até ao final de 2022, prorrogados depois para 2023, designando-se como Assembleia Nacional Opositora (IV Legislatura, com 167 parlamentares); vários desses deputados se encontram no exílio. Esse grupo também mantém a linha de ignorar as eleições presidenciais de 2018 e as legislativas de 2020, por considerar os dois processos eleitorais fraudulentos e para evitar que Maduro sequestre definitivamente o Legislativo. Em 2021, Guaidó foi reeleito presidente da Assembleia Nacional Opositora e, em seu discurso de recondução, anunciou que não estaria mais vinculado a nenhum partido, para permitir maior autonomia para suas ações enquanto presidente. A Assembleia Nacional Opositora também aprovou a reforma do estatuto de transição, com ampliação das funções da Assembleia Nacional. Essa reforma não teve, contudo, o apoio da AD, decisão considerada um novo sinal de divisão na oposição venezuelana; a AD se absteve na votação, alegando que os apoiadores da reforma do estatuto se encontram, majoritariamente, no exílio, logo, sem condições de promover mudanças efetivas na situação da Venezuela.

Em maio de 2022, Juan Guaidó pediu a Nicolás Maduro eleições em troca de fim progressivo de sanções internacionais. A OEA e os EUA se pronunciaram a favor da iniciativa de Guaidó; de fato, em outubro de 2022, o governo Biden demonstrou estar disposto à redução gradual de sanções, mediante condições como a realização de eleições justas e transparentes em 2024. Em outubro de 2022, delegações do governo e da oposição venezuelanos retomaram o diálogo. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Fórum da Paz de Paris foi o encontro dos negociadores do regime de Maduro e da oposição venezuelanos no contexto da retomada das negociações, que foram reiniciadas, no mesmo mês, no México.

Paralelamente, ao longo de 2022, o apoio da oposição venezuelana a Guaidó continuou a se fraturar. Os três maiores partidos que compõem a MUD – AD, Un Nuevo Tiempo (UNT) e Primero Justicia (PJ) – declararam, em outubro de 2022, que não continuariam a apoiar Guaidó após a expiração da sua extensão de mandato em janeiro de 2023. Em dezembro de 2022, esses três partidos, que, junto ao Vontade Popular, de Guaidó, que não apoiou a medida, são os principais partidos de oposição na Venezuela, no âmbito da Assembleia Nacional eleita em 2015, decidiram por extinguir o governo interino, o que, na prática, elimina a figura de presidente encarregado (Guaidó).

Diante do fato de que Guaidó passou a perder apoio interno e internacional e não conseguiu concretizar mudanças significativas no país, mesmo após o reconhecimento internacional como

---

<sup>189</sup> Sem a AD e no contexto da inabilitação da MUD pela justiça venezuelana, os demais partidos formaram a Frente Ampla Venezuela Livre (FAVL). Em 2021, foi formada a Plataforma Unitária Democrática (Puede), que novamente passou a reagrupar os principais partidos da oposição, incluindo a AD.

líder legítimo da Venezuela e o acesso a alguns dos fundos congelados do país, o governo venezuelano e a oposição assinaram no México, em novembro de 2022, o Segundo Acordo Parcial de Proteção ao Povo Venezuelano, cujo principal objetivo é a recuperação dos recursos estatais do país caribenho bloqueados no sistema financeiro internacional, incluindo cerca de US\$ 3 bilhões congelados pelas sanções dos EUA. O acordo, assinado após a retomada do diálogo bilateral suspenso pelo Executivo venezuelano em outubro de 2021, também permitiu o alívio imediato dessas sanções, cuja principal consequência foi a autorização do governo de Washington à gigante Chevron para retomar parcialmente suas atividades de extração de petróleo na Venezuela. A empresa voltou a funcionar na Venezuela em dezembro de 2022.

Em março de 2023, em meio a investigações anticorrupção, o ministro do Petróleo, Tarek El Aissami, e cerca de vinte executivos da estatal PDVSA renunciaram aos seus cargos, em meio ao escândalo de desvio de receitas do petróleo por meio de operações fraudulentas com criptoativos, conhecido como PDVSA-Cripto. Em abril de 2024, El Aissami, uma das figuras mais proeminentes do regime chavista, foi preso acusado de corrupção. El Aissami, além de ter sido ministro do Petróleo, foi governador de Aragua, ocupou outras pastas ministeriais e foi o vice-presidente da Venezuela entre 2017 e 2018. El Aissami também é acusado, por Washington, de envolvimento com o tráfico de drogas, o que lhe rendeu, inclusive, sanções do governo estadunidense.

Em junho de 2003, todos os integrantes do Conselho Nacional Eleitoral, incluindo seu presidente, renunciaram aos seus cargos, o que foi interpretado por alguns analistas como uma manobra em favor do adiamento das eleições presidenciais de 2024 e da extensão da permanência de Maduro no poder. A Assembleia Nacional reconduziu os integrantes do colegiado em agosto.

Também em junho, María Corina Machado, um dos principais nomes da oposição, que vinha aparecendo como candidata mais viável para as eleições presidenciais de 2023, foi tornada inelegível por quinze anos. Segundo decisão da Controladoria-Geral, a inabilitação de María Corina dá-se por irregularidades administrativas da época em que foi deputada, de 2011 a 2014. María Corina e diversos outros integrantes da oposição, como Capriles, protestaram.

Em outubro, autoridades venezuelanas emitiram um mandado de prisão contra Guaidó. O procurador-geral do Ministério Público venezuelano acusa Guaidó de enriquecimento ilícito, por usar uma subsidiária da estatal petrolífera PDVSA nos EUA, para se financiar e pagar despesas, o que teria causado prejuízo bilionário à Venezuela.

No mesmo mês, houve a assinatura dos Acordos para Promoção dos Direitos Políticos e Garantias Eleitorais e para Garantia dos Interesses Vitais da Nação entre o governo e a oposição da Venezuela, em Barbados. O anúncio, realizado no contexto de processo de mediação conduzido pela Noruega, ocorreu em cerimônia que contou com a participação do Brasil e de representantes de outros países, como EUA, México, Países Baixos, Rússia e Colômbia. Os acordos definiram parâmetros para a realização das eleições presidenciais previstas para o segundo semestre de 2024, incluindo o convite a missões internacionais de observação eleitoral, atualização dos registros eleitorais, liberdade de imprensa, compromisso com o reconhecimento público dos resultados. Abriram caminho, ademais, para o levantamento progressivo de sanções impostas à Venezuela, que têm penalizado a população do país. Como resultado, os EUA suspenderam por seis meses, mas com possibilidade de reinstaurá-las a qualquer momento, as sanções sobre os setores de óleo, gás e ouro da Venezuela. A Venezuela, por sua vez, libertou alguns presos políticos. A Corte Suprema da Venezuela suspendeu, entretanto, no fim do mês, os resultados das primárias da oposição, vencidas por María Corina Machado com 92% dos votos, em razão de alegações de

fraudes. Os EUA anunciaram que, se a candidatura de Machado não fosse confirmada, as sanções seriam restabelecidas.

Em janeiro de 2024, Machado denunciou a prisão injustificada de dois integrantes de sua campanha eleitoral. No mesmo mês, alegando ser vítima de conspirações com suposto envolvimento de instituições dos EUA, Maduro declarou que os Acordos de Barbados estavam comprometidos, em meio à visita de delegação da UE ao país. No dia seguinte, o Supremo Tribunal do país, aliado de Maduro, manteve a proibição que impede Machado de se registrar como candidata, tornando-a inelegível por cinco anos. Em reação à desqualificação da candidatura de Machado, os EUA anunciaram a reimposição de algumas sanções a partir de 13 de fevereiro, especialmente relacionadas à empresa estatal venezuelana de exploração de ouro, Minerven, e ao setor de petróleo e gás. Em resposta, a vice-presidente Delcy Rodríguez acusou os EUA de chantagem, enquanto Machado argumentou que uma eleição legítima não pode ocorrer sem sua participação. A OEA e a CIDH condenaram a decisão, alertando para o ambiente de perseguição e desencorajamento do voto. Em retaliação ao anúncio da reimposição de sanções, a Venezuela deu aos EUA 14 dias para recuarem na “agressão econômica”; caso contrário, não aceitaria mais voos de deportação dos EUA que transportam migrantes venezuelanos indocumentados. Os venezuelanos são a terceira nacionalidade mais comum de migrantes indocumentados detidos, no contexto da crise migratória na fronteira sul dos EUA, o que impõe elevado custo político para Biden.

No início de março de 2024, o presidente do Conselho Nacional Eleitoral (CNE) venezuelano, Elvis Amoroso, anunciou as datas das eleições presidenciais de 2024. O pleito deve ocorrer em 28 de julho, dia em que a Venezuela celebrará os 70 anos de nascimento do ex-presidente Hugo Chávez. O governo Maduro, contudo, continuou a colocar obstáculos à realização do pleito, principalmente por meio da prisão de candidatos opositores, como nove aliados de Corina Machado, que foram acusados de promoverem “ações desestabilizadoras”. No contexto de suas queixas ao processo, María Corina, secundada por Juan Guaidó, criticou os comentários do presidente Lula de que não se deveria “ficar chorando”, mas, sim, indicar um novo candidato da oposição, como fizera em 2018, no pleito presidencial brasileiro.

Machado chegou a anunciar Corina Yoris como a candidata pelo bloco de oposição, porém Yoris não conseguiu acessar o sistema de registros de candidaturas do CNE e teve sua candidatura impedida. A candidata opositora tentou reclamar da situação ao CNE, mas foi impedida, segundo ela, por militares que ocupavam o órgão. Após a recusa do registro de Yoris, o Brasil expressou preocupação com o processo eleitoral venezuelano. Diante das dificuldades impostas à oposição, em abril de 2024, quando expirou o período de seis meses de suspensão das sanções norte-americanas à Venezuela, os EUA retomaram as medidas contra o petróleo e o gás venezuelanos.

Nicolás Maduro, por sua vez, anunciou, oficialmente, sua candidatura a um terceiro mandato em um comício em frente ao CNE e afirmou que dois homens armados, ligados a um partido opositor, foram presos acusados de tentar assassiná-lo. Diante da alegada perseguição do regime de Maduro, alguns opositores, entre os quais Magalí Meda, braço direito de Corina Machado, asilaram-se na embaixada argentina, que teve seu fornecimento de energia interrompido.

Em abril de 2024, a Plataforma Democrática Unitária anunciou o diplomata Edmundo González Urrutia como candidato da oposição. González, que tem 74 anos, foi embaixador na Argentina e na Argélia. Apesar ser quase desconhecido no lançamento de sua candidatura, uma pesquisa indicava que González tinha, em junho, quase 50% das intenções de votos. Na eleição de

28 de julho, haverá ainda cerca de outros dez candidatos, todos considerados apoiadores do governo.

No fim de maio, o CNE retirou, unilateralmente, o convite para que UE observasse o pleito venezuelano, o que viola os Acordos de Barbados, que elenca a UE nominalmente como um dos observadores nas eleições presidenciais; entretanto o governo de Maduro aceitou que um painel de especialistas da ONU acompanhe o processo eleitoral venezuelano. O painel não é uma missão de observação eleitoral, mas apenas um mecanismo de assistência eleitoral, que poderá fazer recomendações para melhorar o processo eleitoral, mas não fará qualquer declaração pública sobre o processo atual ou sobre seus resultados. Em junho, Maduro comprometeu-se a respeitar o resultado das urnas por meio de um acordo de reconhecimento do CNE como a única autoridade competente para legitimar os resultados eleitorais, que foi firmado com outros oito candidatos, considerados colaboradores do regime. Edmundo González, candidato da oposição, não aderiu ao acordo, por considerá-lo uma imposição unilateral do chavismo, que controla o CNE.

No fim de julho, foram realizadas as eleições presidenciais. Com cerca de 80% das urnas apuradas, o CNE informou que Nicolás Maduro foi reeleito para um novo mandato com 52,2% dos votos, e que o ex-diplomata Edmundo González recebeu 44,2%. A oposição apresentou cópias das atas eleitorais de mais de 80% das sessões, que indicariam vitória de González, quem se proclamou vencedor. O processo de observação eleitoral foi dificultado por diversas restrições impostas a observadores independentes, muitos dos quais desistiram de acompanhar o pleito in loco, como o TSE brasileiro. O assessor presidencial e ex-chanceler Celso Amorim esteve na Venezuela durante o pleito e reuniu-se com ambos os principais candidatos. A vitória de Maduro foi confirmada pela Suprema Corte, em outubro.

O Centro Carter, principal observador eleitoral presente na Venezuela para acompanhar o pleito, afirmou que González teria vencido as eleições. Em outubro, apresentou à OEA o que seria as atas do pleito. Um grupo de especialistas da ONU que também realizou observação eleitoral publicou, em agosto, seu relatório preliminar, que elogia a organização do pleito, mas critica a falta de transparência na publicação de resultados e não adoção de medidas de integridade, o que colocaria em xeque a credibilidade das eleições. Os observadores também afirmaram que "anunciar o resultado de uma eleição sem a publicação de seus detalhes não tem precedente em eleições democráticas contemporâneas".

Protestos eclodiram no país desde o fim da votação, já tendo resultado em centenas de prisões arbitrárias e em dezenas de mortos<sup>190</sup>. Diante do aumento da repressão, houve uma nova onda de emigração do país. Entre agosto e setembro, houve um aumento de 70% do número de venezuelanos tentando cruzar o estreito de Darién, entre Colômbia e Panamá, para seguir na direção da América Central e dos EUA.

Maduro levou o tema ao judiciário, que também está sob controle do regime, mas González recusou-se a comparecer à Suprema Corte, que confirmou a vitória do incumbente, mas não apresentou registros das atas. Um dos diretores do Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela, Juan Carlos Delphino, indicado pela oposição, disse, em entrevista ao New York Times, "não ter recebido nenhuma prova" da vitória de Nicolás Maduro.

No início de setembro, a Justiça da Venezuela emitiu um mandado de prisão contra Edmundo González, atendendo a pedido do Ministério Público. O Ministério Público acusa

---

<sup>190</sup> O partido de oposição venezuelano Vontade Popular afirmou, em outubro de 2024, que Edwin Santos, cofundador da sigla, foi encontrado morto após ser detido pelas forças de segurança do Estado. Mais de 900 detidos foram libertados em dezembro, dos mais de 2 mil presos após os protestos que se seguiram à divulgação dos resultados da eleição.

González dos crimes de usurpação de funções, falsificação de documento público, instigação à desobediência às leis, associação para a prática de crime e formação de quadrilha. O opositor nega todas essas acusações. Para evitar a prisão, González deixou o país e recebeu asilo político na Espanha. Maduro divulgou publicamente uma carta em que Edmundo González informa às autoridades sobre a decisão de deixar o país e também se compromete a acatar a sentença que confirmou a reeleição do ditador Nicolás Maduro. González afirmou ter sido coagido a assiná-la. Em novembro, o Ministério Público da Venezuela informou que abriu novas investigações contra María Corina Machado, a principal líder da oposição, por suposto envolvimento em uma série de crimes que incluem traição à pátria, conspiração e associação criminosa. A Assembleia Nacional da Venezuela aprovou, no mesmo mês, uma lei que prevê prisão de 25 a 30 anos para quem apoiar as sanções internacionais contra o país, além de banimento de cargos públicos por até 60 anos, o que poderá afetar candidatos oposicionistas em futuros pleitos no país.

Em janeiro de 2025, nas vésperas da posse presidencial, Edmundo González deixou a Espanha e foi recebido pelo presidente argentino Javier Milei.

#### e) Contexto econômico da crise na Venezuela

A condução política do regime de Hugo Chávez tinha como base o petróleo, com uma política de gastos excessivos e controle de preços por meio de subsídios. Já em 2012 a Venezuela passava a apresentar indicadores macroeconômicos deteriorados, levando a economia do país a um quadro assemelhado a uma economia de guerra, em colapso desde 2014, com quedas sucessivas do PIB e aumento progressivo da pobreza, da inflação e da falta de produtos e serviços. O fato por trás desse colapso é a queda no preço do petróleo em 2014, causada pela desaceleração do crescimento da China e pelo aumento da produção – o impacto sobre a economia venezuelana, já fragilizada, foi brutal, o que foi agravado pelo desmantelamento da PDVSA, gigante estatal petrolífera, que já havia levado ao declínio da produção e à queda nos investimentos em estrutura de extração. Soma-se a isso o declínio no desenvolvimento econômico de outros setores, pela dependência excessiva no petróleo, na chamada “doença holandesa”, a desindustrialização da economia venezuelana. Isso não levou ao aumento da extração, porém, o que se refletiu nos indicadores macroeconômicos.

O derretimento da economia venezuelana se verifica pelas quedas sucessivas do PIB a partir de 2014, quando houve contração de 3,9%, seguida de novas retrações em 2015, 2016 e 2017 de 6,2%, 17% e 15,7%, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). A queda se acentuou ainda mais nos anos seguintes: 19,6% em 2018, 35% em 2019 e 30% em 2020. Para mensurar a dimensão dessa série de quedas: em 2015, a Venezuela estava entre as 35 maiores economias do mundo; em cinco anos, já estava próxima do 90º lugar. A inflação, que já estava alta durante a presidência de Chávez, disparou a partir de 2014, quando já era a mais alta do mundo, com 69% anuais; em 2015, subiu para 181%, em 2016 atingiu 800%, em 2017 superou 4.000% e, em 2018, 1.700.000%. Em 2019, após o regime de Maduro abrir mão de medidas de controle econômico, os números recuaram, ainda que a recuperação tenha sido interrompida pela pandemia do COVID-19. Após quase uma década de crise econômica, em 2021, a economia venezuelana iniciou um ensaio de recuperação

Consequência direta da hiperinflação foi a sequência de maxidesvalorizações do bolívar: a cotação oficial em relação ao dólar foi desvalorizada cinco vezes entre 2010 e 2015; porém, as taxas não oficiais se dissociaram das oficiais: na prática, o bolívar ficou tão desvalorizado que, em 2018, o Banco Central anunciou uma desvalorização de 99,6%, o que não resolveu: em 2013, a

cotação oficial estava em 6,3 bolívares por dólar; em agosto de 2018, um dólar chegou a equivaler a mais de 4 milhões de bolívares *fuertes*. No final de 2017, Maduro anunciou uma criptomoeda estatal, o “Petro”; porém, além de a Assembleia Nacional ter declarado a criptomoeda uma emissão ilegal de dívida pública, o governo dos EUA proibiu qualquer tipo de transação envolvendo a criptomoeda em março de 2018; as trocas do “Petro” chegaram ao fim em agosto daquele ano.

O desemprego cresceu com a hiperinflação, saltando de 18,1% em 2016, o que já era um dos maiores índices do mundo, a cerca de 40% no fim de 2019; além disso, 60% da população economicamente ativa venezuelana estava no setor informal, baixando ainda mais os salários e induzindo a emigração dos segmentos mais jovens. Além disso, produtos e serviços passaram a faltar com mais frequência após a implantação de controle de preços; porém, a falta não se limitou a bens regulados, como leite e carne de frango, chegando também a produtos de necessidade básica, como medicamentos e papel higiênico. Tornou-se comum ver venezuelanos procurando por comida no lixo e comprando alimentos estragados por falta de opção.

Nos últimos anos, a inflação venezuelana começou a cair, embora tenha permanecido em níveis altíssimos. Em 2021, teria sido de 686%, enquanto, em 2022, teria estado pouco acima dos 300%. Em 2023, a inflação caiu para 189,9%. Em 2024, a inflação deverá ter sido inferior a 60%.

#### f) Contexto social da crise na Venezuela

A crise econômica impactou fortemente questões sociais na Venezuela, a exemplo do aumento progressivo da pobreza: em 2019, o número de pessoas em situação de pobreza no país mais que dobrou, chegando a 94% da população, segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU); um quarto dos venezuelanos à época passava por necessidade de alguma forma de assistência humanitária. Se, com a receita do petróleo, o governo de Chávez reduziu a desnutrição ao longo da década de 2000, a tendência se reverteu de forma incisiva na década seguinte: em 2016, a maioria dos venezuelanos se alimentava menos e gastava a maior parte de seus salários com alimentação. Cerca de 30% das crianças no país sofriam com nutrição deficiente, e a questão da fome causa outros problemas, como o enfraquecimento imunológico e, pela falta de água, também problemas com higiene. No fim de 2016, mais de três quartos dos venezuelanos haviam perdido peso por conta da alimentação insuficiente; em 2017, cerca de dois terços, com mais de três quintos afirmando que iam dormir sentindo fome. A situação se agravaria, com crianças morrendo de fome e outras mortes após tentativas de alimentar-se com comida estragada ou envenenada.

Violações de direitos humanos são notórias e reiteradas ao longo da quase uma década do regime Maduro. Durante os protestos de 2014, o governo foi criticado por organizações de direitos humanos pela violenta repressão, valendo-se desde balas de borracha e gás lacrimogêneo até armas de fogo e tortura de manifestantes detidos. Além disso, a presença de grupos militantes pró-governo, os *colectivos*, cujas agressões constantes a opositores eram toleradas por Maduro, e a censura aos meios de comunicação também são exemplos de violações. Outra questão envolve as prisões com motivação política, a exemplo da de Leopoldo López em 2014. Nos protestos de 2017, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) apontou o uso indiscriminado e sistemático de força em excesso contra manifestantes, além de mais prisões arbitrárias. Os casos de tortura levaram à possibilidade de que o regime de Maduro fosse processado por crimes contra a humanidade; em 2020, investigadores da ONU reportaram ordens de Maduro para que opositores fossem mortos e torturados.



A criminalidade na Venezuela já era alta quando da morte de Chávez – o país era considerado um dos mais inseguros do mundo, o que se agravou com Maduro, que deu sequência a políticas chavistas que desestruturaram o país social e economicamente. A título de exemplo, desde 2015, aumentaram exponencialmente os crimes relacionados à falta de produtos no país e à fome. Para agravar o cenário, quase nenhum dos crimes reportados no país chega a uma decisão na Justiça. A taxa de homicídios por habitante do país chegou ao auge em 2018, com 81,4 por 100 mil habitantes, uma das maiores do mundo. Crimes como sequestros, tráfico de seres humanos e furtos também se tornaram endêmicos na Venezuela, em relação direta com os problemas econômicos.

Quanto à corrupção, segundo dados de 2021, o regime venezuelano figura na 177ª posição entre os 180 países analisados pelo índice *Corruption Perception Index*, da organização Transparência Internacional, ficando atrás do Iêmen e à frente apenas de Somália, Síria e Sudão do Sul. Essa colocação representa uma queda de uma posição em relação a 2020 e uma queda de seis pontos na maior nota obtida pelo país desde o ano base de 2012 (20/100 em 2013, o que significa que se trata de um país com níveis muito altos de corrupção).

Outro tema relacionado à criminalidade é a própria atuação de elementos do regime de Maduro no tráfico ilícito de drogas, dentro do conceito de “Narcoestado”. A Venezuela tornou-se rota para que drogas produzidas na Colômbia chegassem aos EUA e, sobretudo no governo Maduro, passou a abrigar cartéis de drogas. Dois casos ilustram a atuação de elementos ligados ao governo em atividades de narcotráfico: em 2015, dois sobrinhos da primeira-dama venezuelana foram presos no Haiti, transportando 800 kg de cocaína para Nova York, valendo-se de passaportes diplomáticos, mas sem ter imunidade por ocasião da viagem; também em 2015, o Departamento de Justiça dos EUA ligou o presidente da Assembleia Nacional à época, Diosdado Cabello, ao Cartel de los Soles, organização venezuelana envolvida em tráfico de drogas e que também conta com outros integrantes da cúpula das Forças Armadas.

Como resultado dessas dinâmicas, a Venezuela tornou-se ponto de partida de uma emigração massiva, a “diáspora bolivariana”, que se deu por início com acadêmicos e integrantes de classes mais abastadas, que deixaram o país durante a presidência de Chávez, com destino a países como EUA e Espanha. Com o agravamento da situação na década de 2010, o êxodo também passou a contar com venezuelanos de classe média e baixa. O fato de um grande número de emigrantes ter educação formal e enquadrar-se como trabalhadores qualificados, isso levou a uma “fuga de cérebros” do país. À medida que venezuelanos que se opunham ao regime de Maduro deixavam o país, criou-se um paradoxo: o apoio local ao governo aumentou, pois seus partidários permaneceram. Em meados de 2019, mais de quatro milhões de venezuelanos haviam deixado o país, número que hoje é de cerca de seis milhões. Para mais informações a respeito, ver a seção sobre refúgio, no capítulo 5.

#### g) Correlação entre forças regionais no contexto da crise na Venezuela

Entre as forças regionais que se posicionaram contra o regime bolivariano, ganha destaque a iniciativa do Grupo de Lima, estabelecido em agosto de 2017 pela Declaração de Lima, assinada por doze países do continente (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru). Com o passar do tempo, o Grupo de Lima chegou a contar com quinze países: Guiana, Santa Lúcia, Bolívia (de Áñez) e Haiti juntaram-se ao agrupamento de chanceleres, enquanto a Argentina anunciou sua saída em março de 2021. Além dos membros do Grupo de Lima, é possível mencionar Barbados, Granada, Jamaica e

Uruguai como países que já deram suporte ao grupo. Equador e El Salvador subscreveram declarações do Grupo de Lima em 2021, embora não tenha havido anúncio oficial de sua adesão. Além disso, a própria Venezuela (representada pela presidência de Guaidó) integrou as deliberações do Grupo. Na prática, o grupo desconstituiu-se em 2021.

Os aliados regionais de Maduro, por sua vez, foram, naquele momento, em número menor, em alguma medida coincidindo com os países que hoje integram a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), salvo Antígua e Barbuda e Granada. Na América do Sul, o Suriname, que se beneficiou do Petrocaribe, recebendo petróleo venezuelano a preços favoráveis e sendo destino de cooperação econômica, não chegou a afastar-se decisivamente em nenhum momento. Na América Central e Caribe, apoiam o regime de Maduro a Nicarágua, um dos aliados de longa data da Venezuela, que reconheceu também a ANC formada em 2017, além de Cuba, embora no caso cubano, as relações tenham perdido força com a deterioração econômica venezuelana e a busca de novos parceiros por Havana; ainda assim, Cuba reconhece Maduro como presidente e rechaça Guaidó, além de manter um contingente de milhares de tropas na Venezuela, o que foi alvo de ameaças do governo de Trump. Restam algumas pequenas ilhas do Caribe, que eram destinatárias de cooperação e que recebiam petróleo a preços mais baixos, que mantiveram ao lado do regime de Maduro: Dominica, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas. Entretanto, dois dos países que receberam recursos do Petrocaribe – Bahamas e República Dominicana – reconheceram Guaidó como presidente encarregado.

A Argentina, até 2015, dava apoio a Maduro, mudando sua posição com a eleição de Mauricio Macri: a Argentina, durante sua presidência *pro tempore* (PPT) do MERCOSUL no primeiro semestre de 2017, anunciou a intenção de invocar a cláusula democrática do bloco. O país foi um dos signatários originais do Grupo de Lima, e também reconheceu a presidência de Guaidó; porém, com a ascensão de Alberto Fernández, os argentinos não mais reconheceram o embaixador designado de Guaidó, por conta do enfraquecimento político do presidente encarregado; porém, Fernández adotou postura mais cautelosa, não retomando o reconhecimento expresso de Maduro em um primeiro momento. A chancelaria argentina se posicionou a favor do restabelecimento de relações normais e condenou a proibição da entrada de Guaidó na Assembleia Nacional, no fim de 2020. Em março de 2021, a Argentina justificou sua saída do Grupo de Lima por não concordar com o isolamento de Maduro. Em abril de 2022, durante visita oficial do presidente equatoriano Guillermo Lasso à Argentina, Fernández declarou que queria “recuperar o vínculo diplomático pleno” com a Venezuela, argumentando que o isolamento do país agrava a situação do povo venezuelano. A Argentina nomeou embaixadora em Caracas em maio. Em novembro de 2022, graças a esforços conjuntos de representantes de Biden e Macron e à iniciativa pessoal de Fernández e Gustavo Petro, as negociações entre os representantes de Maduro e a oposição venezuelana em prol de eleições justas e transparentes em 2024 foram retomadas na quinta edição Fórum da Paz de Paris. No evento, Fernández e Petro dialogaram diretamente com Maduro; Macron declarou “seguir a mesma linha”, no sentido de apoiar as negociações entre o regime de Maduro e a oposição, porém retirando o apoio a Guaidó enquanto figura central da agenda política da Venezuela. Com a ascensão de Milei, a Argentina voltou a adotar um tom mais crítico em sua relação com o regime Maduro. Em fevereiro de 2024, a Argentina enviou aos EUA um avião venezuelano que estava apreendido no país desde 2022. O avião pertencia a uma companhia sancionada por Washington. Em resposta, no mês seguinte, Maduro fechou o espaço aéreo venezuelano para voos originários da Argentina até que as perdas pela apreensão da aeronave sejam reparadas. Também em fevereiro de 2024, em comunicado conjunto, Argentina, Costa Rica, Equador, Paraguai e Uruguai criticaram decisão da Venezuela de expulsar do país funcionários do

ACNUDH e exigiram a liberação imediata da ativista Rocío San Miguel. Os países também defenderam o “respeito total aos direitos humanos, ao Estado Democrático de Direito, às eleições transparentes, livres e democráticas” na Venezuela. A Argentina esteve entre os países que não reconheceu a vitória de Maduro nas eleições de 2024. Seus diplomatas foram expulsos por Maduro, e o Brasil assumiu a custódia das representações diplomáticas argentinas na Venezuela, que abrigavam seis opositores a Maduro<sup>191</sup>. Em setembro, a Venezuela anunciou revogar unilateralmente a custódia, durante um cerco à embaixada argentina. O Brasil recebeu, com surpresa, o anúncio e informou que manteria a custódia até que outro país a assumisse. O governo Maduro afirmou que teria “provas” de que a representação argentina está sendo utilizada para o planejamento de “atividades terroristas” e de “tentativas de assassinato” de Maduro e aliados. Em setembro, o Ministério Público da Venezuela solicitou mandados de prisão contra o presidente da Argentina, Javier Milei, sua irmã e secretária-geral da Presidência, Karina Milei, e a ministro de Segurança, Patricia Bullrich, sob acusação de roubo qualificado, entre outros crimes, pela retenção do avião da estatal venezuelana Emtrasur. No mesmo dia, a Justiça Federal da Argentina ordenou a prisão imediata do presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, e do ministro do Interior, Justiça e Paz, Diosdado Cabello, no âmbito de uma investigação por crimes contra a humanidade. Em novembro, houve cerco de “encapuzados” à embaixada argentina na Venezuela, que teve sua energia elétrica cortada pelo governo venezuelano. A Bolívia também teve mudanças em sua trajetória no que diz respeito à crise venezuelana e às relações com o regime de Maduro. Até 2019, sob a presidência de Evo Morales, as relações bolivianas com Chávez e Maduro foram estreitas por razões ideológicas, sendo os dois países lideranças da ALBA. Em novembro de 2019, com a renúncia de Evo, assumiu interinamente a presidência Jeanine Áñez, que retirou a Bolívia da ALBA, rompeu relações com Maduro e passou a reconhecer Guaidó em seu lugar, aderindo ao Grupo de Lima. Um ano depois, assumiu a presidência Luis Arce, partidário de Evo Morales, após vencer as eleições de 2020, o que levou a nova alteração, com a Bolívia retirando o reconhecimento de Guaidó e retomando relações com Maduro; contudo, embora não esteja assinando as declarações, a Bolívia não anunciou oficialmente sua saída do Grupo de Lima.

O Equador, por sua vez, era um dos aliados mais próximos de Maduro até 2017, durante o governo de Rafael Correa. Contudo, a posição equatoriana mudou com a eleição de Lenín Moreno, candidato apoiado por Correa, que se aproximou dos EUA e, em agosto de 2018, retirou-se da ALBA. Em 2019, o Equador reconheceu a presidência de Guaidó e afastou-se ainda mais de Maduro. Cumpre lembrar, todavia, que o Equador não é oficialmente parte do Grupo de Lima, embora tenha acompanhado as deliberações do agrupamento como observador. Em 2022, em visita oficial à Argentina, o presidente Guillermo Lasso, eleito em 2021, declarou posição favorável ao desejo de Fernández de reestabelecer vínculo diplomático pleno com a Venezuela e reconheceu que a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) seria o foro ideal para esse fim; contudo, declarou que o Equador ainda não está pronto para tomar essa decisão. Em novembro de 2024, o Equador de Daniel Noboa reconheceu Edmundo González como presidente eleito da Venezuela.

Quanto ao México, as relações tiveram tentativa de aproximação por parte do governo Felipe Calderón, apesar de diferenças quanto a ideologias, quando Maduro assumiu em 2013; mas em 2015, o venezuelano acusou o mexicano de conspirar para matá-lo. O México subscreveu a

---

<sup>191</sup> Em dezembro de 2024, o governo colombiano tentou mediar um entendimento para que os seis asilados recebessem salvo-conduto, em troca da libertação, pelo Equador, do ex-vice-presidente equatoriano Jorge Glas (que manteve fortes vínculos com Hugo Chávez), o que foi rechaçado pelo presidente Daniel Noboa. Um dos asilados deixou o complexo diplomático naquele mês e ter-se-ia entregado às autoridades.

Declaração de Lima, sendo membro fundador do Grupo de Lima, em 2017, e, em abril de 2018, o Senado mexicano aprovou ponto de acordo que estabelece a rejeição às eleições presidenciais venezuelanas que seriam convocadas e impôs sanções econômicas e de viagens a funcionários do regime de Maduro. A última declaração do Grupo de Lima subscrita pelo México data de 15 de setembro de 2018. Em dezembro, Andrés López Obrador foi empossado presidente e, apesar de convergências à esquerda – Maduro esteve presente em sua posse –, declarou neutralidade diante da crise de janeiro de 2019, evitando o reconhecimento de Guaidó, reiterando a postura de não intervenção do México em outros países. Ao lado do Uruguai, o México organizou uma conferência internacional em Montevideu, em janeiro de 2019, na qual foi estabelecido o Grupo de Contato Internacional, que incluiu também outros países sul-americanos e europeus (ver mais detalhes em subseção seguinte).

O Uruguai manteve apoio ao regime Maduro, com ligeiras oscilações conforme o governo no poder, evitando conflitos bilaterais até 2020, quando ascendeu ao poder Luis Lacalle Pou, que não convidou Maduro para sua posse e, uma vez empossado, expressou apoio a Juan Guaidó. Em janeiro de 2020, o Uruguai reconheceu Guaidó como presidente da Assembleia Nacional, mas não como presidente encarregado. Em um movimento de reversão da postura de Lacalle Pou, o presidente eleito Yamandu Orsi disse, ao ser questionado sobre a Venezuela, que o Uruguai deve respeitar as relações diplomáticas existentes.

O Paraguai suspendeu suas relações diplomáticas com a Venezuela quando, em janeiro de 2019, o governo do então presidente Mario Abdo Benítez questionou a reeleição de Nicolás Maduro. Em novembro de 2023, Venezuela e Paraguai concordaram em restabelecer as relações diplomáticas e consulares.

Após as eleições presidenciais de 2024, o governo Maduro expulsou diplomatas de Argentina, Chile, Costa Rica, Peru, Panamá, República Dominicana e Uruguai, em razão da posição desses países contrária ao reconhecimento de sua reeleição. Panamá, Costa Rica, Peru e Equador, entre outros, reconheceram a vitória de González. O Brasil assumiu a custódia das representações diplomáticas do Peru. Os governos de Argentina, Costa Rica, Chile, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai emitiram, após o anúncio da Suprema Corte venezuelana que confirmou a vitória de Maduro, em agosto, uma declaração conjunta na qual defendem uma auditoria imparcial e independente. No início de setembro, Argentina, Costa Rica, Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai emitiram novo comunicado conjunto, pelo qual condenam o mandado de prisão expedido pelo TSJ da Venezuela contra Edmundo González.

A Colômbia de Gustavo Petro reaproximou-se do governo Maduro. Em agosto de 2022, as relações com a Venezuela, rompidas em 2019, foram reestabelecidas. No final de 2022, Petro e Maduro realizaram seu primeiro encontro, os respectivos embaixadores assumiram seus cargos, e foi reaberta a extensa e porosa fronteira de mais de 2.200 km. Durante visita a Washington, em abril de 2023, Petro pediu a Biden o fim das sanções unilaterais contra o regime Maduro, no âmbito de processo que conduzisse a um novo calendário eleitoral aceito por todas as forças políticas venezuelanas. No mesmo mês, a Colômbia organizou conferência internacional sobre a Venezuela, que contou com representantes do governo e da oposição venezuelanos e de representantes de cerca de vinte parceiros, como o Brasil (Celso Amorim), os EUA e a UE, e resultou em declaração sobre necessidade de estabelecer um cronograma para eleições livres e um levantamento progressivo das sanções contra a Venezuela. No contexto do evento, a Colômbia impediu a entrada de Juan Guaidó, que não foi convidado e tentou ingressar no país por via terrestre, sem alegadamente ter cumprido com as regras migratórias. Em abril de 2024, Petro sugeriu a Maduro

e Manuel Rosales, candidato da oposição, que a Venezuela realizasse um plebiscito em meio às eleições presidenciais, a fim de garantir que quem vencesse a eleição não perseguiria o candidato derrotado. Durante visita de Lula à Colômbia, no mesmo mês, o presidente brasileiro concordou com a ideia. Tanto o Brasil quanto a Colômbia manifestaram preocupação quanto ao andamento do processo eleitoral na Venezuela e ao respeito ao Acordo de Barbados, mas também repudiaram as sanções unilaterais contra o país, após os EUA anunciarem o retorno de sanções contra a Venezuela.

O Brasil também teve inflexões em sua relação com a Venezuela, que impactaram em suas posições e iniciativas. Até 2016, havia relação cordial, até o processo que levou ao afastamento de Dilma Rousseff, quando o regime de Maduro decretou “congelamento” de relações e chamou seu embaixador para consultas. Desde então, o Brasil adotou postura de oposição ao regime bolivariano, tendo atuado em foros como a OEA e o MERCOSUL para que se restabelecesse a democracia na Venezuela. Em 2017, o Brasil assinou a Declaração de Lima, tendo sido membro fundador do Grupo de Lima; também em 2017, os dois países trocaram declarações de “persona non grata” aos embaixadores do outro país. O Brasil não reconheceu a eleição presidencial de 2018 e, em janeiro de 2019, reconheceu Guaidó como presidente encarregado. Em junho, a embaixadora de Guaidó apresentou suas credenciais ao presidente Bolsonaro; em abril de 2020, o Brasil fechou a embaixada em Caracas, removeu seus servidores e ordenou que os funcionários do regime de Maduro deixassem a embaixada venezuelana em Brasília; a medida foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) poucos dias depois. Segundo o Supremo, os diplomatas venezuelanos poderão permanecer no Brasil até o fim da calamidade pública originada da pandemia.

Essa política foi revertida no início do mandato do presidente Lula. Como primeira ação, houve o envio, em janeiro de 2023, a Caracas, de uma missão diplomática brasileira com o objetivo de dar início às providências para a reabertura da Embaixada do Brasil na Venezuela. Liderada pelo embaixador Flávio Macieira, a missão avaliou as condições dos imóveis e tomou as primeiras medidas com vistas ao pleno funcionamento da representação brasileira, inicialmente em nível de encarregado de negócios. A normalização das relações bilaterais foi aprofundada com a visita do presidente Maduro a Brasília no final de maio. Na ocasião e em momentos posteriores, Lula afirmou que o conceito de democracia seria relativo, que haveria uma narrativa internacional contrária ao governo Maduro e que o reconhecimento e a tentativa de imposição de Guaidó como presidente da Venezuela, não tendo vencido eleições, não seria condizente com o processo democrático. Para mais detalhes sobre as relações bilaterais, ver a seção específica no capítulo 3.

No contexto das eleições presidenciais de 2024, Brasil, Colômbia e, inicialmente, México atuaram de maneira concertada e, juntamente com outros países, têm demandado a apresentação dos votos desagregados por mesa de votação e uma verificação imparcial dos resultados. Após o reconhecimento da vitória de Maduro pela Suprema Corte, em agosto, Lula e Petro, após conversas telefônicas, afirmaram que a credibilidade do processo eleitoral somente será restabelecida se os dados das votações foram publicados de maneira desagregada e puderem ser verificáveis. No fim de agosto, Lula afirmou não aceitar nem a vitória de Maduro nem da oposição. Brasil e Colômbia manifestaram “profunda preocupação” pela ordem de prisão contra Edmundo González, no início de setembro de 2024. Finalmente, cabe lembrar do Haiti, um dos países caribenhos que, por meio do Petrocaribe, adquiria petróleo venezuelano em condições favoráveis e, assim, passou a alinhar-se com a Venezuela em foros multilaterais, sendo observadora da ALBA desde 2012 e aprofundando a cooperação com Caracas. Com a crise sob o governo de Maduro, o fluxo de petróleo cessou, levando a problemas de abastecimento e na economia haitiana. Em 2019, o

governo de Jovenel Moïse rompeu com Maduro e reconheceu Guaidó como presidente, além de solicitar adesão ao Grupo de Lima em janeiro de 2020.

#### h) Forças extrarregionais sobre a crise na Venezuela

Os EUA mantinham preocupação com o regime venezuelano desde o governo Chávez, pela ação do narcotráfico e pela falta de cooperação para enfrentamento do terrorismo. As primeiras sanções dos EUA remontam a 2008, o que se aprofundou na década seguinte: em 2014, o governo Obama aprovou uma lei que impôs sanções específicas a indivíduos responsabilizados por violações de direitos humanos nas manifestações oposicionistas daquele ano; essa lei foi prorrogada em 2016 e expirou no último dia de 2019. Em 2015, os EUA impuseram restrições de visto a integrantes e ex-integrantes do governo venezuelano ligados a abuso de direitos humanos e corrupção, além de congelar ativos e impedir a entrada de membros do regime de Maduro. Durante o governo Trump, os EUA endureceram as sanções, e o presidente norte-americano chegou a aventar a possibilidade de ações militares, como um bloqueio naval, diante da dificuldade de remover Maduro por meio de sanções. Ainda assim, Trump aumentou as medidas contra o regime bolivariano, congelando todos os ativos em nome do governo venezuelano nos EUA e proibindo transações entre o país e cidadãos e companhias norte-americanas; também houve medidas contra a PDVSA, petrolífera estatal venezuelana, e contra moedas digitais venezuelanas – nomeadamente a criptomoeda “Petro”. Em 2019, os EUA reconheceram Guaidó. Também proibiram o envio de gasolina refinada para a Venezuela, o que gerou bastante impacto, pela deterioração da indústria de refino venezuelana, agora incapaz de produzir gasolina em quantidade suficiente, o que gerou falta de combustível crônica no país. Em março de 2020, com apoio do Brasil, os EUA propuseram a Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, composta de uma série de medidas, que incluíam a renúncia simultânea de Maduro e Guaidó, a libertação de presos políticos, restauração das imunidades parlamentares, a reestruturação do CNE e o restabelecimento de uma Corte Suprema de Justiça. Em março de 2021, já no governo Biden, os EUA concederam *status* de proteção temporária a migrantes venezuelanos vivendo no país, cumprindo promessa de campanha: dar abrigo àqueles que fugiram do colapso econômico e do caos econômico sob Maduro.

Em 2022, o governo Biden começou a dar sinais de distensão no apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado e figura política central da mudança de regime na Venezuela. Em junho de 2022, Biden não convidou Guaidó para a Cúpula das Américas; tampouco foram convidados Maduro ou os presidentes de Cuba e da Nicarágua, considerados mandatários de regimes não democráticos. Em outubro de 2022, o governo dos EUA fechou um acordo com o México para aceitar a entrada de até 24 mil imigrantes venezuelanos que cheguem por via aérea, em uma rota legal semelhante à aplicada aos ucranianos. Na COP27, no Egito, John Kerry foi visto em breve conversa com Maduro. Após a assinatura, em novembro de 2022, por representantes de Maduro e da oposição, inclusive o próprio Guaidó, de acordo na Cidade do México, que, entre outras coisas, previu a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana, Biden aliviou algumas sanções ao setor do petróleo no país, em um esforço para impulsionar a continuidade das negociações. No mesmo mês, Biden autorizou a petrolífera Chevron a voltar a atuar na Venezuela, com algumas restrições: os recursos auferidos deverão ser destinados a pagar os bilhões de dólares de dívida acumulada que a Venezuela deve à Chevron. Além disso, é proibido o pagamento de royalties ou impostos ao regime, ou quaisquer dividendos à PDVSA. O contrato entre a PDVSA e a Chevron para retomada

das atividades foi assinado em dezembro de 2022 e a retomada das atividades teve efeitos imediatos sobre as estimativas de crescimento do PIB da Venezuela, segundo a CEPAL. Esta medida reflete o reconhecimento de que Guaidó não teve êxito em promover a transição da Venezuela para a democracia e o aumento de importância estratégica das reservas petrolíferas venezuelanas no contexto da Guerra da Ucrânia, além das preocupações com a crise humanitária que assola a Venezuela.

Em outubro de 2023, em decorrência a assinatura dos Acordos para Promoção dos Direitos Políticos e Garantias Eleitorais e para Garantia dos Interesses Vitais da Nação entre o governo e a oposição da Venezuela (“Acordos de Barbados”), os EUA suspenderam por seis meses as sanções sobre os setores de óleo, gás e ouro da Venezuela, que foram retomadas com a expiração desse prazo, em abril de 2024, diante das dificuldades importadas à participação da oposição no processo eleitoral. Em dezembro de 2023, após negociações secretas, que ocorreram no Qatar, os dois países realizaram uma troca de presos, que levou à libertação de vinte norte-americanos e de dez venezuelanos, entre os quais um aliado próximo de Maduro, Alex Saab, acusado de lavagem de dinheiro. Em junho 2024, Maduro anunciou a retomada de diálogo com os EUA, que não confirmou a reaproximação.

Após as eleições presidenciais de 2024, os EUA afirmaram que Edmundo González teria recebido mais votos que Maduro. Lula e Biden chegaram a buscar concertar posições no imediato pós-eleição. No início de setembro, os EUA anunciaram novas sanções contra venezuelanos próximos de Maduro, inclusive lideranças do Conselho Nacional Eleitoral, do Tribunal Supremo de Justiça (TSJ) e da Assembleia Nacional, em resposta à ordem de detenção contra Edmundo González. Em setembro de 2024, o governo Maduro acusou a CIA de estar envolvida em um plano para assassinar o presidente Maduro. O regime prendeu cidadãos estadunidenses, espanhóis e tchecos acusados de participar da conspiração. Em novembro, Blinken anunciou que os EUA reconhecem González como vencedor das eleições.

Em declaração conjunta na posse do presidente dominicano Luis Abinader, em agosto de 2024, Estados Unidos, União Europeia e mais 22 países divulgaram carta pedindo a publicação das atas de eleições e a libertação de presos que protestavam contra o pleito na Venezuela. O Brasil não assinou a carta. EUA, Argentina e outros 28 países, particularmente latino-americanos e europeus, assinaram declaração, à margem da AGNU, em setembro de 2024, defendendo uma transição negociada na Venezuela que envolva garantias para os dois lados da disputa, chavistas e opositoristas. O Brasil foi convidado, mas, assim como a Colômbia e o México, não assinou a declaração. Para mais detalhes sobre as relações entre os EUA e a Venezuela, ver seção sobre a política externa dos Estados Unidos para a América Latina no tópico sobre Estados Unidos anteriormente neste capítulo.

Outro país contrário ao regime de Maduro e que impôs sanções e embargos foi o Canadá. O primeiro-ministro Justin Trudeau chamou Maduro “ditador ilegítimo” e afirmou que seu governo tem sido responsável por opressão e por uma crise humanitária pela qual a América do Sul não passava há décadas.

A UE manifestou-se após a repressão aos protestos de 2014, pedindo solução via diálogo; no ano seguinte, após a prisão de manifestantes, o bloco passou a debater a possibilidade de sanções. Em 2017, a UE proibiu companhias do bloco de comercializar materiais que pudessem ser utilizados para repressão, incluindo armas de fogo, em resposta às violações de direitos humanos e do enfraquecimento da democracia e do Estado de Direito sob o regime de Maduro. Quando das eleições presidenciais de 2018, mais de metade dos países-membros do bloco, incluindo Reino Unido, Espanha, Alemanha e França, afirmaram seu suporte a Guaidó – a posição

só não foi oficializada como do bloco devido ao veto da Itália, que optou por limitar seu apoio à Assembleia Nacional. Em fevereiro de 2021, a UE retirou seu reconhecimento ao governo de Guaidó, adotando a mesma posição italiana; o Reino Unido, que deixou o bloco, manteve seu apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado. Após o pleito presidencial de 2024, alguns países-membros da UE demandaram a publicação das atas eleitorais e rechaçaram a decisão da Suprema Corte venezuelana que confirmou a vitória de Maduro. No fim de agosto, o alto representante Josep Borrell afirmou "ser tarde demais" para insistir no pedido de atas eleitorais e que o bloco não reconhece resultados que não podem ser verificados. O Parlamento Europeu votou, de maneira não vinculante, em setembro de 2024, pelo reconhecimento de González como presidente eleito.

Também em setembro de 2024, a Espanha ofereceu asilo ao opositor venezuelano Edmundo González. A Câmara dos Deputados do país ibérico aprovou uma moção na qual reconhece González como legítimo presidente venezuelano a despeito da votação contrária do PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol) do primeiro-ministro Pedro Sánchez. O governo Sánchez manteve a posição da UE, de exigir a publicação das atas de votação e não reconhecer a vitória de Maduro ou de seu rival, o que não impediu a Venezuela de convocar embaixadora na Espanha para consultas.

Ainda em setembro, o ministro das Relações Exteriores do Panamá, Javier Martínez-Acha Vásquez, fez um comunicado conjunto em nome de 40 países, entre eles os EUA, o Canadá, diversos latino-americanos (como Argentina, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai) e diversos europeus (como França, Alemanha, Itália, Espanha, Portugal, Reino Unido e Ucrânia), além da UE, a respeito do processo eleitoral venezuelano, de abusos de direitos humanos e da ordem de prisão contra Edmundo González.

Os ministros de Relações Exteriores dos países do G7 trataram da Venezuela no comunicado conjunto de sua reunião de novembro de 2024, tendo afirmado que o povo venezuelano fez "escolha clara" por Edmundo González Urrutia, "de acordo com os registros eleitorais disponíveis publicamente", e tendo manifestado compromisso em continuar a apoiar os esforços de parceiros regionais por uma "transição pacífica que respeite a vontade dos eleitores".

Por sua vez, o bloco de países que mantiveram seu apoio ao regime de Maduro é encabeçado por Rússia, China, Irã e Turquia. A Rússia é o aliado mais vocal do regime de Maduro, tendo cooperado não apenas no campo econômico, mas também no militar, em parceria que remonta à época de Hugo Chávez. O governo de Vladimir Putin enviou dois bombardeiros capazes de carregar armas nucleares para a Venezuela, e tem sido o maior aliado de Maduro no âmbito das Nações Unidas. Há investimentos da Rosneft, estatal petrolífera russa, em iniciativas conjuntas com a PDVSA para modernizar campos de extração, além de empréstimos para a companhia estatal venezuelana. Além disso, no início de 2019, cerca de cem militares russos foram enviados ao país, segundo o Kremlin, com a justificativa de reparação de equipamentos e promoção de cooperação técnica. Em 2023, o ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, classificou a Venezuela como um dos "parceiros mais confiáveis" da Rússia. Em fevereiro de 2024, Lavrov, visitou Caracas, para revisar parte dos 300 acordos existentes nas áreas de agricultura, energia, finanças, turismo e cooperação militar, de modo a aprofundar a cooperação bilateral. Moscou e Caracas assinaram, ainda, "memorando de entendimento sobre cooperação para neutralizar medidas coercitivas unilaterais", contra possíveis ações de países críticos aos dois governos. Lavrov declarou que a Rússia apoiará a entrada da Venezuela no BRICS durante a presidência de turno russa, que começou em janeiro de 2024. Em encontro entre Putin e Maduro à margem da Cúpula do BRICS, em Kazan, em outubro, de 2024, o mandatário russo afirmou que



apoia os esforços da Venezuela para se juntar ao agrupamento e que aprecia que o país sul-americano “compartilhe suas visões sobre a situação internacional atual”, tendo destacado, ainda, que o país é “um dos principais e mais confiáveis parceiros da América Latina”.

A China, embora reconheça o governo de Maduro, passou por ajustes em sua posição desde as eleições contestadas de 2018. No início, Pequim defendeu a soberania e a independência venezuelana, opondo-se a intervenções externas em assuntos domésticos. Porém, cálculos políticos, como o temor de prejudicar relações comerciais com outros países sul-americanos que reconheceram Guaidó e a insatisfação com a incapacidade da Venezuela de cumprir as parcelas de um empréstimo de US\$ 67 bilhões feito pela China, levaram o país a uma condução mais pragmática. Mesmo sem reconhecer Guaidó como presidente, representantes do governo chinês se reuniram com diplomatas do presidente encarregado, ao mesmo tempo que Pequim reafirmou sua oposição às sanções impostas sobre o regime de Maduro e defendeu a retomada do diálogo entre as duas partes. O apoio a Maduro, entretanto, foi mantido, inclusive por meio do fornecimento de equipamentos antiprotostos. Em setembro de 2023, Maduro realizou visita de Estado a Pequim, quando foi anunciado que a parceria entre China e Venezuela foi elevada ao nível de parceria estratégia em “quaisquer circunstâncias” (*all weather*).

O Irã afirmou que dá apoio a Maduro e se opõe a qualquer tipo de interferência externa em assuntos domésticos. Em junho de 2023, o presidente Raisi visitou Caracas, onde foram assinados diversos acordos para fortalecer a cooperação bilateral diante de “inimigos comuns”, nas palavras do mandatário iraniano. A Turquia, por sua vez, deu apoio inicial a Maduro, com o presidente Erdogan tendo sinalizado que o país investiria na economia venezuelana e aprofundaria a cooperação em todos os campos. Porém, em agosto de 2019, o maior banco turco parou de oferecer serviços ao Banco Central da Venezuela.

A vitória de Maduro nas eleições de 2024 foi reconhecida por aliados como Rússia, China, Irã, Turquia, Bolívia, Nicarágua e Cuba.

#### i) Agrupamentos e outras tentativas de mediação da crise na Venezuela

O Grupo de Lima buscou abordar a crise venezuelana e explorar formas de contribuir para a restauração da democracia no país por meio de uma solução pacífica e negociada, que não incluísse a permanência de Maduro no poder. Desde sua criação, o Grupo, que usava declarações e comunicados conjuntos para expor suas posições, condenou a ruptura da ordem democrática em 2017, no contexto da criação da ANC, apoiou a Assembleia Nacional eleita em 2015, além de repudiar a violência e as violações de direitos humanos. O Grupo de Lima se posicionou contrário à Venezuela integrar o Conselho de Direitos Humanos (CDH), e apoiou a aplicação das cláusulas democráticas da OEA e do MERCOSUL para suspensão venezuelana. Também condenou irregularidades em eleições, pediu revisão do sistema eleitoral e exigiu libertação de presos políticos, além de instar ONU e o secretário-geral (SGNU) a acompanharem a crise. Em 2018, não reconheceu as eleições presidenciais venezuelanas, endossou o não convite à Venezuela para a Cúpula das Américas e rebaixou relações diplomáticas com Caracas. Em 2019, o Grupo de Lima reconheceu Guaidó como presidente e pede apoio às Forças Armadas venezuelanas, e pediu investigação de crimes contra a humanidade para o CDH e o Tribunal Penal Internacional (TPI). Em 2020, expressou apoio à Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, rejeitou eleições para a Assembleia Nacional e reiterou apoio a Guaidó. Finalmente, em 2021 não reconheceu a Assembleia Nacional eleita em dezembro e instou a comunidade internacional a fazer o mesmo, reiterando o pedido por uma solução pacífica e constitucional.

A partir da chegada ao poder de presidentes com tendências de esquerda na América Latina, o Grupo de Lima começou a dar sinais de enfraquecimento diante dos questionamentos quanto à eficácia da política de isolamento do regime de Maduro e do apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado. Críticas quanto ao sequestro da agenda regional pelos governos de direita, que articularam alianças em função da oposição à Venezuela, se intensificaram. Após a eleição de López Obrador para a presidência, em 2018, o México parou de subscrever as declarações do grupo, embora não tenha se retirado do grupo, postura também assumida pela Bolívia de Arce. Em março de 2021, Fernández anunciou a retirada formal da Argentina e, em agosto do mesmo ano, Santa Lucía se retirou do grupo; no mesmo mês, Pedro Castillo, presidente eleito do Peru, fez o mesmo, ironicamente privando o grupo de seu toponímico. Em 2022, as eleições dos presidentes Gabriel Boric, no Chile, Gustavo Petro, na Colômbia e Lula, no Brasil, terminaram de esvaziar o apoio ao grupo na região. Em paralelo, no plano extrarregional, a retirada pela UE ao reconhecimento de Guaidó como presidente encarregado, em janeiro de 2021, e o crescente desengajamento de Biden quanto ao apoio a Guaidó, ao longo de 2022, privaram o grupo de Lima de importantes apoios. A última declaração emitida pelo grupo data de janeiro de 2021, após a posse da Assembleia Nacional eleita em 2020. A XIX Reunião Ministerial do Grupo de Lima (2020) foi a última do grupo.

Outra iniciativa com origem no continente americano é o Grupo de Contato Internacional sobre a Venezuela, criado em fevereiro de 2019 em conferência patrocinada pelos governos de México e Uruguai, buscando uma forma de mediar negociações entre Maduro e Guaidó, com a participação de países latino-americanos tendentes a neutralidade e de alguns europeus. Mexicanos e uruguaios negaram-se a respaldar a posição de outros membros do MERCOSUL e do Grupo de Lima, que reconheciam a presidência de Guaidó, e pediam um novo processo de negociações que respeitasse o Estado de Direito e os direitos humanos. Entre os europeus que aceitaram participar, estão França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Países Baixos, Portugal, Espanha e Suécia. O Grupo de Contato emitiu uma declaração na qual pediu novas eleições na Venezuela e ajuda humanitária – como curiosidade, o México não assinou a declaração, citando uma proibição constitucional de interferir na política interna de outros Estados. Apesar de não haver tido o reconhecimento de Guaidó como presidente encarregado, o Grupo de Contato reconheceu Guaidó como presidente do Parlamento, após a eleição da Comissão Delegada da Assembleia Nacional, em 2020.

Em outubro de 2016, o Vaticano tentou mediar diálogo entre governo e oposição, com apoio de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Paraguai e Uruguai. Porém, a medida naufragou antes de iniciar: apesar da boa recepção de Maduro à iniciativa do papa Francisco, líderes da oposição, alegando terem tomado conhecimento do diálogo pela imprensa, descartaram a possibilidade.

Em setembro de 2017, a República Dominicana tentou mediar negociações entre o governo de Maduro e a oposição; contudo, após tensões relativas a esclarecimentos de uma possível execução extrajudicial de um político dissidente por forças de segurança de Maduro, a oposição não compareceu à rodada marcada para janeiro de 2018, e a iniciativa resultou malsucedida.

Em 2019, após a fracassada tentativa de motim entre militares, representantes de Maduro e de Guaidó iniciaram novo processo de negociação, dessa vez mediado pela Noruega. Após dois encontros em Oslo, não houve acordo: Guaidó não abriu mão do retorno das prerrogativas usurpadas da Assembleia Nacional pela ANC, enquanto Maduro se limitou a antecipar eleições legislativas.

Em agosto de 2020, foi publicada a Declaração Conjunta de Apoio à Transição Democrática na Venezuela, iniciativa que uniu o Grupo de Lima, o Grupo de Contato, a UE, os EUA, além de outros países, que pediu que houvesse engajamento urgente no apoio a um processo que estabelecesse um governo de transição inclusivo, levando o país a eleições presidenciais livres e justas no curto prazo. A Declaração também apontou que as eleições legislativas de 2020 poderiam agravar a polarização política na Venezuela.

Em março de 2020, foi proposta uma Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, de autoria dos EUA, com apoio do Brasil, que propunha um governo de transição sem Maduro nem Guaidó. Caso houvesse concordância e Maduro aceitasse convocar eleições, das quais não faria parte, os EUA poriam fim a todas as sanções contra o regime. Essas eleições deveriam ocorrer ainda em 2020, e todas as forças militares estrangeiras teriam de deixar o país. A proposta também incluía a libertação de presos políticos e o estabelecimento de um Conselho de Estado, com membros escolhidos pelas duas partes. A UE também se mostrou disposta a levantar as sanções caso a ideia fosse aceita. A proposta foi aceita por Guaidó, mas o chanceler de Maduro rechaçou a iniciativa, afirmando que somente eleições parlamentares ocorreriam em 2020.

Em 2021, as negociações entre o governo Maduro e a oposição, com mediação norueguesa, foram relançadas, com mais três rodadas, sendo novamente interrompidas em outubro de 2021 devido à extradição do Cabo Verde aos EUA de Albert Saab, aliado de Maduro acusado de lavagem de dinheiro.

Em 2022, as negociações foram retomadas em outubro, após a participação de delegações do governo e da oposição venezuelanos no Foro de Oslo em junho de 2022. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Fórum da Paz de Paris, foi o encontro dos negociadores do governo e da oposição venezuelanos, realizado graças ao empenho pessoal dos presidentes Macron e Fernández. No mesmo mês, representantes de Maduro e sua oposição, inclusive o próprio Guaidó, assinaram, na Cidade do México, o Segundo Acordo Parcial de Proteção ao Povo Venezuelano, que previu a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana.

No ano seguinte, Macron buscou dar continuidade aos esforços de mediação, por meio de reunião, à margem da Cúpula CELAC-UE, em julho, em Bruxelas, com a presença também dos presidentes Lula, Fernández e Petro, do alto representante da UE para Relações Exteriores e Política de Segurança, Josep Borrell, de Delcy Rodriguez, vice-presidenta da Venezuela, e de Gerardo Blyde, negociador-chefe da Plataforma Unitária da oposição venezuelana. Os chefes de Estado e o alto representante instaram o governo venezuelano e a plataforma unitária da oposição venezuelana a retomar o diálogo e a negociação no âmbito do processo do México, com o objetivo de chegarem a um acordo, entre outros pontos da agenda, sobre as condições para as próximas eleições. Eles fizeram um apelo em prol de uma negociação política que leve à organização de eleições justas para todos, transparentes e inclusivas, que permitam a participação de todos que desejem, de acordo com a lei e os tratados internacionais em vigor, com acompanhamento internacional. Afirmaram que esse processo deve ser acompanhado de uma suspensão das sanções, de todos os tipos, com vistas à sua suspensão completa.

#### j) Tratamento da crise da Venezuela em organizações de âmbito sub-regional e hemisférico

No MERCOSUL, a questão da crise passou a ser abordada em 2014, com o bloco expressando preocupação com o uso de ações violentas como instrumento político e pedindo por diálogo. Em 2016, com a mudança nas presidências de Argentina e Brasil, ao mesmo tempo que a

Venezuela passava por crise institucional envolvendo a relação entre o Executivo e o Legislativo, a suspensão venezuelana entrou na pauta das reuniões entre os membros. Em agosto, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram que a PPT do bloco, que seria da Venezuela no segundo semestre de 2016, foi assumida pelos quatro. Em dezembro, a Venezuela foi suspensa do bloco por não ter internalizado o acervo normativo do MERCOSUL, condição firmada na assinatura do protocolo de adesão, em 2012. Em 2017, após o episódio no qual as prerrogativas da Assembleia Nacional acabaram usurpadas pela ANC, os chanceleres dos quatro países-membros assinaram declaração na qual afirmava que houve uma ruptura da ordem democrática na Venezuela, e que após tentar fazer consultas com o regime de Maduro, buscando separação dos poderes, cronograma eleitoral e respeito aos direitos humanos, em agosto foi acionado o Protocolo de Ushuaia, que levou a nova suspensão da Venezuela. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre MERCOSUL, no capítulo 4.

Quanto à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), houve reunião de emergência em 2013, para tratar das eleições presidenciais, que mencionou atos de violência após o pleito, mas que não questionou o resultado. Em 2014, os chanceleres de Brasil, Colômbia e Equador organizaram reunião da Comissão Reduzida de Chanceleres da UNASUL para tentar mediar um diálogo entre governo e oposição; em 2015, a comissão visitou Caracas, pouco antes de relatarem a situação para o Conselho de Chanceleres da UNASUL, reafirmando apoio à realização de eleições parlamentares e a disposição de enviar missão para acompanhar o processo eleitoral. Porém, a crise venezuelana, aliada à falta de consenso entre os países em quase todos os temas, a exemplo da escolha do secretário-geral da organização (SG-UNASUL), cargo vago desde a saída do colombiano Ernesto Samper, no início de 2017, levaria à paralisia da organização. Para mais detalhes a respeito da UNASUL, ver o capítulo 4.

Fruto direto do ocaso da UNASUL, o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) foi criado em janeiro de 2019, após proposta de Colômbia e Chile, para substituir a entidade que se esfarelou. O objetivo da nova iniciativa é um claro recado a Maduro e seus aliados: a adesão ao PROSUL dependerá da vigência plena do Estado de Direito e do respeito às liberdades e aos direitos humanos. A Venezuela não foi convidada para a primeira cúpula, por não ser considerada uma democracia. Para mais detalhes a respeito do PROSUL, ver o capítulo 4.

Outro bloco que se enfraqueceu em paralelo à crise venezuelana foi a CELAC, organismo composto de todos os países latino-americanos e caribenhos, excluídos EUA e Canadá. Contudo, especialmente durante a PPT do México (2020-2022), López Obrador empenhou-se em revitalizar a CELAC, esforço continuado por Fernández durante a PPT da Argentina, iniciada em 2022. O fato de a Venezuela estar representada no bloco por membros do governo de Maduro fez com que o Brasil considerasse que a CELAC não tem condições para atuação no contexto da crise vivida por Caracas. Em janeiro de 2020, o Brasil oficializou a decisão de suspender sua participação nas atuações do fórum, que atuaria no sentido de dar protagonismo a regimes totalitários. Na cúpula da CELAC de 2020 (PPT do México), o ministro da Comunicação e Informação da Venezuela, Jorge Rodríguez, defendeu a unidade e a cooperação internacional entre os países do continente, a fim de fortalecer a região, confirmando a vontade de apoiar a gestão do México à frente da CELAC como um mecanismo indispensável e legítimo, unitário e diverso, de concertação política e integração regional. Na cúpula de 2021, também no México, Maduro esteve presente como representante da Venezuela. O evento foi marcado por atritos: os presidentes do Paraguai, Mario Benítez, e do Uruguai, Lacalle Pou, questionaram a legitimidade democrática de seus pares Maduro e Miguel Díaz-Canel, presidente de Cuba. Na III Reunião de Ministros das Relações

Exteriores da CELAC-UE, o ministro do Poder Popular para as Relações Exteriores, Carlos Faría, representou o regime de Maduro. Para mais detalhes a respeito da CELAC, ver o capítulo 4.

Na OEA, houve, já em 2016, pedido feito pelo G15 (Argentina, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, EUA, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai) para que houvesse diálogo político e um referendo revocatório, que acabou não sendo feito na Venezuela. Em abril de 2017, após críticas do secretário-geral da organização (SG-OEA) sobre a situação política na Venezuela e a aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI), o governo de Maduro anunciou sua saída da organização, que dependeria de um prazo de dois anos, além da liquidação da dívida do país com o órgão, cerca de US\$ 12 milhões. Em 2018, foi aprovada resolução para dar início ao processo de suspensão da Venezuela da OEA. Em janeiro de 2019, a OEA aprovou resolução pela qual considera ilegítimo o novo mandato de Maduro; semanas depois, no dia em que Guaidó foi anunciado presidente encarregado, o SG-OEA reconheceu Guaidó, mas não houve, no dia seguinte, a maioria necessária para que uma resolução da OEA no mesmo sentido fosse aprovada. Em abril de 2019, a poucos dias de expirar o prazo da saída requerida pelo governo de Maduro, o governo Guaidó, por meio de representante nomeado pela Assembleia Nacional, solicitou a revogação do pedido de saída; assim, a Venezuela voltou a ter delegado na OEA, mas também no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), apesar do regime de Maduro afirmar que o país não pertence mais à organização.

Na 52ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em novembro de 2022, como sinal do enfraquecimento político de Juan Guaidó, só quatro países votaram a favor de manter as credenciais dos representantes do opositor venezuelano nas reuniões do bloco. O Brasil se absteve. O resultado final, porém, não mudou a situação: para que essa proposta de remoção seja votada, é preciso que 23 dos 34 membros ativos da OEA apoiem o pedido de votação. Na ocasião, o SG-OEA Almagro salientou que, embora o prazo para que a Venezuela formalizasse sua saída da OEA, notificada pelo governo de Nicolás Maduro dois anos antes, tenha expirado em 27 de abril de 2019, o processo não foi concluído. Almagro argumenta que a Venezuela não pode deixar formalmente a entidade porque o país deve contribuições atrasadas à OEA.

No fim de julho de 2024, logo após a declaração de resultado das eleições presidenciais, tentativa de aprovação de resolução na OEA, que exigia que as atas fossem verificadas por observadores internacionais, fracassou em razão da escassez de votos positivos, diante de abstenções de países como Brasil e Colômbia e da ausência do México. Em meados de agosto, entretanto, novo projeto foi aprovado na OEA. Na manifestação, a entidade pede que o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) da Venezuela publique rapidamente as atas com os resultados da votação em cada uma das mesas eleitorais, além de uma verificação imparcial dos resultados, "que garanta transparência, credibilidade e legitimidade". O texto, apresentado pelos Estados Unidos, teve o copatrocinio de Antígua e Barbuda, Argentina, Canadá, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, República Dominicana, Suriname e Uruguai, e foi aprovado por consenso. No início de setembro de 2024, a secretaria-geral da OEA emitiu uma nota condenando o mandado de prisão contra Edmundo González. Em outubro, o gabinete de Luis Almagro denunciou "as atrocidades cometidas pelo regime da Venezuela", que acusa de ter rebaixado "seus limites de humanidade e decência aos piores níveis de barbárie". Segundo a SG-OEA, dezenas de crianças e adolescentes "detidos ilegalmente" e "sequestrados pelo regime" do presidente venezuelano Nicolás Maduro teriam sido "submetidos a humilhações e torturas inimagináveis".

Para mais detalhes a respeito da OEA, ver o capítulo 4.

Violações de direitos humanos foram abordadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que afirmou, em carta de maio de 2017, deplorar as medidas repressivas das forças de Maduro contra os protestos no país, com preocupação especial com o aumento de mortes, pessoas feridas e detenções em massa. Em janeiro de 2020, o regime de Maduro não permitiu a entrada de delegação da CIDH, que visitaria o país no mês seguinte para fiscalizar a situação; a alternativa foi viajar até Cúcuta, na Colômbia, cidade próxima à fronteira de maior fluxo com a Venezuela. Em setembro de 2024, a CIDH manifestou-se condenando o exílio forçado do opositor Edmundo González.

Também houve menção à crise na Cúpula das Américas de 2018, em Lima: declaração presidencial apoiou a Assembleia Nacional, além de pedir assistência humanitária, restabelecimento da democracia e recuperação econômica no pós-crise. A Venezuela não foi convidada para o encontro entre presidentes. Essa situação se repetiu na IX Cúpula das Américas, em junho de 2022. Em sinal de protesto contra a exclusão não apenas de Maduro, mas também dos presidentes de Cuba e da Nicarágua, seis chefes de Estado não compareceram à Cúpula em Los Angeles. Alberto Fernández, presente ao evento, criticou enfaticamente essa exclusão.

A crise venezuelana levou à convocação de reunião do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em setembro de 2019, na qual foi aprovada resolução que reconhece o regime de Maduro como ameaça para a segurança e a estabilidade do hemisfério. A resolução estabelece um mecanismo operacional coletivo para que pessoas e entidades do regime de Maduro ligadas ao narcotráfico e ao terrorismo, além daqueles responsáveis por graves violações de direitos humanos, corrupção e lavagem de dinheiro, sejam investigados e levados à justiça. A resolução, assim, vê as atividades do regime de Maduro como uma grave ameaça à segurança regional, além do sofrimento infligido ao seu próprio povo. Em dezembro, o Órgão de Consulta se encontrou pela segunda vez, no âmbito de sua 30ª reunião, e decidiu impor sanções a Maduro e outros 28 altos funcionários de seu regime: os Estados Partes do TIAR farão investigações e aplicarão medidas administrativas e judiciais às 29 pessoas citadas, que também passam a ser impedidas de entrar ou transitar pelo território de qualquer um dos Estados Partes do TIAR.

Em agosto de 2024, foi realizada Cúpula Extraordinária da ALBA, na qual os membros da organização manifestaram seu apoio à reeleição do presidente Maduro e criticaram a ingerência externa no contexto pós-eleitoral venezuelano.

#### k) Tratamento da crise na Venezuela em organizações de âmbito extrarregional e universal

Em janeiro de 2019, após a recondução de Maduro, delegados de seu regime seguiram representando a Venezuela junto à ONU; no mês seguinte, um grupo de delegados, incluindo venezuelanos e membros de nações aliadas a Maduro, acusou os EUA de usar sanções econômicas como armas políticas.

A crise venezuelana foi abordada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU): em janeiro de 2019, foi convocada reunião extraordinária do CSNU para discussão do impasse presidencial, mas não foi possível chegar a um consenso. Em fevereiro, dois projetos de resolução foram colocados para votação pelo CSNU: um proposto pelos EUA, que pedia novas eleições na Venezuela, a entrada de ajuda humanitária e o reconhecimento de Guaidó como presidente interino; o outro de autoria da Rússia, que pedia diálogo entre o regime de Maduro e a oposição, indo ao encontro da ideia do Grupo de Contato idealizado por México e Uruguai. Porém, Rússia e

China vetaram o projeto dos EUA, enquanto o projeto da Rússia obteve apenas quatro votos favoráveis, sequer chegando à maioria exigida.

O assunto da crise venezuelana foi suscitado em diversas instâncias relativas a direitos humanos dentro da ONU, como o Comitê das Nações Unidas contra a Tortura: em novembro de 2014, a Venezuela foi objeto de avaliação do comitê, por conta de violações ocorridas entre 2002 e 2014, incluindo um estupro de uma juíza, o baixo número de condenações de autoridades públicas acusadas de violações (foram mais de cinco mil casos, com apenas doze acusados considerados culpados), e o fato de a Comissão Nacional Venezuelana para a Prevenção da Tortura não ser independente do governo, assim como o próprio sistema judicial do país. No mesmo mês, o Comitê considerou alarmantes os relatos de abusos cometidos por autoridades do regime durante os protestos daquele ano: torturas teriam incluído espancamentos, queimaduras e choques elétricos como formas de obter confissões; o órgão da ONU pediu investigações efetivas pelo governo venezuelano, pois apenas cinco em 185 inquéritos levaram a processos; além disso, instou o regime a libertar presos políticos.

Temas conexos à crise venezuelana foram objeto de várias deliberações e relatórios do CDH: em março de 2015, o relator da ONU para tortura e outros tratamentos degradantes afirmou que o regime de Maduro não respondeu a múltiplos pedidos de informação, o que o levou a concluir que direitos de detentos foram violados pelo governo, e que o regime não cumpriu sua obrigação de investigar, processar e punir todos os atos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Em 2018, o CDH aprovou a primeira resolução sobre situação humanitária e de direitos humanos na Venezuela, patrocinada por onze países das Américas; embora o Brasil não tenha subscrito o projeto de resolução, foi um dos votos favoráveis no Conselho. Em 2019, o CDH aprovou nova resolução sobre a situação dos direitos humanos na Venezuela, desta vez apresentada pelo Brasil, ao lado de parceiros do Grupo de Lima; a resolução expressa preocupação com violações contra direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no contexto da crise causada pelo regime de Maduro. A resolução cria a Missão Internacional Independente de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, independente e com mandato amplo e robusto, para investigar execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias, tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ocorridos na Venezuela desde 2014, com o objetivo de garantir a responsabilização dos violadores e justiça para as vítimas. A missão já apresentou cinco relatórios sobre a situação da Venezuela e teve seu mandato renovado em 2020, 2022 e 2024. Em setembro de 2020, a Missão Internacional publicou o primeiro relatório de suas atividades: foram investigados 223 casos e revisados outros 2.891; a missão afirma haver reunido evidências suficientes para acreditar que o regime de Maduro violou tratados e convenções de direitos humanos, além de ter cometido crimes tipificados no ordenamento penal doméstico e no direito internacional, alguns dos quais constituem crimes contra a humanidade. O relatório apresentado em 2020 responsabiliza o Estado venezuelano e seus agentes, e conclui que Maduro e seus ministros da Defesa e do Interior e Justiça “ordenaram ou contribuíram para a prática dos crimes documentados”, apontando seu envolvimento e o de outros representantes do regime em crimes que devem ser investigados por tribunal competente e, na falta de disposição ou capacidade da justiça nacional, pelo TPI. De acordo com um relatório da missão divulgado em setembro de 2024, o governo da Venezuela “intensificou dramaticamente” os esforços para reprimir protestos pacíficos e intensificou sua máquina repressiva após a eleição presidencial do país realizadas em julho de 2024. Em outubro de 2024, foi renovado, por mais dois anos, o mandato da Missão Internacional de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, a despeito de abstenção brasileira. Relatório de outubro de 2024 revelou violações e crimes do governo da Venezuela durante e após

eleições. Segundo a Missão Internacional, o governo Maduro está implementando um plano coordenado para silenciar os opositores ou aqueles considerados como tal. A investigação concluiu que as pessoas detidas são ameaçadas, inclusive com tortura, para que se incriminem por atos que constituem crimes graves como o terrorismo. O comunicado emitido pela Missão Internacional afirma que “estas violações incluem detenções arbitrárias, tortura, desaparecimentos forçados de curta duração e violência sexual, que são levadas a cabo como parte de um plano coordenado para silenciar os opositores ou aqueles considerados como tal”. Entre as vítimas estão crianças e adolescentes, além de pessoas com deficiência.

Outra instância da ONU que tratou do caso venezuelano é o ACNUDH: em 2017, expressou preocupações diante dos relatos de violência e pediu ao governo que garantisse os direitos à liberdade de reunião pacífica e de opinião, e criticou a cassação dos direitos políticos, por quinze anos, do líder opositor Henrique Capriles. Em agosto, o ACNUDH publicou uma declaração afirmando haver uso generalizado e sistemático de força excessiva e prisões arbitrárias contra manifestantes na Venezuela, além de sinais de outras violações de direitos humanos, como tortura e tratamento cruel contra indivíduos detidos por relação com os protestos, vários mortos por grupos ligados a autoridades públicas e milícias governistas. Em 2019, a alta comissária Michelle Bachelet anunciou que enviaria uma delegação para a Venezuela antes de uma possível visita dela mesma; logo surgiram denúncias de que autoridades de Maduro estavam conduzindo uma operação em larga escala para maquiagem a situação. Contudo, os membros da delegação não se convenceram das aparências de instalações, por indícios como o odor de tinta fresca; em uma visita sem acompanhamento de membros do governo, a delegação constatou a condição precária de instalações hospitalares. Bachelet, em pronunciamento preliminar pouco antes do fim da visita da delegação, expressou preocupação com a gravidade da situação dos direitos humanos, possível fator de desestabilização regional, e afirmando que a crise tinha origem anterior à imposição de sanções econômicas, embora afirmasse preocupação de que as sanções agravassem o quadro. Outros temas abordados pela alta comissária foram o recrudescimento das restrições à liberdade de expressão e imprensa, o impacto da crise sobre o sistema de saúde venezuelano e o uso excessivo da força por integrantes do regime contra protestos. Bachelet visita a Venezuela em junho de 2019, encontrando-se separadamente com Maduro e Guaidó, além de outros atores ligados ao tema: após anunciar que uma delegação encabeçada por agentes da ONU permaneceria na Venezuela, reiterou a preocupação com o efeito de sanções sobre a crise, e pediu pela libertação de presos políticos no país. O relatório final de Bachelet mencionou execuções extrajudiciais, tortura, desaparecimentos forçados e outras violações de direitos atribuídas a forças de segurança de Maduro; outro ponto destacado foi uma lei proposta por governistas que criminalizaria organizações de direitos humanos que recebessem financiamento externo.

Por outro lado, a ACNUDH também apontou que sanções impostas ao regime venezuelano que possam levar ao esgotamento de produtos médicos e à fome também violam direitos humanos de inocentes: em janeiro de 2019, o relator especial apontado pela ONU para tratar das sanções impostas pelos EUA à PDVSA, afirmou que o uso de coerção, seja militar ou econômica, jamais deve ser usada com o intuito de mudar o governo de um Estado soberano, reiterando que a solução deve vir mediante diálogo. Em maio de 2019, um especialista independente indicado pelo CDH expressou preocupação com novas medidas coercitivas impostas pelos EUA contra a Venezuela, novamente com o argumento de que o uso de sanções econômicas para finalidades políticas representa violação de direitos humanos e normas internacionais, podendo precipitar catástrofes humanitárias de proporções sem precedentes. Em fevereiro de 2021, a relatora especial para medidas coercitivas unilaterais e direitos humanos da ACNUDH instou os EUA e a UE a



suspenderem as sanções impostas ao regime de Maduro, após constatar que as sanções agravaram situações econômicas pré-existentes e afetaram dramaticamente toda a população da Venezuela, em especial aqueles vivendo em extrema pobreza.

Entre junho de 2020 e maio de 2021, o ACNUDH registrou 97 incidentes ligados a defensores de direitos humanos na Venezuela. Segundo Bachelet, são “sinais do aumento da polarização e da diminuição do espaço cívico no país”; ela salienta que a crise enfrentada pela Venezuela tem sido agravada pela pandemia de COVID-19 e por sanções enfrentadas pelo país. Em 2021, o CDH voltou a denunciar o uso da força por parte das autoridades de segurança na Venezuela em 23 manifestações dispersadas por policiais durante o ano. Em setembro de 2022, o TPI conclamou o CDH a renovar a Missão Internacional Independente de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, para garantir a documentação das violações persistentes de direitos humanos no país. O relatório de 2022 da missão documenta ampla gama de graves violações e abusos dos direitos humanos no Arco Mineiro do Orinoco, incluindo desaparecimentos forçados, tráfico de pessoas, ameaças a defensores dos direitos humanos, bem como violações e abusos dos direitos à saúde, à terra e a um meio ambiente saudável de mulheres, crianças e povos indígenas, na maioria dos casos com a aquiescência ou cumplicidade das autoridades locais e seus superiores. Em outubro do mesmo ano, a Venezuela perdeu seu assento no CDH, não conseguindo reeleger-se. O país fazia parte do órgão há três anos; em seu lugar e no do Brasil, que não poderia mais reeleger-se, foram eleitos Chile e Costa Rica.

No final de janeiro de 2023, o alto comissário de Direitos Humanos das Nações Unidas, Volker Türk, realizou visita de três dias à Venezuela e reiterou os apelos pelo fim da tortura e reafirmou os efeitos negativos das sanções econômicas sobre a população venezuelana. No encontro com Türk, Maduro comprometeu-se a avançar na reforma do sistema judicial. O ACNUDH reiterou a disposição de cooperação da ONU com as autoridades venezuelanas para o retorno voluntário, digno e seguro dos migrantes que deixaram o país. Além de Maduro, Volker Türk também se reuniu com a vice-presidente Delcy Rodríguez, altos funcionários do governo, juristas, membros da oposição, representantes da sociedade civil e de povos indígenas além de vítimas de violações de direitos humanos.

Em fevereiro de 2024, a ativista de direitos humanos Rocío San Miguel foi presa por agentes do Serviço Bolivariano de Inteligência (Sebin) e da Direção-geral de Contrainteligência Militar (DGCIM). Logo após a divulgação de comunicado do ACNUDH, que expressava preocupação com a prisão da ativista, o governo venezuelano suspendeu as atividades do escritório do alto comissariado no país e ordenou a saída dos seus funcionários em 72 horas. O ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Yván Gil, acusou a instituição de falta de imparcialidade e alegou que o ACNUDH apoiava grupos golpistas e terroristas em conspirações contra a vida de Maduro. No fim de abril, Maduro convidou o ACNUDH a reabrir seu escritório em Caracas, em contradição com o comunicado de fevereiro de 2024, que afirmou que a expulsão se manteria até que o escritório retificasse “publicamente, perante a comunidade internacional, sua atitude colonialista, abusiva e violadora da Carta da ONU”. Em dezembro de 2024, após dez meses da expulsão do território venezuelano, escritório do ACNUDH voltou a estabelecer-se na Venezuela, retomando parcialmente suas atividades.

Quanto ao TPI, passou-se a suscitar investigações acerca da crise em 2017, quando uma advogada venezuelana, em audiência da OEA que analisava possíveis crimes contra a humanidade no país, testemunhou sobre 289 casos de tortura, incluindo incidentes dos protestos naquele ano e 192 casos de tortura sexual. Em fevereiro de 2018, o TPI anunciou que abriria investigações preliminares acerca dos alegados crimes contra a humanidade perpetrados por autoridades do

regime de Maduro. Em maio, painel independente de especialistas internacionais formado pela SG-OEA concluiu haver fundamentos razoáveis para acreditar que crimes contra a humanidade (assassinatos, execuções extrajudiciais, prisões arbitrárias, tortura, ataques contra o Judiciário e uma “crise humanitária chancelada pelo Estado”) foram cometidos na Venezuela desde pelo menos fevereiro de 2014, recomendando que o SG-OEA encaminhasse o relatório e as provas obtidas pela OEA para a Promotoria do TPI, convidasse Estados Partes do Estatuto de Roma para encaminhar a situação da Venezuela à Promotoria do TPI e pedisse a abertura de uma investigação acerca dos fatos expostos no relatório.

Em setembro de 2018, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru encaminharam a situação ao TPI e demandaram que a Promotoria desse início a uma investigação; o caso foi para uma das Câmaras de Julgamento em Primeira Instância do Tribunal. Em 2020, o governo Guaidó fez um encaminhamento adicional com relação às situações ocorridas em território venezuelano. No final de maio de 2021, a Argentina retirou seu copatrocínio à denúncia de países americanos ao TPI contra o regime Maduro, mas retomou o copatrocínio após a assunção de Milei. Em 3 de novembro de 2021, o procurador-chefe do TPI, Karim Khan, anunciou a abertura da investigação formal de crimes contra a humanidade na Venezuela, após conclusão de exame preliminar em uma visita de três dias ao país. Como a Venezuela é signatária do Estatuto de Roma, este anúncio foi acompanhado por um memorando de entendimento assinado por Khan e pelo presidente Maduro, no qual, sob o princípio da complementaridade, o governo se compromete a facilitar a investigação mesmo que expresse seu desacordo com esta decisão. Esta decisão histórica levou ao primeiro caso do TPI na América Latina. A abertura formal da investigação confirma os relatórios emitidos pela OEA, pela ACNUDH e pela Missão Internacional Independente de Verificação de Fatos sobre a violação sistemática dos direitos humanos por parte do Estado venezuelano. Em março de 2022, a promotoria do TPI abriu escritório em Caracas para acompanhar a investigação; os funcionários receberam vistos de entrada múltipla do governo. No fim de junho de 2023, a Promotoria do TPI obteve autorização de uma das Câmaras de Julgamento em Primeira Instância para dar continuidade às investigações do caso, após a realização de visita do procurador-chefe, Karim Khan, à Venezuela, no início do mês. O governo Maduro criticou a decisão e afirmou que recorrerá à Câmara de Recursos. A segunda denúncia, realizada pelo governo Guaidó em 2020, ainda está em etapa de exames preliminares. Em setembro de 2024, o Uruguai anunciou seu copatrocínio ao pedido de investigação de outros países americanos apresentada em 2018.

No início de 2025, a Argentina denunciou a Venezuela ao TPI pela "detenção arbitrária e desaparecimento forçado" de um policial argentino detido e acusado de terrorismo pelo Ministério Público venezuelano.

O tema também foi tratado pela Organização Mundial do Comércio (OMC): em dezembro de 2018, a Venezuela registrou reclamação junto à OMC para questionar sanções impostas pelos EUA, como proibição da entrada de indivíduos em sua lista negra e restrições ao comércio, que violariam regras da OMC. Foi apenas a segunda vez em que a Venezuela acionou a OMC, e o país também citou as sanções norte-americanas sobre negociações envolvendo ouro e o tratamento discriminatório da dívida venezuelana e das transações em moedas digitais como brechas das regras internacionais. Porém, os EUA não manifestaram preocupação, pois as regras da OMC permitem exceções em casos de “interesses essenciais de segurança nacional”, o que já havia sido invocado pelos próprios EUA como justificativa no caso dos aumentos de tarifas sobre importações de aço e alumínio; ademais, a situação de paralisia em que se encontra o Órgão de Apelação (OA) da OMC faz com que quaisquer disputas no foro acabem em um limbo legal;

assim, contenciosos podem ter maior chance de resolução via diplomática do que por meio dos árbitros da OMC. Em março de 2021, os EUA responderam à demanda venezuelana, afirmando que o pedido não tinha legitimidade, o que foi refutado por Caracas, levando a OMC a suspender uma reunião sobre o contencioso. Para os EUA, o requerimento de painel não era legítimo, pois o regime de Maduro não teria direito de falar em nome do povo venezuelano, e que os norte-americanos não aceitariam ações de Maduro para valer-se da OMC para atacar sanções voltadas à restauração dos direitos humanos e da democracia na Venezuela. A ação dos EUA teve a intenção de mostrar que o governo de Joe Biden não mudaria a abordagem linha-dura contra Maduro: a posição foi apoiada por Brasil, Colômbia e Peru, enquanto a Rússia se posicionou favorável ao direito de a Venezuela solicitar o painel.

#### l) Questão do Essequibo

Ver a subseção pertinente na seção sobre Guiana anteriormente neste tópico.

#### m) Discurso na AGNU em 2024

Yvan Gil Pinto, ministro das Relações Exteriores da Venezuela, destacou a existência de duas narrativas: a dos "oligarcas", liderados pelos EUA, e outra dos povos que lutam por soberania e independência. Gil criticou os EUA e seus aliados por violarem a Carta da ONU e fomentarem a influência de corporações privadas e ONGs nas decisões internacionais para minar a soberania dos Estados. Acusou os "oligarcas" de recorrerem ao fascismo e nazismo, promovendo supremacia branca, racismo e xenofobia.

Gil também acusou os "oligarcas" de cometerem genocídio em Gaza, com o apoio dos EUA e da União Europeia. Expressou solidariedade com o povo palestino, pedindo a incorporação plena da Palestina na ONU, e denunciou as ações dos EUA e de seus aliados que prejudicam a estabilidade regional.

Gil condenou a expansão da OTAN, afirmando que a aliança representa uma ameaça à paz mundial, incluindo na América do Sul, com a instalação de bases militares na Argentina e no Equador. Gil acusou os EUA de planejar atos terroristas e cibernéticos contra Venezuela e outros países soberanos.

O chanceler destacou o referendo venezuelano de 2023, que reafirmou a reivindicação da Guiana Essequiba e criticou a jurisdição da Corte Internacional de Justiça sobre o caso. Denunciou as sanções unilaterais impostas pelos EUA e UE como violações maciças dos direitos humanos e crimes de lesa-humanidade, exigindo seu levantamento imediato. Acusou Washington de aplicar uma política neocolonial para desestabilizar a Venezuela e outros países latino-americanos, como Cuba e Nicarágua.

O ministro concluiu reafirmando o compromisso da Venezuela com a Diplomacia Bolivariana de Paz e a defesa da soberania. Conclamou a unidade dos povos livres contra a dominação neocolonial e destacou o papel da Venezuela em grupos como a ALBA-TCP e o BRICS, em favor da construção de um novo mundo pluripolar e multicêntrico.

## **XI. México**

### **a) Situação nacional**

O México é uma república federativa presidencialista e democrática, formada por 31 estados e um Distrito Federal, a Cidade do México. O Poder Legislativo (Congresso da União) é bicameral. Antes proibida, a reeleição de parlamentares passou a ser permitida a partir de 2018. A Suprema Corte de Justiça é formada por onze juízes eleitos pelo Senado para mandatos de quinze anos, com base em lista apresentada pelo presidente da República.

Anteriormente dominado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI), o sistema político mexicano converteu-se, no século XXI, em verdadeira democracia multipartidária, com alternância de poder e relativo equilíbrio entre os principais partidos. O México foi governado pelo PRI de 1929 a 2000, quando o partido foi derrotado pelo Partido Ação Nacional (PAN), que governou de 2000 a 2012 (Vicente Fox e Felipe Calderón). O PRI e o PAN ocupam o espaço político de centro e de direita, ao passo que, desde 2014, o principal partido de esquerda é o Movimento Regeneração Nacional (MORENA), agremiação criada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO). A vitória de Peña Nieto nas eleições de 2012 marcou o retorno do priismo à Presidência da República. Por sua vez, a vitória de López Obrador nas eleições de 2018, por ampla margem, lançou o PRI em sua maior crise histórica, ao passo que o MORENA, em sua estreia, irrompeu como maior partido do México.

O México é o segundo país mais populoso da América Latina, com mais de 126 milhões de habitantes, e o terceiro maior país da região. Além disso, tem a terceira maior economia do hemisfério americano, atrás apenas de Estados Unidos (EUA) e Brasil. A localização geográfica fez do México um país de múltiplas identidades, sendo ao mesmo tempo norte-americano, latino-americano, caribenho e da bacia do Pacífico. O território que hoje pertence ao México foi berço de civilizações pré-colombianas, como os toltecas, os olmecas, os maias e os astecas, bem como sede de um dos mais antigos e importantes centros da colonização espanhola nas Américas.

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1980, a economia mexicana manteve-se fechada. Com a crise da dívida, em 1982, o país procurou redefinir seu modelo de inserção internacional, dando início a um processo de abertura cujos marcos consistiram nas adesões ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), em 1986; ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) e à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1994; e à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. O país também ampliou a sua malha de acordos comerciais, o que não logrou, todavia, promover uma maior diversificação do comércio exterior mexicano, que segue fortemente concentrado nos parceiros da América do Norte, em especial nos EUA. O país foi bem-sucedido no processo de “despetrolização” da economia – a concentração de suas exportações em petróleo caiu de 80%, na década de 1970, para 6%, em 2018. Também nas últimas décadas, a migração mexicana para os EUA tornou estrutural a elevada participação das remessas internacionais na economia do país (cerca de 3% do produto interno bruto – PIB). O México possui atualmente uma economia baseada na exportação de produtos industrializados no contexto das relações de interdependência das cadeias produtivas formadas pelo Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês), sucessor do NAFTA, tendo também um cada vez mais relevante setor de turismo. É atualmente a 12ª economia do mundo. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,781 (2022).

## b) Governo AMLO

Em julho de 2018, AMLO, do MORENA, foi eleito presidente do México com 54,7% dos votos, com ampla margem sobre o segundo colocado, Ricardo Anaya (22,9%). O candidato situacionista, Antonio Meade, do PRI, logrou meros 16,8% dos votos. Os resultados refletiram desejo dos mexicanos por mudança e uma grande insatisfação com o governo anterior de Enrique Peña Nieto. A coalizão de AMLO (“*Juntos haremos historia*”) conquistou ainda 69 dos 128 assentos no Senado e 306 das 500 cadeiras na Câmara de Deputados, conferindo ao presidente amplo respaldo no Legislativo.

Em sua campanha, AMLO prometeu realizar a “*cuarta transformación*” mexicana – as três outras teriam sido a Guerra de Independência (1810-1821), a Guerra da Reforma (1858-1861) e a Revolução Mexicana (1910-1917). A “4T”, como ficou conhecida, consistiria em uma ampla agenda de austeridade republicana, com combate a privilégios e à corrupção, aliada a megaprojetos de infraestrutura, como o “trem maia”, o novo aeroporto da Cidade do México e a construção da refinaria de Dos Bocas. Críticas à 4T incluem a participação recorde do Exército no governo (a despeito da criação da Guarda Nacional, em 2019<sup>192</sup>); perseguição a políticos de oposição e jornalistas; deterioração da situação securitária do país, com recordes de violência em áreas como Zacatecas e Guanajuato, resultantes das disputas territoriais entre os cartéis, e maior ocorrência de delitos graves, como chacinas, tráfico de pessoas e desaparecimentos de mulheres; e fraca observância das leis ambientais.

Quanto à situação política interna, AMLO havia prometido devolver os militares aos seus quartéis enquanto concorria ao cargo em 2018, mas mudou de ideia devido à necessidade de combater o crime organizado. Em setembro de 2022, a Câmara dos Deputados do México aprovou a manutenção do Exército nas ruas por mais cinco anos, aumentando os temores sobre os esforços do presidente para militarizar a segurança pública do país. Foi a segunda medida que aumenta o poder dos militares no mesmo mês, após a aprovação pelo Senado mexicano da passagem do controle da Guarda Nacional ao Exército. A nova moção sobre o destacamento de militares, aprovada com 335 votos a favor e 152 contra, deveria expirar em 2024, mas agora se estenderá até 2029. A medida segue surtos de violência provocada por cartéis em todo o país.

Desde o início da “guerra contra as drogas” militarizada empreendida pelo governo em 2006, as taxas de homicídios e, especialmente, de feminicídios aumentaram drasticamente, devido à intensificação dos confrontos entre as forças armadas e as gangues. Os cartéis do México se fragmentaram sob a pressão dos governos anteriores, em fenômeno de atomização das gangues, uma modalidade de mobilidade espacial que não apenas fortalece o grupo original como também favorece o surgimento de novas gangues. Essa deslocalização e atomização do crime organizado no México é chamada de “efeito barata”: em reação à repressão das forças do governo, um ramo de cartel se dispersa rumo a outros territórios, no país ou no exterior, expandindo sua atuação em redes de facções, afiliadas ou concorrentes. No interior do país, estas chegam a ser tão pequenas que não chamam a atenção da mídia ou das autoridades. A atividade de todos esses grupos, inclusive os menores, é documentada em *narcoblogs* independentes, que expõem a ultraviolência,

---

<sup>192</sup> Após defender uma desmilitarização do país em sua campanha eleitoral, AMLO criou, em março de 2019, a Guarda Nacional, com funções similares a de uma polícia nacional. Embora fosse um órgão civil, a Guarda Nacional era treinada e composta por militares. Paulatinamente, foi crescendo a militarização do governo AMLO, com o Exército ocupando postos chave e realizando diretamente grandes projetos de infraestrutura da 4T, como o novo aeroporto da CDMX. Em setembro de 2022, o Congresso mexicano aprovou lei que transfere o comando da Guarda Nacional ao ministério da Defesa do país. Em abril de 2023, a Suprema Corte barrou a transferência, por alegada violação constitucional, o que causou reação contrária de AMLO.

outra característica dos carteis mais recentes, a partir do *Cartel Jalisco New Generation*, criado em 2011. Os *narcoblogs* tornaram-se fundamentais para acompanhar a evolução das organizações criminosas porque o México é o país mais perigoso para os jornalistas no Ocidente. Apesar dos esforços federais de proteção, coletar dados e relatar crimes é extremamente difícil e arriscado. A autocensura gerada pela ameaça de represália torna suspeita a qualidade das reportagens sobre a guerra às drogas, principalmente nas regiões mais afetadas por conflitos. Em fevereiro de 2023, o ex-secretário de Segurança do México, Genaro García Luna, foi condenado, nos EUA, por envolvimento com o cartel de drogas de Sinaloa. Luna foi secretário entre 2006 e 2012 e era responsável por combater o tráfico de drogas. Segundo a promotoria de Nova York, onde o ex-secretário foi julgado, a operação dos cartéis seria impossível sem a colaboração do alto escalão do governo mexicano. Em julho, relatório do Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes (GIEI), cujos integrantes são nomeados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), indicou que forças de segurança locais, estaduais e federais do México foram cúmplices do desaparecimento de 43 estudantes em 2014. Cifras do governo indicam que, ao final de 2022, quase 110 mil pessoas estavam desaparecidas ou não localizadas no país.

Em 2 de março de 2023, AMLO promulgou uma reforma eleitoral que provocou protestos em várias localidades do México. A reforma, chamada “Plano B” pelo governo, enfraquece o Instituto Nacional Eleitoral (INE), ao reduzir seu orçamento e sua estrutura. O INE estima que a reforma implicará uma redução de 84,6% do Serviço Profissional Eleitoral Nacional. López Obrador, por sua vez, defende que a reforma gerará uma economia de US\$ 270 milhões e dará maior confiança ao processo eleitoral. Obrador é um crítico contumaz do INE, acusando-o de patrocinar ou encobrir fraudes eleitorais. AMLO responsabiliza o órgão por suas derrotas eleitorais em 2006 e 2012. Os críticos da reforma argumentam que o enfraquecimento do INE ameaça a democracia multipartidária mexicana, uma vez que a instituição foi importante para evitar o monopólio do poder pelo PRI<sup>193</sup>.

Em setembro de 2023, após processo interno de designação do candidato à sucessão de AMLO na Presidência da República<sup>194</sup>, foi escolhida a ex-chefe de Governo da Cidade do México, Claudia Sheinbaum Pardo, que superou o ex-chanceler Marcelo Ebrard. Ela enfrentou a senadora de origem indígena Xóchitl Gálvez, que foi a candidata de uma frente de partidos de oposição (PAN, PRI e PRD).

Com relação à política exterior, desde o começo de seu governo, AMLO demonstra pouco interesse pelo tema – uma de suas máximas é a de que “*la mejor política exterior es una buena política interior*”. Até o fim de seu mandato, AMLO realizou apenas doze viagens ao exterior: nenhuma em 2018 e 2019, uma em 2020 (encontro com o presidente norte-americano Donald Trump em Washington), duas em 2021 (ambas aos EUA), seis em 2022 (todas a países próximos, como EUA, Guatemala e Cuba) e outras três em 2023 (Colômbia, Chile e EUA). O despreço de AMLO pela política externa teve como contrapartida a concessão de ampla autonomia ao então chanceler Marcelo Ebrard.

---

<sup>193</sup> Na reforma eleitoral promovida por Enrique Peña Nieto (PRI), em 2014, o INE sucedeu ao IFE (Instituto Federal Eleitoral), criado em 1990, na função de agência independente responsável pelo processo eleitoral. Por sua vez, o IFE surgiu em resposta às denúncias de fraude eleitoral durante as eleições presidenciais de 1988. A consolidação do sistema eleitoral mexicano, no qual o IFE e o INE tiveram importância central, permitiu a quebra da hegemonia de sete décadas do PRI, com a eleição de Vicente Fox (PAN), em 2000.

<sup>194</sup> Não há possibilidade de reeleição no México.

Uma das principais diretrizes históricas da política externa mexicana, mas ainda mais sob AMLO, é a Doutrina Estrada<sup>195</sup>. A doutrina segue vigente como lei no México e, com o tempo, passou a expressar um ideal mais amplo de não intervencionismo, fundamentando, por exemplo, a decisão mexicana de não apoiar a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1962, de não condenar violações de direitos humanos no continente americano, como a que ocorre atualmente na Nicarágua, e de dissociar-se, com AMLO, do Grupo de Lima e criar o Grupo de Contato Internacional para a crise da Venezuela. Em termos gerais, a política externa do governo AMLO caracteriza-se por pragmatismo com os EUA e a Europa, a despeito de tensões em temas como energia, e por relações com a América Latina pautadas, em boa parte, pelos temas de cooperação econômica e migração.

No final de fevereiro de 2023, AMLO anunciou que a Tesla construirá uma fábrica em Monterrey, Nuevo León, no norte do México. O presidente mexicano recuou da negativa à instalação da fábrica após Elon Musk garantir que a instalação utilizará água de reuso em seu processo produtivo. No estado de Nuevo León, a água teve de ser racionada devido a uma seca. O investimento da Tesla é estimado em US\$ 10 bilhões e soma-se a outros projetos, como a fábrica da BMW a ser instalada em San Luis de Potosí (US\$ 870 milhões). Em julho de 2022, AMLO declarou que empresas norte-americanas planejam investir US\$ 40 bilhões no México. Alguns investidores são céticos em relação a esses números, enquanto outros consideram que esses anúncios, feitos próximos ao período eleitoral, beneficiam o MORENA.

O México – suas Forças Armadas em particular – foi apontado como principal usuário do programa de espionagem israelense Pegasus, tendo como alvo, entre outros, defensores de direitos humanos e grupos religiosos. O Parlamento mexicano anunciou, em março de 2023, a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar o caso. Em maio de 2024, o México pediu para fazer intervir em apoio à acusação de genocídio que a África do Sul promove contra Israel perante a CIJ.

Em julho de 2023, no lugar de Marcelo Ebrard, a embaixadora Alicia Bárcena, que já foi secretária-geral da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), assumiu o cargo de secretária de Relações Exteriores (equivalente a chanceler). Ela afirmou que sua gestão seria marcada por diplomacia “responsável, mais humana e feminista”. Reiterou que a prioridade da política externa mexicana está em EUA e Canadá, seguidos de América Latina. Uma de suas primeiras medidas à frente da chancelaria foi reintegrar o México ao G77+China. O México havia saído do grupo em 1994, quando de sua adesão à OCDE.

Em agosto de 2024, eclodiu uma greve no judiciário mexicano contra a reforma no setor proposta por López Obrador. A reforma extinguiria o atual sistema de promoções e adotaria eleições diretas para cargos do Judiciário, o que tem sido criticado como um risco à imparcialidade do judiciário. No fim do mês, em meio aos protestos, a Justiça mexicana chegou a ordenar a paralisação do debate parlamentar em torno da reforma judicial, mas a tramitação seguiu na Câmara dos Deputados, onde foi aprovada. Em setembro, a reforma foi aprovada no Senado e, em tempo recorde, no legislativo de ao menos 17 dos 32 estados mexicanos, tendo entrado em vigor ainda naquele mês.

---

<sup>195</sup> A Doutrina Estrada foi elaborada em 1930 pelo chanceler Genaro Estrada Félix, que defendia que Estados não devem se pronunciar acerca do reconhecimento de um governo estrangeiro.

### c) Eleições de 2024 e Governo Sheinbaum

Em 3 de junho de 2024, a cientista e ex-prefeita da Cidade do México, Cláudia Sheinbaum (MORENA), tornou-se a primeira mulher a vencer uma eleição presidencial mexicana, derrotando a conservadora Xóchitl Gálvez, que reconheceu o resultado eleitoral. Sheinbaum obteve uma sólida vitória, recebendo 59,8% dos votos, contra 27,5% de Gálvez e 10,3% de Álvaro Máynez. Não há segundo turno nas eleições mexicanas. As principais coalizões eleitorais escolheram candidatas mulheres, em um contexto de fortalecimento de pautas feministas no México, que é conhecido pelos altos índices de violência de gênero. Em 2023, o aborto foi descriminalizado nacionalmente e, desde 2019, deve haver paridade de gênero para todos os cargos eletivos no país. O processo eleitoral foi marcado pela violência, com cerca de 30 candidatos assassinados segundo a ONG Data Cívica.

Entre os principais desafios de Sheinbaum está o enfrentamento à violência, ao narcotráfico e os desaparecimentos de pessoas. A presidente também terá a missão de dinamizar a economia, que tem crescimento médio de apenas 0,8% nos últimos 6 anos.

Os opositores a Sheinbaum consideram-na um fantoche de AMLO e alertam para o perigo de retrocesso democrático, especialmente porque a coligação de Sheinbaum obteve supermaiorias no legislativo, “Sigamos Haciendo Historia”, obteve supermaiorias no legislativo, com 82 das 128 (64%) cadeiras do Senado e 373 das 500 (73%) cadeiras da Câmara dos deputados. O MORENA sozinho obteve 60 cadeiras no Senado e 248 na Câmara baixa. Entre as propostas mais polêmicas está a de eleição popular para juízes da Suprema Corte, defendida pela presidente recém-eleita em sua primeira coletiva de imprensa, o que colocaria o México ao lado apenas da Bolívia, que instituiu a prática em 2009.

Cláudia Sheinbaum, no entanto, mostrou sinais de independência: estimulou o uso de máscaras durante a pandemia, apoiou iniciativas de energia limpa, não militarizou a polícia nem empregou o exército para construir obras públicas. Ela é considerada mais competente do que AMLO, promovendo um programa de transferência de renda mais eficiente e com maior alcance do que o programa federal. Apesar da supermaioria, Sheinbaum poderá enfrentar infidelidade da coalizão e fragmentação do MORENA, uma vez que AMLO era a principal força unificadora do partido. Além disso, será a primeira presidente a governar com a possibilidade de referendo de “recall”, aprovado ainda no governo López Obrador, pelo qual qualquer cidadão que coletar 3 milhões de assinaturas poderá requerer um referendo para remover o presidente do poder.

O anúncio do ministério de Sheinbaum agradou os mercados internacionais e estancou a desvalorização que o peso sofria desde os resultados das eleições. Marcelo Ebrard, ex-ministro das Relações Exteriores e considerado um moderado do MORENA, foi anunciado como novo ministro da Economia. O novo chanceler, o diplomata Juan Ramón de la Fuente, declarou que pretende aproximar o México da Europa e da Ásia. A atual chanceler, Alicia Bárcena ocupará a pasta de Meio Ambiente e Recursos Naturais, enquanto a economista Luz Elena González Escobar, que foi secretária de Energia de Cláudia Sheinbaum na prefeitura da Cidade do México, ocupará a pasta de Ciência e Tecnologia, elevada ao status de ministério.

Claudia Sheinbaum tomou posse em 1º de outubro de 2024 como a primeira mulher presidente do México. Participaram da posse lideranças de diversos países da região, como os presidentes Lula, Petro, Boric, Xiomara Castro, Díaz-Canel e Arévalo, além da primeira-dama dos EUA, Jill Biden. O novo governo começou em meio a uma crise econômica, com desvalorização do peso, desaceleração do crescimento e aumento do déficit público. O país também enfrenta o fortalecimento do poder dos cartéis de drogas no território nacional. Nos primeiros dias do governo



Sheinbaum, a Suprema Corte do México anunciou, em outubro, que analisará a constitucionalidade da reforma judicial aprovada no fim do mandato de AMLO. Como reação, o Congresso aprovou uma lei que proíbe a Suprema Corte de barrar mudanças na Constituição. Por esse motivo, oito dos onze juízes da Suprema Corte renunciaram de forma simbólica, uma vez que se recusaram a participar das primeiras eleições para seus cargos, marcadas para junho de 2025. Em novembro, não se reuniu o número de votos necessários na Suprema Corte para invalidar partes da reforma judiciária.

Em janeiro de 2025, o governo Sheinbaum renovou o Pacote Contra a Inflação e a Carestia (PACIC), cujas isenções tarifárias são de interesse para as exportações do agronegócio brasileiro.

#### d) Relações do México com os Estados Unidos

A despeito de tensões históricas, México e EUA têm profundos laços culturais e comerciais, o que faz com que tenha prevalecido, nas últimas décadas, certo pragmatismo na relação bilateral, mesmo diante de posições frequentemente distintas na esfera multilateral<sup>196</sup>. Essa configuração manteve-se no governo AMLO, que apresentou uma postura colaborativa com Donald Trump e, hoje, com Joe Biden.

Das apenas doze viagens que López Obrador fez ao exterior até o fim de 2023, cinco foram aos EUA, o que demonstra a relevância dada pela política externa mexicana ao relacionamento com Washington. A mais recente em caráter bilateral foi em julho de 2022, quando AMLO e Biden se encontraram para discutir temas como migração, investimentos, energia e meio ambiente. A visita dissipou o mal-estar gerado pelo não comparecimento de López Obrador à Cúpula das Américas, realizada um mês antes em Los Angeles, devido à ausência de Cuba, Nicarágua e Venezuela do evento. Donald Trump não foi ao México<sup>197</sup>, mas Biden foi à Cidade do México em janeiro de 2023, para a Cúpula de Líderes da América do Norte (conhecida como “*the Three Amigos*”)<sup>198</sup>, acompanhado de Antony Blinken<sup>199</sup>.

Há entre México e EUA uma fronteira compartilhada de 3.141 km, por onde passam tanto fluxos comerciais intensos quanto migrantes em condição irregular e tráficos de drogas, armas e pessoas. Em maio de 2023, os EUA anunciaram que aumentariam o seu pessoal militar na fronteira de 2,5 mil para 4 mil, com o alegado motivo de contribuir com a U.S. Customs and Border Protection no processamento de pedidos de entrada. Em 2023, o México tornou-se o maior parceiro comercial dos EUA, à frente de Canadá e China. O fluxo comercial bilateral em 2023 foi de US\$ 798,8 bilhões, com superávit de mais de US\$ 152 bilhões para o México. Os EUA são o maior parceiro comercial do México, respondendo em média por 80% de todo o comércio exterior mexicano.

---

<sup>196</sup> Em 2003, por exemplo, o México, à época governado pelo presidente Vicente Fox, mostrou-se fortemente contrário à invasão norte-americana do Iraque. Bilateralmente, no entanto, a relação era marcada por intensa colaboração em temas como combate ao tráfico de drogas e migração.

<sup>197</sup> Ao todo, entretanto, os secretários de Estado de Trump foram ao México cinco vezes.

<sup>198</sup> O canal de diálogo trilateral entre EUA, Canadá e México foi criado em 2005, com encontros praticamente anuais até 2016; com o governo Trump, no entanto, não foi realizado nenhum encontro. O mecanismo foi reativado no governo Joe Biden, que sediou a cúpula em novembro de 2021, em Washington.

<sup>199</sup> Ao todo, Antony Blinken foi ao México em cinco ocasiões: em outubro de 2021, para o Diálogo em Energia de Alto Nível; em setembro de 2022, para o Diálogo Econômico de Alto Nível (DEAN); em janeiro de 2023, para a 10ª Cúpula de Líderes da América do Norte; em outubro de 2023, para Diálogo de Segurança de Alto Nível; e em dezembro de 2023, para reunião com o presidente AMLO e altas autoridades dos EUA, sobre temas migratórios.

Com a chegada de Trump à Casa Branca, em 2017, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) passou a ser renegociado com o Canadá e o México de Ernesto Peña Nieto. Embora AMLO não tenha participado das negociações, concluídas em 2018, o MORENA apoiou uma pronta ratificação do *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA), o que ocorreu em junho de 2019, tornando o México o primeiro país a ratificar o novo acordo<sup>200</sup>. O USMCA entrou em vigor em 1º de julho de 2020 e estabeleceu, entre outras medidas, novas regras de origem no setor automobilístico. Não é possível ainda auferir o impacto do USMCA sobre a economia mexicana, sobretudo em tempos anormais como o da pandemia, mas a indústria automobilística do país, por exemplo, não parece ter sido afetada.

Outro episódio marcante na relação econômica entre o México de AMLO e os EUA de Trump foi a ameaça do presidente norte-americano, em maio de 2019, de impor, a cada mês, tarifas de 5% sobre os bens mexicanos, até se atingir 25%, o que teria tido um efeito desastroso sobre a economia mexicana. A crise foi evitada pelo chanceler Ebrard, com o México se comprometendo em assinar novo acordo para tentar conter os fluxos migratórios em direção ao norte.

Com Biden, destaca-se o relançamento, em 2021, do Diálogo Econômico de Alto Nível (DEAN), que visa a avançar em prioridades estratégicas econômicas e comerciais. O DEAN estrutura-se em 4 pilares:

- 1) “*building back together*”, com foco em melhorar o ambiente de negócios regional, implantar tecnologias avançadas, fortalecer as cadeias de fornecimento e promover comércio e viagens;
- 2) “promover desenvolvimento econômico e social sustentável no sul do México e na América Central”;
- 3) “assegurar as ferramentas para a prosperidade futura”, a fim de fomentar compatibilidade regulatória e minimizar riscos em setores como tecnologia da informação; e
- 4) “investir nos nossos povos”, com medidas voltadas a mulheres, jovens, comunidades indígenas e pessoas LGBTQIA+.

Novo encontro do DEAN foi realizado em setembro de 2022, na Cidade do México. Foram reforçados os quatro pilares, revisados os resultados conquistados e anunciadas novas áreas de colaboração, como cooperação no combate à mudança do clima e na Agenda 2030, cooperação em agenda digital, reforço de questões laborais e elevação da resiliência das cadeias de fornecimento em setores como o farmacêutico.

Em julho de 2024, o governo Biden anunciou a imposição de tarifas sobre metais mexicanos produzidos parcialmente na China. O aço mexicano fundido ou moldado fora da América do Norte será taxado em 25%, e o alumínio contendo metais produzidos na China, Belarus, Irã ou Rússia terão sobretaxa de 10%. A medida busca impedir que o aço chinês escape das tarifas americanas através do México.

Em energia, o relacionamento não só com os EUA, mas também com outros países como Canadá, Espanha e Japão, se viu abalado pelas constantes investidas de AMLO contra empresas estrangeiras privadas. Desde sua campanha eleitoral, AMLO<sup>201</sup> tinha como grande bandeira aprovar uma nova reforma energética<sup>202</sup> que visasse a aumentar a proeminência das estatais

---

<sup>200</sup> Na visão do governo mexicano, definir e implantar com celeridade o novo acordo era essencial para dirimir incertezas no mercado e estimular o retorno dos investimentos externos no país.

<sup>201</sup> AMLO é natural do estado mexicano de Tabasco, onde a PEMEX tem atuação intensa.

<sup>202</sup> Em agosto de 2013, o então presidente mexicano Ernesto Peña Nieto aprovou uma profunda reforma energética no país, visando a elevar a produtividade do setor, atrair investimentos e reduzir tarifas; a principal mudança trazida pela reforma foi o fim do monopólio da PEMEX.

PEMEX (petróleo e gás) e CFE (eletricidade). Em abril de 2022, no entanto, AMLO não logrou obter a maioria necessária de dois terços da Câmara dos Deputados para sua reforma que previa, entre outros pontos, limitar a participação privada no setor energético mexicano a 46% e revisar contratos já assinados. A lei havia sido duramente criticada pelos EUA, pela oposição interna mexicana e por ativistas ambientais, já que traria queda de investimentos em energia limpa. Na ocasião, em sua tradicional *mañanera*<sup>203</sup>, AMLO acusou o Congresso de “traição à pátria”. A reforma energética era um dos pontos principais da 4T. Ainda tramitam, mesmo assim, consultas decorrentes de reclamações formais interpostas pelos EUA e pelo Canadá no âmbito do USMCA alegando tratamento injusto concedido às suas empresas em comparação com a CFE e a PEMEX, citando mudanças na legislação e práticas desleais como atrasos propositais na renovação ou concessão de licenças, por exemplo. Em julho de 2022, as tensões a respeito de negociações de política energética do México com os EUA e o Canadá levaram a pedido de consultas destes dois países a respeito da legalidade das políticas mexicanas quanto ao tratamento discriminatória dispensado a empresas estrangeiras, no âmbito do USMCA. A ministra da Economia do México, Tatiana Coulthier, renunciou ao cargo em outubro. Em dezembro de 2023, as consultas continuam, além do prazo previsto pelo USMCA, a encargo da nova ministra mexicana, Raquel Buenrostro, que prioriza apaziguar as negociações com os EUA e o Canadá.

Para além de comércio e investimentos, outra importante seara da relação México-EUA é migração e segurança. Estima-se que, hoje, vivam cerca de 11 milhões de mexicanos nos EUA, enquanto 1,5 milhão de americanos viveriam no México. Em sua campanha presidencial, em 2016, Trump prometeu que construiria um muro na fronteira “e faria o México pagar por ele”. Em janeiro de 2017, Trump emitiu ordem executiva ordenando a construção do muro, mas indefinições quanto ao financiamento do projeto, que acabou sendo arcado totalmente pelos EUA, adiaram o início da construção para 2018. Ao todo, 732 km da fronteira tiveram seu muro já existente reforçado; em somente 79 km, foi construído um muro onde ainda não havia nenhum. Após sua posse, Joe Biden anunciou que a construção do muro seria imediatamente encerrada, mas alguns trechos continuaram recebendo financiamento do Departamento de Defesa até abril de 2021. Em outubro de 2023, Biden anunciou que reforçaria o muro, diante do aumento do número de migrantes tentando cruzar a fronteira. O governo mexicano afirmou que, nos seis primeiros meses de 2024, cerca de 1,39 milhão de pessoas de 177 países atravessaram o México, tentando chegar aos EUA sem documentação imigratória regular.

O muro de Trump foi emblemático de uma política mais abrangente, que visava a reduzir o máximo possível o fluxo de migrantes do México para os EUA. Em junho de 2018, Washington passou a negar pedidos de refúgio baseados em violência de gênero e de gangues. Em dezembro, o governo adotou protocolos que ficaram conhecidos como a política *Remain in Mexico*, pela qual pleiteantes de refúgio deveriam aguardar a análise de seus processos em território mexicano, ensejando até mesmo o retorno forçado daqueles que já estivessem em território norte-americano. O programa ocasionou uma explosão demográfica nas cidades mexicanas situadas na fronteira.

O *Remain in Mexico* foi encerrado pela administração Biden em fevereiro de 2021, mas reimplementado em dezembro de 2021, em uma vitória legal para os estados de Texas e Missouri. Após decisão da Suprema Corte, em junho de 2022, que afirmou que o governo federal tinha, sim, poderes para encerrar o *Remain in Mexico*, o programa foi extinto, mas juiz federal do Texas suspendeu a extinção do programa, em dezembro de 2022, embora sem ter ordenado sua reinstauração. No contexto da última visita bilateral de AMLO a Washington, em julho de 2022,

---

<sup>203</sup> *Mañaneras* são as tradicionais conferências de imprensa que o presidente AMLO realiza todas as manhãs, com transmissão ao vivo.

México e EUA anunciaram que, sob os compromissos adotados na última Cúpula das Américas e na Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, estavam tomando medidas imediatas e coordenadas para administrar os fluxos migratórios entre os dois países, como um plano conjunto de modernização da infraestrutura fronteiriça, incluindo investimentos de US\$ 3,4 bilhões provenientes do Acordo Bipartidário de Infraestrutura de Biden. No comunicado conjunto, México e EUA afirmaram ainda que o desenvolvimento deve estar no centro das políticas de migração e que os vetores econômicos e securitários das migrações devem ser reconhecidos e combatidos.

No tema de direitos trabalhistas, o comunicado conjunto divulgado em julho de 2022 destacou a criação de um grupo de trabalho bilateral para promover maiores proteções legais como parte de uma estratégia de maior mobilidade laboral. Foi também anunciada a criação de um grupo de trabalho para aprimorar o tratamento a crianças migrantes.

O comunicado de julho de 2022 abordou ainda a questão da segurança fronteiriça. Foi reafirmado o compromisso de combater questões como “o desafio do fentanil, o tráfico de armas e o contrabando de pessoas” e reduzir o nível de consumo de drogas, por meio do aumento da cooperação entre as forças de segurança e do estabelecimento de uma força-tarefa para interromper o fluxo de fentanil entre os países. Lamentaram-se, ainda, as “trágicas mortes de migrantes pelas mãos de traficantes em San Antonio”<sup>204</sup>. México e EUA cooperam em segurança por meio do *Entendimiento Bicentenário sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras*, criado em 2021 depois da rejeição de AMLO à “Iniciativa de Mérida”<sup>205</sup>. Desde 2019, o México é o maior fornecedor de opioides sintéticos aos EUA. O *Bicentennial Framework* fundamenta-se em três pilares: proteger as pessoas, prevenir crime transfronteiriço e perseguir redes criminosas.

Sob Biden, cresceu em relevância na relação bilateral a pauta de meio ambiente. AMLO tem sido criticado por ativistas ambientais e por parte da comunidade internacional por apoiar projetos danosos ao meio ambiente, como o trem maia e a refinaria de Dos Bocas, em seu estado natal de Tabasco. No comunicado publicado em julho de 2022, México e EUA reafirmaram o compromisso de avançar rumo a uma América do Norte verde e mais limpa, reduzindo as emissões de metano causadas pelo setor de petróleo e gás. Em apoio ao Compromisso Global do Metano<sup>206</sup>, o México e a PEMEX, em colaboração com os EUA, anunciaram que irão desenvolver um plano para eliminar queimas e fugas em operações de gás e petróleo em mar e terra.

Em janeiro de 2023, o presidente AMLO recebeu seus homólogos Biden e Trudeau (Canadá) para a edição anual Cúpula dos Líderes da América do Norte, apelidada de Cúpula dos Três Amigos. Os três discutiram economia, segurança e imigração. Em termos de economia e comércio, os EUA e o Canadá entraram com pedidos de consultas ao México, um passo que precede as reclamações comerciais, porque López Obrador está favorecendo empresa nacional na geração de energia no México, o que gerou reclamações dos outros dois parceiros, que alegam estar sendo violado o USMCA. Houve tensões quando Biden e López Obrador se encontraram, com reclamação do mexicano sobre o “abandono” e “desdém” para com a América Latina. Ao encerrarem a cúpula, no entanto, os líderes apresentaram uma perspectiva otimista, afirmando

---

<sup>204</sup> A visita de AMLO ocorreu em meio à notícia de que 53 migrantes morreram sufocados em um caminhão em San Antonio, no Texas, ao tentar migrar para os EUA.

<sup>205</sup> A Iniciativa de Mérida foi criada em 2007 entre o México de Felipe Calderón e os EUA de George Bush, visando a estabelecer um *framework* de cooperação entre os dois países no combate a organizações criminosas e ao tráfico fronteiriço. Desde sua campanha, AMLO criticava a Iniciativa de Mérida e a “guerra às drogas” no México.

<sup>206</sup> Assinado em novembro de 2021, no contexto da 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), o Compromisso Global do Metano visa a reduzir em 30% as emissões de metano globais até 2030 (em relação aos níveis de 2020).

compartilhar uma visão comum para o futuro, baseada em valores afins. López Obrador agradeceu a Biden por não ter construído “nem um metro de muro”, em crítica a Trump.

A visita também foi precedida pela prisão, por autoridades mexicanas, do filho do líder do cartel de drogas Joaquín *El Chapo* Guzmán, que é suspeito de estar envolvido na crise do fentanil – uma droga que tem respondido pelo incremento substantivo de overdoses nos EUA. Autoridades mexicanas negam que a operação e a prisão tenham sido planejadas para fins políticos ou para sinalizar a Washington que ambos são parceiros na luta contra o fentanil. Ao todo, 29 pessoas foram mortas durante a operação de prisão, e um juiz federal da Cidade do México suspendeu a extradição de *El Chapo* para os EUA. O ministro das Relações Exteriores do México, Marcelo Ebrard, disse que as formalidades da lei impedem a extradição imediata. Na sequência da prisão, eclodiram protestos no México, deixando pelo menos sete membros das forças de segurança mortos e 21 feridos, além de oito civis.

À margem da Cúpula da APEC, em novembro de 2023, em São Francisco, Biden e AMLO discutiram o combate tráfico de fentanil. No mês seguinte, uma delegação de alto nível dos EUA, chefiada pelo secretário de Estado Antony Blinken, reuniu-se com AMLO no México, para tratar da crise migratória entre os dois países. Apenas em 2023, mais de 2,5 milhões foram detidas tentando cruzar a fronteira. AMLO pediu que a administração Biden alivie as sanções aos governos de Cuba e da Venezuela, países de origem de parte dos migrantes. Também em dezembro, o governo mexicano suspendeu um programa de repatriamento e transferência de migrantes dentro do México, devido à falta de fundos. Internamente, Biden está sendo pressionado pelos republicanos a adotar medidas mais restritivas na fronteira sul do país, em meio às negociações sobre o orçamento estadunidense e sobre a ajuda militar à Ucrânia e a Israel.

Em agosto de 2024, o presidente AMLO anunciou que a relação do governo do México com os embaixadores dos Estados Unidos e do Canadá está em “pausa”, em razão das críticas feitas pelos representantes diplomáticos à proposta de reforma do judiciário apresentada pelo governo mexicano.

Em novembro de 2024, no contexto da eleição de Donald Trump nos EUA e de sua ameaça de deportação dos imigrantes irregulares, a presidente Sheinbaum afirmou que receberá todos os mexicanos que forem deportados. De acordo com o Instituto de Políticas Migratórias, os mexicanos representam 45% dos quase 12 milhões de migrantes em situação irregular nos EUA. Sheinbaum desmentiu anúncio do presidente Trump de que ambos haviam concordado em que o México fecharia suas fronteiras para a saída de migrantes rumo aos EUA. Apesar disso, nos três primeiros meses de Governo Sheinbaum, entre outubro e dezembro de 2024, as forças de segurança mexicanas prenderam cerca de 475 mil imigrantes irregulares que tentavam passar pelo México para chegar aos EUA. Sheinbaum também ameaçou impor tarifas sobre produtos americanos em retaliação ao anúncio de Donald Trump de que os EUA imporão tarifas de 25% sobre todos os produtos importados do México e do Canadá até que os vizinhos resolvam o que chama de “ridículas fronteiras abertas”.

#### e) Relações do México com a América Latina

A política externa mexicana para a América Latina é pautada por 4 eixos principais:

- 1) comércio;
- 2) migração;
- 3) interação econômica; e
- 4) prestação de cooperação para o desenvolvimento.

O desinteresse de AMLO pela política externa fundamentou críticas quanto a sua estratégia externa para o eixo latino-americano, porquanto até meados de 2020, após quase dois anos de mandato, o presidente mexicano não havia realizado nenhuma visita oficial à América Latina, sendo que sua única viagem ao exterior fora uma para reunir-se com o então presidente dos EUA, Donald Trump. As críticas decorrem, entre outros, do fato de que o México é uma das maiores economias latino-americanas e precisa, ainda, aprofundar as relações comerciais com a região, particularmente porque as exportações mexicanas destinadas à América Latina não se comparam com as destinadas aos EUA; portanto haveria o subaproveitamento das possibilidades econômico-comerciais existentes na América Latina, bem como a perda de oportunidade de reduzir a dependência em relação aos EUA.

No que se refere à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o foro não é um dos grandes temas tratados pelo presidente em seus discursos, embora o México tenha conduzido a presidência *pro tempore* (PPT) e, em 2021, foi o anfitrião da Cúpula da CELAC. Segundo o chanceler mexicano<sup>207</sup>, um dos grandes feitos da PPT mexicana do foro foi o acordo argentino-mexicano para o envase de vacinas da AstraZeneca/Oxford contra a COVID-19, favorecendo a vacinação na região latino-americana e caribenha. Para além das temáticas sanitárias, voltadas mormente ao combate da COVID-19, como resultados e temas de destaque no período a frente da CELAC mencionam-se:

- 1) a criação da Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE);
- 2) a criação de fundo para combater os impactos da mudança do clima na região;
- 3) críticas à OEA, devido ao predomínio dos interesses norte-americanos nesta instituição regional, em detrimento dos interesses latino-americanos e caribenhos;
- 4) a condenação do embargo dos EUA à Cuba;
- 5) chamado ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para flexibilizar as condições de dívida e de financiamento, devido à crise econômica causada pela pandemia de COVID-19;
- 6) a defesa do Acordo de Paris e de seus compromissos de redução de emissões para combater a mudanças do clima;
- 7) o combate ao crime organizado; e
- 8) a proposta venezuelana de dotar a CELAC de maior institucionalidade, por exemplo, criando uma Secretaria-Geral.

No subcontinente, o “triângulo norte” da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras) é uma região prioritária na política exterior mexicana, devido aos históricos vínculos políticos, econômicos e de cooperação que abarcam as três fronteiras que o México compartilha com os vizinhos (Belize, Guatemala e EUA). Ainda, as relações e os desafios relacionados às fronteiras do sul mexicano repercutem nas relações com os EUA, em sua fronteira ao norte. Com os países ao sul, têm predominado os interesses de cunho econômicos, o que é um aspecto permanente na política externa do país há décadas. Cabe destacar o programa social *Sembrando Vida* (SV), cujo objetivo é controlar o fluxo migratório dos países do triângulo centro-americano, por meio de medidas de viés socioeconômico.

Muitas vezes, o México é considerado como um *proxy* das estratégias norte-americanas de livre comércio e de guerra às drogas, mormente porque suas políticas para a América Central não tratam das causas profundas dos problemas da região, como as desigualdades sociais, a falta de infraestrutura, a debilidade das instituições estatais e a violência endêmica. Esta tem estimulado os fluxos migratórios dos países do triângulo norte centro-americano, por exemplo, as caravanas

---

<sup>207</sup> Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-presentara-resultados-de-la-presidencia-pro-tempore-en-la-vi-cumbre-de-celac-282779?idiom=es>.

que, ao longo de 2020, resultaram em atritos com os EUA e levaram o governo mexicano a enviar a recém-criada Guarda Nacional para a fronteira sul do país.

Em fevereiro de 2023, Obrador recebeu o mandatário cubano Miguel Díaz-Canel e criticou o embargo dos EUA à ilha, propondo-se a liderar um movimento “mais ativo” para a eliminação do embargo dos EUA a Cuba. Nessa quarta visita de Díaz-Canel ao México, AMLO condecorou o cubano com a Águia Azteca, máxima honraria do governo mexicano, o que gerou críticas da oposição.

Em relação à América do Sul, o foco mexicano está na Aliança do Pacífico (AP). Há modesto envolvimento atual com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Em abril de 2024, após a polícia do Equador invadir a embaixada mexicana em Quito, para prender o ex-vice-presidente equatoriano Jorge Glas, Obrador rompeu as relações diplomáticas entre os dois países, no que foi acompanhado pela Nicarágua. Dias depois, o México também acionou a CIJ contra o Equador, pedindo, inclusive, medidas provisórias e a suspensão do Equador na ONU. No fim do mês, o Equador iniciou um procedimento contra o México perante a CIJ, no qual alegou que o acolhimento de Glas na embaixada em Quito violou normas de Direito Internacional e que a concessão de asilo político foi ilegal, além de ter acusado o México de interferir em assuntos internos. Em junho, o México assinou acordo com a Suíça, para que este país proteja, represente e exerça as atividades diplomáticas e consulares mexicanas no Equador. O acordo, no entanto, não inclui qualquer função de mediação para retomada das relações entre os países latino-americanos.

Consultada sobre sua posição com relação à Venezuela, em outubro de 2024, Claudia Sheinbaum, já empossada, afirmou que não reconhece nem o triunfo de Maduro nem a vitória de González. Reiterou que a política externa mexicana é guiada pelos princípios de não intervenção e do respeito à autodeterminação dos povos.

Seguem, abaixo, tópicos prioritários da agenda mexicana, na América Latina, país a país<sup>208</sup>:

Região	País	Temas	Comentários adicionais
América Central	Cuba	- Visita de AMLO (2022); - Defesa do fim do embargo dos EUA; - Cooperação solidária, com ações para o desenvolvimento social; - Promoção do comércio; - Visitas de Díaz-Canel (última em 2023).	- A visita retribuiu àquela feita por Miguel Díaz-Canel ao México, por ocasião do Dia da Independência. - Não se mencionam as violações cubanas de direitos humanos.
	Belize	- Cooperação política; - Cooperação comercial; - Cooperação cultural; - Turismo.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
	El Salvador	- Comércio e investimentos; - Relações consulares.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.

<sup>208</sup> Apresentam-se, somente, os países nos quais há maior destaque no relacionamento bilateral.

<b>Região</b>	<b>País</b>	<b>Temas</b>	<b>Comentários adicionais</b>
	Guatemala	- Modernização da infraestrutura fronteiriça; - Projetos de cooperação no marco do Plano de Desenvolvimento Integral, incluindo o programa SV.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
	Haiti	- Cooperação solidária.	
	Honduras	- Comércio; - Infraestrutura; - Relações consulares e culturais.	- Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina.
América do Sul	Argentina	- Viagem do então presidente eleito Alberto Fernández ao México (2019).	- Declaração de intenções de aliança para impulsionar um eixo progressista na América Latina (2019).
	Bolívia	- AMLO concedeu asilo político a Evo Morales, no bojo do “golpe de Estado” que o depôs.	- Decisão de concessão de asilo ocasionou desinteligências diplomáticas.
	Colômbia	- Aprovação do programa de Cooperação Técnica e Científica (2021-2023); - Cooperação cultural e educacional.	- Apoio ao governo de Gustavo Petro.
	Chile	- Comércio e investimentos.	- Apoio ao governo de Gabriel Boric.
	Peru	- Comércio e investimentos.	- Apoio ao governo de Pedro Castillo.
	Venezuela	- Reconhecimento de Nicolás Maduro como presidente da Venezuela, mudando a posição que o México assumira, contra Maduro, durante o governo de Enrique Peña Nieto; - Tentativa de concertação com Brasil e Colômbia no contexto do imediato pós-eleições presidenciais venezuelanas de 2024;	- Defesa da autodeterminação dos povos, no bojo da Doutrina Estrada, recuperada pela política externa mexicana sob AMLO.

f) Relações do México com outros países e regiões

Quando se trata de relações diplomáticas mexicanas com outras regiões, destacam-se os vínculos com a União Europeia (UE), Rússia e China. Para a UE, não parece haver uma grande



estratégia mexicana sob AMLO, mas, sim, continuidade do que existia, com a manutenção do pragmatismo. Houve ênfase em temas comerciais e a entrada em vigor do Tratado de Livre Comércio entre México e UE (2020), o que implicou aumento significativo do fluxo comercial. Nota-se que o principal parceiro mexicano na UE é a Alemanha, com vínculos em comércio, investimentos e energia. A presidente Sheinbaum não convidou o rei espanhol Felipe VI para a sua posse, devido a não retratação do monarca espanhol contra as atrocidades aos indígenas durante a Conquista, a despeito de solicitação formal feita por AMLO.

No diz respeito à Rússia, o México adquiriu vacinas Sputnik no contexto da pandemia e hesitou em condená-la e em apoiar a Ucrânia, o que analistas e críticos da política externa do país latino-americano atribuem à predominância do voluntarismo do presidente AMLO, devido ao fato de a tradição multilateral e técnica da política externa do México ter sido relativizada e sujeita às predileções e às ojerizas do presidente. A posição errática mexicana quanto ao dossiê russo-ucraniano evidenciou-se: na abstenção na votação de uma resolução apresentada pelos EUA para suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos; na posterior, e tardia, condenação à Rússia; na votação em favor de uma resolução no CDH em que se fez apelo urgente à Rússia para retirar suas forças militares da Ucrânia; no trabalho da missão mexicana na Organização das Nações Unidas (ONU) e do grupo de diplomatas que representa o México nas discussões no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, o país ocupa, atualmente, assento não permanente), articulando discurso e discussões com parceiros, para promover posições comuns e resoluções que contribuam para solucionar a crise.

Por fim, em relação à China, cuja influência cresce na América Latina, o México sob AMLO não apresentou uma estratégia clara. Há um interesse comercial e econômico em aproveitar o potencial da relação; contudo o Artigo 32.19 do USMCA proíbe que haja assinatura de acordos comerciais com países que não sejam economias de mercado, o que constrange eventual ímpeto chinês ou mexicano de aprofundamento de vínculos comerciais. À margem da Cúpula da APEC, em novembro de 2023, em São Francisco, Xi e AMLO discutiram cooperação antidrogas, em especial o combate ao contrabando de precursores químicos de drogas sintéticas da China para o México.

## **XII. Cuba**

### **a) Características gerais**

Originalmente habitada por povos indígenas, a ilha de Cuba, a maior ilha do Caribe, foi colonizada pela Espanha e esteve sob seu domínio até 1898. Cuba foi um protetorado dos Estados Unidos (EUA) até 1902 e esteve sob a sua influência nas décadas seguintes. O atual sistema político cubano é legatário da Revolução Cubana de 1959, de caráter nacionalista, e da adesão do país ao socialismo em 1962. Atualmente, o governo cubano se esforça para “atualizar o modelo” de organização do país, tanto do ponto de vista político quanto econômico, sem, com isso, deixar de resguardar as características do regime socialista cubano e de preservar as conquistas sociais acumuladas.

Cuba é uma república presidencialista, com capital em Havana, que adota, como sistema de governo, o regime de partido único (Partido Comunista de Cuba) e de órgão supremo unicameral (Assembleia Nacional do Poder Popular). A República de Cuba é um dos treze países que formam a América insular no mar do Caribe.

### **b) Revolução Cubana: de Fidel a Raúl**

#### **i. Antecedentes: os governos de Fulgêncio Batista**

Fulgêncio Batista ascendeu ao poder no contexto da Revolta dos Sargentos, de 1933, que culminou na derrubada do regime autoritário de Gerardo Machado. Entre 1933 e 1940, nomeou a si mesmo como chefe das Forças Armadas e passou a influenciar a "La Pentarquía", grupo de cinco presidentes civis "fantoques", entre os quais Ramón Grau.

Em 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, Batista foi eleito presidente de Cuba pela Coligação Socialista-Democrática, que envolvia o Partido Liberal, o Partido da União Nacionalista, a Associação Nacional Democrática e a União Revolucionária Comunista (que daria origem ao Partido Comunista de Cuba<sup>209</sup>). O apoio político emprestado pela URC a Batista levou à legalização não só do partido, mas também da Confederação de Trabalhadores Cubanos (CTC). Entre 1940 e 1944, Batista aprovou a Constituição de Cuba, considerada progressista, e cooperou com os Aliados durante o conflito mundial, declarando guerra aos países do Eixo. Durante o primeiro governo de Batista, em que pese o crescimento do descontentamento social e a condução econômica desastrosa, foram aprovadas leis trabalhistas e fortalecidos sindicatos. Ademais, em 1942, a Cuba de Batista estabeleceu relações diplomáticas com a União Soviética.

Em 1952, após viver por uma década na Flórida, Batista retornou a Cuba para concorrer novamente à presidência; derrotado nas eleições, Batista articulou um golpe militar - que contou com o apoio dos Estados Unidos - contra o vencedor Carlos Príos Socarrás. De volta ao poder, suspendeu a Constituição de 1940 e revogou diversos direitos sociais, como o direito à greve. Seu governo ditatorial, que foi prontamente reconhecido pelos EUA, foi marcado por numerosas denúncias de corrupção e de associação criminosa com a máfia norte-americana para exploração de jogos de azar, casas de prostituição e tráfico de drogas.

Diferentemente de seu primeiro governo, o segundo governo de Batista caracterizou-se por forte anticomunismo. Em novembro de 1955, por influência direta de Washington, foi criado o

---

<sup>209</sup> Fundado em 1965, após a fusão das três grandes organizações dirigentes do país: o Movimento 26 de Julho, liderado por Fidel Castro; o PSP, de Blas Roca; e o Diretório Revolucionário 13 de Março, de Faure Chomón.

Bureau de Repressão de Atividades Comunistas (BRAC), responsável por "reprimir todas as atividades subversivas que pudessem afetar os Estados Unidos". Calcula-se que aproximadamente duas mil pessoas foram assassinadas pelas forças repressivas do regime, cujo *modus operandi* incluía tortura e execuções públicas. Isso recrudesceu a atuação política de movimentos estudantis e de profissionais liberais como Fidel Castro, então jovem advogado e ativista, que peticionou formalmente pela deposição de Batista perante cortes cubanas, sem sucesso. Descrente dos meios legais e formais para combater a ditadura vigente, Castro fundou uma organização paramilitar, originalmente chamada de "O Movimento", e logrou recrutar cerca de 1.200 homens, sobretudo da classe trabalhadora cubana.

## ii. O processo revolucionário

A Revolução Cubana consolidou-se em 1º de janeiro de 1959, com a derrubada do governo de Fulgêncio Batista (1952-1959) e o estabelecimento de um governo revolucionário, liderado por Fidel Castro. A sublevação política que a antecede, contudo, iniciou-se em 1953, com a formação do Movimento 26 de Julho (M-26-7) e o malogrado episódio do assalto ao quartel Moncada<sup>210</sup>, pelo qual Castro foi condenado a 20 anos de prisão. Em 1954, porém, diante de novo governo de Batista, foi concedida anistia a Fidel, que se exilou no México. Em novembro de 1956, contudo, Castro formou o "Exército Rebelde", junto a Ernesto "Che" Guevara, médico argentino que conhecera durante o exílio. Juntaram-se ao grupo também o irmão de Fidel Castro, Raúl Castro, e Juan Almeida Bosque.

Em 1956, de volta a Cuba a bordo do iate Granma, Fidel Castro e outros 82 guerrilheiros do M-26-7 foram recebidos a bala pelo governo de Batista e fugiram para Sierra Maestra, região montanhosa no sudeste de Cuba. Lá, iniciaram uma campanha de reorganização, recrutamento e conscientização revolucionária, angariando apoio junto à população campesina. À medida que a popularidade do M-26-7 aumentava, os demais partidos cubanos de esquerda perdiam parte de seus correligionários. Isso levou à crescente aproximação entre o M-26-7 e dois outros grupos, o Partido Socialista Popular (PSP) e o Diretório Revolucionário 13 de Março, fazendo desses três grupos os protagonistas da tomada de poder ocorrida em 1959. Batista deixou Cuba na véspera da chegada dos revolucionários a Havana, em 31 de dezembro de 1958, levando 40 milhões de dólares, e autoexilou-se na República Dominicana.

## iii. Embargo econômico e invasão da baía dos Porcos

À vitória da revolução seguiu-se processo de nacionalização de propriedades e de empresas norte-americanas atuantes no território cubano. Em 1960, com a aproximação entre Fidel Castro e Nikita Krushev, houve assinatura de acordo comercial entre Cuba e URSS, o que deteriorou ainda mais a relação com os EUA. Em setembro desse ano, foi decretado o embargo comercial a Cuba pelos Estados Unidos, e o governo estadunidense começou a financiar e treinar um grupo de exilados cubanos para derrubar o governo revolucionário.

Em janeiro de 1961, ao final do governo Eisenhower, os EUA declararam o rompimento de relações diplomáticas com Cuba<sup>211</sup> e fecharam sua embaixada em Havana. Em abril desse ano, já no governo Kennedy, um grupo de rebeldes armados e treinados pelos EUA para derrubar o

<sup>210</sup> O Movimento 26 de Julho (M-26-7) foi originalmente denominado "O Movimento", e mudou de nome após o episódio do assalto ao quartel Moncada, ocorrido em 26 de julho de 1953.

<sup>211</sup> As relações diplomáticas entre EUA e Cuba foram restabelecidas apenas em 2015, no governo Obama.

governo de Fidel Castro tentou a fracassada invasão da baía dos Porcos. O ataque fazia parte da "Operação Mangusto", de caráter secreto, articulada pela CIA, e foi protagonizado pela chamada Brigada 2506, formada por exilados cubanos anticastristas. Malograda, a invasão resultou em baixas, prisões e execuções dos envolvidos.

Em dezembro de 1961, Fidel Castro declarou sua filiação ao marxismo-leninismo, o que motivou a convocação da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas (Punta del Este, janeiro de 1962), quando se aprovou a exclusão do governo de Cuba da participação no sistema interamericano. Segundo o historiador Ariel Dacal, a transição da revolução cubana para o socialismo "é um processo que deve ser visto por duas perspectivas, a dos interesses de Cuba e a dos interesses da União Soviética. À medida que cresce a pressão dos Estados Unidos para sufocar a revolução de qualquer maneira, Fidel vê a URSS como uma aliada, como um apoio econômico. E a União Soviética vê em Cuba uma tremenda oportunidade, porque Cuba está a mais de 9 mil quilômetros de Moscou, mas a apenas 150 quilômetros do principal inimigo da União Soviética".

Assim, de caráter original nacionalista, a revolução cubana só se tornou socialista a partir do final de 1961, com a aproximação da URSS, reflexo do tensionamento das relações com os EUA, sobretudo no governo Kennedy, no contexto da Guerra Fria.

#### iv. Crise dos Mísseis (1962)

Em outubro de 1962, foi deflagrada a Crise dos Mísseis, episódio provocado pela instalação de mísseis soviéticos em Cuba e no qual as superpotências bipolares estiveram mais próximas de um conflito nuclear, no contexto da Guerra Fria. Como desfecho, ficaram acordadas: (1) a retirada das armas soviéticas do território cubano e de mísseis americanos da região de fronteira entre Turquia e URSS e (2) a declaração pública dos estadunidenses de que não mais tentariam invadir Cuba caso não houvesse provocação direta.

#### v. Economia e sociedade na Cuba pós-revolução

Nas primeiras décadas pós-revolução cubana, discutiram-se diferentes sistemas de gestão econômica. Entre eles, destacam-se o Sistema Orçamentário de Financiamento, o Sistema de Autofinanciamento, o Sistema de Registro, o Sistema Soviético de Planejamento e Gestão (influência da economia planificada soviética) e a Campanha de Retificação de Erros e Tendências Negativas.

Entre 1959 e 1963, ocorreram os processos de nacionalização do sistema bancário, da indústria e do comércio, mudanças no sistema monetário e edição de uma segunda lei agrária, que estabelecia limites à propriedade privada da terra. Essas mudanças estruturais provocaram profundas transformações sociais, uma vez que o poder político já não respondia a interesses oligárquicos de natureza privada. A nova estrutura institucional concentrava-se no Conselho de Ministros, instância decisória máxima, mas compreendia também outros órgãos políticos e sociais de assessoramento, como os Comitês de Defesa da Revolução, a Federação de Mulheres cubanas e a Associação de Pequenos Agricultores.

No âmbito social, o governo revolucionário adotou como objetivo fundamental a erradicação do analfabetismo adulto. Assim, a partir de 1962, implementou-se um sistema único de educação, público, laico e gratuito; de modo semelhante, de 1965 em diante, adotou-se modelo integralmente público e gratuito de sistema de saúde. O embargo econômico estadunidense, porém, prejudicou

gravemente o cenário econômico cubano entre os anos 1960 e 1970, dando origem a cenário de escassez de produtos básicos e carestia de alimentos. Nesse contexto, a decisão de aderir ao Conselho de Ajuda Mútua Econômica (COMECON), em 1972, representou a tentativa do governo cubano de se desvencilhar dos constrangimentos externos.

Ao longo do tempo, aprofundou-se a dependência econômica da União Soviética. Em 1972, a URSS prorrogou o pagamento da dívida de Cuba até a década de 1990, concordando em fornecer novos créditos para a importação de maquinaria, petróleo e alimento. No que se refere à cultura canavieira, a despeito de não terem sido cumpridas metas de produção estabelecidas pelo governo e de não ter sido capaz de atender plenamente a demanda dos países do bloco soviético, conseguiu-se utilizar as exportações de açúcar para atrair divisas para a economia cubana.

#### vi. Exportação da revolução para América Latina e África

O objetivo de exportar a revolução para países latino-americanos e africanos esteve presente na agenda do movimento revolucionário cubano desde seu início e baseava-se no compartilhamento do histórico colonial. Che Guevara envolveu-se pessoalmente na consecução desse objetivo, participando das guerras de independência do Congo e de Angola. Guevara via com preocupação a aproximação crescente entre Cuba e URSS, que temia pudesse redundar em novo imperialismo. Foi assassinado por forças militares bolivianas em 1967, quando organizava focos de guerrilha no país. Sua morte arrefeceu a atuação externa de revolucionários cubanos.

Na década de 1970, Cuba atuou também em outros países africanos, no contexto das guerras de independência. O maior exemplo foi a intervenção militar cubana em Angola, por meio da Missão Militar Cubana em Angola (MMCA), ou Operação Carlota, em 1975, em apoio ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Em seu âmbito, Cuba enviou quatro mil tropas das Forças Armadas Revolucionárias (FAR) ao país. A intervenção foi organizada em reação à eclosão da Guerra Civil Angola, que opôs o grupo esquerdista MPLA à União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), de direita, e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), de viés pró-Occidente. À luz da Guerra Fria, o conflito civil tornou-se uma guerra por procuração na qual o Bloco do Leste apoiou o MPLA em contraposição ao Bloco Ocidental (formado por África do Sul, o então Zaire, hoje RDC, e EUA), que apoiou a UNITA e a FNLA.

#### vii. Crise da URSS

O anúncio da dissolução da URSS, declarado formalmente em dezembro de 1991, teve consequências diretas no governo revolucionário cubano. Mesmo antes da queda do Muro de Berlim (ocorrida em 9 de novembro de 1989), Fidel Castro mencionara o possível cenário futuro de desintegração do bloco para reiterar a continuidade da revolução cubana, ainda que diante dessas circunstâncias. Segundo matéria elaborada pela BBC, os cubanos que apoiavam as reformas na URSS eram chamados pejorativamente na ilha de "*perestroikos*", e, quando a URSS realmente colapsou, a mídia oficial cubana passou a falar em "desmantelamento", além de publicar críticas e acusações contra Gorbachev, que era chamado de "traidor" e "agente da CIA".

#### viii. Transição de Fidel para Raúl

Fidel Castro anunciou sua renúncia formal à presidência em 20 de fevereiro de 2008. Seu irmão, Raúl Castro, era o primeiro nome da lista única de candidatos apresentada à

Assembleia Nacional do Poder Popular, órgão supremo do poder do Estado cubano e único com capacidade constitucional e legislativa. A lista foi ratificada, e Raúl Castro, eleito em 24 de fevereiro do mesmo ano. Tratou-se de formalização de uma situação de fato, já que Raúl já governava Cuba de maneira interina desde julho de 2006, diante dos crescentes problemas de saúde de Fidel.

Em seu discurso de posse, Raúl Castro reconheceu o legado de seu irmão, que ficou mais de 49 anos à frente do poder, mas prometeu "eliminar proibições" na ilha, e declarou que muitas dessas proibições tiveram como objetivo evitar o surgimento de novas desigualdades em um momento de escassez generalizada. Em março de 2008, Raúl Castro liberou a venda de computadores pessoais (PC) e DVDs em Cuba. A venda de telefones celulares e televisores a cidadãos comuns também foi liberada. No final de abril, o novo presidente convocou uma assembleia do Congresso do Partido Comunista Cubano (PCC) para o segundo semestre de 2009, para redefinir os eixos políticos e econômicos do país.

#### ix. Integração latino-americana

Em 1983, no contexto do intervencionismo praticado pelo presidente Ronald Reagan na América Latina, os EUA realizaram uma invasão a Granada (Operação Fúria Urgente). Essa agressão ensejou a criação do Grupo de Contadora, formado por México, Panamá, Colômbia e Venezuela, cujo objetivo era estabelecer um mecanismo de consultas exclusivamente latino-americano, reafirmando a soberania regional. Em 1986, esse agrupamento fundiu-se com o Grupo de Apoio a Contadora (formado por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), formando o Grupo dos Oito (posteriormente chamado de Grupo do Rio), por meio da Declaração do Rio de Janeiro. Em 2008, realizou-se a I Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC), que seria o gérmen da futura Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), mecanismo formal de concertação<sup>212</sup> entre os 33 países da região. Naquele contexto, e como aceno aos EUA<sup>213</sup>, Cuba ingressou no Grupo do Rio, buscando reintegrar-se ao processo regional de coordenação político-diplomática.

Em 2004, por meio de um acordo entre Cuba e Venezuela, nasce a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). No contexto da ALCA, foi firmado, em 2006, por Cuba, Venezuela e Bolívia, o Tratado de Comércio dos Povos (TCP). Desde então a ALBA-TCP expandiu-se com o ingresso de outros países latino-americanos e caribenhos.

#### x. Aproximação com os EUA

Em 17 de dezembro de 2014, o então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, anunciou as novas diretrizes de política externa para as relações Cuba-EUA; em 1º de julho de 2015, foi oficialmente anunciada a retomada das relações diplomáticas entre Cuba e EUA, dando fim a 53 anos de afastamento entre as duas nações. Foram libertados prisioneiros de ambos os lados como primeiros gestos de boa vontade. Ambos os presidentes agradeceram ao papa Francisco, que teve uma participação fundamental nas negociações de reaproximação.

---

<sup>212</sup> A CELAC não é uma organização internacional; não goza de personalidade jurídica internacional.

<sup>213</sup> Em seu discurso na I CALC, na qual foi oficialmente anunciada a entrada de Cuba no Grupo do Rio, o presidente Raúl Castro ressaltou que a adesão cubana ao Grupo do Rio contrastava com sua ausência de organismos multilaterais liderados pelos EUA. Também criticou a manutenção do embargo econômico pelos estadunidenses e defendeu o fim da OEA.

Apesar da retomada de relações, o embargo econômico foi mantido, e, no governo de Donald Trump (2016-2020), as sanções foram ampliadas, passando a incluir, por exemplo, o Banco Financeiro Internacional (BFI), um dos principais de Cuba, que administra boa parte das contas das empresas e empresários estrangeiros no país. O governo Trump também voltou a aplicar o Título III da Lei Helms-Burton, cuja implementação havia sido relativizada por governos anteriores, permitindo aos Estados Unidos punir empresas de outros países que mantivessem relações comerciais com Cuba. Ademais, a administração Trump limitou vistos, proibiu cruzeiros, reduziu voos entre os países e, dias antes do fim do mandato, incluiu Cuba na lista de países patrocinadores do terrorismo.<sup>214</sup>

### c) Panorama interno a partir de Díaz-Canel

Do ponto de vista interno, há em Cuba uma busca de equilíbrio entre a atualização do modelo e a preservação das principais características do regime socialista cubano. Pode-se apontar como início dessa atualização o governo de Raúl Castro (2008-2018), quando foram promovidas mudanças na economia, a fim de fortalecer o setor privado cubano e transformar o país em uma economia mista. Em 2008, o governo eliminou, por exemplo, restrições sobre a compra de eletrodomésticos e eletroeletrônicos, como computadores e microondas. Em 2011, foi anunciado um extenso pacote de reformas, com medidas para estimular a iniciativa privada, reduzir gastos públicos, atrair investimento externo e modernizar o setor agrário do país<sup>215</sup>. Na esfera política, foi estipulado um teto de dez anos para mandatos em cargos de liderança.

Foi nesse contexto de transformações que se deu o restabelecimento de relações entre Cuba e os EUA, a reabertura de embaixadas e a visita do presidente Obama, em 2016. Também em 2016 faleceu Fidel Castro, líder histórico da Revolução Cubana. Em abril de 2018, após dois dias de eleições no Partido Comunista Cubano (PCC), Miguel Díaz-Canel assumiu a presidência de Cuba, sucedendo Raúl Castro. Três anos depois, Díaz-Canel passou também a liderar o PCC. A ascensão de Díaz-Canel foi interpretada como uma possível mudança de rumos. De fato, seu governo tem feito transformações significativas, embora o PCC siga impondo seu regime autoritário na ilha<sup>216</sup>.

Díaz-Canel é o primeiro presidente cubano nascido após 1959. Menos carismático que os irmãos Castro, ele era tido como uma figura discreta dentro do Politburo cubano, tendo antes sido governador de Villa Clara (1994-2003), onde ficou conhecido por ter uma política mais pró-LGBTQIA+, e ministro da Educação Superior (2009-2012). De 2013 a 2018, foi vice-presidente de Cuba. Em seu primeiro discurso<sup>217</sup>, prometeu dar continuidade à Revolução<sup>218</sup> e afirmou que “a política exterior cubana se manterá inalterada”.

Em agosto de 2018, foi iniciado o processo de elaboração de uma nova constituição, com a realização de consultas populares, que se estenderam por quatro meses. Em dezembro de 2018,

---

<sup>214</sup> Cuba havia sido adicionada à lista em 1982, mas deixara de ser incluída em 2015, no governo Obama.

<sup>215</sup> Com a introdução de tais medidas surgiram novos atores sociais na ilha, como os *cuentapropistas* (trabalhadores urbanos autônomos) e os *usufructuarios* (trabalhadores rurais com alguma independência do governo). O número de trabalhadores autônomos triplicou entre 2009 e 2013.

<sup>216</sup> Segundo o relatório mais recente da *Freedom House*, de 2022, Cuba é considerada um país “não livre”, com pontuações baixíssimas em direitos políticos (1 de 40 pontos) e liberdades civis (11 de 60): de um total de 100 pontos, Cuba conquistou, portanto, somente 12.

<sup>217</sup> Discurso completo disponível em: <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/discurso-pronunciado-en-la-sesion-constitutiva-de-la-ix-legislatura-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular/>.

<sup>218</sup> Iniciada em 1953, a Revolução Cubana foi uma revolta armada conduzida pelo Movimento 26 de Julho, que logrou derrubar a ditadura militar de Fulgencio Batista em 31 de dezembro de 1958.

o Parlamento cubano aprovou a versão final da nova constituição, que foi referendada em fevereiro de 2019, passando a vigor a partir de abril de 2019. Entre as principais mudanças trazidas pela nova constituição estão o reconhecimento da propriedade privada, a despeito da manutenção expressa do socialismo como sistema “irrevogável”, a criação do cargo de primeiro-ministro, e o reconhecimento da dupla nacionalidade. O PCC seguiu reconhecido pela carta máxima cubana como o único partido e “força política dirigente superior da sociedade e do Estado”. Esperava-se um reconhecimento do casamento homoafetivo, mas a questão ficou para um futuro “Código das Famílias”.

A pandemia de COVID-19 não foi tão mortífera em Cuba, tanto em função das medidas severas adotadas pelas autoridades de saúde do país quanto pelo desenvolvimento de vacinas próprias<sup>219</sup>. Até o começo de outubro de 2022, morreram oficialmente pouco mais de 8.500 cubanos por conta da COVID-19, o que representa uma das menores taxas de mortalidades do hemisfério americano; 88% da população encontra-se hoje totalmente vacinada.

Em setembro de 2022, o “Código das Famílias” foi referendado por cerca de 67% dos cubanos. Com isso, o país passou a reconhecer questões como o casamento homoafetivo e a adoção de crianças por casais homoafetivos. O avanço foi celebrado pelo presidente em redes sociais e na imprensa local. Também em 2022, foram aprovadas três novas leis penais: a Lei de Amparo aos Direitos Constitucionais; a nova Lei de Execução Penal; e o novo Código Penal. Este substitui o Código Penal de 1997 e complementa a Constituição de 2019. O presidente do Supremo Tribunal Popular de Cuba, Rubén Remigio Ferro, ao apresentar o projeto do novo código ao plenário parlamentar, disse que este reforça o rigor das sanções relacionadas com a corrupção, acrescentando que estabelece a prisão perpétua como a sanção máxima, e mantém a possibilidade de aplicar a pena de morte excepcionalmente no caso de 24 crimes. Ativistas e organizações de direitos humanos já se referem ao novo Código Penal como “lei antiprotestos”, destacando o endurecimento da repressão à liberdade de expressão, devido a medidas como penas de até dez anos de prisão para quem receber ou conceder qualquer tipo de financiamento de organizações não governamentais ou instituições internacionais que possam ser usados para “pagamento de atividades contra o Estado e a sua ordem constitucional” em Cuba. Também suscita preocupações o aumento do número de crimes punidos com pena de morte, em relação à legislação de 1997. Atividades em redes sociais e uso de mídias digitais também foram criminalizadas. Foram incluídos 37 novos crimes, como “desordem pública” em grupo ou individualmente, e sanções de até três anos para quem insultar altos funcionários públicos. Embora a inclusão de crimes contra mulheres seja um avanço, o tipo penal “feminicídio” não consta na nova lei<sup>220</sup>. Ao contrário do novo Código da Família, o novo Código Penal não será submetido a referendo popular.

A despeito de avanços, o governo de Díaz-Canel também se tem destacado negativamente no que tange à repressão política. Em novembro de 2020, o governo prendeu diversos membros do movimento San Isidro, composto por artistas e intelectuais cubanos opositores, e interrompeu o acesso a redes sociais em momentos diversos. Em julho de 2021, em meio à crise econômica e sanitária, ocorreram na ilha enormes protestos contra o governo, os maiores desde o

---

<sup>219</sup> Ao todo, Cuba desenvolveu cinco vacinas contra a COVID-19: Soberanas 01, 02 e *Plus*, Abdala e Mambisa.

<sup>220</sup> O termo usado no Artigo 344 foi “*asesinato por discriminación de género*”, mais vago, enquanto as feministas cubanas reivindicam expressamente a tipificação do crime de feminicídio desde 2019. A tipificação facilita a formulação de políticas públicas para a proteção de mulheres em situação de risco, embora observatórios de direitos das mulheres contem cerca de trinta feminicídios em 2021 que não foram reconhecidos como crimes de gênero.



*Maleconazo*<sup>221</sup>, em 1994. A escassez de alimentos e medicamentos assim como a onda de contágios que marcou o verão de 2021 na ilha foram apontadas como as principais insatisfações dos manifestantes, somando-se às insatisfações de longa data com o autoritarismo do governo e com a falta de liberdades civis. Ao menos uma pessoa morreu nos confrontos com a polícia, e, segundo organizações não governamentais, cerca de 700 foram presas. No mês seguinte, o governo aprovou lei que tipifica como crime divulgar *fake news* e mensagens ofensivas ou difamatórias contra o prestígio do país.

Ao longo de 2022, os apagões de energia elétrica aumentaram por conta de falhas nas termelétricas; desde maio, a ilha vive situação de crise energética, com cortes programados no horário de pico em todo o país devido a falhas nas unidades de geração, que sofrem avarias e manutenções constantes. Os protestos se intensificaram depois que o furacão Ian, que passou pela ilha em 27 de setembro, deixou em seu rastro dois dias de apagões generalizados: foram mais de trinta protestos pelo país, desde 29 de setembro. Foram destituídos o ministro da Energia e o diretor da estatal União Elétrica de Cuba (UNE, na sigla em espanhol).

Em abril de 2023, o Parlamento cubano reconduziu Díaz-Canel a um novo mandato à frente do país.

Em março de 2024, centenas de cubanos saíram às ruas de Santiago, segunda maior cidade do país, em protesto contra a situação de crise econômica prolongada desde a pandemia de COVID-19, sobretudo devido à escassez de energia e alimento – houve relatos de apagões de 18 horas ou mais por dia no país. Díaz-Canel confirmou a existência do protesto em uma rede social, afirmou a validade das demandas dos protestantes e adicionou que o contexto seria aproveitado pelos “inimigos da revolução” para fins desestabilizadores. Os protestos foram contidos pela polícia cubana. Os EUA disseram estar monitorando os protestos e pediram respeito aos direitos humanos dos manifestantes. O ministro das Relações Exteriores de Cuba criticou os comentários da Embaixada dos EUA, atribuindo a “situação econômica aguda” de Cuba ao embargo comercial e às sanções de longa data dos EUA. Para aliviar os apagões, Cuba recebeu petróleo russo, no primeiro carregamento em mais de um ano, mas ainda necessita que as entregas russas se regularizem após a ajuda de países como Venezuela e México se terem reduzido. Em outubro, o país passou dias de “apagão” elétrico generalizado, em um contexto de “emergência energética” e de passagem do furacão Oscar. O governo decidiu suspender todas as atividades de trabalho estatais que não sejam consideradas essenciais.

#### d) Economia

A maior parte da economia cubana é controlada pelo Estado, ainda que a “atualização do modelo” venha abrindo algum espaço para a iniciativa privada e facilitando a entrada de capital externo. Merecem destaque a legislação sobre pequenas e médias empresas e a Lei do Investimento

---

<sup>221</sup> *Maleconazo* foram enormes protestos ocorridos em Havana em 5 e 6 de agosto de 1994, no contexto da dura crise pela qual Cuba passou no início dos anos 1990, após a queda da União Soviética (URSS). Houve cerca de trinta feridos e 370 pessoas foram presas. Os protestos perderam força após Fidel Castro recuar e ordenar à guarda costeira que permitisse a saída dos cubanos por mar rumo à Flórida. Estima-se que trinta mil pessoas fugiram de Cuba para os EUA nos meses seguintes em barcos e balsas. Em resposta, o governo de Bill Clinton formulou, por sua vez, política que ficou conhecida como “*wet feet, dry feet*”, que consistia em acolher somente aqueles que efetivamente pisassem em solo norte-americano, encerrada apenas no governo Obama.

Estrangeiro (2014)<sup>222</sup>. Não existem dados oficiais sobre o estoque de investimento estrangeiro em Cuba, mas estimativas indicam que 50% teriam origem na União Europeia (UE), sobretudo na Espanha. Também são importantes investidores o Canadá e, em anos recentes, a China.

O produto interno bruto (PIB) cubano é estimado em US\$ 107 bilhões, fazendo da ilha a 11ª economia da América Latina e a 2ª do Caribe. O setor de serviços corresponde a mais de 75% do PIB, com estaque para turismo, principal motor da economia cubana, e serviços médicos. Já a indústria compreende aproximadamente 20% do PIB, e a agricultura menos de 5%. Mesmo antes da pandemia, o PIB de Cuba apresentava retração, situação que se agravou em 2020, quando o PIB se retraiu em 10,9%. A partir de 2021, o crescimento torna-se positivo, mas ainda muito tímido, com 1,3%, sobretudo porque a retomada do turismo ficou aquém do esperado<sup>223</sup>. Para 2022, Havana estimou uma alta da atividade econômica de 4% em relação ao ano anterior, mas o crescimento foi inferior a 2%. Em 2023, houve contração de 2% do PIB. A indústria açucareira cubana, que já foi a principal fonte de divisas do país e impulsionava o restante da economia, tem produção comparável aos níveis do século XIX devido à falta de investimentos, de equipamentos e de combustíveis. Em 2023, Cuba produziu apenas 350 mil toneladas de açúcar, apenas um quarto da produção de 1,3 milhão de toneladas em 2019. A queda na produção açucareira leva ao fechamento de usinas, perda de empregos e à importação do produto, além de afetar também a produção de rum.

Em 1º de janeiro de 2021, passou a valer nova mudança significativa promovida por Díaz-Canel na economia cubana: a unificação das moedas. O processo havia sido anunciado em 2013, mas constantemente adiado à espera do momento ideal para sua implementação<sup>224</sup>. Desde 1994, Cuba convivia com duas moedas: o CUP (*peso nacional*) e o CUC (*peso convertible*). A unificação foi feita de modo gradual, ao longo de seis meses. Hoje, circula apenas o CUP, fixado oficialmente pelo governo à taxa de 24 pesos para cada dólar. No mercado informal, no entanto, a moeda cubana sofreu intensa desvalorização desde o anúncio da medida, chegando a atingir 124 pesos por dólar. Em abril de 2021, o governo suspendeu a venda de dólares à população, devido à falta de liquidez. Em agosto de 2022, o Banco Central Cubano anunciou que bancos e casas de câmbio poderiam comprar dólar à taxa de 120 pesos por dólar, semelhante, portanto, à cotação do mercado informal, o que significa que, na prática, Cuba tem hoje duas taxas cambiais.

No que concerne o comércio exterior, Cuba sofre com um déficit estrutural na balança comercial, apenas em parte compensado com o melhor resultado da balança de serviços. Esse cenário é bastante grave, dada a dependência da ilha de importações de combustível e alimentos, o que impacta sobremaneira a segurança alimentar e energética do país. Estimativas indicam que Cuba importa de 70% a 90% do seu consumo de alimentos e insumos agrícolas. A pauta de exportações cubanas é pouco diversificada, composta por produtos como níquel, charutos, rum, açúcar e medicamentos. Entre os principais parceiros comerciais do país figuram o Canadá, a China, a Venezuela e a Espanha<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> A Lei do Investimento Estrangeiro, aprovada em 2014 e ampliada em 2018, promove medidas para facilitar a entrada de investimento estrangeiro. Já a lei de 2021, pela primeira vez desde a Revolução Cubana, autoriza a criação e o funcionamento de de micro, pequenas e médias empresas privadas.

<sup>223</sup> Variações do PIB cubano em anos recentes -0,2% (2019); -10,9% (2020); 1,3% (2021); 2% (2022).

<sup>224</sup> Não passou incólume a diversos analistas a ironia de que, após diversos adiamentos, a medida foi implementada justamente em um dos períodos econômicos mais turbulentos para Cuba e o mundo.

<sup>225</sup> Em 2020, os principais destinos de exportações cubanas foram, em ordem decrescente: Canadá, China, Países Baixos, Espanha Venezuela. No mesmo ano, as principais origens das importações foram: Venezuela, China, Espanha, Argentina e México.

Ainda que a economia cubana esteja relativamente estagnada há décadas, a situação tem-se deteriorado nos últimos anos. Entre os motivos para essa piora estão a crise na Venezuela, que prejudicou o abastecimento de petróleo a preços módicos, e a pandemia, que afetou as receitas do turismo e aumentou os custos com importação de alimento e energia, um problema que a guerra russo-ucraniana agravou. A ilha sofre, ainda, expressiva pressão inflacionária, que atingiu quase 300% desde a adoção do novo ordenamento monetário em 2021. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Cuba é de 0,764 (2022).

#### e) Política externa

A política externa cubana caracteriza-se como estratégica e global. A Revolução de 1959 suscitou a projeção internacional da ilha, que teve papel destacado na dinâmica da Guerra Fria. O país conta com uma chancelaria profissionalizada, cuja eficiência pode ser ilustrada com a consolidação de Havana como um ator relevante na Cooperação Sul-Sul, assim como com vitória anual na condenação da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) ao embargo imposto pelos EUA. Existem, hoje, 114 embaixadas em Havana.

De 1959 até o fim da Guerra Fria, Havana contou com Moscou como parceiro privilegiado. Após a dissolução da União Soviética (URSS), Cuba passou por um período de crise econômica e emigração em massa. Nesse contexto, buscou diversificar suas parcerias, tendo a Venezuela despontado como um sócio importante, sobretudo como provedor de energia. O século XXI inaugurou um novo período na política externa cubana, no qual o país atualiza seu modelo econômico, mostrando-se mais aberto a investimentos estrangeiros. Esse período também testemunhou uma inserção mais ativa da ilha no contexto regional, seja pelo estreitamento de relações bilaterais, seja por meio de foros regionais como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Entre os principais parceiros do país, atualmente, encontram-se a China, a Rússia, a Venezuela, a Argentina, a Espanha e o Canadá. Em novembro de 2022, o presidente Díaz-Canel fez seu primeiro périplo internacional, que incluiu visitas à Argélia, à Turquia, à Rússia e à China.

#### i. Relações de Cuba com os Estados Unidos

As relações entre os EUA e Cuba datam da independência do país, em 1898. Os EUA contribuíram na luta contra a metrópole, mas, após a derrota dos espanhóis, mantiveram ascendência sobre a ilha, consubstanciada na Emenda Platt<sup>226</sup>. A Revolução Cubana e a adesão do país caribenho ao socialismo marcaram um ponto de inflexão nas relações, que estão entre as mais tensas no sistema internacional. De uma crise nuclear de graves proporções<sup>227</sup> a um severo

---

<sup>226</sup> Desde 1903, por exemplo, os EUA receberam a cessão, por prazo indefinido, da atual base militar de Guantánamo. Em 2002, na esteira da Guerra contra o Terror, a administração Bush instalou uma prisão na base militar. Diversas denúncias revelaram maltratos, torturas e outras violações dos direitos humanos dos quase 800 detentos que foram presos em Guantánamo desde então. Nove detentos acabaram morrendo enquanto presos no local. O presidente Joe Biden anunciou, em 2021, sua intenção de fechar a prisão, mas, ao final de 2023, ela permanecia aberta, com cerca de trinta detentos.

<sup>227</sup> Em outubro de 1962, o mundo esteve à beira de uma guerra nuclear quando EUA e URSS discordaram quanto à implantação de mísseis balísticos soviéticos em Cuba, que havia sofrido, no ano anterior, tentativa de invasão de seu território exilados cubanos treinados por agentes da Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) dos EUA na Baía dos Porcos.

bloqueio comercial e financeiro, o relacionamento é marcado, desde a revolução, por intensas hostilidades mútuas, a despeito dos laços históricos e humanos.

O embargo econômico, imposto nos anos 1960, foi ampliado, ao amparo da Emenda Torricelli, por sucessivas administrações estadunidenses na década de 1990. Merece destaque a Lei Helms-Burton, aprovada em 1996, cujo Título III prevê sanções àqueles que fizerem negócios envolvendo propriedades confiscadas pelo governo cubano após a revolução. Somente com a eleição de Barack Obama para a Presidência dos EUA que houve uma mudança no perfil do relacionamento bilateral. Já em 2008, notaram-se os primeiros indícios de uma relação mais amena entre EUA e Cuba: de um lado, Fidel Castro passou a presidência *de facto* a seu irmão, Raúl Castro; de outro, ainda em sua campanha presidencial, Barack Obama afirmou que “se a liderança cubana começar a permitir mudanças democráticas significativas, os EUA precisam estar preparados para começar a tomar medidas visando a normalizar as relações e a amenizar o embargo das últimas cinco décadas”. Em 2009, o presidente Obama permitiu o relaxamento de algumas restrições sobre viagens e remessas financeiras<sup>228</sup>, impostas por seu antecessor, George W. Bush. Em 2011, novas medidas por parte da Casa Branca incluíram relaxamento na concessão de licenças para viagens educacionais, religiosas e jornalísticas a Cuba.

Em dezembro de 2014, Washington e Havana concordaram em restabelecer suas relações diplomáticas, após 18 meses de negociações secretas mediadas pelo Papa Francisco. A distensão prosseguiu: em maio de 2015, os EUA retiraram Cuba da lista de Estados patrocinadores do terrorismo<sup>229</sup>, em junho, as embaixadas foram reabertas, e ao longo dos meses seguintes, diversas restrições impostas pelo governo norte-americano sobre remessas financeiras, comércio, telecomunicações e viagens foram eliminadas ou reduzidas<sup>230</sup>. Em março de 2016, Barack Obama foi a Havana, na primeira viagem de um presidente norte-americano à ilha em 88 anos<sup>231</sup>.

A ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA representou um retrocesso na distensão das relações cubano-americanas. Em junho de 2017, Trump editou decreto proibindo comércio com negócios controlados ou operados pelas forças armadas cubanas. Em setembro, em meio a uma doença misteriosa que atingiu boa parte do *staff* da embaixada em Havana, a lotação no posto foi reduzida em mais da metade. Entre 2019 e janeiro de 2021, o governo Trump intensificou sua política austera em relação a Cuba. Ativando cláusula do Título III, até então suspensa, da Lei Helms-Burton<sup>232</sup>, o governo passou a permitir que empresas e indivíduos não apenas cubanos, mas também de outras nacionalidades, sejam instados a pagar indenizações, nos EUA, por expropriações de propriedades de cidadãos americanos feitas após 1959. Viagens individuais com fins educacionais foram proibidas, assim como viagens de cruzeiros. Trump impôs ainda extensas restrições sobre remessas financeiras, resultando inclusive no encerramento das operações da Western Union em Cuba. Em 11 de janeiro de 2021, dias antes do fim de seu

---

<sup>228</sup> Viagens familiares, por exemplo, voltaram a ser permitidas, sob uma licença especial concedida pelas autoridades norte-americanas. Restrições quanto a gastos feitos em Cuba pelos viajantes também foram eliminadas.

<sup>229</sup> Cuba foi incluída na lista de *state sponsors of terrorism* em 1982, durante o governo Reagan. A medida reduziu ainda mais o acesso cubano a financiamentos externos.

<sup>230</sup> Licenças para viagens, antes concedidas por autoridades oficiais do Estado, por exemplo, agora podiam ser concedidas por agências de viagens e companhias aéreas; viajantes passaram a poder trazer para os EUA até US\$ 400 em bens cubanos; restrições sobre viagens artísticas e jornalísticas foram significativamente reduzidas; o valor máximo permitido para remessas feitas dos EUA a indivíduos cubanos foi progressivamente elevado de maneira bastante significativa; etc.

<sup>231</sup> A última visita havia sido feita pelo presidente Calvin Coolidge, em 1928, para a Conferência Pan-Americana.

<sup>232</sup> A Lei Helms-Burton foi aprovada nos EUA em 1996, no governo do presidente Bill Clinton. Entre outras medidas, a lei trouxe uma expansão do bloqueio comercial e financeiro, que passou a restringir negócios com empresas estrangeiras que transacionassem com Cuba, e não apenas as norte-americanas (espécie de sanção secundária).

mandato, Trump reclassificou Cuba como um Estado patrocinador de terrorismo.

Como candidato à presidência dos EUA, Joe Biden já havia sinalizado em sua campanha que reverteria ao menos algumas das medidas tomadas por Trump em relação à Cuba, sob o argumento de que elas não ajudaram a melhorar a situação humanitária na ilha. De fato, assim que assume, Biden anuncia que sua política para Cuba teria como pilar central a questão dos direitos humanos. Expectativas quanto a um retorno da reaproximação entre Cuba e EUA, como havia ocorrido com o também democrata Barack Obama, foram, assim, frustradas diante da repressão do governo de Havana aos protestos de julho de 2021, a qual ensejou por parte de Washington a imposição de sanções direcionadas a autoridades cubanas. Diante de um cenário mais tranquilo, em maio de 2022, o governo Biden anunciou um pacote de medidas que visam a “aumentar o apoio ao povo cubano”, que sofre uma “crise humanitária sem precedentes”. Entre as medidas, estão a reautorização de voos programados e *charter* para outras cidades além de Havana, a reautorização de viagens em grupo com fins educativos (seguem proibidas viagens individuais com tal objetivo) e a recriação da licença que autoriza a realização de reuniões profissionais ou conferências na ilha. Limites antes impostos por Trump a remessas financeiras também foram suspensos. Por fim, em setembro de 2022, Biden também resgatou programa que promove a reunificação de famílias cubano-americanas (“*Cuban Family Reunification Parole*”, CFRP). Em outubro de 2022, realizou-se reunião de foro comercial bilateral Cuba-EUA, o primeiro desde 2016. No mesmo mês ocorreu a Feira Internacional de Havana, que contou com um inédito pavilhão dedicado a investidores cubano-americanos.

Em novembro de 2022, autoridades dos EUA e de Cuba se reuniram em Havana para discutir a implementação dos Acordos de Migração EUA-Cuba. As discussões ocorrem em contexto de recrudescimento da migração cubana para os EUA: em outubro, os cubanos ultrapassaram os venezuelanos, tornando-se a segunda nacionalidade mais numerosa, depois dos mexicanos, entre os migrantes que chegam à fronteira. Representantes dos dois países expressaram satisfação com a preservação do diálogo bilateral, não obstante as divergências. O governo dos EUA retomou os serviços de vistos e consulares na ilha em janeiro de 2023, paralisados desde 2017 após uma série de incidentes de saúde envolvendo diplomatas norte-americanos. Será dada prioridade para as autorizações para reunir cubanos com familiares nos EUA. A retomada ocorre em meio a um êxodo de quase 5% da população da ilha, o maior em décadas, o que pressionou o governo Biden a abrir mais caminhos legais para os cubanos e iniciar um diálogo com o governo de Cuba, apesar de uma relação historicamente tensa.

Em maio de 2024, o Departamento de Estado retirou Cuba da lista de países que os EUA consideram que não cooperam totalmente com a luta contra o terrorismo, embora o tenha mantido na lista de Estados patrocinadores do terrorismo. O Itamaraty divulgou nota em que celebrou a medida e reiterou o repúdio à manutenção de Cuba na lista de patrocinadores, conforme expresso na Declaração Especial aprovada na Cúpula de Kingstown da CELAC. No final de maio, o governo Biden anunciou medidas para ajudar os milhares de pequenos negócios que surgiram após o governo cubano aliviar as restrições à livre iniciativa na ilha. Essa ajuda seria uma tentativa do governo estadunidense de controlar o fluxo migratório de cubanos para os EUA.

## ii. Relações de Cuba com outros países e regiões

Contrastando com as tensões cubano-estadunidenses, as relações do país caribenho com o Canadá têm sido crescentemente próximas desde meados dos anos 1990. Ottawa é crítica a Washington quanto ao embargo econômico e à aplicação da Lei Helms-Burton. O Canadá é um

importante parceiro econômico-comercial de Cuba, sendo o segundo maior destino para exportações cubanas, além de ter altos investimentos no país e de ser a principal origem de turistas para a ilha.

Quanto à América Latina e ao Caribe, Havana tem avançado sua participação em foros regionais nas últimas décadas. Ingressou na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1999; aproximou-se da Comunidade do Caribe (CARICOM) nos anos 2000; participou da I CALC (Cúpula da América Latina e do Caribe), em 2008; e sediou a II Cúpula da CELAC, em 2014. No âmbito bilateral, Venezuela, México, Argentina e Brasil figuram como importantes parceiros de Cuba na região.

Cuba e Venezuela mantêm relações bastante próximas desde que Hugo Chávez assumiu a presidência venezuelana, em 1999. Entre Díaz-Canel e Nicolás Maduro, não tem sido diferente: prova disso é o fato de que a primeira visita ao exterior feita por Díaz-Canel foi a Caracas, em maio de 2018, quando se encontrou com o mandatário venezuelano. Boa parte do petróleo consumido pelos cubanos provém da Venezuela, que, em contrapartida, recebe de Havana auxílios extensos na área de saúde, inclusive no que diz respeito à vacinação dos venezuelanos contra a COVID-19<sup>233</sup>.

Outro país latino-americano com quem Cuba tem boas relações é o México de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Desde que assumiu a presidência, Díaz-Canel já realizou quatro visitas oficiais à Cidade do México, a mais recente em fevereiro de 2023. Em maio de 2022, AMLO, que pouco viaja ao exterior, foi a Cuba receber condecoração oficial do governo de Havana; no mês seguinte, recusou-se a comparecer à Cúpula das Américas, nos EUA, em função de Cuba, Venezuela e Nicarágua não terem sido convidadas ao evento.

Vale destacar que Cuba tem cumprido papel histórico relevante como mediador nas negociações de paz na Colômbia. Dois meses depois da eleição de Gustavo Petro, ocorrida em junho de 2022, foram retomadas as negociações, em agosto, entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN) em Havana. Analistas apontam para sinalizações de Petro para relações mais próximas com Havana.

As relações entre Cuba e Brasil, por sua vez, têm passado por flutuações de grande monta nos últimos anos. Os países reataram relações diplomáticas em 1986, no governo do presidente José Sarney. Durante as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve maior proximidade bilateral, com destaque à formulação, no governo da ex-presidenta brasileira, do programa Mais Médicos, no âmbito do qual vieram ao Brasil cerca de 8.500 médicos cubanos. O programa foi encerrado em novembro de 2018, pouco após a eleição presidencial daquele ano. Naquele mesmo contexto, Jair Bolsonaro, recentemente eleito, anunciou que romperia relações diplomáticas com Cuba, o que não ocorreu. A distância ideológica entre os governos de Brasília e Havana tem ditado relações frias nos últimos quatro anos. Prova desse distanciamento é que, em 2019, o Brasil mudou a sua posição histórica e votou, no seio da AGNU, contra resolução que condena o embargo norte-americano a Cuba<sup>234</sup>. A resolução é tradicionalmente votada pela AGNU desde 1992 e tinha, desde então, a anuência brasileira. Os outros dois únicos países a também votarem contra foram Israel e EUA<sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> Para alguns analistas, Cuba tentou fazer uma “diplomacia das vacinas”. Apesar de as vacinas cubanas não terem passado pelo processo de *peer review* consagrado no meio científico internacional, elas foram exportadas para países como Irã, Vietnã, Venezuela e Nicarágua. Cuba tem um longo histórico de exportar serviços de saúde a países em desenvolvimento visando a promover a imagem do país no cenário externo e elevar seu *soft power*.

<sup>234</sup> De 1992 a 2018, o Brasil votou a favor do projeto de resolução. Em 2020, não houve votação sobre esse tema. Em 2021 e 2022, o Brasil absteve-se. Em 2023, com Lula, o Brasil voltou a votar a favor.

<sup>235</sup> A Ucrânia vem abstendo-se nas votações sobre o embargo nos últimos anos.

Ainda no âmbito continental, cabe ainda pontuar que Cuba permanece fora da Organização dos Estados Americanos (OEA). A suspensão de Cuba foi decidida em 1962, durante a Conferência de Punta del Este, a despeito de um voto contra (Cuba) e seis abstenções (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México – os chamados *outer-six*), com base no argumento de que a adesão da ilha ao marxismo-leninismo era incompatível com os princípios e objetivos do sistema interamericano. Em 2009, no âmbito da 39ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em San Pedro Sula, Honduras, a suspensão de Cuba foi tornada sem efeitos, mas Havana decidiu permanecer fora da organização. Em 2016, Raúl Castro afirmou que Cuba jamais retornará à OEA, “um instrumento de dominação imperialista”.

Fora do continente americano, China e Rússia têm sido grandes aliadas de Cuba no cenário internacional. Diante da proximidade com os parceiros, em outubro de 2024, Cuba pediu formalmente para entrar no BRICS. Cuba está entre os países que foram escolhidos como “parceiros” do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

Com a China, as relações remontam a 1879, quando a Dinastia Qing abriu consulado em Havana, em época que Cuba ainda era uma colônia espanhola. Isso porque houve no século XIX enorme imigração chinesa para Cuba, embora hoje a comunidade seja bastante diminuta<sup>236</sup>. A China tem enorme importância econômica para Cuba, sendo hoje o segundo principal parceiro comercial da ilha, atrás da Venezuela, e importante destino das exportações cubanas, bastante concentradas em açúcar e níquel. São frequentes as visitas de alto nível entre as autoridades dos dois países, como a que realizou Díaz-Canel a Pequim, em novembro de 2022, quando foi adotada a “Declaração Conjunta sobre o Aprofundamento das Relações China-Cuba na Nova Era”. O real valor da dívida cubana com a China é desconhecido, mas estimativas apontam que seria de bilhões de dólares. Apesar de a ilha ter descumprido prazos de pagamento, Pequim aceitou reestruturar a dívida, além de doar US\$ 100 milhões. Cuba faz parte da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) e declarou apoio à Iniciativa de Desenvolvimento Global (GDI, na sigla em inglês) e à Iniciativa de Segurança Global (GSI, na sigla em inglês). Há frequente convergência de posições em foros multilaterais, como a AGNU e o G77. Em junho de 2023, o Wall Street Journal noticiou que China e Cuba teriam acordado secretamente o estabelecimento de instalação de inteligência e coleta de dados dos EUA na ilha.

Com a Rússia, as relações próximas remontam à intensa cooperação que se dava entre Cuba e a URSS, com a ilha caribenha chegando a fazer parte do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON)<sup>237</sup>. O fim da URSS, em 1991, representou para Cuba um duro golpe, já que a ilha era altamente dependente do petróleo e dos bens de alto valor agregado soviéticos<sup>238</sup>. Desde a ascensão de Vladimir Putin ao poder, em 2000, as relações bilaterais voltaram a se estreitar e foram elevadas ao nível de parceria estratégica. Os países mantêm periódicas consultas políticas, além de reuniões da Comissão Intergovernamental para Cooperação Econômica e Técnico-Científica. É intensa a cooperação nos âmbitos militar, econômico (destaque à exploração do níquel cubano por companhias russas), de auxílio a desastres naturais, da saúde e agrícola. Moscou é um dos principais parceiros econômico-comerciais de Havana, e uma das principais origens de

---

<sup>236</sup> Estima-se que, em meados do século XIX, houvesse mais de cem mil chineses trabalhando em Cuba, em sua grande maioria homens, que se destinavam ao cultivo da cana-de-açúcar. Após a Revolução Cubana, a maior parte dos descendentes fugiu para os EUA.

<sup>237</sup> O COMECON foi fundado em 1949 e visava, originalmente, à integração econômica das nações comunistas do Leste Europeu. Posteriormente, países de outras regiões se somaram ao bloco, como a Mongólia em 1962, Cuba em 1972 e o Vietnã em 1978. Extinguiu-se em 1991.

<sup>238</sup> Para se ter uma ideia da gravidade do chamado “período especial”, o PIB cubano caiu de US\$ 31,1 milhões em 1990 para US\$ 19,8 milhões em 1993.

turistas para a ilha. Outrossim, a Rússia perdoou expressiva parte da dívida cubana. Desde dezembro de 2020, Cuba é membro observador da União Econômica Eurasiática (UEE). No que concerne os atritos russos com a Ucrânia, Cuba tradicionalmente apoia a perspectiva de Moscou. O país caribenho reconhece a Crimeia como parte do território russo e sua posição diante da invasão de 2022 é a de ressaltar a responsabilidade dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) pelo desencadeamento do conflito. Em setembro de 2022, Díaz-Canel afirmou, em seu discurso proferido na 76ª AGNU, que rejeita “as tentativas de expansão da presença da OTAN até as fronteiras russas”, assim como “a imposição de sanções unilaterais e injustas” contra a Rússia. Ainda assim, Cuba optou por abster-se em algumas votações multilaterais sobre o tema. São tradicionais as trocas de visitas de alto nível, sendo a mais recente a viagem de Díaz-Canel a Moscou, em novembro de 2022. Em setembro de 2023, entretanto, houve um momento de fricção entre os dois países, quando o chanceler cubano afirmou que cubanos, tanto vivendo em Cuba como na Rússia, estariam sendo obrigados a lutar no conflito da Ucrânia, sendo coagidos por uma grande rede russa de tráfico humano. Apesar disso, as relações econômicas entre os dois países se têm intensificado, como a assinatura de um acordo para fornecimento de petróleo, a instalação de empresas russas em Cuba e o crescimento do fluxo de turistas russos para o país caribenho (340% em 2023). Em março de 2024, a Rússia entregou 90 mil toneladas de petróleo a Cuba para ajudar a aliviar a escassez energética na ilha. Díaz-Canel também parabenizou Putin por sua reeleição em 2024. Em maio, o líder cubano visitou Moscou, onde representou Cuba como Estado observador em cúpula da UEE e foi recebido por Putin, por ocasião da celebração do dia da vitória na Segunda Guerra Mundial. Díaz-Canel desejou êxito à Rússia em sua operação militar especial na Ucrânia, afirmou o apoio de Cuba à Rússia e criticou a aproximação da OTAN às fronteiras russas. Em junho de 2024, após os EUA autorizarem a Ucrânia a utilizar armas americanas contra alvos militares em território russo, a Rússia enviou navios de guerra a Cuba para exercícios militares, destacando, em nota, que as embarcações não portavam armas nucleares nem representavam quaisquer ameaças à região. Os EUA informaram que monitorariam os exercícios e que não consideravam a presença russa em Cuba uma ameaça.

Em junho de 2023, Díaz-Canel realizou visita à Sérvia. Na ocasião, agradeceu o apoio sérvio com relação ao embargo econômico dos EUA que sofre Cuba, reconheceu a integridade territorial da Sérvia (o que indica o não reconhecimento da independência de Kosovo) e foram firmados acordos econômicos, comerciais e de investimento em áreas de interesse comum, como agricultura, biotecnologia, cultura, esportes, educação, saúde e turismo.

No âmbito da UE, entre 1996 e 2016 prevaleceu a “posição comum” do bloco, que condicionava as relações com Cuba ao respeito dos direitos humanos na ilha. Esse enfoque mudou a partir de 2016, quando foi assinado o Acordo de Diálogo Político e de Cooperação (ADPC). Tratou-se da troca do enfoque crítico por uma abordagem pragmática, que privilegia o “engajamento construtivo”. Conforme o ADPC, fazem parte da agenda bilateral temas como não proliferação de armas de destruição em massa, Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, meio ambiente, direitos humanos e medidas coercitivas bilaterais. A aproximação iniciada em 2016 continuou com a ascensão de Díaz-Canel. Em novembro de 2018, Díaz-Canel passou pela França e pelo Reino Unido em seu giro eurasiático, encontrando-se com o primeiro-ministro francês, Édouard Philippe, e com o líder da oposição britânica, o trabalhista Jeremy Corbyn. Em março de 2019, recebeu em Havana o então príncipe Charles e a duquesa da Cornualha, na primeira visita feita à Cuba pela família real inglesa. Em janeiro de 2021, realizou-se a III Reunião do Conselho Conjunto Cuba-UE. Destaca-se a condenação europeia à manutenção de Cuba na lista de patrocinadores do terrorismo, bem como à aplicação da Lei Helms-Burton, pelos EUA. Em



maio de 2023, o chefe da diplomacia da UE visitou a ilha e anunciou que o bloco cooperará com o setor privado cubano.

A melhora nas relações de Cuba com a UE tem a Espanha como facilitadora. A ilha mantém relações amistosas com a sua ex-metrópole, com quem tem importantes laços culturais e econômicos. Estes se desenvolveram a partir da década de 1990, com as primeiras flexibilizações do regime cubano ao capital estrangeiro e o subsequente ingresso de grupos espanhóis, como o Meliá e o Iberostar, no país. A Espanha é o principal parceiro comercial de Cuba na Europa e um dos principais no mundo. A visita de Pedro Sánchez a Havana, em 2018, foi a primeira de um presidente espanhol em três décadas. Em novembro de 2019, o rei espanhol Felipe VI realizou visita oficial a Havana, por ocasião do 500º aniversário da fundação da cidade. Residem hoje na Espanha mais de 170 mil cubanos. A Espanha é o maior parceiro comercial de Cuba na Europa.

### XIII. Costa Rica

#### a) Situação nacional

A Costa Rica é uma república presidencialista e é conhecida por ser uma das democracias mais antigas e estáveis da América Latina. Em 1º de dezembro de 1948, o então líder da junta governante, José Figueres Ferrer, emitiu uma declaração abolindo as Forças Armadas permanentes do país<sup>239</sup>. Em 1949, a decisão foi codificada na Constituição, o que redirecionou recursos da defesa para as áreas de educação e de saúde. O resultado desses investimentos é impressionante: atualmente, os costa-riquenhos têm a maior expectativa de vida da América Latina, maior até mesmo que a dos Estados Unidos (EUA). Na educação, a Costa Rica tem uma das maiores taxas de alfabetização e uma das maiores porcentagens de graduados universitários da América Latina. Isso levou a uma sociedade civil forte e a uma economia bem-sucedida.

O sistema político costa-riquenho não admite reeleição presidencial ou parlamentar para mandatos sucessivos. O Poder Legislativo é constituído por um parlamento unicameral, composto por 57 deputados, eleitos também nas eleições presidenciais e por um período de quatro anos.

A fundação do *Partido Unidad Social Cristiana* (PUCS), em 1983, de tendência conservadora e liberal, inaugurou longo período de domínio bipartidário da política interna entre o PUSC e o *Partido Liberación Nacional* (PLN), de orientação socialdemocrata. A partir de 2000, o bipartidarismo começou a dar os primeiros sinais de esgotamento com a formação do *Partido Acción Ciudadana* (PAC), uma dissidência à esquerda do PLN, que, por sua vez, se deslocou em direção ao centro, e o enfraquecimento do PUSC, acossado por denúncias de corrupção.

Os governos de Luis Guillermo Solís (2014-2018) e de Carlos Alvarado (2018-2022), ambos dentro do espectro de centro-esquerda, representaram mudança significativa em relação a governos anteriores pela ênfase em temas sociais. Alvarado adotou linha mais ao centro que seu antecessor e buscou implementar, além de programas sociais, reforma fiscal, aprimoramentos na arrecadação, diminuição dos juros bancários e obras de infraestrutura. Foi seriamente prejudicado pela crise causada pela pandemia de COVID-19 e reiterados problemas para a aprovação de medidas e reformas no Parlamento, o que repercutiu no crescimento limitado do produto interno bruto (PIB) durante seu mandato.

Nas eleições de abril de 2022, Rodrigo Chaves Robles, do Partido Progreso Social Democrático (PPSD), de inclinação conservadora, foi eleito presidente com 52,8% dos votos em segundo turno. O candidato derrotado, José María Figueres, do Partido Libertação Nacional (PLN), obteve 47,2%. Os índices de abstenção foram superiores a 40%. A eleição de Chaves configura resposta à direita do governo de seu antecessor e aprofunda a tendência de fragmentação do sistema partidário. O PSD defende redução de impostos, manutenção de políticas sociais e proteção de empresas e agricultores. Na agenda de costumes, favorece a legalização da maconha e tem visão contrária à descriminalização do aborto.

O governo Chaves tem sido marcado por dificuldades no relacionamento com a imprensa e por elevados índices de inflação. Não obstante isso, pesquisa recentemente realizada por instituto da Universidade da Costa Rica mostrou que 70,1% da população classifica o governo como “muito bom” ou “bom”.

---

<sup>239</sup> O banimento não impede a formação de forças militares temporárias, ocasião em que o Congresso da Costa Rica, após uma declaração de emergência nacional, poderia autorizar o recrutamento e treinamento de uma força temporária em caso de perigo iminente.

Classificada pelo Banco Mundial como país de renda média, a Costa Rica é a terceira maior economia da América Central. Em 2024, o PIB da Costa Rica atingiu US\$ 96 bilhões, o que posicionou o país no 72º lugar entre as principais economias. O PIB per capita (2024) foi de US\$ 18.031,00. Os maiores obstáculos econômicos são o déficit fiscal e a deterioração da dívida pública.

A desigualdade também representa desafio para a imagem tradicional da Costa Rica de modelo de equidade no contexto regional. Em 2021, 23% da população encontrava-se na faixa de pobreza; 7% viviam na pobreza extrema.

A inflação na Costa Rica vem seguindo a tendência mundial de aceleração, embora em níveis relativamente moderados. Em 2020, a inflação foi de 0,7% e em 2021, de 1,7%. Em 2022, a taxa de inflação foi de aproximadamente 7,88%, tendo caído para 0,52% em 2023.

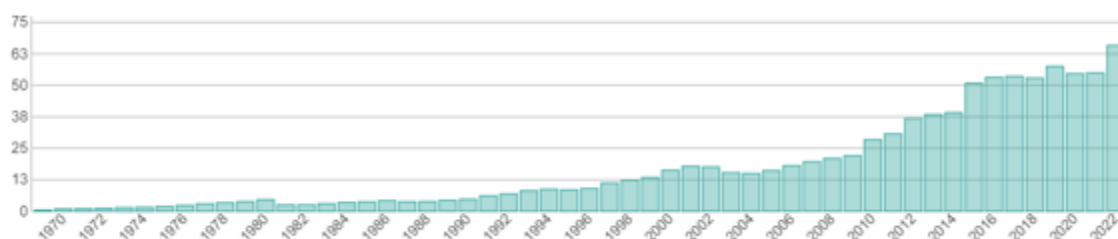
A Costa Rica apresenta quadro de rigidez de gastos públicos e alto endividamento estatal. A economia também se ressentiu de entraves burocráticos para abrir e manter um negócio, bem como de infraestrutura insuficiente. Entre os fatores externos que comprometem as perspectivas de crescimento da economia costa-riquenha, destacam-se a dependência de importações de petróleo e a crise política e econômica na vizinha Nicarágua. Esse conjunto de fatores constitui obstáculo ao crescimento econômico sustentável e inclusivo, à geração de empregos e à melhora das finanças públicas. Em junho de 2022, o presidente Chaves declarou, no Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), que a economia costa-riquenha se encontra deteriorada e em desordem fiscal. Afirmou ainda que o sistema tributário contribuiu para piorar a distribuição de renda no país.

A Costa Rica experimentou nas últimas décadas um crescimento econômico contínuo, impulsionado por sua estabilidade política e social, abertura ao comércio internacional e um compromisso estabelecido com a formação, capacitação e inovação.

Evolution: Annual GDP Costa Rica			Evolution: GDP per capita Costa Rica		
Date	Annual GDP	GDP Growth (%)	Date	GDP per capita	GDP P.C. Annual Growth
2022	\$68,373M	4.6%	2022	\$13,075	4.8%
2021	\$64,610M	7.9%	2021	\$12,473	2.5%
2020	\$62,382M	-4.3%	2020	\$12,164	-4.2%
2019	\$64,412M	2.4%	2019	\$12,691	2.1%
2018	\$62,422M	2.6%	2018	\$12,429	2.0%
2017	\$60,517M	4.2%	2017	\$12,185	1.7%
2016	\$58,847M	4.2%	2016	\$11,987	3.0%
2015	\$56,442M	3.7%	2015	\$11,635	7.2%
2014	\$52,017M	3.5%	2014	\$10,854	0.8%
2013	\$50,949M	2.5%	2013	\$10,765	6.5%
2012	\$47,231M	4.9%	2012	\$10,107	9.0%
2011	\$42,762M	4.4%	2011	\$9,271	12.1%
2010	\$37,656M	5.4%	2010	\$8,269	20.2%

Fonte: [countryeconomy.com](http://countryeconomy.com)

Desenvolvimento do produto interno bruto em bilhões de dólares 1960 - 2022



Fonte: dadosmundiais.com

A Costa Rica destaca-se por sua economia diversificada, na qual os serviços, a agricultura e a manufatura são primordiais. O setor de serviços ocupa a liderança, contribuindo com mais de 70% do PIB, com especial ênfase nos serviços financeiros, turísticos e tecnológicos.

A agricultura é um pilar essencial, representando cerca de 30% das exportações e empregando cerca de 11,7% da população, na qual se destacam produtos representativos como banana, abacaxi e café. Além disso, a região apoia a sustentabilidade e a diversificação agrícola, incluindo o cultivo de produtos orgânicos e lácteos.

O setor de manufatura, por sua vez, principalmente o direcionado a dispositivos médicos e eletrônicos, apresenta crescimento constante, mas ainda tem potencial de desenvolvimento em comparação com outras áreas, já que as infraestruturas de energia e transporte precisam ser aprimoradas para impulsionar ainda mais seu progresso.

A economia da ilha depende em grande parte das exportações, lideradas por produtos agrícolas, eletrônicos, químico-farmacêuticos, médicos e metalomecânicos, com destinos como os EUA, que continua sendo o principal, com 38%, enquanto a China e o México contribuem com 8% e 7%, respectivamente. Esses três países juntos representam mais da metade das exportações totais da Costa Rica, o que demonstra a importância desses mercados para a economia do país. Em 2021, as exportações cresceram 23%, totalizando US\$ 14,3 bilhões, US\$ 2,72 bilhões a mais do que no ano anterior. Tratou-se do maior incremento anual nas exportações em quinze anos. Em 2022, as exportações voltaram a crescer, para US\$ 15,3 bilhões. Os setores exportadores mais importantes foram de equipamentos médicos e de precisão, agricultura e indústria alimentar.

As importações da Costa Rica registraram a cifra recorde de US\$ 21,1 bilhões em 2022. As importações de manufaturas, máquinas e equipamentos representam cerca de 60% do PIB do país, destacando os produtos petrolíferos, químicos e máquinas. Em relação aos países de origem dessas importações, os EUA lideram novamente o fornecimento com 39%, e a China e o México, mais uma vez, com 15% e 6%, respectivamente. Esses três países representam mais da metade do total de importações.

A Costa Rica procura fortalecer seu comércio por meio de acordos comerciais, concentrando-se na inovação e na educação. Apesar dos desafios em infraestrutura e competitividade, está avançando com iniciativas como a nova lei de zonas francas destinada ao investimento estrangeiro e o emprego.

O turismo, valorizado por sua rica biodiversidade e riqueza natural, desempenha um papel crucial ao contribuir com 8% do PIB costarricense. Apesar de contar com uma infraestrutura viária e de telecomunicações avançada, existem ainda importantes desafios no âmbito energético e de transporte, especialmente nas áreas rurais.

A Costa Rica atraiu consideráveis fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) nos últimos anos, graças à sua estabilidade política e econômica, uma força de trabalho altamente capacitada e sua localização estratégica na América Central. Especialmente relevante foi o ano de 2020, onde o investimento estrangeiro direto no país atingiu US\$ 1,5 bilhão, sobretudo concentrando-se em setores como tecnologia, fabricação e serviços financeiros graças a incentivos do governo costarriquenho como isenções fiscais e programas de formação para a força de trabalho. Como demonstra o relatório da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) intitulado “O investimento estrangeiro direto na América Latina e no Caribe 2023”, a Costa Rica liderou, em 2022, a atração de IED entre os países da América Central pelo terceiro ano consecutivo, apesar de o valor recebido praticamente ter crescido relativamente pouco em relação a 2021 – apenas US\$ 81 milhões adicionais em 2022 em relação a 2021, o que equivale a um aumento de 2,2%.

Além disso, o governo implementou políticas que favorecem o investimento, como a criação de zonas francas, que oferecem benefícios fiscais e aduaneiros às empresas nessas áreas. Nessas zonas surgiu um impulsor essencial da economia costarriquenha, especialmente no setor manufatureiro.

## b) Política externa

### i. Características gerais

A política externa da Costa Rica caracteriza-se tradicionalmente pela adoção dos princípios da neutralidade, da não intervenção e da solução pacífica das controvérsias. O país procura manter alto perfil no tratamento multilateral de temas como meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e defesa da democracia e do Estado de Direito. Em 2021, tornou-se o primeiro país do hemisfério a internalizar todos os instrumentos do Direito Internacional dos direitos humanos, com a ratificação da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimento Forçado.

A Costa Rica caracteriza-se por ser política e economicamente ativa na região, tendo desempenhado importante papel nas iniciativas que encerraram as guerras civis na América Central e na resolução da crise hondurenha de 2009. Exerce, portanto, influência marcadamente positiva e estabilizadora em seu entorno regional. O país é membro fundador do Sistema da Integração Centro-Americana (SICA), principal processo de integração regional. A Costa Rica é signatária do Tratado de Livre Comércio entre EUA, América Central e República Dominicana (DR-CAFTA/2009), e do Acordo de Associação entre a América Central e a UE (AdA-UE/2012). Em 2021, ingressou na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que configurou marco importante de sua política externa. Em julho de 2022, formalizou a intenção de converter-se em membro pleno da Aliança do Pacífico, onde figura como observador.

### ii. Meio ambiente

O meio ambiente figura como um dos temas centrais da política externa da Costa Rica. O país lançou, em 2007, a iniciativa Paz com a Natureza, que incentiva os países em desenvolvimento a assumirem compromissos adicionais de redução de gases de efeito estufa. Entre os eixos que compõem a iniciativa, destaca-se a conservação florestal como fator de mitigação da mudança do clima. Em outubro de 2016, a Costa Rica ratificou o Acordo de Paris sobre Mudança do Clima.

O governo Alvarado procurou consolidar a imagem da Costa Rica como país líder em matéria de sustentabilidade ambiental e direitos humanos. Deu prioridade ao tema da mudança do clima e ao esforço de posicionar a Costa Rica como “laboratório mundial de descarbonização”, com os seguintes objetivos: atrair cooperação financeira internacional para iniciativas de adaptação e mitigação; transformar o país em referência de serviços ambientais no comércio internacional e como prestador de cooperação técnica nessa área; promover o turismo sustentável; e assegurar a participação da Costa Rica em foros de alto nível na área ambiental.

Em 2022, em discurso na 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o chanceler Arnoldo André Tinoco reafirmou o compromisso da Costa Rica com o enfrentamento da crise climática e ressaltou o papel ativo do país ao associar-se a iniciativas como a Coalizão Mundial de Alta Ambição para a Natureza e as Pessoas, que busca aumentar a extensão das áreas protegidas e a biodiversidade no planeta até 2030 (objetivo 30x30). Referiu-se também à intenção da Costa Rica de co-sediar a III Conferência dos Oceanos da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2025.

### iii. Crise na Nicarágua

A Costa Rica tem-se manifestado com vigor nos foros internacionais contra violações aos direitos humanos e aos princípios democráticos na Nicarágua. O país não tem embaixador em Manágua desde agosto de 2018. O chanceler Tinoco sinalizou possível nomeação de um embaixador em Manágua em abril de 2022, mas, em junho, declarou que, em razão da expulsão de representantes da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da invasão do escritório dessa organização em Manágua, não nomeará embaixador em Manágua, mantendo apenas encarregado de negócios. A Costa Rica aprovou todas as resoluções da OEA que condenam a situação política na Nicarágua nos últimos anos.

A imigração nicaraguense para a Costa Rica tem aumentado significativamente nos últimos anos. Fatores como instabilidade política, instabilidade econômica e proximidade geográfica têm contribuído para esse fenômeno. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), cerca de 3% da população da Costa Rica é atualmente composta por refugiados e requerentes de refúgio da Nicarágua.

Em 2021, os pedidos de refúgio aumentaram no final do ano, depois que o presidente da Nicarágua, Daniel Ortega, ganhou um quarto mandato consecutivo. Críticos acusaram sua administração de repressão política e abusos dos direitos humanos na esteira de uma onda de protestos contra o governo em 2018.

Em 2022, a Costa Rica preparou um plano para regularizar o *status* de 200 mil migrantes, em sua maioria nicaraguenses. De acordo com o chefe de migração da Costa Rica, Marlen Luna, o plano visava incluir formalmente os migrantes no mercado de trabalho e no sistema de saúde.

Em 2023, um encontro virtual do SICA, o chanceler da Costa Rica, Arnoldo André, reiterou que é injusto e desigual que países como a Costa Rica sejam obrigados a contrair dívidas para enfrentar um problema que não tem origem em seu território. Defendeu, ainda, cooperação internacional mais estreita e uma maior assistência financeira. A Costa Rica apresenta uma das taxas de acolhida mais altas do continente e enfrenta grandes desafios para atender às necessidades econômicas e sociais dos migrantes, em particular as vítimas do tráfico de pessoas.

A Costa Rica também vem demonstrando, publicamente, preocupação com a entrada de militares russos na Nicarágua a partir de junho de 2022, para participar, segundo o governo

nicaraguense, de “intercâmbio de experiências, exercícios de treinamento e operações de ajuda humanitária” com o Exército nicaraguense.

#### iv. Relações com a Venezuela

A Costa Rica chegou a reconhecer Juan Guaidó como presidente encarregado da Venezuela, mas também demonstrou abertura para eventual mudança de posicionamento. Guaidó foi convidado para a posse do presidente Rodrigo Chaves Robles em maio de 2022. Em agosto de 2022, em entrevista, o chanceler descartou a reabertura de embaixada em Caracas (fechada em 2019), mas indicou que o país considera abrir um consulado na Venezuela. Disse não haver intenção de mudar a posição atual sobre o dossiê venezuelano, mas qualificou a Presidência Encarregada como um “governo virtual”.

Em janeiro de 2023, o governo de Rodrigo Chaves anunciou processo de normalização das relações consulares com a Venezuela. Segundo o chanceler da Costa Rica, Arnoldo André, a medida resultou do fato de que, em 30 de dezembro de 2022, a Assembleia Nacional da Venezuela concordou em não estender a designação de Juan Guaidó como presidente interino. No entanto, o governo de Rodrigo Chaves enfatizou que estabelecer relações consulares não significa que as relações diplomáticas, rompidas entre os dois países, mudarão.

#### v. Guerra na Ucrânia

Em comunicado de imprensa divulgado em julho de 2022, a Casa Presidencial da Costa Rica registrou telefonema do presidente ucraniano Volodymyr Zelenski ao presidente Rodrigo Chaves, para expor a situação em seu país. Chaves manifestou apoio à Ucrânia e às ações de organizações internacionais, como as Nações Unidas.

A Costa Rica tem reiterado o seu apoio à Ucrânia e condenado a agressão militar que o país sofre por parte das forças militares russas. Também apoiou a “Fórmula de Paz”, proposta por Zelensky para terminar a guerra, e envolveu-se na iniciativa “Plataforma da Crimeia”. A Costa Rica também enfatiza que, como nação sem exército e com uma histórica tradição de paz, apesar da clara posição em relação à guerra na Ucrânia, não fará parte daquelas iniciativas que envolvam algum tipo de ação militar. Ainda no contexto da guerra da Ucrânia, a Costa Rica preocupa-se com o mandado de prisão emitido pelo governo russo ao juiz costa-riquenho Sergio Ugalde Godínez, membro do Tribunal Penal Internacional (TPI).

#### vi. Relações com os Estados Unidos

A Costa Rica e os EUA são parceiros importantes e compartilham prioridades na região, como segurança, democracia e direitos humanos, governança, prosperidade econômica, mudança do clima e migração. Ambos são parceiros fundamentais na luta contra o crime transnacional e o tráfico de drogas. Desde 2020, a Costa Rica tem sido o principal ponto de passagem de cocaína da América do Sul para a América do Norte e a Europa, levando ao aumento da criminalidade e da corrupção. Os dois países também mantêm colaboração para combater o tráfico de antiguidades costa-riquenhas para os EUA e ampliar as atividades bilaterais em questões de patrimônio, com fundamento no Acordo de Propriedade Cultural, assinado em janeiro de 2021.

Os EUA e a Costa Rica são partes do CAFTA-DR, que visa a facilitar o comércio e o investimento, bem como promover a integração regional, eliminando tarifas, abrindo mercados,

reduzindo barreiras aos serviços e promovendo a transparência. Os EUA são o maior parceiro comercial da Costa Rica, representando aproximadamente 40% de suas importações e exportações. O comércio total de mercadorias entre EUA e Costa Rica totalizou US\$ 17,2 bilhões em 2022. Os EUA também representam a maior fonte de turismo e IED para a Costa Rica. De acordo com o Banco Central da Costa Rica, os fluxos de IED dos EUA na Costa Rica foram de US\$ 2,2 bilhões em 2022. As exportações dos EUA para a Costa Rica incluem produtos petrolíferos, maquinaria elétrica, plásticos e instrumentos ópticos e médicos. As importações dos EUA provenientes da Costa Rica incluem dispositivos médicos, abacaxis, bananas e café. A Costa Rica é um destino importante para aposentados e turistas dos EUA. Aproximadamente 120 mil cidadãos norte-americanos residem no país. Em 2022, quase 1,3 milhão de cidadãos norte-americanos visitaram a Costa Rica.

#### vii. Relações com a China

Em junho de 2007, a Costa Rica e a República Popular da China (RPC) estabeleceram relações diplomáticas. Em novembro de 2008, o presidente chinês Hu Jintao visitou a Costa Rica e anunciou com o presidente costa-riquenho Oscar Arias o lançamento das negociações de livre comércio China-Costa Rica. O acordo foi assinado em 2010.

A Costa Rica é o segundo maior parceiro comercial da China na América Central, enquanto a China é o segundo maior parceiro comercial geral da Costa Rica. No entanto, dados da Secretaria de Integração Econômica da América Central (SIECA) mostram que as exportações da Costa Rica para a China caíram de US\$ 835 milhões em 2007 para US\$ 308 milhões em 2021, enquanto o fluxo de IED chinês caiu de US\$ 2 milhões em 2007 para meros US\$ 600 mil em 2021. Em 2018, a Costa Rica aderiu à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês).

Em junho de 2022, Qiu Xiaoli, representante especial do governo chinês para assuntos latino-americanos, visitou a Costa Rica. Durante a visita de Qiu, ele se reuniu com o presidente da Costa Rica, Rodrigo Chaves, e outras figuras importantes do governo da Costa Rica.

#### viii. Organizações internacionais sediadas em São José

Em São José, encontram-se sediadas a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

#### ix. OCDE

O processo de adesão da Costa Rica à OCDE teve início em abril de 2015, e o país foi formalmente convidado a fazer parte da entidade em maio de 2021. Segundo a organização, o convite ocorreu após cinco anos de revisões técnicas aprofundadas por 22 comitês da OCDE e a introdução de grandes reformas para alinhar sua legislação, políticas e práticas aos padrões da OCDE. Entre as mudanças estão uma reforma abrangente da política de concorrência, um redesenho do sistema nacional de estatísticas e a introdução de responsabilidade criminal de pessoas jurídicas por suborno estrangeiro.



## XIV. Nicarágua

### a) Características gerais

A República da Nicarágua está situada na América Central, limitada ao norte por Honduras, ao sul pela Costa Rica, a oeste pelo oceano Pacífico, e a leste pelo mar do Caribe. A divisão político-administrativa do país compreende quinze Departamentos e duas Regiões Autônomas. O Estado possui quatro poderes: Executivo, Legislativo (Assemblea Nacional, de caráter unicameral), Judiciário e Eleitoral.

A Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), organização criada em 1961, que catalisou a revolução que pôs fim ao domínio da família Somoza em 1979, é atuante nos vários municípios e nos bairros das cidades de maior porte. A FSLN domina o parlamento, o judiciário, o sistema eleitoral e a máquina estatal em todos os níveis, principalmente os programas sociais. O funcionamento das instituições democráticas é considerado precário, embora o país se designe como democracia representativa.

A Nicarágua é um dos países mais pobres do hemisfério americano, e as suas estatísticas oficiais têm baixa confiabilidade. A sua economia está focada sobretudo no setor agrícola. No último *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado em 2024, com dados de 2022, a Nicarágua figurou em 130º na lista, com um valor atribuído de 0,669. O desemprego e o subemprego são problemas crônicos enfrentados pelo país. Além disso, a conjuntura de crise política dos últimos anos implicou também em severa crise econômica. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), desde 2021, a economia nicaraguense vem mostrando sinais de recuperação.

### b) Nicarágua no século XX

Em 1912, ao querer proteger seus interesses econômicos durante a chamada Revolução Liberal-Conservadora, os Estados Unidos invadiram a Nicarágua, em um período de crescente descontentamento social. Entre momentos de maior ou menor presença em território nicaraguense, a ocupação militar permaneceu até 1933. Já em 1927, no entanto, na tentativa de terminar com uma guerra civil iniciada no ano anterior, os Estados Unidos mediaram junto às forças políticas rivais da Nicarágua o Pacto de Espino Negro, com o objetivo de supervisionar as eleições e estabelecer uma Guarda Nacional nicaraguense como única força militar no país. Diante desse cenário, Anastasio Somoza foi alçado ao posto de comandante da Guarda Nacional e, posteriormente, eleito presidente nas eleições de dezembro de 1936, que foram alegadamente ilegítimas. Até 1979, com alguns interstícios e apoio do governo dos Estados Unidos, a família Somoza administrou a Nicarágua de modo dinástico e ditatorial.

O sucesso da Revolução Cubana, em 1959, entretanto, impactou diversos países latino-americanos, nos quais importantes segmentos sociais, diante das ideias apresentadas por Fidel Castro, sentiram a necessidade de tomar para si o controle das realidades políticas de seus países, dominadas por ditaduras apoiadas por interesses externos. A inspiração cubana fez surgir, na Nicarágua, o Movimento Sandinista, nome derivado de Augusto Sandino, militante que lutou contra a ocupação estadunidense no início do século XX. O Movimento Sandinista, organizado como a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), cresceu significativamente no início dos anos de 1970 em um período em que está em gestação uma nova guerra civil no país. Apesar das tentativas do presidente Anastasio Somoza de contê-lo, o movimento revolucionário persistiu.

O presidente Jimmy Carter deu suporte ao governo de Somoza, mas as notícias de abusos de direitos humanos comprometiam a figura do presidente nicaraguense, e o apoio de Washington foi ficando cada vez mais distante. Em 1979, depois de receber ajuda de Cuba e da União Soviética, o Movimento Sandinista cercou a capital de Manágua, e Somoza fugiu do país. Neste cenário, o Movimento Sandinista imediatamente instalou o seu próprio governo, na forma de uma Junta liderada por Daniel Ortega, e implementou reformas políticas. Rapidamente, um grupo opositor de rebeldes surgiu: os Contras, uma minoria política não monolítica, que incluía simpatizantes de Somoza e contrarrevolucionários.

Quando Ronald Reagan assumiu a presidência dos Estados Unidos, em 1981, sua prioridade era ajudar os Contras na luta contra o governo sandinista. Em 1986, descobriu-se que os Estados Unidos venderam armas para o Irã, em troca de reféns estadunidenses mantidos no Líbano pelo Hezbollah, grupo com vínculos com o Irã. Confirmou-se também que parte dos lucros das vendas de armas foram destinados para financiamento dos Contras, num episódio que ficou conhecido como Caso Irã-Contras.

Em 1984, Daniel Ortega ganhou as eleições presidenciais, e a FSLN permaneceu no poder até 1990, quando a opositora Violeta Chamorro ganhou as eleições. Ainda em 1984, a Nicarágua processou os Estados Unidos na Corte Internacional de Justiça (CIJ), acusando-os de violar o Direito Internacional ao realizar operações militares e paramilitares no território nicaraguense no apoio aos Contras. Embora a CIJ tenha decidido de forma favorável a Nicarágua, os Estados Unidos recusaram-se a acatar a decisão, argumentando que a CIJ não tinha jurisdição sobre o caso. Como consequência, os Estados Unidos retiraram o reconhecimento de jurisdição obrigatória da CIJ para questões futuras.

### c) Histórico da ascensão de Daniel Ortega

Daniel Ortega chegou ao poder pela primeira vez, em 1979, após a FSLN derrubar a ditadura Somoza, que controlava o país desde 1936. Nesse primeiro período<sup>240</sup>, Ortega fez um governo relativamente democrático, respeitando a liberdade de expressão, os direitos humanos e a propriedade privada, entretanto o desempenho econômico do país foi péssimo. Quando deixou o governo, em 1990, o desemprego chegava a 50% dos trabalhadores e a renda *per capita* estava 70% abaixo do nível de 1978. O presidente nicaraguense atribuía o mau desempenho econômico à guerra dos Contra, apoiados pelos Estados Unidos (EUA). Entre os anos de 1990 e 2006, os governos de oposição ao sandinismo adotaram uma política neoliberal, que propiciou relativo desenvolvimento econômico, mas não resultou em uma redução significativa da desigualdade social.

Fora do poder, Ortega liderou a oposição e fortaleceu sua posição dentro do movimento sandinista, afastando seus concorrentes<sup>241</sup>. Em 2006, Ortega consegue ser eleito com 38% dos votos, graças à reforma da lei eleitoral<sup>242</sup>, aprovada em 2000, a qual determinava que estaria eleito

---

<sup>240</sup> Entre 1979 e 1985, Ortega governa como parte do Diretório Nacional. Entre 1985-1990, ele governa o país como presidente da Nicarágua.

<sup>241</sup> Em 1995, surge o Movimento Renovador Sandinista (MRS) em oposição ao sandinismo ortodoxo de Ortega. Desde janeiro de 2021, o MRS é denominado União Democrática Renovadora (UNAMOS).

<sup>242</sup> A reforma da lei eleitoral de 2000 foi resultado de um acordo (*El Pacto*) entre Daniel Ortega, então líder da oposição (FSLN), e o presidente Arnoldo Alemán (Partido Liberal Constitucionalista – PLC) para o controle bipartidário das principais instituições de Estado (Suprema Corte, Controladoria Geral, Supremo Conselho Eleitoral). Pessoalmente, Ortega queria, sobretudo, aumentar suas chances de voltar ao poder, já que a lei eleitoral anterior estabelecia o patamar

o candidato que atingisse no mínimo 35% dos votos e obtivesse pelo menos 5% a mais de votos do que o segundo colocado. Em 2011, Ortega é reeleito.

Entre 2007 e 2016, Daniel Ortega promove um governo crescentemente centralizador, tolerado doméstica e internacionalmente devido ao sucesso econômico e à relativa estabilidade política e social. O regime de Ortega é apoiado pelo regime chavista, que envia ajuda financeira e investimentos que permitem à Nicarágua implementar generosos programas sociais e sustentar o crescimento econômico do país. O empresariado é cooptado por meio de um acordo de não agressão entre o governo e o Conselho da Empresa Privada (COSEP), que se afasta da ação política em troca de mínima intervenção na economia e isenções tributárias. A política econômica, considerada pragmática, era aprovada pelo FMI e pelo Banco Mundial, apesar do crescente controle de pessoas próximas ao regime sobre as principais empresas e setores econômicos do país. Ortega e sua família acumulam enorme riqueza no período. Ao mesmo tempo, Ortega começa a politizar as forças armadas, e a polícia fica subordinada diretamente ao presidente. O cardeal Miguel Obando y Bravo representa bem a relação dos sandinistas com a Igreja Católica. Obando fez ferrenha oposição à FSLN, porém aproximou-se de Ortega, quando este passou a apoiar a Igreja e algumas de suas causas. Em 2005, o cardeal casou Daniel Ortega e Rosario Murillo, e, no ano seguinte, ainda na oposição, a FSLN apoiou a proibição do aborto, que era um direito na Nicarágua desde o século XIX.

Em 2014, já em seu terceiro mandato, Ortega reforça seu controle sobre as instituições do Estado. A reforma do Código Militar e o novo Código de Polícia aumentam a influência do presidente sobre as forças armadas, permitindo a nomeação de militares para cargos civis. A nova regulamentação também estabelece a participação dos militares na gestão da infraestrutura relacionada à segurança nacional, como portos, aeroportos e telecomunicações. No mesmo ano, Ortega consegue aprovar uma emenda constitucional permitindo reeleições ilimitadas e restringe as manifestações na imprensa a “críticas construtivas” ao governo. A Nicarágua tornava-se um Estado centralizado e policial.

#### d) Crise atual

Atualmente, a Nicarágua passa por uma profunda crise política que decorre do crescente autoritarismo do governo sandinista de Daniel Ortega, que governa o país continuamente desde 2007. A partir de 2016, o regime de Ortega consolida o controle sobre as instituições nicaraguenses, mas busca manter uma aparência democrática e conciliadora dos interesses dos diversos grupos sociais. Rosario Murillo, esposa de Ortega, é a principal responsável pela suavização da imagem do ex-guerrilheiro sandinista, que substitui o preto e vermelho pelo azul e rosa como símbolos sandinistas. Em 2016, Ortega impediu a entrada de observadores internacionais para as eleições gerais daquele ano, que tiveram abstenção estimada de 70% e produziram a reeleição de Ortega. O Supremo Conselho Eleitoral (SCE) era presidido por Roberto Rivas, que havia sido indicado ao órgão pelo cardeal Obando. O SCE privilegiava Ortega e os candidatos sandinistas, que foram eleitos com ampla maioria. Em 2017, Rivas passou a ser sancionado pelo governo dos EUA, ao lado de outras lideranças sandinistas.

O estopim da crise foi em abril de 2018, quando, diante da diminuição da ajuda econômica vinda da Venezuela, o governo da Nicarágua anuncia a redução de benefícios sociais, o que agrava os protestos que já ocorriam devido ao incêndio na reserva “Indio Maiz” e se espalharam por

---

mínimo de 45% para eleger o presidente da República, enquanto Alemán desejava obter uma vaga garantida de deputado após sua saída da presidência e permanecer no controle do governo.

Manágua e outras cidades. As manifestações de abril de 2018 envolveram, em grande parte, idosos, estudantes universitários e ativistas de vários campos, que foram duramente reprimidos por autoridades do regime de Ortega. O governo e as forças sandinistas<sup>243</sup> reprimiram com grande violência “revoltas azul e branco”, que se espalharam por todo o país, pedindo a renúncia de Daniel Ortega, deixando mais de 300 mortos e mais de dois mil feridos. Os protestos se intensificaram após a vice-presidente (e primeira-dama) fazer um discurso debochando dos manifestantes e os chamando “agressores”, afirmando que os ataques de grupos pró-Ortega foram em legítima defesa. Canais de televisão independentes tiveram suas transmissões suspensas por algumas horas. Ortega anunciou que abriria negociações para revisão das reformas sociais, mas apenas com empresários, o que levou a um aumento ainda maior dos protestos. A violência da repressão unificou os grupos sociais, e o COSEP soma-se à pressão popular e organiza a primeira marcha nacional contra o regime. Os militares, contudo, não reprimiram os protestos, considerando que o controle das manifestações era responsabilidade da polícia. Sob pressão, Ortega fez um recuo tático e concordou em negociar com a oposição, para logo depois retirar-se do diálogo nacional e retomar a repressão, inclusive com uso de tortura e execuções sumárias, acusando os EUA de instigar os protestos.

Apesar de o presidente ter cancelado as reformas de 2018, isso não impediu a continuidade das manifestações, a despeito da crescente repressão do governo. Os protestos seguiram, pedindo o fim da violência policial, a libertação dos estudantes presos e esclarecimentos acerca das mortes pela repressão – cerca de cem mil pessoas foram às ruas em Manágua, e os protestos foram encorpados por camponeses, contrários à proposta chinesa de um canal transoceânico. No início de maio de 2018, após operação de forças militares e policiais de Ortega contra estudantes em uma universidade, movimentos estudantis fecharam canais de diálogo com o regime. Após semanas de conflito, em meados de maio teve início uma rodada de negociações nacionais, sob a supervisão de delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Como resultado, acordou-se uma trégua, suspensa após uma semana. Relatório da comissão apontou que pelo menos 76 pessoas haviam sido mortas pela repressão do regime de Ortega, com denúncias de violações de direitos humanos pelo governo da Nicarágua. Com o falecimento do cardeal Obando y Bravo, em junho de 2018, Ortega perde seu principal interlocutor com a Igreja Católica, que se torna mais vocal contra a violência do regime e no apoio aos opositores de Ortega. Durante o mês de junho, além dos protestos, o país passou a sofrer com saques e assaltos contra comércios, sem que o regime de Ortega arrefecesse a repressão; na primeira semana de julho, o número de mortos já ultrapassara 300, com ataques agora direcionados a representantes católicos, incluído o núncio apostólico. Desde então, além de os protestos continuarem por mais alguns meses, a comunidade internacional passaria a intensificar a pressão sobre o regime de Ortega, a exemplo de pedidos por EUA, por treze países latino-americanos e pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, para que o governo nicaraguense pusesse fim às repressões. O parlamento nacional, pró-Ortega, aprovou uma nova Lei sobre Terrorismo, que poderia criminalizar protestos pacíficos, segundo relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Em setembro, uma greve geral contou com a participação de 90% das empresas do país, exigindo a libertação de presos políticos. Quanto ao impacto da crise no orçamento nacional, em meados de 2018, a Nicarágua cortou cerca de 1,3% de seu produto interno bruto (PIB) em investimentos para o ano. Uma emenda orçamentária editada com urgência por Ortega afetou sobretudo programas de investimento público, iniciativas em saúde e educação.

---

<sup>243</sup> Além da polícia, Daniel Ortega sustenta-se com apoio de uma polícia paralela, composta por gangues, policiais à paisana e pela juventude sandinista, configurando-se como uma milícia.

A violência e os ataques aos direitos humanos somaram-se às iniciativas de Ortega para sua perpetuação no poder por meio do controle de todas as instituições do Estado e têm gerado críticas da comunidade internacional, em especial do hemisfério americano, e a uma crise migratória que, de acordo com algumas fontes, já expulsou mais de 450 mil nicaraguenses desde 2018<sup>244</sup>. A falta de perspectivas quanto a estudo e trabalho é um forte fator de expulsão para a população da Nicarágua, majoritariamente jovem: segundo dados de 2020, cerca de metade da população de 6,62 milhões de habitantes tem menos de 35 anos, e um terço encontra-se abaixo da linha de pobreza. Os principais destinos são os EUA, com cerca de cento e cinquenta mil pessoas, e a Costa Rica, com cerca de cem mil; entre os que buscam refúgio no país vizinho estão vários líderes universitários, que fugiram do país após receberem ameaças por parte de integrantes do regime de Ortega. Também estão entre os que deixaram o país ativistas de direitos humanos e artistas, ameaçados por grupos armados apoiados por Ortega. De acordo com o ACNUR, em estimativa bem mais conservadora, no total, 176 mil nicaraguenses estão refugiados ou em busca de refúgio desde o início da crise.

A crise entraria em 2019 sem perspectivas de resolução, com 325 mortes tendo sido registradas até a primeira semana de fevereiro. Em abril, nova onda de protestos deixou pelo menos quarenta mortos, em sua grande maioria baleados por autoridades do regime de Ortega, além de milícias pró-governamentais que teriam recebido armamentos para usar contra os manifestantes. Até o fim de maio, estimativas apontavam cerca de 550 mortos decorrentes dos protestos, com o Conselho de Direitos Humanos (CDH) condenando indícios de execuções ilegais por parte do governo de Ortega. Outras acusações envolvem manifestantes sendo detidos e torturados por autoridades nicaraguenses e pessoas ameaçadas para não registrar queixas junto à CIDH acerca das mortes de seus familiares, maus tratos contra detentos e ameaças contra defensores de direitos humanos no país. Em reação, o presidente nicaraguense expulsou uma missão do escritório do ACNUDH e duas missões da CIDH, que, segundo Ortega, estariam atuando de maneira intervencionista e enviesada em suas avaliações a respeito da situação no país, deixando a Nicarágua sem praticamente nenhuma estrutura independente de direitos humanos em seu território, segundo a ACNUDH. No mesmo ano, a Assembleia Nacional aprovou uma lei que exige o registro de qualquer entidade que receba financiamento internacional como “agente estrangeiro”, aumentando a repressão à oposição.

A pandemia de COVID-19 e dois furacões agravaram ainda mais a crise nicaraguense. Ortega não apenas se recusou a implementar medidas sanitárias restritivas, como estimulou eventos públicos. A demissão de médicos que atenderam manifestantes feridos nos protestos seria outro fator de agravamento da crise sanitária. Apesar do toque de recolher de fato, desde setembro de 2018, Ortega esforçava-se para manter aparência de normalidade.

Com a aproximação das eleições de novembro de 2021, o regime de Ortega reforçou as manobras para eliminar a oposição política. Com o discurso de combate ao imperialismo ianque e em defesa de um novo modelo de democracia revolucionária, Ortega prendeu todos os candidatos que pudessem ameaçar sua quarta eleição consecutiva. O regime prendeu sete candidatos ao longo de 2021, incluindo Cristiana e Juan Sebastián Chamorro, filhos da ex-presidente Violeta Chamorro. Em junho de 2021, uma resolução do CDH pediu que a Nicarágua libertasse esses candidatos e outros presos políticos. O objetivo de perpetuação no poder fica ainda mais claro com o registro da candidatura de Daniel Ortega, que escolhe sua esposa Rosario Murillo para vice-

---

<sup>244</sup> Segundo dados do *US Customs and Borders Protection*, entre janeiro e novembro de 2022 foram detidos mais de 216 mil migrantes nicaraguenses apenas na fronteira sudoeste dos EUA, mais do que o triplo em relação a 2021 (cerca de 50 mil).

presidente, a qual tem sido considerada a verdadeira autoridade por trás de Ortega, atualmente com 79 anos e saúde frágil.

Apesar das diversas sanções impostas às principais figuras do regime Ortega-Murillo, as eleições na Nicarágua ocorreram sob controle do governo. Segundo o SCE da Nicarágua, Ortega foi reeleito com 75% dos votos, com participação de 65% do eleitorado. Segundo observadores independentes, a participação eleitoral foi de 18%. O pleito foi considerado ilegítimo pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e por diversos atores regionais, como Chile, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Uruguai. Por outro lado, Bolívia, Cuba e Venezuela reconheceram o processo eleitoral. A Argentina expressou preocupação com a prisão de candidatos, mas adotou postura de não ingerência no processo eleitoral. Brasil e México não emitiram notas específicas sobre a eleição de 2021.

Em fevereiro de 2023, a Nicarágua deportou 222 presos políticos e, logo em seguida, aprovou uma lei que prevê a perda da nacionalidade nicaraguenses a quem for considerado “traidor da pátria”. A maior parte dos deportados foram enviados ao EUA, o que, na realidade, atende aos pedidos da oposição para libertação dos presos políticos, que foi negociada por EUA e Espanha. O bispo Rolando Álvarez recusou-se a deixar a Nicarágua e foi condenado a 26 anos de prisão por um tribunal de Manágua<sup>245</sup>. A justiça nicaraguense também cassou, em um julgamento reservado, os direitos políticos de 14 pessoas, entre as quais três religiosos católicos. Outros 94 opositores do presidente Daniel Ortega foram considerados “traidores da pátria” e tiveram a cidadania nicaraguense revogada. Muitos dos afetados encontram-se exilados fora do país, e entre eles estão o escritor Sergio Ramírez, vencedor do prêmio Cervantes de literatura em 2017; a poeta Gioconda Belli e o bispo católico Silvio Báez. Chile, Espanha e Brasil ofereceram cidadania aos expatriados pela ditadura Ortega e mostraram-se prontos a acolhê-los. Em março de 2023, a Nicarágua suspendeu suas relações diplomáticas com a Santa Sé e pediu o encerramento das missões e a saída da Santa Sé do país. O governo Ortega banuiu 1,5 mil organizações não governamentais, muitas das quais vinculadas à Igreja Católica, em meados de agosto de 2024. Em setembro, o governo da Nicarágua anunciou, após negociações com os Estados Unidos, a libertação de 135 presos políticos, que foram enviados para a Guatemala.

Em novembro, o Congresso do país aprovou uma proposta apresentada por Ortega, que reforma a Constituição, com a extensão do mandato presidencial de cinco para seis anos; o aumento do controle do Estado sobre os meios de comunicação de modo a “impedi-los de serem submetidos a interesses estrangeiros”; e a alteração formal do nome do cargo de vice-presidente para copresidente. No mesmo mês, o Congresso igualmente aprovou uma lei que busca anular o efeito das sanções estrangeiras contra Ortega, sua família e outros altos funcionários do Estado.

A situação na Nicarágua permanece sem perspectiva de solução. O controle das instituições pelos partidários de Ortega e Murillo, a fragmentação da oposição e a falta de uma opção de liderança a Daniel Ortega indicam a falta de solução doméstica. Internacionalmente, as intervenções malsucedidas na Bolívia e na Venezuela tornaram os países da região mais cautelosos, além do que, para os EUA, a situação na Venezuela e no Triângulo Norte (Guatemala, Honduras e El Salvador) são questões mais prementes. A aproximação de Ortega com a Rússia e a China tende a tornar a situação mais complexa, apesar de a influência dos EUA e da OEA sobre a região ainda ser bastante relevante.

---

<sup>245</sup> Ele foi expulso do país em janeiro de 2024.

e) Tratamento da crise em organizações internacionais

As primeiras tentativas de diálogo nacional remontam a maio de 2018, mas o tratamento da crise em instâncias internacionais começou após novas repressões no fim desse mês. Ao longo de 2018, a Nicarágua foi objeto de atenção na Organização das Nações Unidas (ONU) e na OEA, cujos órgãos de direitos humanos denunciavam as violações de direitos humanos na repressão aos protestos. O secretário-geral (SG-OEA) Luis Almagro condenou os atos de violência e pediu por paz. A repressão a adversários políticos foi objeto de diversas resoluções<sup>246</sup> no âmbito da OEA, que exortaram a Nicarágua a retornar aos padrões democráticos, a libertar os presos políticos e encerrar a violência. O ACNUDH, a CIDH e a República Dominicana condenaram a perseguição a jornalistas e a violação à liberdade de expressão.

A CIDH instituiu um Mecanismo Especial de Acompanhamento para a Nicarágua (MESENI, na sigla em espanhol), em junho de 2018, atendendo ao convite do Estado e em cumprimento às recomendações oriundas das observações preliminares e do relatório final da visita. Em 19 de dezembro de 2018, o governo de Ortega informou a decisão de suspender a presença do MESENI no país e as visitas da CIDH ao país. A partir desta data, o mecanismo continuou monitorando a situação da Nicarágua a partir da sede da CIDH em Washington, e mediante a realização de visitas de trabalho a outros países. Desde o início de seu funcionamento, o MESENI realizou visitas de trabalho a diferentes países da região, com a finalidade de monitorar o desenvolvimento da crise, através da realização de reuniões periódicas com organizações da sociedade civil, vítimas de violações de direitos humanos e familiares. Isso permitiu: documentar as graves violações; denunciá-las perante a comunidade internacional; acompanhar as pessoas nicaraguenses que sofreram violações aos seus direitos e se viram forçadas a fugir do seu país; e, finalmente, contribuir para o fortalecimento de capacidades da sociedade civil e para a construção da memória visando eventuais processos de justiça de transição.

Em julho de 2018, a OEA votou resolução condenando o regime de Ortega e instando o governo a organizar eleições no prazo de dois anos. Em agosto de 2018, foi criado um Grupo de Trabalho para a Nicarágua, para apoiar o diálogo nacional e contribuir para a “busca de soluções pacíficas e sustentáveis” para a crise, com o aval de vinte dos 34 países que são membros ativos da OEA. Na votação, realizada em uma sessão extraordinária do Conselho Permanente, apenas quatro integrantes votaram contra: Venezuela, Bolívia, São Vicente e Granadinas e a própria Nicarágua. Oito membros se abstiveram, e dois se ausentaram. O texto estabelece que o objetivo do grupo será “contribuir para a busca de soluções pacíficas e sustentáveis à situação que acontece na Nicarágua”, e acrescenta que isso será feito “inclusive por meio de consultas com o governo da Nicarágua”, uma frase que não tinha sido incluída na proposta original. O grupo conta com doze membros: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, EUA, Guiana, México, Panamá e Peru.

Em dezembro de 2018, o governo de Ortega revogou as licenças de cinco organizações de direitos humanos, fechou os escritórios de um canal de notícias da televisão fechada e agrediu jornalistas que protestaram. O CDH criticou os ataques contra meios de comunicação e a censura

---

<sup>246</sup> Como a Resolução 1175 (2324/21), que condena prisão de candidatos presidenciais e pede que Nicarágua promova eleições livres, e foi adotada por 26 votos a favor, três votos contra (Bolívia, Nicarágua, São Vicente e Granadinas) e cinco abstenções (Argentina, Belize, República Dominicana, Honduras e México); e a Resolução 1182 (2346/21), que pede soltura dos candidatos presidenciais e presos políticos e pede que Nicarágua implemente os princípios da CDI, adotada por 26 votos a favor, sete abstenções (Argentina, Brasil, Bolívia, Guatemala, Honduras, México, São Vicente e Granadinas) e uma ausência (Nicarágua).

imposta pelo governo de Ortega, a qual também foi criticada por associações de jornalistas de todo o continente americano. O governo de Ortega também retaliou segmentos específicos de profissionais após sua participação nos protestos. Exemplos foram a dispensa arbitrária de médicos que atendiam nas unidades públicas de saúde e professores das escolas públicas; em resposta, estudantes se recusaram a entrar nas salas de aula após a demissão de seus docentes. O conjunto de medidas tomadas pelo regime fez com que o SG-OEA, Luis Almagro, anunciasse que haveria o início da aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI) à Nicarágua.

Em outubro de 2021, a CIDH publicou o relatório “Concentração de Poder e Enfraquecimento do Estado de Direito na Nicarágua”. O documento<sup>247</sup> aborda a grave crise política, social e de direitos humanos na Nicarágua em um contexto de completo enfraquecimento do Estado de Direito e de uma profunda deterioração em matéria de direitos humanos no período que antecedeu as eleições gerais do país. A comissão identificou, entre outros, assédio e repressão contra qualquer pessoa considerada como opositora ao governo, o uso arbitrário da força letal e não letal, o que resultou em violações ao direito à vida e à integridade pessoal, detenções arbitrárias, buscas, ameaças, maus-tratos, criminalização mediante processos judiciais com acusações infundadas, irregularidades nas garantias judiciais e no acesso à justiça, o fechamento de espaços democráticos, suspensão de liberdades e violações da liberdade de expressão. Tudo isso perpetrado por grupos policiais e milícias afins ao Executivo.

Na 51ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em novembro de 2021, foi aprovada a Resolução 2978, a “Resolução sobre a situação na Nicarágua”. O documento relembra os dispositivos da CDI e as conclusões da CIDH no relatório supracitado. Na resolução, a AG-OEA declarou que as eleições ocorridas em novembro de 2021 na Nicarágua não foram livres, justas nem transparentes, carecendo de legitimidade democrática. A AG-OEA reiterou seus chamamentos anteriores para a liberação de todos os presos políticos e o fim imediato da perseguição aos meios de comunicação. Em resposta, o representante da Nicarágua afirmou que os nicaraguenses puderam votar em “paz, transparência e tranquilidade” e que a OEA “não é nosso conselho eleitoral supremo”; rechaçou “a mentira e a agressão repetida”; e alertou para que “não se siga deteriorando a credibilidade desta organização”. Ao todo, 25 países votaram a favor, sete se abstiveram e a Nicarágua votou contra. Ainda em novembro de 2021, a Nicarágua denunciou a Carta da OEA e iniciou sua retirada da organização.

Em dezembro de 2021, na Resolução 1188 (2355/21)<sup>248</sup>, o Conselho Permanente da OEA (CP-OEA) declarou que a Nicarágua viola a CDI e pediu que o país aceite bons ofícios da organização, que propõe um processo que levará a reformas eleitorais, ao fim das violações de direitos humanos e ao diálogo com os partidos políticos com o objetivo de ter eleições antecipadas livres e atestadas por observadores internacionais. Em março de 2022, o embaixador da Nicarágua na OEA, Arturo McFields, denunciou a ditadura de Ortega em seu país e foi demitido logo depois. Em abril, a Nicarágua tomou os escritórios – presentes em seu território – da OEA, que suscitou protestos e a aprovação, pelo CP-OEA, da Resolução 1196 (2377/22)<sup>249</sup> denunciando a violação dos acordos sobre imunidades da OEA no país. Em agosto de 2022, a Resolução 1203 (2389/22) do CP-OEA condenou o fechamento de organizações não governamentais e as arbitrariedades

---

<sup>247</sup> [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021\\_Nicaragua-ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021_Nicaragua-ES.pdf).

<sup>248</sup> Adotada por 25 votos a favor, um contrário (Nicarágua) e oito abstenções (Argentina, Belize, Bolívia, Honduras, México, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas).

<sup>249</sup> Denúncia violação do Acordo sobre Privilégios e Imunidades da OEA (1949), assinado por Manágua em 1960 e do Acordo de 1989 e recorda que a Nicarágua deve cumprir suas obrigações com relação à OEA por dois anos após sua retirada.



contra organizações religiosas e de oposição, reitera o pedido de libertação de presos políticos e de respeito aos direitos humanos, e oferece apoio para restauração das instituições democráticas. Na 52ª AG-OEA (de 5 a 7 de outubro de 2022), a Nicarágua foi novamente objeto de resolução que reitera o conteúdo das anteriores e destaca o recrudescimento da repressão do regime Ortega-Murillo, que já fechou dois mil organismos da sociedade civil e 54 meios de comunicação independentes.

O CDH anunciou, em 31 de março de 2022, a criação de um mecanismo para investigar as violações de direitos humanos do regime de Ortega desde abril de 2018. Na votação da decisão de estabelecimento do mecanismo, vinte países se abstiveram e outros sete se posicionaram contra: Cuba, Venezuela, Bolívia, Honduras, Rússia, China e Eritreia. Como contexto, a ONU publicou um relatório no qual expressava sua preocupação com a situação do país da América Central. No relatório, a organização listou, entre outros abusos, que “não houve responsabilização pelas violações de direitos humanos cometidas desde abril de 2018”, a existência de pelo menos 43 presos políticos para as eleições de 2021, julgamentos expressos “sem respeito ao devido processo” e as “prisões arbitrárias ou o “assédio por agentes do Estado contra defensores de direitos humanos, jornalistas e advogados”. Em março de 2023, o mecanismo apresentou relatório que aponta alegados crimes contra a humanidade perpetrados pelo regime Ortega. Em abril, foi aprovada com 21 votos, com copatrocinio do Brasil (que não votou, porque não estava no CDH) e de outros países americanos (Equador, Costa Rica, Canadá, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru), resolução que estende o mandato do mecanismo por dois anos. China e Cuba estiveram entre os cinco países que votaram contra a renovação, enquanto Bolívia, Índia, África do Sul e outros 18 se abstiveram. Em setembro de 2024, o Brasil aderiu a uma declaração conjunta com Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Paraguai e Peru, que critica o governo da Nicarágua diante de casos de tortura, desaparecimento forçado e repressão, durante a apresentação de atualização pelos especialistas do mecanismo de investigação do CDH.

#### f) Posições de alguns países diante da crise

De início, a principal força regional que se posicionou contrária às ações do regime de Ortega foram os EUA, que têm na América Central região de influência e interesse especial, mas o país tem sido criticado por sua ação limitada contra o regime de Ortega-Murillo. O Escritório para Democracia, Direitos Humanos e Trabalho do Departamento de Estado, por meio de um diretor, declarou que a Nicarágua e o governo de Ortega são contumazes violadores de direitos humanos, com relatos de torturas e execuções extrajudiciais, além de censura. Diante da repressão na Nicarágua, os EUA aprovam o *Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act* (NICA) de 2018<sup>250</sup>, que, entre outras medidas, busca restringir o acesso do país centro-americano a novos empréstimos de instituições financeiras multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), até a adoção de eleições livres, exceto no caso de crédito para assistência humanitária e para apoio à democracia. De fato, desde outubro de 2021, os EUA enviaram mais de 1,6 milhão de doses de vacina para a Nicarágua via COVAX Facility, e o país recebeu US\$ 400 milhões em ajuda do BID, FMI e Banco Mundial para lidar com a pandemia. Em 2022, o Congresso dos EUA aprovou verba de US\$ 15 milhões para apoiar a democracia, direitos humanos, alianças democráticas, mídia independente e programas de governança na Nicarágua. O governo estadunidense argumenta que as sanções aplicadas à

---

<sup>250</sup> O *Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act* foi aprovado em 2018 e reformado em 2021, passando a ser denominado *Nicaragua Investment Conditionality Act* (NICA).

Venezuela e à Rússia têm afetado sua capacidade de ajudar a Nicarágua e potencializa as sanções contra lideranças sandinistas. Prova disso seria a alegada aproximação do regime Ortega em busca de uma solução negociada com os EUA. Em outubro de 2022, os EUA aplicaram sanções a mais de 500 indivíduos, sob a forma de restrições de viagem aos EUA, além de sanções específicas sobre o setor minerador, especialmente aurífero. O principal objetivo das sanções é responsabilizar o governo de Ortega e Murillo por seus atos contra a democracia no país e exercer pressões em prol do respeito aos direitos humanos na Nicarágua, sob pena de prejuízo nas relações diplomáticas, comerciais e econômicas, segundo comunicado oficial do Secretário de Estado Antony Blinken.

Na América do Sul, em comunicado conjunto (2018), Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru expressaram preocupação e lamento com relação aos atos de violência, instando urgentemente o fim das hostilidades por parte de ambos os lados, em especial que as forças de segurança exerçam suas atribuições com calma, sem uso excessivo da força. O Brasil, em especial, por meio do Itamaraty, condenou o aprofundamento da repressão e o uso de força letal e excessiva, convocando, em 2018, o embaixador da Nicarágua para esclarecimentos e instando o país a respeitar liberdades e direitos individuais. No governo Lula, o Brasil procurou suavizar condenações na AG-OEA, embora mantenha apoio ao mecanismo de investigação do CDH.

Em agosto de 2024, no entanto, a Nicarágua determinou a expulsão do embaixador brasileiro no país, Breno Souza da Costa, em razão alegadamente da ausência do representante do Brasil nas celebrações, em julho, pelos 45 anos da Revolução Sandinista. O governo brasileiro decidiu pela retirada da embaixadora da Nicarágua em Brasília como resultado da aplicação do princípio da reciprocidade. No início de 2023, Ortega havia removido sua embaixadora no Brasil em série de trocas diplomáticas em diferentes postos. Embora a rotação seja de praxe, chamou a atenção o *timing*, por ocorrer dias após manifestação de preocupação brasileira em Genebra com a repressão crescente do regime Ortega. No mesmo mês, Ortega criticou a posição de Lula na questão da Venezuela, durante cúpula extraordinária da ALBA.

No fim de dezembro de 2024, um juiz federal da Argentina ordenou a captura internacional de Daniel Ortega e de Rosario Murillo com base no princípio da jurisdição universal. O Canadá demonstrou preocupação com relatos de mortes e ferimentos em protestos no país, pedindo por diálogo. A Costa Rica condenou censura contra meios de comunicação por parte do regime de Ortega. O Panamá, além de lamentar os atos de violência e de fazer apelo para que a paz se restabeleça, ordenou que cargas de bens não fossem transportadas para a Nicarágua enquanto o conflito político se mantivesse. Entre os países com posição mais neutra, podem-se incluir Uruguai e México, que defenderam a ideia de diálogo e reflexão, lamentando a violência e exigindo respeito pela lei e pelos direitos individuais.

Finalmente, os países americanos com posição favorável são, de forma relevante, dois: Cuba e Venezuela. No caso de Cuba, o governo defendeu Ortega, criticando o que considerou “tentativas que visam a desestabilizar a Nicarágua”; por sua vez, o presidente Nicolás Maduro indicou que o governo de Ortega estaria enfrentando um plano “terrorista e golpista”.

Quanto às forças extrarregionais contrárias ao regime de Ortega ou em posição de neutralidade, vários países europeus que se manifestaram expressamente. A Alemanha pediu que todos os lados envolvidos renunciassem ao uso da força, criticando a repressão e a censura impostas pelo regime de Ortega e pediu que o governo esclarecesse as mortes ocorridas. A Espanha criticou a repressão pelas forças de segurança de Ortega. Os Países Baixos cancelaram pacotes de cooperação financeira com a Nicarágua devido a “violações severas de direitos humanos cometidas por autoridades do governo e grupos paramilitares”. Luxemburgo suspendeu pacotes de

auxílio à Nicarágua. A Santa Sé, por meio do Papa Francisco, expressou preocupação com a violência no país e pedindo negociações pacíficas para as questões em aberto.

A União Europeia (UE) se posicionou contrária às ações do regime de Ortega. De início, a delegação da UE na Nicarágua, em conjunto com os chefes de missão das embaixadas de seus Estados-Membros, emitiu comunicado lamentando os atos de violência recentes, com condolências às vítimas e instando as partes ao diálogo. Em maio de 2018, o Parlamento Europeu condenou a repressão usada pelo governo da Nicarágua e pediu novas eleições presidenciais no país. Em 2022, a UE condenou a “farsa eleitoral” na Nicarágua e nos últimos dois anos impôs sanções a pelo menos 14 indivíduos ligados a Daniel Ortega.

Quanto às forças extrarregionais favoráveis ao regime de Ortega, o governo de Vladimir Putin mantém relações cordiais com a Nicarágua, a exemplo do apoio do país centro-americano às repúblicas separatistas da Geórgia (Abecásia e a Ossétia do Sul) e ao reconhecimento nicaraguense da Crimeia enquanto parte do território russo. Em junho de 2022, o regime de Ortega autorizou a entrada de tropas, aviões e navios russos no território da Nicarágua, sob a justificativa de ajuda humanitária e missões de busca e resgate. A Nicarágua já adquiriu tanques, tem interesse em jatos russos e tem estreitado os vínculos com Moscou, reconhecendo a anexação da Crimeia e apoiando a invasão da Ucrânia.

A Turquia, em 2021, após encontro entre seu chanceler e sua contraparte nicaraguense, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), firmou acordo em agricultura. Pouco depois, o governo turco sinalizou oposição às sanções sobre a Nicarágua, defendendo resoluções da ONU e o princípio de não interferência em assuntos domésticos de um país.

Com relação à China, não há posição explícita de Pequim acerca da crise na Nicarágua. Em dezembro de 2021, a Nicarágua rompeu suas relações com Taiwan e estabeleceu relações com a China, aderindo à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) em janeiro de 2022 – no primeiro dia de 2022, a China reabriu sua embaixada em Manágua. A relação com a China está associada ao projeto de construção do controverso canal da Nicarágua<sup>251</sup> através do lago homônimo. A construção do canal é um dos motivos de oposição do movimento campesino em relação ao governo Ortega, que, em 2013, criou lei permitindo o confisco de terras indígenas e comunais. Em julho de 2023, os dois países anunciaram a conclusão de negociações de acordo de livre comércio.

Há outros países que apoiam o regime de Ortega, e também alguns casos *sui generis* de entidades estatais com reconhecimento limitado. A Nicarágua mantém relações desde 2008 com a Abecásia e a Ossétia do Sul, territórios *de jure* da Geórgia, mas que reivindicam soberania e mantêm proximidade com a Rússia.

#### g) Política externa recente

Em abril de 2024, a Nicarágua rompeu relações diplomáticas com o Equador, após a polícia desse país invadir a embaixada mexicana em Quito, para prender o ex-vice-presidente Jorge Glas. Glas estava vivendo na missão diplomática mexicana desde dezembro de 2023 e havia tido seu pedido de asilo recém-concedido.

---

<sup>251</sup> Lançado em 2012, o projeto de canal bioceânico da Nicarágua foi concedido por cem anos ao grupo *Hong Kong Nicaragua Canal Development* (HKND), do investidor chinês Wang Jing. Em 2018, a HKND encerrou suas atividades devido a dificuldades financeiras. A resistência ao canal decorre das desapropriações necessárias à sua construção, que afetas principalmente as população mais pobre e indígena; dos riscos ambientais, uma vez que o lago Nicarágua é a principal fonte de água do país; além de críticas de que Ortega estaria entregando o país a uma potência estrangeira.

No contexto do conflito entre Israel e o Hamas na Faixa de Gaza, que eclodiu após os ataques do Hamas de 7 de outubro de 2023, a Nicarágua acionou a Corte Internacional de Justiça (CIJ), em abril de 2024, para que a corte ordene que a Alemanha pare de exportar armas para Israel. Manágua argumentou que Berlim violou a Convenção para Prevenção do Genocídio de 1948 por continuar a enviar armas<sup>252</sup> para Israel, mesmo após a decisão da corte que apontava indícios de genocídio na ação israelense em Gaza. A Nicarágua pediu também que a Alemanha voltasse a financiar a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), já que o país foi um dos que interrompeu as contribuições à agência após Israel acusar funcionários da UNRWA de envolvimento com o Hamas. A Alemanha rechaçou os argumentos nicaraguenses. No fim do mês, a CIJ rejeitou, por 15 a 1, o pedido de medidas provisórias da Nicarágua, mas também recusou o pedido da Alemanha de extinção do processo.

Em outubro de 2024, a Nicarágua rompeu relações diplomáticas com Israel. O governo nicaraguense justificou a ruptura devido aos "ataques de Israel aos territórios palestinos".

---

<sup>252</sup> Em 2023, a Alemanha foi o segundo maior fornecedor de equipamento militar para Israel, com US\$ 353,7 milhões, atrás apenas dos EUA.

## **XV. Triângulo Norte da América Central**

### **a) Definição**

A expressão Triângulo Norte da América Central refere-se a três países da América Central: Guatemala, Honduras e El Salvador.



Fonte: Wikipedia

O termo é usado em referência à integração econômica<sup>253</sup> desses países e seus desafios em comum, incluindo pobreza generalizada, violência e corrupção. A vulnerabilidade econômica e social dos países do Triângulo Norte, envoltos em crises políticas, presença do tráfico de drogas, instabilidade econômica e violência, gera um contexto de pressão migratória para os Estados Unidos (EUA). Ainda que alguns migrantes busquem refúgio ou melhores oportunidades de trabalho em outras nações latino-americanas, a maior parte deles vai aos EUA via México. Nos últimos vinte anos, as administrações estadunidenses vêm auxiliando os países do Triângulo do Norte a administrar os fluxos migratórios irregulares, combatendo a insegurança econômica e a violência. Desde 2014, mais de dois milhões de pessoas deixaram El Salvador, Guatemala e Honduras, adentrando o território mexicano com o objetivo de alcançar os EUA. Os hondurenhos representam a maior parcela dos migrantes do Triângulo Norte interceptados pelas autoridades de fronteira dos EUA, seguidos de perto pelos guatemaltecos e depois pelos salvadorenhos.

O Triângulo Norte é uma das regiões mais pobres do hemisfério ocidental. Em junho de 2021, dados do governo hondurenho mostraram que mais de 70% da população do país vivia abaixo da linha da pobreza.

Crises fitossanitárias, incluindo um surto de ferrugem do café, e crises ambientais, como os furacões em 2020, aumentaram a insegurança alimentar. Além disso, as mudanças do clima devem tornar o cenário ainda mais complexo. Dois exemplos ilustram bem os problemas vindouros. Até 2050, espera-se que a temperatura no triângulo norte da América Central aumente entre 1°C e 2°C, o que afetará a qualidade dos solos, a produtividade da lavoura e o padrão de chuvas. Ademais, até 2100, projeta-se que El Salvador perderá até 28% de sua costa por conta do aumento do nível do mar.

Muitas famílias dependem de remessas internacionais. Tomando como base dados do Banco Mundial de 2019, Honduras recebeu US\$ 5,576 bilhões (23,5% do PIB), El Salvador, US\$ 5,661 (24,1% do PIB), e Guatemala, US\$ 10,656 (14,8% do PIB). Historicamente, a

---

<sup>253</sup> Os três países fazem parte do Mercado Comum Centro-Americano.

corrupção e dificuldades fiscais minaram a capacidade dos governos de fornecer serviços públicos, o que mostra a centralidade desses fluxos monetários.

Muitos dos problemas econômicos da região derivam da violência generalizada. Décadas de guerra civil e instabilidade política deram vazão a um complexo ecossistema criminal que assola os três países, o que inclui a presença de gangues transnacionais como a Mara Salvatrucha (MS-13) e a 18th Street<sup>254</sup> (M-18). Alguns críticos afirmam que as intervenções norte-americanas durante a Guerra Fria contribuíram para a desestabilização da região. As mulheres também migram por conta da violência de gênero.

#### b) Guatemala

A Guatemala, país mais populoso da América Central, com mais de 17 milhões de habitantes, tem consolidado a sua transição democrática desde os anos 1980. O país tem uma longa história de conflitos internos, incluindo uma guerra civil de 36 anos (1960-1996) durante a qual o exército guatemalteco tomou o poder e mais de 200 mil pessoas foram mortas ou desapareceram. Uma constituição foi adotada em 1985, e um governo eleito democraticamente tomou posse em 1986.

Em 2015, Jimmy Morales concorreu à presidência com uma plataforma em favor da transparência do governo e do combate à corrupção. Durante a sua campanha, houve uma série de protestos contra o então presidente Pérez Molina. Contra os esquemas de corrupção de Molina, Morales ressaltava o fato de ser um *outsider*<sup>255</sup>. Ele venceu as eleições com 67% dos votos válidos.

De início, Morales apoiou a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), criada por meio de um acordo entre a Guatemala e a Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006. A CICIG era um órgão independente para apoiar a Procuradoria-Geral da Nação, a Polícia Nacional Civil e outras instituições do Estado na investigação de casos sensíveis e difíceis. O objetivo final do trabalho da CICIG era fortalecer as instituições judiciais nacionais. Em 7 de janeiro de 2019, o acordo entre a ONU e a Guatemala foi rescindido unilateralmente pelo presidente Jimmy Morales, que alegou a participação da CICIG em atos ilegais, abuso de poder e atos contrários à constituição do país. A decisão está ligada a uma série de acusações que Morales e seus familiares sofreram. Em 2017, o irmão e o filho de Morales foram presos acusados de corrupção. No mesmo ano, a CICIG anunciou que pretendia retirar as imunidades do então presidente na medida em que se investigam possíveis violações no financiamento da campanha eleitoral.

Nas eleições presidenciais de 2019, Alejandro Giammattei, médico que foi diretor do Sistema Penitenciário da Guatemala entre 2005 e 2007, venceu a disputa contra a candidata Sandra Torres, ex-primeira-dama da Guatemala, alcançando 1.907.801 votos no segundo turno (57,95%). Giammattei foi eleito com a promessa de impulsionar a economia nacional e gerar empregos, pois, segundo o político, barreiras de prosperidade econômica, e não muros físicos, vão pôr fim à crise migratória. Seu mandato esteve repleto de escândalos, incluindo suspeitas de subornos em obras públicas e irregularidades eleitorais. Como reação, Giammattei empreendeu ofensiva contra o Judiciário e a imprensa. Logo no início de seu mandato, ele também completou o desmantelamento da CICIG, iniciado por seu antecessor. Às vésperas das eleições presidenciais de 2023, na qual Giammattei não pode concorrer em razão da vedação constitucional à reeleição, o principal jornal de oposição do país teve sua circulação interrompida. Em julho de 2022, o fundador do veículo de

---

<sup>254</sup> Conhecida também como Barrio 18, Mara 18, ou La 18.

<sup>255</sup> Antes de se tornar político, Morales havia sido ator e comediante.

imprensa havia sido preso e alega ser perseguido político. Em maio, o líder das pesquisas eleitorais, Carlos Pineda, foi desqualificado do pleito pela Corte Constitucional. Outros dois candidatos já haviam sido desqualificados. Giammattei concluiu seu mandato com uma desaprovação de cerca de 75%.

No pleito presidencial de 2023, surpreendendo os analistas, foram para o segundo turno dois candidatos de oposição: novamente a ex-primeira-dama Sandra Torres, que conquistou 15,8% dos votos no primeiro turno, e, a despeito de figurar em oitavo lugar nas pesquisas eleitorais, o deputado e diplomata Bernardo Arévalo, que conquistou 11,8% dos votos. Torres tem oscilado entre a social-democracia e o conservadorismo, enquanto Arévalo é declaradamente um candidato da centro-esquerda. Após o primeiro turno, a Corte Constitucional suspendeu a certificação dos resultados, em razão de investigações relacionadas a denúncias de possíveis irregularidades que teriam beneficiado Arévalo. Observadores eleitorais da OEA e da União Europeia (UE) não confirmaram a existência de irregularidades que poderiam haver modificado o cenário de segundo turno entre Torres e Arévalo, e diversos países e organizações, incluindo os EUA e a ONU, pediram que fosse respeitado o resultado do primeiro turno. O governo brasileiro emitiu nota afirmando acompanhar com atenção o processo eleitoral em curso na Guatemala, em especial os desdobramentos da decisão da Corte Constitucional e da resolução do Tribunal Supremo Eleitoral, que determinaram a revisão da totalização dos votos do primeiro turno das eleições presidenciais pelas juntas eleitorais do país. Em meados de julho, o Tribunal Supremo Eleitoral da Guatemala, máxima autoridade em matéria eleitoral do país, reafirmou a validade dos resultados do primeiro turno das eleições, e a Corte Constitucional decidiu habilitar a realização do segundo turno, com a participação dos dois candidatos mais votados. Ainda em julho, a Procuradoria da Guatemala realizou uma operação de busca e apreensão na sede do partido *Semilla*, liderado por Arévalo. No segundo turno, Arévalo sagrou-se vencedor, com 59% dos votos. Ele é o primeiro presidente progressista do país.

No início de setembro, o governo brasileiro emitiu nota manifestando grave preocupação com a situação política na Guatemala, após o anúncio da suspensão provisória da personalidade jurídica do *Movimiento Semilla*. O governo brasileiro também saudou a declaração “*Acontecimentos recentes na Guatemala*”, aprovada por consenso no Conselho Permanente da OEA, e conclamou as autoridades guatemaltecas a assegurarem uma transição pacífica e respeitosa dos mandatos conferidos nas urnas, em conformidade com os compromissos democráticos assumidos pelo país.

Em outubro, no contexto de buscas, pedidas pelo Ministério Público local, nas instalações no tribunal eleitoral guatemalteco onde são guardadas as cédulas de votação das eleições de 2023, o Brasil reiterou sua preocupação com as sucessivas perturbações que têm comprometido o normal andamento do processo de transição de poder na Guatemala e, em especial, com tentativas de questionar o processo eleitoral já concluído, com a eleição internacionalmente reconhecida de Arévalo. A operação foi criticada pelos juízes do tribunal eleitoral, que a classificaram como um ato intimidatório para “colocar em dúvida os resultados” do pleito. Em dezembro, o Itamaraty publicou nova nota à imprensa, repudiando as declarações recentes de membros do Ministério Público da Guatemala que indicaram que as atas eleitorais utilizadas nas últimas eleições no país centro-americano “são nulas de pleno direito” por supostas irregularidades administrativas, bem como a indicação de que seria solicitada a suspensão das imunidades do presidente eleito, Bernardo Arévalo. O ministro Mauro Vieira conversou, ainda em dezembro, por telefone, com o presidente eleito e renovou o apoio brasileiro diante das medidas jurídico-administrativas de contestação do resultado do pleito. Recordou, ademais, o posicionamento comum do Mercado Comum do

Sul (MERCOSUL) em favor de um processo de transição harmônico, que foi objeto de comunicado dos Estados Partes durante a Cúpula do Rio.

A posse de Arévalo estava marcada para 14 de janeiro de 2024, mas a cerimônia só aconteceu na madrugada do dia 15, em razão de atrasos nos procedimentos no Congresso da República da Guatemala, o que alimentou o temor de golpe de Estado no país. Diversas autoridades foram à Guatemala para o evento, como os presidentes colombiano, Gustavo Petro, e chileno, Gabriel Boric, além do rei espanhol, Felipe VI. O Brasil fez-se representar pelo vice-presidente, Geraldo Alckmin. Na ocasião, em decorrência dos atrasos para a realização da posse, Alckmin participou de ato organizado pelo secretário-geral da OEA, Luis Almagro, que contou com a participação de outros representantes de países americanos e europeus, dos altos representantes da UE e da Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB). Ainda em janeiro, a justiça da Guatemala proibiu deputados governistas de integrarem a diretoria do Congresso. Os deputados eleitos pelo partido *Semilla* estão sendo tratados, na prática, como deputados independentes, o que significa que não podem integrar nem presidir as comissões da Casa ou sua mesa diretora.

Em novembro de 2024, um juiz criminal na Guatemala ordenou o cancelamento do *Semilla* por supostas irregularidades em sua fundação, em 2017. Segundo um renomado jornalista local, "há um golpe judicial em curso na Guatemala".

Arévalo conta com apoio dos EUA, onde se encontrou com o presidente Biden, em março de 2024, e obteve uma assistência econômica de US\$ 170 milhões. Na OEA, Arévalo pediu que a organização observasse a seleção de novos juizes da Corte Suprema guatemalteca, uma vez que o judiciário do país é próximo à elite política tradicional e, no passado, impediu esforços anticorrupção.

A Guatemala é a maior economia da América Central<sup>256</sup> e, nas últimas décadas, tem tido um crescimento estável. Apesar dessa performance, a desigualdade econômica e a pobreza cresceram, especialmente entre a população rural indígena<sup>257</sup>. Fatores como a corrupção, dificuldades de arrecadação fiscal<sup>258</sup>, fragilidade das instituições públicas e gargalos nos setores de logística e de energia dificultam o desenvolvimento econômico do país. A dificuldade da Guatemala de fornecer serviços básicos à população e de melhorar a qualidade do ensino e da saúde resulta numa mão de obra pouco produtiva, o que também é um obstáculo ao crescimento econômico.

Conflitos fundiários, especialmente aqueles envolvendo áreas de mineração, são endêmicos. O governo vê as minas como uma fonte de renda, mas as populações indígenas normalmente se opõem a essa atividade, alegando que viola os seus direitos ancestrais à terra e retira o seu meio de vida e que o governo não lhes dá voz para decidir como os recursos provenientes da extração mineral deveriam ser usados<sup>259</sup>. O café é um dos principais produtos de exportação da Guatemala. Apesar da importância dessa cultura, a ferrugem do café, preços baixos no mercado internacional e secas têm feito com que muitos agricultores familiares (responsáveis por 80% da produção de café da América Central) abandonem o cultivo e vendam as suas terras.

---

<sup>256</sup> US\$ 86 bilhões. Dados disponíveis em: <https://pt.tradingeconomics.com/guatemala/gdp>.

<sup>257</sup> A parcela da população que vive na pobreza caiu de 56% para 51% entre 2001 e 2006, mas cresceu novamente em 2014 para 59% (tomada apenas a população indígena, esse valor sobe para 79%).

<sup>258</sup> A carga tributária da Guatemala é de 12,6%, enquanto a média latino-americana é de 22,7%, segundo dados de 2016 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

<sup>259</sup> A Guatemala assinou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, que prevê a consulta dos povos indígenas antes da exploração de recursos naturais em suas terras. De acordo com a OIT, o governo da Guatemala concedeu 367 licenças de mineração entre 1996, ano da ratificação da convenção, e 2014, mas fez apenas 60 consultas públicas, todas elas tendo expressado oposição aos projetos.



As rendas secundárias<sup>260</sup> constituem cerca de 10% do PIB nacional, e se estima que esse percentual atingiria 13,8% em 2023. O consumo privado representa 85% do PIB da Guatemala.

Mais de 70 mil guatemaltecos foram devolvidos ao país em 2024. O governo Arévalo teria sinalizado estar aberto a receber cidadãos de outros países da América Central que sejam deportados dos Estados Unidos.

### c) El Salvador

A República de El Salvador é uma democracia representativa presidencial. O seu Poder Legislativo é unicameral. A história recente de El Salvador foi marcada pela guerra civil, entre 1980 e 1992. Após a restauração da democracia, com o processo de paz de Chapultepec (1992), o país manteve quadro de normalidade institucional, com alternância de poder entre os dois principais partidos, a Aliança Republicana Nacional (ARENA), de direita, e a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN), de esquerda, interrompida com a eleição de Nayib Bukele. Embora a economia salvadorenha seja regionalmente relevante, o crescimento econômico do país é tradicionalmente baixo e figura entre seus principais problemas, ao lado de dificuldades relacionadas ao déficit fiscal e ao nível de endividamento. A economia salvadorenha foi dolarizada em 2001. A balança comercial salvadorenha é estruturalmente deficitária devido à necessidade de importação de combustíveis e de bens industriais. Têxteis e calçados constituem os principais produtos de exportação. O seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,674 (2022).

El Salvador tem laços econômicos e históricos com os EUA. Durante os anos 1980, o governo norte-americano gastou bilhões de dólares para apoiar a contrainsurgência em oposição ao movimento de esquerda FMLN. Anos mais tarde, os EUA deram apoio a um acordo de paz que pôs fim ao conflito e incorporou a FMLN no sistema político. A ARENA, de cunho conservador, esteve à frente da presidência de 1989 a 2009, quando foi substituída pela FMLN por dois mandatos consecutivos. Em 2019, contudo, devido ao descontentamento da população por conta da corrupção e da falta de segurança durante as gestões tanto da ARENA quanto da FMLN, os salvadorenhos elegeram o *outsider* Nayib Bukele. Bukele começou sua carreira na FMLN, mas foi expulso do partido em 2017 por violar as regras da agremiação. Empresário e prefeito de San Salvador entre 2015 e 2019, Bukele havia criado um novo partido político, o Novas Ideias, em 2017. O partido acabou por não ser registrado até a segunda metade de 2018, fazendo com que Nayib tivesse de aderir ao partido Grande Aliança pela Unidade Nacional (GANU) para concorrer<sup>261</sup>. Ainda assim, Bukele é o primeiro presidente, desde o fim da guerra civil, que não representa nenhum dos dois principais partidos (ARENA ou FMLN) que governaram por trinta anos.

Em setembro de 2019, Bukele criou a Comissão Internacional contra a Impunidade em El Salvador (CICIES), um mecanismo que contou com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 2021, contudo, o governo salvadorenho pôs fim ao acordo com a OEA e, consequentemente, à CICIES. Bukele alega que o rompimento se deu pelo fato de o secretário-geral (SG-OEA) Luís Almagro ter como assessor o ex-prefeito de San Salvador, Ernesto Muyschondt, processado penalmente no país.

A despeito da popularidade de Bukele, foram feitas críticas às suas tendências autoritárias. Bukele prometeu combater o crime e atrair investimentos, mas a falta de apoio no Congresso levou a choques entre Executivo e Legislativo. Ele lançou mão das mídias sociais para comunicar-se

<sup>260</sup> Antes denominadas “transferências unilaterais”.

<sup>261</sup> Em 2019, Bukele filiou-se em definitivo ao Novas Ideias.

com a população, anunciar políticas, perseguir rivais e exonerar funcionários. Ao longo de 2020, Bukele brigou com o Congresso e a Suprema Corte Salvadorenha a respeito dos fundos destinados ao seu plano securitário e à quarentena no contexto da pandemia de COVID-19. Em fevereiro de 2020, Bukele mandou tropas para cercar a Assembleia Nacional e forçar os parlamentares a aprovarem uma lei anticrime.

Em fevereiro de 2021, o partido Novas Ideias obteve uma supermaioria (56 de 84 assentos) nas eleições parlamentares, o que abriu caminho para que Bukele aumentasse o controle sobre o Legislativo e também sobre o Judiciário. Em maio de 2021, o Novas Ideias apresentou queixas e afastou cinco juízes da Suprema Corte acusados de dificultar a resposta do governo no combate à pandemia. Os parlamentares também afastaram o procurador-geral por supostos laços com a ARENA. Esse mesmo procurador-geral investigava o gabinete de Bukele por corrupção e um suposto acordo com gangues para reduzir a violência. Uma reforma judicial estipulou a aposentadoria compulsória de todos os juízes com mais de 60 anos. Por fim, a nova Câmara Constitucional autorizou Bukele a concorrer a um novo mandato, ainda que a reeleição seja proibida constitucionalmente. Em março de 2022, foi adotado regime de exceção, que permite a tomada de algumas medidas excepcionais pelo presidente. Em fevereiro de 2023, Bukele inaugurou um estabelecimento prisional com capacidade para 40 mil presos, o que dobra o número de vagas do sistema penitenciário. A inauguração foi explorada politicamente como uma grande realização da gestão Bukele, em sua missão contra a criminalidade, em um país que atingiu o topo do *ranking* de encarceramento no mundo, com 2,2% da população maior de 18 anos. O regime de exceção tem sido renovado continuamente<sup>262</sup>. Entre março de 2022 e meados de 2024, ao menos 265 pessoas, incluindo bebês, foram mortas sob custódia de forças policiais durante o estado de exceção. Em junho de 2023, o Ministério Público salvadorenho arquivou investigações relacionadas à maioria das mortes, sob a alegação de que teriam ocorrido por causas naturais. No mesmo mês, o Congresso, controlado pela administração Bukele, reduziu o número de parlamentares e de municípios no país.

Em termos gerais, Bukele parece ter tido sucesso no combate à violência. No início de 2024, 75 mil pessoas, ou 1,7% da população adulta do país, estão presas. A taxa de homicídios no país caiu de 36/100.000 em 2019 para 17,6/100.000 em 2021. Há, contudo, alguns questionamentos a respeito dos números. Primeiro, analistas apontam que o crescente número de desaparecimentos acaba mascarando alguns homicídios. Segundo, ainda que o governo aponte o Plano Controle Territorial<sup>263</sup> como a causa do êxito, alguns críticos afirmam que Bukele negociou com as principais gangues do país, oferecendo melhores condições nas prisões em troca de redução nos homicídios e apoio eleitoral. Muitos líderes de gangues ainda estariam soltos.

Em junho, o partido Novas Ideias registrou Bukele como pré-candidato à reeleição no pleito que ocorreria em fevereiro de 2024. A reeleição, proibida pela Constituição, passou a ser permitida pela Justiça em meados de 2021, depois que os novos magistrados da Câmara Constitucional do Supremo Tribunal, nomeados pelo presidente, aprovaram a medida. Em novembro, o Superior Tribunal Eleitoral formalizou a candidatura de Bukele. Em fevereiro de 2024, Bukele foi reeleito com 83% dos votos. Apesar das críticas aos seus métodos autoritários e das acusações de conluio com gangues, Bukele continua extremamente popular, mas enfrentará

---

<sup>262</sup> Em maio de 2024, o Congresso renovou, pela vigésima sexta vez, a prorrogação do regime de exceção, até junho. Pesquisas recentes mostram que um número cada vez maior de salvadorenhos acha que está protegido sob esse regime e se sente mais seguro com a medida.

<sup>263</sup> Plano criado em 2019 com foco em três áreas: controle dos centros prisionais, interrupção do financiamento do crime organizado e fortalecimento das forças de segurança.

desafios em seu segundo mandato, uma vez que a pobreza continua elevada e o Fundo Monetário Internacional (FMI) descreve a situação fiscal do país como “frágil”. Desde 2019, a pobreza extrema duplicou, e quase metade da população sofre de insegurança alimentar. Além disso, o país continua com o mais alto índice de encarceramento do mundo. A base de Bukele também conquistou 54 dos 60 assentos no Congresso salvadorenho, uma maioria que confere ao presidente, na prática, controle sobre o Legislativo.

Em abril de 2024, o Congresso de El Salvador aprovou uma emenda constitucional que permite maior rapidez e menos influência dos outros poderes em futuras reformas na Constituição. Opositores temem que essa alteração possibilite Bukele a perpetuar-se no poder, caso abra caminho para outra emenda, que autorize reeleições indefinidas.

O PIB de El Salvador sofreu uma retração de 7,9%, e o país perdeu cerca de 20% dos postos de trabalho formal em 2020 por conta da pandemia. O governo de Bukele lançou um pacote de US\$ 3 bilhões de investimentos, financiados com empréstimos multilaterais, com o intuito de socorrer governos locais, apoiar famílias e pequenas empresas, distribuir vacinas e combater a insegurança alimentar. A economia do país cresceu 10,3% em 2021, especialmente por conta do fluxo de rendas secundárias<sup>264</sup> e da recuperação do setor secundário. Ainda que o país tenha crescido pouco menos de 3% em 2022 e em 2023, o endividamento público e os baixos níveis de investimento são um obstáculo ao crescimento sustentado de El Salvador. A escassez de investimentos privados contribui para a baixa produtividade e os altos índices de informalidade, problemas esses que limitam o desenvolvimento.

Em setembro de 2021, El Salvador adotou o *bitcoin* como moeda nacional em paralelo ao dólar. A decisão, segundo o governo, reduziria os custos de remessas internacionais, promoveria a inclusão financeira, atrairia recursos de investidores de criptomoedas e reduziria a dependência da política monetária norte-americana. Há, contudo, uma outra motivação. A grande popularidade de Bukele está ligada a um aumento dos gastos públicos sem a contrapartida do aumento de impostos. Sendo uma economia dolarizada, El Salvador não pode financiar seu déficit via emissão monetária, o que o faz olhar para outras fontes de renda. Por conta do crescente autoritarismo de Bukele, os EUA têm redirecionado os seus fundos de ajuda externa para grupos da sociedade civil. Assim, a lei do *bitcoin* parece ter sido feita para injetar *bitcoins* na economia, marcá-los como dólares e pegar os dólares de fato para pagar a dívida. Para os salvadorenhos, o plano parece uma tentativa de desdolarização mascarada. Além disso, os intentos de Bukele parecem ter malogrado. O governo criou um aplicativo de pagamentos em criptomoeda, Chivo Wallet, e ofereceu US\$ 30,00 para quem o baixasse. Apesar do sucesso inicial, poucos são aqueles que continuaram usando o Chivo depois que os US\$ 30,00 acabaram. Ainda, com a forte queda do preço do *bitcoin* até meados de 2022, as participações do governo na criptomoeda perderam cerca de 60% do seu valor. Em dezembro de 2024, El Salvador e FMI anunciaram um acordo de empréstimo de US\$ 1,4 bilhão, que prevê, ainda, que o governo salvadorenho não poderá exigir que todas as empresas operando no país aceitem bitcoin como forma de pagamento.

#### d) Honduras

Quinto país mais populoso da América Central e Caribe, superado por Guatemala, Cuba, República Dominicana e Haiti, Honduras tem sofrido com instabilidade política e autoritarismo durante boa parte de sua história. Os militares têm tido um papel importante na política hondurenha e estiveram à frente do governo entre 1963 e 1982. A atual Constituição do país instituiu uma

---

<sup>264</sup> As rendas secundárias representaram cerca de 25% do PIB salvadorenho em 2021.

democracia representativa e a divisão dos poderes entre o Executivo, liderado pelo presidente, o Legislativo, composto por um Congresso unicameral com 128 assentos, e um Judiciário encabeçado pela Suprema Corte. Na prática, contudo, o processo legislativo tende a ser capitaneado pelo Executivo, e o Judiciário é alvo constante de intimidação e politização.

O sistema partidário hondurenho, tradicionalmente controlado pelo Partido Liberal (PL) e pelo Partido Nacional (PN)<sup>265</sup>, fraturou-se na década passada. A liderança de ambos os partidos apoiou o golpe de 2009 que forçou o então presidente Manuel Zelaya ao exílio. Zelaya havia sido eleito como uma voz moderada dentro do PL, mas acabou adotando um modelo de governo mais populista, além de advogar a convocação de uma Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Lei Maior. Muitos membros do PL abandonaram o partido após o golpe e se juntaram a Zelaya depois de seu retorno do exílio para fundar o partido de centro-esquerda Liberdade e Refundação (LIBRE). Esse racha no PL acabou beneficiando o PN, que detinha maioria parlamentar e controlava a presidência até 2022, quando Xiomara Castro, do LIBRE, esposa de Zelaya, assumiu a chefia do Executivo.

Juan Orlando Hernández Alvarado, do PN, governou Honduras de janeiro de 2014 a janeiro de 2022. A sua presidência foi marcada por um aumento da influência das organizações evangélicas conservadoras nas decisões governamentais. No início de 2021, a proibição total do aborto e do casamento entre pessoas do mesmo sexo foi consagrada na Constituição. A sua reeleição foi marcada por polêmicas. Além de a Constituição hondurenha proibir explicitamente a reeleição<sup>266</sup>, uma série de irregularidades fizeram com que observadores da OEA questionassem os resultados oficiais<sup>267</sup>. Os protestos que se seguiram após o resultado do pleito deixaram um saldo de 23 mortos.

As Nações Unidas procuraram facilitar a reconciliação após as eleições. Membros dos três principais partidos (PL, PN e LIBRE) chegaram a 169 pontos de consenso que abrangiam direitos humanos, reformas eleitorais e constitucionais. Em janeiro de 2019, o Congresso hondurenho aprovou um pacote de mudanças que reformou parcialmente o processo eleitoral. O Escritório de Registro Nacional foi reestruturado, a Autoridade Eleitoral foi dissolvida e foram criadas duas instituições – um conselho nacional eleitoral, para organizar e supervisionar as eleições, e uma corte eleitoral para mediar litígios. Ainda que muitos analistas recomendassem a despolitização dessa nova estrutura, o conselho e a corte têm representantes do PN, do PL e do LIBRE.

Durante a administração de Hernández, houve uma série de protestos por conta de desvios de fundos da saúde pública e da aposentadoria. Os hondurenhos pediam o estabelecimento de uma organização internacional de combate à corrupção no país. Hernández relutou em criar um órgão independente e com mandato amplo como a CICIG, mas negociou um arranjo mais restrito com a OEA.

Em janeiro de 2016, foi lançada a *Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras* (MACCIH), cujo mandato era dar suporte e fortalecer as instituições hondurenhas a prevenir, investigar e punir atos de corrupção. A missão defendeu várias reformas no arcabouço legal hondurenho, incluindo a criação de cortes anticorrupção com jurisdição nacional. Representantes da MACCIH também trabalharam com autoridades hondurenhas na investigação e julgamento de casos envolvendo funcionários de alto escalão. No total, 112 pessoas foram julgadas, incluindo ministros, parlamentares e outros funcionários do governo. No primeiro desses

---

<sup>265</sup> Ambos considerados partidos de centro-direita.

<sup>266</sup> Hernández só conseguiu concorrer à reeleição por conta de uma decisão da Suprema Corte.

<sup>267</sup> Hernández venceu Salvador Nasralla, do LIBRE, por uma margem bastante estreita (42,9% contra 41,4%).

casos, a ex-primeira-dama Rosa Elena Bonilla de Lobo (2010-2014) foi condenada a 58 anos de prisão por desvio de fundos.

Ainda que contasse com o apoio da população, a MACCIH sofreu com a oposição da elite política e econômica. O Congresso, por exemplo, tentou atrasar as reformas propostas pela MACCIH e minar as investigações do órgão. Em janeiro de 2020, o mandato da MACCIH não foi renovado pelo então presidente Hernández, o que levou ao fim da missão. A partir de então, ele reafirmou o seu compromisso com a luta contra a corrupção ao requerer ao Congresso fundos para contratar mais funcionários para atuar nessa área. No entanto, a Suprema Corte anulou a condenação de Elena de Lobo em março de 2020, um claro retrocesso.

No tocante à economia, a agricultura ainda é importante, representando cerca de 13% do PIB hondurenho e empregando cerca de 26% da mão de obra nacional, mas a economia do país se diversificou desde os anos 1980, visto que sucessivas administrações privatizaram estatais, baixaram impostos e tarifas e ofereceram incentivos para atrair investimentos externos. Essas políticas acabaram impulsionando a exportação de produtos não tradicionais, como frutos do mar e óleo de palma.

Durante o seu mandato, a prioridade de Hernández foi reduzir o déficit público. Em 2014, ele negociou um acordo de três anos com o FMI, prometendo reduzir o déficit do setor público não financeiro de 7,5% do PIB para 2% em troca de US\$ 189 milhões em financiamento. Em 2017, o déficit caiu para menos de 1% do PIB. Em 2019, mais um acordo com o FMI foi assinado, que previa US\$ 311 milhões para auxiliar nos esforços de estabilidade macroeconômica e nos investimentos públicos tanto no setor elétrico quanto em políticas sociais. Ainda, Hernández também começou a colocar em prática um plano para estabelecer Zonas para Emprego e Desenvolvimento Econômico (ZEDEs)<sup>268</sup>. A despeito dos esforços, os números mostram que o investimento externo caiu de US\$ 1,4 bilhão em 2014 para cerca de US\$ 500 milhões em 2019, por conta da instabilidade política. Além disso, ainda que a economia hondurenha tenha crescido por volta de 3,7% a.a. nos últimos anos, 48% dos hondurenhos vivem abaixo da linha da pobreza.

Poucas semanas após deixar a presidência, Hernández, outrora grande aliado dos EUA na “guerra às drogas”, foi indiciado por autoridades norte-americanas e extraditado para os EUA. Em março de 2024, o ex-presidente foi condenado por tráfico de drogas em uma corte dos EUA e deve passar o resto de sua vida preso. Em junho, foi sentenciado a 45 anos de prisão e ao pagamento de uma multa de US\$8 milhões. O irmão de Hernández, o ex-parlamentar Juan Antonio Hernández, foi condenado pela mesma corte norte-americana por crimes relacionados ao tráfico de drogas, sendo condenado a prisão perpétua. O ex-presidente nega os crimes e afirma que o processo é uma vingança promovida pelo crime organizado e por seus adversários políticos.

A violência é outro problema que assola o país. A pobreza e a falta de oportunidades levam muitos jovens a serem recrutados por gangues como Mara Salvatrucha (MS-13) e Barrio 18. Essas organizações estão envolvidas com tráfico de drogas<sup>269</sup> e extorsão e são responsáveis por grande parte dos homicídios que acontecem em Honduras. Para combater as gangues, foram criadas a Polícia Militar de Ordem Pública (PMOP), em 2013, ligada ao Ministério da Defesa, e um grupo de policiais com treinamento militar, a Tropa de Inteligência e Grupos de Resposta Especial de Segurança (TIGRES). Em junho de 2023, diversas detentas morreram em um conflito entre integrantes de ambas as gangues. Como resultado da escalada de violência nas prisões do país,

---

<sup>268</sup> As ZEDEs se assemelham a outras zonas de livre comércio, como as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) chinesas.

<sup>269</sup> Honduras é um país de trânsito por conta de sua localização estratégica: fica entre países produtores na América do Sul e os EUA.

Castro iniciou uma operação para tentar pacificar as penitenciárias e passou o seu controle para as mãos da PMOP.

Xiomara venceu as eleições presidenciais de 2021 com quase 52% no primeiro turno. Em seus primeiros meses de governo, Xiomara prometeu gratuidade da conta de luz daqueles que consumissem menos de 150 kWh por mês. Além disso, ela bloqueou novas concessões a mineradoras. Alguns críticos pontuam, contudo, que Xiomara tem organizado um governo no qual a sua família tem uma participação central. Por exemplo, Zelaya é um dos principais conselheiros da presidência, o que é visto como nepotismo.

A grande alteração da política externa hondurenha promovida pela presidenta Xiomara Castro foi a mudança no reconhecimento da República da China (RoC, na sigla em inglês), nacionalista, para a República Popular da China (RPC), comunista, que culminou, durante visita da mandatária, em junho de 2023, com a abertura de embaixada em Pequim. Durante a visita, a presidenta Xiomara Castro pediu apoio da China para a entrada de Honduras no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês).

Em junho de 2024, o governo hondurenho anunciou um pacote de medidas de combate à criminalidade que inclui a construção de um “mega-presídio” para vinte mil detentos, aos moldes daqueles implementados por Nayib Bukele, no vizinho El Salvador. O Código Penal deve ser reformado pelo parlamento, passando a designar as gangues criminosas como “terroristas” e prevendo julgamentos coletivos. A chefia da polícia ordenou uma série de prisões e operações contra o crime organizado e o narcotráfico. Desde dezembro de 2022, Honduras está sob estado de emergência, que suspendeu dispositivos constitucionais, para reprimir a criminalidade.

Em setembro, a presidente Castro anunciou que seu país denunciará um acordo de extradição com os EUA, que estaria sendo utilizado na intervenção em assuntos internos hondurenhos. No mesmo mês, a presidente foi pressionada a renunciar ao cargo, em razão de denúncias de corrupção atreladas à negociação, por seu cunhado, de pagamentos a um traficante de drogas condenado pela justiça.

Em janeiro de 2025, a presidente Castro anunciou que ordenaria o fechamento das bases militares dos EUA no país, caso o presidente Donald Trump cumpra a ameaça de realizar deportações em massa de hondurenhos. Segundo a chancelaria local, cerca de 250 mil hondurenhos estariam ameaçados pela medida.

## XVI. Panamá



Fonte: Maço Ostensivo do Itamaraty

### a) Características gerais

A República do Panamá conta com uma área de 29,120 km<sup>2</sup> e com uma população de 4,45 milhões de pessoas. Apesar do tamanho reduzido, o país ocupa localização estratégica nas Américas. De fato, constitui-se como elo, por um lado, entre a América do Norte e a América do Sul e, por outro lado, entre os oceanos Pacífico e Atlântico. Além disso, o país controla o canal do Panamá, uma das rotas marítimas e comerciais mais importantes do mundo. Demograficamente, caracteriza-se pela diversidade étnica, com traços indígenas, africanos e europeus.

Desde o fim da ditadura de Noriega (1983-1989), o Panamá consolidou-se como uma república presidencialista, com Poder Legislativo unicameral, exercido pela Assembleia Nacional, e sistema democrático sólido. Realiza eleições democráticas, livres e justas – em turno único e para um mandato de cinco anos –, que têm ocorrido, nas últimas décadas, em clima pacífico e com regularidade e alternância de poder. O país não possui Exército tradicional, mas apenas forças policiais e de segurança, porque decidiu, ao final do regime militar, abolir as Forças Armadas como meio de, segundo a elite política nacional, fortalecer a democracia. As liberdades civis e os direitos políticos também são respeitados, existe livre imprensa, e as organizações sociais manifestam-se vigorosamente. Por fim, a legislação panamenha é considerada avançada no tocante à proteção dos direitos dos povos indígenas, uma vez que reconhece a autonomia de cinco comarcas indígenas (que cobrem 22% do território nacional) e busca proteger os direitos dos povos indígenas com relação a identidade, língua, educação, autonomia político-administrativa e judicial (com limitações) e posse da terra. Ainda assim, as desigualdades regionais, principalmente entre as grandes cidades modernizadas e as áreas indígenas, representam um desafio constante das lideranças panamenhas. Desde 2024, o país é liderado pelo presidente José Raúl Mulino.

Em termos econômicos, o país possui, há alguns anos, a economia mais dinâmica da América Latina. Em 2022, registrou um produto interno bruto (PIB) de US\$ 71 bilhões e um

crescimento real de 7,5%. A projeção para 2024 é de um PIB de US\$ 87 bilhões. O setor mais importante é o de serviços, responsável por 80% do produto interno. Destaca-se, entre as principais atividades do setor, os segmentos de transporte marítimo e aéreo (principalmente a exploração do canal), serviços bancários internacionais, formação de *offshores*, turismo, comunicações e comércio (a exemplo da zona de livre comércio de Colón). O dinamismo do setor é facilitado pela utilização do dólar norte-americano como moeda nacional e pelo estreitamento das relações entre bancos dos dois países, o que facilita a realização de transações internacionais e de serviços financeiros. Em contrapartida, o Panamá enfrenta sérios desafios políticos, como o combate a corrupção, lavagem de dinheiro e terrorismo, e socioeconômicos, como o elevado grau de desigualdades sociais e regionais e a alta incidência de carências e pobreza em áreas indígenas. O atual presidente Cortizo (2019-2024) prometeu, em campanha, endereçar esses problemas; contudo não tem obtido grandes êxitos.

#### b) Formação do Estado Nacional

A formação do Estado-nação panamenho teve repercussões significativas na geopolítica global. Em 1821, declarou-se independente em relação ao Império Espanhol, separou-se do Vice-Reino do Peru e integrou-se à Grã-Colômbia de Simón Bolívar, ao lado de Venezuela, Colômbia e Equador. Cinco anos depois, sediou o I Congresso Interamericano, convocado por Bolívar no intuito de unir politicamente as Américas – sem êxito. Na virada do século, o país foi formalmente estabelecido, graças ao apoio dos Estados Unidos (EUA), que visava à construção de um canal interoceânico e enfrentava resistências da Grã-Colômbia.

Assim, em 3 de novembro de 1903, o Panamá proclamou a independência e firmou o Tratado Hay-Bunau-Varilla (1903), que concedeu aos EUA o controle da Zona do Canal do Panamá, em troca do reconhecimento de sua soberania e de compensações financeiras. O acordo também estabeleceu presença duradoura dos EUA no país, impactando profundamente a política e a economia a partir de então. Após décadas de controle, e motivado por insatisfações populares, o ditador militar Omar Torrijos firmou com o presidente Jimmy Carter o Tratado Torrijos-Carter de 1977. O acordo estabeleceu cronograma para transferir, gradualmente e até o final do século, a soberania do canal ao Panamá. Assim, em 31 de dezembro de 1999, o país assumiu plenamente o controle do canal, marcando o fim de mais de 85 anos de domínio americano sobre a estratégica via navegável.

Entre 1968 e 1989, o Panamá foi liderado por uma ditadura autoritária, repressiva e violadora dos direitos humanos. O regime foi instaurado mediante golpe de Estado orquestrado por Boris Martínez, então comandante da Guarda Nacional, que liderou a ação contra o presidente eleito Arnulfo Arias. Destaca-se, nesse período, o regime de Manuel Noriega, líder militar conhecido pelo seu autoritarismo e por seus vínculos com o tráfico internacional de drogas, relação que elevava as tensões com os EUA. Consequentemente, em 1989, Noriega foi deposto por intervenção norte-americana, via Operação *Just Cause*, que se justificou na ideia de combater a deterioração da situação política e dos direitos humanos do país, mas recebeu diversas críticas internacionais pelo uso da força unilateral. Em dezembro do mesmo ano, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou duas resoluções a respeito do tema: a primeira lamentou a invasão e solicitou a retirada das tropas; a segunda condenou a entrada de forças especiais norte-americanas na embaixada da Nicarágua, considerada uma violação do *status* diplomático. Logo após a operação, Washington tomou as medidas necessárias para renunciar ao controle do canal do Panamá dentro do prazo acordado, preparou-se para retirar suas tropas e forneceu um generoso



pacote de ajuda financeira para reconstruir partes do país afetadas pelos combates. Desde então, a República do Panamá conta com democracia sólida e eleições regulares.

### c) Situação nacional

Em 5 de maio de 2019, o presidente Laurentino “Nito” Cortizo foi eleito para chefiar o sétimo governo civil do Panamá desde a intervenção militar dos EUA de 1989. Sua vitória foi estreita: recebeu 33,35% dos votos em uma disputa de sete candidatos. O PRD de Cortizo também conquistou 35 assentos na Assembleia Nacional e formou uma coalizão com o Movimento Nacional Republicano Liberal (Molirena), detentor de cinco assentos, o que garantiu maioria legislativa ao governo. Sob uma plataforma de centro-esquerda, Cortizo buscou governar em meio a desafios econômicos e sociais, enfrentando expectativas de uma população ávida por mudanças. As principais questões que o país enfrenta na atualidade são: sua imagem como paraíso fiscal, os protestos em massa, a seca no canal e a onda migratória na região de Darién.

Em maio de 2024, José Raúl Mulino foi eleito presidente, com 35% dos votos. A Suprema Corte do país só autorizou Mulino a participar das eleições dois dias antes do pleito, a despeito de sua candidatura não ter decorrido de eleições primárias. Mulino era o candidato do ex-presidente Ricardo Martinelli, que foi condenado a mais de dez anos de prisão, o que o tornou inelegível, e está asilado na embaixada da Nicarágua no Panamá desde março.

### i. Paraíso fiscal

O histórico do Panamá como paraíso fiscal remonta a 1919, quando, em busca de oportunidades econômicas, autorizou navios estrangeiros a registrarem-se no país e a navegarem sob sua bandeira, de forma a evitar impostos e regulamentações. Gradativamente, elaborou série de leis frouxas no tocante à constituição de empresas, o que resultou no *boom* de *offshores* da década de 1970. Atualmente, o país possui 370 mil empresas internacionais, o terceiro maior número do mundo depois das Ilhas Virgens Britânicas e de Hong Kong. O Panamá também possui o maior sistema bancário da América Central, maior até do que o de alguns países desenvolvidos como Itália e Japão. O grande diferencial do país como paraíso fiscal é o fato de ter-se especializado na criação de fundações *offshore*, que são isentas de impostos e se beneficiam de rigorosas normas de privacidade e de sigilo, com penalidades previstas em lei para as instituições que descumprirem essas garantias.

Em 2016, os vazamentos dos chamados *Panamá Papers* expuseram graves problemas do sistema, como evasão fiscal, corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo grandes empresas, como Petrobras e Siemens, e desvios para financiamento ao terrorismo. Revelou, também, que cidadãos panamenhos “alugam” seus nomes para serem usados como diretores de uma empresa de fachada, a fim de esconder a verdadeira propriedade – o banco norueguês DNB, por exemplo, valeu-se de apenas três panamenhos para servir de fachada para quatro mil empresas. Em resposta ao escândalo, a União Europeia (UE), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Grupo de Ação Financeira (GAFI) incluíram o Panamá em suas respectivas listas negras sobre países e jurisdições considerados de alto risco em termos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

O governo do presidente Cortizo tem mobilizado esforços no sentido de solucionar o problema: adotaram-se critérios no marco da OCDE, e promulgou-se, em 2019, legislação que criminaliza a evasão fiscal e a tipifica como precedente de lavagem de dinheiro. Em 2021, contudo,

o vazamento *Pandora Papers* confirmou a escala da evasão fiscal no país e evidenciou a fragilidade das reformas que o atual presidente empreendia. A regulamentação de atividades financeiras e empresariais ainda é frouxa, e o país resiste em assinar tratados de cooperação em questões fiscais com outros países, o que dificulta a solução do problema. O impacto desses escândalos foi bastante negativo para o setor financeiro local. Entre 2016 e 2019, registrou-se o fechamento de doze bancos, e a abertura de apenas dois. Os ativos líquidos do setor também estão em queda.

## ii. Os protestos nacionais

Nos últimos anos, protestos em massa têm eclodido em nível nacional. Em 2022, sindicatos de professores iniciaram manifestação contra o aumento do custo de vida e a falta de investimentos em educação. Rapidamente, grupos de direitos indígenas e associações industriais juntaram-se ao movimento, transformando-o em um dos maiores protestos nacionais desde a queda do ditador Noriega, em 1989. Novas críticas, como à pobreza, à desigualdade e à corrupção, foram incorporadas às manifestações. Na tentativa de acalmar os ânimos, o governo anunciou uma série de medidas de controle de preços – do combustível e de alguns alimentos, por exemplo – agravando o déficit fiscal. Além disso, barricadas indígenas foram instaladas em todo o país, paralisando os transportes e gerando problemas de mobilidade humana e de escassez de alimentos, com perdas de mais de US\$ 500 milhões para o sector agrícola.

No ano seguinte, novas manifestações populares paralisaram o país. O estopim foi a publicação de um novo contrato assinado entre o governo e a mineradora canadense *First Quantum Minerals* (FQM), que permitiria à Cobre Panamá, uma subsidiária da FQM, operar, durante pelo menos vinte anos, uma gigantesca mina de cobre a céu aberto numa selva biodiversa do país. Além da exigência pelo fim do contrato, ouviam-se clamores contra a corrupção e a falta de transparência governamental e em favor de maior responsabilização do governo e de melhores serviços públicos. No fim, a Suprema Corte decidiu que o acordo era inconstitucional e anulou, por unanimidade, o contrato. O Congresso então aprovou, em outubro de 2023, um novo acordo, mais favorável ao Panamá e que incluiu um enorme aumento nos *royalties* percebidos. Ainda assim, críticas persistem, com denúncias de que o contrato teria sido proposto por um governo com fraca credibilidade e aprovado por legisladores que são amplamente considerados corruptos.

Os protestos impactaram o resultado das eleições presidenciais de maio de 2024, uma vez que revelam os descontentamentos populares com a classe política tradicional. No caso do presidente Cortizo, apesar de ele não poder-se reeleger, seu partido, o PRD, enfrentou uma rejeição popular de 81%, e seu candidato terminou com menos de 6% no pleito.

## iii. A seca no canal do Panamá

O canal do Panamá foi inaugurado em 1914 e administrado pelos EUA até 1999. Atualmente, é gerido pela Autoridade do Canal do Panamá (ACP). Foi ampliado em 2006, via projeto que duplicou a capacidade do canal, e em 2016, quando se construíram bacias economizadoras de água, que reduziram as necessidades hídricas do canal. O Panamá é um dos países mais chuvosos do mundo, e as chuvas que recebe (191 cm por ano) fornecem muita água doce para o lago Gatún (reservatório artificial próximo ao canal) e para o canal.

Em anos recentes, os extremos climáticos têm prejudicado as atividades do canal. Em 2023, o país foi afetado por uma seca sem precedentes, resultante de um *El Niño* (temperatura quente da

superfície do Oceano Pacífico) bastante severo. Assim, os níveis de água do canal estão mais baixos do que nunca, o que dificulta a passagem de navios e traz consequências graves para a economia do país, que depende fortemente do canal, e para a logística internacional, uma vez que 5% do comércio marítimo mundial passa pelo canal.

Em resposta, a ACP tem adotado controles rigorosos sobre o trânsito de navios no canal, bem como medidas drásticas de poupança de água. Já empresas de transporte marítimo têm buscado rotas alternativas. A primeira delas seria o canal de Suez, mas o Oriente Médio está conflagrado, e os *houthis* têm atacado navios mercantes no mar Vermelho. As outras duas possibilidades são o estreito de Magalhães, no Chile, e o cabo da Boa Esperança, na África do Sul, ambas muito mais distantes e custosas.

Nesse cenário, o governo panamenho tem buscado soluções de longo prazo que possam mitigar os efeitos das mudanças climáticas sobre o canal, como a construção de novo reservatório de abastecimento hídrico, projeto altamente polêmico e alvo de críticas pelos ambientalistas do país. Enquanto isso, países têm procurado construir alternativas na América Latina, como um canal interoceânico na Nicarágua, uma ferrovia interoceânica na Colômbia, o Corredor Rodoviário Bioceânico entre Chile, Paraguai, Argentina e Brasil, entre outros. Em 2023, o México inaugurou parte de um projeto ferroviário de US\$ 2,8 bilhões, para competir com o canal do Panamá por meio do transporte de mercadorias entre os oceanos Pacífico e Atlântico. Sua capacidade ainda é insuficiente, entretanto, para ameaçar o canal do Panamá.

Em dezembro de 2024, Trump ameaçou exigir a devolução do canal do Panamá aos EUA "em sua totalidade e sem questionamentos", caso o Panamá não consiga garantir uma "operação segura, eficiente e confiável". O presidente do Panamá, José Raúl Mulino, repudiou a declaração e disse que o canal não está submetido ao controle de nenhuma potência.

#### iv. A imigração no Tampão do Darién

A questão migratória na região de Darién, também conhecida como “Tampão de Darién”, representa uma preocupação humanitária e de segurança tanto para o Panamá quanto para a região como um todo. Localizada na fronteira com a Colômbia, essa vasta área selvagem enfrenta problemas significativos devido à recente migração em grande escala em direção ao Norte. Recursos substanciais são dedicados ao registro, rastreamento biométrico e resgate dos migrantes em perigo, mas a questão segue desafiando a patrulha fronteiriça panamenha. Em 2022, mais de 250 mil migrantes atravessaram a região, incluindo venezuelanos, equatorianos, haitianos, cubanos e outros. Os números continuaram a aumentar em 2023, com mais de 520 mil migrantes atravessando o Panamá. Um dos fluxos mais prominentes via Darién é o de cidadãos chineses, que entram na América do Sul pelo Equador, país que não exige vistos, e iniciam sua viagem até a América do Norte através da fronteira entre Colômbia e Panamá.

As preocupações são múltiplas. Os migrantes sofrem condições terríveis: o trajeto é de mata densa e fechada, extremamente penoso; há altos riscos de contaminação de doenças; e a criminalidade é generalizada, incluindo roubos, agressões e violência sexual. Muitos pagam contrabandistas para guiá-los pelas partes mais difíceis da rota terrestre, ou para entrar na América Central de barco. As aldeias indígenas da região, por sua vez, não estão preparadas para receber os migrantes. Além disso, observa-se a formação de uma economia paralela e altamente lucrativa (“lucros predatórios”, que aumentam conforme a travessia se torna mais difícil) em torno da migração transnacional, que conta com a atuação de diversos grupos. Sobretudo na parte colombiana, o Clã do Golfo, o maior sindicato criminoso do país, atua ativamente na região,

exigindo taxas dos migrantes e impondo regras para evitar o roubo e a agressão, o que garante certa ordem. No lado panamenho, a situação é mais anárquica, uma vez que a região é desprovida de autoridades estatais ou de um único grupo criminoso dominante.

Assim, tanto contrabandistas ilegais quanto empresas transportadoras legais buscam atender os imigrantes, desesperados por segurança e por oportunidades econômicas. Indígenas também participam do mercado, realizando serviços de *ferry*. Há diversas práticas fraudulentas, como o caso do “falso Western Union”, que é gerido por habitantes locais que atuam como intermediários e exigem que os familiares dos migrantes transfiram recursos para suas contas pessoais na empresa de serviços financeiros Western Union, antes de repassarem o dinheiro ao imigrante, cobrando altas taxas de retirada.

Os transportes também são um problema. Logo depois de atravessarem Darién, os migrantes enfrentam novas dificuldades no Centro de Recepção *Lajas Blancas*, onde são obrigados a esperar no posto do Serviço Nacional de Fronteiras do Panamá (Senafront) até conseguirem pagar caro por um ônibus (em torno de US\$ 40) ou obterem um dos cobiçados assentos gratuitos em um ônibus que os leve à fronteira com a Costa Rica. Essas companhias de transporte são organizadas pelo governo, que se exime de contratá-las, mas decide quem pode operar. Os serviços são ruins e perigosos, a exemplo do escândalo de 2023, quando o acidente de um desses ônibus levou 44 pessoas à morte. A presença do governo em Darién é limitada, com as comunidades locais enfrentando pobreza apesar dos lucros gerados pela migração. Por fim, a economia de Darién é altamente concentrada: as comunidades permanecem pobres, apesar das grandes somas de dinheiro; e é difícil rastrear para onde vão os recursos.

O governo panamenho concentra-se em tornar o movimento de migrantes rápido e invisível para seus cidadãos, adotando uma abordagem de “fluxo controlado”. Ainda assim, tem cooperado estreitamente com países vizinhos, especialmente Colômbia e Costa Rica, para regular o fluxo de migrantes e processar os contrabandistas. Em 2022, assinou-se a Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção na Cúpula das Américas, e, no ano seguinte, Panamá, Colômbia e EUA anunciaram uma campanha coordenada de dois meses, para combater o contrabando de migrantes através do Darién, além de esforços de longo prazo para impedir a migração irregular através da região.

Em julho de 2024, o presidente recém-eleito, José Raúl Mulino, prometeu alterar a política de “fluxo controlado” e fechar a rota migratória por Darién, embora, após a eleição, tenha retrocedido em seu plano de construir um muro em meio à selva. Mulino também se comprometeu a deportar todos os migrantes, a maioria venezuelanos, que forem capturados tentando fazer a travessia como parte de um novo acordo com os EUA, os quais se comprometeram a bancar a repatriação. Em agosto, o Panamá começou a deportar, com patrocínio dos EUA, migrantes indocumentados, inicialmente colombianos com antecedentes criminais, que tentam cruzar o Darién. Em outubro, o governo Mulino editou decreto que prevê a cobrança de multas vultosas de imigrantes que entrarem no país de maneira irregular, os quais, caso não possam pagar, serão deportados.

Entre janeiro e outubro 2024, foi registrado o recorde (3,8 mil) de crianças sozinhas atravessando o estreito de Darién. No mesmo período, o total de pessoas fazendo a travessia foi de 286 mil.

#### d) Política externa

Atualmente comandada pela chanceler Erika Mouynes, a política externa do país orienta-se por forte viés internacionalista. Nesse aspecto, a posição geoestratégica e a condição de importante *hub* aéreo conferem vantagens que o país tem procurado aproveitar. Conta com presença marcante de mais de trinta agências e de escritórios da Organização das Nações Unidas (ONU), além de numerosas representações de entidades não governamentais e de mais de 170 empresas multinacionais. Além disso, bancos regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), exercem papel importante no apoio ao desenvolvimento e ao financiamento de políticas públicas no país. O Panamá busca, também, ocupar posições no sistema multilateral, com o lançamento de várias candidaturas, inclusive ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Os principais temas atualmente em destaque na política externa panamenha são: a promoção da imagem do Panamá como um destino para “investimentos seguros”, como um *hub* mundial multissetorial (logístico, aéreo, financeiro e digital) e como um centro de negócios internacionais; o respeito ao Direito Internacional, à soberania e à não intervenção e à solução pacífica de controvérsias; a agenda ambiental, de defesa do meio ambiente e de combate à mudança do clima; o incentivo à cooperação internacional para consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); a prevenção e a assistência humanitária em situações de desastres naturais; a preocupação em relação aos fluxos migratórios pelas Américas, que têm forte impacto no país; o acesso à saúde e a vacinas; e os direitos da mulher. No tocante às relações bilaterais, ressalta-se, no âmbito internacional, o relacionamento estratégico com os EUA e com a China e, no entorno regional, as preocupações com relação à Nicarágua e à Venezuela.

##### i. Relações com os Estados Unidos

As relações entre Panamá e EUA são estreitas e decorrem de um longo processo histórico que engloba a independência do país (1903), os vínculos desenvolvidos quando o canal esteve sob controle dos EUA (1914-1999) e as importantes instalações militares norte-americanas que acolheu naquele período. Atualmente, os EUA detêm posição central nas relações externas panamenhas. De fato, são o segundo maior investidor do país – em 2019, registraram-se US\$ 9,13 bilhões em investimentos, além da presença de mais de 200 empresas –, com os recursos destinados, principalmente, aos *holdings* não bancárias, ao comércio atacadista e ao setor minerador. Os EUA também são o principal usuário do canal do Panamá, representando 78,5% da carga transportada e 68% do trânsito de embarcações. Em termos comerciais, são o primeiro parceiro comercial do Panamá, sobretudo desde 2012, quando o acordo de livre comércio entrou em vigor e liberalizou significativamente as trocas bilaterais. Apesar disso, a balança comercial panamenha é largamente deficitária, uma vez que a economia do país é baseada em serviços.

Os EUA são fonte valiosa de cooperação e em assistência em diversas áreas, como temas financeiros e comerciais, investimentos, saúde, educação, meio ambiente, migração, segurança, combate ao narcotráfico, entre outros. No ano fiscal de 2022, a administração Biden atribuiu US\$ 12,5 milhões em ajuda bilateral, destinados ao financiamento global da saúde, para aproveitar a resposta do Panamá à pandemia de COVID-19, a programas de não proliferação, antiterrorismo, desminagem e programas relacionados (NADR) e à educação e treinamento militar internacional (IMET).

Tanto no governo Trump quanto no de Biden, houve significativa troca de visitas de alto nível, que trataram das agendas prioritárias de cooperação. Logo após a pandemia do coronavírus, o presidente Cortizo visitou o Texas, em busca de novos investimentos norte-americanos, evidenciando a prioridade da agenda para o país. Em 2022, houve também um encontro, no Panamá, entre o secretário de Estado estadunidense Antony Blinken e o secretário de Segurança Interna panamenho Alejandro Mayorkas, para discutir questões migratórias. Por fim, o presidente Cortizo participou das cúpulas virtuais para a democracia da Casa Branca, em dezembro de 2021 e em março de 2023, bem como da IX Cúpula das Américas em Los Angeles, em junho de 2022.

Existem, também, grandes preocupações dos EUA em relação ao Panamá. Primeiramente, há a questão migratória, uma vez que o Panamá, mais especificamente, a região de Darién, se tornou rota de passagem em grande escala para o norte do continente. Um segundo tema é o combate ao tráfico de drogas e à lavagem de dinheiro. De acordo com o Relatório de Estratégia Internacional de Controle de Narcóticos (INCSR) de 2022, do Departamento de Estado dos EUA, o Panamá é usado como rota de trânsito para contrabandear cocaína para os EUA e para outros mercados – até 30% da cocaína produzida na Colômbia passa pelo Panamá. Em contrapartida, o país está entre os parceiros estadunidenses da região mais capazes no combate aos narcóticos ilícitos, graças aos avanços na cooperação bilateral para aprimorar normas e práticas de combate a ilícitos transnacionais. Em janeiro de 2021, assinou-se um memorando de entendimento que acordou a instalação do Centro Regional de Operações Aéreas Navais e da Força Marítima Conjunta Panamenha; e o país tem melhorado sua conformidade com as normas internacionais nessa matéria. Como resultado, o Panamá foi recordista na apreensão de drogas em toda a América Central em 2021. Apesar dos esforços, ainda existem deficiências, em assuntos como partilha de informações, gestão de riscos, processos judiciais de criminosos de colarinho branco. Por fim, existe grande preocupação norte-americana no tocante à recente aproximação entre Panamá e China.

## ii. Relações com a China

Nos últimos anos, os EUA desviaram sua atenção da região latino-americana; e a China vem-se aproveitando do vácuo deixado por esse distanciamento. Na América como um todo, o país tem expandido seus laços em múltiplas áreas – econômica, educacional e cultural, de segurança – e sua capacidade de influenciar o comportamento dos governos. Um sintoma dessa mudança é o fato de que vários países americanos, incluindo Costa Rica, República Dominicana, El Salvador e Panamá, transferiram, recentemente, seu reconhecimento internacional de Taipei para Pequim. Outra evidência é que cerca de duas dezenas de países da América Latina e do Caribe se tornaram partes da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês). O Panamá, portanto, está inserido no meio da maior rivalidade geopolítica mundial atual.

Durante o mandato do presidente Varela (2014-2019), priorizou-se a aproximação com a República Popular da China (RPC), marcando inflexão significativa na geopolítica latino-americana. Em 2017, o Panamá rompeu laços diplomáticos com Taiwan e estabeleceu relações formais com a China continental; e tornou-se o primeiro país da região a aderir à BRI. Para a China, o istmo e o canal interoceânico detêm imensa relevância geoestratégica. Ao Panamá, a iniciativa permitiria aprofundar suas redes globais de infraestrutura, transporte, comércio e produção, além de aprimorar sua conectividade com a Ásia e de atrair investimentos chineses em diversos setores, incluindo construção civil e telecomunicações. Em 2018, assinaram-se cerca de trinta acordos bilaterais de cooperação, e iniciaram-se negociações de um acordo bilateral de livre-

comércio. No final daquele ano, Xi Jinping tornou-se o primeiro presidente chinês a visitar o Panamá, acompanhado por uma comitiva de executivos de dezenas de empresas dos setores de construção, telecomunicações e financeiro, como a Huawei e a China Railway Design Corporation. A forte aproximação Panamá-China ao longo do governo Varela intensificou a discussão sobre o risco de o país tornar-se excessivamente dependente da China.

Sob a administração do presidente Cortizo (2019-2024), houve nova inflexão, marcada pelo arrefecimento do relacionamento com a RPC. O presidente adotou postura mais cautelosa em relação aos projetos chineses, cancelando várias iniciativas chinesas em curso, como a linha ferroviária de alta velocidade entre a Cidade do Panamá e David, capital do distrito de Chiriquí, e suspendendo as negociações do acordo de livre comércio. Em 2021, também descartou a compra de vacinas chinesas contra a COVID-19. Ainda assim, o governo manteve certas continuidades no relacionamento. Autoridades panamenhas seguem declarando que as relações com a China têm importância estratégica para o país. Em 2020, a China tornou-se o segundo maior usuário do canal – mobilizando, atualmente, 22,1% da carga –, e o segundo parceiro comercial do país. Mantiveram-se, também, iniciativas de cooperação em setores como educação e cultura, e a RPC realizou doações de equipamentos e de itens de proteção individual durante a pandemia. Em 2021, o Banco Industrial e Comercial da China tornou-se o segundo banco chinês a operar no Panamá, depois do Banco da China. Tais fatos, além de diversas outras negociações em curso, evidenciam a complexidade da relação sino-panamenha em evolução e da crescente preocupação norte-americana.

### iii. A agenda regional

O Panamá defende, em diversas instâncias multilaterais, a atuação da comunidade internacional na busca de soluções realistas para os desafios na região. No âmbito regional, Nicarágua e Venezuela são destacadas pela diplomacia panamenha como os dois casos de maior preocupação. Sobre a Nicarágua, o Panamá tem-se manifestado contra as prisões de líderes da oposição na Nicarágua e declarado que o povo nicaraguense merece eleições “livres, justas, confiáveis e transparentes”. A situação política impacta diretamente a nação, uma vez que, depois dos EUA, o país é o principal destino de trabalhadores nicaraguenses - no período 2015-2019, registrou-se a entrada de 18.350 imigrantes, dado que sequer representa o número real de entradas, uma vez que muitos migrantes não têm situação regular no país. Com relação à Venezuela, a diplomacia panamenha tem chamado atenção para a complexidade do cenário e posiciona-se favoravelmente a um retorno democrático no país, com a participação de todos os atores políticos venezuelanos. Em janeiro de 2021, deixou de reconhecer Juan Guaidó como presidente encarregado, mesmo salientando que a posição não deveria ser interpretada como reconhecimento da legitimidade do regime de Maduro. Em fevereiro do mesmo ano, retirou as credenciais da representante de Guaidó no Panamá.

O Panamá também defende o aprofundamento da integração latino-americana e caribenha. O país participa, ativamente, de organizações regionais, como a OEA e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). No âmbito sub-regional, foi um dos fundadores da Associação de Estados do Caribe (AEC) – organização intergovernamental criada, em 1994, por 25 Estados ribeirinhos da bacia caribenha e orientada a promover o desenvolvimento econômico via trocas comerciais, infraestrutura e turismo – e integra, desde 1993, o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) – organização criada para promover a integração econômica, política,

social e cultural entre os países da América Central, por meio de iniciativas em diversas áreas, como comércio, segurança, migração, meio ambiente, desenvolvimento econômico e social.

No âmbito comercial, Panamá possui acordos de livre comércio com os EUA (em vigor desde 2012) e com países caribenhos (Trinidad e Tobago e República Dominicana), centro-americanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) e do sul do continente (Chile, Colômbia e Peru). É, igualmente, membro observador da Aliança do Pacífico desde 2014. Por fim, o Panamá tem adotado políticas para facilitar o transporte e as viagens dentro da região, incluindo a provisão de vistos facilitados para cidadãos de países vizinhos e investimentos em infraestrutura de transporte para melhorar a conectividade regional.



## XVII. República Dominicana

### a) Situação nacional

A República Dominicana é um país localizado no Caribe, que ocupa dois terços da ilha Hispaniola, a qual divide, em uma proporção de 2:1, com o Haiti. Situa-se próximo à Jamaica, a Cuba e a Porto Rico. Possui população aproximadamente 10,8 milhões de pessoas, sendo 47,8% católicos, 21,3% protestantes e 30,9% professando outras religiões (ou nenhuma). Etnicamente, sua população é 73,9% mestiça, 17,8% branca, 7,8% negras e 3,2% de outras etnias.



Fonte: MilkPoint

No período colonial, a ilha de Hispaniola foi dividida entre França (na porção oeste) e Espanha (na porção leste), para evitar atritos entre as potências coloniais. Em 1822, após já ter declarado sua independência, o Haiti invadiu e dominou toda a ilha de Hispaniola até o ano de 1844, quando a República Dominicana se separou novamente do Haiti e voltou a ser uma colônia espanhola (inclusive influenciada por temores de uma nova invasão haitiana). Finalmente, em 1856, a República Dominicana se tornou, de fato, um Estado independente. Após períodos de instabilidade marcados por golpes, ditaduras e intervenções norte-americanas, a República Dominicana estabilizou sua democracia em meados da década de 1990, o que permitiu o aceleração do crescimento econômico, redução da pobreza e fortalecimento das instituições, em um processo liderado pelo Partido de Libertação Dominicana (PLD), de centro-esquerda, sob os mandatos dos ex-presidentes Leonel Fernández e Danilo Medina.

Hoje, a República Dominicana possui um PIB estimado em US\$ 126 bilhões, o que corresponde ao 62º maior PIB nominal do mundo, e um PIB per capita de US\$ 11.692, o 78º maior do mundo, um pouco à frente do Brasil, que está em 80º. Seu IDH é 0,766, considerado alto, o que a coloca na 82ª posição global.

De acordo com dados da OMC (em relatório de janeiro de 2023), a economia da República Dominicana é predominantemente dominada pelos serviços, que representam cerca de 56% do PIB, com atividades relacionadas ao setor do turismo e viagens e comércio interno liderando. Os bens manufaturados representam cerca de 15% do PIB, a construção, 14%, e a produção agrícola, 6%. O montante total de bens exportados atingiu US\$ 13,8 bilhões em 2022, sendo que as suas exportações se destinam majoritariamente aos EUA (56%) Após os EUA, os principais destinos de suas exportações em 2022 foram o Haiti e a Suíça, ambos com 8,4% do volume total. Seus principais produtos exportados são (i) instrumentos médicos, com 12,5% do total; (ii) ouro, com 10,5% do total; (iii) tabaco enrolado, com 8,06% do total; (iv) equipamento de proteção para baixa voltagem, com 6,87%; e (v) ferroliga, com 4,16% do total.

Por mais de duas décadas, o PLD dominou a política dominicana, exceto pelo breve mandato de Hipólito Mejía entre 2000 e 2004. No entanto, o partido enfrentou desgaste devido ao tempo prolongado no poder, acusações de corrupção e conflitos internos. Nesse contexto, em julho de 2020, Luis Abinader<sup>270</sup>, um político de direita liberal, do Partido Revolucionário Moderno (PRM), foi eleito presidente da República Dominicana, derrotando o PLD<sup>271</sup>. Abinader assumiu o cargo em meio à pandemia de COVID-19 e, desde então, tem focado na gestão da crise, na recuperação econômica e no combate à corrupção. Seu governo também priorizou a independência energética e a resiliência climática. Apesar de manter uma alta taxa de aprovação, Abinader enfrenta desafios como corrupção, criminalidade e a crise no Haiti.

A República Dominicana possui um sistema político presidencialista e um parlamento bicameral. O Senado é composto por 32 membros, enquanto a Câmara de Deputados tem 190 membros. A Câmara dos Deputados representa diretamente os eleitores, enquanto o Senado representa cada uma das 31 províncias e o Distrito Nacional. Em ambas as casas, vê-se atualmente um domínio do PRM na composição partidária. Os prefeitos municipais, deputados, senadores e o presidente da República são eleitos por voto direto, enquanto os governadores das 32 províncias são nomeados pelo presidente.

Em 19 de maio de 2024, os eleitores da República Dominicana elegeram presidente, vice-presidente e todos os assentos do Senado e da Câmara dos Deputados. No pleito presidencial, havia três principais candidatos: Luis Abinader (do PRM e atual presidente), Leonel Fernández (do partido recém fundado, *Fuerza del Pueblo*, e ex-presidente) e Abel Martínez (do PLD).

O atual presidente manteve alta aprovação durante seu mandato devido à recuperação econômica pós-COVID e suas medidas de combate à corrupção e é considerado favorito. Como plataforma eleitoral, Abinader apostou na continuidade da recuperação econômica do país, em cooperação com o setor privado. Além disso, Abinader promoveu manter sua postura firme em relação ao Haiti, continuando a investir na construção do muro de fronteira, com custo estimado em US\$ 120 milhões. Ele defende o provimento de assistência internacional para resolver questões humanitárias e de segurança no Haiti, enquanto mantém a política de deportação de imigrantes haitianos indocumentados e se recusa a permitir a criação de campos de refugiados na República Dominicana.

O ex-presidente Leonel Fernández pertencia ao PLD à época que estava no cargo. Ele fundou o partido *Fuerza del Pueblo* em 2019, após alegar fraude na primária presidencial do PLD.

---

<sup>270</sup> Ele havia sido derrotado no pleito de 2016 e se consolidado como líder da oposição no governo do ex-presidente Danilo Medina (PLD), criticando a gestão da economia e a tolerância com a corrupção no país.

<sup>271</sup> Além do PLD e do PRM, outros três partidos são relevantes: o Partido Reformista Social Cristão (PRSC), o *Fuerza del Pueblo* (FP) e o Partido Revolucionário Dominicano (PRD), mais antigo partido político do país em atividade.

Embora seja lembrado por muitos (em especial eleitores mais velhos) como um modernizador que priorizou melhorias de infraestrutura<sup>272</sup>, Fernández enfrentou desafios com eleitores jovens e baixa aprovação em pesquisas. O ex-presidente propôs a instalação de uma nova MINUSTAH e encerrar a emissão de vistos para haitianos para "conter a migração ilegal".

O último dos candidatos, Abel Martínez, já serviu três mandatos como congressista e é prefeito de Santiago de los Caballeros. É conhecido por sua eficácia na gestão da cidade e por priorizar melhorias no saneamento, o que o tornou popular entre os eleitores. Como político linha-dura, promove o controle migratório, ganhando apoio de alguns eleitores. Sua plataforma incluía um plano de segurança focado em tecnologia, prometendo a construção da primeira prisão de segurança máxima do país. Também propunha investimentos significativos no setor agrícola e uma política mais rigorosa de imigração, descrevendo a presença de haitianos indocumentados como uma "invasão".

Abinader foi reeleito com 57,5% dos votos, contra 29% de Fernández e 10,5% de Martínez. A chapa de Abinader conseguiu manter sua maioria no Congresso, com destaque para a eleição de 28 dos 32 senadores. Abinader tomou posse para o seu segundo mandato em meados de agosto. Ele anunciou que apresentaria uma proposta de emenda constitucional para limitar os mandatos presidenciais a apenas dois períodos de quatro anos.

Vê-se claramente que a imigração de haitianos era vista como um problema a ser sanado por todos os três principais candidatos presidenciais em 2024, embora por formas diferentes. Em qualquer caso, parece ser o objetivo de todos conter a imigração que vem pela fronteira leste.

A relação do país com migrantes é controversa. Em 2013, foi aprovada uma lei que retirou retroativamente a cidadania de dominicanos de ascendência haitiana, obrigando estes a reaplicarem pela cidadania dominicana por meio de um novo processo de naturalização. Essa lei foi de encontro à constituição vigente no país desde 1929, que estabelecia que qualquer um nascido no solo dominicano seria considerado cidadão. As deportações frequentes ao longo dos anos foram agravadas por dificuldades econômicas e políticas.

Após o terremoto devastador no Haiti, em 2010, a República Dominicana revisou sua Constituição, restringindo a concessão de cidadania apenas a crianças nascidas em solo dominicano de "residentes" - pessoas com status legal formal. Três anos depois, a Corte Constitucional Dominicana emitiu a decisão 168-13, que desnaturalizou retroativamente dominicanos de ascendência haitiana, estendendo-se até 1929. Uma lei subsequente, aprovada em 2014, permitiu a "reintegração" da cidadania, mas apenas para aqueles que pudessem provar que seus pais estavam legalmente na República Dominicana.

Desde então, têm surgido relatos de deportações em massa de haitianos e até mesmo de dominicanos de ascendência negra. O embaixador dominicano nos Estados Unidos, José Tomás Pérez, afirmou que nenhum indivíduo que houvesse nascido em solo dominicano ou que fosse menor e desacompanhado seria expulso ou deportado. No entanto, grupos de defesa dos direitos humanos têm documentado o contrário e alegam existirem violações a essas diretrizes.

De acordo com dados da Amnesty International, o governo dominicano deportou mais de 250 mil haitianos em 2023, incluindo pessoas necessitadas de proteção internacional. Além disso, a organização argumentou, em uma carta aberta, que o governo tomou uma decisão drástica ao suspender todos os canais legais disponíveis para nacionais haitianos trabalharem, estudarem ou residirem no país. Isso teria resultado em consequências significativas, como separações familiares, deixando muitas pessoas em uma situação de incerteza migratória. No primeiro trimestre de 2024, as autoridades dominicanas já teriam deportado 24 mil haitianos.

---

<sup>272</sup> A título de exemplo, ele foi o presidente responsável por construir o sistema de metrô em São Domingo.

Outro ponto relevante que se nota em relação à plataforma todos os candidatos do pleito de 2024 eram as preocupações econômicas. Como na maior parte dos países, o país experimentou uma queda de sua economia em 6,7% em 2020, em meio à pandemia. Contudo, já em 2021, recuperou-se com um crescimento de 12,3%. A OCDE reconheceu a República Dominicana como a economia que mais cresce na América Latina e Caribe desde 2010. O cenário à frente parece promissor, em especial quando se considera a tendência de *nearshoring*<sup>273</sup>, que faz do lugar um destino promissor de investimento dos EUA.

Contudo, esse potencial de crescimento é ameaçado pelo alto nível de preços. Com 9% de inflação em 2022, a República Dominicana tinha a taxa mais alta entre seus vizinhos caribenhos, incluindo Nicarágua (7,8%), El Salvador (6,7%), Honduras (6,4%), Costa Rica (4,9%), Guatemala (3,0%) e Panamá (2,7%). Todos os candidatos presidenciais se preocupam em solucionar o problema inflacionário para destravar o crescimento do país. Já em março 2024, entretanto, esse problema parece ter arrefecido, uma vez que a inflação acumulada nos doze meses anteriores era de 3,38%.

Outro problema preocupante no país é o abuso da detenção preventiva. 80% das pessoas presas estão detidas preventivamente<sup>274</sup>, e muitos sob condições desumanas. O Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária, procedimento especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU, criticou a atuação de promotores nomeados pelo presidente Abinader por perseguir e prender arbitrariamente oponentes políticos<sup>275</sup>, como o ex-advogado geral Jean Alain Rodríguez Sánchez. O escritório de procuradores liderado por Yeni Berenice Reynoso e Wilson Camacho possui amplos poderes que entrariam em conflito com as normas internacionais de direitos humanos, resultando em detenções prolongadas e interferência nos direitos legais dos acusados. Essas práticas levantam sérias preocupações sobre a proteção dos direitos fundamentais na República Dominicana.

O presidente Abinader enfatiza o combate à corrupção como uma prioridade central de sua gestão. Em dezembro de 2020, firmou um acordo com as Nações Unidas para receber assistência técnica nesse sentido. Seu governo também implementou medidas para aumentar a transparência na administração pública e recuperar ativos roubados.

## b) Política externa

### i. Características gerais

Abinader delineou suas prioridades de política externa ao assumir o cargo em agosto de 2020. Entre elas estão a modernização do serviço exterior, a promoção das exportações em mercados-chave, a defesa de normas ambientais internacionais (como o Protocolo do Quioto e o Acordo de Paris), o cumprimento das normas que regem o ingresso de estrangeiros no país, o aproveitamento da localização geográfica estratégica do país, a promoção da democracia e dos direitos humanos, e o apoio à diáspora dominicana.

---

<sup>273</sup> A tendência de "nearshoring" se refere à prática de transferir processos de produção, operações ou serviços para países próximos geograficamente, em vez de em locais mais distantes, como é comum no "offshoring".

<sup>274</sup> Para se ter uma comparação, no Brasil esse percentual gira em torno de 25%, conforme <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/07/brasil-tem-832-mil-presos-populacao-carceraria-e-maior-que-a-de-99-dos-municipios-brasileiros.shtml>.

<sup>275</sup> O direito a uma audiência com garantias devidas em um prazo razoável, conforme estipulado no Artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tem sido rotineiramente infringido no caso dos opositores políticos de Abinader.

O governo também busca intensificar a participação em fóruns multilaterais e fortalecer laços regionais, como com a Aliança do Pacífico, a ALADI, o SICA e CARIFÓRUM (no âmbito da OACPS). Em 2022, a República Dominicana assumiu a presidência do SICA e da Conferência Ibero-Americana. A XXVIII Cúpula Ibero-Americana foi sediada no país em março de 2023. Na IX Cúpula das Américas, em Los Angeles, em 2022, decidiu-se que a República Dominicana será a sede da próxima edição do evento, em 2025.

## ii. Relações com os EUA

A República Dominicana é um importante parceiro dos EUA no Caribe devido ao seu tamanho significativo, sua economia robusta e suas instituições democráticas estáveis. Ambos os países mantêm laços comerciais próximos, sob o Tratado de Livre Comércio da República Dominicana-Centro América-Estados Unidos (DR-CAFTA, na sigla em inglês), e colaboram em questões de segurança regional, por meio da Iniciativa de Segurança da Bacia do Caribe (CBSI, na sigla em inglês), além de manterem laços culturais e políticos significativos.

Os EUA forneceram apoio financeiro para combater o tráfico de drogas e treinar policiais e promotores. A ajuda americana para a República Dominicana ultrapassou US\$ 43 milhões em 2022, com destaque para financiamento de saúde e assistência para o desenvolvimento. Os laços comerciais e de investimento são substanciais, com os EUA sendo um dos maiores investidores estrangeiros e fonte significativa de turistas<sup>276</sup>. No entanto, existem preocupações sobre questões como trabalho forçado na indústria açucareira e a extensão de tarifas sobre o arroz importado dos EUA.

O DR-CAFTA é um acordo comercial assinado em agosto de 2004 entre os Estados Unidos, a República Dominicana e cinco países da América Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. O acordo entrou em vigor em 2006, com a República Dominicana sendo a penúltima a ratificá-lo, em 2007. O DR-CAFTA tem como objetivo principal promover o comércio e o investimento entre os países membros, reduzindo as barreiras comerciais, como tarifas sobre bens e serviços. Além disso, aborda questões relacionadas à propriedade intelectual, investimento estrangeiro, serviços financeiros, agricultura e proteção ambiental.

Em 2023, estimou-se que o comércio bilateral total resultou em US\$ 66,6 bilhões. Com a adição da República Dominicana, a maior economia do grupo, a região coberta pelo CAFTA-DR é o segundo maior mercado latino-americano para as exportações dos EUA, ficando atrás apenas do México.

## iii. Relações com o Haiti

A relação da República Dominicana com o seu vizinho Haiti é marcada por tensões. Observa-se uma disparidade significativa em relação ao Haiti em termos de desenvolvimento econômico e estabilidade política. Enquanto a renda *per capita* dominicana atingiu US\$ 10.120 em 2022, a do Haiti foi de apenas US\$ 1.748 no mesmo ano. Além disso, os índices de desemprego são discrepantes, com 7,1% na República Dominicana em comparação com 60% no Haiti. Essa disparidade tem resultado na migração de mais de um milhão de haitianos para a República Dominicana, o que equivale a cerca de 10% da população dominicana. Apesar disso, o Haiti é o segundo maior destino das exportações dominicanas e é considerado um parceiro comercial importante para São Domingos.

---

<sup>276</sup> Os turistas americanos representam o maior percentual de turistas estrangeiros na República Dominicana.

A República Dominicana enfrenta desafios significativos em relação ao Haiti, principalmente devido ao aumento do fluxo migratório proveniente do país vizinho. O presidente Luis Abinader destacou a importância das relações com o Haiti em seu programa de governo, reconhecendo a interdependência entre os dois países como um vetor para uma agenda bilateral futura. Na República Dominicana, há uma sensação de que a "comunidade internacional" não está fazendo o suficiente para apoiar o Haiti, e muitos argumentam que a República Dominicana não tem capacidade, por si só, de encontrar soluções para a longa instabilidade e fragilidade institucional do país vizinho.

O desgaste derivado da grande imigração levou São Domingos a decidir pela construção de um muro na fronteira entre os dois países. Trata-se de um muro de 3,66 metros, que se estende por aproximadamente 161 quilômetros. O muro utiliza tecnologia como drones, câmeras de 360 graus e visão noturna para permitir que os soldados dominicanos se concentrem em outras medidas de segurança, como patrulhas. A fronteira entre os dois países, de 390 km, entretanto, segue porosa.

A República Dominicana iniciou, em outubro de 2024, uma política de deportação de até 10 mil migrantes indocumentados por semana, especialmente haitianos. Foram mais de 70 mil deportações em dois meses. Em dezembro, denunciou-se que a República Dominicana tem realizado as deportações de haitianos em jaulas. Autoridades dominicanas afirmam que imigrantes estão sobrecarregando serviços públicos.

#### iv. Relações com a China

Em maio de 2018, a República Dominicana estabeleceu relações diplomáticas com a República Popular da China, encerrando um relacionamento de longa data com Taiwan, que perdurava desde 1944. Na viagem para a China em que o presidente dominicano reconheceu Pequim, foram assinados ainda 18 memorandos de entendimento em diversas áreas.

Anteriormente, a República Dominicana era o principal parceiro de Taiwan no Caribe. No entanto, as vantagens econômicas oferecidas pela China têm despertado o interesse de empresários e autoridades locais. Com o reconhecimento da China, Taiwan anunciou a suspensão de todos os projetos de cooperação e ajuda com a República Dominicana, que totalizavam, em média, US\$ 12 milhões anuais. A cooperação técnica entre ambos incluía a doação de motocicletas e ambulâncias para serviços de emergência locais, bolsas de estudo, sistemas de vigilância em aeroportos e técnicas de melhoria na agricultura.

Em 2023, foi assinado o Memorando de Entendimento entre o Conselho de Xangai para a Promoção do Comércio Internacional (CCPIT) e a ProDominicana, que visa promover o comércio bilateral, o investimento, a cooperação econômica e tecnológica, bem como o apoio na realização de seminários, eventos internacionais conferências e treinamentos para empresários. O comércio entre República Dominicana e China é amplamente deficitário para a primeira. De acordo com dados de 2022, o país caribenho exportou US\$ 400 milhões para o país asiático, enquanto importou US\$ 4,66 bilhões. Apesar disso, é impressionante o aumento das exportações para o país nos últimos 27 anos, tendo as exportações dominicanas aumentado a uma taxa anualizada de 44,7%, passando de \$18,7 mil em 1995 para \$400 milhões em 2022.

#### v. Relações comerciais com a CARICOM e outros parceiros

A República Dominicana beneficia-se de seis regimes de comércio preferencial:

- 1) Acordo DR-CAFTA;

- 2) *Economic Partnership Agreement*: acordo de associação econômica entre União Europeia e países do CARIFORUM;
- 3) República Dominicana - Países da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua);
- 4) República Dominicana – CARICOM;
- 5) República Dominicana – Panamá; e
- 6) Sistema Geral de Preferências (SGP): acesso preferencial aos mercados de Canadá, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Suíça, Turquia, Rússia e Belarus.

Em 16 de dezembro de 2021, foi assinado o Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio, Investimento e Vínculos Produtivos entre o MERCOSUL e a República Dominicana. Há disposição mútua de lançar, em breve, negociações de um acordo comercial e mutuamente benéfico entre ambos.

Em relação à CARICOM, ressalta-se que o seu relacionamento nunca foi muito próximo devido a diferenças linguísticas e de sistemas de governo<sup>277</sup>. Embora tenha solicitado ingresso na CARICOM em 1991, a República Dominicana não é um membro efetivo. Em 2013, a CARICOM "suspendeu a consideração" do pedido dominicano devido à decisão do Tribunal Constitucional da República Dominicana que estabeleceu um *status* próprio quanto à nacionalidade para os descendentes de haitianos nascidos após junho de 1929, cujos pais estivessem em situação irregular no país. Apesar de não ser membro, a República Dominicana participa de reuniões e fóruns promovidos pela CARICOM, como a presença do presidente Abinader na reunião "US - Caribbean Leaders Meeting", em Nassau, em junho de 2023, organizada no âmbito daquela organização.

---

<sup>277</sup> A República Dominicana tem mantido um diálogo mais frutífero com seus parceiros centro-americanos de língua hispânica do que com os países da CARICOM, onde predomina o inglês e há uma cultura política parlamentar influenciada pelo Reino Unido.

## **XVIII. Haiti**

### **a) Características gerais**

Há muito conhecido no continente europeu como Santo Domingo, Hispaniola, Haiti ou Ayti, o país foi descoberto por Cristóvão Colombo em dezembro de 1492 e se tornou sede do assentamento europeu na América. No início do século XVII, os franceses estabeleceram presença em Hispaniola, e, em 1697, a Espanha cedeu aos franceses o terço ocidental da ilha, que depois se tornou o Haiti. No final do século XVIII, quase meio milhão de escravizados haitianos sob o comando de Toussaint L'Ouverture lutaram na chamada Revolução Haitiana, que transformou o país na primeira nação negra pós-colonial do mundo, declarando sua independência em 1804.

Atualmente, o Haiti é o país mais pobre do Hemisfério Ocidental, com histórico de regimes ditatoriais e instabilidade política. O Haiti se organiza em uma república democrática representativa presidencialista, mas com a presença de um primeiro-ministro. A Assembleia Nacional do Haiti é bicameral, e o país é dividido administrativamente em dez departamentos, subdivididos em comunas e seções comunais.

O crescimento econômico haitiano é limitado pela pobreza de sua população, pela fragilidade institucional, pela vulnerabilidade a desastres naturais, pela baixa qualificação da mão-de-obra e pelo difícil acesso à energia elétrica. As principais indústrias locais são: açucareira (refino), moageira (farinha), montagem leve e têxtil. O setor agrícola produz, principalmente, arroz, cacau, café, cana-de-açúcar e manga. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Haiti é de 0,552 (2022).

Eventos recentes agravaram a situação de fragilidade do Haiti. Em janeiro de 2010, terremoto de magnitude 7,0 atingiu o país, com epicentro a cerca de 25 km a oeste da capital Porto Príncipe. Estima-se que cerca de 220 mil pessoas morreram e 1,5 milhões ficaram desabrigadas. O terremoto foi avaliado como o mais grave nos últimos 200 anos. Em 2016, o país também foi atingido pelo furacão Matthew. Para além dos desastres naturais, desde 2018, verifica-se, no Haiti, crescente desassossego social e político, agudizado após o assassinato do então presidente Jovenel Moïse, em 2021.

### **b) Breve história política do Haiti no século XX**

#### **i. Antecedentes**

A vida política no Haiti já era turbulenta, marcada por vários golpes de Estado, bem antes da chegada ao poder de François Duvalier em 1957. Desde a sua independência, obtida em 1804, após mais de dez anos de guerra contra o exército francês, o Haiti raramente conheceu serenidade. Em 1806, o primeiro imperador da ilha, Jean-Jacques Dessalines, foi assassinado, abrindo caminho para uma guerra civil de treze anos. No Acordo Franco-Haitiano de 1824, a França concordou em reconhecer a independência do Haiti mediante vultosa indenização, dívida odiosa que conferiu à França posição de poder sobre sua ex-colônia e contribuiu para tornar o Haiti um dos países mais pobres do mundo, devido ao endividamento insanável.

Em 1868, o presidente estadunidense Andrew Johnson sugeriu a anexação da ilha de Hispaniola, composta pelo Haiti e pela República Dominicana, para frear a influência francesa sobre a ex-colônia. Em 1910, o presidente William Howard Taft concedeu ao país um grande empréstimo, na esperança de reduzir a influência francesa e alemã sobre o Haiti por meio da *dollar*



*diplomacy*. A tentativa agravou, contudo, o endividamento exorbitante e a instabilidade interna do país. Além disso, após mais de um século de independência as elites políticas haitianas, incapazes de lidar com problemas sociais e econômicos que geraram crises e conflitos sociopolíticos, não conseguiam transformar o país em um Estado moderno.

Entre 1911 e 1915, sete presidentes foram assassinados ou depostos no Haiti, aumentando as preocupações dos Estados Unidos (EUA) quanto à intervenção estrangeira de potências extracontinentais, notadamente França e Alemanha. Em 1914, Woodrow Wilson enviou fuzileiros navais dos EUA para transferir US\$ 500 mil do Banco Nacional do Haiti para Nova York, dando aos EUA o controle do banco. No ano seguinte, o Haiti foi ocupado militarmente pelos EUA<sup>278</sup>. Essa ocupação assegurou a exploração econômica do país, em benefício de investidores dos EUA, à custa de violações sistemáticas de direitos humanos e de violência generalizada contra a população haitiana, até 1934. Para angariar o apoio das elites locais, a administração estadunidense estimulava a rivalidade preexistente entre negros e *créoles*, os miscigenados, permitindo que apenas a minoria *créole* tivesse acesso a cargos de cúpula do Estado, o que favoreceu o surgimento de uma ideologia racista radical.

Finda a ocupação, o Haiti juntou-se à Organização dos Estados Americanos (OEA) quando esta foi fundada, em 1948, e continuou a manter relações estreitas com os EUA. Após a retirada das tropas, a clivagem política entre a elite negra e a elite *créole* tornou impossível a restauração das instituições soberanas do Haiti. Entre 1934 e 1957, nenhum dos presidentes haitianos chegou a concluir o mandato; entre 1956 e 1957, o cargo mudou de titular cinco vezes.

## ii. A ditadura Duvalier

Foi nesse contexto que François Duvalier foi eleito presidente do Haiti em 1957, com 69% dos votos, pelo Partido da Unidade Nacional, criado no ano anterior. O país encontrava-se em crise, passando por queda considerável da produção agrícola, aumento do desemprego, baixos salários, enorme dívida pública, tesouro público vazio e administração pública desorganizada. Conhecido como Papa Doc, por sua formação como médico militar, Duvalier explorou decisivamente a polarização política entre as elites negras e *créoles*. Adotando discurso nacionalista negro, conquistou base de apoio entre membros da classe média negra, proprietários de terras da província, executivos da administração pública e profissionais liberais e intelectuais negros. Diante da oposição feroz dos seus adversários políticos, o apoio de oficiais negros do exército e dos sacerdotes *vudu* foi o fator decisivo para sua vitória nas urnas. Duvalier também

---

<sup>278</sup> A ocupação do Haiti pelos EUA começou em 28 de julho de 1915, quando 330 fuzileiros navais desembarcaram em Porto Príncipe. O linchamento do presidente do Haiti, Vilbrun Guillaume Sam, serviu de justificativa à intervenção estadunidense, que terminou em 1934. Essa intervenção foi promovida pelos interesses empresariais americanos no Haiti, especialmente do *Citibank*, que atuou decisivamente para convencer o presidente Woodrow Wilson a assumir o controle do Haiti. A ocupação foi marcada pela exploração brutal e sistemática da população, com recurso ao trabalho forçado (*corvée*) para construção de infraestrutura, sob pretexto de pagamento da dívida do país; pela imposição da ordem pelas forças armadas dos EUA em regime de lei marcial; pela substituição do sistema acadêmico de matriz francesa por educação técnica para funções de baixa qualificação; pela reorientação da agricultura para a agroexportação em detrimento da produção de alimentos; e pela pobreza e subnutrição endêmicas e pelo racismo institucional, com a conivência de parte das elites *créoles*. Os lucros gerados eram remetidos aos EUA. Esse regime era assegurado pela violência impune contra a população; assassinatos, inclusive de mulheres e crianças, estupros, tortura, campos de concentração, queima de aldeias e várias outras modalidades de crimes contra a humanidade e violação de direitos humanos eram praticados rotineiramente. A resistência haitiana foi brutalmente debelada; milhares de haitianos foram massacrados, inclusive seu líder, Charlemagne Peralte, entre 1915 e 1920.

recorreu à repressão armada contra seus opositores mesmo antes da eleição, além de fraude eleitoral e intimidação de eleitores.

Para se afirmar no poder, Duvalier dispunha de esquadrão da morte pessoal, os *Tontons Macoutes*<sup>279</sup>, que mantinham a população aterrorizada. Ativa a partir de janeiro de 1958, oficializada sob o nome de *Volontaires de la Sécurité nationale*, essa milícia foi fundamental para que Duvalier permanecesse durante 14 anos na presidência do Haiti, até sua morte em 1971. Para se precaver contra eventual golpe, expurgou várias vezes os altos quadros do exército. Estabeleceu verdadeiro culto à sua personalidade, chegando a associar sua imagem à de Baron Samedi, poderoso *loá* (espíritos que encarnam nos fiéis durante rituais religiosos) dos mortos do *vudu*, religião que revitalizou e instrumentalizou para reforçar seu domínio sobre a população haitiana. Em suma, Duvalier se fundiu com o Estado, destruindo completamente a autonomia de instituições como o exército, a justiça e o legislativo, e solapando todas as formas de representação da sociedade, com a proibição de associações não controladas pelo Estado, sindicatos e partidos políticos. Além de seus adversários políticos, cientistas, artistas, intelectuais, empresários e a grande maioria dos profissionais qualificados emigraram em massa, prejudicando gravemente a economia e a educação do Haiti.

Em 1961, dois anos antes do final do seu mandato, reescreveu a Constituição e organizou uma eleição presidencial, apresentando-se como candidato único. Foi reeleito com 1,32 milhão de votos a favor e nenhum voto contra, para mais um mandato de seis anos; imediatamente, dissolveu o Parlamento. Em 1964, Duvalier fez com que o Senado o proclamasse presidente vitalício, outorgando-se também o direito de designar seu sucessor. Após essas medidas, duas rebeliões estouraram: a primeira, em junho de 1964, liderada pelo grupo de Fred Baptiste à frente das Forças Armadas Revolucionárias do Haiti (FARH); a segunda, em agosto, inspirada na primeira, do movimento Jovem Haiti. Ambas foram reprimidas por massacres perpetrados pelas Forças Armadas e *Tontons Macoutes*.

Livre de toda oposição, com seus adversários assassinados ou exilados, mudou as cores da bandeira haitiana, que passou a ser preta e vermelha em vez de azul e vermelha e ordenou a exposição do seu retrato nas ruas, nos edifícios públicos e nos estabelecimentos de ensino. Desviava recursos públicos por meio de “contas não fiscais” para empresas governamentais e monopólios estatais, como o do tabaco, prática que se perpetuou durante a presidência de seu filho. O desvio de recursos, externos e internos, da economia haitiana, agravado pelo autoexílio de pessoal administrativo e técnico, levou o país à falência, com queda do produto interno bruto (PIB) de 40% entre 1960 e 1970.

Em política externa, explorou as tensões da Guerra Fria, adotando retórica anticomunista e arvorando-se em resistência à influência soviética no Caribe, em contraponto a Cuba. Além disso, tirou partido dos interesses econômicos de empresas estadunidenses no Haiti, apesar da verdadeira aversão que despertava nos sucessivos presidentes que ocuparam o cargo nos EUA e das pressões da OEA contra as contínuas violações de direitos humanos. Duvalier desviou milhões de dólares em ajuda internacional proveniente de vários países e organizações, num montante que chegou a US\$ 15 milhões por ano apenas dos EUA, transferindo os recursos para contas pessoais. Esse

---

<sup>279</sup> Os *Tontons Macoutes* eram cerca de cinco mil e tinham salvo-conduto para cometer assassinatos, estupros, mutilações, tortura, exposição de corpos em praça pública e desaparecimentos forçados. Não recebiam salário, e sua renda provinha da extorsão e desapropriação dos bens de suas vítimas. Na prisão de Fort Dimanche, encarceravam extrajudicialmente adversários políticos para serem interrogados, torturados e mortos. Não há dados precisos quanto ao número total de assassinatos cometido pelos *Tontons Macoutes*, estimado entre 30 mil e 50 mil por várias organizações de direitos humanos.

comportamento levou à suspensão do programa USAID, além de outros programas de assistência humanitária. Duvalier adotava também outros métodos para desviar fundos, como solicitar empréstimos estrangeiros, a exemplo de US\$ 4 milhões obtidos do ditador cubano Fulgêncio Batista.

Após a queda de Batista em Cuba, tentou aproximar-se do novo governo. Fidel Castro, porém, ofereceu imediatamente apoio total aos adversários de Duvalier, que passou a combater veementemente o comunismo, e, em fevereiro de 1962, recebeu US\$ 5 milhões dos EUA em troca do voto favorável do Haiti na votação que decidiu a exclusão de Cuba da OEA. Com a vizinha República Dominicana, as relações foram tensas, quase chegando ao conflito armado em 1963; o presidente dominicano Juan Bosch também apoiava os oponentes de Duvalier e oferecia asilo aos que conseguiam atravessar a fronteira. O único chefe de Estado que visitou o Haiti durante a presidência de Duvalier foi Hailé Selassié, imperador da Etiópia.

Em 1970, acometido por problemas de saúde, Papa Doc nomeia como sucessor seu filho Jean-Claude Duvalier, conhecido como Baby Doc, com 19 anos de idade à época. Em janeiro de 1971, a sucessão é validada por referendo, tornando o Haiti um país governado por um regime hereditário (abolido desde 1859) e concedendo a Baby Doc o título de presidente vitalício. Detentor de poderes quase absolutos segundo a Constituição haitiana, Jean-Claude Duvalier também herdou o controle dos *Tontons Macoutes*. No início de seu mandato, promoveu algumas reformas no regime político de seu pai, dando sinais de boa vontade democrática, libertando presos políticos e relaxando a censura à imprensa. Restaurou as relações do país com os EUA e a República Dominicana e inspirou confiança para a retomada da ajuda internacional ao Haiti, convencendo autoridades estrangeiras e outros observadores de que respeitaria os direitos humanos. A administração Nixon reabriu o programa USAID em 1971, no que foi acompanhado por outros países, e o Haiti voltou a receber turistas.

A partir do final da década de 1970, um surto de febre porcina afetou gravemente a população rural do país, causando grave crise econômica e insatisfação da população. Jean-Claude Duvalier regressou, então, à repressão violenta, à censura e ao autoritarismo. No início da década de 1980, enquanto uma epidemia de AIDS assolava o país, Baby Doc gastou US\$ 2 milhões com a festa de seu casamento. A noiva, Michèle Bennet, vinha de uma família envolvida com tráfico de órgãos e drogas e venda de cadáveres a escolas de medicina estrangeiras. Em contexto de catástrofe humanitária, desnutrição endêmica, fome e pobreza extrema, a visita do papa João Paulo II ao Haiti, em 1983, reanimou o clero e mobilizou a oposição. Entre 1985 e 1986, várias sublevações eclodiram nas províncias do país. Baby Doc tentou apaziguar as pressões da população com uma nova Constituição, reformas políticas e redução dos preços dos alimentos, mas também pela repressão armada e fechamento dos meios de comunicação, porém as manifestações recrudesceram.

Em janeiro de 1986, o governo de Ronald Reagan começou a pressionar Jean-Claude Duvalier para que renunciasse ao poder e deixasse o Haiti; os EUA negaram-lhe asilo. Em fevereiro de 1986, Baby Doc entregou o poder aos militares, e, a bordo de um avião da Força Aérea dos EUA, a família Duvalier partiu para o exílio na França, levando também uma fortuna estimada em US\$ 900 milhões, extraída dos cofres do Estado haitiano, valor então superior à dívida externa do país. Apesar de reiterados pedidos, Baby Doc jamais foi entregue à justiça haitiana, e o dinheiro jamais foi restituído aos cofres do Haiti.

### iii. A retomada do poder pelos militares (1986-1990)

Após o colapso da ditadura de quase três décadas dos Duvalier (1957-1986), o Haiti entrou em longa crise política, chamada por vários analistas de “a interminável transição democrática”. O conceito de *déchoukaj* (“desenraizamento”, em *créole*) tornou-se muito popular em 1986 entre todas as camadas sociais, traduzindo a aspiração à erradicação da ditadura. De 1986 ao início de 1988, o Haiti foi governado por uma junta militar, a título provisório. Em 1987, a nova Constituição foi ratificada, prevendo um Parlamento bicameral eleito, um presidente eleito e um primeiro-ministro, gabinete, ministros e tribunal supremo nomeados pelo presidente com o consentimento do Parlamento. A Constituição também previa a descentralização política através da eleição de presidentes de câmara e de órgãos administrativos responsáveis pelo governo local e criava órgãos independentes, para garantir a separação de poderes, mas os militares logo recuperaram o controle do país. No dia das eleições de novembro de 1987, as tropas massacraram centenas de eleitores, e a junta militar cancelou a votação. Apenas 4% dos eleitores votaram nas eleições presidenciais de 1988; o presidente eleito, Leslie Manigat, foi deposto por golpe militar após três meses, levando ao poder o general Prosper Avril, homem de confiança de Papa Doc. A violência política continuou, perpetrada pelo Exército e pelo Serviço de Inteligência Nacional haitiano, notoriamente envolvido com o narcotráfico. Vários massacres ocorreram no período, inclusive um ataque à igreja do futuro presidente Jean-Bertrand Aristide, que foi queimada. Em março de 1990, começam intensas pressões dos EUA para a realização de eleições presidenciais sob observação e controle internacional, e Prosper Avril parte para o exílio em Miami.

### iv. Eleição, deposição e reinstituição do presidente Jean-Bertrand Aristide

Em dezembro de 1990, o padre Jean-Bertrand Aristide, partidário da Teologia da Libertação, foi eleito com 67% dos votos em eleições consideradas livres e idôneas por observadores da OEA, contra Marc Bazin, ex-funcionário do Banco Mundial apoiado pelos EUA. Foi deposto em setembro de 1991 por golpe militar e forçado ao exílio. O Exército usou esquadrões da morte para executar extrajudicialmente partidários de Aristide, perseguindo camponeses, sindicatos e organizações de base. O golpe, a violência política e a situação de catástrofe humanitária levaram dezenas de milhares de haitianos a fugir para o exterior. A crise migratória dos *boat people* levou o Haiti às pautas de debates na Organização das Nações Unidas (ONU). Mais de 41 mil haitianos tiveram entrada negada nos EUA; o número de haitianos rechaçados e instalados na base americana de Guantánamo, em Cuba, chegou a 14 mil em 1994. De 1991 a 1994, segundo estimativa do *International Crisis Group*, entre três e cinco mil pessoas foram assassinadas pelo Exército e pelo Serviço de Inteligência Nacional.

Os EUA reagiram ao golpe de 1991 com sanções financeiras e comerciais contra o Haiti, exigindo o retorno da democracia, sendo seguidos em 1991 pela OEA e, em 1993, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que adota a S/RES/841, impondo sanções econômicas e um embargo de armas ao Haiti e exigindo o retorno de Aristide ao poder. Em julho de 1994, com o aumento da repressão no país e a expulsão de uma missão civil de monitoramento de direitos humanos, o CSNU adotou a S/RES/940, que autorizava os Estados-Membros a utilizarem todos os meios necessários para devolver ao poder o governo constitucionalmente eleito do Haiti. Em intervenção militar liderada pelos EUA (*Operation Uphold Democracy*), uma força multinacional, composta por tropas de vinte países, chegou ao Haiti em setembro de 1994 e reinstituiu o presidente Aristide no cargo.

v. O governo de René Préval (1996-2000)

Em 1996, René Préval, aliado de Aristide, foi eleito, na primeira transição de mandato no Haiti entre dois presidentes eleitos democraticamente. No ano seguinte, porém, a ruptura entre Aristide e Préval produziu um impasse político, e o governo recusou-se a organizar as eleições locais e parlamentares, previstas para 1998. Após a expiração dos mandatos da quase totalidade dos parlamentares em 1999, Préval governou por decreto até o fim de seu mandato. Em 2000, 60% dos votantes participaram das eleições para a Câmara e o Senado, que tiveram, contudo, sua idoneidade contestada por observadores da OEA e pela Convergência Democrática, coalizão de partidos de oposição a Aristide.

vi. O segundo mandato de Jean-Bertrand Aristide (2000-2004)

Aristide foi eleito para seu segundo mandato nas conturbadas eleições presidenciais de 2000, boicotadas pela oposição, que se recusou a reconhecê-lo como presidente. O governo de Aristide foi afetado por acusações de corrupção e tráfico de drogas e pela péssima situação econômica. Nos EUA, a partir de 2001, o governo de George Bush passou a oferecer apoio político e financeiro à oposição. Conflitos armados e ataques de grupos paramilitares afetaram as províncias, especialmente as áreas rurais onde Aristide era muito popular. Os governos dos EUA e do Canadá conclamaram o presidente a deixar o país antes do fim de seu mandato. Embora Aristide tenha feito várias tentativas de negociação para novas eleições, a fraca base eleitoral da oposição tornava as eleições pouco atraentes, e a Convergência Democrática rejeitou todos os acordos oferecidos, preferindo apelar a uma invasão dos EUA para derrubar Aristide.

Em fevereiro de 2004, em meio a violentos protestos e rebeliões em várias cidades, Aristide e sua esposa deixaram o Haiti em um avião da Força Aérea dos EUA, escoltados por diplomatas e militares estadunidenses, após o que o Departamento de Estado do EUA definiu como uma “decisão de Aristide de deixar o cargo”. Por sua vez, o ex-presidente haitiano acusou o governo dos EUA de forçar sua deposição, em conluio com a oposição haitiana. A Comunidade do Caribe (CARICOM) declarou que os EUA, a França e a comunidade internacional falharam em sua resposta à crise política no Haiti. O processo movido contra Aristide por lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, desvio de fundos e corrupção foi arquivado por falta de provas e suspenso, em 2006, pelo governo haitiano.

Depois que Aristide deixou o país, o governo foi assumido pelo presidente do Supremo Tribunal, Boniface Alexandre, que, imediatamente, solicitou ao CSNU a intervenção de uma força internacional de manutenção da paz. No mesmo dia, foi autorizado o envio de uma missão interina multinacional para a estabilização do país, sucedida em junho de 2004 pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês), estabelecida pela S/RES/1542, com sete mil soldados, liderada pelo Brasil e com integrantes de Argentina, Chile, Jordânia, Marrocos, Nepal, Peru, Filipinas, Espanha, Sri Lanka e Uruguai. A MINUSTAH permaneceria no país até 2017.

c) Haiti de 2004 a 2019

A situação política e econômica no Haiti após o fim da ditadura de Jean-Claude Duvalier (conhecido como Baby Doc), em 1986, foi conturbada, com diversas operações de paz autorizadas

pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) nos anos 1990. Após haver presidido o país em três ocasiões, Jean-Bertrand Aristide foi eleito, em 2000, com 92% dos votos (após boicote da oposição), retornando ao poder em 2001. A redução das doações internacionais, aliada ao crescente descontentamento da população com seu governo, levou ao fortalecimento da oposição e ao aumento dos protestos pedindo a sua renúncia. Aristide foi acusado de constituir uma força paramilitar própria, os *chimères*, com a finalidade de reprimir os opositores. O agravamento da instabilidade no país, que incluiu diversos episódios de violência e culminou na renúncia de Aristide à presidência e em seu exílio, em fevereiro de 2004, ensejou nova intervenção do CSNU.

Após a partida de Aristide para o exílio, o então presidente da Suprema Corte do Haiti, Boniface Alexandre, assumiu o cargo de presidente interino e solicitou ao CSNU ajuda imediata para conter a crise no país. A S/RES/1529 (2004) autorizou o envio de uma Força Interina Multinacional (MIF, na sigla em inglês) com duração prevista de três meses e com as funções principais de auxiliar o governo haitiano na manutenção de um ambiente seguro e estável, evitar a deterioração da situação humanitária e dar suporte ao processo político-constitucional em andamento. Um Conselho Tripartite foi formado pelo governo de transição para auxiliar na administração do Estado enquanto novas eleições não ocorriam, com Gérard Latortue escolhido como primeiro-ministro. Muitos bairros e comunidades haitianos, contudo, permaneciam controlados por grupos armados; era tarefa do governo de transição, com o auxílio da MIF, expandir a autoridade do Estado para esses locais. A S/RES/1529 já continha a intenção de enviar uma força de estabilização ao Haiti e solicitava aos Estados-Membros que fizessem recomendações quanto ao tamanho, à estrutura e ao mandato de tal força.

Aprovou-se, assim, a S/RES/1542 (2004), que autorizou o envio da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês). Atuando sob o Capítulo VII da Carta da ONU, o mandato da MINUSTAH estava dividido em três eixos de ações principais, que incluíam a garantia de um ambiente seguro e estável, do processo político em andamento e das condições de direitos humanos. Entre as tarefas estabelecidas no âmbito desses eixos, estavam: assegurar um ambiente seguro e estável; auxiliar o governo haitiano na reestruturação da Polícia Nacional Haitiana (PNH); auxiliar o governo e a PNH no desarmamento, na desmobilização e na reintegração dos grupos armados; ajudar na restauração e manutenção do Estado de Direito, da ordem e da segurança pública; proteger os membros da ONU e suas instalações; e proteger os civis contra a ameaça de violência física. O CSNU, ademais, ordenava que a MINUSTAH auxiliasse o governo haitiano na condução do processo político e constitucional; no processo de reconciliação e estabelecimento do diálogo nacional; na organização e no monitoramento das eleições municipais, parlamentares e presidenciais; e na expansão da autoridade do Estado por todo o país. Delegava à MINUSTAH, ainda, o auxílio ao governo do Haiti na promoção e na defesa dos direitos humanos, particularmente das mulheres e das crianças.

A MINUSTAH foi formada por um componente militar, um policial e um civil, que, como em todas as operações da Organização das Nações Unidas (ONU), estavam sob a autoridade de um representante especial do secretário-geral (SRSG, na sigla em inglês), considerado o chefe da missão. O componente militar foi chefiado pelo *Force Commander*, e o policial, pelo *Police Commissioner*. Foram nomeados o chileno Juan Gabriel Valdés como SRSG, o general brasileiro Augusto Heleno Ribeiro Pereira como *Force Commander*, e o canadense David Charles Beer como *Police Commissioner*. O componente militar seria formado por uma força de até 6,7 mil militares, de todas as classes, advindos do Brasil, da Argentina, do Chile, do Canadá e do Uruguai – e que também incluiria, nos anos seguintes, tropas de Bangladesh, do Nepal, do Sri Lanka, e da

Indonésia, entre outras. As tropas da MIF que já se encontravam no Haiti seriam incorporadas à MINUSTAH, que assumiria suas tarefas e responsabilidades. Por meio da S/RES/1576 (2004), o CSNU aprovou a extensão do mandato da MINUSTAH até o dia 1º de junho de 2005, com intenção de renová-lo por mais períodos – o mandato foi estendido até o dia 24 de junho de 2005 pela S/RES/1601 e, novamente, até o dia 15 de fevereiro de 2006 pela S/RES/1608. Por meio dessa última resolução, o CSNU determinava o aumento dos efetivos militar e policial, conforme pedido do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU).

Em 6 de julho de 2005, a MINUSTAH, liderada pelo general brasileiro Augusto Heleno, realizou uma incursão no bairro Cité Soleil, em Porto Príncipe. O ataque teve como alvo uma base de criminosos liderados por Dread Wilme. Relatos de fontes pró-Lavalas, o partido de Aristide, afirmam que o ataque teve civis como alvo e que foi uma tentativa de minar o apoio popular ao ex-líder exilado antes das eleições. As estimativas sobre o número de vítimas fatais variam de cinco a 80, incluindo Wilme, tendo os números mais altos sido reivindicados por aqueles que relatam que o ataque teve civis como alvo. Em 1º de setembro de 2005, Heleno foi substituído pelo general Urano Teixeira da Matta Bacellar como *Force Commander* da MINUSTAH. Em 7 de janeiro de 2006, Bacellar foi encontrado morto em seu quarto de hotel (a morte foi considerada suicídio). Seu substituto interino foi o general chileno Eduardo Aldunate Hermann. Em 17 de janeiro de 2006, foi anunciado que o general brasileiro José Elito Carvalho Siqueira seria o substituto permanente de Bacellar como chefe da MINUSTAH.

Após adiamentos, eleições foram realizadas no dia 7 de fevereiro de 2006. Apesar de todos os problemas e dificuldades enfrentados, a ONU considerou que o processo eleitoral havia ocorrido sem grandes problemas e que havia sido um sucesso. O candidato vencedor foi René Préval, que concorreu pelo Partido Lespwa e obteve 51,2% dos votos. Préval já tinha assumido a presidência do Haiti em 1996 e tinha sido primeiro-ministro no governo do ex-presidente Aristide. Dessa vez, não se juntou aos líderes do Lavalas; seu partido representava uma coalizão que reunia antigos membros do partido de Aristide e membros de outros partidos haitianos.

Embora os esforços feitos pelo novo governo para criar um processo de reconciliação nacional, bem como um programa com propostas para a modernização do Estado e o desenvolvimento econômico, tenham sido elogiados pela comunidade internacional, ainda havia muitos problemas e desafios. Por meio da S/RES/1702 (2006), o mandato da MINUSTAH foi, mais uma vez, renovado, devendo a operação permanecer no Haiti até o dia 15 de fevereiro de 2007. Nessa resolução, o CSNU apontava a importância de a MINUSTAH permanecer auxiliando a PNH na sua reestruturação e no combate à violência e à criminalidade, especialmente nos grandes centros urbanos. Pela S/RES/1743, o CSNU prorrogou o mandato da missão por mais seis meses, até o dia 15 de outubro de 2007, mas essa resolução não trazia nenhuma novidade ao mandato da operação, apenas reafirmava que a MINUSTAH deveria continuar agindo na manutenção da segurança, no fortalecimento das instituições do Estado, na reestruturação da PNH, no combate ao tráfico de armas e drogas, e na proteção dos direitos humanos, principalmente das mulheres e crianças, entre outros. Diante do pedido do presidente Préval para a permanência das tropas da ONU, alegando ainda a dificuldade de o governo manter sozinho a estabilidade do país e dar prosseguimento às reformas iniciadas com ajuda da comunidade internacional, o novo SGNU, Ban Ki-moon, convocou o CSNU a renovar o mandato da MINUSTAH, o qual foi atendido pela S/RES/1780 (2007), que assegurava a presença da MINUSTAH no Haiti até o dia 15 de outubro de 2008, sendo este o período de renovação mais extenso já autorizado até então.

Os subsídios do governo para diminuir os preços dos alimentos, principalmente do arroz, não foram suficientes para evitar uma crise alimentar. Segundo Ban Ki-moon, cerca de 2,5 milhões

de haitianos corriam o risco de serem afetados por essa crise. Durante junho de 2008, o então presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, aproveitando o contexto de convocação da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar promovida pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), convocou os representantes dos Estados para debaterem a situação do Haiti. Ban Ki-moon requisitou novamente a renovação do mandato, e o CSNU o atendeu por meio da S/RES/1840, que prorrogou a MINUSTAH até 15 de outubro de 2009, bem como por meio da S/RES/1892, que a prorrogou até 15 de outubro de 2010. No final de relatório sobre a MINUSTAH, em setembro de 2009, Ban Ki-moon fez uma espécie de análise dos cinco anos da operação em solo haitiano e afirmou que, apesar da situação ainda ser crítica, muitos progressos tinham sido feitos, e que acreditava que o Haiti enfim caminhava para um “futuro de desenvolvimento pacífico”.

No dia 12 de janeiro de 2010, entretanto, um terremoto de magnitude 7,3 na escala Richter atingiu o Haiti, destruindo grande parte da infraestrutura do país, matando mais de 225 mil pessoas e deixando mais de 300 mil feridas e 2,3 milhões desabrigadas. As capacidades do Estado haitiano foram gravemente afetadas. Edifícios do governo, como o Palácio Nacional, o Palácio da Justiça, a Suprema Corte, o Parlamento, e muitos outros ficaram destruídos ou seriamente danificados. Aproximadamente 60 mil servidores civis do governo e 77 policiais da PNH faleceram, e metade dos detentos conseguiu escapar. A ONU também perdeu um total de 102 funcionários com a tragédia; entre eles, o diplomata tunisiano Hédi Annabi, que era SRSG da ONU no Haiti e chefe da MINUSTAH desde 2007; o brasileiro Luiz Carlos da Costa, que era representante adjunto do SGNU e considerado o segundo no comando da operação; e vários outros militares, policiais e pessoal civil. A médica pediatra e sanitarista brasileira Zilda Arns, criadora da Pastoral da Criança e da Pastoral da Pessoa Idosa, também morreu em razão do terremoto. O quartel-general da MINUSTAH, que ficava no Hotel Christopher, também foi destruído pelo terremoto.

No dia 19 de janeiro de 2010, o CSNU se reuniu e aprovou a S/RES/1908, que autorizava um reforço nas tropas da MINUSTAH em razão da situação de caos que o terremoto provocou no Haiti. As tropas enviadas pelos Estados Unidos (EUA), Canadá, Espanha, Itália e França se estabeleceram principalmente nas cidades de Léogâne, Jacmel e Porto Príncipe. O Brasil enviou um segundo batalhão de infantaria, enquanto o Japão e a Coreia do Sul enviaram companhias de engenharia. Para fevereiro de 2010, estavam previstas eleições presidenciais, legislativas e municipais, que foram adiadas pelo presidente Préval, o que gerou protestos por parte da oposição.

Entre fevereiro e março, o governo do Haiti, junto com a ONU, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o Banco Mundial e com a Comissão Europeia finalizaram e anunciaram uma avaliação dos danos causados pelo terremoto e das necessidades pós-desastre no Haiti, conhecida como *Post-Disaster Needs Assessment* (PDNA). No final de março, com base no PDNA, o governo haitiano apresentou para a comunidade internacional o Plano de Ação para a Reconstrução e Desenvolvimento do Haiti, que estimava que o país necessitaria de aproximadamente US\$ 4 bilhões nos próximos 18 meses e mais US\$ 11,5 bilhões nos anos seguintes para “refundar” o Haiti, como declarou o primeiro-ministro Jean-Max Bellerive.

No final de junho, o governo do Haiti autorizou o Conselho Eleitoral Provisório (CEP) a realizar as eleições presidenciais e legislativas no dia 28 de novembro de 2010. Mais de trinta candidatos se inscreveram para disputar o cargo de presidente, mas o CEP aprovou apenas 19. Por meio da S/RES/1944, o CSNU estendeu o mandato da MINUSTAH por mais um ano, até o dia 15 de outubro de 2011. Esta resolução dispunha também sobre o apoio que as tropas da ONU deveriam fornecer, junto com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comunidade do



Caribe (CARICOM), na preparação e na condução das eleições presidenciais e legislativas. O CSNU requeria, ainda, o apoio da comunidade internacional ao Plano de Ação para a Reconstrução e Desenvolvimento do Haiti.

Em outubro de 2010, contudo, uma epidemia de cólera trouxe mais problemas para o Haiti. A ONU estima que quase 300 mil haitianos adoeceram e que cerca de 4,5 mil morreram. Muitos haitianos acusaram tropas da MINUSTAH – mais precisamente, as tropas do Nepal – de serem responsáveis pelo aparecimento da doença, propagada pela falta de saneamento e pelas péssimas condições de higiene. Em protesto, algumas manifestações violentas danificaram veículos e instalações da ONU, aumentando a imagem negativa da organização no país. O SGNU Ban Ki-moon enviou, então, alguns especialistas para investigar o surto de cólera e para preparar um relatório sobre a origem da doença, que assegurou que a bactéria responsável pelo surto não era natural do ambiente haitiano e que tinha características da bactéria encontrada no sul da Ásia. Ban Ki-moon, em seguida, emitiu um pedido de desculpas pelo papel da ONU no surto de cólera e enfatizou a “responsabilidade moral” da organização para combater a doença, lançando um plano com duas ações: a ONU arrecadaria US\$ 400 milhões em contribuições voluntárias dos Estados-Membros, sendo US\$ 200 milhões dedicados a fornecer assistência material às comunidades mais afetadas pela cólera e outros US\$ 200 milhões destinados ao combate à doença. O plano, entretanto, ganhou pouca força entre os Estados-Membros, e apenas uma pequena fração dos fundos foi arrecadada.

As eleições presidenciais e legislativas do dia 28 de novembro de 2010 foram marcadas por acusações de fraudes. Protestos contra o presidente Préval e seu candidato, Jude Célestin, aumentaram a tensão no país, prejudicando até mesmo as atividades comerciais. Após conversações entre a ONU e o presidente Préval, uma missão da OEA foi enviada com o objetivo de verificar os resultados preliminares divulgados pelo CEP: enquanto este havia declarado que os candidatos Mirlande Manigat e Jude Célestin tinham sido os mais votados (em primeiro e segundo lugar, respectivamente), a OEA declarou que Manigat e Michel Martelly, até então o terceiro colocado, deveriam fazer o segundo turno. Coube ao CEP aceitar as recomendações da OEA: o segundo turno ocorreu na data prevista, sem grandes incidentes, com Michel Martelly, do partido Repons Peyizan, saindo-se vencedor, com 67,6% dos votos. O novo presidente iniciou o mandato em maio e já imaginava que encontraria resistência para governar diante de uma maioria de parlamentares opositores. O governo de Martelly, assim, ficou mais de cem dias sem um primeiro-ministro, já que o Parlamento rejeitou seguidamente dois nomes propostos pelo novo presidente.

Em 2011, tanto o ex-ditador Jean-Claude Duvalier quanto Jean-Bertrand Aristide retornaram ao Haiti – as tentativas de julgar Duvalier por crimes cometidos sob seu governo foram arquivadas após sua morte, em 2014. Por meio da S/RES/2012 (2011), do CSNU, o mandato da MINUSTAH foi prorrogado até o dia 15 de outubro de 2012, e, por meio da S/RES/2070 (2012) o mandato foi renovado até 15 de outubro de 2013. Em 15 de julho de 2013, Sandra Honoré tomou posse como SRSG e chefe da MINUSTAH depois que o governo haitiano concordou com sua nomeação. Pela S/RES/2119 (2013), o mandato da MINUSTAH foi prorrogado até 15 de outubro de 2014, e o efetivo de tropas foi reduzido de 6.270 para 5.021, mantendo-se o tamanho do componente policial em 2.601, conforme recomendado pelo SGNU em um de seus relatórios. Pela S/RES/2180 (2014), o mandato da MINUSTAH foi prorrogado até 15 de outubro de 2015, e o componente militar da missão foi reduzido de 5.021 para 2.370 tropas, mantendo-se o contingente policial inalterado em 2.601 policiais. Pela S/RES/2243 (2015), o mandato foi prorrogado por mais um ano, até 15 de outubro de 2016, e, pela S/RES/2313 (2016), por mais seis meses, até 15 de abril de 2017.

O governo de Martelly seguiu pelos anos previstos constitucionalmente, mas, ao término de seu mandato, em fevereiro 2016, o país entrou outra vez em crise política, dado o fracasso das tentativas de promoção de eleições. Por não mais poder prolongar seu governo, constituiu-se um governo provisório, representado por Jocelerme Privert, que comandaria o país até que as eleições previstas para 2015 fossem realizadas. Após 14 meses de incertezas e tentativas de realizar as eleições, o pleito finalmente ocorreu em novembro de 2016, consagrando Jovenel Moïse, do partido Tèt Kale, presidente do Haiti. Poucos meses antes, o país sofrera o efeito de outra catástrofe, com a passagem do furacão Matthew pelo sul de seu território, deixando milhares de mortos e prejudicando fortemente sua economia. Mais uma vez, as equipes da MINUSTAH foram essenciais na reconstrução das estruturas destruídas e no resgate de mortos e feridos pelo furacão.

Diante da eleição do terceiro presidente a partir do estabelecimento da operação de paz, momento em que foi retomada a ordem constitucional do Haiti, parecia evidente a desnecessidade de tropas militares dentro do território haitiano, em razão da relativa estabilidade que o país havia alcançado. Não mais havia a necessidade de uma ocupação militar, visto que os objetivos de *peacemaking* haviam sido cumpridos, na medida do possível. Apenas restavam os trabalhos de auxílio e acompanhamento do desenvolvimento da estrutura democrática e dos pilares institucionais para fazer o sistema público funcionar aos moldes pretendidos. Nesse contexto, o CSNU, por meio da S/RES/2350, decretou o encerramento da MINUSTAH em 16 de outubro de 2017, considerando que os objetivos inicialmente elencados foram alcançados. Nas palavras de Sandra Honoré, comandante da MINUSTAH: *“Today, Haiti has a very different outlook. The Haitian people enjoy a considerable degree of security and greater stability; political violence has diminished; armed gangs no longer hold the population hostage, also thanks to the work of the national police – now 14,000 strong – which has grown significantly in numbers and capacity”*.

Em sucessão à MINUSTAH, o CSNU estabeleceu, pela mesma S/RES/2350, a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), uma missão de paz composta por até 1.275 membros da força policial, bem como agentes penitenciários e civis internacionais, mas sem nenhum componente militar. A missão foi mandatada até 15 de abril de 2018, depois prorrogada por um ano com a aprovação da S/RES/2410 (2018) do CSNU. A principal tarefa da MINUJUSTH era o auxílio na consolidação das instituições policiais e de justiça do Haiti. Pela S/RES/2476 (2019), o CSNU estabeleceu que o mandato da MINUJUSTH terminaria em 15 de outubro de 2019. O fim da missão marcou a conclusão de quinze anos de operações de paz da ONU no Haiti. Após o término da missão, a mesma resolução estabeleceu a criação do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês) para coordenar todos os projetos, as ações e os fundos da ONU no Haiti.

#### d) Contexto político pós-2019

O contexto político do Haiti atualmente é de grande instabilidade. Protestos vinham tomando o país desde 2019, pedindo a saída do presidente e o atendimento de demandas sociais. Em 2021, o presidente Jovenel Moïse foi assassinado sem resistência aparente de sua guarda, em uma situação de crescente controle do território por grupos criminosos financiados por opositores ligados a elites, traficantes de drogas e de armas, que o presidente prometia denunciar<sup>280</sup>. Semanas

---

<sup>280</sup> O presidente haitiano foi assassinado por um comando de 22 ex-militares colombianos e dois estadunidenses de origem haitiana. Sabe-se que os militares foram recrutados por uma empresa de segurança privada. Algumas prisões foram feitas, até mesmo do chefe da segurança presidencial, mas não se sabe o mandante. Acusa-se o atual primeiro-

mais tarde, o Haiti foi atingido por outro terremoto, o que agravou as crises econômica, migratória, securitária e humanitária já em curso. O governo interino do primeiro-ministro Ariel Henry enfrenta dificuldades, com um legislativo esvaziado, problemas em investigar crimes graves, suspeitas de envolvimento na morte do presidente e serviços básicos dependendo de organizações não governamentais e outras instituições. O vácuo de poder após o assassinato do presidente do país suspendeu o funcionamento das instituições vitais para a condução de uma democracia. As eleições que deveriam ter renovado a Câmara e o Senado não foram organizadas em tempo hábil, de modo que não existe nenhuma autoridade legal para convocar novas eleições, muito menos para assegurar a transparência do processo. Não se encontram em funcionamento nem mesmo as assembleias de representação local das localidades rurais, unidades mais elementares do sistema político haitiano. Essa situação ameaça a própria condição de Estado soberano do Haiti.

A falta de apoio internacional e a crise deixam a população jovem do país sem oportunidade e aumentam as tensões políticas, enquanto o Haiti mantém uma economia rentista e dependente de importações. O referendo constitucional para reformar a Constituição de 1987 e as eleições foram adiadas, para evitar ainda mais embates, em um contexto em que a segurança do processo não pode ser garantida. Um acordo entre os cerca de vinte partidos haitianos foi firmado por um período interino de calma e governança, com o fim de estabelecer um governo de consenso de Ariel Henry, indicado a primeiro-ministro por Moïse, mas o lançamento do acordo foi cancelado no fim de setembro de 2021.

No entanto, em agosto de 2021 surgiu o Acordo de Montana, outra plataforma para o consenso nacional, criado pela *Commission for a Haitian Solution to the Crisis*, da parte do Fórum de Organizações da Sociedade Civil, com o intuito de normalizar a situação social e política. Este acordo prevê o estabelecimento de um período de dois anos para um conselho de transição inclusivo antes das eleições nacionais, que deveriam ocorrer em 2023. Em 2022, a Comissão escolheu seu presidente interino, Fritz Jean, mas Henry segue no poder, em campanha pelo seu modelo de transição, que propunha inicialmente um referendo constitucional e eleições já em 2022<sup>281</sup>. Potências estrangeiras pressionam por um consenso nacional entre os partidos e as organizações em disputa.

O Haiti tem um histórico autoritário marcado por crises políticas e humanitárias que impeliram a comunidade internacional a agir diversas vezes para evitar o completo desmantelamento do Estado, que enfrenta desafios para superar o legado após o fim da ditadura de Duvalier, em 1986. No entanto, esse apoio não garantiu a criação e a manutenção de uma estrutura de governança ao país, que depende em grande medida de auxílio internacional para a manutenção de serviços básicos para a população, especialmente desde o terremoto de 2010.

Dentro deste contexto de instabilidade política e social, foi estabelecida a MINUSTAH. A MINUSTAH foi criada por resolução do CSNU, em fevereiro 2004, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio. O Brasil comandou as forças de paz no Haiti, que teve a participação de tropas de outros quinze países. A

---

ministro de ter relações pessoais com um dos suspeitos-chave, e Ariel Henry depôs pela primeira vez sobre a morte de Moïse em dezembro de 2023. Há uma investigação nacional e uma internacional em curso. No início de fevereiro de 2023, quatro dos principais suspeitos presos no Haiti foram transferidos para julgamento nos EUA, depois que o processo no país caribenho deixou de avançar em meio a ameaças aos juízes do caso. Dias depois, outros quatro suspeitos de envolvimento na preparação do assassinato de Moïse foram presos pelo FBI na Flórida.

<sup>281</sup> A partir de julho de 2022, os representantes do Acordo de Montana e os apoiadores da transição pelo modelo do primeiro-ministro entraram em negociações para tirar o país da crise institucional..

presença da MINUSTAH assegurou a realização de eleições presidenciais em 2006 e 2010, com a passagem pacífica do poder.

Em 2017, o CSNU decidiu pela desativação completa da MINUSTAH, após avaliar terem sido cumpridos os propósitos iniciais de criação da missão. Foi sucedida pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), sem componente militar. A transição para um novo modelo de atuação no Haiti gerou críticas, devido à percepção de que a saída da MINUSTAH em sua configuração como uma operação de paz das Nações Unidas de pleno direito seria um desengajamento da comunidade internacional e da ONU no país.

Originalmente prevista para encerrar em 2018, a MINUJUSTH tinha como mandato auxiliar o governo do Haiti a desenvolver ainda mais a Polícia Nacional Haitiana (PNH); fortalecer as instituições do Estado de Direito do Haiti, incluindo a justiça e as prisões; e promover e proteger os direitos humanos. Foi sucedida pelo estabelecimento do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), uma missão política especial criada ao abrigo do Capítulo VI da Carta da ONU, em 15 de outubro de 2019, momento que marcou o fim de quinze anos de manutenção da paz no Haiti. Seu mandato inclui assessorar o governo do Haiti em questões como a promoção e o fortalecimento da estabilidade política e boa governança, do Estado de Direito, de um diálogo inter-haitiano inclusivo e da proteção e promoção dos direitos humanos.

Em relação ao mandato do BINUH, a sociedade civil reclama da falta de engajamento da missão com setores locais. Além disso, o país é extremamente vulnerável a eventos climáticos extremos, e sua população enfrenta insegurança alimentar, falta de acesso à água potável, à educação e ao saneamento.

Sob a presidência brasileira, o CSNU votou, no dia 15 de julho de 2022, pela prorrogação do mandato do BINUH por mais um ano. A Resolução 2645 (2022) foi adotada unanimemente pelos membros do CSNU. Nela, o conselho reiterou a necessidade de todas as partes interessadas haitianas chegarem a um acordo urgente sobre uma estrutura sustentável, com prazo e comumente aceita, para um processo político liderado pelo Haiti, permitindo a realização de eleições legislativas e presidenciais inclusivas, pacíficas, livres, justas e transparentes. Os membros do conselho também exigiram a cessação imediata da violência das gangues e das atividades criminosas. Eles expressaram sua disposição de tomar as medidas apropriadas, conforme necessário, que podem incluir o congelamento de bens ou medidas de proibição de viagem contra aqueles que praticam ou apoiam a violência de gangues, atividades criminosas ou abusos dos direitos humanos – ou que de outra forma minam a segurança do Haiti e da região – dentro de 90 dias a partir da aprovação da Resolução 2645. Em julho de 2023, o mandato do BINUH foi prorrogado por mais um ano.

Em 19 de setembro de 2022, o Itamaraty emitiu nota de apoio brasileiro ao Haiti, corroborando os termos da “Declaração Especial sobre a necessidade de prestar apoio à República do Haiti”, emitida pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no mesmo dia. O Brasil expressa preocupação com a acelerada deterioração do quadro de segurança e da situação humanitária no Haiti, sublinhando a relação entre segurança, desenvolvimento, reforço de instituições e reconciliação política. Também defende que os próprios haitianos, por meio de negociação e construção de consenso entre as forças políticas locais, liderem o processo de resolução da crise em seu país. Reconhece o importante papel que pode desempenhar a comunidade internacional no enfrentamento desse grande desafio e reitera o compromisso de continuar a prestar cooperação técnica e humanitária ao país e a participar de esforços em diferentes mecanismos de concertação regionais e internacionais em favor do Haiti. No mesmo mês, vários países, como República Dominicana, Canadá, México e Espanha, anunciaram o

fechamento temporário de suas embaixadas em Porto Príncipe por razões de segurança, em meio a protestos em várias cidades haitianas pela decisão do governo de suspender os subsídios aos combustíveis.

Em 7 de outubro, o primeiro-ministro Henry requisitou assistência internacional para enfrentar a violência das gangues e a situação de crise humanitária. A população, com destaque para lideranças da sociedade civil, reagiu com protestos em todo o país contra a perspectiva de alegada ocupação militar, vista como ingerência nos assuntos internos do país, e reivindicou a renúncia de Henry, considerado desprovido de legitimidade para fazer esse apelo em nome do povo haitiano.

Em 21 de outubro, o CSNU adotou, por unanimidade e sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 2653 (2022), um regime de sanções contra os líderes das gangues e seus financiadores; o principal alvo é Jimmy Cherizier, o “Barbecue”, chefe da coalizão criminosa *G9 en famille et alliés*<sup>282</sup>. O representante haitiano afirmou que a medida contribuiria para diminuir a violência no país. As sanções têm por objetivo exigir o fim imediato da violência das gangues e atividades criminosas e promover um acordo que torne possível um processo político liderado por haitianos para permitir a organização de eleições legislativas e presidenciais inclusivas, livres e justas, realizadas de forma transparente. O CSNU expressou grave preocupação com os níveis extremamente altos de violência de gangues e outras atividades criminosas, incluindo sequestros, tráfico de pessoas e tráfico de migrantes, homicídios e violência sexual e de gênero incluindo estupro e escravidão sexual, bem como impunidade contínua para os perpetradores, corrupção e recrutamento de crianças por gangues, além de tráfico ilícito e desvio de armamentos, veículos blindados e munições por atores não estatais, salientando as graves consequências dessa situação para a segurança regional. As sanções abrangem proibição de viagem, congelamento de bens e embargo de vendas de armas aos indivíduos e entidades designados pelo Comitê de Sanções criado pela resolução.

No mesmo mês, em parceria, as Forças Armadas dos EUA e o Canadá enviaram veículos blindados ao Haiti por via aérea. Os EUA e o México cogitaram a proposta de uma missão por tempo limitado, fora do escopo da ONU, ao encargo de um “país parceiro”. Os EUA estariam pressionando o Canadá a ampliar seu envolvimento na questão haitiana, com o objetivo de contribuir para estabilizar o país caribenho. Em novembro, Celso Amorim, na qualidade de membro da equipe de transição para o governo Lula, declarou à imprensa que a participação do Brasil em eventual missão militar ao Haiti é “improvável”. Em junho de 2023, Amorim descartou papel de protagonista em planos contra crises no Haiti e disse que o Brasil “ficou escaldado em função da falta do empenho da comunidade internacional” e que, no contexto da MINUSTAH, “o Brasil se empenhou muito, inclusive com desgastes internos, e o saldo geral foi positivo. Mas, na hora em que a ajuda da comunidade internacional era necessária, não houve, e isso gerou grande decepção. Não há nenhuma razão para o Brasil ser protagonista”.

A situação de crise humanitária agravou-se nos últimos meses de 2022, pelo bloqueio de portos, inclusive o principal terminal de combustível do país, por gangues fortemente armadas, dificultando severamente o acesso a água potável, alimentos e remédios. A insegurança alimentar está aumentando, com um recorde de 4,7 milhões, ou quase metade da população, enfrentando fome aguda. O saneamento precário e a falta de abastecimento de água potável levaram a um surto de cólera. Em junho de 2023, foram registradas dezenas de mortes em razão de um terremoto de 4,9 graus na escala Richter e de inundações provocadas por fortes chuvas.

---

<sup>282</sup> A G9 é aliada de outra importante gangue haitiana, a Chen Mechan. Seus principais rivais são a coalizão G-Pèp e a gangue 400 Mawozo.

A violência das gangues continua a se expandir pela capital e em outras regiões do país. Cerca de 90% da região metropolitana de Porto Príncipe estão sob controle de facções criminosas, que perpetram sequestros, assassinatos e estupros diariamente. A violência política também foi documentada, com o assassinato de líderes políticos e jornalistas proeminentes. Segundo a ONU, em 2023, mais de 4,7 mil pessoas foram mortas, quase de 2,5 mil foram sequestradas e cerca de 200 mil deixaram suas casas no país.

Entre 2022 e 2024, as atividades do legislativo estiveram suspensas, agravando a situação de vazio político que remonta ao contexto do assassinato do presidente Moïse. Com a expiração do mandato de senadores em 2023, já não há mais políticos eleitos com mandato vigente no país.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) fez um apelo aos Estados da região e de fora da região para que suspendam o retorno forçado de haitianos ao seu território. O Comitê dos Direitos da Criança também expressou sua preocupação com graves violações dos direitos da criança no Haiti. Segundo os dados, a crescente insegurança tirou as crianças da escola desde 3 de outubro. Mais recentemente, e após três anos sem nenhum caso relatado, a cólera está de volta, ameaçando 1,2 milhão de crianças. De acordo com projeções do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), cerca de cem mil crianças menores de cinco anos enfrentam desnutrição aguda grave. A situação é alarmante, pois as crianças desnutridas correm ainda mais riscos com o desdobramento do surto de cólera. O comitê pede o Haiti que cumpra suas obrigações internacionais de direitos humanos sob a Convenção sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Facultativos sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados e sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil.

Em janeiro de 2023, houve um levante de policiais, que invadiram a residência do primeiro-ministro e o principal aeroporto do país para protestar contra o assassinato de mais de uma dúzia de seus camaradas nas semanas anteriores. O levante ocorreu em paralelo ao confronto das forças policiais com as gangues. Em fevereiro, o governo Henry instalou o Alto Conselho de Transição (HCT, na sigla em inglês), fruto de um acordo de dezembro do ano anterior com outras forças políticas e com representantes da sociedade civil. O HCT foi incumbido de preparar eleições a serem realizadas em 2024.

Também em fevereiro de 2023, a Jamaica expressou sua disposição de participar, inclusive com contingente militar, em uma missão de estabilização do Haiti. No final do mês, uma missão da CARICOM, acordada durante a 44ª Cúpula do grupo e liderada pelo primeiro-ministro jamaicano, Andrew Holmes, fez uma visita de trabalho ao Haiti. Na mesma cúpula, o convidado especial e premiê canadense, Justin Trudeau, anunciou que enviaria navio militar ao Haiti, para ajudar a combater a crescente violência das gangues que atuam no país caribenho. Em maio, o SGNU criticou a relutância dos países ocidentais em enviar uma força internacional para tentar pôr fim à crise política, social e econômica no Haiti. Em julho, o Quênia anunciou a disposição de liderar força multinacional e enviar mil policiais ao país, para treinar as forças locais e proteger instalações estratégicas, o que foi apoiado pelos EUA, quem, no mesmo mês, recomendou que seus nacionais deixassem o Haiti.

Também em 2023, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) publicou o relatório “Mercados criminosos do Haiti: mapeando tendências em armas de fogo e tráfico de drogas”, onde demonstra a relação entre o aumento do fluxo de armas e de drogas para o Haiti e o agravamento da violência e das múltiplas crises alimentar, sanitária e de criminalidade, especialmente em um país com fronteiras porosas e com poucos recursos para controlá-las. O relatório identificou aumento de todos os indicadores de criminalidade e a crescente presença de armamentos sofisticados e de grosso calibre no país.

Em junho de 2023, enviados da CARICOM e três ex-primeiros-ministros de países caribenhos facilitaram conversas entre representantes do governo e da sociedade civil haitianos na Jamaica. Os EUA e o Canadá deram apoio financeiro para a realização das conversas. Não houve nenhum grande anúncio, mas os ex-primeiros-ministros anunciaram planos de visitar o Haiti, para realizar consultas *in loco* sobre a realização de novas eleições. No mesmo mês, a República Dominicana negou a notícia de que teria autorizado o Canadá a abrir um escritório no país para dali coordenar assistência ao Haiti, inclusive em termos de cooperação policial. Mais de treze mil haitianos foram repatriados, expulsos ou retornaram voluntariamente da República Dominicana em maio. Em setembro, o governo dominicano suspendeu a emissão de novos vistos para haitianos e fechou a fronteira, em razão da alegada violação de acordo internacional decorrente do início da construção, por milícias haitianas, de um desvio no rio Dajabon, que abastece os dois países. A G9, a gangue mais poderosa do país, anunciou que apoia a construção do canal e declarou guerra contra Ariel Henry, ameaçando derrubá-lo do cargo.

Também em setembro, a secretaria de América Latina e Caribe do Ministério das Relações Exteriores, embaixadora Gisela Padovan, participou, em Nova York, de Reunião de Alto Nível do Grupo Consultivo *Ad Hoc* do ECOSOC sobre o Haiti. Criado em 1999, o grupo apoia a recuperação socioeconômica, a reconstrução e a estabilidade do país caribenho.

O CSNU adotou, em 2 de outubro, no primeiro dia de reuniões sob a presidência brasileira do órgão, uma resolução autorizada ao amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para envio ao Haiti de missão, que dará apoio à Polícia Nacional Haitiana no combate às ameaças à paz, à estabilidade e à segurança daquele país. Criada em resposta a solicitação do governo haitiano, a chamada Missão Multinacional de Apoio à Segurança (MSS, na sigla em inglês) terá vigência inicial de doze meses e será integrada por países que estabeleçam acordos com o Haiti para contribuir com policiais e pessoal especializado. Suas funções incluem capacitação, planejamento e condução de operações conjuntas, além da proteção de infraestruturas críticas. A Missão será custeada por meio de contribuições voluntárias e deverá ser liderada pelo Quênia. Antígua e Barbuda, Bahamas e Jamaica indicaram, naquele momento, disposição de integrá-la. Os EUA haviam prometido, em setembro, ajuda logística e US\$ 100 milhões para viabilizar a atuação do Quênia, mas indicaram, em outubro, que o valor chegaria a US\$ 200 milhões. O governo queniano, entretanto, encontrou resistência doméstica para assumir a liderança da missão. Em meados de novembro, o parlamento queniano aprovou o envio de mil policiais ao Haiti, mas a suprema corte do país estendeu, horas depois, decisão contrária à saída de tropas do país, com base na alegação de inconstitucionalidade. Em janeiro de 2024, a suprema corte queniana vetou o envio de policiais ao Haiti; segundo o tribunal, o governo não tem autoridade legal para enviar policiais para fora do Quênia, apenas militares, para missões de manutenção da paz. No Haiti, a população afetada pelas gangues expressou preocupações tanto em relação à presença de nova missão internacional no país, quanto à adequação da polícia queniana a esse tipo de missão.

Além de autorizar a criação da MSS, o CSNU ampliou o embargo vigente à transferência de armas e munições ao Haiti, exceto quando adquiridas pelo governo haitiano ou autorizadas pela ONU. A resolução sublinhou a importância de soluções políticas para as causas profundas da instabilidade no Haiti e enfatizou a necessidade urgente de alcançar amplo consenso político para realização de eleições gerais, assim que possível. Por iniciativa do Brasil, foi dada ênfase também à necessidade de redobrar esforços internacionais para promover o desenvolvimento social e econômico do Haiti, como forma de combater a pobreza e com vistas a manter a estabilidade no longo prazo.

Em 19 de outubro de 2023, o Brasil presidiu reunião do CSNU que aprovou a renovação do regime de sanções aplicado a indivíduos designados pelo Comitê de Sanções sobre o Haiti, adotado originalmente pela Resolução 2653 (2022) e já expandido no início daquele mês. As sanções multilaterais referentes ao Haiti têm o objetivo de impedir o acesso do crime organizado a armas e recursos, auxiliando o governo haitiano em sua política de segurança, sem impor dificuldades econômicas e humanitárias à população do país.

Durante a cúpula da CARICOM, realizada em fevereiro de 2024, os líderes do bloco anunciaram que o primeiro-ministro haitiano em exercício, Ariel Henry, concordou em realizar eleições gerais no país em meados de 2025, contando com apoio de EUA, Canadá e ONU. A medida é urgente, pois persiste o quadro de ausência de políticos eleitos com mandato vigente no país. Entretanto, a capital do país está sob o comando do crime organizado, o que dificulta o processo eleitoral. Estima-se que a violência associada ao crime organizado matou mais de 4,7 mil haitianos em 2023, um aumento de 120% em comparação com 2022. Além disso, mais de 40% da população do Haiti sofre de níveis de insegurança alimentar aguda. Dezenas de milhares de pessoas já fugiram de Porto Príncipe devido à intensa violência, e a ONU demonstrou preocupação com o grande influxo de pessoas para as áreas rurais, que não conta com infraestrutura e recursos para acomodá-las.

Logo após viajar à Guiana para a reunião de cúpula da CARICOM, Ariel Henry visitou o Quênia e assinou “acordo de reciprocidade” com o presidente daquele país, William Ruto, que permitiria o envio de cerca de 1000 agentes de segurança a Porto Príncipe, no contexto da MSS. Na ocasião, os líderes não apresentaram um cronograma para o envio dos agentes, mas afirmaram estar discutindo planos para acelerar o processo. A repercussão da viagem foi negativa no Haiti. O ex-policia e autointitulado revolucionário Jimmy “Barbecue” Chérizier, principal chefe de gangues do Haiti, anunciou um esforço coordenado para derrubar o primeiro-ministro, aproveitando a ausência do primeiro-ministro do país. Ato contínuo, gangues armadas invadiram a principal prisão nacional de Porto Príncipe e libertaram a maioria dos cerca de quatro mil presos. Além de criminosos comuns, estavam detidos nessa prisão líderes de gangue e os acusados de assassinar o então presidente Jovenel Moïse. Também foram realizados ataques a infraestruturas e a outros locais estratégicos (como delegacia e o aeroporto Toussaint L’Ouverture), paralisando o país. Mais de quinze mil pessoas tiveram de deixar as suas casas em Porto Príncipe, somando-se aos mais de 300 mil deslocados internos em consequência da violência das gangues. O governo central decretou estado de emergência de 72 horas, que foi posteriormente estendido até abril, junto à implementação de toque de recolher, e o CSNU discutiu a portas fechadas a piora da crise no Haiti. No contexto desses ataques, que ocorreram no início de março de 2024, “Barbecue” exigiu a renúncia do primeiro-ministro Henry, afirmando que a permanência do primeiro-ministro levaria a uma guerra civil e a um genocídio.

Com a nova escalada da violência no país, o governo interino de Henry passou a ser pressionado também em âmbito internacional. O primeiro-ministro teria recebido uma mensagem do Departamento de Estado dos EUA sugerindo a sua renúncia antes mesmo de conseguir regressar de Nairóbi. Isso marcou uma mudança drástica na política do governo Biden para o Haiti, que até então defendia que Henry deveria liderar o processo de transição de governo do país. Washington passou a pressionar por um conselho de transição para substituir o primeiro-ministro. Essa mudança pode ter sido reflexo da insistência de governos caribenhos – em especial do governo de Barbados – em tentar lançar as bases para uma transição política no Haiti, como ficou claro durante a cúpula da CARICOM, em que Henry foi instado a realizar eleições e a renunciar. Enquanto isso, Guy Phillipe, traficante de drogas condenado nos EUA e recentemente libertado que liderou o



golpe de 2004, angaria apoio para o seu movimento “Levante Nacional” – parte da população acredita que Phillipe conseguiria negociar com as gangues; entretanto, dificilmente teria apoio de Washington.

Em 11 de março, a CARICOM convocou uma reunião de emergência, que também contou com a presença de representantes de países como Brasil, EUA, Canadá e França, com vistas a discutir situação no Haiti, após membros de gangues atarem fogo na casa do ministro haitiano do Interior. Na ocasião, o Brasil reafirmou sua disposição de seguir apoiando o povo do Haiti em seus esforços para a consolidação da paz, o pleno retorno à normalidade democrática e a promoção do desenvolvimento econômico e social do país. A reunião resultou em um entendimento entre os principais grupos políticos haitianos para o estabelecimento de Conselho Presidencial de Transição, que deverá dirigir o país até a realização de eleições. Na mesma semana, a polícia do Haiti planejou um ataque contra “Barbecue”, mas não conseguiu prendê-lo tampouco matá-lo.

Ariel Henry, que não chegou a voltar para o Haiti em meio à nova crise e se encontrava, então, em Porto Rico, renunciou em 11 de março de 2024, logo após o anúncio do entendimento construído no âmbito da CARICOM. O ex-ministro da Economia, Michael Boisvert, passou a atuar como primeiro-ministro interino. No dia seguinte, o governo queniano anunciou a suspensão do plano de envio de policiais para o Haiti até que um governo de transição estivesse empossado, reafirmando a validade do acordo costurado com Ariel Henry. O Canadá enviou 70 homens para Jamaica, para começar o treinamento de 330 soldados da Jamaica, Belize e Bahamas em preparação para a missão a ser liderada pelo Quênia.

O estabelecimento do Conselho Presidencial de Transição enfrentou dificuldades. As gangues pressionaram para fazer parte do conselho, mas a comunidade internacional reprovou essa solução de compromisso. Sete partidos confirmaram que participariam de um conselho de transição, inclusive o ex-senador Jean-Charles Moïse, que inicialmente havia rejeitado participar, afirmando preferir um conselho alternativo proposto por Guy Phillipe. A instalação do conselho foi atrasada devido a ameaças a seus membros, que renunciaram diante de ameaças de morte.

O conselho terá nove membros - sete com poder de voto e dois observadores -, seu mandato será encerrado em fevereiro de 2026, e nenhum de seus membros poderá ser candidato na próxima eleição presidencial. As três prioridades do conselho serão: 1) segurança; 2) reformas constitucionais; e institucionais 3) eleições. Foi criado, ainda, um Conselho Nacional de Segurança, composto por especialistas haitianos e estrangeiros, que supervisionará os acordos de assistência internacional em matéria de segurança. O Conselho Presidencial tomou posse no fim de abril, com a nomeação de Edgard Leblanc Fils como presidente e de Fritz Bélizaire como primeiro-ministro efetivo. Um dia depois, o conselho voltou atrás na decisão e afirmou que escolheria outro primeiro-ministro por meio de um procedimento diferente. Em maio de 2024, o Conselho Presidencial nomeou Garry Conille primeiro-ministro do país. Conille é médico e já foi primeiro-ministro entre 2011 e 2012. O governo estabeleceu um conselho eleitoral provisório, em setembro de 2024, com o objetivo de realizar as eleições previstas para fevereiro de 2026.

A violência continua a manter os portos e aeroportos fechados, dificultando a entrega de ajuda humanitária. O Programa Mundial de Alimentos (PMA) afirmou que o Haiti enfrenta níveis recordes de insegurança alimentar. Diante do quadro de violência, a França começou a evacuar seus cidadãos, e os EUA também anunciaram planos de evacuar seus nacionais. Quase 580 mil pessoas (5% da população haitiana) foram deslocadas pela violência das gangues, que controlam mais de 80% da capital, Porto-Príncipe.

Em maio de 2024, uma série de aviões militares chegou a Porto-Príncipe com equipamentos para construir instalações que hospedarão a MSS. A missão será liderada por cerca

de mil policiais do Quênia e contará com apoio de pessoal de Chile, Jamaica, Granada, Paraguai, Burundi, Chade, Nigéria e Maurício. Após adiamentos devido à falta de equipamentos e de condições de segurança, um primeiro contingente de 400 policiais quenianos desembarcou em Porto-Príncipe em 25 de junho. Naquele momento, o fundo para a MSS contava com US\$ 21 milhões doados por Canadá, França, Espanha e EUA. Em julho, chegou um segundo contingente, com 200 oficiais quenianos. A expectativa é de que novos policiais, de Jamaica, Bangladesh, Chade e outros países, cheguem nas semanas seguintes, para um total de 2,5 mil policiais. Em agosto, o Quênia anunciou ter feito progressos significativos no combate às gangues. Em setembro, o presidente Ruto visitou o Haiti, tendo anunciado o envio de efetivos adicionais.

Ainda em agosto de 2024, o Departamento do Tesouro dos EUA impôs sanções ao ex-presidente Martelly, em meio à acusação de envolvimento com tráfico de cocaína para os EUA e de patrocínio a gangues haitianas. Em setembro, o secretário de Estado Antony Blinken visitou o Haiti, um dia após as autoridades haitianas terem expandido o estado de emergência vigente para todo o país. Blinken anunciou um pacote de US\$ 45 milhões em ajuda humanitária para o Haiti e defendeu o fortalecimento do mandato da missão multinacional, tendo sugerido que poderia tornar-se uma operação de paz da ONU. No fim do mês, o mandato da MSS foi renovado por ao menos um ano, em um contexto em que a Rússia e China se opuseram a transformá-la em uma operação de paz da ONU. Relatório da ONU estimou, no final de setembro, que 3.661 pessoas morreram no conflito desde janeiro, o que equivale a mais de 13 mortos por dia neste ano.

Em outubro, três membros do Conselho Presidencial de Transição foram acusados de corrupção. No início do mês, ao menos 70 pessoas morreram em um massacre perpetrado pela gangue Gran Grif. O primeiro-ministro Gary Conille encontrou-se com o presidente queniano William Ruto em Nairóbi. No final do mês, grupos criminosos atacaram deliberadamente um helicóptero do Programa Mundial de Alimentos, mas não foram registradas vítimas.

O Conselho Presidencial de Transição demitiu o primeiro-ministro Garry Conille em novembro, substituindo-o pelo empresário Alix Didier Fils-Aime, em meio ao recrudescimento dos ataques de gangues, que culminaram no fechamento do aeroporto de Porto Príncipe e no cancelamento de diversos voos, após aeronaves comerciais serem alvejadas com tiros. O presidente francês Emmanuel Macron afirmou, em uma declaração que acabou sendo transmitida inadvertidamente, no Rio de Janeiro, onde estava para a Cúpula do G20, que as autoridades haitianas que demitiram Conille são "completamente idiotas", o que ensejou a convocação do embaixador francês em Porto Príncipe para explicações.

Em dezembro, um grupo criminoso perpetró um massacre que resultou na morte de quase duas centenas de pessoas na favela Cité Soleil. Diante da deterioração da situação de segurança no Haiti e sob a alegação de salários atrasados e más condições de trabalho, cerca de 20 policiais quenianos teriam abandonado suas funções.

## **XIX. Canadá**

### **a) Características gerais**

O Canadá é o segundo maior país do mundo em termos territoriais (9,98 milhões de km<sup>2</sup>), atrás apenas da Rússia. Apesar da grande extensão, o país é esparsamente povoado. Cerca de 90% de seus 37,8 milhões de habitantes concentram-se em apenas 10% da área total do país, sobretudo, em uma faixa próxima à fronteira com os Estados Unidos (EUA). O Canadá tornou-se independente do Reino Unido em 1867 e organiza-se formalmente como uma monarquia constitucional, cujo chefe de Estado é o rei Carlos III, representado no país, desde 2021, pela governadora-geral Mary May Simon. Os governadores-gerais, que são indicados pelo governo canadense, têm papel essencialmente cerimonial, de forma que o governo funciona, na prática, como um regime parlamentarista republicano. O *Canada Act* de 1982, aprovado pelo Parlamento Britânico, eliminou os últimos vínculos políticos com o Reino Unido, transferindo ao Canadá toda a competência para reformar sua própria constituição. O país, entretanto, continua membro da *Commonwealth*.

O território canadense é dividido em dez províncias e três territórios. As províncias contam com governo parlamentarista unicameral próprio, liderado por um premiê que representa o partido ou a coalizão vencedora das eleições para a assembleia provincial. Os territórios, que são esparsamente povoados, são administrados diretamente pelo governo federal. O Canadá adota o inglês e o francês como línguas oficiais, idiomas maternos, respectivamente, de 55% e 20% da população, sendo que a população francófona se concentra na província do Quebec.

### **b) Política interna**

Desde 2015, o Canadá é governado pelo Partido Liberal, liderado pelo primeiro-ministro Justin Trudeau, que foi reeleito em 2019 e em 2021. Em 2015, Justin Trudeau foi eleito com larga maioria e desfrutava de grande popularidade, o que lhe permitiu avançar em pautas progressistas, como a legalização da maconha e do suicídio assistido. Em seu primeiro mandato, Trudeau priorizou as políticas para a classe média, a reconciliação com os povos originários (*first nations*), a diversidade, a proteção ambiental e o reengajamento multilateral. Afirmando o compromisso com a diversidade, ao assumir o governo, Trudeau montou um gabinete igualitário em termos de gênero, com quinze homens e quinze mulheres, a maioria com menos de 50 anos. Entre os ministros, dois tinham origem indígena e três de origem *sikh*. O governo adotou políticas feministas, como igualdade salarial, orçamento feminista e política externa feminista (PEF). Ao longo desse período, a economia canadense manteve-se saudável, crescendo 8% entre 2015 e 2019, e com a menor proporção da dívida em relação ao produto interno bruto (PIB) do G7 (47%). Algumas questões, contudo, abalaram a popularidade do governo Trudeau. Além do desgaste natural dos governos, a revelação de episódios de *blackface* do passado de premiê e um escândalo de corrupção, envolvendo o favorecimento a empresa de engenharia SNC-Lavalin, afetaram a popularidade do Partido Liberal.

Nas eleições de 2019, o partido obteve a maior bancada (157 assentos), mas não conseguiu maioria, sendo obrigado a formar um governo de minoria. O Partido Conservador, apesar de ter obtido o maior número de votos, obteve uma bancada de 121 assentos e manteve-se na oposição. Em meio à onda de variante delta de COVID-19, sob críticas, Trudeau decidiu antecipar as eleições para 2021, porém a correlação de forças de 2019 manteve-se praticamente inalterada. Em 2022,

um acordo não vinculante entre os Liberais e o *New Democracy Party* assegurou a Trudeau uma maioria frágil no Parlamento. A maioria foi perdida em setembro de 2024, quando o *New Democracy Party* abandonou a coalizão governamental, em um momento em que as pesquisas indicam que os conservadores deverão conquistar o governo, com ampla margem, nas eleições de 2025. Apesar disso, Trudeau sobreviveu a duas moções de desconfiança no Parlamento, entre o fim de setembro e o início de outubro. Em dezembro, parlamentares pediram que Trudeau renuncie ao cargo após a vice-premiê e ministra das Finanças, Chrystia Freeland, pedir demissão. Em janeiro, Trudeau anunciou sua renúncia da liderança do Partido Liberal e, por conseguinte, do cargo de premiê. Ele continuará na função até que um novo líder seja escolhido, o qual deverá enfrentar uma moção de desconfiança que tende a acelerar o cronograma eleitoral. Trudeau também anunciou que o Parlamento, que deveria voltar a reunir-se ainda em janeiro, ficaria suspenso até o fim de março.

Os principais partidos canadenses são o Partido Liberal, de centro-esquerda, e o Partido Conservador, de direita, que é o principal partido de oposição. Há ainda o *New Democratic Party*, de centro-esquerda e viés socialista; o *Bloc Québécois*, de centro-esquerda e viés social-democrata, ligados aos interesses quebequenses; o Partido Verde do Canadá, de caráter centro-esquerdista e ambientalista; e o *People's Party*, de extrema direita.

Manter a unidade nacional em um país extenso, com duas línguas oficiais e mais de 600 povos originários é um desafio comum a todos os governos canadenses, e a estratégia da administração Trudeau é a valorização da diversidade como ponto forte do Canadá. O separatismo quebequense refluíu desde 1995, quando um referendo no Quebec decidiu, com uma estreita margem (50,58%), pela manutenção da união com o restante do país; contudo tem sido suplantado por um crescente nacionalismo conservador. O premiê do Quebec, François Légal, fundou um novo partido, o *Coalition Avenir Québec*, que rejeita a secessão e associa uma abordagem econômica favorável ao empresariado a uma visão nacionalista. Légal banuiu o uso de símbolos religiosos, inclusive o véu muçulmano, em locais públicos e implementou restrições ao uso do inglês, privilegiando o francês. Apesar de ter-se retratado, o premiê quebequense chegou a associar os imigrantes à violência e ao extremismo. A rejeição ao multiculturalismo é mais forte nas pequenas cidades do Quebec, enquanto grandes cidades, como Montreal são mais tolerantes.

A imigração não é, de maneira geral, um tema que gera grandes tensões na população canadense. Isso porque boa parte dela, pouco mais de 20%, é imigrante, sendo que essa proporção se aproxima de 50% em Toronto, a maior cidade do país. Além disso, há relativamente poucos imigrantes em situação irregular, e o governo promove pesadamente o multiculturalismo como uma marca identitária canadense, o que tende a limitar sentimentos xenófobos. A mão de obra imigrante é parte essencial da economia do país, cuja população está em processo de envelhecimento. O governo Trudeau emitiu 645 mil permissões temporárias de trabalho nos primeiros dez meses de 2022, número quatro vezes maior do que todo o ano de 2021, e busca atrair 500 mil imigrantes por ano até 2025. O maior grupo de imigrantes são os indianos, seguidos de longe por chineses, filipinos, nigerianos, franceses e estadunidenses.

A maior parte dos imigrantes busca o Canadá por razões econômicas, porém há expressivo número de refugiados, que podem receber ajuda oficial do governo canadense ou serem patrocinados por entes privados. Os requerentes de refúgio (*asylum seekers*) podem entrar no país sem autorização e solicitar refúgio junto às autoridades fronteiriças. As autoridades são, em geral, lenientes com imigrantes não documentados, e pessoas nessa situação conseguem acessar a maior parte dos serviços públicos. Apesar do tratamento relativamente generoso, a questão migratória não é isenta de tensões. O Canadá, por meio de um sistema de pontos, estabelecido em 1967,

privilegia a entrada de trabalhadores jovens e qualificados, e quando, em 2017, o presidente Donald Trump implementou política migratória mais dura, fazendo dobrar os pedidos de refúgio no Canadá, as autoridades canadenses também tornaram-se mais rígidas e alguns setores da opinião pública chegaram a criticar a entrada massiva de imigrantes. Durante a pandemia, a entrada de imigrantes ficou restrita e, no imediato pós-pandemia, o governo buscou facilitar o ingresso de trabalhadores imigrantes. Em novembro de 2024, no entanto o governo Trudeau anunciou estudar medidas para reformar o sistema de refugiados do país e para reduzir a imigração. A reversão na postura acolhedora deriva da perda de popularidade dos liberais, que deverão ser derrotados nas próximas eleições, em um contexto em que parte considerável da população canadense rechaça a chegada de novos imigrantes.

O Canadá teve um desempenho relativamente bom na condução da pandemia de COVID-19. O governo Trudeau implementou uma quarentena rígida, ofereceu ajuda financeira de até US\$ 2 mil a quem perdesse o emprego, e implementou uma eficiente campanha de vacinação, que chegou a 90% de cobertura. A adesão popular às medidas sanitárias foi maciça, e, conforme a pandemia recuava, essas medidas foram flexibilizadas. Mesmo assim, no início de 2022, um grande protesto de caminhoneiros bloqueou cidades e estradas, pedindo que todas as restrições relativas à pandemia fossem retiradas e que Trudeau fosse retirado do poder. O bloqueio da ponte Ambassador, entre Michigan e Ontário, por onde passa quase um quarto do comércio entre EUA e Canadá, chegou a ser tratado em ligação entre Biden e Trudeau. Após semanas, o governo invocou a lei de Emergência Nacional (Artigo 33 da Carta de Direitos e Liberdades) e reprimiu os protestos, que terminaram com 200 manifestantes presos e 115 caminhões guinchados. Essas manifestações, que ficaram conhecidos como *Freedom Convoys* e não contavam com apoio popular, ocorreram em diversas cidades canadenses e tiveram apoio em outros países. Protestos similares ocorreram na Austrália e na Nova Zelândia. Em janeiro de 2024, uma corte federal no Canadá afirmou que o governo de Justin Trudeau agiu violando o espírito da lei ao utilizar os poderes de emergência para dissolver a manifestação dos caminhoneiros em 2022. Embora sem implicações práticas criminais no momento, essa declaração impacta negativamente a imagem do Trudeau e do Partido Liberal, que já enfrenta desafios nas pesquisas para a próxima eleição, a ser realizada até outubro de 2025, com previsão de baixo desempenho, possivelmente favorecendo o Partido Conservador e o Novo Partido Democrático.

Em junho de 2023, o Canadá foi atingido por centenas de incêndios florestais que já consumiram 3,3 milhões de hectares, espalhados em todos o país. O Quebec é a província mais afetada, com cerca de 160 focos e mais de dez mil pessoas deslocadas. No início de junho havia mais 200 focos de incêndio não controlados, da Columbia Britânica à Nova Escócia. Apesar de ser um fenômeno natural e que ocorre anualmente, os incêndios estão mais intensos e a fumaça já chegou a Nova York, afetando a qualidade do ar nessas regiões, e também foi detectada na Noruega. Além de ameaçarem áreas residenciais e piorarem a qualidade do ar, os incêndios podem atingir áreas de produção de petróleo e gás de Alberta e New Brunswick, o que geraria uma catástrofe ambiental ainda maior.

### c) Questões socioeconômicas

O Canadá possui uma economia forte e diversificada, sendo uma potência agrícola, energética e tecnológica. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o PIB canadense atingiu US\$ 2,21 trilhões, fazendo do país a 9ª maior economia do mundo em 2024. O setor de serviços é o principal empregador no país, e o setor primário, importante fonte de riqueza (setores

de energia, mineração e florestas correspondem a 20% do PIB). O PIB *per capita* supera os US\$ 57 mil, colocando o Canadá entre os vinte países de maior renda *per capita*. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,935 (2022), posicionando o país entre as vinte nações de maior desenvolvimento humano, e o Índice de Gini é 33,3 (2017), indicando que a distribuição de renda é relativamente igualitária. A taxa de desemprego estimada para novembro de 2024 ficou em 6,8%, o que justifica a busca do país por mão de obra imigrante.

A dimensão territorial do Canadá indica grande potencial econômico, mas 40% do território encontra-se em zona ártica, o que dificulta seu pleno aproveitamento. Ainda assim, o extenso território do país oferece importantes recursos naturais. Quase metade do território é coberto por florestas boreais, que permitiram o desenvolvimento de importantes indústrias madeireira e de celulose. Apesar de menos de 10% das terras serem próprias para a agricultura, o país é um dos maiores exportadores de alimentos, sendo grande exportador de trigo, oscilando entre a 2ª e a 5ª posição dependendo do ano. O Canadá conta com grandes recursos hídricos, possuindo quase 15% das reservas de água doce para menos de 0,5% da população mundial.

O Canadá é rico em recursos energéticos, possuindo a terceira maior reserva de petróleo do mundo, atrás apenas de Venezuela e Arábia Saudita; a segunda maior reserva de urânio; um dos maiores potenciais hidroelétricos e grande potencial eólico. É o 6º maior produtor de energia do mundo. O país só não pode rivalizar com a Rússia a posição de megapotência energética, porque sua geografia limita as possibilidades de exportação desses recursos, que acabam sendo destinados quase totalmente aos EUA. Diferentemente, a Rússia tem acesso direto aos mercados da Europa e da Ásia. O Canadá tem, ainda, dinâmicos setores de telecomunicações, mineração, construção, turismo, aeroespacial, entre outros.

A exploração dos recursos energéticos canadenses enseja diversas consequências socioambientais. Desde as crises do petróleo da década de 1970, o Canadá tem-se dedicado a assegurar sua autossuficiência energética, por meio do desenvolvimento de sua indústria de petróleo e gás. Naquele momento, o país era liderado por Pierre Trudeau, pai do atual primeiro-ministro, e as principais preocupações eram a criação de emprego, a repartição das riquezas oriundas da exploração desses recursos e a autossuficiência. Atualmente, os impactos ambientais e sociais são condicionantes para esses projetos energéticos.

A proteção ambiental é uma bandeira central na gestão de Justin Trudeau, assim como a reconciliação com as *first nations*. Em dezembro de 2020, o governo canadense apresentou plano sobre mudança do clima, com objetivo de cumprir a meta definida no Acordo de Paris, que prevê redução das emissões dos gases de efeito estufa em pelo menos 30% até 2030, tendo como base as emissões de 2005. Intitulado *A Healthy Environment and a Healthy Economy*, o plano foi considerado ambicioso por analistas e prevê gastos de USD 11,77 bilhões pelo governo, bem como aumento da taxa sobre as emissões de carbono e novas regulamentações.

A exploração de óleo e gás são responsáveis por mais de 25% das emissões de CO<sub>2</sub> canadenses, e a abertura de minas a céu aberto para exploração de areias betuminosas ou o uso de *fracking* para extração de gás de xisto causam grandes riscos ambientais. O uso de água sob altas pressões para extração do gás de xisto gera riscos severos de contaminação do lençol freático. As principais reservas de óleo e gás encontram-se na província mediterrânea de Alberta, o que gera a necessidade de instalação de dutos para transporte do óleo e do gás extraídos. A instalação dessa infraestrutura também gera impactos socioambientais, pois frequentemente atravessam territórios indígenas.

Em 1997, a Suprema Corte reconheceu a autoridade dos indígenas sobre seus territórios ancestrais, de forma que eles devem ser ouvidos antes da instalação de oleodutos ou gasodutos em

suas terras. A construção do gasoduto Coastal GasLink, que atravessa território indígena, tem sofrido forte resistência. A oposição do tipo “*Not in my backyard*” (NIMBY) tem sido a causa do cancelamento de projetos desse tipo, como Northern Gateway Pipeline, em Alberta, e o East Energy Pipeline, em Ontário e no Quebec. Por outro lado, a aprovação do Trans Mountain Pipeline tem enfraquecido a imagem ambientalista que Trudeau deseja imprimir ao seu governo, que, por exemplo, anunciou, em 2016, uma moratória sobre a exploração de petróleo em águas árticas. O governo federal tem de mediar os interesses de províncias e das *first nations*, ao mesmo tempo que precisa cumprir os compromissos ambientais externos. Em New Brunswick, na costa leste do país, o premiê da província tenta convencer os representantes indígenas a permitirem a retomada do *fracking*, que havia sido objeto de uma moratória em 2014.

As questões indígenas não se limitam à exploração dos recursos em seus territórios. As *first nations* compõem cerca de 5% da população do Canadá e são historicamente marginalizadas, o que se reflete em uma epidemia de suicídios nessas comunidades, sendo essa a principal causa de mortes de indígenas menores de 45 anos. Trudeau anunciou US\$ 69 milhões para programas de saúde mental para esse grupo populacional. A descoberta, nos anos 2000, de centenas de túmulos clandestinos em antigos internatos renovou a iniciativa para reconciliação com a população indígena no Canadá. Durante mais de um século, o governo canadense implementou uma abordagem assimilacionista em relação aos indígenas, de maneira que crianças indígenas eram levadas a internato, onde eram proibidas de falar as línguas nativas e ficavam sujeitas a todo tipo de abusos. Estima-se que 150 mil crianças passaram por esses internatos, que foram extintos em 1996 e eram geridos por igrejas, principalmente pela Igreja Católica.

Em 2015, a Comissão Nacional para Verdade e Reconciliação, estabelecida pelo governo canadense, concluiu que esse sistema era uma forma de genocídio cultural. O relatório da Comissão estima que pelo menos quatro mil crianças morreram ou foram consideradas desaparecidas enquanto estavam nos internatos, mas o senador e ex-juiz Murray Sinclair, que presidiu a comissão, estima que esse número pode ultrapassar dez mil. O papa Francisco concordou em encontrar-se com líderes indígenas e apresentou desculpas formais pela participação da Igreja Católica. Durante o governo Harper, o Canadá já havia pedido desculpas formais pelos abusos cometidos nesses internatos. Trudeau criou uma lista de 94 ações para recordar desses estudantes e para melhorar as condições de vidas dos indígenas.

Ainda sobre a situação das *first nations*, o Comitê de Direitos Humanos (que supervisiona a aplicação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos – PIDCP), o Comitê da Convenção das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra Mulheres (CEDAW, na sigla em inglês), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Anistia Internacional recomendaram ao governo canadense que investigue as causas do nível desproporcional de violência contra indígenas, em especial contra meninas e mulheres. Um relatório do Comitê de Direitos Humanos recomendou ao governo que revise a legislação discriminatória contra os indígenas e que adote políticas de preservação de suas línguas e de oferta adequada de serviços básicos a famílias indígenas em reservas.

#### d) Política externa

O Canadá é um importante ator internacional, engajando-se amplamente na arena multilateral e regional, reconhecendo-se como uma potência média. O Canadá é membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial do Comércio (OMC), do G20 e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de participar

de diversas organizações e arranjos internacionais, como a *Commonwealth of Nations*, o Conselho do Ártico, a Organização Mundial da Saúde (OMS), o G7, o Grupo de Cairns, o Grupo de Ottawa (que fundou, para impulsionar a reforma da OMC), e o *Five Eyes*. O país teve papel importante na formulação do conceito de “Responsabilidade de Proteger” (R2P). No âmbito hemisférico, o país acedeu à Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1990, recebeu a 3ª Cúpula da Américas em 2001 e participa do *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA), que sucedeu o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), em 2018. Nas relações atlânticas, destacam-se sua participação na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Na frente da Ásia-Pacífico, o Canadá é membro do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

Em 2015, ao ser eleito, Justin Trudeau afirmou que o Canadá estava de volta ao cenário internacional, fazendo um contraponto à postura de seu antecessor, o conservador Stephen Harper. Entre 2006 e 2015, o primeiro-ministro Harper orientou a política externa canadense para aquilo que julgava serem os interesses estritamente nacionais. Harper desengajou o país de iniciativas da ONU e do multilateralismo em geral e privilegiou a aliança com os EUA, tendo participado das guerras no Iraque e no Afeganistão. O desengajamento canadense da arena multilateral fez com que o país perdesse a eleição para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para Portugal em 2010. Em 2011, foi o primeiro país a retirar-se do Protocolo de Quioto, apesar de ter-se engajado intensamente nas negociações do documento em 1997. Harper era especialmente contra a imposição de metas de redução vinculantes apenas aos países desenvolvidos e privilegiava um plano de redução de emissões desenhado domesticamente, já que em 2007, seu governo havia introduzido o *Clean Air Act*. Além disso, a administração Harper tinha interesse em fazer do Canadá uma grande potência energética por meio da exploração de hidrocarbonetos. Desse modo, o Canadá não participou do segundo período de compromissos entre 2013 e 2020. Em 2012, rompeu relações com o Irã, devido ao apoio iraniano à Síria de al-Assad. Justin Trudeau, um internacionalista convicto, teria de reverter muitas dessas políticas.

Trudeau nomeou, como ministro das Relações Exteriores, Stéphane Dion, ex-ministro do Meio Ambiente, demonstrando a relevância do tema para o novo governo, que apoiou e assinou o Acordo de Paris, tendo-o ratificado em 2016. O Canadá retomou o engajamento com as missões de paz e reduziu suas tropas no Iraque e no Afeganistão, afirmando que empregaria forças apenas em iniciativas aprovadas em âmbito multilateral. O reengajamento canadense, contudo, depende da reorganização institucional e do reaparelhamento militar das Forças Armadas canadenses, tanto para missões de paz quanto para sua atuação junto à OTAN no Mediterrâneo ou na proteção do Ártico, por meio no *North American Aerospace Defence Command* (NORAD).

O governo Trudeau tem buscado promover um modelo canadense de “relação com a globalização”, baseado no que se tem chamado *progressive trade* – um modelo ancorado na abertura a bens, capitais e pessoas, mas, também, na defesa do multiculturalismo, da inclusão de minorias, da proteção ao meio ambiente e do empoderamento feminino, como antídotos contra os impactos negativos da globalização.

As relações com os EUA são essenciais para a política externa canadense. Os EUA são o maior parceiro comercial do Canadá e o destino de 75% das exportações do país e a origem de cerca de 50% das importações. Em 2022, o fluxo comercial bilateral atingiu C\$ 962,9 bilhões. Em torno de 95% do petróleo e do gás produzidos no Canadá são exportados para os EUA. Os dois



países compartilham múltiplos interesses e são parceiros em diversas iniciativas, contudo o Canadá tem buscado expandir suas parcerias, para reduzir sua dependência em relação ao vizinho.

O governo Trudeau inicia-se com a convergência com Obama, porém a eleição de Donald Trump dificulta o relacionamento entre os países. Em 2017, na cúpula do G7 em Charlevoix, Trump ofende Trudeau pessoalmente e retira os EUA do comunicado conjunto do grupo. Apesar desses atritos, Trudeau busca manter canais de diálogos abertos com a Casa Branca, no que tem relativo sucesso. A política anti-imigração implementada por Trump gerou tensão com o Canadá, uma vez que milhares de imigrantes entraram neste país devido a uma brecha no *Safe Third Country Agreement* entre ambos. EUA, Canadá e México renegociaram o NAFTA a partir de 2017, e, em meio a essas negociações, que se deram sobretudo bilateralmente, o governo Trump anuncia tarifas protecionistas ao aço e ao alumínio, atingindo exportações do Canadá e de outros países. O USMCA, assinado em 2020, atualiza o NAFTA, incluindo temas como comércio eletrônico, acesso de produtos lácteos e resolução de controvérsias, além de estabelecer novos padrões trabalhistas e ambientais. Com a eleição de Joe Biden, as relações com os EUA melhoraram, mas o comércio de madeiras leves e de veículos elétricos ainda é um ponto irritante na relação bilateral.

Em julho de 2024, EUA e Canadá anunciaram acordo sobre os princípios para a modernização do regime do Tratado do Rio Columbia, que é gerido conjuntamente pelos dois países há 60 anos. A atualização do acordo busca incluir os interesses dos povos indígenas ribeirinhos e otimizar a coordenação no aproveitamento hidrelétrico e na operação das barragens para controle de inundações e abastecimento para irrigação.

As relações com a China têm sido tensas desde o episódio envolvendo a prisão de Meng Wanzhou e a prisão de dois canadenses na China. Em dezembro de 2018, atendendo a um pedido de extradição dos EUA, o Canadá prendeu Meng Wanzhou, uma alta executiva da Huawei, empresa acusada pelos EUA de ter violado sanções estadunidenses ao Irã e de ter roubado tecnologia da T-Mobile. Em retaliação, a China prendeu Michael Spavor e Micheal Krovig, acusando-os de espionagem. Wanzhou e os dois Michaels ficaram detidos por três anos e foram libertados em 2021. Esse episódio insere-se na disputa pelo domínio tecnológico entre a China e os aliados dos EUA, em especial os *Five Eyes*, do qual o Canadá é parte.

O Canadá reconhece o crescimento da China como potência global, porém também a identifica como uma potência antidemocrática e iliberal, que busca exportar seu modelo social e político e ameaçar democracias, classificando-a como um “ator disruptivo”. Nesse sentido, o Canadá tem identificado tentativas de interferência chinesa em sua política doméstica. O serviço de inteligência canadense apontou que a China financiou a campanha de onze deputados nas eleições de 2019 e 2021, e a China tem aumentado o controle sobre as mídias em língua chinesa e em outros idiomas, de forma a promover uma cobertura positiva em relação à política chinesa e sua atuação no mundo. No Canadá, contudo, a imagem chinesa degrada-se. Em agosto de 2022, apenas 23% dos ouvidos em uma pesquisa de opinião tinham uma visão positiva da China. As desinteligências entre Canadá e China tornaram-se públicas na Cúpula do G20 em Bali (2022), quando Xi Jinping se queixou pessoalmente com Justin Trudeau, perante jornalistas, que o premiê canadense havia tornado pública a conversa que tiveram sobre interferência chinesa na política doméstica canadense. Apesar dessas tensões, o comércio canadense com a China é crescente, e as exportações de carvão canadense para China foram beneficiadas pelas restrições chinesas ao carvão australiano entre 2021 e 2023. Em junho de 2023, o Canadá anunciou que estaria suspendendo sua participação no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), em razão de alegadas interferências do Partido Comunista Chinês (PCCh) na administração e no funcionamento do banco. O Canadá anunciou, em agosto de 2024, a aplicação de tarifas de

importação de 100% sobre veículos elétricos e de 25% sobre aço e alumínio fabricados na China, em razão de alegados subsídios aplicados por Pequim.

Em novembro de 2022, o Canadá publicou sua Estratégia para o Indo-Pacífico, na qual busca não apenas fazer frente ao desafio chinês, mas valorizar as parcerias com os demais atores da região, em especial o Japão, a Coreia do Sul, os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e a Índia. A participação canadense no CPTPP atende, então, a dois objetivos: o de estreitar laços com a região da Ásia-Pacífico e o de diversificar parceiros comerciais. Além do aspecto econômico da estratégia, o Canadá reforça a dimensão militar, que se manifesta principalmente no apoio às iniciativas dos EUA e à manutenção do *statu quo* no estreito de Taiwan.

Em setembro de 2023, houve grande deterioração do relacionamento com a Índia, após Trudeau ter afirmado que o governo do país asiático teria vínculos com o assassinato, em solo canadense, em junho, de um líder *sikh*. Os dois países expulsaram diplomatas, removeram seus embaixadores, e a Índia chamou o Canadá “refúgio seguro para terroristas”, por abrigar separatistas *sikhs* em seu território. Em outubro de 2024, o Canadá acusou funcionários do governo da Índia, incluindo o ministro do Interior, de planejar e executar assassinatos e extorsão com a intenção de silenciar críticos do país asiático que vivem no Canadá, e expulsou o alto-comissário (equivalente a embaixador) e outros diplomatas indianos. Nova Delhi retaliou com a expulsão de diplomatas canadenses, entre eles o encarregado de negócios.

Em junho de 2024, o governo canadense designou a Guarda Revolucionária Islâmica do Irã como uma organização terrorista, o que lhe permitiu impor sanções (congelamento de ativos financeiros e restrições de viagem) a pessoas que apoiam financeira e materialmente a Guarda. Teerã condenou a decisão de Ottawa.

As relações do Canadá com a América Latina são secundárias, apesar de a diplomacia canadenses afirmar a importância da região para o país. O Canadá tem relações comerciais importantes com o México e com o Brasil. O México é o 3º parceiro comercial do Canadá, e ambos fazem parte do USMCA, porém esse fluxo bilateral atingiu C\$ 49,7 bilhões em 2022, o que representa menos de 5% do fluxo comercial com os EUA, que foi responsável por 63% do comércio exterior canadense. Já o comércio com o Brasil atingiu fluxo de C\$ 12,6 bilhões em 2022. O Canadá possui interesses importantes no México, em especial no setor de mineração, no qual aproximadamente 180 das 240 mineradoras operando neste país são canadenses. O turismo recíproco tem crescido nos últimos anos. O Canadá coloca-se como um mediador de crises na Venezuela e na Nicarágua. Em 2017, estabeleceu, ao lado de outros onze países, o Grupo de Lima para tentar resolver a crise venezuelana de modo pacífico. Em 2019, sob a então ministra das Relações Exteriores canadense, Chrystia Freeland, que adotou postura assertiva contra países considerados antidemocráticos, o Canadá reconheceu Juan Guaidó, como presidente encarregado da Venezuela, mas, atualmente, a diplomacia canadense também reconhece Nicolás Maduro como presidente *de facto*. Em relação à Nicarágua, o Canadá busca manter diálogo para uma resolução pacífica da crise política. Em ambos os casos, o Canadá impôs sanções a pessoas relacionadas aos regimes de Maduro e de Ortega, responsáveis por violações de direitos humanos.

Os países europeus são parceiros importantes do Canadá, em especial o Reino Unido e a França. O Canadá tem laços históricos e culturais profundos com esses países europeus, compartilhando interesses e valores, bem como participando conjuntamente em diversas instâncias internacionais, como o G7, o G20 e a OTAN. Em 2021, entrou em vigor o Acordo de Continuidade Comercial Canadá-Reino Unido, com o intuito de manter as relações comerciais após o *Brexit*. Canadá e Reino Unido compartilham o mesmo monarca e são parceiros na aliança de inteligência

anglófona *Five Eyes*. O comércio com a União Europeia (UE), em geral, é disciplinado pelo Acordo Integral de Economia e Comércio entre a UE e o Canadá (CETA, na sigla em inglês), assinado em 2016, que está sendo aplicado provisoriamente desde 2017. O Canadá e a França fazem parte da Organização Internacional da Francofonia e tem cooperação em diversas áreas, como ciência, tecnologia e inovação, defesa, igualdade de gênero, entre outras. O relacionamento com a Alemanha é importante, principalmente em termos comerciais, sendo ela o 5º maior parceiro comercial do Canadá no mundo; contudo, o relacionamento político não é tão expressivo, e sua dinâmica está bastante em função das relações bilaterais do Canadá com a UE. Em março de 2024, Trudeau recebeu a visita da primeira-ministra italiana Giorgia Meloni, quando trataram, sobretudo, da presidência italiana do G7.

O Canadá possui uma importante comunidade ucraniana, e a ex-ministra de relações exteriores e atual vice-primeira-ministra, Chrystia Freeland, é de origem ucraniana. Além dos aspectos principiológicos, esses dois fatos podem explicar a posição firme do Canadá em relação às agressões russas contra a Ucrânia. Canadá e Rússia têm desafios comuns no Ártico, porém o engajamento russo na Síria, na Ucrânia e em outras regiões tem dificultado um diálogo mais positivo entre os dois países. O Canadá considera as ações russas contra a Ucrânia inaceitáveis e impôs severas sanções econômicas àquele país. Essas medidas têm sido criticadas por não contribuírem para desescalar o conflito, enquanto o apoio material e financeiro à Ucrânia contribui para o prolongamento da guerra.

Diante da forte ação militar de Israel em Gaza, que foi uma resposta ao ataque do Hamas, ocorrido em 7 de outubro de 2023, o Canadá pediu um cessar-fogo imediato. Em março de 2024, anunciou que deixaria de enviar armas a Israel.

O Canadá coloca-se como defensor dos direitos humanos, da democracia, da diversidade e do meio ambiente, porém o governo Trudeau tem sido criticado por sua atuação hesitante ou errática nessas searas. A postura dura contra a Rússia em relação à Ucrânia, com a imposição de amplas sanções econômicas, contrasta com o aumento da venda de armamentos para a Arábia Saudita, o que mantém a situação crítica no Iêmen. Essa postura também mina a efetividade do incentivo à maior participação de mulheres em missões de paz, na mediação da paz no Iêmen, como parte da PEF defendida pelo Canadá. As denúncias de violações de direitos humanos não impedem que o Canadá mantenha ou mesmo aumente seu comércio com China, Índia, Indonésia, ou mantenha investimentos em mineração na Etiópia. A recente aprovação da exploração de petróleo em águas profundas no país contradiz o compromisso canadense de descarbonização, mesmo que sua matriz elétrica seja mais limpa do que a de seus parceiros da OCDE. Em 2021, para reforçar seu compromisso com o combate à mudança do clima, o governo canadense atualizou seu compromisso nacionalmente determinado (NDC, na sigla em inglês), aumentando a meta de redução de gás de efeito estufa de 30% abaixo do nível de 2005 até 2030, afirmada em 2016, para uma redução de 40% a 45% em relação à mesma base.

O governo Trudeau declara que promove uma PEF, direcionando financiamento a organizações lideradas por mulheres que promovam a diversidade e a democracia. Esse financiamento ocorre de maneira desvinculada de projetos e em bases plurianuais, de forma a garantir flexibilidade e autonomia dessas organizações no uso desses recursos. Apesar de a postura inclusiva ser louvável, a PEF de Trudeau é criticada por ter uma abordagem utilitarista, considerando a presença e o engajamento feminino como meio de tornar a ação externa mais efetiva, ao invés de serem considerados valores em si. De acordo com críticos, a PEF canadense parece ter caráter performático e simbólico e é imposta de cima para baixo, sem considerar as especificidades das estruturas sociais e institucionais em que será aplicada. Sem essa análise, as

políticas podem reforçar estereótipos e dobrar a carga de responsabilidade das mulheres, podendo, por exemplo, restringir sua ação ao tratamento de vítimas de abusos sexuais ou torná-las responsáveis por controlar o comportamento de seus colegas homens. Além disso, a PEF canadense não articularia objetivos de curto, médio e longo prazo, o que pode minar a efetividade de suas ações.

## 9.4. União Europeia

### I. Marcos legais

#### a) A Declaração Schuman e o Tratado de Paris

A Declaração Schuman foi lida pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman<sup>283</sup>, em 9 de maio de 1950, na Sala do Relógio do Quai d'Orsay (sede da chancelaria francesa), e lança as bases que levaram à instituição, no curto prazo, de uma comunidade para a gestão conjunta dos recursos do carvão e do aço: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). O dia 9 de maio é hoje celebrado como o Dia da Europa.

Na Declaração, Schuman já faz referência ao papel estratégico da “organização conjunta da produção de carvão e de aço”, que “garantirá de imediato a criação de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da Federação Europeia, e modificará o destino de regiões há muito dedicadas ao fabrico de armas de guerra, de que foram sempre as principais vítimas”. “Com a organização conjunta da produção de base e a instituição de uma nova Alta Autoridade, cujas decisões unam a França, a Alemanha e os países que venham a aderir, esta proposta lançará os alicerces de uma Federação Europeia, indispensável à preservação da paz.” O processo de integração, portanto, nasce focado no objetivo de evitar uma nova guerra europeia e mundial, ao mesmo tempo que visa a consolidar o processo de reconstrução continental (e também fazer face à ameaça soviética).

A Declaração ou Plano Schuman redundará, no ano seguinte, no tratado que institui a CECA, assinado em Paris, em 18 de abril de 1951, por Bélgica, Alemanha Ocidental (RFA), França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Concluído para vigorar por um período de 50 anos e em virtude de ter entrado em vigor em 23 de julho de 1952, chega ao seu termo em 23 de julho de 2002. Cria quatro instituições: a Alta Autoridade, a Assembleia, o Conselho e o Tribunal de Justiça.

#### b) Os dois tratados de Roma de 1957

Em 25 de março de 1957, em Roma, foram assinados, por RFA, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, dois tratados que adensam a integração europeia: o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM). Entraram em vigor em janeiro de 1958. Sua origem está relacionada com o fracasso da integração em defesa, demonstrado por uma série de iniciativas que, embora funcionem como antecedentes, malograram em seu objetivo efetivo: Tratado de Dunquerque (1947); Tratado de Bruxelas (1948); Plano Pleven (1950); Comunidade Europeia de

---

<sup>283</sup> Schuman é considerado um dos pais fundadores da União Europeia (UE). Uma série de outros nomes podem ser lembrados como pais fundadores pela sua importância para a integração europeia, como Aristide Briand (ministro dos Negócios Estrangeiros da França, que, em 1929, sugeriu o estabelecimento de uma união federal entre os países europeus), Jean Monnet (consultor e político francês que inspirou o “Plano Schuman”), Konrad Adenauer (chanceler da RFA de 1949 a 1963) e Winston Churchill (primeiro-ministro britânico que preconizou, durante a Segunda Guerra Mundial, a criação de um Conselho da Europa e, em 1946, dos “Estados Unidos da Europa”).

Defesa (1952); União da Europa Ocidental (1954), conforme seção no tópico posterior deste capítulo.

Como recorda Oliver Costa, “em 1955, durante a Conferência de Messina, os representantes dos seis países decidiram abandonar a integração ‘setorial’ e ampliar a integração a toda a economia”. Naquele momento, foi apresentado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos o “Plano Beyen”, que consistia numa proposta de criação de uma união aduaneira e de estabelecimento de uma ampla cooperação econômica, no âmbito de um mercado comum europeu. Será formado um comitê para poder estruturar esse plano, o que dará origem ao “Relatório Spaak” (ministro de Assuntos Estrangeiros da Bélgica), a base dos Tratados de Roma.

O Tratado de Roma sobre a CEE criou um mercado comum baseado na livre circulação de: mercadorias; pessoas; serviços; e capitais. Segundo o documento, os objetivos da CEE e do mercado comum eram:

- 1) transformar as condições econômicas das trocas comerciais e da produção no território dos seus seis membros; e
- 2) constituir um passo para uma unificação política mais alargada da Europa.

Esse mercado comum não foi estabelecido de maneira imediata. Acordou-se, no Artigo 8º, um período transitório de doze anos, em três etapas, para um mercado comum. Ao fim do período, estavam eliminadas as tarifas e as quotas entre os Estados-Membros, assim como vigorava a tarifa externa comum (TEC) sobre as importações provenientes do exterior da CEE, que substituiu as tarifas anteriormente existentes nos vários Estados. A união aduaneira começou a vigorar em 1968, mas o mercado comum não se constituiu dentro do prazo. O livre movimento de pessoas, capitais e serviços precisou de um novo impulso do Ato Único Europeu, para concretizar-se com o Tratado de Maastricht.

O Tratado de Roma também estabeleceu certas políticas logo desde o início como políticas comuns entre os países-membros, nomeadamente:

- 1) a política agrícola comum (Artigos 38º a 47º);
- 2) a política comercial comum (Artigos 110º a 116º);
- 3) a política dos transportes (Artigos 74º a 84º);
- 4) o fundo social europeu (Artigos 123º a 128º); e
- 5) permitiu a criação de outras políticas comuns em função das necessidades.

Após 1972, a CEE desenvolveu ações comuns nos domínios das políticas ambiental, regional, social e industrial. O Tratado criou instituições e mecanismos de decisão que permitiram a manifestação dos interesses nacionais e de uma visão comum. As principais instituições eram:

- 1) o Conselho de Ministros;
- 2) a Comissão;
- 3) a Assembleia Parlamentar<sup>284</sup>; e
- 4) o Tribunal de Justiça (criado no Tratado de Paris, com Roma passa a também ser instituição da CEE e da EURATOM).

Ainda segundo Costa, “a ideia da integração setorial ainda servia de inspiração para a EURATOM, criada a pedido da França, mas foi parcialmente abandonada em favor da criação de um mercado comum”. A importância do Tratado da EURATOM pode ser claramente constatada no contexto do alargamento das comunidades europeias: a energia nuclear é uma importante fonte de energia para muitos países da Europa do Leste, mas as normas de segurança das suas centrais

---

<sup>284</sup> A Assembleia Parlamentar foi criada no Tratado de Paris e funcionou de maneira *ad hoc* a partir de 1952; com os Tratados de Roma, ela passa a também ser instituição da CEE e da EURATOM; a partir de 1958, ela passa a funcionar permanentemente como Assembleia Parlamentar Europeia; finalmente, em 1962, foi renomeada Parlamento Europeu.

de energia nuclear e o nível de proteção da população e dos trabalhadores nem sempre são suficientes; é no contexto do Tratado da EURATOM que se desenvolve a cooperação europeia nesse domínio.

c) Do primeiro ensaio de alargamento ao Tratado de Bruxelas

Em 1961, Irlanda, Reino Unido e Dinamarca apresentam seu pedido oficial de adesão às Comunidades, seguidas pela Noruega e pela Espanha<sup>285</sup>, em 1962. No mesmo ano, o presidente francês Charles de Gaulle apoiará o Plano Fouchet, elaborado por seu embaixador na Dinamarca, que prevê uma alternativa intergovernamental ao adensamento das Comunidades Europeias, que não chega a prosperar. Em 1963, é dado o primeiro veto francês às adesões. O presidente de Gaulle declara que a França duvida da vontade política do Reino Unido, e, alguns dias depois, são suspensas as negociações com todos os países candidatos. Ainda em 1963, é assinada a Convenção de Iaundê, um acordo de associação celebrado por um período de cinco anos entre a Comunidade e 17 países africanos (Estados africanos associados) e Madagáscar. Ademais, é ainda no início da década de 1960 que ocorrem os primeiros encontros informais de líderes europeus, que estão na gênese do que virá a ser o Conselho Europeu a partir de 1975.

Negociado desde o começo da década, pelo Tratado de Fusão de 1965 (Tratado de Bruxelas), fundiram-se os conselhos e as comissões (na CECA se chamava Alta Autoridade) de CECA, CEE e EURATOM, instituindo as Comunidades Europeias (CE). O tratado foi assinado em 8 de abril de 1965 e entrou em vigor em 1 julho de 1967. Em 1965, também ocorre a primeira crise da integração europeia. O então presidente francês, Charles de Gaulle, decidiu pela política da “cadeira vazia” e solicitou que seus ministros não participassem do Conselho. Ele queria expressar sua oposição à natureza federal da CEE, que se tornou mais evidente com o final da transição para a votação por maioria qualificada no Conselho. A crise da cadeira vazia paralisou o Conselho por sete meses, até o “Compromisso de Luxemburgo” ser adotado. Pelo compromisso, de caráter político, qualquer membro poderia opor-se à adoção de decisões que contrariem seus interesses vitais (poder de veto). No ano seguinte, em 1967, de Gaule interpõe seu segundo veto à acessão do Reino Unido.

d) As primeiras expansões

Em 1970, foi assinado o Tratado de Luxemburgo, que confere poderes orçamentários ao Parlamento. Também após a saída de Charles de Gaulle da presidência francesa, foram retomadas as negociações com Irlanda, Dinamarca, Noruega e Reino Unido, que fez sua terceira tentativa de acessão em 1970. Em 1972, Irlanda e Dinamarca fizeram referendos populares que aprovaram a adesão dos países; no caso da Noruega, a população rejeitou a iniciativa, com o país deixando de aderir. No caso britânico, a adesão ocorreu antes de referendo (em 1975) que confirmaria a entrada. Assim, a primeira expansão se consolidaria no primeiro dia de 1973, com a entrada de Dinamarca, Irlanda e Reino Unido.

A segunda expansão das CE ocorreria na década de 1980, estando ligada à retomada da democracia em países mediterrâneos, outrora governados por regimes autoritários, mas que desejavam consolidar seus novos regimes por meio do vínculo com a integração europeia. Em 1975, a Grécia faria sua solicitação de acessão após o fim da ditadura encabeçada por Ioannides,

---

<sup>285</sup> A Espanha de Franco terá seu pedido rejeitado, sendo respondido com oferta de negociação de acordo preferencial de comércio.

com o chamado *Metapolitefsi*; as negociações se iniciaram em 1976, sendo concluídas em 1979 com a assinatura de tratado de acessão, que levaria à admissão grega no primeiro dia de 1981. Também dariam início a processos de acessão bem-sucedidos os dois países ibéricos: Portugal e Espanha. Portugal oficializou sua intenção de ingressar às CE em março de 1977, com a Espanha fazendo o mesmo em julho. A acessão dos dois países seria oficializada no primeiro dia de 1986, com o número de países-membros chegando a doze.

e) Ato Único Europeu

Em 1986, o processo de integração europeu passaria por sua primeira grande revisão desde o Tratado de Roma de 1957. Com a assinatura do Ato Único Europeu, a CEE seria renomeada Comunidade Europeia (CE), com objetivo de estabelecer um mercado comum até o fim de 1992. O acordo foi assinado em Luxemburgo e na Haia, entrando em vigor em julho de 1987. O Ato Único Europeu buscou, em sua essência, criar um mercado comum dentro da CE quando, em 1992, se esperava que as reformas legislativas necessárias já estivessem completas nos então doze Estados-Membros.

f) O Tratado de Maastricht

O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 e entrou em vigor desde 1º de novembro de 1993 e marca a criação da União Europeia (UE), em 1992. O Tratado de Maastricht foi resultado do aprofundamento do processo de integração econômica e política entre os países-membros das comunidades europeias: CECA<sup>286</sup>, CEE/CE<sup>287</sup> e EUROATOM<sup>288</sup>. A integração europeia diferencia-se dos demais blocos regionais por ter entre seus objetivos fundamentais o de evitar novos conflitos militares entre os países do continente, como os que levaram a duas guerras mundiais. O Tratado de Maastricht é assinado no contexto do desmonte do bloco soviético, e os países da Europa ocidental temiam que instabilidades nesse processo pudessem levar a conflitos, como os que se viam na ex-Iugoslávia. A perspectiva de integração dos países do Leste Europeu, argumentavam os defensores de Maastricht, dava-lhes um objetivo norteador que lhes permitiu uma transição pacífica do modelo soviético para o liberal democrático.

O processo de integração europeu aprofundou-se e expandiu-se desde os anos 1950, tratando de mais temas e incluindo maior número de membros, chegando à década de 1990 com doze países-membros. O Tratado de Maastricht deu uma base política para a integração econômica europeia ao fortalecer o papel do Parlamento Europeu, com a introdução do procedimento de codecisão entre o Parlamento e o Conselho, e ao estabelecer o conceito de cidadania europeia. Também versou sobre questões diversas que iam de política industrial a cultura, com destaque para o Protocolo Social da UE, que visava à promoção do emprego, de melhores condições de trabalho, de proteção social adequada, entre outros temas.

---

<sup>286</sup> Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço de 1951 (Tratado de Paris), que expirou em 2002.

<sup>287</sup> Comunidade Econômica Europeia (CEE), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia de 1957, um dos “Tratados de Roma de 1957”. Renomeada para Comunidade Europeia (CE), em 1986.

<sup>288</sup> Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica de 1957, um dos “Tratados de Roma de 1957”.



O desdobramento mais evidente de Maastricht foi a criação da União Econômica e Monetária (UEM), que levaria ao surgimento da moeda única europeia, o euro. O ano de 1993 marca o início do funcionamento do mercado único europeu, previsto desde o início da integração, mas que ganhou grande impulso com o Ato Único Europeu de 1986.

A UE foi organizada em três pilares:

- 1) Pilar Comunitário (PC): absorveu os temas tratados nas CE e era onde a integração se encontrava mais aprofundada, pois cuidava das políticas relacionadas à integração, como a Política Agrícola Comum (PAC), a união alfandegária, o mercado comum, entre outras estruturas com componente supranacional;
- 2) Pilar de Política Externa e Segurança Comuns (PESC): era onde eram tratadas questões relativas à segurança e à defesa da UE e dos países-membros, à paz e à segurança internacionais, em cooperação com a Organização das Nações Unidas (ONU), e à defesa dos valores da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais – em 1992, uma integração mais profunda em temas de segurança era obstada pela falta de consenso dos membros: Reino Unido e França, membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), queriam manter a autonomia de suas políticas externas, enquanto outros países preferiam manter sua neutralidade tradicional; e
- 3) Pilar de Justiça e Assuntos Internos (JAI): era onde era tratada a segurança interna do bloco e de seus membros em temas como controle de fronteiras, terrorismo, crime organizado, cooperação jurídica em matéria civil e penal; Maastricht também criou a Agência da UE para a Cooperação Policial (EUROPOL), que seria a agência europeia para coordenar a cooperação em relação a esses temas.

A unificação monetária prevista no tratado de 1992 seria implementada em três etapas, sendo que a primeira lhe era anterior, com a liberalização do movimento de capitais a partir de 1º de janeiro de 1990. A segunda etapa seria a convergência das políticas econômicas dos países-membros, e a terceira seria o estabelecimento do Banco Central Europeu (BCE) em 1º de junho de 1998 e a criação da moeda única em 1º de janeiro de 1999. O Tratado de Maastricht estabeleceu o “critério de Maastricht” que definiu as balizas para inflação, dívida pública, taxas de juros e de câmbio que os países que adotariam o euro deveriam cumprir. Pelo tratado, era possível manter as moedas nacionais por meio de um *opt out*, que foi acionado pelo Reino Unido e pela Dinamarca.

O Tratado de Maastricht também versava sobre questões diversas que iam de política industrial a cultura, com destaque para o Protocolo Social da UE, que visava à promoção do emprego, de melhores condições de trabalho, de proteção social adequada, entre outros temas. O Reino Unido, sob John Major, acionou o *opt out* em relação ao Protocolo Social em 1992, porém Tony Blair retirou-o em 1997, no contexto da assinatura do Tratado de Amsterdã. No tema da cidadania europeia, Maastricht reforçou o valor simbólico da identidade europeia com a promoção da livre circulação e residência no território da UE, do direito de voto e de elegibilidade nos países de residência e não apenas no de nacionalidade, da assistência e proteção diplomática nos países de UE, e o direito de petição ao Parlamento Europeu, por meio do Provedor de Justiça Europeu (*Ombudsman*).

#### g) De Maastricht a Lisboa

A partir de Maastricht, a UE prepara-se para a entrada de novos membros e para aumentar a participação dos cidadãos europeus na integração. Em 1993, o Conselho reconhece a vocação dos países do Leste Europeu para fazerem parte da UE e são acordados os “critérios de

Copenhague”, que estabelecem os parâmetros mínimos de governança democrática e econômica para acesso ao bloco. A terceira expansão aconteceria em 1995, ainda não no Leste Europeu, mas em processo relacionado ao término da era bipolar e ao desmantelamento do bloco socialista. Nesse contexto, países que mantinham posição de neutralidade decidiram integrar-se à iniciativa comunitária já no final da década de 1980: Áustria, Finlândia e Suécia oficializaram sua intenção de unir-se ao bloco europeu; ademais, a Noruega faria uma segunda tentativa de juntar-se, e a Suíça buscou fazer o mesmo, mas retirou sua candidatura após derrota em referendo local. As negociações foram concluídas em 1994, com a acessão de Áustria, Finlândia e Suécia sendo confirmada para o primeiro dia de 1995, após referendos bem-sucedidos; a Noruega, no entanto, teria novamente sua entrada no bloco comunitário negada após derrota em referendo doméstico.

Como primeiro passo substancial de reorganização jurídica e institucional da UE em preparação para seu alargamento para o Leste Europeu, o Tratado de Amsterdã, assinado em 1997 e em vigor a partir de 1999, sendo o primeiro passo substancial de reorganização jurídica e institucional da UE em preparação para seu alargamento para o Leste Europeu ao organizar os tratados constitutivos da UE, inclusive com a supressão de dispositivos redundantes e renumeração de artigos, e ampliar a aplicação do procedimento de codecisão por maioria qualificada. Essa flexibilização das decisões por consenso era uma maneira de aumentar funcionalidade do bloco, reduzindo a possibilidade de que um país pudesse vetar matérias de interesse geral. Era a forma de a UE conseguir compatibilizar uma união de diversidades. Amsterdã aprofunda a comunitarização do pilar da PESC, privilegiando uma cooperação mais sistemática entre os países da UE e criando o cargo de alto representante para a Política Externa e Segurança, exercido pelo secretário-geral do Conselho. O tratado também incorpora o *acquis* Schengen<sup>289</sup> ao ordenamento jurídico da UE, aprofundando a cooperação no bloco e fortalecendo a cidadania europeia, ainda que se tenha mantido a possibilidade de *opt outs*.

O Tratado de Nice, assinado em 2001 e em vigor desde 2003, aprofunda a reforma das instituições da UE, alterando a composição da Comissão Europeia<sup>290</sup>, que passaria a contar com apenas um comissário por país-membro, ao invés da regra informal que permitia que os países grandes<sup>291</sup> indicassem até dois comissários. O presidente e os membros da Comissão passam a ser eleitos pelo Conselho, por maioria qualificada; e é redefinido o sistema de votação do Conselho da UE, cuja ponderação de votos e parâmetros da maioria qualificada<sup>292</sup> são revistos. O Parlamento Europeu é expandido para 732 membros, e o processo de codecisão é estendido a quase todos os temas decididos por maioria qualificada no Conselho. O Tribunal de Justiça da UE também é ampliado, e sua jurisdição de primeiro grau (atual Tribunal Geral) é alargada. As reformas de Nice

---

<sup>289</sup> O *acquis* Schengen compreende o Acordo de Schengen de 1985, a Convenção de Schengen de 1990 e demais acordos e regulamentos que disciplinam o livre trânsito de pessoas dentro do Espaço Schengen e a isenção do controle fronteiriço entre os países participantes. Atualmente 27 países fazem parte do Espaço Schengen, entre os quais 23 dos 27 países da UE.

<sup>290</sup> O Protocolo ao Tratado de Amsterdã sobre o alargamento da UE previa que a Comissão seria composta por apenas um membro de cada país-membro, porém a renúncia dos países à indicação de um segundo comissário era condicionada à revisão da composição do Conselho. No Protocolo ao Tratado de Nice sobre o alargamento da UE, a composição da Comissão fica limitada a um comissário por Estado-Membro, sem condicionalidades. Nesse protocolo também se prevê que a Comissão teria quantidade de comissários inferior ao número de países-membros, quando a UE atingisse 27 membros, estabelecendo-se um rodízio entre os países.

<sup>291</sup> França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido.

<sup>292</sup> Por Nice, a maioria qualificada é atingida com 73,9% (em vez de 71,3%) dos votos ou tendo a maioria dos países da UE (caso essa verificação seja exigida por um dos Estados-Membros) de representar pelo menos 62% da população total da UE. Esses valores ficaram em vigor até 2014.

ocorrem no contexto de garantir a funcionalidade de uma UE em processo de expansão da membresia.

Em 1998, são lançadas formalmente as negociações para acesso dos países do Leste Europeu e, em 2004, dez países são admitidos na UE (Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e Tchêquia), e, em 2007, outros dois (Romênia e Bulgária, antigas economias socialistas com indicadores sociais e econômicos piores, em comparação aos países que haviam aderido três anos antes), chegando a 27 membros. Em 1º de julho de 2013, a Croácia se tornaria o 28º membro da UE, em processo iniciado em 2003, mas que foi postergado por exigências da Eslovênia de resolução de questões fronteiriças; com uma economia mais desenvolvida que a de Romênia e Bulgária, a integração croata ocorreu de forma mais rápida, com o país já integrando tanto ao Espaço Schengen quanto à zona do euro, em ambos os casos desde o início de 2003. Uma das consequências dessas expansões foi a redução da influência de França e Alemanha no bloco; ademais, a governança das instituições comunitárias tornou-se muito mais complexas.

Em paralelo à ampliação do bloco para o leste, ocorria o aprofundamento do processo de constitucionalização da UE, que sofreria forte resistência.

Em 2003, na Cúpula de Bruxelas, fracassa a primeira tentativa de adoção de uma “Constituição Europeia” devido à oposição da Espanha e da Polônia. O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa foi adotado em 18 de junho de 2004 e assinado em 29 de outubro do mesmo ano. A ratificação por cada Estado-Membro era obrigatória, mas não necessariamente por referendo popular, embora na Irlanda haja a obrigação legal de que assim o seja. O tratado almejava simplificar o acervo legislativo comunitário e melhor o funcionamento da UE após a entrada dos países da Europa Oriental e muitas de suas inovações serão mantidas pelo Tratado de Lisboa. Ele nunca entrou em vigor, porque, em 2005, França e Países Baixos recusam-no em referendo popular.

#### h) O Tratado de Lisboa e a União Europeia contemporânea

Para contornar as resistências ao aprofundamento da integração europeia, ao invés de pretender substituir todos os tratados constitutivos em vigor por um único documento, adotou-se a abordagem de reforma dos acordos vigentes, cujo instrumento seria o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007. O Tratado de Lisboa de 2007, que entrou em vigor dois anos depois, manteve em grande parte a substância do Tratado Constitucional de 2004, mas reduziu as menções a uma eventual soberania da UE e amplificou os traços intergovernamentais da integração.

As referências a símbolos europeus, como hino, bandeira e brasão, foram suprimidos, e denominações como lei e lei-marco foram substituídos por diretivas e regulamentos. A referência ao primado do direito comunitário foi excluída, mas permanece, na prática, com o reconhecimento do poder vinculante da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros. Além disso, os Estados-Membros não submeteram o Tratado de Lisboa a referendo popular, exceto a Irlanda, cujo eleitorado o rejeitou num primeiro momento. Após negociação com o bloco, que se compromete a não reduzir o número de membros da Comissão entre outros compromissos, a Irlanda aprovou o acordo em novo referendo em 2008.

O Tratado de Lisboa reforma de maneira profunda o Tratado de Maastricht, modificando o funcionamento e o processo decisório da UE. O objetivo do tratado foi tornar a UE mais

democrática, eficaz e capaz de responder aos problemas globais, como a mudança do clima, de maneira coesa. Para tanto, o tratado mantém o espírito do Tratado Constitucional e aumenta o poder do Parlamento Europeu, que passa a representar os cidadãos da UE, e não mais os povos dos países do bloco, e a eleger o Presidente da Comissão Europeia, antes eleito pelo Conselho. O Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado ou de Governo, passa a ser formalmente uma instituição da UE. Foi criado o cargo de Presidente do Conselho Europeu, eleito pelo colegiado por maioria qualificada para um mandato de trinta meses, renovável uma vez, dando maior continuidade ao órgão. O cargo é atualmente ocupado, desde dezembro de 2024, pelo ex-premiê português António Costa. Lisboa estabelece que o Conselho (não confundir com o Conselho Europeu) passa, a partir de 2014<sup>293</sup>, a aprovar leis por maioria qualificada de 55% dos países da UE, representando, no mínimo, 65 % da população da UE, após debates e votação públicos. Entre outras mudanças institucionais, o Presidente da Comissão passa a ser escolhido com base nos resultados das eleições europeias, e o BCE passa a ser formalmente uma instituição da UE.

Em relação à política externa e segurança, o Tratado de Lisboa estabelece o cargo de vice-presidente da Comissão e alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros (uma configuração do Conselho da UE), em substituição ao antigo alto representante criado pelo Tratado de Amsterdã; cria um serviço diplomático da UE, o Serviço Europeu para a Ação Externa; e introduz uma cláusula de defesa mútua, estabelecendo a solidariedade do bloco em caso de ataques externos.

O Tratado de Lisboa substitui o sistema de pilares de Maastricht pelo sistema de repartição de competências, que podem ser exclusivas, partilhadas ou de apoio. A delimitação das competências da UE rege-se pelo princípio da atribuição, e o exercício das competências da UE rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Nas competências exclusivas, apenas a UE legisla, e os Estados-Membros implementam. Nas competências partilhadas, os países da UE podem legislar e adotar medidas vinculantes, desde que a UE ainda não o tenha feito. Nas competências de apoio, a UE adota medidas destinadas a apoiar, coordenar ou completar as políticas nacionais. Continuando o processo de alargamento de temas regulados pela UE, as políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo, à imigração e à cooperação judiciária e policial, que eram de responsabilidade intergovernamental, passam a ser de competência partilhada com o bloco.

Em certos domínios, como a PESC, a UE usufrui de competências especiais que lhe permitem desempenhar um papel específico ou ir além daquilo normalmente autorizado ao abrigo dos tratados. As decisões de PESC requerem unanimidade no Conselho da UE, mas aspectos de sua operacionalização podem ser adotados por maioria qualificada.

O tratado também reforça os valores democráticos da integração europeia, consagrando princípios democráticos e tornando vinculante a Carta de Direitos Fundamentais da UE, que fora proclamada pelo Parlamento Europeu em 2000. O Reino Unido<sup>294</sup> e a Polónia<sup>295</sup> acionaram o *opt out* em relação à Carta, limitando sua aplicação pelo TJUE e pelos tribunais nacionais. O fortalecimento prático da democracia, no âmbito comunitário, ocorre pela introdução, já prevista

---

<sup>293</sup> Até 31 de março de 2017, qualquer membro poderia propor que uma decisão fosse tomada com base na maioria qualificada estabelecida em Nice.

<sup>294</sup> O Reino Unido temia que ações no TJUE obrigassem a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da UE em seu território e levasse a aumento de custos para as empresas britânicas.

<sup>295</sup> A Polónia queria limitar a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da UE, por considerar que essa tomava uma abordagem excessivamente liberal em alguns assuntos sociais.

no Tratado Constitucional de 2004, da iniciativa de cidadania<sup>296</sup>, pela qual os cidadãos europeus podem apresentar propostas legislativas à Comissão. Além disso, os legislativos nacionais têm maior participação no processo decisório da UE, prestigiando o elemento de soberania de cada Estado-Membro. Nesse mesmo sentido, o Tratado de Lisboa estabelece, pela primeira vez, um procedimento formal de saída de um país da UE (Artigo 50), que foi acionado pelo Reino Unido, em 2017.

O Tratado de Lisboa entra em vigor em 1º de dezembro de 2009, em meio à crise financeira de 2008, que seria o embrião da crise da dívida europeia de 2011. A desconfiança sobre a solvência de Irlanda e Grécia leva a UE a aprovar um pacote de resgate financeiro e a criar o Fundo Europeu de Estabilização Financeira em 2010. Convencido de que a UE necessitaria de mecanismos de estabilização financeira perenes, ao longo de 2011, o Conselho Europeu acordou o estabelecimento do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), em março, e adotou os Pactos para o Euro e para a Estabilidade e o Crescimento, que estabeleciam regras mais severas de disciplina fiscal. Em 2012, os países da UE, com exceção da Tchécua e do Reino Unido, assinaram o Pacto Fiscal<sup>297</sup>, que entrou em vigor em 2013 e estabelecia maior centralização das regras orçamentárias, inclusive com sanção automática aos que o violassem. Em 2014, o Mecanismo Único de Supervisão entra em vigor, permitindo supervisão do BCE sobre a ação dos bancos e a melhor proteção do euro.

Na esteira das crises econômicas que atingiram o bloco, que se refletiam em baixo crescimento, alto desemprego, altas dos déficits e da dívida pública, as instituições europeias perdiam legitimidade e o sentimento eurocético aumentava. As desigualdades internas do bloco são ilustradas pelos recortes sociais do euroceticismo. De forma geral, nos países mais ricos, o discurso eurocético é capturado pela direita, enquanto nos países mais pobres, esse discurso é defendido pela esquerda. Em 2014, os deputados eurocéticos conquistaram cerca de um terço das cadeiras do Parlamento Europeu. Em 2016, em referendo<sup>298</sup>, o Reino Unido decidiu sair da UE, dando início ao *Brexit*, que se efetivou em maio de 2021. A crise migratória que eclodiu em 2015, devido às instabilidades na Síria, no Iraque e em outros países do entorno europeu, somada a uma série de atentados na Europa (Paris, Bruxelas, Nice, Berlim, Londres, Barcelona) exacerbou movimentos xenófobos e aumentou a pressão por um maior controle das fronteiras da Europa. A Política Europeia de Vizinhança, adotada em 2015, visava a responder a essas pressões e atuar para a estabilização do entorno imediato da Europa, que inclui o norte da África e o Oriente Médio. A anexação da Crimeia em 2014 era um elemento adicional para tensionamento do contexto europeu. As agressões ao Estado de Direito e aos valores democráticos por membros da UE também são um desafio a ser enfrentado pelas instituições europeias.

A pandemia de COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022 revalorizaram a coordenação política coletiva e a solidariedade europeia. Em 2016, ainda no contexto do *Brexit*, a UE publica a “Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança” (EUGS, na sigla em inglês), que busca responder aos desafios que se colocavam à UE. A EUGS adotou uma abordagem realista baseada em princípios e estabeleceu cinco prioridades:

---

<sup>296</sup> A iniciativa de cidadania é uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa. Por meio dela, no mínimo um milhão de cidadãos, em certas condições, podem convidar a Comissão a apresentar proposta legislativa (Artigo 11 do Tratado de Maastricht);

<sup>297</sup> Tratado para Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM”, ou “Tratado para Estabilidade Fiscal”.

<sup>298</sup> Em 2013, David Cameron propõe um referendo sobre a permanência do Reino Unido na UE. A realização do referendo três anos depois resultou na vitória do *Leave*, enquanto Cameron defendia o *Remain*. Sua derrota no referendo leva a sua renúncia.

- 1) fortalecer as estruturas de gestão de crise da UE, tanto do ponto de vista civil quanto militar, enfatizando na necessidade de “autonomia estratégica” em relação à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN);
- 2) fomentar resiliência dos Estados e da sociedade civil da vizinhança europeia;
- 3) abordagem global dos conflitos e crises<sup>1</sup>;
- 4) promoção de ordens regionais estáveis (regionalismo); e
- 5) promoção da governança global efetiva (multilateralismo).

A resposta coordenada à pandemia, com o desenvolvimento conjunto de vacinas, os acordos e a política comum, demonstraram a necessidade de coordenação para tratar de problemas globais, o que se estende às questões climáticas. De fato, em 2019, firmou-se o Pacto Ecológico Europeu, que estabelece neutralidade climática até 2050. No setor de segurança e defesa, a agressão russa à Ucrânia despertou a UE para a necessidade de melhorar suas capacidades de defesa, o que inclui assumir maiores responsabilidades na parceria transatlântica.

## II. Instituições da União Europeia

De acordo com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (1957), o Tratado da União Europeia (1992) e o Tratado de Lisboa (2007), a União Europeia (UE) conta com quatro instituições principais de decisão, que proveem orientações políticas à organização e têm participação no processo legislativo do bloco:

- 1) a Comissão Europeia;
- 2) o Conselho da União Europeia;
- 3) o Conselho Europeu; e
- 4) o Parlamento Europeu.

Existem outras instituições e organismos que complementam o trabalho dessas instituições, como o Tribunal de Justiça da UE (TJUE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Tribunal de Contas Europeu (TCE).

### a) Comissão Europeia

Com sede em Bruxelas, a Comissão Europeia defende os interesses gerais e comuns da UE. Trata-se do principal órgão executivo do bloco, sendo politicamente independente. Ela sucedeu a Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), estabelecida em 1951, a qual se fundiu às comissões da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) a partir de 1967. A estrutura desse órgão é composta por uma equipe de 27 comissários, um de cada Estado-Membro da UE, mas que não representam seus respectivos governos – são funcionários da UE. Ela é dirigida por uma Presidência, ocupada desde 2019 pela alemã Ursula von der Leyen, cujo segundo mandato vai até 2029. Von der Leyen anunciou, em fevereiro de 2024, que desejava um segundo mandato, confirmado em julho daquele ano.

A Comissão Europeia conta com direito de iniciativa exclusiva para apresentar propostas legislativas para o Parlamento e o Conselho da UE e é responsável por executar as decisões do Parlamento e do Conselho da UE. A Comissão Europeia também é responsável por administrar o orçamento e as políticas da UE – com exceção da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), gerida pelo alto representante para a PESC, que também é um dos vice-presidentes da Comissão. Além de guardião dos tratados da UE, a Comissão Europeia é encarregada das funções de negociação de acordos internacionais em nome da organização e de representação da UE no plano internacional em áreas como política comercial e ajuda humanitária.

Em setembro de 2024, von der Leyen nomeou a nova configuração da Comissão, que será composta por 40% de mulheres (11 de 27), deverá assumir até o fim do ano e terá como focos o combate à mudança do clima, a segurança e o crescimento econômico do bloco.

### a) Conselho da União Europeia

Sediado em Bruxelas, o Conselho da UE representa os governos dos Estados-Membros da organização. Foi criado em 1967, como sucessor do Conselho Especial de Ministros, da CECA, do Conselho da CEE e do Conselho da EURATOM. Seus trabalhos são conduzidos por uma presidência rotativa por país, com duração de seis meses. Ele é composto por ministros nacionais de cada governo em função do tema em debate, de modo que não tem composição fixa, podendo os representantes reunirem-se em dez configurações diferentes:

- 1) Agricultura e Pesca;
- 2) Competitividade, Assuntos Econômicos e Financeiros;
- 3) Ambiente;
- 4) Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores;
- 5) Educação;
- 6) Juventude, Cultura e Desporto;
- 7) Negócios Estrangeiros;
- 8) Assuntos Gerais;
- 9) Justiça e Assuntos Internos; e
- 10) Transportes, Telecomunicações e Energia.

No caso da reunião dos ministros dos Negócios Estrangeiros, quem preside o Conselho da UE é o alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança<sup>299</sup>, cargo ocupado, a partir de dezembro de 2024, pela estoniana Kaja Kallas, eleita em junho.

O Conselho da UE adota legislação e coordena políticas comunitárias. O órgão participa, com o Parlamento Europeu, do processo de codecisão em relação à legislação europeia e à aprovação do orçamento da UE. Ele também participa da condução da PESC, a partir das orientações do Conselho Europeu. Ademais, celebra acordos entre a UE e outros países ou organizações internacionais. A presidência do Conselho no primeiro semestre de 2025 está a cargo da Polónia.

#### b) Conselho Europeu

Também sediado em Bruxelas, o Conselho Europeu é o órgão de cúpula da UE. Ele é integrado, portanto, pelos chefes de Estado ou de Governo dos países-membros da UE, pelo presidente do Conselho Europeu e pelo presidente da Comissão Europeia. Reúne-se ao menos quatro vezes ao ano, e suas manifestações são acordadas, geralmente, por consenso. Há previsão legal de decisões por votação, como é o caso da adoção de instrumentos legais ou de alteração da configuração do Conselho da EU. É chefiado pelo presidente do Conselho Europeu<sup>300</sup>, eleito por um mandato de dois anos e meio, renovável uma única vez, que também representa a UE no exterior. Desde dezembro de 2024, esse cargo é ocupado pelo português António Costa, eleito em junho<sup>301</sup>.

O Conselho Europeu se reuniu pela primeira vez, como instância informal, na Cúpula de Paris, em 1974<sup>302</sup>, e adquiriu estatuto formal com o Tratado de Maastricht, em 1992, embora tenha se tornado uma das sete instituições da UE apenas com o Tratado de Lisboa, em 2009. Em 2009,

---

<sup>299</sup> O cargo de alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança foi criado pelo Tratado de Lisboa, em 2007.

<sup>300</sup> O cargo de presidente do Conselho Europeu foi criado pelo Tratado de Lisboa, em 2007.

<sup>301</sup> Viktor Orbán, descontente com os nomes apontados para os mais importantes cargos europeus, votou a favor da nomeação de António Costa, absteve-se na nomeação de Kaja Kallas e votou contra a nomeação de von der Leyen. Giorgia Meloni votou contra a nomeação de Costa – foi a única a votar contra –, votou contra Kallas e absteve-se quanto a von der Leyen. A decisão sobre os altos cargos é tomada por maioria qualificada reforçada, ou seja, 20 Estados-Membros que representem pelo menos 65% da população do bloco. No entanto, dada a sensibilidade política da decisão, que terá ramificações para os próximos cinco anos, o Conselho prefere distribuir os altos cargos por consenso, com o maior número possível de votos a favor. Após uma tentativa falhada, os seis negociadores dos principais grupos políticos – Donald Tusk (Polónia) e Kyriakos Mitsotakis (Grécia) do PPE, Olaf Scholz (Alemanha) e Pedro Sánchez (Espanha) do S&D, e Emmanuel Macron (França) e Mark Rutte (Países Baixos) do *Renew Europe* – reconfirmaram a seleção dos nomes para os três altos cargos.

<sup>302</sup> Antes disso, a partir de 1961, houve cúpulas sem periodicidade regular entre os líderes dos países do bloco.



o órgão tornou-se uma das sete instituições oficiais da UE. Ele define a orientação política geral, as prioridades da organização e a PESC. Não negocia nem adota legislação da UE<sup>303</sup>. Representa o nível mais elevado de cooperação política entre os países-membros do bloco, para lidar com questões complexas e sensíveis.

### c) Parlamento Europeu

Com sedes em Estrasburgo e Bruxelas, o Parlamento Europeu é, por excelência, o órgão legislativo da UE. Tem como antecedente a Assembleia Comum da CECA, de 1952, que funcionava de maneira *ad hoc*. A Assembleia passou a chamar-se Comunidade Parlamentar Europeia entre 1958, após a entrada em vigor dos Tratados de Roma e sua extensão para a CEE e a EURATOM, e 1962, quando, enfim, se tornou Parlamento Europeu. Representa os cidadãos dos países da UE, por meio de 720 eurodeputados, distribuídos de forma proporcional à população de cada país e agrupados por filiação política<sup>304</sup>. Desde 1979, são eleitos diretamente a cada cinco anos. É atualmente presidido pela maltesa Roberta Metsola, que foi reeleita no início da legislatura de 2024-2029.

O número máximo de cadeiras, segundo o Tratado de Lisboa, é de 751, as quais eram ocupadas até a saída do Reino Unido da UE. Nas eleições de 2024, houve um incremento de 705 para 720 do número de cadeiras ocupadas.

O Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho da UE, participa do processo legislativo da UE por meio do instituto da codecisão, decidindo sobre leis europeias, a partir de propostas da Comissão Europeia, e aprovando o orçamento da UE. Toma decisões, via de regra, por maioria absoluta.

Nas eleições de junho de 2024, os partidos tradicionais garantiram uma escassa maioria no Parlamento Europeu, ao passo que os grupos de extrema direita obtiveram os ganhos relativos mais notáveis no corpo legislativo do bloco. O Partido Popular Europeu (EPP, na sigla em inglês), bloco de centro e centro-direita, conquistou 188 cadeiras, uma a mais que em 2019, e permanecerá como o maior grupo do Legislativo. Em segundo lugar, os socialistas (S&D), de centro-esquerda, obtiveram 136 assentos, onze a menos em relação a cinco anos antes. Em quinto lugar, ficaram os liberais do *Renew*, que perderam cerca de trinta cadeiras em cinco anos e ficaram com 77 assentos. Os três são as maiores forças de apoio da atual presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, que faz parte do EPP e obteve a reeleição. No total, essa coalizão somou 401 cadeiras, garantindo, em tese, uma maioria relativamente confortável do total de 720 assentos.

A hegemonia do centro pode ser abalada, entretanto, pelo crescimento da ultradireita. Representante de peso da ultradireita, o Patriotas, resultante da união entre o Identidade e Democracia (ID), que inclui o partido da francesa Marine Le Pen, e ultradireistas independentes, como o Fidesz húngaro, além do Vox (que pertencia ao ECR), ficou com 84 cadeiras. Semanas antes da votação, o ID expulsou a sigla alemã de extrema direita Alternativa para a Alemanha (AfD), reduzindo o tamanho da bancada inicial de 2019 de 76 para 49. O grupo dos Conservadores e Reformistas (ECR), liderado pela primeira-ministra italiana, Giorgia Meloni,

---

<sup>303</sup> Segundo o Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu não exerce função legislativa. No entanto, o Conselho Europeu recebe propostas para emendas a tratados constitutivos.

<sup>304</sup> Atualmente há oito grupos políticos no Parlamento Europeu: Grupo do Partido Popular Europeu (democratas-cristãos); Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu; Patriotas pela Europa; Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus; Grupo Renovar a Europa; Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia; Grupo da Esquerda no Parlamento Europeu - GUE/NGL; e Europa de Nações Soberanas. Os deputados não pertencentes a grupos políticos fazem parte dos “Não Inscritos”.

conquistou 78 vagas, uma alta de 16 em relação a 2019. Os europarlamentares do AfD fundaram, em julho de 2024, o grupo Europa de Nações Soberanas, que reúne também outros partidos de extrema-direita e deterá 25 assentos.

d) Banco Central Europeu

Com sede em Frankfurt, o BCE promove, junto com os Bancos Centrais nacionais dos países-membros, a manutenção dos preços estáveis na UE e na zona do euro, além de formular a política monetária e cambial na zona do euro e apoiar políticas econômicas da UE. Administra reservas internacionais de países da zona do euro e apoia políticas econômicas da UE. Criado em 1998, ele é composto pelo presidente e vice-presidente do BCE e por governadores dos bancos centrais de todos os países da UE. Desde 2019, a francesa Christine Lagarde ocupa a presidência do BCE.

e) Tribunal de Justiça da União Europeia

Criado em 1952 e com sede em Luxemburgo, o TJUE assegura a observância do direito da UE e a uniformidade de interpretação e aplicação dos tratados a pedido dos tribunais nacionais dos membros do bloco. O tribunal delibera sobre disputas jurídicas entre governos nacionais e instituições europeias. Está dividido em duas cortes: o Tribunal de Justiça Europeu e o Tribunal Geral Europeu. O Tribunal de Justiça é composto por um juiz de cada país da UE e onze advogados-gerais. O Tribunal Geral, por sua vez, que serve como uma espécie de primeira instância, é composto por dois juízes de cada país da UE.

f) Tribunal de Contas Europeu

Criado em 1977, também com sede em Luxemburgo, o TCE auxilia na melhoria da gestão financeira da organização e promove a responsabilização e a transparência. Atua como um guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da UE e como um auditor externo independente dos fundos da UE. Os membros do tribunal, um de cada país da UE, são nomeados pelo Conselho da UE por seis anos renováveis.

g) Demais organismos

A UE conta com organismos que atuam de forma especializada para auxiliá-la no exercício de suas funções. São eles:

- 1) o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE);
- 1) o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE);
- 2) o Comitê das Regiões Europeu (CR);
- 3) o Banco Europeu de Investimento (BEI);
- 4) o Provedor de Justiça Europeu (*European Ombudsman*);
- 5) a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD); e
- 6) o Comitê Europeu para a Proteção de Dados (CEPD).

Quanto às instituições descentralizadas, a UE possui mais de trinta atualmente, com personalidades jurídicas próprias, criadas para um período indeterminado, com o objetivo de auxiliar a UE na implementação de suas políticas, como, por exemplo, a Agência Europeia de

Medicamentos (EMA), a Agência da UE para a Cooperação Policial (EUROPOL) e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex).

No que se refere à PESC, a UE dispõe de três agências responsáveis por tarefas técnicas, científicas e de gestão:

- 1) a Agência Europeia de Defesa (AED);
- 2) o Instituto de Estudos de Segurança da UE (IESUE); e
- 3) o Centro de Satélites da UE (SatCen).

Além disso, a UE tem em seu quadro seis agências de execução criadas para períodos limitados e tarefas específicas de programas da organização:

- 1) Agência Executiva do Conselho Europeu da Inovação e das Pequenas e Médias Empresas (EISMEA, na sigla em inglês);
- 2) Agência Executiva Europeia do Clima, da Infraestrutura e do Meio Ambiente (CINEA, na sigla em inglês);
- 3) Agência Executiva Europeia da Educação e da Cultura (EACEA, na sigla em inglês);
- 4) Agência Executiva do Conselho de Pesquisa Europeu (ERCEA, na sigla em inglês);
- 5) Agência Executiva Europeia da Saúde e do Digital (HaDEA, na sigla em inglês); e
- 6) Agência Executiva Europeia de Pesquisa (REA, na sigla em inglês).

### III. União Econômica e Monetária

#### a) União Econômica e Monetária (UEM) Europeia

A União Econômica e Monetária (UEM) Europeia é parte do processo de integração europeia, sendo, por um lado, uma expansão do mercado único da União Europeia (UE), com regulamentações comuns dos produtos e a livre circulação de bens, capitais, trabalhadores e serviços, e, por outro, a implementação de uma moeda comum, o euro, que deve ser adotada por todos os países-membros futuramente, à exceção da Dinamarca<sup>305</sup>. Segundo Bela Balassa, o estabelecimento de uma união econômica e monetária é a quinta e última fase do processo de integração econômica<sup>306</sup>. Entretanto, é interessante notar que, no caso concreto, a UE ainda não consolidou plenamente etapas anteriores do processo descrito por Balassa, notadamente a harmonização das políticas econômicas de seus membros, condição para a configuração de uma união econômica.

A UEM tem por objetivo apoiar um crescimento econômico sustentável e um elevado nível de emprego dentro da UE, utilizando-se, para tanto, de decisões de política econômica e monetária adequadas, o que redundará, conforme o site do Parlamento Europeu, em ações relacionadas a três domínios principais:

- 1) aplicar uma política monetária com o objetivo principal a estabilidade dos preços;
- 2) evitar possíveis efeitos indiretos negativos resultantes do caráter insustentável das finanças públicas, prevenir o aparecimento de desequilíbrios macroeconômicos nos Estados-Membros e coordenar, em certa medida, as políticas econômicas dos Estados-Membros; e
- 3) garantir o bom funcionamento do mercado único.

#### b) Antecedentes

A moderna integração econômica europeia teve início com a constituição da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA, 1951)<sup>307</sup>, da Comunidade Econômica Europeia (CEE, 1957) e da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM, 1957), que conformaram as Comunidades Europeias (CE, o Tratado de Bruxelas, que promoveu a fusão de seus executivos, entrou em vigor em julho de 1967)<sup>308</sup>. Em 1968, tem início a união aduaneira dos países, e, no ano

---

<sup>305</sup> Dinamarca e Reino Unido assinaram o Tratado de Maastricht tendo garantidos alguns *opt-out*. No caso da Dinamarca, não se obrigaram no que diz respeito a quatro áreas: união econômica e monetária, defesa, cooperação policial e jurídica e cidadania. Em junho de 2022, por meio de um referendo, os dinamarqueses decidiram pelo *opt-in* na política de segurança e defesa da UE, mas os outros *opt-out* não foram discutidos.

<sup>306</sup> Em sua obra seminal de 1961, Balassa fala em “integração econômica total” para caracterizar a quinta fase, marcada pela plena supranacionalidade em política econômica (e monetária).

<sup>307</sup> A CECA tirou dois recursos que haviam sido vitais às guerras mundiais – carvão e aço – do âmbito da soberania nacional, o que foi simultaneamente um esforço em direção à paz e à integração econômica entre antigos inimigos. Foi o primeiro passo para a criação de um mercado comum, cujo êxito pavimentou o caminho para a integração de outros setores e para a criação da CEE e da EURATOM.

<sup>308</sup> A Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), futuramente Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e seus mecanismos e acordos não são elencados como antecedentes da UEM, uma vez que não são parte do processo de integração que resulta na UE. Contudo, há relação entre alguns daqueles mecanismos e acordos e a UEM, como é o caso da unidade de conta europeia criada junto à União Europeia de Pagamentos (UEP), em 1950, no âmbito da OECE, e do Acordo Monetário Europeu de 1955, sistema de compensações multilateral que substituiu plenamente a UEP a partir de 1958. O acordo foi encerrado em 1972, ano em que se estabelece a chamada “serpente no túnel” no âmbito da CEE, analisada no texto.

seguinte, na Cúpula da Haia, os chefes de Estado e de Governo definiram a UEM como novo objetivo da integração europeia, a ser implementado até 1980. Ato contínuo, foi estabelecido um grupo de alto nível para estudar a questão, o qual elaborou o Relatório Werner<sup>309</sup> (1970), que previa a realização de uma união econômica e monetária plena no prazo de dez anos, de acordo com um plano a ser executado em várias fases. Contudo, o projeto da UEM parou abruptamente poucos meses depois devido a dois fatores estruturais: a instabilidade cambial causada tanto pelo colapso do sistema de Bretton Woods quanto pela decisão do governo dos Estados Unidos (EUA) de deixar o dólar flutuar; e a crise econômica derivada do I Choque do Petróleo.

Em 1972, houve uma tentativa de dar sequência ao projeto da UEM com a criação da “serpente no túnel”, um “mecanismo de flutuação controlada das moedas (a ‘serpente’) dentro de margens de flutuação estreitas em relação ao dólar (o ‘túnel’)”. O mecanismo, que se baseava no Relatório Werner, fracassou devido à insuficiência de concertação entre as economias europeias (países saíam e voltavam do sistema, fragilizando-o – com isso, a proposta original fracassaria já em 1973), mas ajudou a fortalecer o marco alemão dentro da CEE. Nova proposta para a estabilização monetária na Europa, encabeçada por Alemanha Ocidental (RFA) e França e parcialmente derivada da “serpente do túnel”, foi aprovada em 1978, na Cúpula de Bruxelas, na forma de um acordo multilateral baseado no conceito de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, conhecido como Sistema Monetário Europeu (SME), que vigorou de 1979<sup>310</sup> a 1999, quando foi substituído em definitivo pela UEM.

O sucesso do SME está calcado em duas inovações em relação à proposta original da “serpente”: o primeiro mecanismo de taxas de câmbio (MTC I), antecessor do atual MTC II, e a unidade monetária europeia<sup>311</sup> (ECU, na sigla em inglês), predecessora do euro. Por meio do SME, os países da CEE vincularam suas moedas a fim de evitar grandes flutuações em seu valor relativo. O sistema funcionava por meio de ajustes das taxas de câmbio nominal e real dos países da CEE, valendo-se para tanto do MTC I, cuja função era calcular as taxas de câmbio para cada moeda do sistema<sup>312</sup>, o que redundava, no fim, em maior cooperação monetária. As taxas de câmbio eram baseadas em taxas centrais em relação à ECU, que consistia numa média ponderada das moedas participantes – em outras palavras, a ECU era uma cesta composta pelas moedas dos Estados-Membros do SME. Uma grade de taxas bilaterais era calculada com base nessas taxas centrais expressas em ECU, e as flutuações cambiais deviam ser mantidas dentro de uma margem de 2,25% para ambos os lados das taxas bilaterais (exceto no caso da lira italiana, à qual era permitida uma margem de 6%).

De 1979 a 1986, o SME foi mais flexível em relação às políticas monetárias de seus membros. Em 1985, foi adotado o programa do Mercado Único nas Comunidades Europeias, ao mesmo tempo que se amplificava a denúncia do “triângulo impossível”: a livre circulação de capitais, a estabilidade das taxas de câmbio e políticas monetárias independentes seriam incompatíveis a longo prazo. No ano seguinte, foi assinado o Ato Único Europeu (em vigor em 1987), que estabeleceu um mercado comum<sup>313</sup>; simultaneamente, aumentou-se a rigidez para a

---

<sup>309</sup> O grupo era presidido por Pierre Werner, primeiro-ministro de Luxemburgo à época.

<sup>310</sup> São membros originais do SME: RFA, Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

<sup>311</sup> A ECU substituiu a unidade de conta europeia (EUA, na sigla em inglês) em 1979. A EUA era, de início, uma unidade de conta interna da União Europeia de Pagamentos, sistema de compensações multilateral no âmbito da OECE. Entre 1975 e 1979, foi utilizada internamente pelas CEE, sendo substituída, de forma paritária, pela ECU com o advento do SME.

<sup>312</sup> SME e MTC I por vezes se confundem em parte da literatura. O MTC introduziu taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, entre as moedas dos nove países originários do sistema.

<sup>313</sup> O mercado comum deveria estar completo até 1993, o que não ocorreu como previsto.

coesão interna no SME. Em 1988, o Conselho Europeu instituiu o Comitê Delors (nomeado a partir de seu presidente), instruindo-o a analisar as possibilidades de ser criada a UEM (à semelhança do que fizera o grupo de Werner nos anos 1970). O Relatório Delors de 1989 propôs a realização da transição do SME para UEM em três fases, que levaria, ao cabo, à criação de uma moeda única sob o controle de uma instituição independente, responsável pela política monetária da UE – o futuro Banco Central Europeu (BCE). Ainda em 1989, o Conselho Europeu decidiu dar início à primeira fase da UEM em 1990; além disso, o Relatório Delors conduziu às negociações para o Tratado de Maastricht (assinado em 1992; vigor em 1993), que cria a UE e prevê a introdução da UEM em três fases (com algumas datas deixadas em aberto).

### c) Crise do antigo SME e introdução da UEM

A primeira fase de introdução da UEM transcorreu de 1º de julho de 1990 a 31 de dezembro de 1993, sendo seu principal objetivo estabelecer a livre circulação de capitais entre os Estados-Membros. Até 1992, cerca de 90% das liberalizações necessárias à constituição de um mercado comum<sup>314</sup> estavam resolvidas – a livre circulação de serviços (1996<sup>315</sup>/2006<sup>316</sup>) e de pessoas (1997<sup>317</sup>) seriam os últimos passos. Nessa fase, procedeu-se, ademais, a maior cooperação entre bancos centrais, livre utilização do ECU e aumento de convergência econômica entre os membros. A liberalização dos movimentos de capital na CEE, em um momento no qual a liberalização ocorria em escala global, conjuntamente à expansão do antigo SME (sobretudo o ingresso do Reino Unido em 1990 e a reunificação alemã) contribuíram à crise do antigo sistema monetário<sup>318</sup>: uma sequência de ataques especulativos, que só foram controladas após as margens de flutuação do câmbio dentro do SME serem alargadas de 2,25% para 15%, em 1993. Entretanto, antes de Bruxelas decidir pelo alargamento, a “Quarta-Feira Negra” de 1992, ataque especulativo que custou £ 3,3 bilhões ao tesouro britânico, fez com que o Reino Unido se retirasse do SME.

A segunda fase, levada a cabo de 1º janeiro de 1994 a 31 dezembro de 1998, tinha por objetivo a convergência das políticas econômicas dos Estados-Membros e o reforço da cooperação entre os bancos centrais nacionais (BCN). Para tanto, foi estabelecido o Instituto Monetário Europeu (IME), fase embrionária do BCE. O IME foi dotado de personalidade jurídica e estava sediado em Frankfurt, sendo também o mecanismo responsável por fazer os preparativos necessários à introdução da moeda única. Nessa fase, os BCN deveriam se tornar independentes – o mais tardar até à instituição do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Em 1º de junho de 1998, foi estabelecido o BCE, que substituiu o IME de imediato. O BCE dedicou os meses restantes de 1998 ao ensaio final de sistemas e procedimentos.

A terceira e última fase de introdução da UEM, iniciada em 1º de janeiro de 1999, mas ainda em curso, consiste na introdução da moeda comum europeia, com a fixação irrevogável das

---

<sup>314</sup> O mercado comum exige “quatro liberdades”: livre circulação de pessoas, de bens, de serviços e de capitais.

<sup>315</sup> “DIRETIVA 96/71/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 16 de dezembro de 1996 relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços”.

<sup>316</sup> “DIRETIVA 2006/123/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 12 de dezembro de 2006 relativa aos serviços no mercado interno”.

<sup>317</sup> Tratado de Amsterdã, que incorpora a UE ao Espaço Schengen. Ele entrou em vigor em 1999.

<sup>318</sup> Segundo Barry Eichengreen, há três razões principais para a crise do SME: 1) harmonização inadequada de políticas anteriores – Espanha, Itália e Reino Unido não alcançaram a taxa de inflação praticada pelos outros membros do SME; 2) harmonização inadequada de políticas futuras – aumento do desemprego na Alemanha após a reunificação minou sua credibilidade e levou a ataques contra as moedas do SME; e 3) pressões especulativas após o início das liberalizações previstas no Tratado de Maastricht.

taxas de câmbio, e na aplicação de uma política monetária comum sob a égide do Eurosistema. No mesmo momento, entraram em funcionamento o segundo mecanismo de taxas de câmbio (MTC II) e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, concebido, em 1997, para garantir a manutenção da sanidade das finanças públicas por parte dos países da UE após a introdução da moeda única. A transição para a terceira fase dependia da consecução de um grau elevado de convergência duradoura, avaliada com base em um conjunto de critérios definidos nos tratados da UE. As regras orçamentais tornar-se-iam vinculativas, e qualquer Estado-Membro descumpridor poderia incorrer em sanções

#### d) Introdução do euro

O euro, moeda comum europeia que substituiu a ECU em paridade 1:1 em 1º de janeiro de 1999, deve ser adotado por todos os membros da UE (Artigo 3º do Tratado de Maastricht e Artigo 119º do Tratado sobre o Funcionamento da UE – TFUE), à exceção da Dinamarca (e do Reino Unido, enquanto fez parte da UE), devido ao *opt-out* firmado em protocolo anexo ao Tratado da UE. Com vistas a adotar o euro, os países têm de alcançar um elevado grau de “convergência sustentável”, o que é avaliado com base em cinco critérios definidos no Tratado de Maastricht. Em suma, exige-se que o Estado-Membro apresente elevado grau de estabilidade de preços, finanças públicas sólidas (dois critérios inclusos aqui: controle do déficit orçamentário do governo e da razão entre dívida pública e produto interno bruto – PIB), taxa de câmbio estável e taxas de juros de longo prazo baixas e estáveis.

Em maio de 1998, durante a Cúpula de Bruxelas, constatou-se que onze dos então quinze Estados-Membros das CE – notadamente Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal – preenchiam os critérios para a adoção da moeda única, o que foi realizado por esses países em 1º de janeiro de 1999, originando a área<sup>319</sup> (ou “zona”) do euro. A Grécia se tornou o 12º país a adotar o euro em 2001. Durante três anos, o euro funcionou como a ECU, ou seja, como unidade de conta. Em 1º de janeiro de 2002, as moedas e notas físicas do euro entraram em circulação para os doze países que já haviam cumprido os critérios de Maastricht. Desde então, entraram na área do euro os seguintes membros da UE: Eslovênia (2007), Chipre (2008), Malta (2008), Eslováquia (2009), Estônia (2011), Letônia (2014), Lituânia (2015) e Croácia (2023), totalizando vinte Estados por ora. Há não membros da UE, logo fora da zona do euro, que utilizam a moeda: Andorra, Mônaco, São Marino e Vaticano, por meio de acordo monetário; e Montenegro e Kosovo, que apenas a utilizam unilateralmente.

Juntamente ao euro, foi estabelecido o MTC II em 1999, a fim de harmonizar as taxas de câmbio praticadas pelos países em processo de acesso à zona do euro com aquela praticada dentro da zona do euro. Para um país comprovar que mantém estável sua taxa de câmbio (um dos critérios para a adoção do euro), exige-se que ingresse no MTC e passe no mínimo dois anos sem apresentar “tensões severas” na taxa de câmbio. Atualmente, duas moedas participam do MTC, a coroa dinamarquesa (*opt-out*) e o lev búlgaro (desde julho de 2020). Cinco Estados-Membros da UE ainda não ingressaram no MTC – os tratados da UE não definem prazo para a adoção do euro –, quais sejam, por antiguidade na UE: Suécia<sup>320</sup>, Hungria, Polônia, Tchêquia e Romênia.

---

<sup>319</sup> Tradução oficial em português de Portugal.

<sup>320</sup> Apesar de vinculada aos tratados da UE, a Suécia realizou um referendo sobre a adoção do euro, em que se decidiu que o país ficaria fora da união monetária. Não há cláusula de *opt-out* sobre a Suécia nos tratados da UE, mas o país não adota um dos critérios para acesso à união monetária (a participação no MTC II) para não adotar o euro.

e) BCE, SEBC e Eurosistema

Por meio do Protocolo (nº 4) Relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, de julho de 1998, anexo do Tratado da UE, foram simultaneamente instituídos o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e o Banco Central Europeu (BCE)<sup>321</sup>.

O SEBC é composto pelo BCE e pelos BCN de todos os Estados-Membros da UE. O objetivo primordial do SEBC é a manutenção da estabilidade dos preços (Artigo 127, 1, TFUE), e ele é dirigido pelos mesmos órgãos de decisão que o BCE, que são o Conselho do BCE e a Comissão Executiva (Artigo 129, TFUE). O SEBC tem por atribuições (Artigo 127, 2, TFUE) definir e executar a política monetária da UE, realizar determinadas operações cambiais, deter e gerir as reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros e promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos – é a autoridade monetária da UE.

O Eurosistema, por sua vez, é constituído pelo BCE e pelos BCN dos Estados-Membros da UE que adotaram o euro, coexistindo com o SEBC enquanto houver Estados-Membros da UE que não façam parte da área do euro. Está previsto no Regulamento Interno do BCE, de 2004. Assim como o SEBC, o Eurosistema é dirigido pelos mesmos órgãos de decisão que o BCE. Além disso, o seu objetivo primordial e suas atribuições se confundem com as do SEBC, mas adstritas à área do euro, sendo a autoridade monetária da área do euro. A política monetária única da UEM (o euro é um dos componentes da UEM) é definida, de fato, pelo Eurosistema e é complementada por regras orçamentárias e vários graus de coordenação das políticas econômicas.

O BCE é responsável pela condução da política monetária na área do euro desde 1º de janeiro de 1999, sendo o único autorizado a emitir moedas e notas de euro (Artigo 16 de seu estatuto). O BCE e os BCN executam, em conjunto, as funções que lhes foram atribuídas em nível de SEBC ou Eurosistema. O BCE é uma instituição supranacional com personalidade jurídica própria e está sediado em Frankfurt. Tem como princípios orientadores a independência, a transparência e as regras de votação no Conselho do BCE. Desde a crise da zona do euro, o BCE também é responsável pela supervisão prudencial das instituições de crédito, localizadas na área do euro e nos Estados-Membros participantes não pertencentes à área do euro, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão. Os principais instrumentos da política monetária convencional do BCE são as operações de mercado aberto, as facilidades permanentes e a constituição de reservas mínimas. Em resposta à crise financeira mundial, o BCE alterou também a sua estratégia de comunicação, dando indicações sobre a orientação futura da política de taxas de juro do BCE em função das perspectivas sobre a estabilidade dos preços, e adotou uma série de medidas de política monetária não convencionais.

O Conselho do BCE, seu órgão de decisão supremo, é composto pelos seis membros da Comissão Executiva do BCE e pelos presidentes dos BCN dos Estados-Membros da UE que adotaram o euro. A fim de atingir o objetivo primordial do SEBC e do Eurosistema de manutenção da estabilidade dos preços, o Conselho do BCE: adota as orientações e toma as decisões necessárias ao desempenho das atribuições cometidas ao BCE e ao Eurosistema; define a política monetária para a área do euro, incluindo decisões sobre os objetivos monetários, as taxas de juro diretoras e a constituição de reservas no Eurosistema, além de formular orientações para a execução das decisões tomadas; e adota decisões sobre as responsabilidades do BCE vinculadas à supervisão bancária.

A primeira estratégia de política monetária do BCE foi adotada pelo Conselho do BCE em outubro de 1998, baseada em dois pilares: análise econômica e análise monetária. O último

---

<sup>321</sup> Já estava previsto em Maastricht.



processo de revisão da estratégia (o anterior havia sido em 2003) se deu entre o início de 2020 e meados de 2021. A estratégia atual, que terá reavaliações periódicas (primeira em 2025), redefiniu o entendimento sobre estabilidade dos preços<sup>322</sup> e os pilares definidos em 1998, que foram substituídos por um “quadro analítico integrado”, constituído por uma análise econômica e uma análise monetária e financeira. Além disso, a estratégia de política monetária atual reconhece que a mudança do clima e a estabilidade financeira têm implicações para a estabilidade dos preços.

A Comissão Executiva, outro órgão de decisão do BCE a que estão submetidos SEBC e Eurosistema, é composta pelo presidente e pelo vice-presidente do BCE e por mais quatro membros, nomeados pelo Conselho Europeu. A Comissão Executiva gere a atividade diária do BCE e implementa a política monetária da área do euro em conformidade com as orientações e decisões do Conselho do BCE, dando as instruções necessárias aos BCN da área do euro.

O BCE responde diretamente perante o Parlamento Europeu. A fim de prestar contas, deve apresentar um relatório anual ao Parlamento, bem como comparecer quatro vezes ao ano perante a Comissão dos Assuntos Econômicos e Monetários (ECON) do Parlamento para fazer explicações e responder a questionamentos. Ainda, o Parlamento tem voz no processo de nomeação dos membros da Comissão Executiva do BCE.

#### f) Crise da zona euro e reformas

A crise da zona do euro, também chamada de crise da dívida soberana na Europa, foi causada por uma crise no balanço de pagamentos, resultado da redução abrupta de influxo de capital estrangeiro a países da UEM altamente endividados e dependentes de empréstimos externos. A crise eclodiu entre 2009 e 2010, apenas uma década após a introdução da moeda comum, na esteira da crise financeira mundial de 2007-2008 e de suas correlatas (*e.g.* crise imobiliária dos EUA) – na Europa, ainda em 2008, o sistema bancário da Islândia colapsou –, e em meio à grande recessão de 2008-2012, o que ajuda a explicar a crise no balanço de pagamentos. A crise na Europa pode ser encarada como parte da crise financeira global, mas tem suas particularidades, relacionadas ao processo de formação da unidade econômica. Além de colocar em risco a continuidade da UEM e a existência do euro, a crise fortaleceu tendências eurocéticas dentro da zona do euro, como as que levariam ao *Brexit* poucos anos depois.

A crise da zona do euro teve início no final de 2009, quando a Grécia revelou que os seus últimos governos haviam subestimado grosseiramente o déficit orçamentário do país, o que representava uma violação da política econômica da UE, levantando temores sobre um possível colapso do euro por meio de contágio político e financeiro. Junto à Grécia, outros países periféricos da zona do euro – Itália, Portugal, Irlanda, Espanha<sup>323</sup> e Chipre – deixaram de ser capazes de pagar ou refinarçar de forma autônoma as dívidas de seus governos ou resgatar seus bancos em dificuldades (a crise financeira acometia a Europa, e os governos nacionais estavam se endividando ainda mais para socorrer seus sistemas bancários), tendo de recorrer a instituições financeiras externas, inicialmente o BCE e, após esforço alemão, o Fundo Monetário Internacional (FMI).

---

<sup>322</sup> “Desde julho de 2021, entende-se por estabilidade dos preços uma taxa de inflação (um aumento do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) para a área do euro relativamente ao período homólogo do ano anterior) que, no médio prazo, se eleva a 2%. O objetivo é simétrico, ou seja, qualquer desvio em relação a este objetivo, seja ele positivo ou negativo, é considerado igualmente indesejável. Tal pode implicar um período transitório em que a inflação exceda ligeiramente o objetivo de 2%.”

<sup>323</sup> Junto à Grécia, eram referidos pelo acrônimo um tanto pejorativo PIIGS à época.

Houve três grandes causas para a crise, conforme a análise proposta por Kimberly Amadeo. A primeira foi a ausência de mecanismos regulatórios da UEM ou de penalidades contra as constantes violações dos critérios de estabilidade econômica acordados nos tratados da UE e no Pacto de Estabilidade e Crescimento – uma vez que mesmo Alemanha e França estavam gastando além dos limites estipulados, e não havia espaço para sancionar economias mais endividadas. Antes da crise, cada Estado-Membro era responsável por sua própria saúde fiscal, e a regulamentação financeira era altamente fragmentária dentro do bloco, o que fez com que países contraíssem empréstimos de forma irresponsável durante a primeira década de existência do euro. As diferenças macroeconômicas originárias entre os Estados-Membros, que deveriam ter sido fortemente reduzidas por meio dos critérios de estabilização acordados desde Maastricht, acentuaram-se com o tempo, o que fez com que analistas dividissem os países da zona do euro entre um Norte economicamente forte e estável<sup>324</sup> e um Sul endividado e crescentemente dependente de poupança externa para sanar suas dívidas.

Essa diferença das economias do Norte e do Sul está no cerne da segunda causa para a crise. Os países da zona do euro se beneficiaram do poder de sua moeda em um contexto de globalização econômica e grande facilitação de acesso a crédito. Nessa conjuntura, desfrutaram da política do BCE de baixas taxas de juros e de um aumento de investimentos de capital. Dentro da zona do euro, a maior parte desse fluxo de capital foi de Alemanha e França para os Estados do Sul. Com o tempo, isso levou à acumulação de déficits no Sul, principalmente por parte de atores econômicos privados. A falta de coordenação de políticas fiscais e de harmonização regulatória financeira incentivou transações arriscadas pelos bancos, que causariam crises bancárias em países da UEM. Além disso, o aumento rápido de liquidez elevou salários e preços nos países do Sul, tornando suas exportações menos competitivas. A política monetária unificada da UEM impossibilitou que esses países aumentassem as taxas de juros para combater a inflação ou desvalorizassem a moeda para incentivar as exportações, o que agravou o cenário de crise no balanço de pagamentos. Durante a recessão, as receitas fiscais caíram, mas os gastos públicos aumentaram para o pagamento de benefícios, em especial os direcionados a desempregados – o aumento do desemprego, sobretudo em relação a camadas mais jovens em países como a Espanha, foi uma marca da crise europeia.

A terceira causa relaciona-se aos primeiros remédios adotados para resolver as crises de dívida nos países do Sul. Em maio de 2010, a *troika* formada por Comissão Europeia, BCE e FMI liberou o primeiro programa de ajuste econômico para a Grécia, um conjunto de empréstimos bilionários que teriam como contraparte a implementação de medidas de austeridade pelo governo grego para recobrar a disciplina fiscal. Esse *modus operandi* da *troika* se repetiu em relação aos outros países endividados. As medidas de austeridade levaram à desaceleração econômica na zona do euro. Houve aumento na taxa de desemprego e redução no consumo e no crédito levando à piora na qualidade de vida das populações e, conseqüentemente, a grandes manifestações. A austeridade como resposta à crise foi bastante criticada à época (mesmo por economistas ortodoxos) e amplificou vozes que se colocavam contra a integração europeia, à direita e à esquerda. Dez países da zona do euro tiveram mudanças de governo prematura no biênio 2011-2012, o que se relacionou ou à carestia ou ao debate sobre resgate dos países endividados.

---

<sup>324</sup> Dentro dessa ideia de divisão Norte-Sul encontram-se os conceitos de *Frugal Four* (Áustria, Dinamarca, Países Baixos e Suécia) e *Frugal Five* (*Frugal Four* mais Alemanha), países mais conservadores em termos fiscais, que costumam cooperar e coordenar-se informalmente dentro da UE. O Reino Unido fazia parte desse agrupamento; com o *Brexit*, houve perda de poder relativo do agrupamento.

Além de austeridade, a resposta à crise incluiu um processo de maior institucionalização e integração dentro da UEM, além de ampliação de ferramental do BCE, como já citado anteriormente. O adensamento da UEM não estava claro no início da crise, e muitos foram os analistas que decretaram a morte do euro ou a desintegração parcial da UE. Em 2010, criaram-se mecanismos *ah hoc* de assistência financeira, predecessores do atual Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Naquele ano, foram criados o Mecanismo de Concessão de Crédito à Grécia (a partir do programa de ajustamento já mencionado), o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF, acionado por Irlanda, Portugal e Grécia) e o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF, acionado também por Irlanda, Portugal e Grécia).

Uma alteração no Artigo 136.º do TFUE<sup>325</sup> permitiu a criação de um mecanismo de apoio permanente para os Estados-Membros em dificuldades, na condição de o mecanismo ser baseado num tratado intergovernamental, a estabilidade da área do euro no seu todo estar ameaçada e o apoio financeiro estar ligado a uma rigorosa condicionalidade. Em dezembro de 2011, os líderes da UE aprovaram um tratado intergovernamental para o estabelecimento de uma unidade fiscal paralela à união monetária, por meio do qual também algumas decisões orçamentárias foram passadas ao poder central da UE, e novas sanções financeiras foram acordadas para membros que excedam a relação dívida-PIB em 3%. O tratado que cria o MEE foi assinado em fevereiro de 2012 e entrou em vigor em setembro do mesmo ano. Em maio de 2012, a austeridade defendida pela Alemanha foi mantida, prevalecendo sobre a proposta francesa dos *eurobonds* (emissão de títulos comunitários), e a chanceler alemã Angela Merkel lançou um plano de sete pontos<sup>326</sup> para a recuperação econômica, baseado no processo de integração da Alemanha Oriental (RDA). Em julho de 2012, com vistas a restaurar a confiança do mercado no euro, o presidente do BCE à época, Mario Draghi, anunciou que “no âmbito do seu mandato, o BCE estava disposto a fazer o que fosse necessário para preservar o euro”. Em outubro de 2012, começa a funcionar o MEE (acionado por Grécia e Espanha no contexto da crise da zona do euro), uma organização de caráter intergovernamental, que substituiu o FEEF e instituiu condições rigorosas para a assistência financeira. O MEE, formada pelos vinte Estados da zona do euro, está sediado em Luxemburgo e capta fundos por meio da venda de títulos, não utilizando, portanto, dinheiro dos contribuintes.

O BCE criou, na sequência, o instrumento de Transações Monetárias Definitivas, que lhe permite comprar as obrigações soberanas de um Estado-Membro em dificuldades, desde que o país assine um memorando de entendimento com o MEE, sujeitando assim, indiretamente, o apoio do BCE a uma rigorosa condicionalidade. Houve também uma atualização dos instrumentos jurídicos da UEM. Foi criado o Semestre Europeu, que é um exercício anual de coordenação das políticas económicas, orçamentais, sociais e de emprego, o qual reforçou o Pacto de Estabilidade e Crescimento; introduziu-se o Procedimento Relativo aos Desequilíbrios Macroeconômicos; e procurou-se reforçar ainda mais a coordenação das políticas económicas. O quadro de aprimoramento da governança econômica e do pilar macroeconômico da UEM foi complementado com tratados intergovernamentais, como o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança

---

<sup>325</sup> Foi adicionado um terceiro parágrafo a esse artigo, em que se lê: “3. Os Estados-Membros cuja moeda seja o euro podem criar um mecanismo de estabilidade a acionar caso seja indispensável para salvaguardar a estabilidade da área do euro no seu todo. A concessão de qualquer assistência financeira necessária ao abrigo do mecanismo ficará sujeita a rigorosa condicionalidade”.

<sup>326</sup> 1) lançar programas de início rápido para ajudar *startups*; 2) relaxar as proteções contra demissão injusta; 3) introduzir *mini-jobs* com impostos mais baixos; 4) combinar aprendizagem com educação profissional, a fim de diminuir o desemprego entre jovens; 5) criar fundos especiais e benefícios fiscais para privatizar empresas estatais; 6) estabelecer zonas econômicas especiais, como as da China; e 7) investir em energia renovável.

(conhecido por “Pacto Orçamental” ou “Pacto Fiscal Europeu”<sup>327</sup>) e o Pacto para o Euro Mais. Por fim, em 2014 foi estabelecida a união bancária da UEM, com três objetivos principais: garantir que os bancos sejam robustos e capazes de resistir a eventuais futuras crises financeiras; garantir que os bancos não viáveis sejam objeto de resolução sem recurso ao dinheiro dos contribuintes e com um impacto mínimo na economia real; e garantir que a fragmentação do mercado seja reduzida graças à harmonização das regras do setor financeiro.

De 2012 a 2015, a Comissão Europeia propôs planos para a maior integração da UEM, sendo o último o “Relatório dos Cinco Presidentes” (2015). Para serem implementados plenamente, todos os planos exigiam alterações nos tratados da UE, que não puderam ser realizadas, em partes pelo aumento do euroceticismo e do início da crise política desencadeada pelo *Brexit* em 2016. Ainda assim, partindo do relatório de 2015, um pacote de medidas direcionado à compleição da UEM passou a ser implementado em 2017. No mesmo ano, a Comissão Europeia propôs transformar o MEE em um Fundo Monetário Europeu (FME), com caráter supranacional, proposta que teve (e mantém) forte oposição dentro do Conselho da UE, que prefere manter o caráter intergovernamental do MEE.

g) 20+ anos do euro: conquistas e desafios

Em 25 anos, a área do euro se expandiu de onze membros para vinte, respondendo por mais de 85% da economia da UE. Até o final de 2021, a moeda única europeia mantinha-se popular, com uma taxa de aprovação de cerca de 80% da população da UEM. O euro se consolidou como segunda moeda mais importante e confiável do mundo. Dentro da UEM, contribuiu para a redução constante de taxas de juros nas duas primeiras décadas de sua implementação. De 1999 a 2020, houve um aumento de renda média do trabalhador de € 20.900 para € 33.230, e a taxa de emprego aumentou de 63,6% para 71,8%.

Em 2017, a partir das lições da crise e em face do *Brexit*, os países da UE adotaram um roteiro para uma integração maior e mais justa da UEM, a fim de aprimorar a forma como seus mercados financeiros e economias trabalham juntos, de garantir que todos os países implementem políticas fiscais sólidas e que os desequilíbrios econômicos sejam reduzidos, e para fortalecer a responsabilidade e a governança democrática sobre a formulação de suas políticas. Quando da eclosão da crise da COVID-19, a UEM soube responder com mais agilidade do que na década anterior. A resposta coletiva incluiu o regime de assistência financeira *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE)<sup>328</sup>, que contribuiu para proteger cerca de 31 milhões de postos de trabalho – pela primeira vez na história, a UE emitiu dívida no mercado, para financiar esse programa –, bem como o plano de recuperação da Europa<sup>329</sup> “Próxima Geração UE”, com um investimento estimado de cerca de € 800 bilhões.

---

<sup>327</sup> Tchêquia e Croácia (que ainda não era membro), além do Reino Unido enquanto fez parte do bloco, não fizeram parte originalmente, mas hoje todos os Estados-Membros são parte no Pacto Fiscal.

<sup>328</sup> Apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência.

<sup>329</sup> Em maio de 2020, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Plano de Recuperação Econômica sustentável, que foi aprovado pelo Conselho Europeu em julho. O Plano de Recuperação Econômica da UE está assentado em dois instrumentos de apoio financeiro principais: o Próxima Geração UE (750 bilhões de euros para o período 2021-2024) e o Quadro Financeiro Plurianual (pouco mais de € 1 trilhão para o período 2021-2027). A este esforço financeiro, acrescenta-se o regime de assistência financeira SURE (até 100 bilhões de euros para o período 2020-2022), o Programa de Compras de Emergência Pandêmica do Banco Central Europeu (cerca de 1,8 bilhão de euros para o período 2020-2022), o Fundo de Garantia Pan-Europeu do Banco Europeu de Investimento (25 bilhões de euros para o período 2020-2021) e a Reserva de Ajustamento ao Brexit (5 bilhões de euros para o período 2021-2024).

Contudo, ainda há desafios a serem superados pela UEM. O nível de integração financeira ainda não atingiu o patamar pré-crise. A terceira fase de introdução da UEM ainda não foi concluída, e as reformas iniciadas a partir da crise da zona do euro ainda precisam ser aprofundadas. As consequências econômicas e políticas das medidas de austeridade perduram, bem como os estresses causados no bloco por conta da maior rigidez de aplicação das regras de estabilização econômica. Em 2022, a situação econômica pós-pandêmica e as consequências da guerra na Ucrânia, especialmente a crise energética, conduziram a um aumento histórico da inflação na área do euro. O Eurosistema inverteu a sua política monetária expansiva, reduzindo as compras de ativos e aumentando as taxas de juro. Respondendo ao receio de diferenciais excessivos para as obrigações soberanas de países com dívidas elevadas, o BCE anunciou, em julho de 2022, um “instrumento antifragmentação”, o Instrumento de Proteção da Transmissão (TPI, na sigla em inglês). No mesmo período, teve início um debate no Eurosistema sobre nova alteração no Pacto de Estabilidade e Crescimento, a fim de aumentar o tempo para ajuste da relação dívida-PIB em países endividados. Em dezembro de 2023, os ministros das Finanças, no âmbito de sua configuração específica no Conselho da UE, chegaram a um acordo político sobre a alteração do pacto, com novas regras sobre déficit e controle da dívida, que ainda deverão ser negociadas com o Parlamento Europeu. O pacote de alterações foi acordado com o Parlamento Europeu em fevereiro de 2024, tendo sido adotado pelo Conselho em abril.

No fim de julho de 2024, a Comissão Europeia abriu um procedimento contra Bélgica, Eslováquia, França, Hungria, Malta, Polônia e Romênia por ultrapassarem o limite de déficit fiscal (de 3% do PIB, e uma dívida que não exceda 60% do PIB). Esse procedimento, previsto no Artigo 126 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, visa a corrigir o descumprimento ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), demandando que os países em questão apresentem um plano da ação e das políticas corretivas que seguirão, bem como os prazos de conclusão das mesmas. Os países da área do euro que não sigam as recomendações podem ser multados.

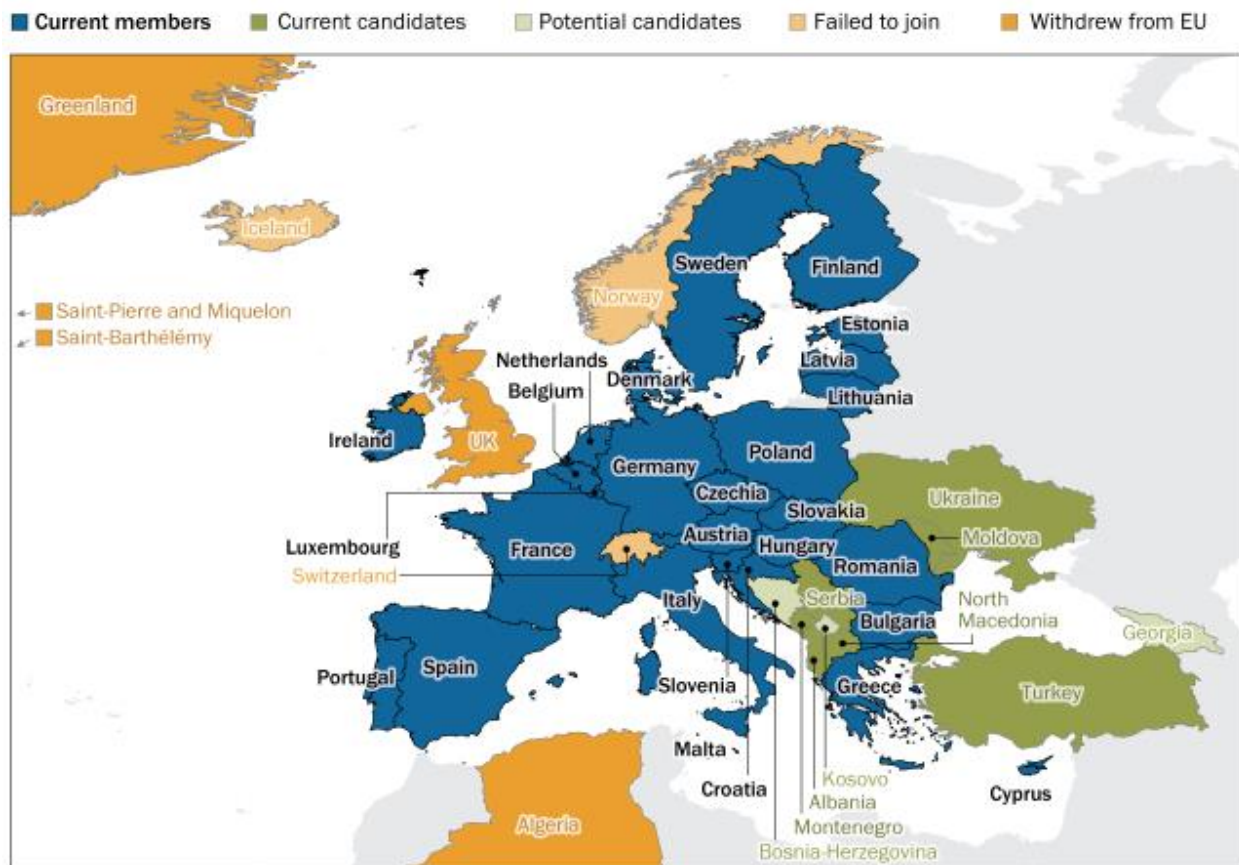
## IV. Alargamento da União Europeia

### a) Histórico

O início da integração da Europa remete aos anos de 1950, com a criação das Comunidades Europeias (CE). Em 1951, seis países fundaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, mais tarde, em 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM): Alemanha (Ocidental)<sup>330</sup>, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Desde então, mais 22 países aderiram ao que viria ser, a partir de 1993, a União Europeia (UE), incluindo uma expansão histórica em 2004, marcando a reunificação do continente após décadas de divisão.

### Where countries stand with the European Union

*Status of countries and territories that have sought or withdrawn from EU membership*



Observação: No mapa, o *status* da Bósnia e Herzegovina e o da Geórgia estão desatualizados.

Fonte: Pew Research Center

Ao longo dos anos 1960, a ampliação dessas comunidades sofreu a resistência da França, governada por Charles de Gaulle, que vetava a adesão de outros países, especialmente do Reino Unido. Com o fim do governo de Gaulle e do veto francês, ocorreu o primeiro alargamento em

<sup>330</sup> Em 1990, com a unificação, a Alemanha unificada participa das instituições europeias.

1973, com a entrada, além de britânicos, da Dinamarca e da Irlanda. A década de 1980, por sua vez, foi marcada pela adesão de países mediterrâneos – Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986) –, possível graças ao término dos regimes autoritários que governavam essas nações. Na década de 1990, ocorreu um quarto alargamento, com a inclusão de Áustria, Finlândia e Suécia (1995), rompendo a postura histórica de neutralidade desses países.

Parte da divisão entre a Europa Oriental e Ocidental foi sanada quando antigos países socialistas aderiram à UE no século seguinte. O Tratado de Nice, em 2001, preparou as instituições da organização para uma expansão histórica em 2004, com a entrada de dez nações: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e Tchêquia. Em 2007, foi a vez de Romênia e Bulgária fazerem parte do bloco. O último país a entrar como membro pleno foi a Croácia em 2013. Atualmente, com a saída do Reino Unido em 2020, a UE tem 27 países-membros.

#### b) Processo de candidatura e Critérios de Copenhague

A adesão ao bloco não é automática, pois depende da preparação adequada do país candidato e da capacidade da UE para integrar o novo membro. Existe um período de pré-adesão de duração variável, em que o país candidato adapta as suas instituições, normas e infraestruturas para lhe permitir cumprir as suas obrigações enquanto Estado-Membro.

O Tratado de Maastricht, em seu Artigo 49º, estabelece que qualquer país europeu pode candidatar-se à adesão se respeitar os valores da UE (dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, o Estado de Direito e os direitos humanos), estabelecidos no Artigo 2º, e estiver empenhado em promovê-los. O Estado requerente dirige o seu requerimento ao Conselho Europeu, que se pronuncia por unanimidade, após consulta à Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria dos membros que o compõem. São tomados em conta os critérios de elegibilidade aprovados pelo Conselho Europeu, que, em 1993, em Copenhague, definiu os chamados “critérios de Copenhague”; isto é, os países que desejam aderir ao bloco precisam:

- 1) ter instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias;
- 2) ter uma economia de mercado funcional e a capacidade para enfrentar a concorrência e as forças do mercado na UE;
- 3) ter a capacidade de assumir e implementar eficazmente as obrigações de internalização, incluindo regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da UE (o *acquis*); e
- 4) aderir aos objetivos da união política, econômica e monetária.

O Conselho Europeu realizado, em Madrid, em 1995, acrescentou que o país candidato deve ser capaz de aplicar a legislação da UE e garantir que a legislação da UE transposta para a legislação nacional seja aplicada de forma eficaz mediante estruturas administrativas e judiciárias adequadas. A UE, nesse contexto, reserva-se o direito de decidir quanto ao cumprimento dos critérios de adesão pelo país candidato. Ademais, o próprio bloco deve ser capaz de integrar novos membros.

No caso dos países dos Bálcãs Ocidentais, foram estabelecidas condições adicionais de adesão no chamado “Processo de Estabilização e Associação” (PEA), principalmente relacionadas com a cooperação regional e as relações de boa vizinhança, que objetivam a estabilização política, o estímulo à transição para uma economia de mercado e a cooperação regional. Ao dar a perspectiva de tornar-se membro, os europeus entendem que esse processo ajuda aquelas nações a

desenvolverem a capacidade para internalizar as normas e os padrões da UE mediante concessões comerciais (isenção de impostos), assistência financeira e ajuda para reconstrução e desenvolvimento.

A duração das negociações varia em decorrência do ritmo de implementação das reformas e do alinhamento com a legislação da UE. A Comissão faz um exame detalhado, juntamente com o país candidato, de cada domínio político (capítulo), como direitos humanos e democracia, discutido separadamente, para determinar sua preparação. Nenhuma negociação sobre qualquer capítulo individual é encerrada até que todos os governos da UE estejam satisfeitos com os progressos do candidato nesse campo político, conforme analisado pela Comissão. Todo o processo de negociação só é concluído definitivamente quando todos os capítulos forem encerrados.

Ademais, para além da análise da conformidade aos critérios de Copenhague, o veto de um Estado-Membro tem o poder de bloquear, unilateralmente, o processo de adesão de um candidato. Como os Estados-Membros devem decidir por unanimidade sobre cada proposta dos 35 capítulos, para sua abertura e encerramento, isso significa, na prática, que há, pelo menos, 70 oportunidades de bloqueio por meio de veto de um dos 27 membros. Para tentar evitar obstruções devido a desavenças entre Estados, consta no PEA o critério “relações de boa vizinhança e cooperação regional”, incorporado após a problemática adesão, em 2004, do Chipre dividido. A relação de boa vizinhança pressupõe a resolução de qualquer diferendo bilateral antes da adesão, ou mesmo antes da abertura de negociações de adesão, se um Estado-Membro da UE for parte no diferendo, para evitar que disputas bilaterais sejam “importadas” pela UE. Ainda assim, a possibilidade de bloqueio das negociações pelo veto de um membro permanece, como no caso da Macedônia do Norte: por mais de dez anos, esse país teve a abertura de negociações barradas, devido à oposição da Grécia ao seu nome, até o acordo de Prespa em 2018, quando se tornou a República da Macedônia do Norte; e, no entanto, continua a sofrer oposição da Bulgária por assuntos de identidade e idioma.

Uma vez encerrada essa análise, as condições e a data de adesão, os eventuais períodos de transição necessários e as adaptações dos tratados em que se funda a UE devem ser acordados sob a forma de um tratado de adesão, aprovado tanto pela Comissão quanto pelo Parlamento Europeu, entre o país candidato e os Estados-Membros. Quando assinado o tratado, o país ganha o *status* de “aderente”, o que garante algumas prerrogativas, como a possibilidade de comentar os projetos de propostas, comunicações, recomendações ou iniciativas da UE e o “*status* de observador ativo” em órgãos e agências do bloco. Com a ratificação de todos os Estados-Membros e do país candidato de acordo com as suas próprias regras constitucionais, ele se torna membro de pleno direito na data estabelecida no tratado.

#### c) Países candidatos

A atual agenda de alargamento abrange antigos países socialistas, bem como a Turquia. Negociações de adesão foram abertas com a Turquia, em 2005, com Montenegro, em 2012, e com a Sérvia, em 2014. Em 2020, os Estados-Membros decidiram abrir negociações de adesão com a Macedônia do Norte e a Albânia, as quais começaram em 2022. No contexto da invasão russa, Ucrânia, Moldávia e Geórgia apresentaram suas candidaturas, porém, em junho de 2022, o Conselho Europeu somente conferiu *status* de candidato às duas primeiras, haja vista que a Comissão Europeia afirmou que os georgianos ainda precisavam preencher alguns requisitos, como o fim da polarização política interna e o aumento das instituições governamentais. Destaca-



se, nesse contexto, que os candidatos devem preencher de forma plena todas as exigências dos chamados “critérios de Copenhague” para se tornarem membros plenos, o que pode levar anos. O Conselho Europeu aprovou, em 15 de dezembro de 2022, a concessão do *status* de candidato a ingressar no bloco para a Bósnia e Herzegovina (pedido de adesão à UE apresentado em fevereiro de 2016). Cabe ressaltar ainda que, no mesmo dia 15 de dezembro, o Kosovo (Acordo de Estabilização e Associação que entrou em vigor em abril de 2016), apresentou seu pedido formal de adesão. Em dezembro de 2023, o Conselho Europeu conferiu à Geórgia o *status* de candidato. Além disso, Noruega, Suíça e Islândia chegaram a negociar suas candidaturas, contudo seus processos não foram adiante por motivos sobretudo de política interna. Em julho de 2024, o processo de acesso foi interrompido e parte do apoio financeiro da UE ao país do Cáucaso foi congelado, devido à entrada em vigor de lei considerada restritiva às liberdades democráticas, especialmente à liberdade de imprensa (“lei sobre agentes estrangeiros”). No mês anterior, após decisão do Conselho Europeu de dezembro de 2023, a UE lançou oficialmente as negociações para a inclusão da Ucrânia e da Moldávia no bloco. Em novembro de 2024, o primeiro-ministro da Geórgia anunciou a suspensão, até 2028, das conversas de acesso à UE, em razão da resolução adotada pelo Parlamento Europeu que rejeita o resultado das eleições parlamentares georgianas.

Para além das dificuldades de internalizar os chamados critérios de Copenhague e das discrepâncias de indicadores econômicos e sociais em relação aos membros, cada país candidato e cada potencial candidato enfrenta desafios específicos, conforme a tabela a seguir:

i. Países candidatos à adesão na UE

<b>País</b>	<b>Desafios</b>	<b>Observações</b>
<b>Turquia</b> Pedido: 1987 Negociações: 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Movimentos autocráticos do presidente Erdogan;</li> <li>- Tamanho da população;</li> <li>- População de maioria muçulmana;</li> <li>- Questão do Chipre do Norte;</li> <li>- Crises econômicas sucessivas;</li> <li>- Questão do gás no Mediterrâneo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As negociações paralisaram, em 2018, após a tentativa de golpe na Turquia em 2016, a partir de quando Erdogan iniciou um movimento de repressão no país.</li> <li>- A Turquia obteve o <i>status</i> de candidato em 1999, porém as negociações para adesão somente iniciaram-se em 2005.</li> </ul>
<b>Montenegro</b> Pedido: 2008 Negociações: 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disputa de fronteira com a Croácia;</li> <li>- Corrupção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em 2016, nas avaliações das adesões, a Comissão Europeia identificou o país como o de mais elevado nível de preparação para a adesão entre os negociadores;</li> <li>- Utiliza o euro desde 2002.</li> </ul>
<b>Sérvia</b> Pedido: 2009 Negociações: 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação com a Rússia;</li> <li>- Relações com Kosovo.</li> </ul>	
<b>Macedônia do Norte</b> Pedido: 2004 Negociações: 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bloqueio grego superado com a mudança de nome do país;</li> <li>- Resistência da Bulgária quanto ao reconhecimento de minorias búlgaras no país.</li> </ul>	
<b>Albânia</b> Pedido: 2009 Negociações: 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dúvidas sobre a disposição do país no combate ao crime organizado transfronteiriço;</li> <li>- População de maioria muçulmana.</li> </ul>	
<b>Bósnia e Herzegovina</b> Pedido: 2016 Negociações: 2024 (acordo de princípios no Conselho)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tensão política interna.</li> </ul>	
<b>Ucrânia</b> Pedido: 2022 Negociações: 2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tamanho da população (impacta o tamanho do voto ponderado no Conselho da UE e o número de cadeiras no Parlamento);</li> <li>- Corrupção;</li> </ul>	

País	Desafios	Observações
	- Questão da Transcarpátia: Hungria reclama de perseguições contra a população de minoria húngara nessa região da Ucrânia.	
<b>Moldávia</b> Pedido: 2022 Negociações: 2024	- Conflito na Transnístria.	
<b>Geórgia</b> Pedido: 2022 Negociações: não iniciadas	- Questão da Ossétia do Sul e da Abecásia com a Rússia; - Corrupção; - “Lei sobre agentes estrangeiros”.	- Processo paralisado pela Geórgia em novembro de 2024, até ao menos 2028.

ii. Países potenciais candidatos à adesão na UE

País	Desafios	Observações
<b>Kosovo</b> Pedido: 2022	- Conflito com a Sérvia - Nem todos os países da UE reconhecem a independência do país.	- Utiliza o euro desde 2002.

d) Futuro da integração europeia

No contexto da decisão pelo *Brexit* e da comemoração dos 60 anos dos tratados de Roma, em 2017, a Comissão Europeia elaborou o livro branco sobre o futuro da Europa, com subtítulo “Reflexões e cenários para a UE27 em 2025”. O livro branco aponta cinco cenários para a UE nos anos seguintes, com vantagens e respectivos inconvenientes de cada um deles:

1) assegurar a continuidade: neste cenário, a UE se concentra em aplicar e melhorar seu programa de reformas positivas. Com isso, os direitos dos cidadãos decorrentes da UE são defendidos, a legislação obsoleta é revogada, e a unidade da UE é preservada. Para que o cenário se concretize, é preciso haver uma vontade coletiva de realizar as ações mais importantes em conjunto;

2) restringir-se ao mercado único: neste cenário, não há mais uma vontade de trabalhar em conjunto em domínios como migração, segurança ou defesa. Divergências entre os Estados-Membros sobre novas questões precisam ser resolvidas de forma bilateral, em base casuística. Assim, os direitos dos cidadãos decorrentes do direito da UE podem ser restringidos com o tempo, e a capacidade de intervir de forma coletiva é limitada;

3) fazer “mais” quem quiser “mais”: neste cenário, a UE permite que os Estados-Membros interessados em colaborar mais estreitamente em domínios específicos avancem. Com isso, é preservada a unidade da UE, ao mesmo tempo que a maior cooperação entre os países que querem ir mais longe também é possível. Direitos dos cidadãos decorrentes do direito da UE passam a variar, a depender se vivem em um país que tenha optado por fazer mais ou não. Como inconvenientes do cenário, colocam-se questões quanto à transparência e à responsabilização dos diferentes níveis de tomada de decisões;

4) fazer “menos” com maior eficiência: neste cenário, a UE se concentra em domínios específicos, obtendo mais resultados com maior rapidez, e atua em menor medida em outros domínios. Assim, os direitos dos cidadãos decorrentes do direito da UE serão reforçados nas áreas em que se opte por fazer mais e reduzidos nas demais áreas;

5) fazer muito “mais”, todos juntos: neste cenário, a UE decide fazer muito mais, de forma conjunta, em todos os domínios de intervenção. Neste cenário, há mais tomadas de decisões e mais celeridade. Os cidadãos terão mais direitos decorrentes do direito da UE, mas haverá risco de alienação de partes da sociedade que sintam que a UE retirou poder das autoridades nacionais.

Quando da publicação do livro branco, os desafios das crises econômica, migratória e securitária somavam-se à emergência de novas potências globais. Naquele momento, a Comissão Europeia reforçava que, embora a via do isolacionismo pudesse ser tentadora, as consequências da divisão e da fragmentação seriam deletérias para os cidadãos europeus<sup>331</sup>.

O novo contexto geopolítico voltou a colocar o alargamento do bloco no centro dos debates. Assim, os dirigentes da UE decidiram abrir as negociações de adesão com a Ucrânia e a Moldávia. Os dirigentes concederam igualmente o estatuto de candidato à Geórgia. Essas questões têm gerado debates sobre a eventual necessidade de uma reforma dos tratados para alterar as regras de tomada de decisão da UE e adaptar as instituições da UE para acomodar uma adesão ainda maior e mais diversificada. Países da Europa Central e Oriental, como a Polônia e os Estados Bálticos, têm sido fundamentais na moldagem da resposta da UE à guerra da Rússia contra a Ucrânia e podem desempenhar papéis cada vez mais influentes na determinação do futuro desenvolvimento da UE.

Ademais, nos últimos anos, tem-se notado um fortalecimento do euroceticismo em escala europeia. Partidos com visões eurocéticas, em diferentes graus, estão liderando ou fazendo parte de governos na Hungria, na Itália e na Finlândia; um partido eurocético também está fornecendo apoio parlamentar para o atual governo de coalizão da Suécia. Alguns dos partidos mais eurocéticos, como o *Rassemblement National* da França e o Partido pela Liberdade dos Países Baixos, têm-se concentrado, entretanto, mais em exigir reformas na UE do que em promover a dissolução da zona do euro ou da própria UE. Tradicionalmente, tais partidos no Parlamento Europeu têm tido dificuldades para formar uma oposição coesa devido a agendas concorrentes e visões diversas, como a respeito de matérias como reformas na UE, política fiscal, questões migratórias e Rússia. Na legislatura 2019-2024 do Parlamento Europeu, alguns dos partidos eurocéticos mais radicais no espectro político de direita procuram superar a fragmentação política, unindo-se para formar um grupo eurocético maior para aumentar seu peso político e sua influência. No entanto, os partidos eurocéticos no Parlamento Europeu atual permanecem como uma minoria coletiva e precisam trabalhar com outros partidos políticos para impactar o processo legislativo. Pesquisas indicam que os partidos eurocéticos podem obter ganhos substanciais nas próximas eleições para o Parlamento Europeu, marcadas para junho de 2024, em parte devido às crescentes preocupações com a migração contínua em muitos países da UE.

#### e) Repercussões da Guerra da Ucrânia no alargamento da União Europeia

No contexto do retorno da guerra à Europa, o alargamento da UE ganhou *status* de imperativo estratégico e de segurança. O trio de presidências do Conselho no início do conflito russo-ucraniano (janeiro de 2022 a junho de 2023), composto por França, Tchêquia e Suécia, trouxe a política de alargamento de volta ao centro da opinião pública europeia. Historicamente, os pedidos de adesão costumam consagrar a passagem do autoritarismo à democracia, enquanto o

---

<sup>331</sup> Em fevereiro de 2024, quase sete anos depois, pode-se afirmar que o isolacionismo não é mais a tônica. O entendimento europeu de que a Ucrânia foi atacada devido ao interesse de juntar-se à UE tem reforçado os valores europeus compartilhados. Embora um cenário 2 não se tenha materializado, com restrição da integração ao mercado único, tampouco se pode afirmar que o cenário 5, de grande avanço conjunto, seja a atual dinâmica da UE, já que o fortalecimento do euroceticismo e a discordância em temas específicos não permitem um avanço abrangente. Esse contexto, somado à perspectiva de maior alargamento do bloco e à necessidade de reforma, leva a crer que o cenário atual é algo entre os cenários 1, 3 e 4. Há o esforço por assegurar maior continuidade na UE, mas também há debates por “mais” ou “menos” atuação da UE. O ano de 2024, com as eleições e os eventos delas decorrentes, poderá trazer uma maior definição do cenário futuro da integração.

caso da Ucrânia constitui esforço para evitar a passagem no sentido contrário. Para a UE, reconhecer as candidaturas da Ucrânia e da Moldávia, em meio à guerra, equivale a abandonar certa cautela em relação ao espaço que a Rússia considera sua zona de influência, no âmbito do que o presidente francês Emmanuel Macron define como “busca de soberania europeia” frente às profundas transformações em curso na ordem mundial. Em novembro de 2023, a presidente da Comissão Europeia recomendou aos Estados-Membros do bloco europeu a abertura de negociações formais de acesso com a Ucrânia e com a Moldávia. Ademais, recomendou que, assim que algumas condições forem atendidas, vinculadas à redução da influência russa sobre o país, a Geórgia obtenha o *status* de candidata à acesso. Em dezembro, o Conselho Europeu acatou as sugestões de Von der Leyen.

Além disso, o reconhecimento imediato das candidaturas oficiais de Ucrânia e Moldávia, em 2022, suscitou a indignação dos países balcânicos, cuja perspectiva de tornarem-se membros da UE não se concretizou após mais de vinte anos desde a Cúpula de Tessalônica de 2003, quando foi confirmado o PEA, lançado em 2000 na Cúpula de Zagreb. A perda de credibilidade da UE junto aos países dos Bálcãs Ocidentais quanto a uma perspectiva real de integração abre espaço para que outras potências, principalmente a China e a Rússia, aumentem sua influência sobre esses países, em detrimento da UE. À exceção da Albânia, todos os países da região recebem subvenções e créditos chineses para grandes projetos de infraestrutura; a Sérvia e a Bósnia receberam várias doações de equipamentos militares; e a Sérvia foi o único país da região a assinar acordo com a Agência Chinesa de Cooperação para o Desenvolvimento.

Para reafirmar a perspectiva europeia dos países dos Bálcãs Ocidentais, a cúpula anual UE-Bálcãs Ocidentais foi realizada em 6 de dezembro de 2022 em Tirana, Albânia. O orçamento do Plano Econômico e de Investimento da UE para a pré-adesão dos Bálcãs Ocidentais, no montante de € 9 bilhões para o período 2021-2027, foi reforçado com mais € 400 milhões, além de ter sido anunciado um pacote para mitigar o impacto da crise energética na região e acelerar a transição energética por meio do plano *REPowerEU*. Em 15 de dezembro, a Bósnia teve sua candidatura oficialmente aprovada, e o Kosovo apresentou o seu pedido de adesão, com a expectativa de obter rapidamente o *status* de candidato, como a Ucrânia obteve. Este ato político provocou a ira de Belgrado, que deslocou tropas para as fronteiras do Kosovo em 25 de dezembro.

Em dezembro de 2023, foi realizada cúpula UE-Bálcãs Ocidentais em Bruxelas. Em março de 2024, a Comissão Europeia recomendou a abertura de negociações de adesão da Bósnia, o que prontamente aceito pelo Conselho Europeu. Em dezembro de 2024, foi realizada nova edição da cúpula anual entre UE e Bálcãs Ocidentais, na capital belga.

O processo de negociação para a adesão da Sérvia está pendente da condição de boa vizinhança e depende da celebração, a pedido da UE, de um acordo juridicamente vinculante com o Kosovo que reconheça a independência deste. Uma vez celebrado este acordo, estaria aberto o caminho para o reconhecimento universal e a aceitação do Kosovo como membro da ONU. Apesar do diálogo entre Belgrado e Pristina supervisionado pela UE desde 2011, a Sérvia permanece determinada a se opor ao reconhecimento da independência do Kosovo. O ministro das Relações Exteriores russo Sergey Lavrov já havia declarado que Moscou seguiria a posição de Belgrado quanto a Kosovo, mas a Guerra da Ucrânia traz novas implicações para a questão. Se a Sérvia continuar a se opor, as duas candidaturas à UE permanecerão bloqueadas; se a Sérvia reconhecer o Kosovo, reforçará o argumento de Putin, que já estabeleceu paralelo entre a independência do Kosovo e a das autoproclamadas repúblicas de Donetsk e Luhansk.

Outro desafio com relação às novas adesões é o custo total para a UE em políticas para estimular o desenvolvimento dos candidatos e reduzir a desigualdade em relação aos Estados-

Membros. A título de comparação, a população total da Ucrânia e da Moldávia é muito próxima à da Polónia e da Bulgária, e o custo total das políticas estruturais financiadas pela UE no período 2021-2027 para estes dois países é de € 85 bilhões. A essa estimativa, devem ser acrescentados os custos da reconstrução da Ucrânia após a guerra, avaliados em € 500 bilhões.

**Tableau : Coûts des adhésions : comparaisons avec la Pologne et la Bulgarie**

<b>Ukraine</b> 41 mio d'habitants GDP per capita 4082 € 2021	<b>Pologne</b> 37,8 mio habitants GDP per capita 2300 \$ 1990	<b>Bulgarie</b> 6,9 mio habitants GDP per capita 2360 \$ 1990
<b>Moldavie</b> 3,5 mio habitants GDP per capita 4469 € 2021	GDP per capita 13580 € 2020	GDP per capita 6690 € 2021
<b>Géorgie</b> 3,7 mio d'habitants GDP per capita 4240 € 2021	Fonds UE 2021-27 : 76 mia €	Fonds UE 2021-27 : 9 <u>mia</u> €

Fonte: Diploweb.com; Legenda: mio= milhões/ mia= bilhões

#### f) A Comunidade Política Europeia

Apesar da recente aceitação da candidatura da Ucrânia, após ser invadida pela Rússia, o chanceler federal alemão, Olaf Scholz, e o presidente francês, Emmanuel Macron, enfatizaram que, para ser justo com candidatos de longa data dos Bálcãs Ocidentais, não haverá “atalhos” para entrar na UE. Nesse sentido, observadas a existência de candidaturas de mais de uma década, muitos países-membros, como os Países Baixos, são reticentes quanto a novos alargamentos, haja vista que, segundo eles, o bloco com 27 membros já é disfuncional, e novas expansões só iriam desacelerar ainda mais as instituições, reduzindo o valor agregado da UE aos olhos dos cidadãos.

Como uma forma alternativa de integração, o líder francês, na Conferência para o Futuro da Europa, em 2022, propôs uma Comunidade Política Europeia (CPE). Essa iniciativa, segundo Macron, seria uma resposta aos múltiplos desafios enfrentados pela Europa, como nas áreas de energia, meio ambiente e segurança, estando aberta a todos Estados europeus que compartilham os valores da UE, o que incluiria, além dos membros e candidatos a membros, os não membros (como Suíça e Noruega) e o Reino Unido. O presidente enfatizou que a proposta, baseada em uma estrutura enxuta de cooperação, não substituiria a UE nem as políticas atuais de alargamento, mas, sim, as complementaria. A CPE foi concebida como um fórum de diálogo por meio de uma estrutura flexível que exige menos regras processuais e menor estrutura do que a UE ou outras organizações multilaterais. Nota-se que os candidatos em processo de adesão à UE aceitaram participar da CPE sob essa condição. A ideia francesa não é nova. Com o fim da Guerra Fria e da União Soviética (URSS), o presidente francês François Mitterrand defendeu o estabelecimento de uma Confederação Europeia, porém a proposta não prosperou, pois a Alemanha focou na sua reunificação, e os países do Leste Europeu reuniram esforços para aderir à UE.

Ainda que a “invasão” russa seja um momento favorável para o projeto, as primeiras reações sugerem que essa é uma avaliação bastante otimista. Enquanto os países-membros e o Reino Unido saudaram a iniciativa de forma tímida, os Estados candidatos, como a Ucrânia, temem que ela retarde ainda mais, ou mesmo cesse, o processo de adesão à UE. Apesar da reação pouco otimista, todos concordam que uma ação conjunta precisa ser tomada, a fim de estabilizar a Europa.

A primeira reunião da CPE ocorreu em outubro de 2022, em Praga, com 44 países: os 27 membros da UE, os países com *status* oficial de candidatos (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Moldávia, Montenegro, Macedônia do Norte, Sérvia, Turquia e Ucrânia), os países que pediram a

adesão (Geórgia e Kosovo), os membros da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês, Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia), a Armênia, o Azerbaijão e o Reino Unido. A CPE conta entre os seus participantes, portanto, com Estados ex-membros do Pacto de Varsóvia e agora membros da UE, mas também ex-membros da URSS que não fazem parte da UE, mas que participam da sua Parceria Oriental<sup>332</sup> (Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Armênia, Azerbaijão). Além de incluir Estados que fazem parte da antiga área de influência de Moscou, a CPE também reúne Estados-Membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que não fazem, ou deixaram de fazer, parte da UE, como Islândia, Noruega e Reino Unido.

A primeira reunião alcançou importantes resultados diplomáticos, além de exibir um enorme valor simbólico. Tudo isso sem orçamento formal, secretariado ou estrutura burocrática.



Observação: Andorra, Mônaco e San Marino já participaram de ao menos uma edição seguinte da CPE  
Fonte: [touteleurope.eu](http://touteleurope.eu)

Primeiro, facilitou um avanço entre a Armênia e o Azerbaijão. Após a CPE, os países concordaram com o envio de uma missão política civil da UE para diminuir as tensões, com o objetivo de “construir confiança” e “contribuir para as comissões de fronteira”. Em segundo lugar, houve uma reaproximação entre França e Reino Unido (ainda de Liz Truss). Os dois países também concordaram em reviver a Cúpula Reino Unido-França em 2023, cinco anos após a última, para forjar uma “agenda bilateral renovada”. Terceiro, a primeira cúpula abordou questões que dizem respeito a todos os Estados participantes, porém suscitavam divergências, como as formas de apoiar a Ucrânia no seu esforço de guerra, mas também, e mais diretamente, a crise energética e a

<sup>332</sup> A Parceria Oriental é uma dimensão oriental específica da Política Europeia de Vizinhança (PEV), que visa reforçar a associação política e a integração econômica com seis países parceiros da Europa Oriental e do Sul do Cáucaso: Armênia, Azerbaijão, Belarus, Geórgia e Ucrânia. Em 28 de junho de 2021, a Belarus suspendeu a sua participação na Parceria Oriental.

situação econômica, consequências diretas da ofensiva russa de sete meses em solo europeu. A constituição de um foro para diálogo construtivo e transparente entre os Estados da UE e outros países europeus assumiu caráter de urgência, devido à questão da segurança energética da Europa no contexto da aproximação do inverno, com o aumento de quinze vezes do preço do gás na UE e com os atos de sabotagem dos gasodutos Nord Stream 1 e 2, conectando a Rússia à Alemanha, em setembro de 2022.

A CPE demonstrou que o diálogo pode ser facilitado e alcançado apesar das diferenças entre os países, além de ser um instrumento para fortalecer a unidade continental. As reuniões devem ocorrer a cada seis meses.

A segunda reunião da CPE ocorreu em junho de 2023, em Chisinau, na Moldávia, com 45 países, além da UE. Convidados, Turquia (que esteve na primeira edição) e San Marino não compareceram. Dos que não estiveram na primeira reunião, Andorra e Mônaco estiveram em Chisinau. Entre os temas da agenda, destacam-se esforços conjuntos em favor de paz e segurança e resiliência energética, conectividade e mobilidade no continente europeu. O presidente ucraniano afirmou que seu país está pronto para juntar-se à OTAN e à UE. O presidente da Lituânia, que presidiu a cúpula da OTAN no mês seguinte, defendeu que a aliança adote um roteiro claro para a acessão ucraniana. Durante a reunião da CPE, houve o lançamento de missão civil da UE, sob a Política de Segurança e de Defesa Comuns, para a Moldávia, com o objetivo de colaborar com o país no que diz respeito aos efeitos negativos da invasão da Ucrânia pela Rússia.

À margem da reunião, houve encontro entre o presidente do Conselho Europeu, o presidente da França e o primeiro-ministro da Alemanha com o presidente do Azerbaijão e com o primeiro-ministro da Armênia, em que trataram de eventual normalização das relações entre os dois vizinhos do Cáucaso. Entre os temas discutidos, estiveram conectividade, segurança, delimitação fronteiriça e acordo de paz. Também houve encontros entre, de um lado, o presidente da Sérvia e os líderes de França, Países Baixos, Espanha e Comissão Europeia e, de outro, o presidente do Kosovo e os líderes de Alemanha e França e o chefe da diplomacia da UE, para tratar das tensões recentes entre Belgrado e Pristina.

A Espanha, ao mesmo tempo que ocupa a presidência do Conselho da UE, foi a anfitriã da terceira reunião da CPE em 5 de outubro de 2023, em Granada. Participaram 45 países, entre os quais San Marino, que não esteve no encontro anterior. No contexto do conflito em Nagorno-Karabakh, Azerbaijão e Turquia não compareceram. À margem da CPE, Charles Michel, Olaf Scholz e Emmanuel Macron reuniram-se com o primeiro-ministro da Armênia, Nikol Pashinyan. Eles frisaram o seu apoio inabalável à independência, à soberania, à integridade territorial e à inviolabilidade das fronteiras da Armênia. No dia seguinte, houve reunião informal do Conselho Europeu, cujo tema principal foi o alargamento do bloco.

A quarta reunião da CPE foi realizada em julho de 2024, no Palácio de Blenheim, em Oxfordshire (Reino Unido), como parte da alternância entre países-membros e não membros da UE como anfitriões. Participaram 42 países e a UE. Não enviaram seus líderes Áustria, Chipre e Suécia, entre os membros da UE, além de Turquia. Ademais, o primeiro-ministro de Portugal, Luis Montenegro, cancelou sua participação na véspera, em razão de problemas de saúde. Os dirigentes reafirmaram a continuação do apoio à Ucrânia e debateram os seguintes temas: energia e conectividade, segurança e democracia, e migração. À margem da reunião, Charles Michel, Keir Starmer, Emmanuel Macron, Olaf Scholz, Klaus Iohannis (Romênia) e Donald Tusk, que formam o Grupo de Amigos da Moldávia, reuniram-se com a presidente da Moldávia, Maia Sandu, quando debateram a forma de reforçar a nossa cooperação para apoiar o caminho da Moldávia rumo a um futuro seguro e próspero.

A Hungria sediou a quinta edição, em novembro. Participaram os líderes de 42 países e a UE. Não compareceram as lideranças de Azerbaijão, Alemanha, Eslovênia, Espanha e Islândia. Os líderes discutiram desafios à segurança europeia, migração irregular, segurança econômica, energia, transportes, tecnologia da informação e comércio global. Ademais, trataram das relações da Europa com os EUA, à luz do resultado das eleições presidenciais estadunidenses. À margem do encontro, o Grupo de Amigos da Moldávia voltou a reunir-se com a presidente reeleita Maia Sandu.

A Albânia sediará a sexta edição da CPE, no primeiro semestre de 2025, ao passo que a sede da sétima edição será a Dinamarca.



## V. Brexit

### a) Adesão do Reino Unido às comunidades europeias

O Reino Unido (RU) adentrou as comunidades europeias (CE) em 1973, no mesmo alargamento que admitiu a Irlanda e a Dinamarca, somando-se à Alemanha Ocidental (RFA), à Bélgica, à França, à Itália, a Luxemburgo e aos Países Baixos, países fundadores do bloco regional. Essa primeira expansão do processo de integração regional caracterizou-se pelo reforço da lógica intergovernamental.

As tratativas para adesão britânica estenderam-se por muitos anos<sup>333</sup>. No início da década de 1950, o governo de Clement Attlee recusou-se a participar da negociação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). Em 1954, houve recusa britânica em participar das negociações do Tratado de Paris, que criaria a Comunidade Europeia de Defesa. O RU também se recusou a participar da Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída pelo Tratado de Roma, em 1957, tanto pela oposição à criação de uma união aduaneira conforme proposto no tratado quanto pela relevância das relações comerciais da Commonwealth. Em contraposição à CEE, o governo britânico envolveu-se na criação da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), em 1960, a qual constituía uma zona de livre comércio formada por Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça; todavia, os resultados econômicos desse bloco não foram tão satisfatórios.

Em 1961, o RU iniciou as negociações para adesão à CEE; não obstante, em 1963, o presidente francês Charles de Gaulle vetou a entrada britânica, temendo principalmente a forte aproximação desse país com os Estados Unidos (EUA), naquele momento da Guerra Fria. Em 1967, o RU foi novamente vetado por de Gaulle. Somente após o fim do mandato do general francês, em 1969, as negociações foram retomadas; e, finalmente, em 1º de janeiro de 1973, os britânicos entraram na CEE.

É importante ressaltar que, desde o início, o UK não buscava estreitar a integração política e sempre foi relutante no que se refere à transferência de soberania, tendendo a optar por uma estrutura de cooperação intergovernamental. Pouco após a entrada na CEE, os ganhos econômicos não corresponderam ao esperado, e o Partido Trabalhista inglês, liderado por Harold Wilson, realizou um referendo em 1975, a respeito da participação nas comunidades europeias, em que a maioria da população (67,2%) votou pela permanência.

### b) Histórico do Reino Unido no processo de integração europeu

O histórico do relacionamento do RU com o processo de integração europeu é caracterizado pela progressiva construção de um “*status* especial”, que é materializado na forma de *opt-outs*. De modo geral, o governo britânico constantemente adotou uma postura de exclusivismo almejando um “*status* diferenciado” dentro da integração regional. Por esta razão, “o relacionamento do RU com a UE, geralmente, foi descrito de forma variada como ‘estranho’, ‘relutante’ ou ‘semi-independente’”. Essa caracterização reitera o ceticismo britânico com o processo de integração.

---

<sup>333</sup> Antes mesmo do início do processo de integração europeu, em discurso em 1946, o ex-primeiro-ministro Winston Churchill fez alusão à necessidade de construir “uma espécie de Estados Unidos da Europa”, sem o Reino Unido, como condição para a paz na Europa. Já em 1930, Winston Churchill afirmara que os britânicos estavam com a Europa, mas não eram da Europa; ou seja, um país com relações, mas sem compromissos com o restante do continente. Mais de nove décadas depois, esse pensamento não mudou muito, refletindo parte da identidade britânica.

O posicionamento do país, ao longo dos anos, foi favorável uma abordagem mais intergovernamental do que supranacional, na qual os Estados atuariam de maneira mais autônoma. Para o RU, a unidade europeia deveria consistir em um projeto meramente econômico, capaz de criar um mercado comum europeu, e não uma comunidade política. Por essas razões, o país decidiu, ao assinar o Tratado de Maastricht, em 1992, não participar da União Econômica e Monetária, o que significaria um aprofundamento para uma união política, bem como optou por não aderir ao Espaço Schengen (que foi integrado ao acervo normativo comunitário com o Tratado de Amsterdã, de 1997). Também foram *opt-outs* o protocolo de esclarecimento à Carta de Direitos Fundamentais – que, grosso modo, esclarece que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) não pode julgar inconsistências entre as leis britânicas e a Carta – e a não adesão à área de liberdade, segurança e justiça – o RU poderia escolher quais medidas adotar ou não, em questões como asilo e imigração, combate ao terrorismo e ao crime organizado, cooperação judicial, cooperação aduaneira. Em 1997, por meio do Tratado de Amsterdã, o RU renunciou ao seu *opt-out* sobre a legislação trabalhista europeia (“capítulo social” do Tratado de Maastricht). Os *opt-outs* do UK na UE são compreendidos como instrumentos de vocalização do desinteresse no aprofundamento da integração e da preferência por mecanismos intergovernamentais, ao invés de supranacionais.

O RU também se beneficiava de um mecanismo conhecido como *rebate*, de ressarcimento de parte do valor de suas contribuições para o orçamento europeu (66% da diferença entre o que contribui e o que recebe, cuja compensação era feita por meio do rateio entre os demais Membros). Em 2012, juntamente com a Tchêquia, ficou de fora do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (que, por ter sido negociado fora do *framework* institucional e legal da UE, não é considerado um *opt-out* propriamente dito).

Após o anúncio pelo governo britânico de que seria realizado referendo sobre a retirada, foi negociado um acordo em fevereiro de 2016 com a UE que aprofundava o “*status especial*” se votasse por permanecer, inclusive com isenção dos compromissos que visassem ao estabelecimento de uma *ever closer union*. O Conselho Europeu procurou atender às principais exigências do governo britânico nos temas considerados sensíveis:

- 1) governança econômica;
- 2) competitividade;
- 3) soberania; e
- 4) benefícios sociais e livre circulação de pessoas.

As conclusões do Conselho Europeu reiteraram a condição diferenciada do RU dentro da UE ao recordar que o país tem o direito, conforme acordado em tratados e protocolos ao Tratado de Lisboa, de:

- 1) não adotar o euro e, dessa forma, manter sua moeda nacional, a libra esterlina (Protocolo nº 15);
- 2) exercer o controle das fronteiras e, portanto, não participar do Espaço Schengen (Protocolos nos 19 e 20);
- 3) escolher se participa ou não das medidas comunitárias nas Áreas de Liberdade, de Segurança e de Justiça (Protocolo nº 21); e
- 4) não estar juridicamente vinculado à Carta de Direitos Fundamentais da UE (Protocolo nº 30).

### c) Causas do *Brexit*

O processo de crescimento do euroceticismo não só no RU como em outras partes do continente, aliado à histórica postura dos diferentes governos britânicos em relação ao processo de integração e aos princípios de excepcionalismo e isolacionismo britânico, que, em maior ou menor grau, fundamentaram a atuação externa britânica ao longo de sua participação na UE, é uma causa estrutural da saída do país do bloco: o *Brexit*. Entre o final da década de 2000 e o início da década de 2010, tanto a Crise do Euro<sup>334</sup> como o aumento no fluxo de imigrantes<sup>335</sup> contribuíram para a exacerbação de um sentimento de incredulidade quanto à capacidade da UE em lidar com demandas regionais e coletivas. Em alguma medida, essa percepção facilitou a proliferação de partidos nacionalistas (taxados de “populistas”) de direita dentro dos Estados-Membros do bloco. No âmbito das próprias instituições europeias, observou-se, naquele momento, o crescimento de partidos nacionalistas de direita com agendas contrárias à integração regional. Nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, o *UK Independence Party* (UKIP), fundado no início da década de 1990 (na mesma época do *Referendum Party*) e liderado por Nigel Farage, foi o partido britânico mais votado. O fortalecimento desse partido trouxe impactos também dentro do RU, com o aumento das pressões sobre o governo conservador de David Cameron para a convocação de um referendo a respeito da saída do país da UE.

Outros fatores ajudam a explicar o *Brexit*. Com relação ao excepcionalismo, trata-se da ideia de que o RU apresenta características históricas, políticas e sociais peculiares que o distinguem dos países da Europa continental, como a utilização da *common law* e a ênfase em uma política comercial liberal, ou seja, a promoção do livre comércio. O isolacionismo, irmão do excepcionalismo, está relacionado com o interesse no exercício de política externa autônoma, ao mesmo tempo que dissociada da Europa continental. Ao mesmo tempo, ao excepcionalismo e ao isolacionismo em relação à Europa continental vem a somar-se o atlantismo: em muitos momentos, o RU opôs-se a avanços no processo de integração que pudessem prejudicar seu relacionamento com os EUA. Esses elementos contribuem, ao lado do compromisso das elites político-administrativas do RU com o nacionalismo e com o internacionalismo global, para a construção de uma percepção própria do patriotismo britânico como “uma nação historicamente capaz de se sustentar sozinha” e para a reafirmação de uma identidade própria britânica dissociada da europeia.

Entre outras causas, conjunturais, do contexto das campanhas de *Leave* e *Remain*, pode-se indicar, conforme um dos *slogans* da campanha *Leave* apregoava (“*Take back control*”) o desejo de retomar:

- 1) a autonomia legislativa ou a “soberania parlamentar”: retomar competências legislativas que eram exclusivas da UE, incluindo a negociação de acordos comerciais com terceiros países e autonomia regulatória;
- 1) a autonomia jurisdicional: não se submeter ao TJUE;
- 2) a autonomia sobre a política migratória: muito embora já tivesse o *opt-out* de Schengen, a questão migratória também se relaciona à fiscalização de fronteiras; e

---

<sup>334</sup> Ainda que o Reino Unido não tenha sido diretamente impactado pela crise na Zona Euro por não utilizar a moeda comum, a retração do comércio internacional e a redução do ritmo de crescimento em diversos países europeus, após o colapso financeiro de 2008, afetou toda a região; o governo britânico, por exemplo, também precisou aplicar medidas de austeridade, como a redução de gastos com benefícios sociais.

<sup>335</sup> O Reino Unido não figurava entre os principais destinos; no entanto, o temor de que o incremento desse fluxo pudesse impactar o sistema de benefícios sociais, bem como a vinculação dos imigrantes de origem muçulmana ao aumento da violência e a atos terroristas, colaborou para a disseminação de um sentimento xenófobo.

- 3) o controle sobre o orçamento e suas prioridades: em resposta às críticas às disparidades entre custos e benefícios orçamentários da participação, apesar do *rebate*, havia o clamor para que se redirecionassem recursos para as próprias prioridades do RU.

Somam-se a isso o fato de que a própria mídia britânica adotava, predominantemente, uma perspectiva crítica em relação à participação do país no processo de integração regional e o alto grau de desconhecimento dos britânicos sobre a UE, suas funções e suas instituições. Pode-se, ainda, fazer referência a alegadas interferências externas no processo eleitoral por meio de campanhas de propagação de informações falsas (para mais informações, ver a subseção sobre *sharp power*, na seção sobre “conceito(s) de poder” no capítulo 1).

#### d) Referendo e Acordo de Saída do Reino Unido da União Europeia

O Partido Conservador, em 2013, liderado pelo então primeiro-ministro David Cameron, prometeu que realizaria um referendo sobre a permanência na UE caso alcançasse a vitória nas eleições parlamentares de 2015. As campanhas *Leave* e *Remain* eram compostas por diversos grupos partidários, de modo que superavam as tradicionais divisões políticas entre conservadores e trabalhistas.

Em 23 de junho de 2016, os cidadãos britânicos foram às urnas, e 51,9% da população do RU optou pela saída do país do bloco comunitário (comparecimento de 72,2% do eleitorado). A consulta popular evidenciou diversas disparidades no interior do RU, considerando que a maioria da população da Escócia e da Irlanda do Norte votou pela permanência no processo de integração regional, enquanto a Inglaterra e o País de Gales optaram, predominantemente, pela retirada. Ademais, a partir da estratificação por faixa etária e grau de escolaridade, é possível notar que os segmentos populacionais mais jovens e mais escolarizados votaram para continuar no bloco regional, em oposição às parcelas mais idosas e menos escolarizadas.

Após o resultado do referendo, David Cameron renunciou. A maior parte das negociações, inclusive o acionamento do Artigo 50<sup>336</sup>, ocorreu sob a liderança de Theresa May, que, por sua vez, não foi partidária da campanha do *Leave*. O governo de May passou por momentos de debilidade interna (em determinado momento, precisou governar em minoria, e dois dos seus ministros *Brexiteers* pediram demissão durante o processo), em especial após a estratégia de

---

<sup>336</sup> Antes do Tratado de Lisboa (Artigo 50), não havia dispositivo que regulasse a saída de um membro. O RU é o primeiro Estado-Membro a deixar o bloco. Antes dele, apenas três territórios de Estados-Membros saíram: a Argélia, com sua independência da França em 1962; e Groenlândia e São Bartolomeu, que se tornaram territórios ultramarinos da UE, respectivamente em 1985 e 2012). O Artigo 50 estabelece que: “1. Todo Estado-membro poderá decidir, em conformidade com suas normas constitucionais, retirar-se da União. 2. O Estado-membro que decidir retirar-se notificará sua intenção ao Conselho Europeu. À luz das orientações do Conselho Europeu, a União negociará e celebrará com esse Estado um acordo que estabelecerá a forma de sua retirada, levando em conta o marco de suas relações futuras com União. Este acordo será negociado com base na seção 3 do Artigo 218 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. O Conselho o celebrará em nome da União por maioria qualificada, prévia à aprovação do Parlamento Europeu. 3. Os Tratados deixarão de ser aplicados ao Estado de que se trate a partir da data entrada em vigor do acordo de retirada ou, em sua ausência, aos dois anos da notificação a que se refere a seção 2, salvo se o Conselho Europeu, de acordo com dito Estado, decidir por unanimidade prorrogar esse prazo. 4. Por efeito das seções 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-membro que se retira não participará nem das deliberações nem das decisões do Conselho Europeu que o afetem. A maioria qualificada será definida com conformidade com a letra b) da seção 3 do Artigo 238 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. 5. Se o Estado-membro que se retirou da União solicitar de novo a adesão, sua solicitação será submetida ao procedimento estabelecido no Artigo 49.”

convocar eleições antecipadas, ao mesmo tempo que se comprometia com um *hard Brexit*<sup>337</sup>. May fez uso da estratégia de *brinkmanship* (forçar uma situação inerentemente perigosa até à iminência de um desastre, de forma a angariar concessões e, assim, alcançar o resultado mais vantajoso) para buscar aprovar seu acordo internamente, o que demandou três postergações do prazo de saída sem que tenha conseguido que o documento obtivesse apoio parlamentar (foi rejeitado três vezes no Parlamento britânico). A concretização da saída, com a renegociação de alguns termos do acordo, em especial no que diz respeito à Irlanda, só foi possível após a chegada de Boris Johnson (também do Partido Conservador), partidário do *Leave*, ao poder. Focado em concluir o *Brexit* e sob o slogan de campanha *Get Brexit Done*, tornou-se primeiro-ministro após as eleições de 2019. Johnson conseguiu concluir as negociações travadas desde o resultado do referendo de 2016. De início, obteve do Conselho Europeu nova prorrogação de prazo, até 31 de janeiro de 2020, para concluir o Acordo de Saída, o qual foi aprovado juntamente com uma Declaração Política, em 17 de outubro de 2019, portanto antes do novo prazo final.

e) Temas centrais na pauta das negociações do Acordo de Saída

Entre os principais temas que dominaram a pauta das negociações entre o RU e a UE, estão a questão dos direitos de cidadãos britânicos na UE e de europeus no RU e o “preço” da saída no orçamento europeu. Também esteve entre as questões em discussão a participação do RU nas eleições para o Parlamento Europeu em 2019, o que acabou acontecendo, embora os mandatos tenham sido encerrados quando do *Brexit*, em 31 de janeiro de 2020.

O acordo aprovado por Johnson regulando a saída do RU da UE e da EURATOM entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2020. O documento foi dividido em seis partes e três protocolos. As partes trataram de:

- 1) Disposições comuns;
- 2) Direitos dos cidadãos;
- 3) Separação;
- 4) Transição;
- 5) Ajuste financeiro; e
- 6) Governança.

Já os protocolos dizem respeito a Chipre, Gibraltar e Irlandas<sup>338</sup>. O texto do Acordo de Saída previu, ainda, um período de transição até 1º de janeiro de 2021, durante o qual o RU permaneceria no mercado comum europeu, submetido às leis europeias. A Declaração Política, de natureza não vinculante, estabeleceu o quadro das futuras relações entre a UE e o RU, prevendo parâmetros para uma “parceria ambiciosa, ampla, profunda e flexível em matéria de cooperação comercial e econômica”.

Sobre as disposições comuns, cumpre mencionar que o acordo se aplica ao RU, inclusive em seus territórios ultramarinos, e aos demais membros da UE. Durante a transição, as cortes britânicas deveriam decidir de forma compatível com a jurisprudência do TJUE. Após a transição, elas devem dar a “devida consideração” a essa jurisprudência. As cortes britânicas, portanto, após a transição, têm uma faculdade, mas não um dever, por exemplo, de não aplicar uma legislação nacional considerada incompatível com o entendimento do TJUE a respeito dos termos do Acordo de Saída.

<sup>337</sup> O que não se confunde com *no deal*, uma vez que *hard Brexit* significa a saída do mercado comum, da união aduaneira e da jurisdição do TJUE.

<sup>338</sup> A respeito do Protocolo da Irlandas, ver detalhes na próxima subseção.

Os direitos dos cidadãos que haviam passado a residir legalmente no RU ou na Europa continental antes do final do período de transição também foram disciplinados, com a manutenção dos direitos de permanência (estudo, trabalho), sociais (saúde) e profissionais (reconhecimento de qualificações) de europeus no RU e de britânicos na UE; de seus familiares; de crianças; e de trabalhadores da fronteira. Sobre aqueles que não tinham ainda adquirido o direito de residência permanente, eles poderiam continuar a residir no Estado de acolhimento e adquirir o direito após cinco anos de residência. A permanência, após a transição, deveria ser reconhecida pelo sistema de cada país, fosse ele “constitutivo” ou “declaratório” (automático). A Comissão Europeia e uma Autoridade Independente do RU monitorariam esses direitos na transição. As cortes britânicas, ademais, poderão solicitar ao TJUE, até oito anos após a transição, o reenvio prejudicial de casos sobre o alcance de direitos de cidadãos da UE à luz da Parte 2 do Acordo de Saída. Trata-se de um caso inédito de supranacionalidade das normas da UE a um não membro. A Irlanda foi o único país da UE de fora do acordo, pois dispunha de tratado com o RU para suas jurisdições (trabalho, estudo, acesso a serviços públicos). Com o fim da livre circulação de pessoas, passaram a ser necessários vistos para estadas de mais de 90 dias, em um período de 180 dias, e qualificações profissionais deixaram de ser automaticamente reconhecidas.

A separação previu que a denúncia do tratado não pode afetar direitos, deveres e situações jurídicas constituídos antes de seu fim. De maneira geral, continuaram aplicáveis ao RU as normas da UE sobre comércio, propriedade intelectual, cooperação judicial, proteção de dados, energia atômica, pesca e funcionamento das instituições da UE e da EURATOM. Ações judiciais poderão ser apresentadas contra o RU no TJUE até quatro anos após o fim da transição; o mesmo vale para processos administrativos perante órgãos como o Escritório Europeu de Investigações Antifraude.

Sobre a transição, o RU deixou o processo decisório e a governança da UE ainda nessa fase. O país poderia aderir ou não a emendas de normas aprovadas antes da transição, mas não a normas totalmente novas; também poderia seguir em operações militares da UE, mas sem liderá-las (a base da Operação Atalanta, na Somália, foi transferida do RU para a Espanha). A transição seria de onze meses (01/02/2020 a 31/12/2020), prorrogável por dois anos, mas isso não ocorreu, de modo que a transição foi concluída definitivamente ao final de 2020.

Em termos de ajuste financeiro, o acordo não fixou o montante que deveria ser pago pelo RU para sair da UE e da EURATOM e, sim, sua metodologia, pela qual nenhum membro da UE deveria pagar mais ou receber menos por conta do *Brexit*, o RU deveria pagar seu quinhão enquanto membro, mas não deveria ter condições piores (pagamento maior, vencimento antecipado). Tendo em conta esses parâmetros, estima-se em £ 30 bilhões o montante a ser pago pelo “divórcio”. O país deveria honrar as obrigações do orçamento de longo prazo (2014-2020) e, após 2020, pagar uma fração equivalente à média de suas contribuições. Garantias prestadas a órgãos da UE (Mecanismo para Refugiados da Turquia, BCE) serão devolvidas.

A governança ficou a cargo de um Comitê Misto com representantes das partes que tentaria obter soluções políticas. Se não conseguisse, uma das partes poderia pedir instalação de painel arbitral. O afastamento da jurisdição do TJUE era um dos pontos mais caros aos britânicos, mas não se deu em definitivo, pois, se a controvérsia tratasse de direito comunitário, o painel remeteria o caso ao TJUE. Nos dois casos, seriam proferidas decisões vinculantes. Na arbitragem, poderia haver pedido de revisão. O painel fixaria um período para cumprimento da sentença, e, se isso não ocorresse, o autor poderia pedir a suspensão de disposições do acordo (exceto os direitos dos cidadãos). O Comitê Misto deveria supervisionar o cumprimento do acordo, formular recomendações e delegar algumas atribuições a comitês especializados (cidadãos; separação;

Protocolo da Irlanda; Protocolo das zonas de soberania no Chipre; Protocolo de Gibraltar; e finanças).

Sobre o Protocolo das Bases Soberanas no Chipre, deve-se destacar que estabeleceu que Acrotíri e Deceleia, territórios britânicos ultramarinos no Chipre, continuarão a integrar a UE e seguirão sujeitos às normas do bloco. A soberania britânica sobre elas será preservada, como previsto no tratado de independência do Chipre. O Chipre, como membro da UE, deve fazer cumprir o protocolo, exceto nas áreas relacionadas à Linha Verde.

Em relação a Gibraltar, o Protocolo de Gibraltar regulou a cooperação bilateral entre RU e Espanha naquele território ultramarino britânico, durante a transição, em áreas como direitos dos cidadãos, tributação, proteção de interesses financeiros, alfândega, meio ambiente e cooperação policial. O protocolo também criou um comitê especializado para monitorar seu cumprimento. RU e Espanha concluíram, em 31 de dezembro de 2020, um Acordo de Princípio com diretrizes para um tratado futuro sobre as relações entre RU e UE a respeito de Gibraltar, em temas como mobilidade de pessoas e bens e *level playing field*. Caso esse acordo não tivesse sido aprovado, Gibraltar seria o único território britânico submetido a um *hard Brexit*. Pelo acordo, Gibraltar deverá respeitar algumas normas da UE. Ao mesmo tempo, as partes deverão, por exemplo, simplificar ao máximo o trânsito de pessoas e bens para a Espanha (espaço Schengen), evitando controles físicos. O tratado futuro ainda não foi assinado.

O Acordo de Saída não contemplou os termos do futuro relacionamento entre ambos, apenas as condições “imediatas” do “divórcio”. No entanto, o acordo foi acompanhado de Declaração Política, que delineia princípios para o futuro da relação. Os termos da Declaração, junto com o Protocolo relativos às Irlandas, foram as grandes mudanças introduzidas por Johnson, uma vez que os termos almejados por May anteriormente, consubstanciados no Plano Chequers (“*White paper*”), foram rechaçados não apenas pela UE, como também não tinham apoio interno, já que não era tão *hard* como os *Brexiteers* desejavam, tampouco tão *soft* para agradar outros setores.

Durante o período de transição, o bloco europeu e o RU iniciaram negociações sobre sua cooperação futura. Consequentemente, o Acordo de Comércio e Cooperação entre a UE- RU foi assinado em 30 de dezembro de 2020 e entrou em vigor em maio de 2021 (ver subseção mais adiante).

#### f) A questão das Irlandas nas negociações do *Brexit*

A questão da fronteira das Irlandas foi ponto-chave das negociações, tendo sido, inclusive, o principal motivo de o acordo negociado por May ter fracassado. Durante o mandato de May, a solução que vinha sendo negociada era chamada *backstop*: compromisso de que nenhuma barreira ou infraestrutura de controle seria estabelecida entre as Irlandas, se RU e UE não chegassem a um acordo para reger o relacionamento, após a transição. Se o *backstop* fosse aplicado, todo o RU continuaria no território aduaneiro da UE. A Irlanda do Norte, em especial, deveria continuar seguindo diversas normas da UE para evitar checagens em sua fronteira terrestre com a Irlanda. A medida, porém, foi criticada. Primeiro, embora o *backstop* tenha sido apresentado como eventual solução temporária, não se definiu por quanto tempo seria aplicado, o que poderia torná-lo permanente. Segundo, como o RU seguiria no território aduaneiro da UE, conservadores defensores da saída argumentaram que o *Brexit* seria subvertido, pois o país continuaria sem liberdade para negociar acordos comerciais. Terceiro, se nacionalistas irlandeses eram simpáticos ao *backstop*, que poderia aproximar as Irlandas, os unionistas da Irlanda do Norte entendiam que

a obrigação do país de se manter aderente às normas da UE os diferenciaria do restante do RU, colocando em risco o Acordo da Sexta-feira Santa e a identidade britânica.

Em linhas gerais, o Protocolo sobre as Ilndas entrou em vigência em 1º de abril de 2021, após três meses de adaptação. Ele substituiu a proposta original de *backstop*, buscando conciliar o Acordo da Sexta-feira Santa (Acordo de Belfast), a integridade do mercado da UE, a identidade britânica e os interesses dos cidadãos.

RU e UE comprometeram-se com a necessidade de manutenção do Acordo da Sexta-Feira Santa de 1998, que teve por objetivo colocar fim ao conflito entre nacionalistas e unionistas na Irlanda do Norte, e com o compromisso de evitar uma fronteira dura entre as Irlandas. Embora a Irlanda do Norte permaneça no território aduaneiro do RU, o documento cria, na prática, uma fronteira regulatória entre ambos, porque os norte-irlandeses permanecerão alinhados ao mercado comum europeu e seguem as codificações alfandegárias do bloco. Não haverá controles alfandegários dentro da ilha da Irlanda – estes serão realizados nos pontos de entrada para a Irlanda do Norte a partir do restante do território do RU, isto é, da Grã-Bretanha: ou seja, a fronteira aduaneira entre o RU e a UE foi deslocada para o mar. Em conformidade com o referido protocolo, o acervo da UE aplicar-se-á a todas as mercadorias que entram na Irlanda do Norte a partir de qualquer outra parte do RU ou de qualquer outro país terceiro, incluindo o Código Aduaneiro da UE, a legislação relativa às mercadorias, as regras sanitárias para os controles veterinários, as regras em matéria de produção e comercialização agrícola, ou o imposto sobre valor agregado (IVA) e os impostos especiais de consumo aplicáveis às mercadorias. Os direitos aduaneiros da UE são aplicáveis às mercadorias que entrem na Irlanda do Norte a menos que essas mercadorias não apresentem risco de transitar para UE. Consequentemente, a partir de 1º de janeiro de 2021, as mercadorias que entram na Irlanda do Norte a partir da Grã-Bretanha constituem “importações”. A exceção está no caso de mercadorias que não apresentem risco de transitar para UE, sobre as quais não serão aplicados direitos aduaneiros da UE. O protocolo reiterou, ainda, o acordo entre RU e Irlanda sobre circulação de pessoas e manteve a ilha da Irlanda como mercado único de energia. A Assembleia de Belfast decidirá, a cada quatro anos, se continua aderindo à regulação da UE; em caso negativo, o Protocolo deixará de vigorar após dois anos.

As disposições do Acordo de Comércio e Cooperação (ver subseção posterior) não regem o comércio de mercadorias entre a UE e a Irlanda do Norte, aplicando-se neste caso o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte incluído no Acordo de Saída.

O RU anunciou em junho de 2020 que introduziria controles de fronteira em etapas sobre produtos da UE após o final do período de transição do *Brexit*, em tentativa de amenizar o golpe para as empresas britânicas que já sentiam os efeitos da pandemia de COVID-19. Revertendo um plano original de impor controles de fronteira completos sobre as importações provenientes da UE para o RU, foi acordado bilateralmente *grace period* até abril de 2021, mas posteriormente o RU anunciou extensão unilateral por prazo indefinido, o que suscitou ação da UE no TJEU. As medidas britânicas foram consideradas pela Comissão Europeia uma violação do acordo comercial, mas ações legais foram suspensas para evitar que as relações piorassem ainda mais.

Do ponto de vista prático, há desafios na implementação do Protocolo da Irlanda. Primeiro, unionistas se opuseram por considerarem que ele discrimina a Irlanda do Norte dentro do RU. Segundo, ainda que se possa defender o *status* especial da Irlanda do Norte à luz das exceções do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), como em defesa da moral pública ou da segurança nacional, não é certo que ele pode ser considerado compatível com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Terceiro, ele vem dificultando o comércio da Irlanda do Norte, como na “guerra das salsichas”, envolvendo diferenças de regulação sanitária



da UE e do RU. Quarto, em reação às ameaças da UE de evocar cláusulas de salvaguarda para controlar as exportações de vacinas, durante a pandemia, Johnson prorrogou, unilateralmente, o período de graça dos controles aduaneiros, levando a UE a acionar o TJUE, como indicado anteriormente.

De um lado, o RU vinha defendendo a revisão consensual do Protocolo das Ilhas, reduzindo suas formalidades (controles aduaneiros, sanitários, tributários). Também questiona a supervisão do TJUE, e ameaçou suspender o acordo. De outro, a UE entende que o RU está violando o Direito Internacional e deveria cumprir integralmente seus deveres previstos no protocolo. A UE fez propostas para mitigar a burocracia fronteiriça entre a ilha da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte, mas descartou a renegociação do acordo. Ao longo de 2021, exigências sobre certas mercadorias oriundas da ilha britânica levaram à falta de produtos básicos na Irlanda do Norte, o que causou protestos de comunidades unionistas.

Em fevereiro de 2023, o RU e a UE anunciaram um acordo com regras comerciais mais fluidas para a Irlanda do Norte, de modo a evitar o retorno de uma “fronteira dura” entre as duas Ilhas. Conforme anunciado, o novo acordo negociado (Acordo-Quadro de Windsor) prevê que:

- 1) bens da Grã-Bretanha destinados à Irlanda do Norte passarão por um “canal verde”, sem necessidade de checagens e de declaração de exportação ou importação;
- 2) haverá um “canal vermelho” para bens da Grã-Bretanha destinados à UE;
- 3) quando existir suspeita de contrabando, checagens poderão ser realizadas no “canal verde”;
- 4) produtos alimentícios comercializados em supermercados do restante do RU estarão disponíveis nas prateleiras da Irlanda do Norte;
- 5) haverá facilitação para o transporte de animais de estimação entre Irlanda do Norte e o restante do RU; e
- 6) remédios destinados à Irlanda do Norte serão aprovados pela agência reguladora britânica e não pelo correspondente europeu.

Pelo acordo, também foi instituído um mecanismo chamado “freio Stormont”, por meio do qual a assembleia parlamentar norte-irlandesa, que fica em Stormont, tem poder de colocar objeções sobre a aplicação de uma determinada lei europeia caso seja “significativamente distinta” da aplicável no Reino Unido. O Protocolo da Irlanda requeria que à Irlanda do Norte seguisse sendo aplicada legislação da UE relacionada a temas como agricultura e meio ambiente. O mecanismo será acionado quando ao menos trinta parlamentares de dois ou mais partidos da assembleia assinarem a objeção. O “freio Stormont” não pode ser acionado para “razões triviais”, segundo o acordo, e está reservado para regras “significativamente diferentes”.

Em 22 de março, Sunak obteve vitória agri-doce na Câmara dos Comuns: embora tenha obtido a aprovação da proposta de “freio Stormont”, houve votos contrários da facção conservadora liderada por Boris Johnson e, mais importante, dos parlamentares do DUP, que seguiram negando compartilhar o poder na Assembleia da Irlanda do Norte.

#### g) Período de transição e acordo pós-*Brexit*

Apesar da aprovação do Acordo de Saída, permaneceu aberto o futuro da relação, tendo em vista que a Declaração Política trouxe somente elementos gerais e não vinculantes; além disso, o Protocolo sobre as Ilhas precisa ser implementado continuamente. Até o final de dezembro de 2020, esteve em vigor período de transição, em que as regras comerciais e aduaneiras europeias permaneceram aplicáveis ao RU.

As negociações sobre o futuro acordo deveriam ter começado no início de março em 2020, mas ficaram paralisadas até meados de abril em razão da pandemia de COVID-19, e estavam baseadas em posições (no caso da UE, foi aprovado mandato para a Comissão Europeia) que, apesar de contar com algumas divergências, coincidiam com o interesse de chegar a acordo de livre comércio, ainda que diversos elementos – proximidade geográfica; alta convergência econômica; e interdependência mútua – indicassem a necessidade de negociar mais do que um acordo de livre comércio. Foi a primeira vez em que a UE negocia um acordo com um ex-Estado-Membro, o que pressupõe balancear não apenas o tratamento de divergências com o RU e a busca de convergências, mas também equilibrar os interesses internos da UE. O objetivo da UE, portanto, era não comprometer a integridade do mercado comum; o objetivo do RU, por sua vez, era acessar o mercado europeu.

Durante o período de transição, diversos temas foram negociados, como as regras para circulação de cidadãos europeus e britânicos entre RU e UE, incluindo solução política para livre circulação com Gibraltar; permissões de residência e trabalho para europeus no RU e britânicos na UE; tarifas de importação, barreiras não tarifárias, livre circulação de mercadorias e serviços; pesca; questões de segurança e compartilhamento de dados; questões regulatórias e relacionadas a licenciamento e propriedade intelectual; e a implementação do Protocolo sobre as Ilhas da Irlanda. Caso não se chegasse a acordo ao final do período de transição, concluída a separação, o relacionamento comercial entre RU e UE seria pautado pelas regras da OMC, isto é, ambos receberão tratamento conforme a cláusula de nação mais favorecida. Três áreas dificultaram as negociações: pesca; concorrência justa e equitativa e arranjos horizontais e governança.

O Acordo de Comércio e Cooperação (ACC) foi adotado em 24 de dezembro de 2020, assinado seis dias depois, entrou em aplicação provisória em 1º de janeiro de 2021 (imediatamente em seguida ao fim do período de transição, válido até o dia anterior) e, após postergação do prazo para aplicação provisória em razão de análises nas instâncias deliberativas comunitárias, finalmente entrou em vigor de maneira definitiva em 1º de maio de 2021. Ele é composto por um acordo de livre comércio, com uma cooperação ambiciosa em questões econômicas, sociais, ambientais e de pesca; uma parceria estreita em matéria de segurança dos cidadãos (cooperação policial); e um quadro de governança global (Conselho de Parceria). Trouxe disposições adicionais aos protocolos sobre as Ilhas da Irlanda e sobre o Chipre, que seguiram em vigor, e ao Acordo de Princípio entre RU e Espanha a respeito de Gibraltar, concluído poucos dias depois.

O ACC estabelece regimes preferenciais em domínios como o comércio de bens e serviços, comércio digital, propriedade intelectual, contratação pública, aviação e transportes rodoviários, energia, pesca, coordenação da segurança social, cooperação policial e judiciária em matéria penal, cooperação temática e participação em programas da UE. O acordo é sustentado por disposições que garantem condições de concorrência equitativas e o respeito dos direitos fundamentais. Ele deverá ser revisto a cada cinco anos e não se aplica aos territórios ultramarinos britânicos, como Gibraltar. A política externa, a segurança externa e a cooperação no domínio da defesa não são abrangidas pelo acordo, uma vez que o RU não quis negociar esta matéria. Por conseguinte, a partir de 1º de janeiro de 2021, não há nenhum quadro para o desenvolvimento e a coordenação de respostas conjuntas a desafios de política externa, tal como, por exemplo, a imposição de sanções a nacionais ou economias de países terceiros. Além disso, o ACC não abrange quaisquer decisões relativas à equivalência de serviços financeiros, à adequação do regime de proteção de dados do RU ou à avaliação das normas sanitárias e fitossanitárias do RU para efeitos de inclusão na lista de países terceiros autorizados a exportar produtos alimentares para a UE. A partir de 1º de janeiro, o RU deixou de beneficiar-se dos princípios da livre circulação de pessoas, da livre prestação de

serviços e da liberdade de estabelecimento. Consequentemente, os prestadores de serviços do RU perderão automaticamente o seu direito de oferecer serviços em toda a UE. Poderão ter de se estabelecer na UE para continuar a exercer a atividade.

O acordo de livre comércio não equivale a um mercado comum, mas é mais ambicioso que outros acordos do tipo da UE, introduzindo elementos de integração. Primeiro, zera tarifas e quotas, embora estabeleça controles aduaneiros, além de prever a livre mobilidade de capitais e a regra do tratamento nacional para investimentos. Segundo, disciplina temas como desenvolvimento sustentável, energia e propriedade intelectual. Terceiro, dispõe que o RU aceita regras de competição (*level playing field*), como a não regressão em direitos laborais, meio ambiente e mudança do clima, evitando que pratique *dumping* regulatório. Assim, o RU terá liberdade para conduzir sua política comercial, mas a UE poderá adotar barreiras se as medidas divergirem da regulação comunitária.

A conclusão do ACC é um caso inédito em que a chegada tem mais barreiras do que a partida. Antes do *Brexit*, o RU se beneficiava do *passporting* entre UE e países do Espaço Econômico Europeu. O *passporting* permitia que empresas do setor financeiro que obtivessem uma autorização de seu regulador doméstico para operar pudessem instalar escritórios e atuar além de suas fronteiras. Ao deixar a UE, o RU deixa de ter essa facilidade em relação aos demais países, da mesma forma que estes deixam de ter esse benefício no RU. Assim, embora o ACC tenha previsto a livre mobilidade de capitais como regra geral, muitas empresas prestadoras de serviços financeiros ligadas ao continente deverão deixar Londres por centros como Frankfurt, Paris e Dublin, abalando um segmento que representa 7% do produto interno bruto (PIB) britânico. Por ora, o RU vem utilizando grande parte das regras de equivalência utilizadas pela UE em serviços financeiros<sup>339, 340</sup>.

O restante do setor de serviços em geral teve regulação parcial. Diversos setores de serviços não foram contemplados pelo ACC ou o foram de forma reduzida (serviços aéreos, audiovisuais, cabotagem), diminuindo o acesso do RU ao mercado da UE e vice-versa. Como a restrição de imigrantes no território britânico estava no cerne do *Brexit*, mas, ao mesmo tempo, os serviços representam 80% da economia do RU e envolvem o deslocamento de estrangeiros, estabeleceu-se que um visto, não superior a seis meses, poderá ser concedido estritamente para prestadores de serviços listados.

No que tange a vistos, circulação de pessoas e controle de fronteiras no pós-*Brexit*, entre as quatro liberdades da UE, nenhuma foi mais afetada do que a circulação de pessoas. O ACC previu um visto de viagem válido por 90 dias e não mais a livre circulação. Haverá checagens na fronteira e cobrança de *roaming*. Trabalhadores da UE poderão entrar no RU, mas o país passou a adotar um sistema de pontos que prioriza pessoas mais graduadas. Não haverá reconhecimento automático de qualificações profissionais na UE (médicos, engenheiros) nem vistos especiais para trabalhadores do setor financeiro. Estudantes poderão ingressar, mas de forma restrita, ficando o

---

<sup>339</sup> Após a saída do RU da UE, na ausência de marco comum, os serviços financeiros poderiam ser disciplinados em pelo menos três vertentes. Primeiro, caso as partes não adotassem nenhum novo instrumento, incidiriam as regras do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês). Segundo, um acordo de livre comércio poderia disciplinar o tema, como feito no Acordo Comercial UE-Canadá (CETA, na sigla em inglês), mas isso não se replicou no ACC. Terceiro, seria possível que o RU demonstrasse a equivalência de suas normas com aquelas da UE sobre o tema, o que tem sido a escolha do RU. A equivalência, contudo, é feita em bases muito mais específicas do que o *passporting*, excluindo diversos serviços financeiros das autorizações para operar (e.g. bancos de varejo).

<sup>340</sup> Em junho de 2023, a UE e o Reino Unido assinaram memorando de entendimento em serviços financeiros, que estabelece reuniões semestrais na matéria e abarca temas como regulação de serviços financeiros, finanças digitais e crimes financeiros.

RU de fora do Erasmus. Em setembro de 2023, foi anunciado que o RU se associou ao *Horizon*, o que permitirá que seus pesquisadores participem de iniciativas do programa europeu a partir de 1º de janeiro de 2024.

No setor de transportes, não há mais um espaço aéreo comum com autorizações para voar mutuamente reconhecidas, nem mesmo como escala. Não há livre circulação de caminhões nem possibilidade de as partes participarem do mercado de serviço de transportes um do outro. De igual modo, não há mais um mercado comum de energia, embora se prevejam plataformas de comercialização. Ao deixar a EURATOM, o RU não pode mais trocar material nem tecnologia nuclear com a UE e deve estabelecer suas salvaguardas à luz do Direito Internacional.

Em termos de segurança, o segundo eixo do ACC, conquanto os britânicos tenham rejeitado negociar no ACC política externa e segurança e defesa, eles aceitaram discutir cooperação policial e judiciária, em matérias penais e civis, como já se havia feito no Acordo de Saída. O ACC, assim, prevê, por exemplo, o compartilhamento de dados com a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), na luta contra o terrorismo e o crime organizado, embora haja elementos pendentes de negociação e aprofundamento. Além disso, ficou determinada a manutenção da cooperação policial e judiciária em matéria penal e civil, em especial no combate a crimes transfronteiriços. Todavia, tal previsão corre risco em virtude de cláusula que determina que, caso o RU viole seu compromisso de continuar a aplicar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) em nível nacional, a cooperação poderá ser suspensa.

O Conselho de Parceria, terceiro eixo do ACC, é composto por um representante da Comissão Europeia e outro do RU, a nível ministerial, e foi estabelecido como órgão de governança encarregado de assegurar a correta aplicação e interpretação do Acordo e no âmbito do qual será debatida qualquer questão que venha a surgir. Ele é assistido por comitês especializados (energia, cooperação judicial, pesca). O comitê de parceria comercial recebeu especial atenção, sendo dividido em tópicos específicos (bens, propriedade intelectual, serviços e investimentos, regras de origem, *level playing field*). Cabe ao Conselho formular recomendações às partes, resolver politicamente disputas entre UE e RU e manter listas de árbitros para compor painéis arbitrais. As decisões do Conselho e dos comitês são por consenso, e ambos devem reunir-se ao menos uma vez por ano, salvo se acordado em contrário.

O RU abandonou a política comum das pescas em 1º de janeiro de 2021 – o quadro jurídico conjunto da UE que prevê a igualdade de acesso às águas da UE para os Estados-Membros, bem como acordos estáveis para a repartição de quotas e a gestão sustentável dos recursos. O ACC estabelece novas disposições para a gestão conjunta e sustentável de aproximadamente cem unidades populacionais de peixes comuns nas águas da UE e do RU, respeitando plenamente os direitos e as obrigações de cada Parte enquanto Estados costeiros independentes e com base nos melhores pareceres científicos disponíveis. Estabelece novas disposições em matéria de acesso recíproco às águas na zona econômica exclusiva e na zona entre as seis e doze milhas náuticas, assim como em matéria de novos acordos estáveis para a repartição de quotas. Ao abrigo do ACC, haverá uma introdução gradual de alterações da repartição das quotas e das disposições em matéria de acesso às águas. Assim, entre 2021 e 2026, a UE transferirá gradualmente 25% dos seus direitos de pesca nas águas do RU aos pescadores britânicos. A partir de 2026, o RU poderá banir barcos pesqueiros europeus na sua costa, podendo a UE impor tarifas à importação de peixes britânicos em troca. O acordo inclui ainda um sistema de licenças aos barcos pesqueiros, através do qual se concede acesso mútuo às águas de ambas as partes. Após um período estável de cinco anos e meio, durante o qual as normas vigentes continuarão em vigor no que respeita ao acesso recíproco, o ACC prevê a realização de consultas anuais a partir de 2026 para estabelecer o nível e as condições

de acesso recíproco às respetivas zonas económicas exclusivas e águas territoriais de cada parte. Em 2021, França e RU deslocaram embarcações de guerra para a ilha de Jersey em disputa por direitos de pesca. Países intervieram após pescadores franceses acusarem autoridades do RU de restringir novas permissões de pesca na região e ameaçarem bloquear o principal porto da ilha. Mais recentemente, houve crise de fornecimento de combustíveis e, diante da mudança unilateral pelo RU de algumas cláusulas do protocolo da Irlanda, a UE ameaçou retomar ações judiciais. O RU está com turbulências políticas internas, o que tem alterado o foco atual da atenção.

Outro ponto problemático na relação entre as duas partes diz respeito ao fim das permissões para prestadores de serviços britânicos operarem no continente europeu. Alguns setores, como a indústria da música, mostram preocupação com isso. Outra questão levantada pelo *Brexit* foi o retorno das cobranças por *roaming* aos viajantes britânicos no continente europeu, e também aos visitantes comunitários ao RU; não há consenso entre as operadoras britânicas quanto à reintrodução ou não de tarifas adicionais. Quanto à questão da proteção de dados, uma decisão provisória da UE, que reconhece a compatibilidade entre o regime britânico com as leis comunitárias, permitiu a continuidade do fluxo de dados pessoais entre os dois lados mesmo após o *Brexit*.

Em adição ao ACC, foram concluídos mais dois acordos complementares: o Acordo de Segurança da Informação e o Acordo sobre a Cooperação em Energia Nuclear. O Acordo de Segurança da Informação prevê a troca de informações confidenciais como um importante instrumento para enfrentar ameaças à segurança dos países. No Acordo sobre a Cooperação em Energia Nuclear, com a EURATOM, ambas as partes se comprometeram com obrigações internacionais de não proliferação, a manutenção de padrões de segurança nuclear de alto nível e a troca continuada de informações radiológicas, incluindo no caso de acidentes nucleares. Por fim, há negociações em andamento em relação a Gibraltar, território ultramarino britânico localizado no sul da península Ibérica que está fora do escopo do ACC. A soberania sobre a região é um ponto de rugas nas relações entre RU e Espanha, a qual também reivindica soberania sobre o território.

#### h) Consequências do *Brexit* para o Reino Unido

Para o RU, entre os impactos avaliados como positivos pelo governo britânico estão a recuperação da autonomia legislativa do país em temas que antes eram de competência exclusiva da UE e da autonomia jurisdicional (não subordinação ao TJUE) e o maior controle orçamentário. Como consequências econômicas a queda no crescimento econômico do UK no curto prazo (os efeitos já foram sentidos nos últimos anos antes da saída dadas as incertezas que pairavam em torno do *Brexit* e foram ainda mais intensos em razão da contração provocada pela pandemia de COVID-19 em 2020), a saída de companhias e de ativos em direção à Europa continental, efeitos sobre a cotação da libra, redução dos fluxos comerciais, aumento da inflação (o RU é bastante dependente da importação de produtos europeus), problemas na oferta de energia, impactos sobre transportes e telecomunicações. Não se pode descartar o aumento da xenofobia e outras consequências sociais, como tanto o aumento do desemprego como o déficit de mão de obra decorrente de políticas migratórias, além de que o país poderá vir a limitar a atual livre movimentação de pessoas com a UE. Em contrapartida, o governo britânico já anunciou nova política migratória, a partir de 2021, baseada em sistema de pontuação que deve privilegiar qualificação profissional e conhecimentos de inglês. Efeitos econômicos de mais longo prazo dependerão da recuperação pós-pandemia e pós-conflito entre Rússia e Ucrânia, da implementação do ACC e de negociações que prosseguirão em outras áreas, como serviços financeiros.

Sem as limitações impostas pelas regras de comércio e livre movimento da UE, procedeu-se a introduzir políticas próprias sobre imigração e comércio. Segundo o governo britânico, o objetivo do país na esteira da saída da UE tem sido restaurar a condição de país soberano e independente, que possa determinar seu próprio futuro, por meio da mudança de regras e regulamentos, com prioridade a suas populações e instituições. Em alguns setores, como a indústria de transportes rodoviários, o RU tem sofrido com severa falta de mão de obra, por conta de vários fatores, incluindo o *Brexit*, que impede a entrada de nacionais da UE que antes atuavam no setor, e a pandemia. Os problemas afligem outros países da UE, mas têm sido mais graves no RU. Em 2022, o saldo migratório no RU, a diferença entre as entradas e saídas, atingiu o recorde de mais de 600 mil pessoas, a maioria delas não mais proveniente da UE. Os dados reforçam a pressão sobre o governo conservador para bloquear os fluxos, ao mesmo tempo que a recuperação da economia demandará soluções para o problema de escassez de mão de obra.

Quanto à inserção internacional, a saída do RU do mercado comum europeu e da união aduaneira causou grande ruptura comercial, sobretudo nas exportações britânicas ao bloco continental, por conta das novas regras de fronteira. Por outro lado, o governo do RU tem buscado uma política comercial independente desde 2021, quando passou a poder negociar acordos com outros países. Entre as medidas que foram adotadas pelo RU, estão acordos comerciais com cerca de 71 países, além da UE, com destaque a acordos com Austrália e Japão, além do lançamento de negociações para um acordo comercial com a Índia e do início de negociações para acesso ao novo Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), em fevereiro de 2022. Em um campo mais amplo, o RU tornou-se parceiro de diálogo com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), na busca de cooperação mais estreita com o bloco do Sudeste Asiático em temas como comércio, investimentos, enfrentamento a mudança do clima, meio ambiente, ciência, tecnologia e educação. Há no RU comprometimento para atuar em conjunto com os EUA por meio de instrumentos como a nova Carta do Atlântico e por acordos como o AUKUS, parceria estratégica trilateral que também inclui a Austrália, com foco múltiplo, mas voltada à defesa; por outro lado, houve alerta do então presidente-eleito Joe Biden de que aproximação seria inviabilizada caso houvesse impactos no acordo de paz irlandês.

O impacto do *Brexit* nos indicadores comerciais britânicos, a despeito da influência inegável das medidas de restrição de movimentos no marco da pandemia, foi perceptível no curto prazo. Malgrado o RU ter sido exitoso em evitar o chamado pior cenário, no qual fluxos comerciais seriam totalmente interrompidos, houve grande redução na corrente com a UE, que não se recuperou na mesma medida do restante do mundo em 2021, permanecendo em níveis baixos como os de 2020.

Após cerca de um ano de oficialização do *Brexit*, a economia britânica aparenta estar menos aberta e global do que antes; dados atuais do Escritório de Responsabilidade Orçamentária, instituição oficial do governo, indicam que previsões feitas em 2016, de que a intensidade comercial da economia britânica poderia cair em até 15% nos quinze anos seguintes, ainda permanecem consistentes. Em termos mais sucintos: os principais mercados destinos das exportações do RU dependem menos dos produtos britânicos, assim como o RU hoje depende menos dos bens estrangeiros, cenário paradoxal em meio à recuperação explosiva do comércio em todo o planeta após a disrupção causada pela pandemia. Comparando dados de 2021 com 2019, antes da pandemia, é possível perceber que as exportações britânicas para a UE caíram 12%, ao passo que o fluxo com origem no continente se reduziu em 20%. Quanto ao comércio britânico com o resto do mundo, houve redução em cerca de 7% nas exportações, enquanto as importações

caíram 3%, no mesmo período de tempo. Em 2022, houve recuperação do comércio com a UE, superando os níveis pré-pandêmicos. Em 2023, o comércio exterior britânico cresceu, em razão do aumento das importações, que mais que superou a queda nas importações. A UE respondeu por, respectivamente, 41% e 51% das exportações e das importações britânicas de bens e serviços em 2023, percentuais inferiores ao período pré-*Brexit*.

Sobre a política externa do RU pós-*Brexit*, ver seção posterior no tópico seguinte.

Em termos políticos, deve-se indicar como consequência a possível maior fragmentação do sistema partidário britânico, o que foi mitigado já durante a mais recente eleição parlamentar. Uma vez que escoceses e norte-irlandeses votaram majoritariamente contra a saída do bloco europeu, espera-se o fortalecimento de movimentos independentistas. No caso da Escócia, isso está evidente com a apresentação de novo pedido de poderes da primeira-ministra Nicola Sturgeon para a realização de consulta popular sobre a independência da Escócia e com a vitória do Partido Nacionalista Escocês nas votações para o parlamento escocês em maio de 2021. No caso da Irlanda do Norte, houve a retomada das pressões para a reunificação irlandesa. A solução para as Irlandas no *Brexit* pode gerar enfraquecimento de laços com a Grã-Bretanha, o que gerou pressões que culminaram no pedido de demissão em abril de 2021 da primeira-ministra norte-irlandesa do Partido Unionista Democrático (DUP, na sigla em inglês), Arlene Foster. No lado sul-irlandês, também se avivam discussões a respeito da unificação, dado o resultado eleitoral do Sinn Féin em 2020.

#### i) Consequências do *Brexit* para a União Europeia

Entre as consequências que podem ser consideradas negativas estão a perda de relevância política (“*global ambition*”) da UE, dada a saída de uma das maiores economias e populações do continente, membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), detentor de armas nucleares, que possui influência em relação às suas ex-colônias; os efeitos sobre o orçamento e a economias europeias, dado que o RU era um dos principais contribuintes e eventuais barreiras comerciais e financeiras entre os dois parceiros poderão afetar negativamente o crescimento europeu; e a criação de precedente para novas saídas do bloco, o que, por outro lado, foi fortemente desincentivado pela pouca flexibilidade do conjunto de membros em negociar condições de saída mais favoráveis ao RU. A decisão de conceder um *status* especial ao RU poderia abrir espaço para pleitos por uma UE “*à la carte*”, com outros países solicitando exceções às regras comuns, de maneira a acomodar os interesses nacionais, enfraquecendo o objetivo de uma Europa comunitária. Em razão da saída do RU do mercado comum e dos termos do ACC, poderá haver reflexos negativos sobre a liberdade de circulação na Europa e sobre a cooperação e o desenvolvimento científicos.

Outras consequências para a UE seriam o enfraquecimento do grupo de países de vertente econômica mais liberal no interior do bloco, o enfraquecimento geral do projeto e do apelo da integração regional europeia internacionalmente, o fortalecimento da aliança franco-germânica na liderança do processo de integração, a mudança de agências europeias sediadas no RU e a redução do número de europarlamentares. O Parlamento Europeu passou de 751 para 705 cadeiras (27 cadeiras britânicas foram redistribuídas entre os membros e 46 foram suprimidas). Nas últimas eleições, em 2019, os ganhos dos eurocéticos foram moderados, e os liberais e os verdes foram os que mais ampliaram o número de assentos. Em áreas em que o RU foi sempre um membro resistente, como defesa, poderá haver avanços mais acentuados – o RU, por exemplo, não aderiu

à Cooperação Permanente Estruturada (PESCO, na sigla em inglês). Internacionalmente, a UE precisou renegociar seus compromissos multilaterais de comércio na OMC.

Desde 2016, a UE vem preparando-se para o seu reposicionamento global, inclusive em razão do *Brexit*. Nesse sentido, pode-se fazer referência à “Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança” (EUGS, na sigla em inglês), que reúne os princípios que devem guiar a política externa do bloco, e à publicação do Livro Branco sobre o Futuro da Europa, em que a Comissão Europeia delineou cinco possíveis cenários para o bloco comunitário. Também pode-se indicar que, como resposta ao possível enfraquecimento do projeto de integração, houve progressos na agenda de alargamento (ver seção anterior neste tópico) e, no marco da questão da Crimeia e da invasão russa da Ucrânia, de tratativas para processos de adesão de, além dos ucranianos, também de Geórgia e Moldávia.

Quanto às perspectivas futuras, mais de cinco anos após o governo britânico acionar o dispositivo do Tratado de Lisboa para secessão da UE, é importante ter em conta os impactos imediatos do divórcio. O impacto econômico do *Brexit*, embora tenha sido severo, foi menor do que previam analistas defensores da permanência no bloco. O RU aparenta estar preparado para cooperar com seus vizinhos comunitários – até porque não há muita margem para escolha –, mesmo enquanto atravessa dificuldades, pois tem o objetivo declarado de reiterar seu papel de potência regional independente; exemplo dessa posição é o alinhamento de ações com a UE no marco da crise ucraniana. Se os impactos econômicos pareceram menores do que o esperado, os benefícios ainda não foram percebidos nesse campo, e há poucos sinais de que serão percebidos em curto ou médio prazo.

Para a Europa, por outro lado, o futuro aparenta ser mais auspicioso hoje do que em 2016. O impacto sofrido pelo RU após o *Brexit* tirou força do discurso de segmentos populistas xenofóbicos no continente, a despeito do crescimento eleitoral desses grupos em países como a França e a Itália. A saída britânica faz com que a UE tenha melhores condições de expandir suas capacidades de *soft power*, a exemplo do Pacto Ecológico Europeu firmado em dezembro de 2019 e que tem como objetivo tornar as emissões comunitárias neutras em 2050, com impacto sobre o tema ambiental e de mudança do clima; segundo comunicados da Comissão Europeia, “muitos parceiros internacionais” não têm o mesmo nível de ambição da UE. Há também a adoção de novas iniciativas para reforma do processo de governança global e busca exportar o modelo de governança do bloco para outras regiões do mundo, com o objetivo de firmar um sistema de redes intergovernamentais, algo tido como fundamental para contrabalançar a crescente presença de China e Rússia no sistema global.

Contudo, para que a UE consiga tornar-se o que, na concepção de Anne-Marie Slaughter, seria “um modelo para a nova ordem mundial”, ainda há muito a ser feito. Há a necessidade de desenvolvimento de uma política comum de bem-estar social para seus cidadãos e um sistema unificado de previdência e segurança social. Há a necessidade de criar-se uma rede de políticas de saúde e de instituições médicas comuns – a falta disso tornou-se grande obstáculo no enfrentamento da pandemia de COVID-19. Há a necessidade da criação de um sistema tributário comum e de um conjunto de controles fiscais que possa concretizar o disposto no Tratado de Roma de 1957, que versa sobre “equalização no progresso das condições de vida e de trabalho”.

Ademais, se a Europa deseja preencher as promessas implícitas no termo “união ainda maior”, precisará desenvolver um senso de identidade política muito mais forte. A cidadania europeia, da qual os britânicos foram despidos em janeiro de 2021, carece do poder emotivo e coesivo que qualquer cidadania de qualquer Estado-nação busca oferecer. A cidadania europeia precisa valer; para isso, precisará prevalecer sobre as demandas impostas por seus Estados-



Membros; em suma, seria uma cidadania transnacional genuína, para que, segundo o que versava a malograda Constituição Europeia de 2004, a UE seja um espaço que “coloca o individual no coração de suas atividades, ao estabelecer a cidadania da UE e ao criar uma área de liberdade, segurança e justiça”.

Assim, a UE pode, a partir do *Brexit*, fortalecer suas bases e avançar o processo de integração, desde que vença dinâmicas nacionalistas que influenciaram o próprio processo de saída britânica do bloco.

## VI. Política externa

### a) Antecedentes

Em 1970, em Luxemburgo, foi lançada informalmente a Cooperação Política Europeia (CPE), na sequência da circulação do Relatório Davignon, um estudo relativo às possibilidades de progredir no plano político, elaborado com base em uma solicitação dos chefes de Estado e de Governo do bloco. Após a invasão do Afeganistão pela União Soviética (URSS) e a Revolução Islâmica no Irã, os Estados-Membros, determinados a reforçar a CPE, adotaram o Relatório de Londres, em 1981, que exigia consulta prévia pelos Estados-Membros entre si e com a Comissão Europeia em todas as questões de política externa que dissessem respeito ao conjunto dos Estados-membros.

A CPE, que seria institucionalizada no Ato Único Europeu, em 1987, implicava essencialmente a realização de consultas entre os Estados-Membros sobre questões de política externa. O ritmo das reuniões dos ministros dos Negócios Estrangeiros e do Comitê Político (composto por diretores políticos das chancelarias nacionais) intensificou-se. Paralelamente, foi criado um Grupo dos Correspondentes Europeus, responsáveis pelo acompanhamento da CPE em cada Estado-Membro.

### b) A Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, que substitui a CPE, foi estabelecida com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia (UE), em 1993, na forma de um pilar intergovernamental distinto na estrutura comunitária<sup>341</sup>. O interesse dos líderes europeus em tentar melhorar a capacidade de ação coletiva no campo da política externa teria sido decorrente da eclosão das hostilidades nos Bálcãs no início da década de 1990 e das limitadas ferramentas da UE para responder à crise.

No título V do Tratado de Maastricht, estabelecem-se como objetivos da PESC: a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União; o reforço da segurança da União e dos seus Estados-Membros, sob todas as formas; a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Ata Final de Helsinque e com os objetivos da Carta de Paris, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE); o fomento da cooperação internacional; o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Em Maastricht, definiu-se igualmente que as decisões no âmbito da PESC deveriam ser tomadas por unanimidade.

Os principais instrumentos da PESC são: as capacidades civis e militares em matéria de prevenção de conflitos e gestão de crises; as sanções, de natureza diplomática ou econômica; os representantes especiais da UE, para promover as políticas e os interesses da UE em regiões e países específicos; os projetos de não proliferação e desarmamento; e o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP).

---

<sup>341</sup> O Tratado de Maastricht criou uma UE baseada em três pilares: as Comunidades Europeias (CE); a PESC; e a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI). O primeiro pilar era supranacional, porém não os demais. Se a PESC o fosse, eliminaria um elemento fundamental da soberania de um Estado, que seria de manter sua política externa autônoma.

No âmbito da PESC, os Estados-Membros devem garantir que as políticas nacionais estejam alinhadas com as estratégias e posições acordadas da UE. No entanto, a PESC não impede que os Estados-Membros sigam suas políticas externas nacionais ou conduzam sua diplomacia nacional. A PESC continua sendo um processo em evolução.

Nos primeiros anos após Maastricht, com uma percepção relativamente negativa a respeito da aplicação do Título V, as negociações da Conferência Intergovernamental sobre a UE, de 1996, procuraram introduzir reformas institucionais necessárias para conferir maior eficácia à PESC. Essa reforma revelava-se especialmente urgente na sequência do desmembramento da ex-Iugoslávia. Assim, em 1997, o Tratado de Amsterdã, ao reformar o Tratado da UE, estabeleceu um processo de tomada de decisão mais eficiente, incluindo a abstenção construtiva e a votação por maioria qualificada. Com o Tratado de Amsterdã, a regra geral mantém-se: as decisões relativas à PESC são adotadas por unanimidade. No entanto, os Estados-Membros têm a possibilidade de recorrer à abstenção construtiva, o que significa que a abstenção de um Estado-Membro não impede a adoção de uma decisão. Além disso, caso o Estado-Membro em questão faça acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal, não é obrigado a aplicar a decisão, devendo, contudo, aceitar que esta vincula a UE. Por conseguinte, tal Estado-Membro deve abster-se de qualquer ação suscetível de colidir com a ação da UE ao abrigo da referida decisão. O Título V alterado do Tratado da UE prevê, ainda, o recurso à maioria qualificada em dois casos: 1) para a adoção de decisões de aplicação de uma estratégia comum definida pelo Conselho Europeu; e 2) para qualquer decisão que dê execução a uma ação comum ou a uma posição comum previamente adoptada pelo Conselho. No contexto das decisões adotadas por maioria qualificada, os Estados-Membros dispõem de uma cláusula de salvaguarda que lhes permite impedir o recurso a uma votação se justificarem o bloqueio por razões de política nacional importantes.

O Tratado de Amsterdã também introduziu um novo instrumento de política externa: a estratégia comum. Assim, o Conselho Europeu, órgão que define os princípios e as orientações gerais da PESC, estabelece, por consenso, estratégias comuns nos domínios em que os Estados-Membros possuam importantes interesses em comum.

O novo texto prevê, ainda, que a PESC abranja todas as questões relacionadas com a segurança da UE, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum caso o Conselho Europeu adote uma decisão nesse sentido.

Outra mudança na PESC está relacionada a questões orçamentárias. O Tratado da UE previa que as despesas operacionais decorrentes da PESC ficassem a cargo seja do orçamento comunitário, seja dos Estados-Membros, segundo procedimento caso a caso. Com o Tratado de Amsterdã, as despesas operacionais da PESC passaram a ficar a cargo do orçamento das CE<sup>342</sup>.

O Tratado de Amsterdã criou ainda a função do alto representante para a PESC. O Tratado de Lisboa<sup>343</sup>, que entrou em vigor em 2009, expandiu a função, adicionando significativas novas responsabilidades. O tratado criou uma variedade de novos atores da PESC, incluindo o alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que também atua como

---

<sup>342</sup> As exceções são as despesas operacionais relativas às ações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa e nos casos em que o Conselho, por unanimidade, decida em contrário. Neste caso, está previsto que um Estado-Membro que tenha feito uma declaração formal na sequência de uma abstenção não seja obrigado a contribuir para o financiamento da operação em causa. Com o Tratado de Lisboa, as despesas operacionais passaram a ficar a cargo do orçamento da União Europeia.

<sup>343</sup> O Tratado de Lisboa extinguiu o sistema de três pilares. Uma vez que a PESC não se insere em nenhuma das categorias do regime de competências (exclusivas, compartilhadas, de apoio), entende-se que há uma natureza distinta da competência da UE nessa área.

vice-presidente da Comissão (AR/VP)<sup>344</sup>, e o novo presidente permanente do Conselho Europeu. Além disso, criou o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e aprimorou a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que faz parte integrante da PESC. A atual AR é a ex-primeira ministra estoniana, Kaja Kallas, que assumiu o cargo em 1º de dezembro de 2024, sucedendo o espanhol Josep Borrell.

O SEAE é o serviço diplomático da UE que, desde dezembro de 2010, executa a PESC, sob a orientação política do AR/VP, para promover a paz, a prosperidade, a segurança e os interesses dos europeus. Com sede em Bruxelas, o SEAE é responsável pelo funcionamento das delegações da UE em todo o mundo. Em colaboração com o SEAE, o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI, na sigla em inglês)<sup>345</sup> é responsável pelas despesas operacionais da ação externa da UE.

A PESC é constituída pela PCSD no que se refere à defesa e à gestão de crises. Com base nos Artigos 42 a 46 do Tratado da UE, a PCSD também envolve uma cláusula de defesa mútua entre os Estados-Membros, bem como uma Cooperação Estruturada Permanente (PESCO, na sigla em inglês). O Artigo 42.2 do Tratado da UE afirma que a PCSD inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da UE, e levará a uma defesa comum quando o Conselho Europeu, agindo por unanimidade, assim decidir. O AR/VP é responsável por propor e implementar decisões da PCSD. Tais decisões são tomadas pelo Conselho de Negócios Estrangeiros (CNE), o formato do Conselho da UE para questões relacionadas à ação externa do bloco, geralmente exigindo unanimidade.

Quando se trata de defesa coletiva, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>346</sup> continua sendo o principal quadro para a maioria dos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, as relações UE-OTAN não devem prejudicar a política de segurança e defesa dos membros que não estão na OTAN<sup>347</sup>.

O MEAP é o instrumento de financiamento da UE, estabelecido pelo Conselho Europeu em março de 2021, com o objetivo de fornecer ajuda militar a países parceiros e financiar o envio de missões militares da UE no exterior no âmbito da PESC. O fundo foi alocado com um teto de € 5 bilhões para o ciclo 2021-2027<sup>348</sup> e já foi utilizado para apoiar a União Africana (UA, € 130 milhões, em julho de 2021), Moçambique (€ 10 milhões, em novembro de 2021) e a Bósnia-

---

<sup>344</sup> Em 1º de dezembro de 2019, Josep Borrell Fontelles assumiu o cargo de AR/VP, sendo sucedido, a partir de dezembro de 2024, por Kaja Kallas.

<sup>345</sup> O FPI atua como primeira resposta às necessidades e às oportunidades de política externa nas seguintes áreas: 1) Promover os interesses e os valores da UE no mundo; 2) MEAP; 3) Prevenção de conflitos, paz e estabilidade; 4) Aquisição responsável de minerais: a UE está empenhada em impedir que o comércio de minerais seja utilizado para financiar conflitos armados. 5) Observação eleitoral; 6) Avaliações da recuperação e consolidação da paz, avaliações das necessidades pós-catástrofe e avaliações das necessidades de recuperação da COVID-19; e 7) Medidas antitortura.

<sup>346</sup> Atualmente, cinco países pertencem à UE, mas não fazem parte da OTAN (Áustria, Chipre, Irlanda, Malta e Suécia, embora a Suécia tenha solicitado ingresso na OTAN em maio de 2022 e sua adesão esteja pendente); outros nove países pertencem à OTAN, mas não à UE (Albânia, Canadá, Islândia, Montenegro, Macedônia do Norte, Noruega, Turquia, Reino Unido e EUA).

<sup>347</sup> O arranjo “*Berlim Plus*” – que foi finalizado em 2003 e permitiu que missões militares lideradas pela UE tivessem acesso às capacidades de planejamento da OTAN e aos ativos comuns – foi projetado para garantir ligações estreitas entre a OTAN e a UE e evitar uma duplicação desnecessária de recursos de defesa europeus. Duas missões *Berlim Plus* foram realizadas nos Balcãs, e a OTAN e a UE coordenaram suas atividades em operações no Afeganistão e em vários pontos críticos na África. Uma cooperação mais extensa entre OTAN e UE no nível político tem sido dificultada em grande parte pelas tensões da UE com a Turquia (na OTAN, mas não na UE) e pela disputa em curso sobre a ilha dividida de Chipre (na UE, mas não na OTAN).

<sup>348</sup> O limite financeiro do MEAP hoje supera os € 12 bilhões (mais € 5 bilhões Fundo de Assistência à Ucrânia), após três aumentos desde 2022.

Herzegovina (€ 40 milhões, em novembro de 2021). Em fevereiro de 2022, na esteira da invasão russa à Ucrânia, a UE empregou pela primeira vez o fundo para fornecer armas a um terceiro país (Ucrânia), destinando um montante inicial de cerca de € 500 milhões, subsequentemente aumentado. Até dezembro de 2024, cerca de € 6 bilhões haviam sido alocados para a Ucrânia sob o MEAP, e uma proposta visa a aumentar o teto para € 20 bilhões por quatro anos. Atualmente, há oito operações militares (e uma civil-militar) da UE ativas que beneficiam de financiamento do MEAP.

### c) Quadro estratégico da política externa da UE

Em 2016, a então alta representante, Federica Mogherini, apresentou ao Conselho Europeu a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE (EUGS), lançada apenas alguns dias após o referendo de saída do Reino Unido da UE. Esse documento descreveu um mundo que está se tornando mais conectado e mais contestado ao mesmo tempo, e, portanto, mais complexo. Ele definiu cinco conjuntos amplos de desafios e oportunidades para a UE, que incluíam dobrar o compromisso da UE com os vizinhos europeus a leste e lidar com a Rússia; repensar a abordagem da UE para o Oriente Médio e o Norte da África; redefinir a relação da Europa com a África; revitalizar parcerias atlânticas; e desempenhar um papel “plenamente desenvolvido” na Ásia. Segundo a EUGS, a UE precisa ser fortalecida como uma comunidade de segurança. Os esforços de segurança e defesa europeus devem permitir que a UE aja autonomamente, ao mesmo tempo que realiza ações em cooperação com a OTAN. Os Estados-Membros precisam dos meios tecnológicos e industriais para adquirir e sustentar essas capacidades que sustentam sua capacidade de agir autonomamente. Embora permaneçam prerrogativas nacionais, a política de defesa e os gastos nessa área requerem um esforço concertado e cooperativo.

Os aspectos da EUGS foram complementados pela Bússola Estratégica da UE, aprovada pelo Conselho Europeu em março de 2022. Ademais, a fim de proporcionar uma opção sustentável para o investimento em infraestruturas mundialmente e para dar resposta ao desafio geopolítico colocado pelo modelo de investimento da China, a UE adotou, em 2021, a Estratégia *Global Gateway*. Para mais informações a respeito da *Global Gateway*, ver subseção mais adiante.

Ademais, a cada cinco anos, dirigentes da UE acordam sobre as prioridades políticas da UE no futuro. Em junho de 2024, o Conselho Europeu adotou a Agenda Estratégica para 2024-2029, que está estruturada em três pilares: uma Europa livre e democrática; uma Europa forte e segura; e uma Europa próspera e competitiva. As prioridades do primeiro pilar incluem: a promoção e a proteção do Estado de Direito; o reforço da resiliência e do debate democráticos; a proteção da sociedade civil e de meios de comunicação social livres e pluralistas; o combate à interferência estrangeira e às tentativas de desestabilização; garantias de que as gigantes da tecnologia assumam a responsabilidade pela salvaguarda dos debates democráticos online; a defesa da Carta das Nações Unidas e a promoção da paz, da justiça e da estabilidade globais; e esforços em prol de um sistema multilateral reformado e mais inclusivo. As prioridades do segundo pilar incluem: apoio contínuo à Ucrânia, incluindo a sua reconstrução e a prossecução de uma paz justa; uma maior preparação e capacidade de defesa da UE e um aumento das despesas e do investimento em defesa; a cooperação com parceiros transatlânticos e a OTAN; a luta contra o crime organizado, a radicalização, o terrorismo e o extremismo violento; o reforço da resiliência, da preparação, da prevenção de crises e das capacidades de resposta para proteger os cidadãos e as sociedades contra diferentes crises, como catástrofes naturais e emergências sanitárias; um processo de alargamento da UE baseado no mérito e com incentivos, a transcorrer em paralelo

com as reformas internas necessárias; uma abordagem abrangente frente à migração e à gestão das fronteiras. As prioridades do terceiro pilar incluem: um mercado único mais profundo, especialmente nos domínios da energia, das finanças e das telecomunicações; esforços significativos de investimento coletivo, mobilizando financiamento público e privado, nomeadamente por meio do Banco Europeu de Investimento e dos mercados de capitais europeus integrados; uma política comercial ambiciosa, robusta, aberta e sustentável; redução de dependências prejudiciais e promoção de cadeias de suprimento estratégicas diversificadas e seguras; melhoria da capacidade em tecnologias-chave do futuro, como inteligência artificial, tecnologias de emissões líquidas zero e semicondutores; transições ecológica e digital, incluindo uma verdadeira união energética e o investimento em tecnologias digitais revolucionárias na Europa; um setor agrícola sustentável e resiliente; a promoção de um ambiente propício à inovação e aos negócios; a cooperação reforçada no domínio da saúde em níveis europeu e internacional; e investimento em competências, formação e educação.

Atualmente, a UE tem dez parcerias estratégicas com países terceiros: Brasil, Canadá, China, Índia, Japão, México, Rússia, África do Sul, Coreia do Sul e Estados Unidos (EUA). A UE também utiliza essa categoria para as suas relações com organizações internacionais e mecanismos como a OTAN, a CELAC, a União Africana e a ASEAN.

A União Europeia atua em diversas organizações internacionais. A Comissão Europeia a representa em organizações e foros como de que é membro, como a OMC, a FAO, o G7 e o G20, ou de que eventualmente participa, como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE

#### d) Desafios recentes e perspectivas para a PESC

Com a guerra da Rússia contra a Ucrânia, a UE vem se posicionando de forma contundente contra Moscou. Assim, vem apoiando diplomaticamente, financeiramente e militarmente a Ucrânia; buscou reduzir sua dependência energética em relação à Rússia; e ofereceu à Ucrânia, assim como à Moldávia, uma clara perspectiva de adesão à UE. Ademais, vem implementando rodadas de sanções contra a Rússia. Em janeiro de 2023, a OTAN e a UE assinaram uma nova declaração comprometendo-se a aprimorar a cooperação frente à agressão da Rússia na Ucrânia e aos desafios emergentes, incluindo a “crescente assertividade” da China, a proteção de infraestruturas críticas, tecnologias disruptivas, mudanças climáticas e “manipulação de informações estrangeiras”. Para alguns na UE, a guerra da Rússia contra a Ucrânia deu um novo impulso para promover a UE como um líder internacional robusto, e o conflito pode fortalecer o impulso da UE para a autonomia estratégica e esforços para fortalecer a credibilidade da PESC.

Levando-se em consideração a adesão da Finlândia à OTAN, em abril de 2023, e a adesão da Suécia em 2024, 23 dos 27 Estados-Membros da UE pertencem a ambas as organizações. Com isso, há analistas que entendem que haverá uma redução das rivalidades e consequente melhora da cooperação entre a OTAN e a UE. Outros, por sua vez, entendem que haverá predominância da OTAN como garantidora da segurança na Europa, o que pode enfraquecer as ambições de se desenvolver uma capacidade de defesa da UE.

Na sequência do ataque do Hamas contra Israel, em outubro de 2023, e dos acontecimentos em curso na Faixa de Gaza, a UE condenou o Hamas; reconheceu o direito de Israel de se defender em conformidade com o Direito Internacional e o Direito Internacional Humanitário; manifestou profunda preocupação com a deterioração da situação humanitária em Gaza. A UE, contudo, tem lutado para forjar uma resposta unificada ao conflito entre Israel e Hamas, evidenciando divergências entre os líderes da organização.

Por fim, autoridades da UE têm considerado maneiras de melhorar o processo decisório da PESC, havendo proposta de eliminação ou de redução do requisito de unanimidade para certas decisões da PESC. Em artigo assinado de forma conjunta, em junho de 2023, os ministros das Relações Exteriores de Alemanha, Bélgica, Eslovênia, Espanha, Luxemburgo, Países Baixos e Romênia defendem um maior uso do voto por maioria qualificada na PESC da UE e sugerem a ampliação do uso de abstenções construtivas.

e) Relações com os Estados Unidos

Ver seção “Relações Estados Unidos-União Europeia”, no tópico sobre os EUA anteriormente neste capítulo.

f) Relações com a Rússia

A UE e a Rússia partilham laços históricos, culturais, científicos e econômicos de longa data. Ambos estabeleceram uma parceria estratégica baseada no Acordo de Parceria e Cooperação (APC), que entrou em vigor em 1997. Na Cúpula UE-Rússia realizada em São Petersburgo, em maio de 2003, foram estabelecidos quatro espaços comuns para uma maior integração, que abrangiam: questões econômicas, incluindo meio ambiente; liberdade, segurança e justiça; segurança externa; pesquisa, educação e cultura. Na Cúpula de Moscou, em maio de 2005, os líderes concordaram em desenvolver os instrumentos para pôr em prática estes espaços comuns. A Cúpula de Khanty Mansiysk, em junho de 2008, estabeleceu as bases para uma parceria reforçada com o lançamento de negociações sobre um novo acordo UE-Rússia. As relações econômicas e comerciais entre a Rússia e a UE eram regidas pelo APC. Ademais, a UE e a Rússia tinham um longo histórico de cooperação em questões de interesse bilateral e internacional: comércio, economia, energia, meio ambiente, pesquisa e educação, cultura, migração, combate à mudança do clima, ao tráfico de drogas e de seres humanos, ao crime organizado transnacional, ao terrorismo, além de esforços em favor da não proliferação nuclear, do Processo de Paz no Oriente Médio, e as interações no âmbito do G8 e do G20.

No entanto, as relações têm sido tensas desde a incorporação da Crimeia pela Rússia, em 2014, e as ações russas desestabilizadoras no leste da Ucrânia. Como resultado da crise de 2014, muitos dos diálogos políticos e mecanismos de cooperação foram congelados e medidas restritivas foram adotadas.

A guerra desencadeada pela Rússia contra a Ucrânia em fevereiro de 2022 foi amplamente descrita como um ponto de virada para a política, a segurança e a economia europeias. Nas semanas que antecederam o ataque russo, o Kremlin demandou uma nova arquitetura de segurança europeia e alegou que o Ocidente manobrou a Ucrânia meramente em uma função anti-Rússia. Nesse sentido, as consequências mais profundas da guerra dizem respeito às relações da Ucrânia com a Rússia e a UE, ao seu lugar na política europeia e às relações entre a Rússia e a UE. Após a invasão russa contra a Ucrânia, a UE suspendeu praticamente todos os programas de cooperação política, cultural e científica restantes com a Rússia.

Desde então, a UE também expandiu seu pacote de sanções em resposta ao ataque militar sem precedentes da Rússia à Ucrânia e à anexação ilegal das regiões ucranianas de Donetsk, Luhansk, Zaporíjia e Kherson. Até dezembro de 2024, a UE impôs catorze pacotes de sanções destinadas a reduzir a capacidade da Rússia de financiar a guerra contra a Ucrânia. Como parte das sanções econômicas, a UE impôs uma série de restrições de importação e exportação à Rússia.

A lista de produtos proibidos destina-se a maximizar o impacto negativo das sanções para a economia russa. As restrições à exportação e importação excluem produtos destinados ao consumo, bem como produtos relacionados a saúde e farmácia, alimentos e agricultura, a fim de não prejudicar a população russa e uma vez que a segurança alimentar e a acessibilidade dos preços são uma prioridade fundamental para a UE. Além disso, a UE, em colaboração com outros parceiros, adotou uma declaração que reserva o direito de deixar de tratar a Rússia como uma nação mais favorecida no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC). Assim, a UE decidiu agir por meio de um conjunto de medidas restritivas que incluem a proibição da importação ou exportação de certas mercadorias. Ademais, a UE e seus parceiros também suspenderam qualquer trabalho relacionado à adesão de Belarus à OMC.

A invasão russa contra a Ucrânia está tendo um efeito disruptivo nos mercados globais. Os preços mundiais de insumos essenciais, como combustíveis e fertilizantes, aumentaram para níveis recordes. Os líderes da UE enfatizam que a Rússia é a única responsável pela crise alimentar global. A guerra também tem causado incerteza sobre a segurança do fornecimento de energia. A Rússia, tradicionalmente um dos principais fornecedores de combustíveis fósseis para a UE, suspendeu o fornecimento de gás natural a vários Estados-Membros da UE. A guerra da Rússia na Ucrânia aumentou as preocupações de longa data sobre a dependência da UE em relação às importações de energia russas, particularmente de gás. A Rússia reduziu substancialmente as entregas via gasodutos para a UE em 2022. Até o final de 2022, o gás encanado da Rússia representava cerca de 9% das importações de gás da UE (contra 40% no início de 2022), embora as importações da UE de gás natural liquefeito (GNL) tenham aumentado um pouco durante o mesmo período. A UE comprometeu-se a eliminar progressivamente as importações russas de combustíveis fósseis antes de 2030. Devido às sanções, a Alemanha, o parceiro comercial mais importante da Rússia na UE, registrou uma queda de 34% nas exportações para a Rússia no primeiro semestre de 2022 em comparação com o mesmo período do ano anterior.

#### g) Relações com o Cáucaso do Sul

A política da Parceria Oriental da UE, iniciada em 2009, abrange seis Estados pós-soviéticos: Armênia, Azerbaijão, Belarus, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. Foi criada para apoiar os esforços de reforma política, social e econômica nesses países com o objetivo de aumentar a democratização e a boa governança, a segurança energética, a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico e social. Todos os países participantes (exceto Belarus, que está suspensa) enviam delegações à Assembleia Parlamentar *Euronest*. Para além do trabalho das comissões competentes em matéria de assuntos externos e comércio internacional, o Parlamento Europeu tem uma delegação permanente para as relações com o Cáucaso do Sul (DSCA, na sigla em inglês), que supervisiona as relações da UE com os três Estados do Cáucaso do Sul no âmbito do Comitê Parlamentar de Associação (PAC, na sigla em inglês) com a Geórgia, do Comitê Parlamentar de Parceria (PPC, na sigla em inglês) com a Armênia e do Comitê Parlamentar de Cooperação (PCC, na sigla em inglês) com o Azerbaijão e acompanha o trabalho do representante especial da UE para o Cáucaso do Sul e para a crise na Geórgia.

A relação mais estreita da UE no Cáucaso Meridional é com a Geórgia. A UE é o maior parceiro comercial da Geórgia, representando cerca de 27% do seu comércio total (2020), e, desde 2016, as bases para a associação política e a integração econômica fundamentam-se no Acordo de Associação UE-Geórgia. Os principais benefícios desta relação incluem uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Profunda (ZCLAA), que abre o mercado da UE às empresas e aos produtos



georgianos, e um regime de isenção de vistos para estadia curta dos cidadãos georgianos no Espaço Schengen desde março de 2017. A Geórgia tem empreendido esforços significativos em termos de alinhamento da sua legislação com as normas da UE. A UE concede anualmente à Geórgia mais de € 100 milhões de apoio técnico e financeiro, centrados no desenvolvimento econômico, na boa governação, na circulação de pessoas e na educação. A Geórgia apresentou o seu pedido de adesão à UE em março de 2022. Em junho de 2022, o Conselho Europeu debateu o pedido e declarou-se pronto a conceder à Geórgia o *status* de país candidato assim que tivessem sido tratadas as prioridades especificadas no parecer da Comissão relativo ao pedido de adesão. O Conselho reconhece as importantes medidas tomadas pela Geórgia no seu processo de reformas e encoraja-a a dar pleno seguimento às prioridades especificadas no parecer da Comissão sobre a adesão, a fim de lhe ser concedido o *status* de candidato. O Conselho salientou, igualmente, a necessidade de aprofundar a cooperação setorial com a Geórgia, com base no reforço da implementação da ZCLAA Geórgia-UE. Em dezembro de 2023, o Conselho Europeu conferiu à Geórgia o status de candidato, porém houve um congelamento do processo de adesão após a aprovação, no país, da “lei de agentes estrangeiros” e, posteriormente, anúncio do governo georgiano de que o processo ficaria paralisado até, ao menos, 2028.

As relações da UE com a Armênia baseiam-se no Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado (CEPA, na sigla em inglês), que foi assinado em novembro de 2017 e entrou plenamente em vigor em 1º de março de 2021. O acordo, que substituiu o Acordo de Parceria e Cooperação (APC) de 1999, aprofundou as relações bilaterais em uma série de áreas, assegurando simultaneamente a compatibilidade com a adesão da Armênia à União Econômica da Eurásia (UEE), liderada pela Rússia. A Armênia foi forçada a rejeitar um acordo de associação com a UE em 2013, após pressão da Rússia. Apesar do APC de 1999, as negociações sobre um acordo reforçado começaram apenas em fevereiro de 2017.

O Azerbaijão não quer um acordo de associação com a UE, mas também resistiu à adesão a organizações lideradas pela Rússia, como a UEE ou a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), preferindo manter uma forte presença no Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e uma forte relação bilateral com a Turquia. Em 18 de julho de 2022, a UE assinou um acordo com o Azerbaijão, expandindo o volume de exportações de gás natural do Azerbaijão para a UE de oito bilhões de metros cúbicos em 2021 para cerca de vinte até 2027.

Depois de quase três décadas à margem do processo de negociação de conflitos de Nagorno-Karabakh, a UE, com o envolvimento de Moscou na Ucrânia, vem posicionando-se ativamente como mediadora no processo de conciliação armênio-azerbaidjano. Em setembro de 2022, combates eclodiram ao longo da fronteira entre a Armênia e o Azerbaijão. Essa escalada foi a mais mortal entre os dois países desde a guerra de seis semanas em 2020. Em 17 de outubro de 2022, o Conselho da UE decidiu enviar 40 especialistas ao longo do lado armênio da fronteira internacional com o Azerbaijão com o objetivo de monitorar, analisar e relatar a situação na região. Essa missão de vigilância da UE<sup>349</sup>, iniciada em 20 de outubro de 2022, representa a primeira presença internacional iniciada por Bruxelas desde o início do conflito em 1988.

---

<sup>349</sup> Entre outubro e dezembro, funcionou a *European Union Monitoring Capacity to Armenia* (EUMCAP), que foi substituída pela *European Union Planning Assistance Team in Armenia* (EUPAT), a qual, por sua vez, deu lugar, em janeiro de 2023, à *European Union Mission in Armenia* (EUMA), já sem autorização do Azerbaijão.

## h) Relações com a Ásia Central

A UE tem envolvimento significativo na Ásia Central, dada a localização geográfica estratégica e o papel crucial da região na conectividade Europa-Ásia, os seus vastos recursos energéticos, o significativo potencial de mercado, bem como o seu papel na segurança regional, nomeadamente à luz da evolução da situação no Afeganistão. A UE e os cinco Estados da Ásia Central celebraram em 2021 os trinta anos do estabelecimento das suas relações diplomáticas. O envolvimento da UE com a região expandiu-se significativamente desde o início dos anos 1990. Em 2007, a UE adotou a sua primeira estratégia para a Ásia Central.

Em 2019, a UE adotou uma nova estratégia para a Ásia Central, que se baseia na evolução positiva da cooperação inter-regional e destaca a crescente relevância estratégica da região para os interesses da UE. A estratégia da UE visa a ajudar a Ásia Central a desenvolver-se como espaço mais resiliente, próspero e interligado. A estratégia define três vertentes prioritárias para o envolvimento da UE:

- 1) parceria com os Estados e as sociedades da Ásia Central para a resiliência: direitos humanos e democracia, segurança, desafios ambientais;
- 2) parceria para a prosperidade: apoio à diversificação económica e ao desenvolvimento do setor privado, promoção do comércio intrarregional e conectividade sustentável; e
- 3) apoio à cooperação regional na Ásia Central.

A nova estratégia da UE também fornece orientações para a preparação da programação da ajuda da UE para o período 2021-2027. A negociação de Acordos de Parceria e Cooperação Reforçados de Nova Geração (EPCAs, na sigla em inglês) com os Estados da Ásia Central pode ser um veículo para forjar uma parceria mais moderna e diversificada, para além de uma agenda limitada a “comércio e ajuda”, e promover a cooperação e a convergência regulatórias em domínios relevantes para os processos de reforma em curso na região.

Em outubro de 2022, foi realizada, em Astana, encontro entre os chefes de Estado da Ásia Central e o presidente do Conselho Europeu. Embora a região seja tradicionalmente considerada como parte da esfera de influência da Rússia, a reunião e o aumento dos esforços de cooperação multilateral, à medida que a Rússia continua ocupada com a invasão da Ucrânia, podem indicar um maior grau de cooperação e relações ocidentais na região. Na conclusão da cúpula, os líderes divulgaram uma declaração conjunta, em conformidade com o quadro da Estratégia da UE para a Ásia Central de 2019. Um tópico significativo de discussão foi o reconhecimento de que os esforços para fornecer ajuda humanitária ao povo afegão precisam ser expandidos devido ao impacto dos desenvolvimentos no Afeganistão sobre a região. Os projetos-piloto da UE em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) oferecem um número significativo de treinamento e educação de mulheres afegãs em universidades no Cazaquistão e no Uzbequistão, bem como em programas especiais no Quirguistão, no Tajiquistão e no Turcomenistão. Em junho de 2023, houve novo encontro entre os líderes, em Cholpon-Ata, no Quirguistão.

## i) Relações com o Oriente Médio e o Norte da África (MENA)

### i. Visão geral

A UE faz-se presente no Oriente Médio e no Norte da África desde 1979, com um crescente número de delegações na região. Atualmente, são 16 delegações europeias, tendo sido a mais

recente instalada no Catar em setembro de 2021. No mesmo ano, foi apontado o primeiro oficial regional de Mídia para o Oriente Médio e Norte da África, responsável por comunicar as prioridades, políticas, posicionamentos e projetos da UE na região, em papel complementar ao das delegações.

A atuação da UE no Oriente Médio e no Norte da África dá-se, de maneira geral, pela promoção de reformas políticas e econômicas. Nesse sentido, a Política Europeia de Vizinhança (PEV) define o estabelecimento de mecanismos de cooperação firmados individualmente com cada país, enquanto a União para o Mediterrâneo (UpM) é o principal mecanismo regional de cooperação com o Oriente Médio.

Entre as relações bilaterais, a mais significativa é a com a Turquia, país que possui candidatura para ingressar na UE em andamento. Além das discussões sobre a entrada do país no bloco, também são relevantes as questões geopolíticas como sua relação com a Rússia e sua postura diante do conflito na Faixa de Gaza, assim como o fato da Turquia ser um corredor importante migratório responsável pela entrada irregular de migrantes e refugiados no leste da UE.

Também faz parte da política externa da UE a busca de um equilíbrio entre as relações próximas com Israel e a cooperação com a Autoridade Nacional Palestina em prol da construção de um futuro Estado palestino na região.

## ii. União para o Mediterrâneo

A UpM é uma organização intergovernamental da qual fazem parte os 27 membros da UE e 16 outros países do Mediterrâneo<sup>350</sup>. A organização foi criada em 2008 como continuação do Processo de Barcelona<sup>351</sup>, iniciado em 1995 como plataforma regional de relacionamento político, econômico, social, diálogo e cooperação no Mediterrâneo. A presidência da organização é dividida entre a UE e a Jordânia desde novembro de 2022. A Comissão Europeia financia 50% do orçamento da organização, sendo a outra metade dividida igualmente entre os membros.

A atuação da UpM dá-se por meio das Reuniões de Oficiais Seniores, que coordena as atividades gerais da organização; de um secretariado estabelecido em Barcelona; do Fórum Regional de Ministros das Relações Exteriores, reunido anualmente desde 2015; das Reuniões Ministeriais Setoriais temáticas; e das Plataformas de Política Regional, que identificam e coordenam a implementação de políticas públicas junto aos ministros.

A oitava reunião do Fórum Regional de Ministros das Relações Exteriores, em 2023, originalmente planejada para rever o progresso da organização em seu aniversário de quinze anos, acabou tendo como foco principal a situação de conflito na Faixa de Gaza. A nona reunião do Fórum, em outubro de 2024, focou-se no processo de reforma da UpM.

## iii. A questão israelo-palestina e o processo de paz no Oriente Médio

A UE possui relações estáveis tanto com Israel quanto com a Autoridade Nacional Palestina, defendendo uma solução de dois Estados, ambos com Jerusalém como sua capital. A UE integra o Quarteto para o Oriente Médio, ao lado da ONU, dos EUA e da Rússia, estabelecido em Madri, em 2002, como parte dos esforços internacionais para resolver o conflito israelo-palestino.

---

<sup>350</sup> Albânia, Argélia, Bósnia e Herzegovina, Egito, Macedônia do Norte, Marrocos, Palestina, Síria (atualmente suspensa), Tunísia e Turquia, sendo a Líbia observadora.

<sup>351</sup> Também chamado de Parceria Euro-Mediterrânea.

A UE possui delegação em Israel desde 1981, tendo um Acordo de Associação firmado em 2000, que cria mecanismos para promover diálogo político regular, liberdade de empreendimento e liberalização de serviços, livre movimento de capital, regras comuns para competitividade e fortalecimento da cooperação econômica e social.

Com a Autoridade Palestina, a relação é fundada nos princípios de responsabilidade mútua, de transparência e de democracia e no compromisso com o estabelecimento de um futuro Estado palestino democrático. A UE possui um mecanismo de apoio aos projetos a Autoridade Palestina, a Estratégia Europeia Conjunta de Apoio à Palestina, que aloca recursos<sup>352</sup> para auxiliar no pagamento de salários de servidores públicos palestinos, pensões e benefícios para famílias vulneráveis, além de fornecer apoio a programas de desenvolvimento para preparar para a condição de Estado nacional.

Com relação à escalada do conflito a partir de outubro de 2023, a UE manifestou-se de forma a condenar o ataque do Hamas, defendendo também que Israel teria o direito de autodefesa em consonância com as normas do Direito Internacional. Em janeiro e abril de 2024, foram aprovadas sanções em desfavor do Hamas e da Jihad Islâmica Palestina, a quem considera grupos terroristas, tendo sido expandidas em abril para atingir também indivíduos e entidades responsáveis por violações graves aos direitos humanos de palestinos da Cisjordânia e em Jerusalém Oriental. A UE defende a libertação de reféns e a pausa humanitária no conflito, de forma a promover um cessar fogo sustentável. Também há colaboração da UE com a população palestina por meio de parcerias com agências da ONU, em especial doação à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês) e apoio local de organizações não governamentais e o Crescente Vermelho. Progressivamente, à medida que avançam ações israelenses no terreno, as relações de diversos países-membros da UE com Israel foram tensionando-se, inclusive na forma de novos reconhecimentos do Estado palestino.

#### iv. Relações com blocos regionais

A UE estabeleceu relações com a OIC em 2005, por iniciativa do então representante da UE, Javier Solana, na esteira de uma crise diplomática entre a Dinamarca e os países de maioria muçulmana, após a publicação de uma caricatura de Maomé no jornal dinamarquês *Jyllands-Posten*. A OIC, por sua vez, abriu missão permanente na UE em 2013.

Às margens da AGNU em 2015, a UE e a OIC firmaram memorando de entendimento para aprimorar diálogo e a cooperação entre as duas instituições. O instrumento passou a estruturar a forma da cooperação entre os blocos, institucionalizada pelo estabelecimento das Reuniões de Oficiais Seniores em 2017 e pelo lançamento de um programa de atividades conjuntas a respeito de observação de eleições, liberdade de crença e religião, cooperação inter-religiosa e direitos das mulheres. Questões recentes discutidas no âmbito da relação UE-OIC envolvem os recentes incidentes de queima de Alcorão em países da UE durante o ano de 2023, assim como ações humanitárias coordenadas conjuntamente pelo Departamento Humanitário da OIC (ICHAD) e o Departamento Humanitário da UE (ECHO), como no Afeganistão, no Sahel, no Chifre da África e a respeito da crise dos *rohingya* em Bangladesh.

A UE também possui ligações com a Liga dos Estados Árabes (LEA), organização intergovernamental estabelecida em 1945 que agrupa todos os países árabes no Oriente Médio e

---

<sup>352</sup> A maior parte dos recursos para a Palestina é direcionada através do PEGASE (Plan Européen de Gestion et d'Aide Socio-Economique), lançado em 2008.

no Norte da África. A cooperação originou-se com o estabelecimento de um Diálogo Estratégico em 2014, pela Declaração de Atenas, e foi estruturada com a assinatura de um memorando de entendimento em 2015. A partir da assinatura do memorando, foram iniciadas reuniões regulares, troca de diplomatas e criados grupos de trabalho para os temas de contraterrorismo, manejo de crises, não proliferação e controle de armas, migração e segurança climática.

Os blocos também cooperam por meio do Programa de Trabalho Conjunto UE-LEA, que engloba atividades como cursos de treinamento em diplomacia euro-árabe, incluindo o programa de verão do Colégio da Europa, aberto a oficiais da UE e da LEA, *experts* e demais pessoas cujo trabalhos seja relevante para o diálogo euro-árabe. Além disso, a LEA se beneficia de projetos financiados pela UE como o *Small Arms and Weapons* (SALW), para o combate do tráfico ilícito de armas de fogo leve; o CT JUST, focado em ações de contraterrorismo; e o projeto Halagat de promoção cultural, em parceria com o Instituto Goethe e o Instituto Cultural Bozar, da Bélgica.

A UE possui quatro delegações na região do golfo Pérsico, uma na Arábia Saudita, responsável também por Bahrein e Omã, uma para os Emirados Árabes Unidos (EAU), uma para o Kuwait e uma para o Catar. As relações entre a UE e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) são baseadas em um Acordo de Cooperação assinado em 1989, que estabeleceu diálogo e cooperação a respeito da relação econômica, mudança climática, energia, meio ambiente e pesquisa.

O principal instrumento de cooperação é o Conselho Conjunto de Ministros das Relações Exteriores, criado pelo Acordo de Cooperação de 1989, responsável pela discussão e execução das ações de cooperação em áreas de interesse mútuo. Em razão da COVID-19 e da crise interna entre seus membros<sup>353</sup>, a cooperação com a União Europeia permaneceu pausada até 2021. Em fevereiro de 2022, o conselho aprovou um plano de cooperação para o período de 2022 a 2027, incluindo a cooperação em segurança regional em razão da, então iminente, invasão da Ucrânia pela Rússia. Em outubro de 2024, foi realizada, em Bruxelas, a primeira cúpula entre UE e GCC, sob o tema "Parceria Estratégica para a Paz e a Prosperidade".

Considerando o CCG como um todo, a região foi o nono maior parceiro comercial da EU em 2022, e a UE foi o segundo maior parceiro comercial do bloco e uma das principais fontes de investimento. A UE manifestou o interesse em retomar as negociações de um acordo de livre comércio entre os blocos, iniciadas em 1990 e paralisadas desde 2008. Em 2023 foram realizados o 5º Diálogo de Comércio e Investimentos dentre o CCG e a UE, e o 7º Fórum de Negócios entre os blocos.

Os países do CCG também são beneficiários de programas financiados pela EU como o Erasmus+<sup>354</sup>, o Prêmio Chaillot para atividades de direitos humanos nos países do CCG, o projeto de reforço de diálogo político e cooperação e a rede UE-CCG de tecnologia de energia limpa.

#### v. Relações com a Arábia Saudita

Além da relação dentro da CCG, a UE e a Arábia Saudita relacionam-se bilateralmente, amparadas pelo Acordo de Cooperação de 2021, que estabelece bases para a cooperação política e técnica. A UE é o segundo maior parceiro comercial da Arábia Saudita, sendo responsável 14,4% do volume total de comércio da monarquia árabe, ficando atrás apenas da China. A Arábia Saudita,

---

<sup>353</sup> Em 2017, a Arábia Saudita, os EAU e o Bahrein, entre outros países, cortaram relações com o Catar, acusando o país de apoio a grupos terroristas.

<sup>354</sup> Programa de estudo no exterior para jovens e acadêmicos.

por outro lado, é o 17º maior parceiro comercial da UE, importando principalmente máquinas e exportando petróleo e petroquímicos.

Em termos de investimentos, a UE investe em setores estratégicos estabelecidos pela *Saudi Vision 2030*, a estratégia de desenvolvimento estabelecida pelo governo saudita, tais como a construção de linhas de metrô em Riade, projetos relativos à produção de energia limpa e proteção do meio ambiente, promoção de turismo e cultura, construção civil, investimentos em maquinário industrial e na indústria farmacêutica. Em outubro de 2023, a Arábia Saudita e a UE emitiram declaração conjunta sobre a realização do Fórum de Investimento Saudita-UE, identificando como áreas prioritárias para investimento: energia sustentável, tecnologia da informação e comunicação, matéria prima crítica e empreendedorismo.

#### vi. Relações com o Paquistão

As relações entre UE e Paquistão estão estruturadas pelo Plano Estratégico de Engajamento UE-Paquistão, assinado em 2019, e pelo Acordo de Cooperação em Parceria e Desenvolvimento, de 2004. A atuação da UE junto ao Paquistão dá-se principalmente pela vinculação das relações comerciais entre o bloco, destino de cerca de 35% das exportações do país sul-asiático, e pela promoção de reformas em setores como democracia e direitos humanos. Nesse sentido, o Paquistão faz parte do esquema SGP+<sup>355</sup> da UE, que oferece um regime de comércio preferencial associado a incentivos a países vulneráveis implementarem reformas em direitos humanos, direitos trabalhistas, boa governança, proteção ambiental e mudança do clima.

O Paquistão e a UE também possuem cooperação em segurança, contemplando diálogos anuais sobre o combate ao terrorismo, a não proliferação e o desarmamento e conversas militares diretas. Também se inclui nessa esfera a questão migratória, particularmente a permanência de milhões de refugiados afegãos, que UE defende que sejam reintegrados a seu país de maneira ordenada e em concordância com o Direito Internacional.

O Paquistão também é um dos dez países mais beneficiados pelo programa Erasmus Mundus de educação, além de já ter recebido € 1,3 bilhão da UE para o combate à pobreza.

#### vii. Relações com o Irã

A atual relação da UE com o Irã é focada em dois eixos principais: a questão nuclear, com destaque para as negociações de retorno ao cumprimento das regras do JCPOA<sup>356</sup>, e as críticas às violações aos direitos humanos no país, tendo o Conselho da UE emitido, em dezembro de 2022, um relatório com uma série de conclusões críticas focadas principalmente nesses temas. Ainda assim, a postura oficial da UE defende uma abordagem balanceada, com cooperação em áreas de interesse e críticas quanto às divergências.

---

<sup>355</sup> O SGP+ é um desdobramento da aplicação do Sistema Geral de Preferências (SGP) pela União Europeia. Enquanto o SGP padrão é destinado a países de baixa e média-baixa renda e oferece a remoção parcial ou total das tarifas aduaneiras em dois terços das linhas tarifárias, o SGP+ é um regime especial de incentivo para o desenvolvimento sustentável e boa governança, que reduz essas mesmas tarifas para 0% para países vulneráveis de baixa e média-baixa renda que implementam 27 convenções internacionais relacionadas a direitos trabalhistas e humanos, proteção ambiental e climática, e boa governança.

<sup>356</sup> O JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*) é o acordo assinado pelo Irã, pela UE e pelo chamado P5+1 (os cinco membros permanentes do CSNU e a Alemanha) para permitir a produção de energia nuclear pelo Irã de forma segura, removendo as sanções aplicadas ao país.

Quanto à questão nuclear, apesar das alegações de descumprimento dos compromissos do JCPOA por parte do Irã, a UE mantém-se favorável ao retorno da plena efetividade do acordo, sendo crítica do abandono por parte dos EUA durante o governo Trump. Nesse sentido, além de defender o retorno do aliado americano e o cumprimento por parte de sua contraparte persa, a UE apoiou a criação do INSTEX<sup>357</sup>, um mecanismo especial de facilitação do comércio entre a Europa e o Irã, estabelecido em 2019 e encerrado em 2023, com o propósito de realizar transações não dolarizadas e fora do sistema SWIFT, evitando sanções norte-americanas. Apesar do apoio às negociações no JCPOA, a UE não possui, atualmente, delegação própria no Irã, sendo sua relação com o Teerã coordenada pela divisão de ação externa da UE.

Também impacta negativamente as relações entre o Irã e a UE o fornecimento iraniano de armamentos e *drones* à Rússia para uso militar na Ucrânia, tendo o bloco aplicado sanções a indivíduos e entidades envolvidas na entrega do material à Rússia. De forma semelhante, as alegações de violações aos direitos humanos também levaram a UE a adotar diversas rodadas de medidas restritivas em desfavor dos responsáveis.

#### viii. Relações com a Turquia

A Turquia possui grande relevância para a UE, sendo candidata à entrada no bloco desde 2005, parceira estratégica em temas como clima, migração, segurança, contraterrorismo e economia, além de também fazer parte da UpM. As relações entre a Turquia e a UE datam de 1959, tendo ambos firmado pouco tempo depois, em 1963, o Acordo de Associação de Ancara, que previu o estabelecimento futuro de uma união aduaneira.

Em termos econômicos, a Turquia é o sétimo maior parceiro comercial da UE, com uma relação comercial pautada em três grandes acordos: a união aduaneira; um acordo de livre comércio de carvão, ferro e aço, firmado em 1996<sup>358</sup>; e um de comércio preferencial de produtos agrícolas, de 1998. Desses três, a união aduaneira, efetivamente criada em 1995, teve o maior impacto: sua pauta, limitada a bens industriais, é responsável pela maior parte do comércio bilateral. Desde sua implementação, o comércio entre a Turquia e a UE quadruplicou, tendo o acordo também sido responsável pela integração da Turquia nas cadeias europeias de produção.

A relação política turco-europeia vem deteriorando diante do que a UE percebe como um retrocesso democrático na Turquia, somado a impasses com relação a questões migratórias e às posturas de Ancara diante das guerras na Ucrânia e em Gaza. O processo de adesão turco ao bloco europeu encontra-se oficialmente paralisado desde 2018 por decisão do Conselho Europeu, que citou como fundamentos para tanto o retrocesso na democracia, em direitos humanos e na independência do Poder Judiciário. Mesmo antes da paralisação oficial, as negociações já estavam em empasse pelo fato de Ancara não reconhecer a República do Chipre como Estado soberano, nem permitir o comércio direto entre o Chipre e a Turquia.

No que diz respeito à guerra na Ucrânia, o não alinhamento de Ancara às sanções europeias causa problemas à UE em razão da união aduaneira de bens industriais, que possibilita à Turquia reexportar equipamento bélico adquirido da UE, subvertendo as sanções aplicadas a Moscou. Em

---

<sup>357</sup> O INSTEX (*Instrument in Support of Trade Exchanges*) tinha como sócios originais a França, a Alemanha e o Reino Unido, sendo esse grupo posteriormente expandido para contemplar Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Países Baixos e Suécia.

<sup>358</sup> O acordo de livre comércio de carvão, ferro e aço foi, na realidade, firmado originalmente entre a Turquia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

razão das preocupações europeias, a Turquia introduziu restrições à reexportação de bens sujeitos a sanções pela UE.

Também é um ponto de discordância o apoio de Ancara ao Hamas no âmbito do conflito na Faixa de Gaza. Embora a UE colabore com grupos palestinos, a postura do bloco é firmemente contrária ao Hamas, tendo inclusive imposto sanções ao grupo palestino.

Por fim, no tocante à questão migratória, o número de migrantes irregulares para a UE vindos da Turquia aumentou em 34% em 2023, se comparado com 2022, chegando esses migrantes principalmente a ilhas gregas ou via Bulgária. A UE tenta evitar a passagem de imigrantes da Turquia para o território de seus Estados-Membros financiando iniciativas como o Mecanismo da UE para Refugiados na Turquia, que fornece assistência humanitária, educação, manejo da migração, infraestrutura municipal e apoio socioeconômico. A despeito da cooperação com a União Europeia, em março de 2020, Ancara suspendeu as ações de retorno de migrantes ilegais à Turquia em razão da pandemia de COVID-19, decisão esta que a UE vem tentando reverter sem sucesso.

#### j) Relações com a China

A UE e a China representam duas das três maiores economias do mundo. A China é atualmente o segundo maior parceiro comercial da UE, atrás dos EUA, e a UE é o maior parceiro comercial da China<sup>359</sup>. Ambas as partes estão comprometidas com uma parceria estratégica abrangente.

A política da UE para a China é definida pelos “Elementos para uma nova estratégia da UE para a China” e pelas “Conclusões do Conselho sobre a Estratégia da UE para a China”, que foram revistos, em 2019, na *UE-China Strategic Outlook*. A UE e a China realizam regularmente debates bilaterais e um diálogo estratégico anual para discutir as relações bilaterais com foco em política externa e de segurança, em nível de alto representante e de vice-presidente da Comissão Europeia do lado da UE, e de conselheiro de Estado dos Negócios Estrangeiros do lado chinês.

Nos últimos anos, as relações bilaterais UE-China deterioraram-se, principalmente em razão de um número crescente de fatores desestabilizantes (as contramedidas da China às sanções da UE sobre direitos humanos, coerção econômica e medidas comerciais contra o mercado único e o posicionamento da China sobre a guerra na Ucrânia). No entanto, a UE continua empenhada no engajamento e na cooperação, dado o papel crucial da China na resposta aos desafios globais e regionais. A este respeito, a abordagem da UE em relação à China estabelecida na *UE-China Strategic Outlook*, de 2019, continua a ser válida.

Segundo a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, a China representa para o bloco europeu um parceiro comercial, um competidor econômico e um rival sistêmico. A caracterização foi dada em meio aos objetivos geopolíticos do bloco durante o discurso *State of the Union*, em setembro de 2020, no qual o presidente em exercício da Comissão apresenta as prioridades políticas do bloco para o ano, a cada final de verão. Em consonância com essa visão dupla, em menos de um ano a UE celebrou o encontro *EU-China Summit* (junho e setembro de 2020), lançou um diálogo com os EUA para uma abordagem comum em relação à China na economia internacional (novembro de 2020), e assinou um acordo de facilitação de investimentos com o parceiro asiático (dezembro de 2020).

---

<sup>359</sup> Ou segundo, se a ASEAN for considerada em conjunto.



O Acordo Global de Investimento UE-China (CAI, na sigla em inglês)<sup>360</sup>, proposto em 2013 e concluído em dezembro de 2020, estabelecia altos requisitos de transparência e regras claras de competitividade para os investimentos europeus na China. Em contrapartida, os investimentos chineses tinham “tratamento nacional” no bloco europeu, no que se refere a dar condições idênticas àquelas válidas para os investimentos locais. Ademais, o CAI buscava criar um melhor equilíbrio nas relações comerciais UE-China. No entanto, o ímpeto em torno do CAI revelou-se de curta duração. Após cinco meses da conclusão do seu acordo político, o Parlamento Europeu votou pelo congelamento de sua ratificação em maio de 2021, em meio às denúncias de violação de direitos humanos sobre a população *uigur* no Xinjiang e à troca de sanções contra autoridades de ambos os lados.

Em abril de 2023, Ursula von der Leyen defendeu o conceito de “mitigação de risco” (*de-risking*) na relação da UE com a China, marcando uma diferença retórica mais moderada em relação à política dos EUA de “dissociação” (*decoupling*) no comércio com a China, em áreas principalmente de alta tecnologia. A mitigação do risco da UE significa o estabelecimento de restrições ao comércio de tecnologias altamente sensíveis em que a utilização militar não pode ser excluída ou em que existam implicações para os direitos humanos.

Von der Leyen e o presidente francês, Emmanuel Macron, realizaram, no início de abril de 2023, uma viagem formal à China. Apesar de estarem ao mesmo tempo em Pequim, parte da agenda foi realizada de maneira bilateral. Dois tópicos dominaram a agenda da visita: a guerra na Ucrânia e as relações UE-China. A visita, no entanto, não produziu resultados concretos em nenhuma das questões. Em entrevista concedida em seu avião a repórteres do *Les Echos* e do *Politico*, durante seu retorno à França, Macron afirmou que a Europa deveria ser a terceira grande potência na ordem mundial, juntamente com os EUA e a China. Acrescentou que a Europa não deveria ser arrastada para um confronto entre EUA e China sobre Taiwan e que o grande risco que a Europa enfrenta é que seja apanhada em crises que não são suas, o que a impediria de construir sua autonomia estratégica, justamente agora que tinha desenvolvido mais autonomia desde a pandemia de COVID-19. Ademais, o presidente francês também enfatizou os riscos para a Europa da Lei de Redução da Inflação dos EUA, um plano de subsídio verde de US\$ 369 bilhões, e da dependência excessiva do dólar. Os comentários desencadearam uma grande quantidade de reações negativas, entre elas, uma declaração da aliança parlamentar multipartidária internacional *Inter-Parliamentary Alliance on China* (IPAC), assinada por três europarlamentares, por quinze deputados de legislaturas nacionais de países da UE, inclusive um deputado do partido do presidente francês, e por treze parlamentares do Reino Unido, que observou que as respostas de Macron teriam sido particularmente inoportunas, em meio a exercícios militares em andamento pelos militares chineses no estreito de Taiwan. Houve reações negativas igualmente nos EUA, especialmente entre políticos do Partido Republicano.

Uma visita à China do alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell, que aconteceria em julho, foi cancelada por Pequim, sem motivo oficialmente anunciado. Especula-se que, entre os motivos do cancelamento, estaria anúncio, pelo Conselho Europeu, do início de julho, de que o bloco deveria buscar minerais estratégicos em outras fontes que não a China, dentro da lógica de que o país asiático seria “simultaneamente um parceiro, um competidor e um rival sistêmico”.

---

<sup>360</sup> O anúncio do acordo entre a China e a UE provocou, à época, uma série de críticas por parte dos EUA, pelo fato de não terem sido consultados antes da conclusão política do acordo. O Parlamento Europeu publicou um relatório em que o acordo comercial dos EUA com a China, durante o governo Trump, é mencionado como uma razão para a UE procurar concessões comerciais semelhantes da China.

Em setembro de 2023, houve a retomada do diálogo comercial, com a realização do 10º Diálogo Econômico e Comercial de Alto Nível China-UE, em Pequim, que contou com a presença do vice-presidente da Comissão Europeia e comissário europeu do comércio. Em dezembro, foi a vez da 24ª Cúpula UE-China, também em Pequim, a primeira cúpula presencial desde 2019. O presidente Xi Jinping e o premiê Li Qiang mantiveram reuniões em separado com Charles Michel e Ursula von der Leyen. A UE demandou maior equilíbrio nas relações comerciais, em razão de seu déficit bilateral de quase € 400 bilhões. Ademais, defendeu que a China se engajasse nas discussões de paz conforme proposta da Ucrânia para o conflito russo-ucraniano, trabalhasse para evitar que a Rússia possa contornar as sanções que está sofrendo e parasse de fornecer à Rússia armas letais. As duas partes também trataram do conflito no Oriente Médio, as tensões no estreito de Taiwan e nos mares da China Meridional e Oriental e de questões relacionadas à mudança do clima, aos direitos humanos (especialmente em Xinjiang e no Tibete) e à saúde.

Em abril de 2024, a comissária da concorrência da UE, Margrethe Vestager, afirmou, em uma conferência nos EUA, que a Europa não repetiria o erro cometido com os painéis solares chineses, que inundaram o mercado do bloco, levando empresas à falência. Segundo Vestager, a Europa não permitirá que o mesmo ocorra com carros elétricos, turbinas eólicas e chips. A Comissão Europeia já havia iniciado uma investigação anti-subsídios em relação aos veículos elétricos chineses em 2023, e pretende realizar movimento semelhante em relação às turbinas eólicas. O governo chinês disse-se “preocupado” com as “medidas discriminatórias” da Europa.

Em maio de 2024, o presidente Xi Jinping fez viagem à Europa, visitando a França, a Sérvia e a Hungria. Na França, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen reuniu-se com Xi Jinping para discutir o desequilíbrio comercial entre UE e China, bem como a guerra na Ucrânia e no Oriente Médio.

Em junho de 2024, a Comissão Europeia anunciou a imposição de direitos compensatórios adicionais provisórios de até 38% sobre carros elétricos da China, após investigação sobre subsídios chineses ao setor, que, segundo os europeus acarretam concorrência desleal. A Alemanha, a Suécia e a Hungria criticaram a medida, temendo represálias da China. A tarifa de importação atual é de 10%. Cerca de 37% dos carros elétricos importados pela UE são chineses. As vendas atingiram US\$ 11,5 bilhões em 2023, contra US\$ 1,6 bilhão em 2020. Em agosto, a China abriu consultas com a UE, na Organização Mundial do Comércio (OMC), contra a decisão do bloco de impor sobretaxas aos veículos elétricos. Em outubro, apesar de 12 abstenções e 5 votos contrários, a União Europeia adotou sobretaxas provisórias de até 36% (para além dos 10% aplicados) sobre carros elétricos importados da China, que respondeu com medidas tarifárias e não tarifárias para dificultar as importações de bebidas alcoólicas, especialmente conhaque, europeias.

No início de setembro de 2024, a UE condenou a ação de navios chineses contra embarcações filipinas no mar do Sul da China e demandou o abrandamento das tensões. Em resposta, a China afirmou-se “fortemente insatisfeita com as acusações da UE”, tendo frisado que o bloco não é parte da questão do mar do Sul da China.

#### k) Relações com a Índia

Em 2022, a UE e a Índia completaram 60 anos de relações diplomáticas. As duas maiores democracias do mundo compartilham valores e princípios fundamentais, como liberdade, Estado de direito, direitos humanos e promoção da paz e estabilidade. Uma declaração política conjunta assinada em 1993, seguida pelo Acordo de Cooperação Índia-UE em 1994, expandiu os laços do

pilar da cooperação comercial e econômica e possibilitou o diálogo político e reuniões ministeriais. As relações UE-Índia evoluíram significativamente desde o início das cúpulas anuais no ano 2000. Em 2004, o estabelecimento oficial da parceria estratégica UE-Índia, durante a quinta cúpula, realizada na Haia, aprofundou as relações, incluindo a cooperação em questões regionais, globais e de segurança, relações comerciais e econômicas estreitas e mais de trinta mecanismos de diálogo cobrindo uma ampla gama de questões, como comércio, segurança energia, ciência e pesquisa, não proliferação e desarmamento, combate ao terrorismo, segurança cibernética, combate à pirataria, migração e mobilidade. As relações políticas também são fortalecidas pelas visitas regulares de intercâmbio entre os parlamentares da UE e da Índia. Visitas e contatos pessoais, incluindo reuniões de especialistas e contatos de *think tanks*, intercâmbios acadêmicos e estudantis, atividades culturais, entre outras complementam as múltiplas interações oficiais.

No âmbito de segurança e defesa, a UE e a Índia realizam consultas regulares e buscam cooperação em questões de segurança, como contraterrorismo, cibersegurança, contrapirataria e segurança marítima, não proliferação e desarmamento. Busca-se, entre outros pontos, melhorar a cooperação entre a Força Naval da UE Operação Atalanta (UENAVFOR ATALANTA) e a Marinha Indiana na região do Indo-Pacífico e fortalecer a cooperação em segurança internacional, inclusive entre a Agência da UE para a Cooperação Policial (EUROPOL) e o *Central Bureau of Investigations* da Índia. Os intercâmbios bilaterais e a cooperação incluem visitas mútuas a navios, colaboração na escolta de navios de ajuda humanitária e intercâmbios entre oficiais militares, incluindo o Comitê Militar da UE. O novo Centro de Fusão de Informações – Região do Oceano Índico em Nova Deli (IFC-IOR) foi recentemente vinculado ao Centro de Segurança Marítima – Chifre de África (MSC-HOA) estabelecido pela Força Naval da UE (NAVFOR).

Em termos comerciais, a UE costuma estar entre os três maiores parceiros da Índia. A Índia é o décimo maior parceiro comercial da UE. O comércio de serviços entre a UE e a Índia atingiu € 30,4 bilhões em 2020. Em junho de 2022, a UE relançou as negociações com a Índia para um acordo de livre comércio e iniciou negociações para um acordo de proteção ao investimento e um acordo sobre indicações geográficas. Tanto a Índia quanto a UE têm interesse comum em fortalecer o sistema comercial multilateral baseado em regras, cooperando para enfrentar os desafios enfrentados pela OMC. Para tanto, realizam reuniões bilaterais regulares, abrangendo barreiras comerciais, questões econômicas e regulatórias, entre outros temas. Os diálogos macroeconômicos e financeiros entre UE e Índia confirmaram a crescente importância estratégica e o potencial para uma cooperação e coordenação bilateral mais estreita entre as partes no âmbito dos quadros multilaterais existentes, incluindo o G20. A cooperação também foi intensificada em finanças sustentáveis com a Índia se juntando como membro fundador da Plataforma Internacional de Finanças Sustentáveis, uma iniciativa da UE lançada em outubro de 2019. Em 2022, também foi anunciada a criação do Conselho Conjunto de Comércio e Tecnologia, que se reuniu em nível ministerial, pela primeira vez, em 2023.

Em relação a ciência, tecnologia e inovação, o Comitê Diretor de Ciência e Tecnologia Índia-UE se reúne anualmente para revisar a cooperação científica em diversas áreas, como redes inteligentes, bioeconomia, pesquisa em saúde, ciência polar e sistemas cibernéticos. Diálogos regulares ocorrem também dentro do Grupo de Trabalho Conjunto de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com foco em questões de acesso ao mercado para empresas, questões regulatórias, padronização de TIC e pesquisa e inovação. Além disso, o Diálogo de Segurança Cibernética se concentra na troca de melhores práticas para enfrentar o crime cibernético e fortalecer a resiliência cibernética. Em matéria nuclear, a Índia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) assinaram um acordo de cooperação no campo da pesquisa de

energia de fusão termonuclear em 2009. A Índia é participante do experimento *International Thermonuclear Experimental Reactor* (ITER), uma instalação de reator de fusão nuclear experimental em Cadarache (França), para provar a viabilidade da fusão como futura fonte de energia limpa, segura e sustentável.

Mais recentemente, durante a reunião de líderes da UE e da Índia, realizada em maio de 2021, na cidade do Porto, foram assumidos compromissos na área ambiental com vistas a acelerar a implantação de energia renovável, promover a eficiência energética, colaborar com redes inteligentes e tecnologia de armazenamento e modernizar o mercado de eletricidade, além de compromissos com a promoção do crescimento inclusivo através do comércio, conectividade e tecnologia.

Sobre a guerra na Ucrânia, a posição da Índia quanto à invasão russa, a qual se absteve de condenar nas seis votações realizadas no âmbito da 11ª Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), desagradou a UE. Contudo, até o momento, as críticas europeias ao posicionamento indiano não impediram a continuação da relação e promessas de aprofundamento da cooperação bilateral. A Índia não deixa de expressar sua doutrina de “autonomia estratégica” e de criticar a Europa, como quando o chanceler indiano Subrahmanyam Jaishankar declarou, em junho de 2022, em Bratislava, que: “A Europa deve abandonar o estado de espírito segundo o qual os problemas da Europa são os problemas do mundo, mas os problemas do mundo não são os problemas da Europa”.

#### 1) Relações com o Japão

A UE e o Japão são parceiros estratégicos desde 2001, mantendo reuniões de cúpula anuais desde 1991. Compartilham valores e princípios fundamentais como liberdade, democracia, Estado de Direito, direitos humanos, multilateralismo, comércio livre e justo e ordem internacional baseada em regras. Sendo democracias avançadas e industrializadas, a UE e o Japão têm muitos interesses comuns e cooperam estreitamente entre si em fóruns internacionais e multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a OMC, o G7 e o G20.

O escopo do relacionamento geral ampliou-se nos últimos anos e agora vai muito além do foco anterior relacionado ao comércio das décadas de 1970 e 1980. A parceria estratégica UE-Japão engloba o Acordo de Parceria Econômica Japão-UE (EPA, na sigla em inglês), assinado em 2019, representando um acordo ambicioso e abrangente para estimular o crescimento das partes, e o Acordo de Parceria Estratégica (SPA, na sigla em inglês), primeiro acordo-quadro bilateral entre a UE e o Japão que abrange, além do diálogo e cooperação política, a cooperação em desafios regionais e globais, incluindo meio ambiente e mudança do clima, política de desenvolvimento e alívio de desastres e política de segurança. Além disso, o Japão é o parceiro estratégico mais próximo da UE na região do Indo-Pacífico e um aliado fundamental para a implementação da Estratégia de Cooperação da UE no Indo-Pacífico<sup>361</sup>.

No âmbito de segurança e defesa, a UE e o Japão mantêm diálogo contínuo, incluindo questões sobre cibersegurança, desinformação, espaço exterior, não proliferação e desarmamento e gestão de crises. A Força Naval da UE na Somália, a Operação Atalanta e a Força de Autodefesa Marítima do Japão realizam frequentes exercícios navais conjuntos no golfo de Áden e no mar

---

<sup>361</sup> A UE anunciou a Comunicação Conjunta sobre a estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico em setembro de 2021. O Indo-Pacífico é uma região de potência econômica e de importância primordiais que abriga quase 60% da população mundial, cujos crescentes pesos econômico, demográfico e político o tornaram um ator influente nas relações internacionais e necessário para enfrentar os desafios globais.

Arábico. A UE e o Japão fornecem treinamento e capacitação em segurança marítima e manutenção da paz para parceiros no Sudeste Asiático e na África, inclusive por meio do projeto *Critical Maritime Routes Indian Ocean (CRIMARIO)*<sup>362</sup> da UE. No início de novembro, de 2024, a UE e o Japão acordaram uma parceria de segurança e defesa, incluindo exercícios militares conjuntos, tratamento de questões cibernéticas e aeroespaciais e intercâmbios entre as indústrias de defesa.

Em termos comerciais, a UE e o Japão representam quase um quarto do produto interno bruto (PIB) mundial. A UE é o terceiro maior parceiro comercial do Japão, e o Japão é o sétimo maior parceiro comercial da UE. Os bens manufaturados dominam o comércio bilateral. A implementação do EPA promoveu aumento significativo do comércio entre as partes, além de abrir os mercados de contratos públicos e de serviços, em particular serviços financeiros, comércio eletrônico, telecomunicações e transporte, e de garantir proteção a investimentos. A rede de negócios entre as partes é mantida por meio de iniciativas, como o Centro de Cooperação Industrial UE-Japão, a Mesa Redonda de Negócios UE-Japão e o Conselho Empresarial Europeu (EBC, na sigla em inglês).

Sobre questões ambientais, ambos lançaram, em 2021, a Aliança Verde Japão-UE com vistas a acelerar a transição de ambas as economias para se tornarem neutras em termos de emissões de carbono, circulares e eficientes em termos de recursos nas próximas décadas. As duas partes concordaram em fortalecer a cooperação na proteção do meio ambiente, a conservação da biodiversidade e o combate à mudança do clima. A UE e o Japão trabalham em estreita colaboração para acelerar a transição para a neutralidade climática até 2050, além de cooperarem em fóruns internacionais e no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), para promover a cooperação global para mitigar as alterações climáticas. O EPA também inclui um parágrafo sobre a cooperação entre UE e Japão na implementação do Acordo de Paris. Além disso, a UE e o Japão cooperam numa série de questões energéticas, incluindo a descarbonização dos seus sistemas energéticos, a promoção das energias renováveis, do hidrogênio, da reforma do mercado de eletricidade e dos mercados de gás natural liquefeito.

O Japão e a UE assinaram, em 2019, a Parceria sobre Conectividade Sustentável e Infraestrutura de Qualidade, para ações em energia, digital, transporte e conexões entre pessoas. Trata-se da primeira parceria de conectividade da UE com um terceiro país. Em 2022, foi assinada a Parceria Digital Japão-UE, para cooperar em conectividade internacional segura, infraestruturas de dados verdes e regulamentação digital, sendo o Japão o primeiro país parceiro com o qual a UE concluiu uma parceria digital.

Em relação à guerra na Ucrânia, além da imposição de sanções à Rússia, ambas as partes oferecem auxílio econômico à Ucrânia.

#### m) Relações com a ASEAN

A Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi a primeira entidade a estabelecer laços informais com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês)<sup>363</sup>, em 1972. As relações CEE-ASEAN foram formalizadas em 1977 e institucionalizadas com a

---

<sup>362</sup> Projeto da UE em rotas marítimas críticas no Indo-Pacífico. O CRIMARIO I teve duração de 2015 a 2019, e o CRIMARIO II foi iniciado em abril de 2020.

<sup>363</sup> A ASEAN é composta por dez países: Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã.

assinatura do Acordo de Cooperação ASEAN-CEE em março de 1980. Em dezembro de 2020, a 23ª Reunião Ministerial UE-ASEAN elevou a Parceria de Diálogo UE-ASEAN a uma Parceria Estratégica, e, na Conferência Pós-Ministerial da ASEAN-UE, de agosto de 2022, no Camboja, foi adotado o Plano de Ação para Implementar a Parceria Estratégica UE-ASEAN (2023-2027). A ASEAN e a UE são parceiros estratégicos com um interesse comum em uma região pacífica, estável e próspera, onde o Direito Internacional e a ordem internacional baseada em regras são respeitados e mantidos, e onde a paz, a segurança e a estabilidade são mantidas, inclusive por meio, entre outros, da promoção e proteção dos direitos humanos, como igualdade de gênero e liberdades fundamentais.

No âmbito de segurança e defesa, a UE e a ASEAN cooperam em muitas áreas não tradicionais, como segurança marítima, prevenção de conflitos, mediação e reconciliação, gestão de crises, crime organizado transnacional, contraterrorismo, cibersegurança e não proliferação. A UE é membro fundador e ativo do Fórum Regional da ASEAN (ARF, na sigla em inglês), que visa a promover o diálogo construtivo e a consulta através do reforço da confiança e da diplomacia preventiva na região da Ásia-Pacífico, com vistas a garantir a paz, a prosperidade e a estabilidade na região. Além disso, em 2012, a UE tornou-se a primeira organização regional a aderir ao Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (TAC), um marco importante que impulsionou o envolvimento político e de segurança da UE com a região.

Em termos comerciais, a UE é o terceiro maior parceiro comercial da ASEAN, representando cerca de 10,6% do comércio da ASEAN, e o segundo maior investidor da ASEAN. Enquanto isso, a ASEAN, como um todo, é o terceiro maior parceiro comercial da UE fora da Europa, com o comércio bilateral de bens e serviços atingindo € 189,47 bilhões em 2020. Em março de 2017, a UE e a ASEAN concordaram em dar novos passos em direção da retomada das negociações de um acordo entre as regiões. A UE já concluiu as negociações de acordos de livre comércio com Singapura e Vietnã e está negociando acordos com outros países da ASEAN, notadamente a Indonésia e as Filipinas.

A UE é um importante parceiro de desenvolvimento da ASEAN e o maior doador para o Secretariado desta organização, com mais de € 250 milhões em doações para apoiar a integração regional no Sudeste Asiático. Os programas de cooperação para o desenvolvimento regional concentram-se principalmente na conectividade por meio da integração econômica e comercial sustentáveis; mudança do clima, meio ambiente e gestão de desastres; diálogo político abrangente UE-ASEAN em áreas de interesse comuns; ensino superior e mobilidade estudantil na ASEAN; e a eliminação da violência contra mulheres e meninas e apoio aos direitos e oportunidades das trabalhadoras migrantes. A ASEAN está contemplada na estratégia *Global Gateway*<sup>364</sup> da UE com um pacote de investimento de € 10 bilhões para desenvolver infraestrutura de qualidade de acordo com padrões internacionais, centrando-se na transição ecológica e na conectividade sustentável nos países da ASEAN.

O Diálogo de Alto Nível ASEAN-UE sobre Desenvolvimento Sustentável, iniciado em 2017, serve como uma plataforma política para intercâmbios em uma ampla gama de áreas de cooperação. A segunda edição do diálogo, realizada em Bruxelas em 2020, destacou a necessidade de uma cooperação reforçada para enfrentar os desafios globais da mudança do clima e da degradação ambiental. Em 2021, a ASEAN e a UE concluíram as negociações sobre o Acordo Abrangente de Transporte Aéreo ASEAN-UE (AE CATA, na sigla em inglês). O AE CATA é o

---

<sup>364</sup> *Global Gateway* é um plano internacional de investimentos em infraestrutura lançado pela UE em dezembro de 2021, que visa a mobilizar até 300 bilhões de euros em investimentos entre 2021 e 2027 para apoiar uma recuperação global sustentável, considerando as necessidades dos parceiros e os próprios interesses da UE.

primeiro acordo de transporte aéreo bloco a bloco do mundo e visa a fortalecer a conectividade e o desenvolvimento econômico entre os 37 Estados-Membros da ASEAN e da UE.

Em relação a questões regionais e internacionais, na Declaração Conjunta da Cúpula UE-ASEAN 2022, as partes reafirmam a importância de manter e promover a paz, a segurança, a estabilidade, a proteção e a liberdade de navegação e sobrevoo no mar da China Meridional, de acordo com o Direito Internacional, esboçam preocupação com a situação de crise em Myanmar e, em relação à guerra na Ucrânia, lamentam veementemente a agressão da Rússia contra a Ucrânia, destacando que a maioria dos membros condena a guerra.

#### n) Relações com a África

A Parceria África-UE é o canal político formal para as relações do bloco europeu com a União Africana (UA), parceira política da UE a nível continental. A UE mantém delegação junto à UA desde 2008. O mecanismo de diálogo formal é a Cúpula UE-África, sem periodicidade estabelecida: a primeira foi realizada em 2000, e as seguintes, em 2007, 2010, 2014, 2017 e 2022. Como arcabouços de cooperação, mencionam-se a estratégia conjunta África-UE, adotada em 2007; e o Acordo de Samoa, que engloba os países do ACP (África, Caribe e Pacífico), foi assinado em novembro de 2023 e deverá vigor por vinte anos, a partir de sua entrada em vigência provisória em 1º de janeiro de 2024. O Acordo de Samoa substitui o Acordo de Cotonou, de 2000, que esteve em vigor por mais de vinte anos (sua vigência, que iria até 2020, foi estendida em mais de uma ocasião e se concluiu em 31 de dezembro de 2023).

Em 2020, a Comissão Europeia e o Serviço Diplomático Europeu publicaram o documento “Rumo a uma Estratégia Abrangente com a África”, com cinco áreas-chave: transição verde e acesso à energia; transformação digital; crescimento sustentável e empregos; paz, segurança e governança; e migração e mobilidade. Além disso, o Conselho da UE adotou três estratégias regionais para o Chifre da África (2011), para o Sahel (2011) e para o golfo da Guiné (2014), a fim de tratar de questões humanitárias, prover assistência ao desenvolvimento, conter o extremismo e combater o terrorismo, a pirataria e várias modalidades de tráfico ilícito.

Na sexta Cúpula UE-África, em fevereiro de 2022, em Bruxelas, os líderes africanos e europeus adotaram uma “visão conjunta” para 2030, que inclui um pacote de investimento África-Europa de € 150 bilhões; o fornecimento de 450 milhões de doses de vacina para a África; cooperação reforçada para a paz e a segurança; e parceria aprimorada de migração e mobilidade; além de compromisso com o multilateralismo centrado na ONU, no contexto de uma ordem internacional baseada em regras.

Em janeiro de 2023, o Conselho Europeu prorrogou o mandato da Missão de Reforço das Capacidades da UE no Mali (EUCAP Sahel Mali) até 31 de janeiro de 2025, com orçamento de € 73 milhões até 2024. À luz da situação volátil no Mali, o Conselho Europeu também decidiu adaptar o mandato da missão de modo a ter em consideração a situação política e de segurança no país, com redistribuição das forças de segurança interna para o norte e o centro do Mali. A UE também mantém missões militares e civis em outros países do Sahel, na República Central Africana (RCA), em Moçambique, na Somália e na Líbia.

Em dezembro de 2023, a UE e o Quênia assinaram um Acordo de Parceria Econômica, que dará livre acesso ao mercado europeu para produtos quenianos, reduzirá gradualmente durante 25 anos as tarifas aplicadas pelo Quênia a produtos europeus e promoverá oportunidades para fluxos de investimentos.

o) Relações com a América Latina e o Caribe

A parceria birregional é antiga, remontando ao diálogo de San José de 1984, com países da América Central, que se tornou um marco no apoio da UE ao processo de paz na região. O diálogo com o Grupo do Rio começou já em 1986 e foi institucionalizado em 1990. A UE e a América Latina e Caribe (ALC) realizaram nove cúpulas, começando com o Grupo do Rio e o Grupo de San José, em 1999 e, desde 2013, com a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

<b>Edição</b>	<b>Principais pontos</b>
1ª Cúpula UE-ALC Rio de Janeiro (Brasil) 29 de junho de 1999	Teve como objetivo fortalecer os vínculos de entendimento político, econômico e cultural entre as duas regiões para o desenvolvimento de uma parceria estratégica. A Declaração do Rio trouxe três dimensões estratégicas para esta relação: - um diálogo político; - relações econômicas e financeiras sólidas baseadas numa liberalização abrangente e equilibrada dos fluxos comerciais e de capitais; e - uma cooperação mais dinâmica e criativa nos campos educacional, científico, tecnológico, cultural, humano e social.
2ª Cúpula UE-ALC Madri (Espanha) 4 de maio de 2002	Buscou aprofundar os laços birregionais nos setores políticos, econômicos, culturais, educacionais, sociais, tecnológicos e ambientais.
3ª Cúpula UE-ALC Guadalajara (México) 2 de maio de 2004	Teve como tema central a questão social, havendo um o diálogo sobre a redução das desigualdades e o incremento nos níveis de coesão social, com a criação do programa EUROsociAL. Outro ponto de destaque foi a participação de dez países <sup>365</sup> do Leste Europeu que haviam acabado de aceder à UE.
4ª Cúpula UE-ALC Viena (Áustria) 12 de maio de 2006	Centrou-se no aprofundamento dos laços existentes e na inclusão de temas como cooperação para o desenvolvimento e financiamento. Os objetivos eram alcançar uma Área de Livre Comércio Euro-Latino-Americana e criar uma Assembleia Parlamentar Euro-Latino-America (EuroLat).
5ª Cúpula UE-ALC Lima (Peru) 16 de maio de 2008	Procurou renovar o processo de parceria estratégica, levantando questões como o desenvolvimento sustentável, a energia e a mudança do clima. Nesse contexto, o conceito de “Fundação UE-ALC” foi concebido para fortalecer a parceria birregional e aumentar a sua visibilidade.
6ª Cúpula UE-ALC Madri (Espanha) 18 de maio de 2010	Os Chefes de Estado e de Governo de ambas as regiões decidiram formalmente criar a Fundação UE-ALC como um instrumento útil para fortalecer a parceria birregional, coordenar ações e dar maior visibilidade às suas relações, baseando-se na discussão realizada da cúpula anterior.
1ª Cúpula UE-CELAC Santiago (Chile) 26 e 27 de janeiro de 2013	Houve a participação, pela primeira vez, dos Chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe como parte da CELAC. Teve como principal resultado a adoção do Plano de Ação CELAC-UE 2013-2015.
2ª Cúpula UE-CELAC Bruxelas (Bélgica) 10 e 11 de junho de 2015	Sob o tema orientador “Moldando nosso futuro comum: trabalhando juntos para sociedades prósperas, coesas e sustentáveis para nossos cidadãos”, foi adotado o Plano de Ação UE-CELAC 2015-2017.
3ª Cúpula UE-CELAC Bruxelas (Bélgica) 17 e 18 de julho de 2015	Teve como tema “Renovar a parceria birregional para fortalecer a paz e o desenvolvimento sustentável”. Resultado na “Declaração da Cúpula UE-CELAC de 2023” e no “Mapa do Caminho 2023-2025”, um roteiro de eventos birregionais para concretizar os projetos de cooperação e compromissos acordados.

<sup>365</sup> Malta, Chipre, Polônia, Hungria, Tchêquia, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letônia e Lituânia.



Os ministros das duas regiões reúnem-se regularmente<sup>366</sup>, como no encontro de ministros de Relações Exteriores da UE-ALC em 2020, onde ambos os lados se comprometeram a fortalecer a cooperação birregional no enfrentamento da pandemia de COVID-19. Em 2021, o presidente do Conselho Europeu esteve na Cúpula da CELAC, no México, e, em 2022, foi realizada reunião de ministros das Relações Exteriores da UE-CELAC em Buenos Aires, que abriu caminho para uma cúpula birregional a ser realizada em Bruxelas em 17 e 18 de julho de 2023. Dois anos depois de Buenos Aires, em 2024, houve uma reunião informal entre ministros, em Nova York, à margem da AGNU.

Para além das cúpulas e reuniões ministeriais, vale ressaltar uma relevante relação entre os parlamentos. Desde 1974, estabeleceu-se um contato regular entre membros do Parlamento Europeu e pares de parlamentos latino-americanos no âmbito das conferências interparlamentares bienais. Desde 2006, as conferências interparlamentares foram substituídas pela Assembleia Parlamentar Euro-Latino-América (EuroLat), que serve como fórum para debater, monitorar e revisar todas as questões relacionadas à parceria. A EuroLat conta com 150 membros: 75 do Parlamento Europeu e 75 dos parlamentos sub-regionais latino-americanos, incluindo o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), o Parlamento Andino (Parlandino), o Parlamento Centro-Americano (Parlacen), o Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) e os Congressos do Chile e do México. Desde 2006, a EuroLat realizou quinze sessões plenárias ordinárias, a última em julho de 2023.

A UE também tem um forte envolvimento a nível sub-regional. O Acordo de Associação com a América Central, assinado em 2012, é o primeiro acordo “região a região” feito pela UE. O compromisso abrangente da UE com a região do Caribe baseia-se no novo acordo com a Organização dos Estados de África, do Caribe e do Pacífico (OACPS, na sigla em inglês), que substitui o Acordo de Parceria de Cotonou. A UE também mantém relações com outras organizações regionais, como o Sistema de Integração da América Central (SICA), o Fórum do Caribe (CARIFORUM), a Comunidade do Caribe (CARICOM), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Aliança do Pacífico (AP) e a Comunidade Andina (CAN).

A UE mantém relações diplomáticas com todos os 33 países da ALC, com delegações da UE estabelecidas em 26 deles. A UE negociou acordos de associação, comércio ou políticos e de cooperação com 27 dos 33 países, além de ter parcerias estratégicas com Brasil e México, tornando a ALC a região com uma das mais densas redes de laços formais com a UE.

A política externa europeia singulariza quatro sub-regiões na ALC: América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá), CAN (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e o Caribe. O Acordo de Associação com a América Central, assinado em 2012, é o primeiro acordo “região a região” feito pela UE.

As relações com os países da América Central, iniciadas em 1984, ampliaram-se desde então, com a assinatura de um Acordo de Diálogo Político e Cooperação em 2003 e um Acordo de Associação em 2012. O Acordo de Associação tem como objetivo desenvolver uma parceria política abrangendo temas como combate à desigualdade, segurança, desenvolvimento sustentável e liberalização comercial. Produtos industriais, o setor pesqueiro e o comércio agrícola foram os

---

<sup>366</sup> 1ª Reunião Ministerial UE-CELAC, Santo Domingo (República Dominicana), em 25 e 26 de outubro de 2016; 2ª Reunião Ministerial UE-CELAC, Bruxelas (Bélgica), em 16 e 17 de julho de 2018; Reunião informal UE-CELAC, Berlim (Alemanha), em 14 de dezembro de 2020; 3ª Reunião Ministerial UE-CELAC, Buenos Aires (Argentina), em 27 de outubro de 2022; reunião informal de ministros das Relações Exteriores da UE e da CELAC, à margem da AGNU, em setembro de 2024.

principais beneficiados. O capítulo comercial do Acordo de Associação é aplicado, de maneira provisória, desde 1º de agosto de 2013 com Honduras, Nicarágua e Panamá, desde 1º de outubro de 2013 com a Costa Rica e El Salvador e desde 1º de dezembro de 2013 com a Guatemala.

As relações com os países da CAN datam de 1969, ainda como Grupo Andino. O primeiro Acordo de Cooperação foi assinado em 1983, seguido por um Acordo-Quadro de Cooperação em 1993. Em dezembro de 2003, foi concluído o Acordo de Diálogo Político e Cooperação, que ampliou o escopo da cooperação, mas ainda não entrou em vigor. As negociações sobre um Acordo de Associação começaram em junho de 2007 e, finalmente, levaram a um acordo comercial com o Peru e a Colômbia anunciado em março de 2010. O acordo comercial, assinado finalmente em junho de 2012 e ratificado pelo Parlamento Europeu em dezembro de 2012, entrou em vigor provisoriamente com o Peru em 1º de março de 2013 e com a Colômbia em 1º de agosto de 2013. O acordo prevê a liberalização total do comércio de produtos industriais e pesqueiros em dez anos e aumenta o acesso ao mercado para produtos agrícolas. O acordo abrange compras públicas, investimentos, direitos humanos e normas trabalhistas e ambientais. O Equador aderiu ao acordo comercial em 1º de janeiro de 2017. O processo de ratificação do acordo completou-se em outubro de 2024.

A UE mantém relações institucionais com o MERCOSUL desde 1992. Em 1995, assinaram um Acordo-Quadro Inter-regional, estabelecendo um diálogo político regular e estabelecendo objetivos e arranjos para comércio e cooperação econômica. As negociações sobre um Acordo de Parceria, incluindo diálogo político, cooperação e livre comércio, começaram em 1999. Após vinte anos de negociações (exceto entre 2004 e 2010, quando foram suspensas), a UE e o MERCOSUL chegaram a um acordo político sobre o capítulo comercial do Acordo de Parceria em junho de 2019 e sobre as últimas questões pendentes nos capítulos político e de cooperação em junho de 2020. Em dezembro de 2024, foi anunciada a conclusão das negociações do texto do acordo. O documento ainda está pendente de assinatura, para que seja dado início aos trâmites de ratificação.

A relação da UE com os países caribenhos vem da época colonial, com a existência até hoje de territórios ultramarinos. Os principais quadros institucionais que regem a relação são o Acordo de Cotonou, assinado em 2000 com 79 países da África, Caribe e Pacífico (ACP), e o Acordo de Parceria Econômica (APE) UE-CARIFORUM, assinado em 2008. O Acordo de Cotonou foi renegociado e o Acordo pós-Cotonou deveria ter entrado em vigor no início de 2020. Em julho de 2023, o Conselho da UE concordou com a aplicação provisória do acordo, que deverá reger as relações pelos próximos vinte anos. O principal parceiro para o diálogo birregional com a UE é o CARIFORUM. Dos 16 membros da organização<sup>367</sup>, 14 – Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti<sup>368</sup>, Jamaica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago – são membros da CARICOM. Desde novembro de 2012, as relações são regidas pela Estratégia Conjunta de Parceria UE-Caribe (JECS, na sigla em inglês), que fornece uma estrutura para um diálogo e cooperação mais ampla e profunda. A estratégia define cinco áreas prioritárias: cooperação e integração regional; reconstrução do Haiti; mudança do clima e desastres naturais; crime e segurança; e ação conjunta em fóruns birregionais e multilaterais e em questões globais. As relações interparlamentares são uma parte importante dos laços UE-Caribe. Além de reuniões regionais dedicadas e da Assembleia Interparlamentar Conjunta ACP-UE mais ampla, o APE de 2008 estabeleceu um Comitê Parlamentar Misto CARIFORUM-UE para monitorar a implementação do acordo.

---

<sup>367</sup> Os dois membros que não fazem parte da CARICOM são República Dominicana e Montserrat.

<sup>368</sup> O Haiti também assinou o acordo em dezembro de 2009, mas ainda não o aplica, enquanto se aguarda a ratificação pelo seu Parlamento.

Sob a *Global Gateway*, e atuando por meio do formato *Team Europe*<sup>369</sup>, a UE visa a impulsionar investimentos inteligentes, limpos e seguros em infraestrutura física sustentável nas áreas de digital, clima e energia ou transporte e promover ambientes operacionais favoráveis. Isso inclui estruturas regulatórias e investimentos em capacitação de pessoas em áreas como educação, pesquisa e saúde. Pela primeira vez, a região da ALC também terá acesso ao Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Plus (EFSD+, na sigla em inglês). Contribuições importantes dos Estados-Membros da UE complementarão estes instrumentos.

A UE e a ALC estão unindo forças para cooperar em áreas críticas como: desenvolvimento humano e redução de desigualdades; transição verde; transformação digital; economia inclusiva e sustentável; governança democrática, segurança e migração. Especificamente para a região do Caribe, a parceria focará em três áreas: *Green Deal*; resiliência econômica e comércio; e governança, segurança e desenvolvimento humano.

Para além das relações com as sub-regiões, destacam-se, também, quatro países com os quais a UE possui maior proximidade ou pontos específicos, sendo eles México e Brasil, com quem tem Parcerias Estratégicas, Cuba (relançamento do diálogo político em 2016<sup>370</sup>) e Chile (assinatura de um Acordo de Associação em 2002 e atualizado em dezembro de 2023). Em junho de 2023, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen realizou visita à América Latina, tendo passado por Brasil, Argentina, Chile e México.

Também em junho, o alto representante Josep Borrell e a Comissão Europeia adotaram comunicado conjunto que estabelece uma Nova Agenda para as Relações entre a UE e a América Latina e o Caribe, substituindo o marco até então vigente, de 2019. O comunicado propõe uma parceria estratégica mais forte e modernizada, por meio de um maior empenho político, do fomento do comércio e do investimento e da criação de sociedades mais sustentáveis, justas e interligadas graças a investimentos efetuados ao abrigo da *Global Gateway*<sup>371</sup>. A nível birregional, a comunicação propõe um reforço do diálogo entre a UE e a CELAC, com cúpulas mais regulares e

---

<sup>369</sup> A *Team Europe* é composta pela UE, por seus Estados-Membros, por agências de implementação, por bancos públicos de desenvolvimento, pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). A *Team Europe* foi inicialmente criada para garantir uma resposta coordenada e abrangente entre a UE e os seus Estados-Membros à pandemia de COVID-19 e às suas consequências. A nova abordagem tornou-se rapidamente a espinha dorsal do *Global Europe*.

<sup>370</sup> Em 2016, UE e Cuba assinaram o Acordo de Diálogo e Cooperação Política (PDCA, na sigla em inglês), o que representou o relançamento do diálogo político. O PDCA visa ao reforço do diálogo político, à melhoria da cooperação bilateral e ao desenvolvimento de ações conjuntas em fóruns multilaterais. Neste quadro, UE e Cuba promovem suas relações bilaterais e trabalham em questões regionais e globais de interesse mútuo, como as mudanças do clima e o desenvolvimento sustentável. A primeira reunião do Conselho Conjunto, instância ministerial entre UE-Cuba, ocorreu em maio de 2018, em Bruxelas. A segunda reunião foi realizada em setembro de 2019, em Havana. Um Conselho Conjunto informal ocorreu em 20 de janeiro de 2021, de maneira remota devido à pandemia de COVID-19. A terceira reunião do Conselho Conjunto foi realizada em 26 de maio de 2023, em Havana. UE e Cuba reúnem-se regularmente para cinco diálogos políticos estruturados sobre direitos humanos, não proliferação de armas de destruição em massa, controle de armas convencionais, medidas coercitivas unilaterais e desenvolvimento sustentável. O objetivo do PDCA é criar um regime de investimento mais previsível, transparente e não discriminatório para os operadores econômicos aumentarem a sua capacidade econômica, criarem empregos e reforçarem a cooperação na área da facilitação do comércio. No entanto, não estabelece uma área de livre comércio entre as partes. A UE é o primeiro parceiro de cooperação para o desenvolvimento de Cuba. Desde 2008, a UE atribuiu mais de € 200 milhões para apoiar o desenvolvimento do país nas áreas da agricultura sustentável e segurança alimentar, energia renovável e eficiência energética, redução do risco de catástrofes e adaptação às alterações climáticas, desenvolvimento local e cultura e saúde e proteção social. O seguinte diálogo formal sobre direitos humanos foi realizado em Cuba em novembro de 2023.

<sup>371</sup> Na forma de uma “Agenda de Investimento *Global Gateway* UE-ALC” (GGIA, na sigla em inglês).

um mecanismo de coordenação permanente. A agenda menciona esforços para a celebração do acordo com o MERCOSUL.

i. Desenvolvimento humano e redução de desigualdades

O EUROsociAL+ é um programa da Comissão Europeia lançado em 2006 entre a Europa e a América Latina que visa a contribuir para mudanças nas políticas públicas para melhorar a coesão social. Atualmente, o EUROsociAL+ trabalha com mais de 19 países latino-americanos. Tem como objetivo o combate às desigualdades sociais. Com um orçamento global de mais de € 100 milhões, o programa tem apoiado os esforços dos países nesta área, promovendo a reforma das políticas públicas, o diálogo e um papel mais forte da sociedade civil. Durante o período de 2016 a 2022, abordaram-se as desigualdades sociais apoiando reformas de políticas públicas em três áreas concretas: boa governação, políticas sociais e igualdade de gênero. O programa é executado por um consórcio composto pela Fundação Internacional e Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas (FIIAPP), *Expertise France* e o Instituto Ítalo-Latino-Americano (IILA). O consórcio também inclui a Secretaria Centro-Americana de Integração Social (SISCA, na sigla em inglês), com sede no Panamá, e o SICA. Os diálogos iniciais com o Brasil datam de 2016, e, em setembro de 2020, foi estabelecido um roteiro com as ações que seriam apoiadas pelo programa europeu no período 2020-2022. Atualmente, o Brasil tem 40 ações acompanhadas pelo EUROsociAL+ nas áreas de políticas de igualdade de gênero, governança democrática, sociais e ações regionais.

ii. Transição verde e sustentabilidade

A UE é um dos principais provedores de financiamento ao desenvolvimento sustentável e inclusivo para os países da ALC, alocando cerca de € 3,4 bilhões (de um total de € 79,46 bilhões) para programas bilaterais e regionais na região sob o escopo de financiamento do *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument-Global Europe* (NDICI-Global Europe)<sup>372</sup> para o período 2021-2027. Principal programa da UE para sustentabilidade, o EUROCLIMA+, tem apoiado ações ecológicas, climáticas e ambientais há dez anos, juntamente com países parceiros, Estados-Membros da UE e agências da ONU – recentemente expandido para o Caribe. A UE e alguns países da ALC (Chile, Colômbia e Peru) são membros fundadores da Aliança Global sobre Economia Circular e Eficiência de Recursos (GACERE, na sigla em inglês). Iniciativa do *Team Europe*<sup>373</sup>, o Programa Bacia Amazônica visa a melhorar as capacidades dos países amazônicos no combate ao desmatamento e à degradação florestal e fortalecer os papéis das comunidades indígenas e locais nessa luta, inclusive por meio do apoio a cadeias de valor

---

<sup>372</sup> O *Global Europe*, para o período 2021-2027, é o principal instrumento da UE para parcerias internacionais sobre desenvolvimento sustentável, alterações climáticas, democracia, governação, direitos humanos, paz e segurança nos países vizinhos da UE. Ele visa erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável, a prosperidade, a paz e a estabilidade fora da UE. O instrumento unifica doações e garantias, o que permitirá ao bloco promover estrategicamente o investimento público e privado em todo o mundo em apoio ao desenvolvimento sustentável através do EFSD+.

<sup>373</sup> A abordagem *Team Europe* visa a cumprir as prioridades geoestratégicas externas da UE de uma forma visível, transformadora e impactante. Essa abordagem será implementada nos níveis nacional e regional, por meio das chamadas iniciativas voltadas para desafios, como o desmatamento na Amazônia, o crime organizado e o narcotráfico, a desigualdade socioeconômica e a transformação digital.

sustentáveis na agricultura e silvicultura. Esse programa abrange Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

O BEI tem a missão de promover a ação climática, a adaptação e a sustentabilidade ambiental na ALC. Em 2021, o banco forneceu € 742 milhões para onze projetos na ALC. Isso incluiu empréstimos a desenvolvedores de projetos do setor privado no setor de energia renovável, totalizando € 315 milhões. O BEI já investiu mais de € 13,4 bilhões na região. A combinação de diálogo político e de políticas e ações, regionais e nacionais, que abordam desafios compartilhados, cooperação triangular e uso de créditos e instrumentos de *blended finance*<sup>374</sup> são ferramentas importantes para atender às diversas necessidades da região. Outros exemplos de cooperação na área de sustentabilidade é a Aliança Global para as Alterações Climáticas, o *European Fund for Sustainable Development Plus* (EFSD+), o *Latin American Green Bond Fund* (LAGREEN)<sup>375</sup> e o AL-INVEST VERDE<sup>376</sup>.

### iii. Transformação digital

Desde 2021, a UE e a ALC estão diretamente conectadas por meio do EllaLink, cabo submarino de alta velocidade de seis mil quilômetros, cofinanciado pela UE como parte da rede *Building the European Link to Latin America* (BELLA)<sup>377</sup>. Seus *links* terrestres conectam cerca de doze mil instituições de pesquisa e educação e 65 milhões de pessoas. Em março de 2023, foi lançada, dentro das Iniciativas do *Team Europe*, a Aliança Digital UE-ALC para uma transformação digital centrada no ser humano, com o objetivo de alinhar ainda mais as políticas, consolidar a conectividade digital e facilitar parcerias comerciais para soluções digitais inovadoras.

### iv. Pesquisa e inovação

A UE e a CELAC lançaram um Roteiro Conjunto para intensificar a cooperação em pesquisa em áreas de importância estratégica para ambas as regiões. O novo programa *Horizon Europe* está aberto a organizações da ALC e financia projetos que reúnem excelentes ideias de pesquisa. Entre 2014 e 2022, os pesquisadores da ALC participaram de 488 projetos, que receberam uma contribuição de € 1,6 bilhão (mais de € 62 milhões atribuídos diretamente aos cientistas da ALC). São exemplos o desenvolvimento de cobertura 3G acessível para aldeias isoladas na Amazônia e a ajuda à conservação da diversidade de cultivos andinos. Até agora, as Ações Marie Skłodowska-Curie (MSCA da sigla em inglês)<sup>378</sup> atraíram 3.446 pesquisadores e

---

<sup>374</sup> *Blending* abrange o uso estratégico de uma quantidade limitada de recursos de doação para catalisar financiamento adicional para projetos de desenvolvimento.

<sup>375</sup> O LAGREEN é um fundo de obrigações verdes de € 449 milhões liderado pelo governo alemão e implementado pelo *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) e apoiado por contribuições de capital e subvenções do Fundo de Investimento da UE.

<sup>376</sup> AL-INVEST VERDE é um programa de € 33 milhões para apoiar as pequenas e médias empresas na ALC em sua transição para uma economia mais sustentável, verde e circular.

<sup>377</sup> A rede BELLA pretende fortalecer a conectividade entre a América Latina e a Europa, garantindo economia e alta capacidade, rotas mais curtas e estímulo ao compartilhamento de dados na região transatlântica. Com o cabo submarino de telecomunicações direto entre os continentes, passa-se a interconectar as redes GÉANT e RedCLARA, com capacidade suficiente para atender às necessidades das comunidades de pesquisa e educação nas duas regiões.

<sup>378</sup> O Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) é um programa promovido pela Comissão Europeia que tem o objetivo de financiar pesquisadores promissores de qualquer lugar do mundo de todas as áreas de estudo. Lançado em 1996, tornou-se o programa de referência da UE para educação de doutorado e treinamento de pós-doutorado.

funcionários da ALC, enquanto 1.665 bolsistas foram recebidos por organizações nos países da ALC.

#### v. Segurança e justiça

A UE e a ALC cooperam há uma década na luta contra as drogas, por meio do Programa de Cooperação entre a América Latina, Caribe e da UE sobre a Políticas de Droga (COPOLAD)<sup>379</sup> e do Mecanismo de Drogas UE-CELAC. A UE contribui para a segurança e a justiça na ALC através de vários programas, como o *Europe Latin America Programme of Assistance Against Transnational Organised Crime* (EL PAcCTO)<sup>380</sup>, apoia a luta contra o crime organizado transnacional; o Programa Global de Fluxos Ilícitos aborda o tráfico transregional, enquanto o programa EUROFRONT apoia a Gestão Integrada de Fronteiras (IBM, na sigla em inglês). No âmbito da reunião de alto nível das instituições de justiça criminal da América Latina e da Europa, realizada em maio de 2022, foram anunciados a criação da Iniciativa da *Team Europe* sobre Justiça e Segurança na ALC, e o lançamento, em 2023, do EL PAcCTO 2.0, com € 52 milhões para continuar apoiando os países latino-americanos na luta contra o crime organizado transnacional.

#### vi. Comércio e investimentos

O comércio UE-ALC é um importante impulsionador do crescimento econômico em ambas as regiões. A UE é o terceiro maior parceiro comercial da ALC, depois dos EUA e da China, enquanto os países da ALC são o quinto maior parceiro comercial da UE, depois da China, EUA, Reino Unido e Suíça. O comércio bilateral em bens foi de € 285,5 bilhões e o de serviços, € 109,5 bilhões em 2023. Os principais itens da balança de serviços foram transportes, finanças, viagens, seguros e uso de propriedade intelectual. Além disso, a UE é o maior investidor na região ALC, com um estoque de investimento estrangeiro direto (IED) de € 741 bilhões em 2022, enquanto países LAC têm € 137,8 bilhões de estoque de IED na UE considerando 2020. Os investimentos europeus concentram-se em setores estratégicos como energias renováveis e telecomunicações e são importantes impulsionadores de um modelo econômico mais sustentável e digital na região. A UE tem acordos comerciais e de associação com 27 dos 33 países da ALC, incluindo acordos de livre comércio com países da América Central e do CARIFORUM, um acordo comercial multipartidário com três países da CAN (Colômbia, Equador e Peru) e acordos no processo de modernização com Chile (instrumentos assinados em dezembro de 2023) e México. Se o Acordo de Parceria UE-MERCOSUL, que inclui um pilar comercial para o qual foi alcançado um acordo político em junho de 2019, for assinado e ratificado com sucesso, a UE terá acordos abrangentes que regem as relações comerciais com quase toda a ALC, com a exceção de Bolívia, Cuba e Venezuela. A UE e a ALC também colaboram na agenda comercial multilateral. A UE e

---

<sup>379</sup> O COPOLAD é um programa de cooperação delegada financiado pela UE com um orçamento de € 15 milhões e um prazo de execução de quatro anos a partir de fevereiro de 2021. Ancorado nos princípios em que se baseia a nova estratégia da UE em matéria de droga, o programa acompanhará os países da ALC na melhoria das suas políticas em matéria de droga. O objetivo é apoiar o alcance de melhores resultados em relação à promoção e defesa dos direitos humanos, igualdade de gênero, saúde pública, segurança cidadã e outras dimensões do desenvolvimento sustentável.

<sup>380</sup> O EL PAcCTO é um programa de cooperação internacional financiado pela UE que visa a contribuir para a segurança e a justiça na América Latina, apoiando a luta contra o crime organizado transnacional. O EL PAcCTO aborda toda a cadeia de combate ao crime organizado transnacional desde uma perspectiva integral por meio de iniciativas em três componentes: polícia, justiça e penitenciária.

os países da ALC estão empenhados em fortalecer a OMC, que está no centro do sistema de comércio multilateral baseado em regras, e trabalhar juntos para uma reforma da organização.

vii. Direitos humanos e democracia

O respeito pelos direitos humanos, o Estado de Direito, a democracia e outros princípios de boa governança constituem a espinha dorsal da cooperação da UE com a ALC. Entre os interesses do relacionamento nessas matérias estão: promover os objetivos do Plano de Ação da UE sobre Direitos Humanos e Democracia 2020-2024, com atenção especial para combater as desigualdades e para promover o empoderamento de mulheres e meninas; promover os direitos de grupos vulneráveis, incluindo crianças, refugiados, pessoas deslocadas e migrantes, além de indígenas. Para a UE, o envolvimento com organizações da sociedade civil, incluindo associações de mulheres e jovens, é uma dimensão central.

viii. Educação e mobilidade

Mais de um terço dos estudantes da ALC que desejam estudar no exterior vão para a UE. O programa Erasmus+ facilitou o intercâmbio de mais de 16 mil estudantes e funcionários entre os países da UE e da ALC desde 2015. Mais de seis milhões de cidadãos da UE e dos países da ALC vivem e trabalham do outro lado do Atlântico, bem integradas em seus países anfitriões e nas economias para as quais contribuem. Os cidadãos da maioria dos países da ALC podem entrar na UE sem visto.

ix. Fundação Internacional UE-ALC (EULAC)

Criada em 2011, a Fundação Internacional UE-ALC (EULAC, na sigla em inglês) é uma organização internacional que atua como importante ferramenta para o aprofundamento e a dinamização da parceria estratégica birregional. A fundação tem 62 membros: os 33 Estados ALC, os 27 Estados-Membros da UE, o Reino Unido e a própria UE. Os objetivos da EULAC são: contribuir para o fortalecimento do processo de parceria birregional, envolvendo a participação e as contribuições da sociedade civil em todas as suas formas organizadas e de outros atores sociais; promover maior conhecimento e compreensão mútua entre as duas regiões; e melhorar a visibilidade mútua entre as regiões e a própria parceria. Suas atividades visam a fomentar o diálogo intergovernamental, particularmente em cinco áreas temáticas estratégicas: ensino superior e conhecimento; ciência, tecnologia e inovação; pequenas e médias empresas, emprego e competitividade; desenvolvimento sustentável e mudança do clima; e cultura. Ademais, outros temas como gênero e juventude são eixos transversais para todas as suas linhas de ação.

x. III Cúpula UE-CELAC (2023)

Oito anos após a última edição do evento, em 2015, os chefes de Estado e de Governo da UE e os da CELAC reuniram-se em Bruxelas, em julho de 2023, para a terceira cúpula UE-CELAC, sob o tema “Renovar a parceria birregional para fortalecer a paz e o desenvolvimento sustentável”. Os preparativos para a cúpula começaram com a reunião UE-CELAC dos ministros dos Negócios Estrangeiros, realizada em Buenos Aires, em outubro de 2022, que relançou o diálogo político de alto nível entre as duas regiões. Ademais, também como antecedente

importante, o alto representante para a Política Externa e de Segurança da UE, Josep Borrell, e a Comissão Europeia adotaram comunicação conjunta, em junho de 2023, estabelecendo uma nova agenda para as relações entre a UE e os países da América Latina e Caribe, com o objetivo de reforçar e modernizar a parceria estratégica birregional por meio de maior engajamento político e do estímulo ao comércio e investimentos sustentáveis.

Estiveram presentes, em Bruxelas, chefes de Estado e de Governo e ministros das relações exteriores de 60 países, inclusive Miguel Díaz-Canel, presidente de Cuba, e Delcy Rodríguez, vice-presidente da Venezuela. O presidente Lula chefiou a delegação brasileira. Também participaram representantes de outras organizações como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a CAN, a CARICOM, a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), o SICA e de instituições como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Europeu de Investimentos e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras. Representantes da EuroLat e da Assembleia Parlamentar Conjunta ACP-UE também estiveram presentes.

Como resultado da cúpula em Bruxelas, foram adotados dois documentos principais: a “Declaração da Cúpula UE-CELAC de 2023” e o “Mapa do Caminho 2023-2025”, um roteiro de eventos birregionais para concretizar os projetos de cooperação e compromissos acordados.

Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, e Ralph Gonsalves, presidente *pro tempore* da CELAC e primeiro-ministro de São Vicente e Granadinas, copresidiram a cúpula. Segundo Michel, reunir novamente líderes europeus, latino-americanos e caribenhos foi uma oportunidade histórica de renovar e reforçar a parceria estratégica entre as duas regiões, após quase uma década de ausência de diálogo birregional no mais alto nível político. Gonsalves destacou que a declaração, com 41 parágrafos, aborda todas as grandes questões contemporâneas que preocupam ambas as regiões, especialmente assuntos relativos às mudanças do clima, à reforma da arquitetura financeira internacional e ao desenvolvimento sustentável inclusivo, além de temas com raízes na história compartilhada, incluindo as manifestações contemporâneas de legados históricos, como a escravidão e o tráfico de escravos.

Durante a cúpula, destacaram-se temas como o reforço da cooperação em foros multilaterais, a paz e a estabilidade globais, comércio e investimento, pesquisa e inovação, a recuperação econômica após a pandemia de COVID-19, o combate às mudanças do clima e justiça e segurança para os cidadãos. Analistas salientam que, para a UE, o incremento da cooperação econômica e técnica com a América Latina e o Caribe atende a três interesses cruciais: contrabalançar a crescente influência chinesa<sup>381</sup> na região, fortalecer alianças em contexto internacional cada vez mais polarizado e assegurar acesso a recursos estratégicos como lítio<sup>382</sup> e hidrogênio verde.

Um marco da cúpula foi o lançamento da Agenda de Investimento *Global Gateway* para a América Latina e o Caribe. A UE comprometeu-se a investir € 45 bilhões em projetos na região até 2027 em torno de quatro pilares: transição verde justa, transformação digital inclusiva, desenvolvimento humano e resiliência em saúde e vacinas.

Meses antes da cúpula, em março, na Colômbia, também foi lançada a Aliança Digital UE-América Latina, primeira associação digital regional entre os países das duas regiões, com o objetivo de promover o diálogo e a cooperação em ampla gama de questões digitais, como políticas

---

<sup>381</sup> Para muitos países-membros da CELAC, a China é um parceiro confiável; para a UE, o país asiático é “um parceiro, um concorrente econômico e um rival sistêmico”.

<sup>382</sup> Argentina, Bolívia e Chile formam o “triângulo do lítio”, com cerca de 56% das reservas mundiais.



digitais, comércio digital, governança da *internet*, governança de dados, infraestrutura, conectividade, segurança, proteção de dados, inteligência artificial (IA) e outras novas tecnologias digitais emergentes. A aliança estabelece estrutura estratégica tanto para promover a cooperação futura, como para a cooperação digital entre ALC e UE em andamento, que inclui o programa BELLA<sup>383</sup>, os Centros Copernicus, o Centro de Competência Cibernética da América Latina e outros projetos específicos, a exemplo daquele sobre crimes cibernéticos no âmbito do programa EL PAcCTO. Entre as dimensões da cooperação em governo eletrônico, destacam-se a transferência e o intercâmbio de conhecimento sobre cidadania digital, digitalização de serviços e registros públicos, identidade digital, assinaturas eletrônicas e correspondente interoperabilidade. No âmbito da Aliança Digital, também deve ser explorada a cooperação em atividades relacionadas ao espaço exterior, como o acesso a dados de observação da Terra do Copernicus e aplicativos e serviços de navegação por satélite do Galileo/EGNOS. Nesse sentido, a aliança deve explorar a cooperação com a Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE). Além disso, a aliança deve servir como fórum para o desenvolvimento de agenda de investimentos birregional no domínio digital, sustentada pela iniciativa *Global Gateway*, entre outras fontes de financiamento. Em 2023, a cooperação incluiu, entre outras atividades, a extensão do cabo de fibra óptica EllaLink para os países interessados, a implementação de uma Estratégia Copernicus regional, incluindo dois centros de dados regionais do Copernicus no Panamá e no Chile, e o estabelecimento de um Acelerador Digital UE-ALC, com o objetivo de promover a colaboração de várias partes interessadas entre empresas da UE e da ALC, pequenas e médias empresas e *startups* inovadoras.

A questão da guerra na Ucrânia suscitou divergências e um impasse na adoção da declaração final conjunta. Para a UE, era fundamental incluir um parágrafo de repúdio à guerra na Ucrânia, com condenação explícita à agressão russa, mas muitos membros da CELAC, sob o argumento da neutralidade, rejeitam um alinhamento automático ao Ocidente nessa questão. É o caso do Brasil, que apoiou resoluções na AGNU condenando a Rússia pela guerra, mas se opõe a sanções e bloqueios não aprovados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e busca solução pacífica para o conflito, com a mediação de vários países. Ainda assim, os líderes presentes, inclusive os de Cuba e da Venezuela, chegaram a um consenso sobre como abordar o tema na declaração final da cúpula<sup>384</sup>, com a exceção da Nicarágua, que não endossou o documento devido a esse parágrafo.

Com relação ao restante da declaração, os participantes reafirmaram que, trabalhando juntos como parceiros soberanos, são mais fortes para enfrentar crises e desafios dos nossos tempos, como a insegurança alimentar, a pobreza, as desigualdades em ambas as regiões, interrupções nas cadeias globais de suprimentos e o aumento da inflação. Reiteraram que os valores compartilhados nos quais se baseia a parceria permanecem inalterados: sociedades inclusivas, resilientes e democráticas; promoção, proteção e respeito de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, do Estado de Direito e da democracia, incluindo eleições justas, idôneas e transparentes e liberdade de imprensa. Reafirmaram o compromisso com o multilateralismo inclusivo e a cooperação internacional, com base na Carta das Nações Unidas e no Direito

---

<sup>383</sup> O Programa BELLA fornece apoio à interconectividade a longo prazo das comunidades de pesquisa e educação europeias e latino-americanas através do EllaLink, um cabo submarino de seis mil quilômetros. É a primeira conexão para compartilhamento de dados direta, de alta velocidade e segura entre as regiões. Trata-se de iniciativa emblemática da estratégia *Global Gateway* para impulsionar a conectividade inteligente, sustentável e segura nos setores digital, energético e de transportes e para fortalecer os sistemas de saúde, educação e investigação em todo o mundo.

<sup>384</sup> No texto final, não foi usado o termo “agressão” da Rússia à Ucrânia, incluído na quase totalidade das declarações que envolvem apenas a UE.

Internacional, incluindo os princípios da soberania, autodeterminação, não intervenção em assuntos internos dos Estados e o repúdio à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial nas suas relações internacionais. A diplomacia parlamentar foi reconhecida como uma dimensão importante da relação, e os participantes elogiaram o papel construtivo desempenhado pela EuroLat e pela ACP-UE.

Quanto à questão ambiental, os líderes se comprometeram a cooperar para mitigar os efeitos adversos das mudanças do clima e da degradação ambiental, segundo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reafirmando o compromisso coletivo com a meta de manter o aquecimento global abaixo de 1,5°C, assumido na 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês), no âmbito da UNFCCC. Reconheceram que os mais vulneráveis aos impactos das mudanças do clima são os países em desenvolvimento, especialmente os pequenos Estados insulares em desenvolvimento caribenhos, as regiões ultraperiféricas da UE, os países e territórios ultramarinos associados à UE e os países em desenvolvimento sem litoral. Saudaram a criação de um fundo para compensar perdas e danos relacionados à mudança do clima. Além disso, reiteraram o compromisso conjunto, no âmbito UNFCCC, com a implementação plena e eficaz do Acordo de Paris, bem como o compromisso com a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) e o Quadro Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal, e com a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (CNUDC). Enfatizaram a importância do cumprimento do compromisso dos países desenvolvidos de mobilizar US\$ 100 bilhões ao ano para mitigar os impactos das mudanças do clima nos países em desenvolvimento e de duplicar o financiamento para essa adaptação até 2025.

Quanto ao multilateralismo, os participantes enfatizaram a necessidade de melhorar a representatividade e a legitimidade da governança global, manifestando apoio à reforma do sistema ONU, incluindo o CSNU. Comprometeram-se com a plena implementação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio da cooperação e coordenação em foros multilaterais sobre questões de interesse comum, como direitos humanos, direitos laborais, mudanças do clima e perda de biodiversidade, segurança alimentar e energética, o problema mundial das drogas e do crime organizado, migração, saúde, digitalização e tributação.

Quanto à cooperação financeira em prol do desenvolvimento sustentável, os países concordaram em reforçar a colaboração em instituições financeiras internacionais, de modo a garantir adequada representação dos países em desenvolvimento nessas instituições, inclusive os mais vulneráveis, e promover o acesso – sob condições favoráveis e transparentes – aos recursos financeiros necessários para promover a estabilidade econômica, reduzir a dívida externa, melhorar a sustentabilidade da dívida e construir sociedades prósperas e justas. Reconheceram a necessidade de utilizar critérios além do PIB, como a vulnerabilidade à mudança do clima, para determinar a concessão de crédito, para que nenhum país precise escolher entre combater a pobreza e proteger o planeta. Afirmaram o interesse em iniciativas como a Cúpula para um Novo Pacto de Financiamento Global (e seu Pacto de Paris para as Pessoas e o Planeta), a Agenda de Ação de Adis Abeba e a Iniciativa de Bridgetown.

Quanto aos temas de segurança dos cidadãos e justiça social, os países presentes concordaram em consolidar e reforçar as iniciativas de cooperação UE-CELAC nesses aspectos, como a Parceria UE-ALC sobre Justiça e Segurança, para combater crime organizado em todas as suas formas, bem como a corrupção e o a lavagem de dinheiro. Reconheceram a importância do desafio da luta contra grupos criminosos internacionais, especialmente aqueles envolvidos na produção e tráfico de drogas ilícitas, bem como bem como o tráfico de seres humanos e de armas de fogo, especialmente, armas leves e de pequeno calibre (ALPC). Saudaram o trabalho do

Mecanismo de Coordenação e Cooperação em Matéria de Entorpecentes UE-CELAC e declararam o propósito de continuá-lo.

Os líderes enfatizaram que os direitos humanos, entendidos como universais, indivisíveis e interdependentes, continuam a ser as bases da parceria birregional, 75 anos após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e trinta anos após a adoção da Declaração e do Programa de Ação de Viena. Reiteraram o compromisso com a igualdade de gênero, a representação e participação de todas as mulheres e meninas nos processos de tomada de decisão, os direitos dos povos indígenas, os direitos da criança, os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade e os direitos das pessoas de ascendência africana. Reconheceram e lamentaram profundamente o sofrimento incalculável infligido a milhões de homens, mulheres e crianças como resultado do comércio transatlântico de pessoas escravizadas. Salientaram total apoio aos princípios da Declaração e Programa de Ação de Durban e à caracterização da escravidão e do tráfico de seres humanos como crimes contra a humanidade. A CELAC registrou menção ao Plano de Dez Pontos da CARICOM para Justiça Reparatória.

Quanto à cooperação em matéria de saúde, os líderes comprometeram-se a aprofundar a parceria birregional para impulsionar a produção local de vacinas, medicamentos e outras tecnologias de saúde, bem como reforçar a resiliência dos sistemas de saúde, melhorar a prevenção, a preparação e a resposta a emergências de saúde pública, em apoio ao Plano CELAC de Autossuficiência em Saúde. Acompanharam com expectativa o progresso das discussões em curso sobre um novo instrumento juridicamente vinculativo sobre prevenção, preparação e resposta a pandemias no quadro da Organização Mundial da Saúde (OMS), a ser adotado até maio de 2024.

Quanto aos desafios contemporâneos, todos os países, exceto a Nicarágua, expressaram profunda preocupação com a guerra na Ucrânia, apoiaram a necessidade de uma paz justa e sustentável, reiteraram apoio à Iniciativa de Grãos do Mar Negro, aos esforços do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) nesse sentido e a todos os esforços diplomáticos em prol de uma paz justa e sustentável, em linha com a Carta da ONU. Todos manifestaram preocupação com a contínua deterioração da segurança pública e situação humanitária no Haiti e defenderam a continuação das iniciativas sub-regionais, regionais e internacionais para apoiar os esforços liderados pelo Haiti para superar a crise, com o consentimento e a participação das autoridades haitianas. Reafirmaram total apoio à plena implementação do Acordo de Paz de 2016, adotado entre o governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP), bem como o compromisso de avançar nos diálogos com as guerrilhas do Exército de Libertação Nacional (ELN) e outros atores armados. Incentivaram, ainda, o diálogo construtivo entre as partes nas negociações sobre a Venezuela, realizadas na Cidade do México. Com referência à Resolução A/77/7 da AGNU, de novembro de 2022, sobre a necessidade de pôr fim ao embargo econômico, comercial e financeiro imposto contra Cuba, reafirmaram oposição a leis e regulamentos com efeito extraterritorial e apontaram que a designação de Cuba como Estado patrocinador do terrorismo prejudica a atividade financeira internacional.

Por fim, a decisão de passar a realizar as cúpulas a cada dois anos, refletida na declaração final conjunta, reflete o compromisso das duas regiões com a renovação da parceria estratégica de longa data, que tem como fundamentos valores e interesses partilhados e fortes laços econômicos, sociais e culturais. A Colômbia assumirá, pela primeira vez, a presidência pro tempore da CELAC em 2025 e sediará a próxima cúpula birregional.

No contexto da cúpula, a UE também aproveitou a oportunidade para avançar seu relacionamento bilateral com alguns países latino-americanos. A UE assinou memorandos de entendimento sobre energia com a Argentina e o Uruguai e acordo sobre o desenvolvimento

conjunto de matérias-primas críticas com o Chile. Foram registrados avanços nos processos em curso rumo à assinatura do Acordo-Quadro Avançado UE-Chile modernizado e do Acordo Global UE-México. Werner Hoyer, presidente do Banco Europeu de Investimentos, anunciou que já foram assinados 16 contratos no contexto da iniciativa *Global Gateway*, totalizando investimentos de € 1,9 bilhão, como a Plataforma de Financiamento de Hidrogênio Renovável no Chile, bem como um programa destinado a apoiar investimentos verdes de pequena escala no Caribe e projetos de segurança hídrica em toda a região. Também declarou que a instituição planeja investir mais € 5,1 bilhões na ALC e salientou que a UE é o maior investidor e o segundo maior parceiro comercial da região: a UE e a ALC possuem uma das redes comerciais birregionais mais densas do mundo, com um comércio total de bens e serviços de € 369 bilhões em 2022.

Em seu discurso na abertura do evento, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou que um dos primeiros atos de política externa de seu terceiro mandato foi determinar o retorno do Brasil à CELAC, foro em cuja criação o Brasil teve grande participação. Afirmou que, para além dos fundamentais acordos comerciais discutidos à margem do evento, a Cúpula CELAC-UE representa um passo importante na construção de um mundo mais solidário, mais fraterno e menos desigual e clamou por parceria que ponha fim a uma divisão internacional do trabalho que condena a América Latina e o Caribe ao fornecimento de matéria-prima e de mão de obra migrante, mal remunerada e discriminada. Enfatizou a importância dos valores compartilhados entre as duas regiões e salientou que, para a promoção dos valores democráticos e a defesa do Estado de Direito, políticas ativas de inclusão social, digital e educacional são fundamentais, chamando atenção ao fato de que ambas as regiões estão ameaçadas pelo extremismo político, pela manipulação da informação, pela violência que ataca e silencia minorias, e afirmando que não existe democracia sem respeito à diversidade. Elencou os diálogos que refletem a pluralidade de interesses dos países da CELAC, não apenas com a UE mas também com China, Índia, UA e ASEAN. Entre os principais desafios que requerem coordenação dos países das duas regiões, citou ilícitos cibernéticos e desinformação, a precarização do trabalho causada por aplicativos e plataformas, a redução das desigualdades, a erradicação da fome e da pobreza e a necessidade urgente de reforma da governança global, que, em sua configuração atual, perpetua assimetrias de desenvolvimento econômico e social. Quanto à conclusão do Acordo de Parceria MERCOSUL-UE, ressaltou a importância de uma relação comercial justa, sustentável e inclusiva, baseada na confiança mútua e não em ameaças. Quanto à proteção da Amazônia, reiterou o compromisso brasileiro de eliminação do desmatamento até 2030 e recordou as três dimensões inseparáveis do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental, lembrando também que os países ricos ainda não cumpriram o compromisso, assumido em 2009, de destinar US\$ 100 bilhões ao ano para os países em desenvolvimento, como compensação pelo passivo ambiental após a Revolução Industrial. Lamentou, ainda, que a guerra na Ucrânia tenha consumido US\$ 2,24 trilhões, que poderiam ter sido usados para erradicar a fome no mundo.

Para discutir as pendências no Acordo de Parceria MERCOSUL-UE, os ministros das Relações Exteriores do bloco sul-americano e o vice-presidente executivo da Comissão Europeia, Valdis Dombrovskis, reuniram-se à margem do evento e reafirmaram sua determinação em trabalhar para a conclusão do acordo até o final de 2023. Em março de 2023, citando o aumento significativo do desmatamento na Amazônia durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, os europeus propuseram um adendo (*side-letter*) ao acordo comercial MERCOSUL-UE firmado em 2019, com novas exigências na área ambiental, além de penalidades para os países que não alcançarem as metas climáticas do Acordo de Paris. Em reunião à margem da cúpula, o presidente

Lula disse que apresentaria, em breve, uma contraproposta sobre o pedido feito pela UE de um instrumento adicional para tratar das preocupações ambientais.

No plano político, a UE expressou preocupações com a falta de idoneidade, transparência e legitimidade democrática das eleições presidenciais venezuelanas de maio de 2018, ao passo que o Brasil defendeu o diálogo com os venezuelanos e não considera que sanções sejam eficazes para melhorar a situação na Venezuela. À margem da cúpula, um encontro quadrilateral discutiu a democracia na Venezuela. Além dos presidentes Lula, Emmanuel Macron (França), Alberto Fernández (Argentina) e Gustavo Petros (Colômbia), estavam presentes representantes do governo e da oposição na Venezuela, a vice-presidente Delcy Rodríguez e o opositor Gerardo Blyde.

p) *Global Gateway*

A *Global Gateway* é uma iniciativa da União Europeia cujo objetivo oficial é atender às demandas por investimento de outros países e regiões. Lançado em 2021, o programa visa a mobilizar até 300 bilhões de euros em investimentos sustentáveis e de alta qualidade entre 2021 e 2027 em países em desenvolvimento, em regiões como a África Subsaariana e a América Latina e Caribe. O programa objetiva tanto desenvolver parceiros da UE quanto criar oportunidades para o setor privado dos Estados-membros da União Europeia no exterior, mantendo padrões de qualidade trabalhista e ambiental. O escopo do programa está alinhado com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, e envolve as áreas de setor digital, clima e energia, transporte, saúde e educação e pesquisa. As parcerias sob a *Global Gateway* baseiam-se em seis princípios: valores democráticos e padrões elevados; boa governança e transparência; igualdade nas parcerias; infraestruturas verdes e limpas; prioridade à segurança; e catalisação do investimento do setor privado.

É impossível dissociar o lançamento da *Global Gateway* do contexto em que ele se insere. Desde 2013, ano de lançamento da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI), a participação chinesa em investimentos em todo o mundo, especialmente na área de infraestrutura, foi aprofundada. Esse movimento foi facilitado pela retração do investimento da União Europeia no exterior após a Crise de 2008 e com a Crise do Euro em seguida. Como resposta a esse movimento geopolítico chinês, as principais potências ocidentais passaram a desenvolver seus próprios empreendimentos similares, visando a recuperar a presença ocidental no mundo e a conter a sinodependência de diversos países, especialmente no Sul Global. A iniciativa europeia em tela insere-se nesse contexto, assim como a *Build Back Better World*, renomeada para Parceria para Infraestrutura e Investimentos Globais (PGII) do G7, com patrocínio norte-americano.

No escopo da *Global Gateway*, diversos mapas do caminho foram criados para orientar os investimentos em cada uma das regiões abrangidas pelo programa. A *EU-LAC Global Gateway Investment Agenda* (GGIA) é o documento que determina as prioridades estratégicas nos investimentos de países europeus, e instituições políticas e financeiras europeias na América Latina e no Caribe. Os projetos na região têm foco em áreas como cobertura de rede 5G, títulos verdes (“green bonds”) e sistemas de transporte mais sustentáveis.

No Brasil, os projetos incluem o estabelecimento de um corredor verde e digital entre o porto português de Sines e o porto de Pecém, no Maranhão; a implementação de rede telefonia 5G para fortalecer a transformação digital e aumentar a conectividade na Amazônia; a modernização das redes de água e esgoto no estado de Santa Catarina; e o Projeto Paulo Freire II, voltado para combater a fome rural e a extrema pobreza. Esses projetos têm impacto direto na vida de

populações no Brasil, mas também abrem espaço para empresas europeias prestarem serviços no país.

q) Discurso na AGNU em 2024

O presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, caracterizou os três maiores conflitos contemporâneos - as guerras na Ucrânia, em Gaza e no Sudão -, como um “coquetel explosivo” que ameaça a segurança do sistema multilateral. O representante lembrou ter partido de um membro do CSNU a agressão que iniciou o conflito ucraniano, sublinhando o apoio da União Europeia à Ucrânia. Condenou os ataques do Hamas e reconheceu o direito de defesa de Israel, ao mesmo tempo que advogou pelo cessar-fogo em Gaza, em conformidade à decisão da CIJ, e pela solução de dois Estados. Também condenou a escalada das tensões e a invasão israelense no Líbano. Em relação ao Sudão, frisou a magnitude da tragédia humanitária e a participação de atores externos que municiam as partes. Reforçou a necessidade de reformar o Conselho de Segurança da ONU e seu processo decisório, condenando a paralisação do veto e defendendo a inclusão de assentos permanentes para a África e a América Latina. Acerca da agenda de saúde, mencionou as negociações em torno do tratado internacional sobre as pandemias, além de asseverar a desigualdade acerca das tecnologias de vacinas. Evidenciou também o avanço da inteligência artificial, reconhecendo o seu potencial para o desenvolvimento, mas alertando sobre a necessidade de sua regulação, tendo enfatizado as iniciativas da União Europeia sobre a matéria. Salientou, ademais, as relações econômicas da UE com a China e exortou Pequim a não auxiliar a Rússia no conflito ucraniano. Finalmente, ressaltou a necessidade de reforma do sistema de Bretton Woods, incluindo uma reestruturação mais ambiciosa dos direitos especiais de saque no FMI. Em conclusão, enfatizou o caráter multifacetado da solidariedade internacional na governança global, valorizando a cooperação regional e a defesa de um mundo multipolar e das estruturas multilaterais.

r) Discurso na AGNU em 2023

Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, sublinhou o papel fundamental das Nações Unidas na promoção da paz, da cooperação e da solidariedade. Contudo, expressou preocupações com a crise climática, a diminuição dos esforços contra a pobreza e o conflito russo-ucraniano, que intensifica a insegurança alimentar e gera uma crise energética. Michel advogou por um mundo multipolar, destacando a necessidade de mais democracia e respeito aos direitos humanos, enquanto alertou para crescentes tensões e uma perigosa confrontação bipolar. Recordando as palavras do ex-SGONU Dag Hammarskjöld, ressaltou os desafios enfrentados pelo sistema da ONU, defendendo a restauração da confiança, resolução de questões urgentes e respeito à soberania, à integridade territorial e aos direitos humanos. Apesar da guerra em curso na Ucrânia, enfatizou desafios globais persistentes, como a mudança do clima e a pobreza, instando à mobilização de financiamento massivo. Além de solicitar metas mais ambiciosas de energia renovável e eficiência energética, destacou a importância do comércio na luta contra a mudança do clima e na garantia da prosperidade. Michel defendeu um sistema financeiro global mais justo e a partilha de poder decisório na governança global. Por fim, propôs inovações no sistema da ONU, como a maior representatividade de países no CSNU, a maior participação de organismos multilaterais de alcance regional, como a UE, e uma possível modulação do direito do veto nos casos de atrocidades em massa.

s) Discurso na AGNU em 2022

Para o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, a agressão russa à Ucrânia constituiria uma guerra híbrida, na medida em que combina a violência das armas com o “veneno das mentiras”. Segundo ele, o conflito tem como base anseios imperialistas e revisionistas, os quais desconsideram o Direito Internacional, e instam o mundo a escolher entre o respeito às fronteiras e a agressão, entre a cooperação e a ameaça, e entre a ordem baseada em regras e o predomínio do mais forte sobre o mais fraco. Além disso, Michel afirmou que, embora a UE concorde com a política da “uma só China”, não fechará os olhos para as violações de direitos humanos nesse país, especialmente no Xinjiang e em Hong Kong. Em seguida, defendeu a reforma do CSNU, criticando o uso do veto e propondo a suspensão automática de um membro permanente em caso de agressão não provocada e injustificável. Ele também reafirmou o compromisso da UE com o G5-Sahel, com a renegociação do acordo nuclear iraniano, com os direitos das mulheres no Afeganistão e no Irã, e com outras questões, como a solução de dois Estados na Palestina, mudança do clima, a crise energética e o desenvolvimento de um acordo sobre pandemias junto à OMS.

t) Discurso na AGNU em 2021

Em seu discurso, Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, criticou a relação predatória do homem com a natureza e a apontou como causa da pandemia de COVID-19. Em seguida, destacou iniciativas destinadas a reverter a situação, como o apoio ao desenvolvimento de capacidades farmacêuticas em países africanos, a adoção de um sistema de comércio de emissões – *Emissions Trading System* (ETS), criado em 2005 – e a proposta de um tratado sobre pandemias no âmbito da OMS. Em matéria de paz e segurança, Michel criticou o fracasso no Afeganistão e afirmou-se comprometido com os direitos das mulheres em regiões de conflito. Ademais, demonstrou interesse em elevar a autonomia estratégica da UE e, com isso, sua capacidade de influenciar a vizinhança de forma positiva, com menção à *Eastern Partnership* (iniciativa de cooperação com Ucrânia, Geórgia, Moldávia, Armênia e Azerbaijão), às sanções contra Belarus (em razão do autoritarismo de Lukashenko, que, em contrapartida, tem utilizado a questão migratória como arma para desestabilizar o bloco) e ao fortalecimento dos laços com os Balcãs Ocidentais.

## VII. Europa de defesa e geopolítica

### a) Histórico da Política Comum de Segurança e Defesa

O que hoje é a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE) tem origem no Tratado de Bruxelas de 1948, assinado por Reino Unido, França, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo e que deu origem à Organização do Tratado de Bruxelas (ou União Ocidental) para cooperação em defesa. O tratado precedeu tanto a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) quanto os tratados que criaram as Comunidades Europeias (CE). Já, em 1954, o tratado foi modificado e expandido, com adesão da República Federal da Alemanha (RFA) e da Itália, levando à formação da União da Europa Ocidental (UEO). A organização foi o principal instrumento de cooperação em matéria de defesa exclusivamente entre países europeus. Portugal e Espanha, em 1990, e a Grécia, em 1995, ingressaram na UEO.

O Tratado de Bruxelas Modificado, de 1954, estabeleceu a UEO e tinha como objetivos a criação de uma base para a recuperação econômica na Europa, a assistência mútua em caso de agressões e a promoção da unidade e integração europeia. Nas décadas seguintes, a organização perdeu parte de sua relevância para outras iniciativas, como a OTAN e as CE. Em 1984, em celebração dos trinta anos do Tratado de Bruxelas Modificado, foi assinada a Declaração de Roma, com a intenção de retomar e aprofundar a cooperação em defesa na Europa.

Já em 1992, mesmo ano em que foi assinado o Tratado de Maastrich, que criou a UE e definiu a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) como um de seus pilares<sup>385</sup>, tiveram lugar as Conversas de Petersberg, nas quais foi discutida a necessidade de a UE assumir responsabilidades na prevenção de conflitos e no gerenciamento de crises, além da criação do cargo de alto representante da União para Assuntos Estrangeiros e Política de Segurança. A partir desse momento, a UEO passou a ser gradualmente incorporada à UE.

O Tratado de Amsterdã de 1997 criou estruturas da PESC, incorporando disposições das Conversas de Petersberg e prevendo a conformação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). O tratado também estabeleceu os marcos para uma cooperação ampliada entre a UE e a UEO. Nos anos seguintes, houve um incremento na cooperação no setor. Em dezembro de 1998, durante a cúpula de chefes de governo de Reino Unido e França, foi emitida a Declaração de Saint Malo, em que se afirmou a necessidade de implementar na UE as ações previstas no Tratado de Amsterdã sobre a PESC. A declaração é considerada um marco para a criação posterior da PESD, porque traz o endosso do Reino Unido, um país tradicionalmente recalcitrante em atribuir competências à UE em matéria de defesa. Em 1999, no Conselho Europeu de Colônia, pouco após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, os Estados-Membros da UE reafirmaram a disposição para criar capacidades autônomas de defesa no bloco e lançam efetivamente a PESD. Em seguida, em 2003, foram firmados os Acordos Berlim+, um conjunto de acordos abrangentes entre a UE e a OTAN e que permitiam a utilização de ativos e capacidades da OTAN por parte da UE. Ainda em 2003, teve início a elaboração da Estratégia de Segurança para a Europa, com o título de “Uma Europa segura em um mundo melhor” e que identificou desafios de segurança para a UE.

Em 2009, o Tratado de Lisboa, em seu Artigo 42 (7), incorporou e emendou elementos da UEO e estabeleceu uma cláusula de solidariedade e assistência mútua dentro da UE, além de prever

---

<sup>385</sup> A PESC consiste no conjunto de ações e iniciativas externas da UE. É a política externa acordada entre os Estados-Membros para atuação conjunta em temas de segurança e defesa, política comercial, financiamento e ajuda internacional.



a disposição de capacidades civis e militares por parte dos Estados-Membros para a execução da política comum de segurança e defesa. O aprofundamento da cooperação em defesa e segurança dentro da UE tornou a UEO redundante, o que levou ao fim da organização em 2011. O Tratado de Lisboa estabeleceu uma nova estrutura para a PESC, incluindo o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é igualmente vice-presidente da Comissão Europeia, e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), que funciona como o serviço diplomático da UE, dispondo de uma rede de mais de 140 delegações e representações em todo o mundo responsáveis por promover e proteger os valores e interesses da UE. Nesse tratado também foi estabelecido o nome e a estrutura da atual PCSD, em lugar da PESD.

Em 2016 foi publicada a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, que trouxe um pacote de medidas nas áreas de segurança e defesa e estabeleceu três pilares para as políticas no setor: novos objetivos políticos e a pretensão de que os países europeus assumam maiores responsabilidades com sua segurança; novos mecanismos financeiros para auxiliar a indústria de defesa europeia; e ações concretas para dar seguimento à declaração conjunta UE-OTAN, assinada nesse ano.

De 1992 a 2022, a Dinamarca possuía uma cláusula de autoexclusão (*opt-out*) à política de defesa da UE. No entanto, como consequência da guerra na Ucrânia, o país aboliu a referida cláusula e aderiu a PCSD. Atualmente, todos os 27 Estados-Membros contribuem para a PCSD.

#### b) Estrutura da Política Comum de Segurança e Defesa

A PCSD, sua estrutura e funcionamento estão descritos no Tratado de Lisboa e em protocolos e declarações posteriores. A PCSD, que é parte integrante da PESC da UE, é “o principal quadro político através do qual os Estados-Membros podem desenvolver uma cultura estratégica europeia de segurança e defesa, abordar os conflitos e as crises em conjunto, proteger a União e os seus cidadãos e reforçar a paz e a segurança internacionais”.

A estrutura da PCSD é formada pelos seguintes órgãos:

- 1) Alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que também é vice-presidente da Comissão Europeia, o qual atua na chefia da diplomacia europeia e coordena a PESC. O cargo é ocupado, a partir de dezembro de 2024, pela estoniana Kaja Kallas;
- 2) Agência Europeia de Defesa (AED), que é a principal agência encarregada dos esforços de cooperação em defesa na UE. Foi criada em 2004 e é chefiada pelo alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança;
- 3) Comitê Político e de Segurança (CPS), que é uma reunião, em nível de embaixadores, para auxiliar o Conselho da UE quanto à PESC;
- 4) Comitê Militar da UE (CMUE), que formado pelos chefes de Estado-Maior dos Estados-Membros e auxilia e assessora o CPS;
- 5) Comitê para Aspectos Cívicos da Gestão de Crise, que atua em paralelo ao CMUE, também assessorando o CPS;
- 6) Grupo Político Militar, que é chefiado por delegado do alto representante e subsidia o CPS;
- 7) Diretoria de Segurança e Defesa, que é parte da estrutura do SEAE e é responsável por coordenar assuntos relativos a defesa e ameaças externas, além da cooperação com países terceiros e organizações internacionais, como a OTAN;

- 8) Diretoria para Abordagem Integrada de Paz e Segurança, que também é parte da estrutura do SEAE e é responsável por coordenar as ações de resposta da UE durante conflitos e gerenciamento de crise;
- 9) Estado-Maior Europeu, que é subordinado ao CMUE e coordena instrumentos militares da UE, com foco em operações e missões;
- 10) Capacidade Civil de Planejamento e Condução, que é uma estrutura permanente responsável pela condução de ações civis dentro da PCSD;
- 11) Capacidade Militar de Planejamento e Condução, que é responsável pelo planejamento e pela condução de ações missões militares não executivas (missões de assessoria e treinamento);
- 12) Escola Europeia de Segurança e Defesa, que foi criada em 2005 para prover formação em nível estratégico no que diz respeito à PESD e tem sede em Bruxelas;
- 13) Instituto para Estudos de Segurança da UE, que é agência responsável pela análise de assuntos externos, de defesa e de segurança, criada em 2002 e sediada em Paris; e
- 14) Centro de Satélites da UE, que é a agência responsável pela política de satélites da UE, fundada em 1992 e incorporada à UE em 2002, sediada em Terrajón, na Espanha.

c) Iniciativas dentro da Política Comum de Segurança e Defesa

Há uma série de iniciativas que foram implementadas no âmbito da PCSD. O Plano de Desenvolvimento de Capacidades é principal referência para planejamento de defesa dentro da UE e base para demais iniciativas. A primeira versão do plano foi publicada em 2008 e posteriormente revisada em 2011, 2014, 2018 e 2023. A última revisão definiu 22 prioridades de defesa para a UE nos setores de defesa terrestre, naval, aéreo, espacial, cibersegurança e facilitadores estratégicos.

A Revisão Coordenada Anual sobre Defesa (CARD, na sigla em inglês), por sua vez, foi iniciada em 2017, com o objetivo de fomentar a sincronia e adaptação dos planejamentos nacionais de defesa. A CARD produz dois documentos principais: a Análise Agregada da CARD, que é destinada a especialistas da área na UE e nos Estados-Membros, apresenta uma análise a nível agregado (sem especificar os países) sobre as principais tendências e oportunidades de desenvolvimento de capacidades e procura informar sobre o processo de decisão nos níveis nacionais e comunitários; e o Relatório da CARD, que é direcionado a tomadores de decisão, fornece mensagens políticas chaves derivadas da Análise Agregada da CARD, recomendações acionáveis e opções para a realização de projetos colaborativos, a fim de enfrentar os desafios destacados pelo processo CARD.

A Estrutura Permanente de Coordenação (PESCO) foi iniciada em 2017, com base no Tratado de Lisboa de 2007, e é uma estrutura permanente que fornece arcabouço legal para planejamento, desenvolvimento e investimentos em projetos de defesa e permite a operacionalidade de forças militares dentro da UE, buscando a integração estrutural das forças armadas dos países-membros da UE. O Tratado de Lisboa permite que os Estados-Membros da UE participem de forma voluntária na PESCO: atualmente, dos 27 membros da UE apenas Malta não faz participa da estrutura<sup>386</sup>. Desde 2020, permite-se que Estados não membros da UE também possam participar da PESCO, de modo que Estados Unidos (EUA), Canadá e Noruega participam

---

<sup>386</sup> Em 2017, quando foi criada, Reino Unido e Dinamarca também decidiram não participar; entretanto, a Dinamarca passou a fazer parte da PESCO, em 2022 em razão da guerra na Ucrânia. Outras mudanças na política de segurança e defesa da Dinamarca incluem a abolição de seu *opt-out* para a política de segurança e defesa da UE e a assinatura de acordo de cooperação em defesa com os EUA em 2023.

do projeto “Mobilidade Militar” da PESCO desde 2021, e Reino Unido e Canadá foram convidados para participarem em outros programas da PESCO. A Turquia também solicitou a participação no projeto “Mobilidade Militar”, porém não foi aprovada.

Um ano após ter sido proposto no Plano de Ação para a Defesa Europeia, o Fundo Europeu de Defesa (EDF, na sigla em inglês) foi lançado em 2017 pela Comissão Europeia, para dar suporte financeiro para investimentos em pesquisa e desenvolvimento da indústria de defesa europeia. O fundo começou a funcionar em 2021 com um orçamento inicial de quase € 8 trilhões. O EDF foi precedido por outros dois programas de teste, a Ação Preparatória em matéria de Pesquisa no domínio da Defesa (PADR, na sigla em inglês) e o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial (EDIDP, na sigla em inglês). O EDF incentiva a participação de empresas de todos os tamanhos, em especial pequenas e médias empresas, em projetos colaborativos. O fundo financia, em até 100%, projetos nas fases de pesquisa e desenvolvimento, porém não financia a etapa de aquisição. Estão reservados entre 4% e 8% do orçamento do EDF para projetos em tecnologias disruptivas na área de defesa.

Em 2021, foi criado o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, instrumento extraorçamentário destinado a reforçar a capacidade da UE de agir para prevenir conflitos, consolidar a paz e reforçar a segurança internacional. O mecanismo substituiu mecanismos antigos e mais restritos na área, como o Mecanismo de Apoio a Paz na África, e teve um orçamento inicial de € 5,692 bilhões. Atualmente o orçamento está em € 17 bilhões, incluindo € 5 bilhões do Fundo de Assistência à Ucrânia.

Em 2023, foi lançada a Ação em Apoio a Produção de Munições (ASAP, na sigla em inglês), a qual visa apoiar a produção de munições terra-terra, artilharia e mísseis. O ato inclui medidas para identificar, monitorar e antecipar possíveis gargalos nas cadeias produtivas, além de medidas de financiamento. A ação foi motivada pela guerra na Ucrânia e pela necessidade de produção, para manter o auxílio dos países do bloco ao país.

#### d) Cooperação UE-OTAN

A cooperação com a OTAN é um dos pilares da PCSD de UE. O trabalho em conjunto entre a OTAN e organizações europeias acontece desde a Guerra Fria, com a cooperação entre a OTAN e a UEO, e foi aprofundada com a expansão da PESC. Atualmente, 23 dos 27 membros da UE fazem parte da OTAN, sendo o último a ingressar a Suécia, em 2024. Entre os quatro membros da UE que não fazem parte da OTAN (Áustria, Irlanda, Malta e Chipre), apenas o Chipre não faz parte da Parceria para a Paz da OTAN, devido às questões envolvendo a Turquia. Entre os membros europeus da OTAN, apenas sete não fazem parte da UE: o Reino Unido, que deixou o bloco em 2020; Albânia, Macedônia do Norte, Montenegro e Turquia, que estão em processo de adesão à UE; e Islândia e Noruega, que mesmo não fazendo parte da UE, fazem parte do Espaço Comum Europeu e do Espaço Schengen.

UE e OTAN colaboram em diversos cenários e exercícios, tanto na Europa como em outros continentes. A Força da EU na Bósnia e Herzegovina (EUFOR, na sigla em inglês) passou a operar no país em 2004, utilizando recursos da OTAN, conforme os Acordos Berlim+, após o fim da Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês) da OTAN. Já na Macedônia do Norte, a Operação Concordia, liderada pela UE, assumiu em 2003 as responsabilidades da missão Operação Harmonia Aliada, liderada pela OTAN. No Kosovo, a OTAN lidera a missão de paz Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês) desde 1999. A UE, por sua vez, colabora com pessoal civil, assumiu o componente policial da Missão das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK, na sigla em

inglês), e deu início, em 2008, à missão de *Rule of Law* da UE no Kosovo (EULEX, na sigla em inglês), a qual é a maior missão civil lançada no âmbito da PCSD. A UE cooperou, ainda, com elementos civis no âmbito da atuação da OTAN no Iraque e no Afeganistão. Também foi prestado apoio por parte da UE e da OTAN à Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID, na sigla em inglês). Na costa da Somália, houve atuação conjunta de forças navais da OTAN (*Operation Ocean Shield*, encerrada em 2016) e da UE (*Operation Atalanta*) contra a pirataria. Ademais, com base em Plano para Implementação de Exercícios Conjuntos, houve participação da OTAN nos Exercícios Integradas da UE em 2022 e de pessoal da UE nos Exercícios de Gestão de Crise da OTAN em 2023.

Em 2016, foi assinada, em Varsóvia, a primeira Declaração Conjunta UE-OTAN, a qual identificou sete áreas para estreitar a cooperação: ameaças híbridas; cooperação internacional, incluindo questões marítimas; capacidade de defesa; cibersegurança; indústria de defesa e pesquisa; exercícios, e; reforço das capacidades e apoio a parceiros orientais e do sul. Desde então, foram elaborados nove relatórios de progresso sobre o que foi alcançado. Entre 2017 e 2018, a UE e a OTAN apresentaram um plano conjunto de 74 ações concretas a serem implementadas, em áreas como contraterrorismo, mulheres paz e segurança, e mobilidade militar. Uma segunda declaração conjunta foi assinada em 2018, em Bruxelas, reforçando o foco da cooperação nas áreas de mobilidade militar, cibersegurança, ameaças híbridas, contraterrorismo e mulheres e segurança.

Em janeiro de 2023, foi assinada uma terceira declaração conjunta, em Bruxelas, na qual as organizações condenaram veementemente a agressão russa à Ucrânia e reiteraram o apoio ao país invadido. Na declaração, as organizações se comprometeram a aprofundar e expandir a cooperação nas seguintes áreas: competição geoestratégica, resiliência e proteção de infraestrutura crítica, tecnologias novas e disruptivas, espaço, implicações do clima na segurança e manipulação de informações e ingerência por parte de agentes estrangeiros.

O oitavo relatório de progresso, publicado em junho de 2023, além de ressaltar a ação conjunta em apoio à Ucrânia, destacou a cooperação na construção de capacidades de segurança e defesa em países parceiros, como Moldávia, Geórgia, Bósnia e Herzegovina, Tunísia, Jordânia e Mauritânia, além de apontar as novas áreas para a cooperação apresentadas na declaração de 2023: clima e defesa, espaço e tecnologias emergentes e disruptivas. O nono e mais recente relatório de progresso, de junho de 2024, ressalta que diante dos atuais desafios à paz e à estabilidade internacionais, como a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a guerra em Gaza e outras crises na vizinhança da UE, a cooperação UE-OTAN e os laços transatlânticos são mais importantes do que nunca. O relatório identifica, como progressos tangíveis na implementação da agenda de cooperação entre as duas organizações, o combate a ameaças híbridas, a cooperação operacional, especialmente em questões marítimas, a defesa e a segurança cibernéticas, o incremento das capacidades de defesa, as consultas em matéria de indústria de defesa, a realização de exercícios militares, e o intenso diálogo político entre UE e OTAN.

#### e) Europa geopolítica e autonomia estratégica

O conceito de Europa geopolítica reflete as mudanças do ambiente estratégico europeu. No âmbito regional, a instabilidade pós-Primavera Árabe no Oriente Médio e na África suscita discussões securitárias, enquanto o expansionismo autoritário russo-turco limita a política externa da UE fundamentada no eixo liberal-democrata. O *Brexit* enfraquece o elo transatlântico com os EUA, cuja relevância o governo Trump havia questionado. Mediante a OTAN, a administração Biden busca revitalizar esse relacionamento de maneira, porém, a instrumentalizá-lo como

contenção da China. O mundo, dessa forma, tornou-se mais multipolar e menos multilateral, ao passo que tendências nacionalistas e protecionistas, observadas durante a crise da pandemia, refletem-se, inclusive, no interior do bloco europeu. Ante esse contexto volátil e marcado por relações de força, as competências *soft* atribuídas às instituições europeias tornam-se insuficientes.

A proposição de uma Europa geopolítica dinamiza-se quando da chegada de Ursula von der Leyen à presidência da Comissão Europeia. Apresenta-se o conceito de uma “Comissão geopolítica”, fundamentado em uma perspectiva de mundo própria e no posicionamento europeu único como “potência agregadora”. Dotado de uma rede de relações complexa e abrangente, cabe ao bloco transformar esse potencial em poder geopolítico mediante atuação externa matizada conforme os interesses e capacidades. A UE busca defender o multilateralismo, o que demanda gerir as relações com EUA e China e estabelecer-se como alternativa de potência econômico-normativa. Esse pragmatismo europeu manifesta-se no emprego de sanções (Rússia), em respostas a medidas extraterritoriais (EUA) e no diálogo abrangente (Fórum UE-China). A consecução dessa visão geopolítica europeia, por fim, depende do desenvolvimento de uma autonomia estratégica que operacionalize a concepção europeia da multipolaridade contemporânea.

Autonomia estratégica consiste, assim, na capacidade de agir autonomamente e de escolher quando, em que área e sob quais condições alianças com parceiros devem ser criadas. O conceito foi formulado (1994) pelo Livro Branco de Defesa francês; referenciado (2013) nas conclusões do Conselho Europeu; mais bem elaborado (2016) na Estratégia Global de Federica Mogherini (ex-alta-representante da UE para Política Externa e Segurança); adotado (2017) pela PESCO e pelo EDF; aclamado (2020) como objetivo de sua geração por Charles Michel (presidente do Conselho Europeu). A autonomia estratégica é uma reação a mudanças estruturais, como a diminuição da importância econômica europeia, o declínio do envolvimento norte-americano na defesa da Europa e a exigência de consenso para medidas concernentes à PCSD.

O conceito é uma construção francesa e afirma a Europa como um polo geopolítico autônomo. Com a autonomia estratégica, pretende-se alcançar menor dependência externa, maior proteção de valores e interesses europeus e maiores benefícios econômicos. Não se trata de uma defesa do protecionismo, mas, sim, de redução da dependência externa em áreas que podem comprometer a autonomia europeia. Subsistem, contudo, desafios, como as discordâncias entre França e Alemanha sobre a prioridade do projeto, as diferentes percepções de risco a depender da região da Europa, o receio de comprometer as garantias securitárias norte-americanas e a indeterminação do conceito.

#### f) Bússola Estratégica

A presidência alemã do Conselho da UE (2020) introduziu o conceito de Bússola Estratégica, prevendo contornos mais claros ao conceito de autonomia estratégica e envolvendo quatro elementos para a definição da política externa da UE: administração de crises, resiliência, desenvolvimento de capacidades e parcerias. O documento foi elaborado em três fases: uma análise das ameaças, um diálogo estratégico estruturado e a revisão antes da respectiva adoção. Em março de 2022, o Conselho da UE aprova a Bússola Estratégica, que apresenta uma visão estratégica e um plano de ação comuns em relação ao papel da UE em temas de defesa e de segurança para a próxima década. O processo de aprovação do documento ganhou mais força durante o episódio da recaptura do Afeganistão pelos talibãs (2021), marcado pela saída unilateral estadunidense e pelo despreparo europeu durante a evacuação de cidadãos e aliados, assim como pelo episódio da venda dos submarinos à Austrália (para mais detalhes sobre o AUKUS, ver a

respectiva subseção no capítulo 5), que reforçou a percepção de que, mesmo com Biden, a Europa não pode depender integralmente dos EUA. No contexto da “guerra de agressão” russa contra a Ucrânia, o documento teve de ser significativamente modificado para ter em conta a desestabilização no ordenamento da segurança europeia e a subsequente alteração do posicionamento, das ambições e das ferramentas da UE no domínio da defesa.

O documento descreve o ambiente securitário global como complexo, volátil e multifacetado. Reconhece-se o retorno da guerra ao continente europeu, e responsabiliza-se a Rússia pela “agressão injustificada” à Ucrânia. Mencionam-se, também, a ingerência desestabilizadora de atores estatais e não estatais, a maior fragilidade dos Estados e tensões interestatais e influências externas. Finalmente, destacam-se as ameaças híbridas, como tecnologias desestabilizadoras, ataques cibernéticos, e interferência externa mediante técnicas de desinformação.

Diante dessa avaliação, busca-se fazer da UE um provedor securitário capaz de contribuir para a estabilidade transatlântica e a defesa do multilateralismo. Para atender aos objetivos designados, os quatro elementos anteriormente designados são identificados em quatro pilares estruturantes: “agir” (administração de crises), “parcerias”, “garantir a segurança” (resiliência) e “investir” (desenvolvimento de capacidades). O primeiro, com vistas a conferir rapidez e robustez ante crises, prevê o estabelecimento de uma Capacidade de Projeção Rápida, com até cinco mil militares; o destacamento de 200 especialistas em missões da PCSD em até trinta dias; e a condução de exercícios militares em um ambiente de tomada de decisões mais responsivo. Em relação ao segundo, buscar-se-á o fortalecimento de parcerias estratégicas, notadamente com a OTAN, mas também com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a União Africana (UA) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), e o aprofundamento das relações bilaterais em abordagem adaptada a cada país (EUA, Canadá, Noruega, Reino Unido, Japão, entre outros), estratégia a ser adotada com parceiros nos Balcãs Ocidentais, no entorno oriental e meridional, na África, na Ásia e na América Latina. No tocante à garantia da segurança, a UE intensificará suas capacidades de análise da informação e desenvolverá uma série de instrumentos híbridos e de equipes de resposta para fazer frente a ameaças híbridas distintas. Será desenvolvido um conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia e uma Política de Defesa Cibernética. Nesse âmbito, são previstos instrumentos de combate à manipulação da informação e ingerência estrangeiras. O bloco busca projetar-se no espaço mediante a criação de uma Estratégia Espacial para Segurança e Defesa, além de reforçar seu papel como ator de segurança marítima. Finalmente, na temática “investir”, os Estados-Membros comprometem-se a aumentar substancialmente os gastos em defesa a fim de reduzir as lacunas críticas em temas civis-militares bem como a fortalecer a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia. Ainda, buscam-se melhorar a qualidade desses gastos e incentivar o engajamento colaborativo de capacidades para capacitar o bloco com meios militares de ponta em todas as dimensões.

Em termos positivos, a Bússola representa o primeiro consenso entre Estados-Membros acerca das ameaças securitárias ao bloco e avança rumo à consolidação de uma cultura estratégica compartilhada. Reconhece-se o papel da UE como provedor de segurança e construtor de resiliência coletiva contra diversas formas de ameaças. Ao incluir a segurança marítima e a criação de mecanismos de monitoramento dessa área, o bloco prepara-se para uma dimensão em crescente tensão. Integram-se os domínios digitais à cultura estratégica europeia, assinalando a seriedade com que a tecnologia é tratada no âmbito de defesa e segurança. O documento sublinha a cláusula

de assistência mútua do Tratado de Lisboa e destaca a clara mudança de retórica sobre a Rússia; confere-se concretude ao nomear Moscou como agressor e ameaça à estabilidade europeia.

As críticas em torno da Bússola Estratégica relacionam-se aos meios de alcançar as metas nela estabelecidas. O gradualismo processualístico, em que a criação de mais mecanismos específicos domina o texto, sobrepõe-se a temas relevantes, entre eles como se definiria a ordem internacional almejada pela UE e como o bloco buscaria mudá-la. Nessa toada, pouco foi discutido a respeito do que é esperado das parcerias estratégicas e de como elas interagiriam com o restante dos pilares. A priorização de instituições regionais, ainda, relativiza a noção de uma UE projetada globalmente, fato exacerbado pela fraca menção de temas relevantes como o Indo-Pacífico e questões de longo prazo, como a ascensão chinesa. Questiona-se a proposição da Capacidade de Projeção Rápida à luz de iniciativas anteriores malsucedidas (como no pós-conflito de Kosovo), bem como a incorporação dessa força a instâncias já pouco funcionais. Menciona-se, também, a relutância dos comandos militares nacionais em abraçar a causa, visto que o diálogo euro-atlântico é preferível à noção de operações europeias sem o apoio de Washington. Considerando-se o rejuvenescimento da OTAN ante as agressões russas, uma nova força da UE pode tornar-se um objetivo de baixa prioridade. Critica-se a possível duplicação de gastos de defesa no contexto de “integração fragmentada”, o que pode gerar ineficiências e promover disputas orçamentárias. A adoção de incentivos fiscais e tributários tende a favorecer a exploração oportunista de recursos por parte dos Estados-membros. A Bússola tampouco garante ganhos concretos, como o passado europeu demonstra, visto que iniciativas correlatas, em 2003 e 2007, pouco avançaram.

Os rumos do atual conflito russo-ucraniano não devem relativizar tendências já em andamento. A presença estadunidense na Europa é conjuntural, na medida em que Washington vira sua atenção para o Indo-Pacífico e tende a exigir maior participação europeia na segurança do Velho Continente. Assim, o sucesso da Bússola depende de um ímpeto político pelas lideranças e que se sobreponha ao gradualismo burocrático.

Uma manifestação concreta de vontade política nesse sentido foi a criação, em maio de 2022, do *Hub for EU Defence Innovation* (HEDI), que será dirigido pela AED. Trata-se de iniciativa fundamental para concretizar uma das doze prioridades da Bússola, a adequação da capacidade de defesa da UE ao rápido desenvolvimento de tecnologias novas e disruptivas e sua rápida militarização por parte de potências revisionistas e atores não estatais. Como esses atores não aceitam restrições ao uso militar de tecnologias civis em seus ataques híbridos, notadamente no domínio cibernético, a inovação tornou-se um fator geoestratégico que molda o ambiente de segurança internacional e o equilíbrio de poder, tornando-se patente a urgência de conquistar autonomia estratégica para a UE nesse campo. Não obstante o objetivo de autonomia, o HEDI irá trabalhar em coordenação com o *Defense Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA) da OTAN, no âmbito da parceria estratégica entre a UE e a OTAN.

Anualmente, o SEAE tem elaborado relatórios do progresso da implementação da Bússola Estratégica, com os destaques da atuação em cada um dos quatro pilares da Bússola nos últimos doze meses. No pilar “agir”, os principais destaques do relatório de 2024 foram: o treinamento de 40 mil soldados ucranianos no âmbito da Missão de Assistência Militar da União Europeia de apoio à Ucrânia (EUMAM Ucrânia, na sigla em inglês); o lançamento da Missão de Parceria Civil da UE na República da Moldávia (EUPM, na sigla em inglês); o início das operações da nova Iniciativa de Segurança e Defesa em apoio aos países do golfo da Guiné; e o lançamento de uma operação marítima de segurança na região do mar Vermelho e do golfo de Aden, a Operação Aspides. Outros destaques foram a ampla utilização do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (EPF, na sigla em inglês), incluindo a destinação de € 6,1 bilhões para apoio militar à Ucrânia; a adoção

de um novo Pacto sobre a Vertente Civil da PCSD; a realização de um primeiro exercício militar presencial no âmbito da Bússola; e o reforço da Capacidade Militar de Planeamento e Condução em apoio à Capacidade de Projeção Rápida da UE.

No pilar “garantir a segurança”, foram destacados, no relatório de 2024, o desenvolvimento de Conjunto de Instrumentos da UE para combater a Manipulação de Informações e Ingerências por parte de Agentes Estrangeiros (EU FIMI Toolbox, na sigla em inglês); a implementação da Política de Defesa Cibernética da UE, aprovada no final de 2022, e a revisão do Conjunto de Instrumentos sobre Ciberdiplomacia; o fortalecimento da resiliência da infraestrutura crítica em setores-chave; a atualização da Estratégia de Segurança Marítima da UE, bem como o aumento de exercícios navais conjuntos e de outras trocas entre parceiros; e a adoção da primeira Estratégia Espacial da UE para Segurança e Defesa. Além disso, o Centro de Resposta a Situações de Crise do SEAE tornou-se totalmente operacional em 2023.

No pilar “investir”, teve destaque, no relatório de 2024, o aumento do gasto em defesa da UE, que saltou de 240 bilhões de euros em 2022 para 290 bilhões em 2023. Além disso, foram adotados os seguintes instrumentos: a Lei de Apoio à Produção de Munições (ASAP, na sigla em inglês), visando atender à crescente demanda ucraniana por munições; o Instrumento para Reforçar a Indústria de Defesa Europeia por meio de Contratação Conjunta (EDIRPA, na sigla em inglês), que objetiva repor estoques de defesa; a revisão das prioridades de capacidades militares a desenvolver. Em março de 2024, foi lançada a primeira Estratégia de Indústria de Defesa Europeia, acompanhada de um Programa para a Indústria da Defesa. Além disso, destaca-se a colaboração entre o Sistema de Inovação da EU no domínio da Defesa (EUDIS, na sigla em inglês) e o programa estadunidense *EDA's Innovation Hub*.

Por fim, no pilar “parcerias”, destacam-se, no relatório de 2024, o fortalecimento da cooperação com a OTAN em áreas como cibernética, espaço sideral, clima e infraestrutura crítica, bem como a cooperação com a ONU, a OSCE, a UA e a ASEAN. A expansão da cooperação em parcerias bilaterais tradicionais e não tradicionais também é destacada. O relatório afirma que o EPF oferece apoio a 22 parceiros da UE. Em 2023, foi realizado o primeiro Fórum Schuman sobre Segurança e Defesa, ao passo que a segunda edição ocorreu em maio de 2024. Além disso, foram expandidas as redes de conselheiros militares e de especialistas em contraterrorismo nas delegações da UE.

#### g) Estratégia Europeia de Segurança Econômica

A Comissão Europeia e o alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança publicaram, em junho de 2023, uma comunicação conjunta sobre uma Estratégia Europeia de Segurança Econômica. O documento centra-se na minimização dos riscos decorrentes de determinados fluxos econômicos no contexto de tensões geopolíticas crescentes e de mudanças tecnológicas aceleradas, buscando preservar, ao mesmo tempo, os mais altos níveis de abertura e dinamismo econômicos. A estratégia proposta estabelece um quadro comum para alcançar a segurança econômica por meio da promoção da base econômica e da competitividade da UE, para proteger-se contra riscos e para formar parcerias com o maior número possível de países para abordar preocupações e interesses compartilhados. O documento propõe realizar uma avaliação completa dos riscos para a segurança econômica em quatro áreas: riscos para a resiliência das cadeias de abastecimento, incluindo a segurança energética, riscos à segurança física e cibernética de infraestruturas críticas, riscos relacionados à segurança tecnológica e vazamento de tecnologia e riscos de armamento (*weaponisation*) da dependência econômica ou do exercício de



coerção econômica. Em janeiro de 2024, a Comissão adotou cinco iniciativas para fortalecer a segurança econômica europeia, em linha com a estratégia de junho de 2023, em áreas como monitoramento de transações de investimento direto, monitoramento de riscos de investimentos e controle de exportações de bens de uso dual.

#### h) Estratégia Europeia de Defesa Industrial (EDIS)

Em março de 2024, foi lançada a primeira Estratégia Europeia de Defesa Industrial (EDIS). Seus objetivos preveem que, até 2030, os países da UE: (i) comprem ao menos 40% dos equipamentos de defesa de forma colaborativa; (ii) gastem ao menos 50% de seu orçamento para compras em produtos feitos na Europa; e (iii) comercializem ao menos 35% de bens de defesa entre si, em vez de fazê-lo com outros países. As ações previstas para alcançar esses objetivos são: (a) encorajar os países da UE a investir mais, melhor, conjuntamente e dentro da UE; (b) fortalecer a indústria de defesa europeia, torná-la mais dinâmica e mais inovadora com vistas a apoiar pesquisas, impulsionar investimentos e aprimorar cadeias produtivas – parte disso será a abertura de um Escritório para Inovação em Defesa em Kiev; (c) financiar a prontidão da indústria de defesa, por meio de um novo Programa Europeu de Defesa Industrial de € 1,5 bilhão, e discutir as necessidades de defesa para o próximo orçamento de longo prazo da UE; (d) cooperar com parceiros ao redor do mundo – a Ucrânia, por exemplo, poderá participar dos programas de defesa da UE. A estratégia tenciona não só tornar a UE mais segura e resiliente, como também beneficiar aliados estratégicos, como a OTAN e a Ucrânia. Apesar de expandir iniciativas já existentes, a EDIS não prevê a possibilidade de compras diretas de armamentos nem o estabelecimento de um fundo de defesa de €100 bilhões que havia prometido anteriormente. A iniciativa na área de defesa industrial foi impulsionada pela Guerra da Ucrânia, além da possibilidade de reeleição de Trump e a consequente fragilização das relações UE-EUA e no seio da OTAN.

## VIII. Livre circulação, migração, refúgio e controle de fronteiras na União Europeia

### a) Espaço Schengen

A integração europeia retoma, entre seus objetivos, o antigo ideal de atenuar, ou mesmo abolir, as fronteiras na região em prol da paz e da prosperidade compartilhadas<sup>387</sup>. Esse objetivo foi juridicamente concretizado com a criação do Espaço ou Área Schengen, por meio de acordo assinado em 14 de junho de 1985, por Alemanha Ocidental (RFA), Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos. O *acquis* Schengen compreende atualmente o Acordo de Schengen de 1985, a Convenção de Schengen de 1990<sup>388</sup> e demais acordos e regulamentos que disciplinam o livre trânsito de pessoas dentro da Área Schengen e a isenção do controle fronteiriço entre os países participantes. Em maio de 1999, entrou em vigor o Protocolo ao Acordo de Amsterdã, assinado em 1997, para a integração do *acquis* Schengen ao arcabouço jurídico da União Europeia (UE), que assegurou a compatibilidade das disposições de Schengen com o direito da UE, harmonizando o direito civil e processual dos Estados-Membros para eliminar obstáculos à livre circulação e discrepâncias quanto a questões relativas a imigração e direito de refúgio. O protocolo também dispôs que Reino Unido e Irlanda, membros da UE naquele momento e não membros de Schengen, poderiam, a qualquer momento, solicitar a participação em alguns ou em todos os dispositivos do *acquis*.

Atualmente, 29 países fazem parte do Espaço Schengen: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal (incluindo Açores e Madeira), Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha (incluindo as Canárias), Tchêquia, Suécia e Suíça. Destes, Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein não são membros da UE, embora sejam Estados Associados, por meio do Espaço Econômico Europeu ou por acordos bilaterais. Mônaco, San Marino e o Vaticano mantêm suas fronteiras abertas, mas não fazem parte de Schengen. O Espaço Schengen inclui, portanto, todos os Estados-Membros da UE, exceto Irlanda e Chipre. As mais recentes adesões foram as de Croácia, Bulgária e Romênia: desde 1º de janeiro de 2023, os controles de fronteira foram abolidos entre a Croácia e o resto dos integrantes do Espaço Schengen, ao passo que, desde janeiro de 2025,

---

<sup>387</sup> « *Au vingtième siècle, il y aura une nation extraordinaire. Cette nation sera grande, ce qui ne l'empêchera pas d'être libre. Elle sera illustre, riche, pensante, pacifique, cordiale au reste de l'humanité. (...) La circulation sera préférée à la stagnation. On ne s'empêchera plus de passer. Aux fleuves frontières succéderont les fleuves artères. Couper un pont sera aussi impossible que couper une tête. (...) Elle sera plus que nation, elle sera civilisation; elle sera mieux que civilisation, elle sera famille. Unité de langue, unité de monnaie, unité de mètre, unité de méridien, unité de code (...). Cette nation (...) s'appellera l'Europe au vingtième siècle, et, aux siècles suivants, plus transfigurée encore, elle s'appellera l'Humanité, nation définitive.* » Victor Hugo, *Paris-guide de l'exposition universelle de 1869*.

<sup>388</sup> Ao assinar o Acordo de Schengen em 14 de junho de 1985, Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Países Baixos concordaram em eliminar gradualmente os controles em suas fronteiras internas e conceder liberdade de movimento a todos os nacionais dos países signatários, outros Estados-Membros da UE e alguns não membros da UE. Assinada por esses cinco países em 19 de junho de 1990, com entrada em vigor em 1995, a convenção complementa o Acordo de Schengen e estabelece as modalidades e garantias para a eliminação dos controles nas fronteiras internas, definição de procedimentos para a emissão de um visto único, funcionamento de uma base de dados única para todos os membros – o Sistema de Informação Schengen (SIS) – e estabelecimento de uma estrutura de cooperação entre os serviços internos e de imigração oficiais.

Bulgária e Romênia<sup>389</sup> integram o Espaço.

O Espaço Schengen garante a livre circulação a mais de 400 milhões de cidadãos da UE, sem estarem sujeitos a controles de fronteira. A livre circulação se estende a residentes não nacionais de países-membros da UE, indivíduos que vivem na UE ou turistas, estudantes e visitantes com fins profissionais ou comerciais: em suma, qualquer pessoa presente de maneira regular na UE. O conceito de livre circulação no Espaço Schengen difere daquele adotado no âmbito do Mercado Comum Europeu (MCE), que inclui Irlanda, Chipre e Reino Unido anteriormente ao *Brexit*. No caso do MCE, embora a livre circulação de pessoas seja garantida, não se pressupõe que se dará sem os devidos controles de fronteira. No interior da Área Schengen, entretanto, os controles são abolidos. Apesar da abolição dos controles e da livre circulação neste espaço, em casos excepcionais, um país-membro de Schengen pode restabelecer controles fronteiriços com outro país-membro se houver uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna.



Fonte: <https://www.schengenvisainfo.com/>

<sup>389</sup> A adesão da Bulgária e da Romênia, que participavam do SIS e da cooperação entre os serviços internos e de imigração oficiais desde 2010, foi vetada pela Áustria e pelos Países Baixos em 2022. Viena justificou seu veto pelo rápido aumento do número de migrantes que entram ilegalmente na Áustria através da rota dos Balcãs Ocidentais: em 2022, a agência Frontex relatou 128 mil “entradas irregulares” na UE por essa rota, sendo 22,3 mil somente em outubro. No total, houve um aumento de 77% em relação a 2021. Em dezembro de 2023, a Áustria vetou novamente os dois países balcânicos, mas o veto foi revertido no início de 2024, após um acordo entre os três países. A partir de março de 2024, foram removidos os controles por mar e ar. A partir de janeiro de 2025, foram removidos os controles por terra, o que os tornou membros plenos de Schengen.

b) Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)

As fronteiras externas do Espaço Schengen estendem-se por uma distância de 50 mil km, sendo a maioria (36 mil km ou 72%) por via marítima e o restante (14 mil km ou 28%) de fronteiras terrestres externas. Incluindo todos os territórios ultramarinos, a UE faz fronteira com vinte países, entre os quais o Brasil.

Com sede em Varsóvia e orçamento inicial de € 6,3 milhões, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) foi criada em 2004, pelo Regulamento 2004/2007/CE, sob a denominação Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da UE, para ajudar os países da UE e os países associados a Schengen a gerir as suas fronteiras externas.

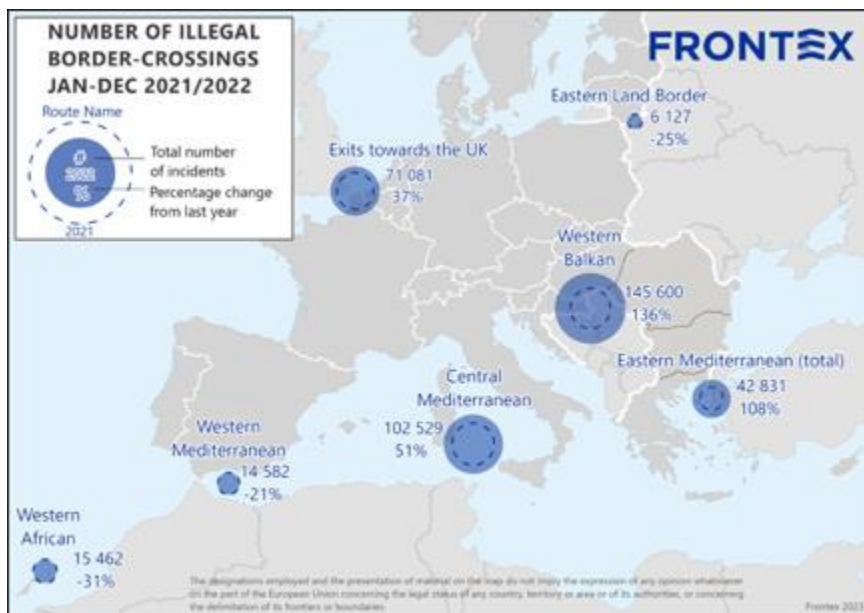
A Frontex foi inicialmente concebida como instrumento de coordenação das polícias dos Estados-Membros, sem que constituíssem um corpo policial europeu em si. Devido à necessidade de reforçar a agência com mais pessoal, aumentar o seu orçamento e preencher lacunas no seu regulamento de criação para abordar situações de especial complexidade e lidar com pressões migratórias crescentes, a Frontex sofreu duas modificações substantivas em seus primeiros anos: em 2007, foi criado mecanismo para o estabelecimento de equipas para intervenções rápidas nas fronteiras, e em 2011 foi enfatizada a responsabilidade da agência em relação à proteção dos direitos e garantias fundamentais com a publicação da *Frontex Fundamental Rights Strategy*.

Diante do aumento de demandas de refúgio após o início da Guerra Civil Síria em 2011, o Conselho Europeu solicitou, em 2015, maior engajamento do conjunto dos membros para melhorar a gestão dos fluxos migratórios e apoiar os países da fachada mediterrânea da UE – Grécia, Itália e Espanha –, os mais pressionados pela chamada “crise dos refugiados” do período. Em 2016, a Frontex foi recriada pelo Regulamento 2016/1624/UE, segundo o qual a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira passou a ser composta pela Frontex e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo guardas costeiras que atuem no controle fronteiro. O orçamento foi ampliado para € 143 milhões em 2015, chegando a € 543 milhões em 2021 e € 754 milhões em 2022. O mandato da agência foi expandido, com o estabelecimento do Corpo Permanente Europeu de Guarda de Fronteiras e Costeira, com guardas de fronteira, guardas costeiros e outros especialistas. Em 2023, cerca de dois mil integrantes do Corpo Permanente foram destacados a cada mês; em 2027, o contingente total deverá chegar a dez mil funcionários. Entre as novas competências, destaca-se a de avaliar eventual vulnerabilidade de um Estado-Membro na gestão das suas fronteiras externas, podendo adotar medidas obrigatórias para esse Estado. Há, ainda, várias novas medidas relativas ao retorno de migrantes: o regulamento passa a prever a possibilidade de adotar operações de retorno, inclusive retornos forçados.

Cabe à Frontex oferecer apoio técnico, aeronaves e barcos e pessoal de fronteira especialmente treinado aos países da UE que enfrentam fortes pressões migratórias. A Frontex coordena operações marítimas, como na Grécia, Itália e Espanha, nas fronteiras terrestres externas de países como Bulgária, Romênia, Polónia e Eslováquia e em aeroportos internacionais em toda a Europa. A agência facilita a cooperação entre as autoridades fronteiriças de cada país da UE, contribuindo para a harmonização dos controles fronteiros.

As relações da UE com os países limítrofes regem-se por diversas políticas europeias de cooperação, entre as quais se destaca a Política Europeia de Vizinhança (PEV). Lançada em 2004, a PEV rege as relações fronteiriças entre a UE e 16 dos países que partilham uma fronteira marítima ou terrestre com a UE. A UE presta assistência financeira e promove a cooperação política e técnica com esses países, localizados no Magrebe (Marrocos, Argélia, Tunísia), Norte

da África (Líbia, Egito), Oriente Médio (Israel, Jordânia, Palestina, Líbano, Síria), Sul do Cáucaso (Armênia, Azerbaijão, Geórgia) e Europa Oriental (Moldávia, Ucrânia e Belarus). A Rússia é objeto de uma parceria separada, que não se enquadra na PEV. No âmbito da PEV, há diferentes iniciativas regionais, como a Parceria Oriental e a União para o Mediterrâneo.



Fonte: Frontex, Relatório Anual de 2022

### c) A questão do refúgio na União Europeia

Em linhas gerais, a imigração de nacionais de países não europeus rege-se pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) de 1950, e o direito ao refúgio, pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ambos aceitos por todos os Estados-Membros da UE. A CEDH estabelece o direito de reunião familiar para parentes de pessoa residente na Europa. Pelo Estatuto dos Refugiados, os países signatários se comprometem a examinar os pedidos de refúgio de pessoas que sofram perseguição em seu país de origem e a não rechaçar os requerentes de volta aos países de onde escaparam, segundo o princípio do *non-refoulement*.

A partir da década de 1990, foram adotadas medidas que dificultaram cada vez mais as solicitações de asilo e refúgio, ainda que amparadas por lei, a começar pela tentativa de “europeização” do direito de refúgio, por meio dos acordos de Dublin I (1990) e Dublin II (2003). Esses acordos estabelecem critérios e mecanismos para determinar qual Estado-Membro é responsável por examinar um pedido de refúgio, de modo a prevenir abusos nos requerimentos de refúgio. Dublin I, a primeira versão do acordo, determinava que os requerentes de asilo deveriam solicitar proteção no primeiro país da UE em que entrassem, o qual seria responsável pelo processamento do pedido. O objetivo do acordo era evitar que os requerentes de asilo apresentassem vários pedidos em diferentes países, o que poderia levar a abusos do sistema e sobrecarregar os países da UE. Dublin II emendou o acordo original com critérios adicionais para determinar o Estado-Membro responsável por examinar um pedido de asilo, como reagrupamento familiar, residência anterior ou posse de visto ou autorização de residência. O regulamento também estabeleceu prazos para a transferência de requerentes de refúgio entre os países da UE. Os

Acordos de Dublin foram criticados pela ineficácia na distribuição da responsabilidade dos pedidos de refúgio entre os países da UE e pela imposição de fardo desproporcional na gestão dos pedidos de refúgio aos primeiros países de trânsito de migrantes, notadamente Itália, Grécia e Espanha, que se encontram na linha da frente para receber os requerentes que percorreram as principais rotas através do Mediterrâneo.

Outras medidas restritivas adotadas ao longo do texto na UE foram a implementação do Sistema Integrado de Vigilância Externa (Sive) ao longo da costa espanhola (2002) e a digitalização das impressões digitais (Eurodac, 2000) para identificar requerentes de asilo fraudulentos. Além disso, existem cerca de 300 acordos bilaterais e multilaterais entre países europeus e países além das fronteiras externas da Europa para devolução dos migrantes indocumentados para os países de origem ou trânsito dos requerentes de refúgio rejeitados.

Em 2008, foi adotado o Pacto Europeu sobre a Migração e o Refúgio<sup>390</sup>, que estabelecia as bases do Sistema Europeu Comum de Asilo<sup>391</sup> (SECA), a ser implementado até 2012. No mesmo ano, a Comissão Europeia propôs a criação do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (GEAA) para aumentar a cooperação entre os Estados-Membros na gestão dos requerimentos de refúgio. Em 2014, o Conselho Europeu ainda tentava concretizar a implementação efetiva do SECA. Tanto o pacto quanto o sistema foram questionados por haver sido concebidos em uma época em que os refugiados constituíam um problema marginal na UE, sendo, portanto, inadequados em tempos de crise como a década de 2010.

Com o aumento da pressão migratória a partir de 2014, a Comissão Europeia elaborou, em 2015, a Agenda Europeia da Migração. Nesse contexto, em 2016, apresentou proposta para a criação da Agência da UE para o Asilo (EUAA), em substituição ao GEAA e, em 2017, apelou para a adoção rápida da proposta. Em 2020 a Comissão Europeia apresentou proposta de Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, a fim de dar um novo impulso à reforma interrompida do SECA. Após a conclusão bem-sucedida das negociações com o Parlamento Europeu e o Conselho da UE, o regulamento da EUAA foi adotado em 15 de dezembro de 2021 e entrou em vigor em 19 de janeiro de 2022. A EUAA presta apoio aos Estados-Membros da UE no processamento dos pedidos de refúgio, nos esforços de reassentamento de refugiados ou retorno de requerentes que tiveram seus pedidos indeferidos e na cooperação com terceiros países para esses fins. A partir de 31 de dezembro de 2023, a EUAA começou a acompanhar a forma como os países da UE aplicam a legislação da UE em matéria de práticas de refúgio e acolhimento.

Em junho de 2023, o Conselho da UE chegou a acordo político sobre dois regulamentos fundamentais em matéria de asilo e migração: o Regulamento “Procedimentos de Asilo”, que estabelece um procedimento comum em toda a UE, que os Estados-Membros têm de observar ao lidarem com pessoas que procuram proteção internacional, e o Regulamento “Gestão do Asilo e da Migração”, que, deverá substituir, uma vez aprovado, o atual Regulamento de Dublin, simplificando suas regras e reduzindo seus prazos. A ideia é que cada país seja responsável por um determinado número de pessoas, com base em um critério de “capacidade adequada”, mas não necessariamente terá de acolhê-las. Caso não queiram acolhê-las, poderão pagar a outros países-membros uma quantia fixa para que eles as acolham, com base em um mecanismo de solidariedade. As novas regras também tenderão a acelerar o processo decisório diante de pedidos de refúgio. Modificações de última hora foram introduzidas por Grécia e Itália, dois dos países

---

<sup>390</sup> Não se trata de acordo vinculante, mas de compromisso político dos países da UE de que, entre outros, não realizarão mais regularização em massa de migrantes sem documentação.

<sup>391</sup> Nesse contexto, a palavra “asilo” equivale a “refúgio”, em português do Brasil.

mais afetados pela entrada de migrantes. Polônia e Hungria, por sua vez, opuseram-se ao acordo, o que foi insuficiente para barrar a sua adoção entre os ministros do Interior.

Em outubro de 2023, representantes dos Estados-Membros da UE chegaram a acordo sobre o componente final da política comum sobre migração e asilo consubstanciada no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo. Foi estabelecido o mandato para o regulamento para situações de crise, incluindo a instrumentalização da migração, e casos de força maior no domínio da migração e do refúgio.

Em dezembro, os Estados-Membros, por meio do Conselho da UE, chegaram a um acordo político preliminar com o Parlamento Europeu sobre o texto do pacto, composto por cinco regulamentos. Em abril de 2024, o Parlamento Europeu aprovou, com margem estreita, o texto revisado do Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo. O novo arcabouço legal, mais restritivo, tem sido criticado por defensores dos direitos humanos, juristas e organizações não governamentais, como a Anistia Internacional. Após a revisão técnica, em maio de 2024, o novo pacto foi aprovado, no Conselho da UE, por maioria qualificada, com votos contrários de Polônia e de Hungria a todo o pacote legislativo, enquanto Tchêquia e Eslováquia se abstiveram na votação da maioria das leis.

O Novo Pacto de Migração e Asilo da UE busca simplificar o controle migratório europeu, ao mesmo tempo que o fortalece, e estabelece um regime de responsabilidade e solidariedade entre os países do bloco. O pacto é composto por dez atos legislativos que reformam o arcabouço de gestão de migração e refúgio:

- 1) O Regulamento Triagem (*screening*) permitirá às autoridades nacionais encaminhar os migrantes irregulares e os requerentes de asilo numa fronteira externa para o procedimento mais adequado;
- 2) O Regulamento que Estabelece Alterações de Coerência relacionadas com a Triagem garantirá que as verificações de identidade, de segurança e de vulnerabilidade, bem como as avaliações de saúde, sejam realizadas de forma uniforme;
- 3) O Regulamento Eurodac permitirá recolher dados mais completos, incluindo biométricos, sobre as várias categorias de migrantes e de refugiados, o que ajudará na elaboração de políticas e no fortalecimento do controle da migração irregular e dos movimentos não autorizados;
- 4) O Regulamento Procedimentos de Asilo simplifica os procedimentos burocráticos e introduz um procedimento de fronteira obrigatório em casos bem definidos;
- 5) O Regulamento Procedimento de Regresso na Fronteira trata do retorno ou da deportação, a seus países de origem ou terceiros Estados, de pessoas cujo pedido no novo procedimento fronteiriço obrigatório foi rejeitado;
- 6) O Regulamento Gestão do Asilo e da Migração determina qual o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional e, pela primeira vez, introduz uma partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros;
- 7) O Regulamento Crise permitirá que em circunstâncias excepcionais, um Estado-membro suspenda temporariamente normas, como prazo máximo de procedimentos nas fronteiras;
- 8) O Regulamento Condições de Asilo estabelece regras uniformes para os critérios de concessão de proteção internacional;
- 9) A Diretiva Condições de Acolhimento estabelece as normas para o acolhimento de requerentes de asilo, o que deverá ajudar a reduzir os movimentos secundários entre os Estados-Membros; e

10) o Regulamento Reinstalação estabelece regras comuns para o reassentamento e a admissão na UE por motivos humanitários.

O Novo Pacto entrará em vigor vinte dias após a sua publicação no Diário Oficial da EU. Os Estados-Membros terão dois anos após a entrada em vigor para implementar integralmente suas disposições. Em junho de 2024, a Comissão adotou um Plano Comum de Implementação, que deverá pautar a elaboração dos Planos Nacionais de Implementação, para garantir que, até 2026, as legislações nacionais postas em práticas sejam coerentes entre si. O governo dos Países Baixos anunciou, em setembro de 2024, que se dissociaria futuramente das novas regras de migração do bloco, caso haja o seu enfraquecimento.

Em outubro de 2024, líderes da União Europeia, reunidos no Conselho Europeu, sinalizaram apoio ao endurecimento da política migratória do bloco e ao advento de "soluções inovadoras" para o problema, como o posto de detenção e controle inaugurado pela Itália nesta semana na Albânia.

#### d) Crises migratórias na União Europeia

Em 2005, a regularização em massa de 700 mil pessoas promovida pela Espanha gerou forte tensão geopolítica e levou à adoção do Pacto Europeu sobre a Migração e o Refúgio, pelo Conselho Europeu, em 2008. Desde então, a Espanha passou a enviar de volta ao Marrocos milhares de pessoas que tentam cruzar a fronteira em seus dois enclaves no continente africano, sem formalidades ou demora, prática conhecida como “*refoulement* quente” (*refoulement à chaud*). Muito criticada por organizações não governamentais de proteção aos migrantes, a prática foi incorporada à lei espanhola em 2015 e só é autorizada em Ceuta e Melilla<sup>392</sup>.

Em 2015, os valores da UE – solidariedade entre os países europeus, respeito pelos direitos humanos e direito de asilo – foram postos à dura prova da realidade<sup>393</sup>. Nesse ano, começa uma grande crise migratória na UE, rodeada por países em guerra, crise ou conflitos internos. Um fluxo sem precedentes de 1,3 milhão de requerentes de refúgio foi contabilizado em 2015, oriundos da Síria (cinco milhões de sírios migraram para o exterior, dos quais quatro milhões para a Turquia, mais de um milhão para o Líbano e 600 mil para a Jordânia), Iraque, Líbia (antigo filtro migratório de países subsaarianos para a UE, através de acordos bilaterais celebrados com a Itália), Chifre da África (Eritreia, Somália), Afeganistão, Sudão e Kosovo.

A partir de setembro de 2015, oito países europeus invocaram o Artigo 25<sup>394</sup> do Acordo de Schengen para restabelecer controles temporários nas fronteiras internas da área: Áustria, França, Alemanha, Malta, Noruega, Eslovênia, Hungria e Suécia. Foram cerca de 80 suspensões entre 2016 e 2019. Em paralelo, liderados pela Eslováquia, vários líderes europeus aventaram a hipótese de suspender a Grécia do Espaço Schengen. Para enfrentar a crise, foi adotado, como medida temporária, o Acordo UE-Turquia para coibir a migração irregular pela rota das ilhas gregas. Segundo a Declaração Conjunta UE-Turquia de 2016, a Turquia tomaria todas as medidas necessárias para impedir que as pessoas viajassem irregularmente do seu território para as ilhas

---

<sup>392</sup> Ceuta é uma cidade de 19 km<sup>2</sup> localizada no norte do Marrocos, no lado africano do estreito de Gibraltar, a 14 km da costa andaluza. Com uma população de 85 mil habitantes, é um dos dois últimos enclaves da Espanha na África, ao lado de Melilla, localizada 400 km mais a leste. Ambas têm o estatuto de “cidade autônoma” espanhola, e as suas fronteiras com Marrocos são as únicas fronteiras terrestres entre África e a UE.

<sup>393</sup> Houve 22 mil mortes de migrantes tentando entrar irregularmente pelas fronteiras da UE entre 2000 e 2015, três mil mortes no mar Mediterrâneo em 2015 e quase quatro mil em 2016.

<sup>394</sup> O Artigo 25 do Acordo de Schengen permite que os Estados signatários restabeleçam controles temporários nas fronteiras em circunstâncias específicas que constituam uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna.



gregas. Além disso, para cada sírio retornado à Turquia, os Estados-Membros da UE aceitariam um refugiado sírio que esperasse dentro da Turquia. Em troca, o país receberia € 6 bilhões para melhorar a situação humanitária enfrentada pelos refugiados no país, e os cidadãos turcos teriam isenção de visto para viajar para a Europa.

As políticas de contenção do Acordo UE-Turquia tiveram êxito em refrear os fluxos migratórios pela rota do Mediterrâneo Oriental a um custo imensurável para milhares de requerentes de refúgio no limbo jurídico dos campos de migrantes em situação irregular. Sete anos após a implementação do acordo, o retorno de demandantes de refúgio da Grécia para a Turquia foi irrisório: apenas 2.140 pessoas foram devolvidas ao amparo do acordo. Em muitos casos, os tribunais gregos reconheceram que a Turquia não seria um país seguro para o retorno. Cerca de 32,5 mil refugiados sírios foram reassentados da Turquia para os Estados-Membros da UE ao abrigo do acordo.

Devido à pandemia de COVID-19, a Turquia se recusou a receber refugiados que deixavam a Grécia a partir de março de 2020. A situação foi agravada em junho de 2021 por uma decisão interministerial do governo grego que designou a Turquia como um “terceiro país seguro” para pessoas provenientes de Afeganistão, Bangladesh, Paquistão, Somália e Síria. Após a decisão, as rejeições de pedidos de refúgio aumentaram acentuadamente. Em 2021, houve 6.424 indeferimentos de pedidos como “inadmissíveis” – um aumento de 126% em relação a 2020. Como a Turquia não tem aceitado retornos nos últimos anos, as pessoas consideradas “inadmissíveis” estão presas na Grécia em um limbo jurídico, privadas de moradia, direito ao trabalho, assistência jurídica, financeira ou alimentar nos acampamentos em que residem.

#### e) Atualidades

A partir de 2020, segundo o relatório da adoção temporária de controles fronteiriços pelos Estados-Membros ao amparo do Artigo 25 de Schengen, as suspensões “temporárias” passam a ser usadas de modo recorrente para fechamento de fronteiras. Enquanto houve cerca de 80 suspensões entre 2016 e 2019, portanto antes da pandemia de COVID-19, desde o primeiro fechamento de fronteiras devido à pandemia, em março de 2020, o número de suspensões de Schengen passou de 350 até o fim de 2024<sup>395</sup>. A Áustria e a Tchêquia, em especial, adotaram a prática de renovar mensalmente as suspensões temporárias por vários meses consecutivos, em 2022 e 2023. Em 2024, a Alemanha foi criticada por seus vizinhos, por ter imposto controles em todas as suas fronteiras terrestres como parte de uma política de repressão à migração.

Em 2023, foi detectado o maior número de passagens irregulares pelas fronteiras externas da UE desde 2016: cerca de 380 mil, um aumento de 15% em relação a 2022, que já havia registrado incremento de 64% em relação a 2021. Após a baixa induzida pela pandemia em 2020, este foi o terceiro ano consecutivo de aumento acentuado no número de entradas irregulares.

Adicionalmente, cerca de treze milhões de refugiados ucranianos foram contabilizados na entrada nas fronteiras terrestres externas da UE da Ucrânia e da Moldávia entre 24 de fevereiro de 2022 até o final daquele ano. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de 20 de março de 2023, havia mais de oito milhões de refugiados da Ucrânia registrados em programas de proteção temporária ou outros esquemas de proteção nacional na Europa, situação que evidencia a desigualdade de tratamento conferido aos refugiados ucranianos em relação a requerentes de refúgio provenientes do Oriente Médio ou da África. Em

---

<sup>395</sup> Ao fim de 2024, estavam vigentes suspensões relativas aos seguintes Estados-membros: Alemanha, Eslovênia, Itália, Áustria, Países Baixos, Noruega, Dinamarca, França e Suécia.

março deste 2022, a UE recorreu a um dispositivo que nunca havia sido acionado antes para conceder aos refugiados ucranianos o direito de viver, trabalhar e acessar serviços essenciais nos Estados-Membros por até três anos.

Em 2023, apenas até o fim de outubro, cerca de 145 mil migrantes chegaram às fronteiras marítimas da Itália. No caso da Alemanha, até o fim de agosto, 204 mil pessoas, especialmente nacionais de Síria, Afeganistão, Turquia e alguns países africanos, pediram refúgio no país, um aumento de 77% com relação ao mesmo período de 2022. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), mais de 2,5 mil migrantes morreram ou estão desaparecidos ao atravessar o Mediterrâneo em direção à Europa em 2023<sup>396</sup>.

No final de março, sete barcos transportando migrantes afundaram na costa norte-africana, causando mais de cem mortes ou desaparecimentos. Ao contínuo fluxo de migrantes oriundos da Líbia e da Turquia, soma-se o recente aumento de saídas da Tunísia, onde as medidas autoritárias do presidente Kais Saied se somam ao quadro de elevado desemprego e insegurança alimentar. Sob críticas de outros países, o governo italiano aumentou os riscos de acidentes marítimos pela imposição de restrições aos navios de organização não governamentais que resgatam migrantes; a primeira-ministra italiana, Giorgia Meloni, e seu partido, Irmãos da Itália, defendem o combate à imigração irregular por meio de medidas duras. Embora a Itália seja vista como um país de trânsito pelos migrantes que chegam à Europa, muitos ficam presos num limbo jurídico: em Roma, há cerca de cem acampamentos informais. Os requerentes de asilo e refúgio preferem viver precariamente nas ruas a permanecer em centros oficiais de acolhimento a migrantes. Em junho, um naufrágio na costa da Grécia de uma embarcação de imigrantes africanos que partiu da Líbia com direção à Itália levou à morte de dezenas de pessoas, inclusive crianças. Em setembro, Von der Leyen prometeu que a Comissão Europeia elaboraria um plano para lidar com o aumento acelerado de imigrantes chegando ao bloco, após a chegada de mais de onze mil a Lampedusa, na Itália, num intervalo de poucos dias.

Em fevereiro de 2024, Von der Leyen, anunciou um plano de € 210 milhões para parceria com a Mauritânia para coibir o tráfico de pessoas da costa do país para as ilhas Canárias, que são de soberania espanhola. Segundo dados da própria UE, no mês anterior, 7.270 pessoas haviam feito a travessia da Mauritânia para as ilhas Canárias.

Em maio de 2024, a UE anunciou um pacote de ajuda de quase US\$ 1 bilhão para o Líbano. O objetivo é conter o fluxo de migrantes e de refugiados – que subiu de 78 pessoas, no primeiro trimestre de 2023, para mais de duas mil pessoas, no mesmo período de 2024 – que saem do Líbano em direção ao Chipre ou à Itália. Os recursos devem ser empregados na assistência aos milhares de refugiados sírios no país, bem como para melhorar o controle fronteira libanês.

No mesmo mês, investigação da Lighthouse Reports, em colaboração com os jornais El País, Le Monde e The Washington Post, denunciou que que Tunísia, Marrocos e Mauritânia usam fundos enviados pela UE para mandar migrantes ao deserto do Saara, sem água, comida, abrigo ou segurança contra traficantes de pessoas, a fim de impedi-los de chegar à Europa. A reportagem descreve “sistema de deslocamento em massa” com financiamento, equipamento e inteligência fornecidos pela UE, que firmou acordos de cooperação com os três países africanos para conter a imigração irregular dentro do bloco. Bruxelas está destinando € 150 milhões à Tunísia, € 210 milhões à Mauritânia e € 624 milhões ao Marrocos.

O número de apreensões relacionadas à imigração ilegal na União Europeia caiu 42% nos primeiros nove meses de 2024. Até setembro, 166 mil detenções foram realizadas em tentativas

---

<sup>396</sup> Estima-se que, em 2022, 3,8 mil pessoas morreram tentando atravessar o Mediterrâneo com direção à Europa, o número mais alto desde 2017.

de travessias ilegais. As quedas mais acentuadas em relação ao mesmo período de 2023 ocorreram nas rotas pelos Balcãs e pelo Mediterrâneo Central, ao passo que houve incremento no fluxo pelas rotas terrestres pelo leste do continente europeu e pela África Ocidental. Lideram a lista de detidos cidadãos de Síria, Mali e Ucrânia.

## IX. Política Agrícola Comum

### a) Características gerais

Criada em 1962 por Bélgica, Alemanha Ocidental (RFA), França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, então integrantes das Comunidades Europeias, para constituir uma política unificada em matéria de agricultura, a Política Agrícola Comum (PAC) é a política mais antiga da União Europeia (UE) ainda em vigor. Trata-se de um conjunto de medidas legislativas adotadas pela UE, para formar uma política agrícola comum e unificada, com o objetivo de fornecer alimentos a preços acessíveis para os cidadãos da UE e um padrão de vida justo para os agricultores. Sua origem está no Artigo 38(1) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>397</sup>.

A PAC baseia-se em um mercado unificado no qual há um fluxo livre de *commodities* agrícolas com preços comuns dentro da UE, preferência de produtos do mercado interno em relação às importações estrangeiras, por meio de tarifas alfandegárias comuns e solidariedade financeira, por meio do financiamento comum de programas agrícolas. A PAC é dividida em dois pilares, com três áreas de atuação principais: ajudas diretas e medidas de mercado (primeiro pilar); e desenvolvimento rural (segundo pilar).

As ajudas diretas são pagas diretamente aos agricultores, garantindo que eles recebam renda extra em troca de cuidar de suas terras e cumprir as normas ambientais, de segurança alimentar e de bem-estar animal. Ademais, garantem que as atividades agrícolas sejam mantidas em toda a UE e adaptadas à situação local, que os produtores respondam aos sinais do mercado para produzir os bens demandados pelos consumidores e que aqueles agricultores que não respeitam determinados requisitos nas áreas de saúde pública, animal e vegetal, meio ambiente e bem-estar animal recebam menos ou nenhum apoio ("condicionalidade reforçada").

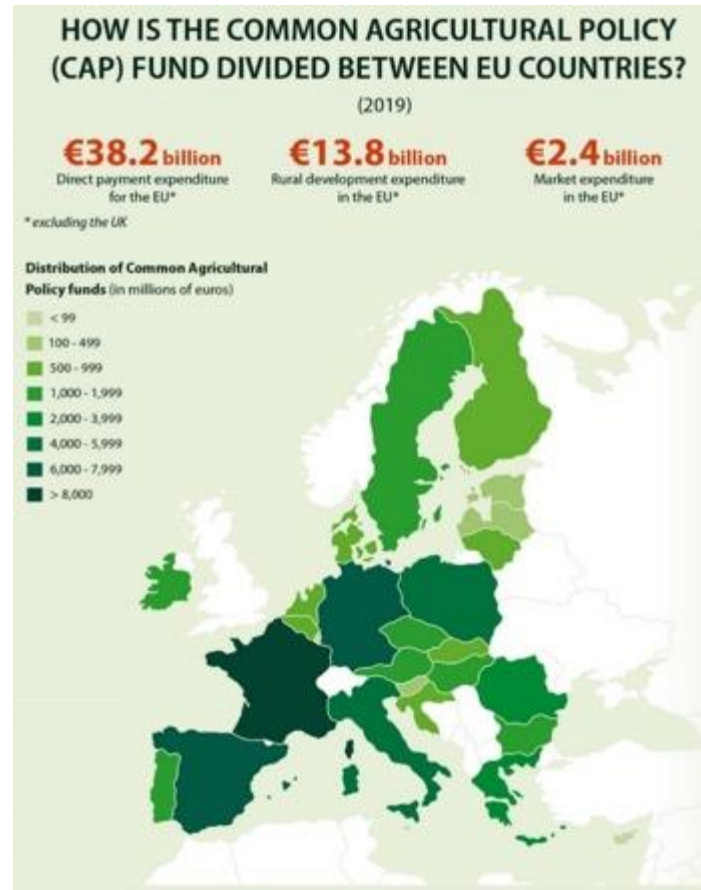
Com relação às medidas de mercado, foi estabelecido um conjunto de regras no âmbito da PAC, para neutralizar a alta volatilidade dos preços nos mercados agrícolas da UE. O Regulamento sobre a organização comum dos mercados agrícolas (CMO) é responsável por: criar instrumentos de política específicos que contribuam para melhorar o funcionamento dos mercados agrícolas com base nas regras do mercado comum de bens e serviços; definir os parâmetros para a intervenção nos mercados agrícolas e fornecer apoio setorial; incluir regras sobre a comercialização de produtos agrícolas e o funcionamento de organizações de produtores e organizações interprofissionais; estabelecer regras sobre comércio internacional e concorrência.

No pilar de desenvolvimento rural, as medidas, no âmbito da PAC, contribuem para modernizar as fazendas, incentivando o uso de tecnologia e inovação; revitalizar as áreas rurais; melhorar a competitividade do setor agrícola; proteger o meio ambiente e mitigar a mudança do clima; melhorar a vitalidade das comunidades rurais; garantir a renovação geracional na agricultura. Esse segundo pilar é cofinanciado pelos Estados-membros, por meio de orçamento nacional próprio, a exemplo da seguridade social dos trabalhadores rurais.

---

<sup>397</sup> Art. 38 (1): "A União definirá e executará uma política comum de agricultura e pesca. O mercado interno abrangerá a agricultura, a pesca e o comércio de produtos agrícolas". No Art. 39, estabelecem-se os objetivos da PAC, a saber: "A política agrícola comum tem como objetivos: a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra; b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; c) Estabilizar os mercados; d) Garantir a segurança dos abastecimentos; e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores."

A PAC é financiada por dois fundos dentro do orçamento da UE: o Fundo Europeu de Garantia Agrícola (FEAGA), que fornece ajuda direta e financia medidas de mercado; o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER), que financia o desenvolvimento rural. Cada país da UE gerencia os pagamentos da PAC e publica os dados dos beneficiários de acordo com as regras de transparência da UE.



Fonte: Comissão Europeia, Parlamento Europeu

A Comissão Europeia monitora e avalia a implementação, os resultados e o impacto da PAC, consultando regularmente grupos de diálogo civil e comitês agrícolas, para desenvolver as melhores políticas e regulamentações para o setor. Grupos de especialistas fornecem conhecimentos especializados para a Comissão, como a Força-Tarefa de Mercados Agrícolas, que lida com práticas comerciais desleais. O Conselho da UE é responsável por adotar a legislação, muitas vezes em conjunto com o Parlamento Europeu, seguindo o procedimento legislativo ordinário. O exemplo mais recente é a reforma da PAC, acordada pelo Conselho em sua configuração de Agricultura e Pesca em 2021. A gestão cotidiana da PAC é de responsabilidade dos Estados-Membros da UE, sempre em estreita cooperação com a Comissão Europeia. O papel do Conselho também é garantir que os Estados-Membros estejam envolvidos em todas as etapas da implementação da PAC. O Comitê Especial de Agricultura (SCA), órgão preparatório criado em 1960, prepara o trabalho do Conselho em todas as questões relacionadas à PAC.

## b) Reformas da PAC<sup>398</sup>

Grandes pacotes de reforma modificaram significativamente a PAC desde meados da década de 1990. A primeira reforma, adotada em 1992 e implementada em 1993/94, iniciou o processo de transferência do apoio agrícola via preços mínimos para os pagamentos diretos<sup>399</sup>. A segunda reforma (Agenda 2000) foi implementada a partir de 2000 em preparação para a adesão de dez novos membros (a maioria da Europa Central e Oriental) à UE em maio de 2004. Semelhante à primeira reforma da PAC, a Agenda 2000 usou pagamentos diretos para compensar os agricultores por apenas metade da perda decorrente dos novos cortes nos preços de apoio. Assim como na primeira reforma, os pagamentos dependiam da produção. Uma revisão intermediária da Agenda 2000 resultou em um terceiro grande conjunto de reformas em junho de 2003 e abril de 2004. As reformas representaram um grau de renacionalização da política agrícola, uma vez que cada Estado-membro tinha poder discricionário sobre o cronograma (2005-2007) e o método de implementação. As reformas de 2003 permitiram pagamentos dissociados (pagamentos que não afetam as decisões de produção) que variam de acordo com a *commodity*. Esses pagamentos são conhecidos como pagamentos agrícolas únicos (SFP, na sigla em inglês) e são baseados nos pagamentos de 2000-2002, que substituíram os pagamentos de compensação das reformas de 1992 e da Agenda 2000. Para que os produtores agrícolas recebessem SFPs, era necessário que estivessem em conformidade com as regulamentações da UE relativas ao meio ambiente, ao bem-estar animal e à qualidade e segurança dos alimentos. A reforma da PAC de 2003 também marcou uma mudança na forma como o desenvolvimento rural é tratado, pois estabeleceu dois pilares no orçamento: Pilar I - para pagamentos diretos e políticas de apoio ao mercado e aos preços; e Pilar II - para políticas de desenvolvimento rural.

As reformas de 2003 foram revisadas em 2008. Antes da PAC atual, uma rodada de reformas em 2013 gerou a versão que vigorou até 2022, a PAC 2014-2020. O principal conceito aplicado durante essas reformas foi a multifuncionalidade, que introduziu um sistema de pagamentos em etapas para atender a vários componentes. Estes incluíam pagamentos de suporte básico, bem como pagamentos com foco ambiental e estrutural. Essas reformas ambientais adicionais foram introduzidas sob o conceito de "ecologização" da PAC. Outras reformas principais concentraram-se em medidas para equilibrar os pagamentos entre os produtores da UE nos Estados-Membros, com atenção ao tamanho das fazendas e aos jovens agricultores. No entanto, a PAC 2014-2020 foi prorrogada por dois anos devido a atrasos na PAC 2023-2027, relacionados às eleições e às negociações do Brexit.

## c) A nova PAC 2023-2027

Em junho de 2018, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de reforma da PAC. Em outubro de 2020, foi realizado o primeiro diálogo tripartite entre a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE. Após várias rodadas de conversações, em junho de 2021 se alcançou

---

<sup>398</sup> As reformas buscaram, de maneira geral, reduzir o custo orçamentário da PAC para a UE (de 73%, em 1985, para cerca de 33% atualmente).

<sup>399</sup> Os apoios aos preços internos foram a espinha dorsal histórica da PAC, mas foram em grande parte substituídos por pagamentos diretos, que agora representam aproximadamente 70% do orçamento da PAC.

um acordo político provisório sobre a reforma da PAC<sup>400</sup>. O acordo foi formalmente adotado em 2 de dezembro de 2021. Até 31 de dezembro de 2021, todos os países da UE tiveram de apresentar seus planos estratégicos da PAC. A Comissão teve seis meses para avaliar e aprovar os planos. Em novembro de 2023, a Comissão Europeia apresentou um relatório para avaliar o esforço conjunto de todos os planos estratégicos da PAC, prestando atenção especial à ambição coletiva de atingir os objetivos do Pacto Ecológico Europeu<sup>401</sup>. A partir de 2024, está previsto que cada país da UE apresente um relatório anual de desempenho e realizará uma reunião anual de revisão com a Comissão. Em 2025, a Comissão realizará uma primeira análise do desempenho dos planos estratégicos da PAC e solicitará aos países da UE, quando necessário, que implementem medidas específicas de acompanhamento. Em 2026, uma avaliação intermediária avaliará o desempenho da PAC 2023-2027. Por fim, em 2027, a Comissão realizará uma segunda análise de desempenho dos planos estratégicos. Vale ressaltar que cada plano estratégico da PAC requer aprovação prévia da Comissão para garantir a consistência com os objetivos de toda a UE. A Comissão, ao analisar os relatórios, pode propor recomendações, para melhorar os resultados, caso julgar necessário.

A nova legislação, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2023, abre caminho para uma PAC mais justa, ecológica e orientada para resultados. A reforma prevê uma série de melhorias, como a contribuição da agricultura para os objetivos ambientais e climáticos da UE, o apoio mais direcionado para fazendas menores e a maior flexibilidade para os Estados-Membros adaptarem as medidas às condições locais<sup>402</sup>. A agricultura e as áreas rurais são uma parte essencial do Pacto Ecológico Europeu<sup>403</sup> e a PAC 2023-2027 será uma ferramenta fundamental para atingir seus objetivos.

Entre as principais mudanças, estão: uma nova arquitetura verde baseada em condições ambientais a serem cumpridas pelos agricultores e pecuaristas, com medidas voluntárias adicionais<sup>404</sup>; pagamentos diretos e intervenções de desenvolvimento rural mais direcionados, ambos sujeitos a planejamento estratégico; e uma abordagem baseada em resultados, por meio da qual os Estados-Membros devem apresentar relatórios anuais sobre suas realizações. A nova PAC também prevê um fundo para situações de crise, que podem surgir como resultado de doenças

---

<sup>400</sup> Devido a atrasos nas negociações entre o Conselho e o Parlamento Europeu, em parte relacionados às negociações sobre o orçamento de longo prazo da UE, em outubro de 2019 a Comissão propôs um Regulamento de Transição, que foi posteriormente adotado por ambos os colegisladores, para os anos de 2021 e 2022. O Regulamento de Transição prorrogou a maioria das regras existentes estabelecidas no âmbito da PAC 2014-2020 para o período 2021-2022 e destinou aos agricultores europeus um adicional de 8 bilhões de euros no âmbito do Instrumento de Recuperação da UE, garantindo a continuidade do apoio jurídico e financeiro aos beneficiários, em especial durante a pandemia da COVID-19.

<sup>401</sup> Foram identificadas algumas necessidades de aprimoramento, tais como: melhores ferramentas de gerenciamento de riscos e maior resiliência das fazendas; maior apoio à inovação e às tecnologias digitais; complementaridade com políticas e fundos nacionais e da UE para atingir objetivos ambientais.

<sup>402</sup> Cada país é livre para escolher as intervenções específicas que considerar mais eficazes para seus objetivos específicos, com base em uma avaliação clara de suas próprias necessidades.

<sup>403</sup> Lançado em dezembro de 2019, o Pacto Ecológico Europeu é um pacote de iniciativas estratégicas com o objetivo último de alcançar a neutralidade climática até 2050. A Comissão Europeia adotou um conjunto de propostas para adequar as políticas da UE nos domínios do clima, da energia, dos transportes e da fiscalidade ao objetivo de reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 55 % até 2030, comparando com os níveis de 1990. Nesse sentido, cabe destacar a estratégia “Farm to fork”, apresentada pela Comissão, em maio de 2020, como uma das principais iniciativas do Pacto Ecológico Europeu. A fim de contribuir para a obtenção da neutralidade climática até 2050, a estratégia visa à mudança do atual sistema alimentar da UE para um modelo mais sustentável, da produção ao consumo.

<sup>404</sup> Por exemplo, os Estados-Membros terão de dedicar 25% de seus pagamentos diretos para apoiar ou incentivar agricultores e pecuaristas a aplicar práticas benéficas ao clima e ao meio ambiente.

animais, distúrbios de mercado, altos preços da energia e dos insumos, por exemplo, no contexto da guerra de agressão russa, ou eventos climáticos extremos. Entre 2022 e 2023, um bilhão de euros foi mobilizado para ajudar os agricultores a lidar com situações de crise.

A nova PAC está centrada em dez objetivos-chave, orientados a fins sociais, ambientais e econômicos. São eles: garantir uma renda justa para os agricultores; aumentar a competitividade; melhorar a posição dos agricultores na cadeia alimentar; agir contra as mudanças climáticas; proteger o meio ambiente; preservar as paisagens e a biodiversidade; apoiar a renovação geracional; manter áreas rurais dinâmicas; proteger a qualidade dos alimentos e da saúde; e impulsionar o conhecimento e a inovação (este é concebido como um objetivo transversal). Esses objetivos servem de base para que os Estados-membros da UE elaborem seus planos estratégicos da PAC.

Algumas novidades da PAC 2023-2027 são dignas de nota, a exemplo da reserva de cerca de 230 milhões de euros por ano para apoio específico aos agricultores jovens, por meio de pagamentos diretos e fundos de desenvolvimento rural, para incentivar que se instalem no campo, e do pagamento de um adicional de 15% no complemento de apoio à renda para jovens se for uma mulher encarregada da propriedade. Esses pagamentos estão vinculados ao fortalecimento de direitos trabalhistas.

Para o período de 2021 a 2027, a PAC receberá 387 bilhões de euros, 291,1 bilhões do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e 95,5 bilhões do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). O orçamento do FEADER inclui 8 bilhões de euros do NextGenerationEU<sup>405</sup>, para ajudar as áreas rurais a fazer as mudanças estruturais necessárias para que possam atingir os objetivos do Pacto Ecológico Europeu e da transição digital.

Em março de 2024, os representantes dos Estados-Membros no Comitê Especial de Agricultura aprovaram uma revisão específica de determinados atos básicos da PAC que havia sido proposta pela Comissão Europeia. As regras alteradas dão aos Estados-Membros a possibilidade de conceder derrogações em caso de condições climáticas imprevistas. Além disso, fazendas com menos de dez hectares serão isentas de controles e penalidades relacionados a requisitos ambientais. Essa medida afeta 65% dos agricultores que recebem apoio da PAC, mas apenas 10% da terra, reduzindo significativamente a carga administrativa para muitos, ao mesmo tempo que se mantém o compromisso com os objetivos ambientais. Por fim, os países da UE poderão revisar seus planos estratégicos duas vezes por ano, em vez de uma, como era o caso anteriormente.

#### d) Questões comerciais multilaterais

A PAC mantém os preços agrícolas domésticos acima dos preços mundiais de muitas *commodities*. Em acordos comerciais preferenciais, como os firmados com ex-colônias e países vizinhos, a UE satisfaz a demanda do consumidor interno e, ao mesmo tempo, protege os altos preços internos por meio de cotas de importação e exigências de preço mínimo de importação. A PAC também aplica tarifas nas fronteiras da UE para que as importações não possam ser vendidas no mercado interno abaixo dos preços nacionais (preços de intervenção) definidos pela PAC. Embora o Acordo de Agricultura (AoA, na sigla em inglês), resultante da Rodada Uruguai, tenha

---

<sup>405</sup> O NextGenerationEU é um pacote de recuperação económica da Comissão Europeia, aprovado em 2020, para apoiar os Estados-Membros da UE na recuperação da pandemia da COVID-19, em particular aqueles que foram mais atingidos. Mais de 50% do orçamento de longo prazo do NextGenerationEU é destinado à modernização.



exigido mais acesso ao mercado da UE, na prática, o acesso ao mercado do setor agrícola da UE continua altamente restrito.

Nos últimos tempos, as reformas da PAC têm sido mais frequentes devido às demandas comerciais externas e à interferência em assuntos agrícolas de outras partes da estrutura política da UE, como os grupos de trabalho de defesa do consumidor e os departamentos ambientais da União. Além disso, o euroceticismo em países como a Dinamarca (e anteriormente o Reino Unido) é alimentado em parte pela PAC, que os eurocéticos consideram prejudicial às suas economias.

#### e) A França, a PAC e o Brasil

Atualmente, há dez milhões de agricultores na UE, e cerca de quarenta milhões de empregos dependem, direta ou indiretamente, da agricultura. Os defensores da PAC argumentam que os agricultores precisam lidar com a instabilidade contínua do mercado devido aos padrões instáveis de demanda e à volatilidade dos preços, além das pressões climáticas e meteorológicas. Desse modo, uma renda estável para os agricultores<sup>406</sup> é uma proteção contra as flutuações de preços e as más estações agrícolas. O apoio público ao setor garante um suprimento confiável e abundante de alimentos produzidos de forma sustentável e a preços acessíveis para os cidadãos da UE.

Aproximadamente um terço do orçamento da UE é dedicado a apoiar os agricultores e as áreas rurais por meio da PAC, o que equivale a cerca de 33 centavos de dólar por dia por cidadão da UE. A França é o principal beneficiário da PAC, tanto nos pagamentos diretos aos agricultores quanto no gasto com desenvolvimento rural no continente. Entre 2015 e 2021, os agricultores franceses receberam, em pagamentos diretos da União Europeia, o equivalente a R\$ 262 bilhões. Isso representa 18% do total gasto do bloco neste tipo de operação. No mesmo período, o gasto da UE com desenvolvimento rural na França foi de R\$ 62 bilhões — 12% do total.

Nos últimos anos, a Irlanda e a França foram os principais críticos às mudanças na PAC e vetaram propostas que visavam a diminuir os subsídios internos. Os franceses justificam sua posição com preocupações sobre segurança alimentar e o futuro da agricultura familiar dentro do país. Nesse contexto, o presidente Lula tem criticado o protecionismo praticado pela França e outros países europeus em relação aos seus mercados internos. Ele argumenta que essas nações se recusam a assinar o Acordo de Parceria MERCOSUL-UE para proteger seus produtores internos. Embora as negociações tenham sido resultado em um acordo político em 2019, os europeus frustraram o processo ao apresentar novas exigências relacionadas à sustentabilidade dos produtos sul-americanos. O governo brasileiro interpretou essa movimentação como um exemplo de "protecionismo verde" por parte do bloco europeu. Além dos subsídios, a política agrícola do bloco europeu inclui tarifas, quotas de importação e outras barreiras não tarifárias. As negociações do texto do Acordo de Parceria entre o MERCOSUL e a UE foram concluídas em dezembro de 2024, mas a França e outros países, inclusive a Itália, queixaram-se do resultado acordado.

Ademais, a nova reforma da PAC para o período de 2023 a 2027 trouxe consigo mudanças significativas no panorama agrícola da UE, visando a uma agricultura mais sustentável, justa e resiliente, com especial atenção às políticas socioambientais. No entanto, na França, berço da agricultura europeia, as reformas desencadearam uma onda de revoltas entre os agricultores. Protestos irromperam em todo o país, com agricultores expressando preocupações sobre os cortes

---

<sup>406</sup> De acordo com o site da União Europeia, há cerca de 10 milhões de propriedades rurais e 17 milhões de trabalhadores rurais na UE. A renda desses trabalhadores, no entanto, é cerca de 40% menor do que a dos trabalhadores de outros setores.

nos subsídios, as exigências ambientais mais rígidas e as incertezas em torno do futuro de suas atividades. As tensões entre o governo francês e os agricultores evidenciam os desafios de reconciliar políticas agrícolas com objetivos ambientais e sociais, bem como a complexidade de reformar um setor vital para a economia e o tecido social da França.

## X. Legislação ambiental europeia e impactos sobre o Brasil

### a) Pacto Ecológico Europeu

Em dezembro de 2019, a Comissão Europeia apresentou o Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), que almeja fazer da Europa o primeiro continente climaticamente neutro. Há três principais linhas de ação: i) neutralidade climática até 2050, com meta de reduzir as emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE) em pelo menos 55% até 2030 em comparação com os níveis de 1990; ii) desenvolvimento econômico desacoplado de utilização de recursos naturais; e iii) nenhuma pessoa e nenhum lugar deixados para trás.

O Pacto visa a promover uma dupla transição que envolve descarbonizar e digitalizar a economia europeia. Entre as prioridades do Pacto, estão: poluição zero, energia acessível e segura, transporte inteligente e alimentação de alta qualidade. Entre as metas específicas do Pacto estão, para além da redução das emissões de gases de efeito estufa em pelo menos 55% até 2030 (em comparação com os níveis de 1990), o aumento da parcela de energia renovável na matriz energética da UE, a melhoria da eficiência energética dos edifícios e a promoção de uma agricultura mais sustentável. O Pacto também visa criar empregos verdes, estimular a inovação e garantir uma transição justa para todos os setores da sociedade.

O Pacto envolve o desenvolvimento de um Plano de Desenvolvimento Sustentável com orçamento de um trilhão de euros, para financiar uma transição para uma economia circular movida por energia sustentável. Também há previsão de criação de um Fundo de Transição Justa, com recursos públicos (sobretudo do Banco Europeu de Investimento) e privados.

O Pacto não constituiu legislação *stricto sensu*, mas, sim, um direcionamento político para o planejamento comunitário de longo prazo. Para alcançar seus objetivos, a UE adotará uma série de políticas e medidas, incluindo regulamentações mais rígidas, investimentos em tecnologias limpas e incentivos para a adoção de práticas sustentáveis.

Em julho de 2021, a UE anunciou um conjunto de propostas, também conhecido como pacote *Fit for 55*, que cumpriria o *Green Deal* e ajudaria a atingir a meta de redução de emissões, criando oportunidades sociais e econômicas. Dentro desse arcabouço normativo, estão sendo desenvolvidas e implementadas regulamentações, para o cumprimento dos objetivos definidos no âmbito do Pacto Ecológico Europeu. Dois instrumentos que devem ter maior impacto no Brasil são:

- 1) Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, na sigla em inglês); e
- 2) Regulamento sobre Produtos Livres de Desmatamento (EUDR, na sigla em inglês).

Além deles, outros instrumentos que merecem destaque:

#### i. Regulamento de Ecodesign para Produtos Sustentáveis

O Regulamento de Ecodesign para Produtos Sustentáveis (*Ecodesign for Sustainable Products Regulation*) é uma norma comunitária que visa a promover a concepção ecológica de produtos para melhorar seu desempenho ambiental ao longo de todo o seu ciclo de vida, desde a extração de matérias-primas até seu descarte final. Esse regulamento faz parte dos esforços da UE para promover a sustentabilidade e reduzir o impacto ambiental dos produtos consumidos dentro do mercado europeu.

O Regulamento de Ecodesign para Produtos Sustentáveis estabelece requisitos mínimos de desempenho ambiental para certas categorias de produtos, incentivando os fabricantes a projetar

produtos que consumam menos energia, água e recursos naturais, gerem menos resíduos e sejam mais fáceis de reciclar ou reutilizar. Isso inclui uma ampla gama de produtos, desde eletrodomésticos e eletrônicos até equipamentos de iluminação, equipamentos de aquecimento e resfriamento, entre outros.

Ao definir padrões e requisitos ambientais para produtos, o Regulamento de Ecodesign para Produtos Sustentáveis visa não apenas a reduzir o impacto ambiental desses produtos individualmente, mas também a promover a inovação tecnológica e a transição para uma economia circular mais sustentável na UE. Além disso, essa legislação pode contribuir para economia de energia, redução das emissões de GEEs e diminuição da pressão sobre os recursos naturais, ajudando a União Europeia a alcançar seus objetivos de sustentabilidade ambiental e climática.

## ii. Regulamento sobre o Transporte de Resíduos

O Regulamento sobre o Transporte de Resíduos (*Waste Shipment Regulation*) é uma legislação da União Europeia que estabelece regras e procedimentos para o transporte transfronteiriço de resíduos. Seu objetivo principal é garantir que o transporte de resíduos dentro e fora da UE seja realizado de forma segura e ambientalmente responsável, minimizando o risco de danos à saúde humana e ao meio ambiente.

O Regulamento sobre o Transporte de Resíduos aborda uma variedade de questões relacionadas ao transporte de resíduos, incluindo a classificação precisa dos resíduos, a documentação necessária para o transporte, os requisitos de embalagem e rotulagem, e as responsabilidades dos diferentes intervenientes ao longo da cadeia de transporte. O Regulamento também visa a prevenir o transporte ilegal de resíduos, que pode incluir a exportação de resíduos para países fora da UE que possam não ter regulamentações adequadas para lidar com esses resíduos de forma segura e ambientalmente responsável. Evitar-se-ia, assim, a mera exportação de tratamento não sustentável de resíduos sólidos.

## b) Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM)

No dia 16 de maio de 2023, foi publicado o Regulamento nº 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, que colocou em prática o CBAM. Trata-se da nova ferramenta de referência para precificar o carbono emitido durante a produção de bens com uso intensivo desse elemento químico que ingressam na UE. O CBAM justificar-se-ia para conter o “vazamento de carbono” resultante das políticas europeias de combate à mudança do clima, por meio da redução de emissões e precificação do carbono, que ocorre quando as empresas europeias transferem a produção para o exterior, para países onde existem políticas menos rigorosas do que na UE, ou quando os produtos da UE são substituídos por importações com uso mais intensivo de carbono. A introdução gradual do CBAM está alinhada com a eliminação progressiva da alocação de licenças gratuitas no âmbito do Sistema de Comércio de Emissões da UE (ETS, na sigla em inglês)<sup>407</sup>, para apoiar a descarbonização da indústria da UE. Ao estabelecer um preço pelas

---

<sup>407</sup> O ETS estabelece um limite para as emissões de GEE e as divide em licenças de emissão que permitem a emissão de uma tonelada de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) ou equivalente a CO<sub>2</sub> (CO<sub>2</sub>e); algumas dessas licenças são leiloadas. Por meio da determinação de preços com base no mercado, o sistema incentiva a redução de emissões. A Comissão Europeia concede o restante das permissões gratuitamente a setores em risco de “vazamento de carbono”. As atribuições de emissões são geridas pelos Estados-Membros, e as listas de instalações elegíveis para atribuição gratuita são revistas regularmente.

emissões de carbono geradas na produção de certos produtos importados para a UE, o CBAM tem como um de seus objetivos garantir que o preço do carbono das importações seja equivalente ao preço do carbono na produção nacional e que os objetivos climáticos da UE não sejam prejudicados.

O CBAM entrou em vigor em 1º de outubro de 2023, e o primeiro período de reporte para importadores e exportadores encerrou-se em 31 de janeiro de 2024. Durante esse período de transição, importadores de bens que se encontram no escopo do CBAM tiveram de reportar apenas emissões de GEE incorporados em suas importações, sem a necessidade de realizar pagamentos ou ajustes financeiros. Quando o sistema permanente for implementado, em 1º de janeiro de 2026, os importadores terão de declarar, anualmente, a quantidade de bens importados para a UE no ano anterior e as emissões de GEE incorporadas. Em seguida, eles deverão entregar o número correspondente de certificados CBAM. O preço desses certificados será calculado de acordo com o preço médio semanal do leilão de permissões do ETS, expresso em euros por tonelada de carbono emitido. A partir de 2026, a Comissão Europeia planeja eliminar, progressivamente, as alocações gratuitas aos setores envolvidos no ETS, para garantir condições equitativas entre produtores da UE e importadores de países terceiros. Até que as alocações gratuitas terminem em 2035, o CBAM será aplicado apenas à proporção de emissões que não recebem licenças gratuitas sob o ETS.

O CBAM será aplicado, inicialmente, a importações de aço e ferro, alumínio, eletricidade, fertilizantes e cimento, pois esses setores apresentam um alto risco de vazamento de carbono e têm um nível alto de emissões. Contudo, antes da conclusão dos três anos de transição, a Comissão Europeia é obrigada a apresentar um relatório que irá avaliar a possibilidade de alargar a ambição do CBAM, onde avaliará a viabilidade da inclusão de emissões indiretas e a inclusão de outros bens que apresentem risco de vazamento de carbono.

Os exportadores brasileiros para a UE dos setores citados terão de responder às orientações ditadas no CBAM, tendo de desenvolver capacidade administrativa para rastrear as suas emissões de produção. Embora sejam os importadores da UE que terão de declarar as emissões incorporadas nos bens importados, os exportadores também deverão estar preparados para fornecer informações sobre o valor do carbono embutido nos seus produtos. Os exportadores que não conseguirem rastrear e declarar suas emissões correrão o risco de perder seus parceiros de negócios para concorrentes com produtos com menor emissão atribuída por unidade produzida. A razão é que as exportações menos intensivas em carbono serão economicamente mais atraentes para o importador europeu, o qual terá comprar menos certificados CBAM sobre o bem. Além disso, se um exportador não relatar as emissões embutidas nas suas mercadorias, o importador terá de pagar um valor padrão com base na intensidade média de emissão do país exportador mais um *mark-up*, tornando-se bem menos competitivo em mercados europeus.

#### c) Regulamento sobre Produtos Livres de Desmatamento (EUDR, na sigla em inglês)

A regulamentação sobre produtos livres de desmatamento é parte do plano mais amplo do *Green Deal* da UE para atingir emissões líquidas zero até 2050. Ela está substituindo uma lei que visava a impedir a venda de produtos de madeira extraídos ilegalmente. Instituições europeias defendem que a nova legislação ajudará a reduzir a contribuição do bloco para o desmatamento em todo o mundo, pois hoje é responsável por 16% do desmatamento associado ao comércio

internacional – superada apenas pela China, que responde por 24%, segundo relatório do Fundo Mundial para a Natureza (*World Wide Fund for Nature* – WWF)<sup>408</sup>.

Em maio de 2023, o Conselho Europeu deu o aval às novas regras para o rastreamento das *commodities* que entram e saem do bloco e o bloqueio de produtos associados ao desmatamento, o que traz consequências também para o Brasil. Como a data-limite aprovada pelo texto é 31 de dezembro de 2020, não serão aceitos produtos originados de áreas desmatadas de 2021 em diante.

A proposta de regulamento foi publicada pela Comissão Europeia em novembro de 2021. O Conselho Europeu adotou a sua orientação geral em 28 de junho de 2022. O Parlamento, por sua vez, adotou o regulamento em 19 de abril de 2023. Após a adoção das regras pelo Conselho Europeu, o regulamento foi publicado no Diário Oficial da UE e entrou em vigor no fim de junho de 2023, sendo que as principais obrigações seriam aplicáveis 18 meses após a entrada em vigor, ou 24 meses, no caso de pequenos produtores. Em outubro de 2024, a Comissão Europeia publicou diretrizes adicionais sobre a implementação da norma, tendo solicitado ao Parlamento e ao Conselho a postergação do início de sua implementação, para 30 de dezembro de 2025, no caso de grandes produtos, e de 30 de junho de 2026, no caso de micro e pequenos empreendimentos. Ademais, a Comissão publicou um novo marco de cooperação internacional, para que a UE auxilie seus parceiros na implementação da norma. Em novembro, o Parlamento acatou a postergação e introduziu novas propostas de mudança na EUDR.

O regulamento estabelece regras obrigatórias de diligência prévia para todos os operadores que exportem produtos como óleo de palma (azeite de dendê), carne bovina, couro, madeira, café, cacau, borracha, soja e quaisquer produtos derivados, como chocolate. Trata-se de uma primeira lista de produtos considerados de maior risco florestal, ou seja, passíveis de ter origem em áreas que sofreram desmatamento. Entre os principais países que deverão ser afetados pela legislação europeia estão Brasil, Colômbia, Gana, Indonésia, Nigéria e Malásia<sup>409</sup>.

Os países terão de rastrear, de volta, as *commodities* que vendem até o lote de terra onde foram produzidas, para garantir que os itens não foram produzidos em solo que sofreu desmatamento ou degradação florestal. As empresas só poderão vender bens de risco florestal após o fornecedor emitir documento auditado confirmando que o produto não provém de terras degradadas ou levadas à degradação após a data-limite. Outra obrigatoriedade será a verificação, por parte dos importadores europeus, de que os bens cumprem a legislação do país de produção, como leis trabalhistas, e de que os direitos dos povos indígenas na região de produção foram respeitados. Autoridades da UE terão acesso às informações fornecidas e utilizarão mecanismos, como geolocalização, para monitorar as regiões por imagens de satélite.

Não há regras que banem as importações de países específicos, mas os parceiros da UE serão classificados conforme um sistema de risco, que determinará a complexidade dos procedimentos aplicados para verificar proveniência de áreas não associadas a desmatamento. Os países serão classificados como de alto, médio e baixo risco de desmatamento. A classificação definirá o percentual de produtos e de empresas vendedoras que passarão por uma verificação mais detalhada. No caso de países de alto risco, esse percentual chega a 9% para operadores/importadores e produtos; de médio risco, a 3% de operadores/importadores, e de baixo

---

<sup>408</sup> Link para o relatório da WWF: [https://www.wwf.eu/?2831941/EU-consumption-responsible-for-16-of-tropical-deforestation-linked-to-international-trade&utm\\_source=Press+List+WWF+EPO&utm\\_campaign=70fc6a847d-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2020\\_09\\_08\\_11\\_27\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_12dfb21e9b-70fc6a847d-](https://www.wwf.eu/?2831941/EU-consumption-responsible-for-16-of-tropical-deforestation-linked-to-international-trade&utm_source=Press+List+WWF+EPO&utm_campaign=70fc6a847d-EMAIL_CAMPAIGN_2020_09_08_11_27_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_12dfb21e9b-70fc6a847d-)

<sup>409</sup> A Comissão Europeia, a Indonésia e a Malásia comprometeram-se, quando da entrada em vigor da legislação, com uma força-tarefa conjunta de cooperação para implementá-la, que passou a operar em agosto de 2023.

risco, a apenas 1% de operadores/importadores. No processo de elaboração desta lista, serão levadas em consideração a taxa de desmatamento e de degradação florestal, a taxa de expansão de terras agrícolas para as *commodities* citadas na lei e as tendências da forma de produção dessas *commodities* em cada país. A lista com a classificação de risco deverá ser publicada até 30 de junho de 2025. No caso do descumprimento da legislação, haverá penalidades, como a aplicação de multas no valor de pelo menos 4% do faturamento anual da empresa, o confisco dos produtos, a exclusão temporária de processos de contratação pública e de financiamento público. Em novembro de 2024, o Parlamento propôs a criação de uma categoria de países que não apresentam risco algum em matéria de desmatamento.

A lei atual concentra-se apenas nos ecossistemas florestais, deixando de fora savanas como o Cerrado brasileiro, que está registrando altas taxas de desmatamento, que rivalizam com as da Amazônia. Autoridades europeias já indicaram a possibilidade de expandir o escopo da legislação para abarcar outros ecossistemas. No máximo um ano após a entrada em vigor da lei, a Comissão Europeia terá de determinar se estende suas salvaguardas a “outras terras arborizadas”, o que não aconteceu. Dentro de dois anos, fará uma determinação sobre “outras terras com altos estoques de carbono e com alto valor de biodiversidade”, como pastagens, turfeiras, pântanos e savanas.

Espera-se que os principais produtos impactados no Brasil sejam carne bovina, soja e café. O Itamaraty vem-se posicionando em relação ao risco de que essas novas regras representem limitações de natureza discriminatória ao comércio, especialmente o de produtos oriundos de países em desenvolvimento. A mudança deve impactar, principalmente, o setor da pecuária, dada a exigência de comprovação do local de origem da produção. O mecanismo de rastreabilidade para pecuária ainda está em construção, o que significa que será necessário um relevante esforço de adequação por parte dos produtores. Outro ponto de preocupação é como a nova regulação impactará pequenos produtores, que podem não ter capacidade para se adequar dentro do prazo previsto pela legislação europeia. Poderá haver também uma maior pressão para a expansão da pecuária em ecossistemas ainda não cobertos pelo regulamento atual, como o Cerrado.

Em setembro de 2023, foi encaminhada às principais autoridades da UE carta conjunta de 17 países em desenvolvimento a respeito da entrada em vigor, em 29 de junho passado, da *EU Deforestation Regulation*, também chamada “lei antidesmatamento da UE”. Os signatários foram Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Côte d’Ivoire, Equador, Gana, Guatemala, Honduras, Indonésia, Malásia, México, Nigéria, Paraguai, Peru, República Dominicana e Tailândia. O objetivo da iniciativa é reiterar preocupações com o caráter punitivo e discriminatório da normativa europeia, bem como ressaltar a importância de que a UE mantenha diálogo efetivo com os países produtores, com vistas a evitar rupturas no comércio e ônus excessivo para produtores de bens agrícolas e derivados abrangidos pela medida. Na visão brasileira, a lei europeia, além de conflitar com os princípios que regem o comércio internacional e com os entendimentos multilaterais sobre clima e biodiversidade, apresenta equívocos e desequilíbrios nos aspectos econômicos, sociais e ambientais do problema que visa a abordar, de modo incompatível com a efetiva garantia do desenvolvimento sustentável.

Ainda em setembro, o Brasil apresentou a carta ao Comitê de Agricultura da OMC e copatrocinou declaração do Grupo de Cairns sobre sustentabilidade na agricultura, na qual se expressa a preocupação desses países com as medidas comerciais de cunho ambiental adotadas unilateralmente por alguns membros da OMC. A posição conjunta do Grupo de Cairns, que reúne países desenvolvidos e em desenvolvimento, confere importante reforço à demanda por respeito às regras multilaterais de comércio. Nos últimos três anos, o Brasil tem apresentado diversos questionamentos à UE, no âmbito do Comitê de Agricultura, quanto à adequação às normativas da

OMC das medidas ora consolidadas na “lei antidesmatamento”. O exercício de revisão dos compromissos dos países no Comitê, que não se confunde com o sistema de solução de controvérsias da OMC, constitui oportunidade para diálogo político e técnico sobre as políticas agrícolas e comerciais dos membros da organização.

Em setembro de 2024, o Brasil enviou nova carta à União Europeia enviou carta às autoridades da União Europeia pedindo a suspensão da implementação da Lei Antidesmatamento (EUDR) e revisão da abordagem punitiva adotada pelo bloco europeu.



## **XI. Segurança energética e geopolítica dos dutos**

### **a) Segurança energética na União Europeia**

O desencadeamento da Guerra na Ucrânia trouxe luz a uma dependência de países europeus, como a Alemanha, quanto à importação de gás natural vindo da Rússia, que utilizou esta vulnerabilidade para ameaçar os europeus com cortes ou redução de fornecimento face às sanções aplicadas. Nesse contexto, foi lançado, em maio de 2022, o Plano REPowerEU, com os objetivos de reduzir o consumo de energia, aumentar a produção de energia limpa e diversificar os fornecedores de energia para a União Europeia (UE).

A estratégia europeia para melhorar a segurança energética do grupo passa pelos aspectos de garantir o fornecimento e armazenamento de gás natural, assegurar o fornecimento de energia elétrica, diversificar os fornecedores para o bloco, coordenar esforços para assegurar a oferta de energia, garantir a existência de estoques de petróleo, proteger a infraestrutura física e digital e realizar novos licenciamentos para a produção de hidrocarbonetos. Em 2022, foi lançada a Plataforma Energética da UE, cujo objetivo é coordenar a ação da UE referente a segurança energética, bem como as negociações com fornecedores externos, garantindo melhores condições de negociação. Abrange uma série de ações relativas ao gás natural para apoiar a segurança do abastecimento energético da UE e o acesso à energia a preços acessíveis, incluindo o alcance internacional, a agregação da demanda e a utilização eficiente das infraestruturas de gás da UE. O Regulamento 2022/2576, adotado pelo Conselho da UE em dezembro de 2022, fornece o quadro jurídico para a Plataforma Energética da UE, com o objetivo de apoiar os países-membros na preparação para o inverno de 2023-2024, em particular no abastecimento das suas instalações de armazenamento de gás.

Como parte da Plataforma, foi lançada a ferramenta AggregateEU, que visa a agregar a demanda de gás por parte de empresas estabelecidas na UE ou em países da Comunidade da Energia<sup>410</sup> e compatibilizá-la com as ofertas mais competitivas. Tanto as empresas da UE como as de países terceiros podem participar como fornecedores, com as exceções previstas no regulamento. Esse mecanismo de agregação da demanda e de aquisição conjunta apoiou os países da UE e as partes contratantes da Comunidade da Energia a assegurar um abastecimento de gás suficiente para o inverno de 2023-2024. O mandato da ferramenta evoluiu, em 2024, para focar-se na previsibilidade do fornecimento no médio prazo.

Sobre o conceito de segurança energética, ver a seção específica no tópico de energia no capítulo 6.

### **b) Perfil energético da UE**

No caso da UE, o fato de que mais da metade da energia é importada, com alta dependência de combustíveis fósseis como o petróleo e o gás natural, torna-se um fator de risco para a segurança energética. Em 2021, a matriz energética da UE consistia em cinco fontes diferentes:

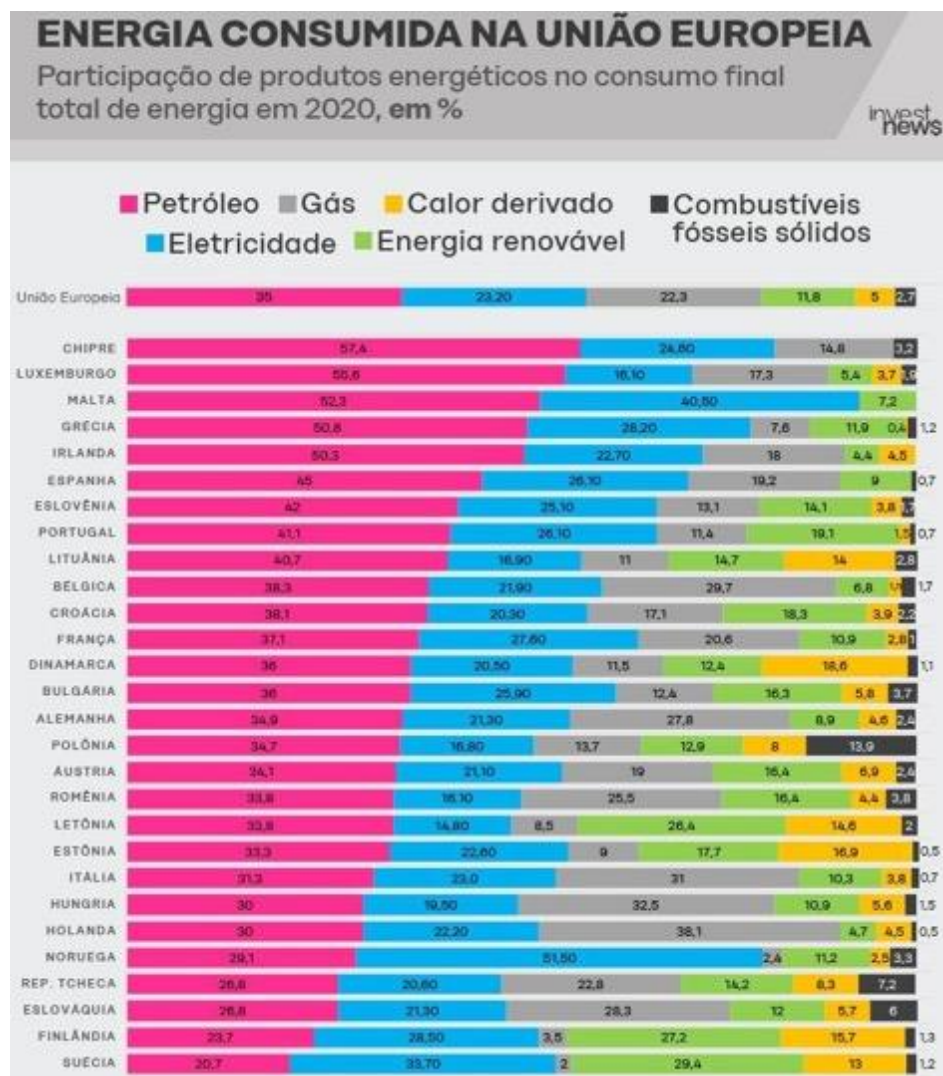
- 1) petróleo bruto e produtos petrolíferos (34%);
- 2) gás natural (23%);
- 3) energia renovável (17%);
- 4) energia nuclear (13%); e

---

<sup>410</sup> Organização criada em 2005 entre a UE e os seguintes países dos Balcãs e da antiga URSS: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Macedônia do Norte, Moldávia, Montenegro, Sérvia, Ucrânia e Geórgia.

5) combustíveis fósseis sólidos (12%).

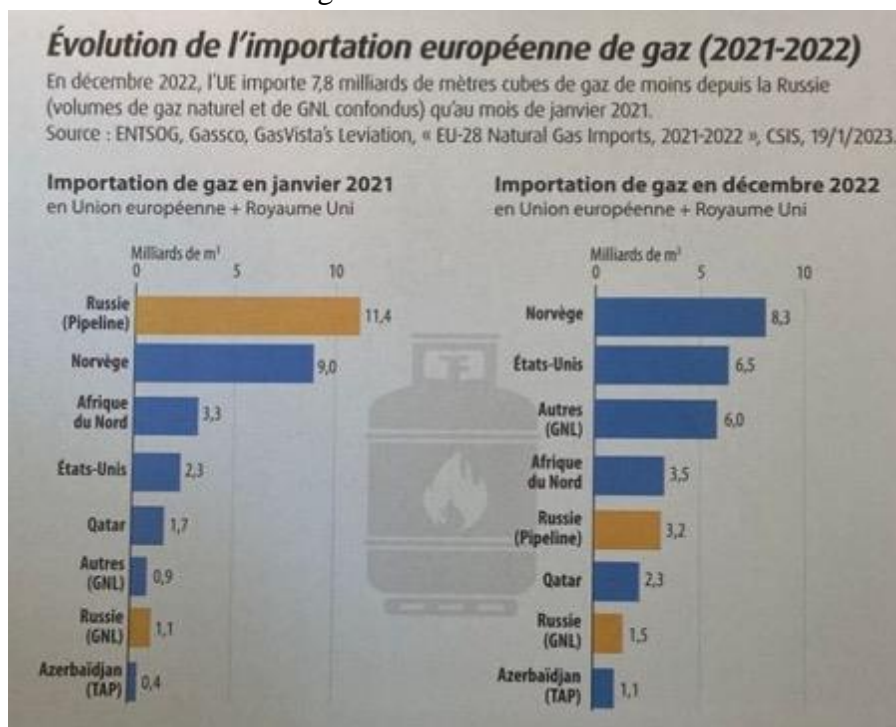
Entre os países europeus, há variação no mix de energia que utilizam. Em 2021, a parcela de produtos petrolíferos na energia disponível foi maior em Chipre (86%), Malta (85%) e Luxemburgo (61%), enquanto o gás natural foi uma fonte de energia significativa na Itália (40%), nos Países Baixos (35%) e na Hungria (34%). As energias renováveis tiveram a maior participação na Suécia (48%) e na Dinamarca (41%), enquanto a energia nuclear representou 41% da energia disponível na França e 25% na Suécia. A parcela de combustíveis fósseis sólidos foi maior na Estônia (56%) e na Polônia (43%).



Fonte: Eurostat

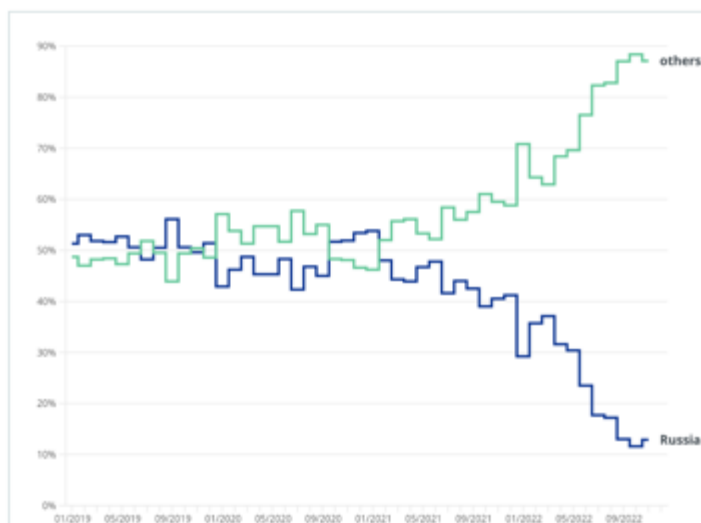
O gás natural é usado principalmente para geração de energia, aquecimento doméstico e processos industriais. Mais de 30% dos domicílios na UE usam gás para aquecer suas casas. A necessidade de diversificação do fornecimento de gás é, portanto, central na política energética europeia. Os esforços de diversificação passam, também, pela modernização da infraestrutura de gás no sul da Europa, analisados mais profundamente na subseção que trata especificamente da temática dos dutos e seus reflexos geopolíticos.

A diversificação das rotas de abastecimento é fundamental para garantir o abastecimento de energia seguro e acessível aos europeus. Isso inclui identificar e construir novas rotas que diminuam a dependência dos países da UE de um único fornecedor de gás natural e outros recursos energéticos. Em 2021, a UE importou 83% do seu gás natural. Desde a invasão da Ucrânia pela Rússia, as importações de gás da Rússia para a UE foram significativamente reduzidas. Este fato tem sido compensado principalmente por um forte aumento das importações de gás natural liquefeito (GNL). Pelos gráficos abaixo, verifica-se esse movimento de mudança no perfil das importações, com uma redução drástica da importação de gás russo (via gasodutos e como GNL) entre janeiro de 2021 e dezembro de 2022, caindo de 1º lugar para 5º, e um crescimento de outros fornecedores, como os EUA e a Noruega.



Fonte: Diplomatie

The EU's diversification away from Russian gas



Gas import sources (January-November 2022)



Fonte: Comissão Europeia

Em 2023, foi registrado volume recorde de importações de GNL russo por Bélgica e Espanha, que ocuparam os postos de segundo e terceiro maiores importadores mundiais do produto, atrás apenas da China. As importações de GNL da Rússia representaram 16% do fornecimento total de GNL da UE em 2023, um aumento de 40% em comparação ao período pré-conflito. As remessas de GNL russo para França mais do que duplicaram no primeiro semestre de 2024. Explica o fato o baixo volume de importações até a eclosão do conflito russo-ucraniano, uma vez que o gás russo chegava aos países do bloco pela extensa rede de gasodutos.

Ao final de 2024, expirou acordo de aquisição de gás natural russo, através da Ucrânia, por países europeus, como Eslováquia e Áustria. O volume de gás vendido pela Rússia aos europeus já havia reduzido sensivelmente: de 65 bilhões de metros cúbicos, em 2020, para 15 bilhões em 2023. O término do contrato de transporte via Ucrânia não significa, entretanto, o fim do abastecimento russo para países europeus, uma vez que Hungria, Turquia e Sérvia recebem o hidrocarboneto por outros dutos, como o TurkStream.

### c) Tensões emergentes

A estabilidade do arranjo energético europeu passou a ser duramente testada à medida que países próximos ao entorno geopolítico russo buscavam maior autonomia em relação ao gigante eurasiático e, ao mesmo tempo, aproximavam-se de instituições ocidentais. Em 2004, a UE passou por um processo de expansão com a adesão de dez novos membros<sup>411</sup>, aproximando-se da esfera de influência russa, conforme revela a imagem abaixo, na qual a cor amarela destaca tais países.



Novos membros da UE a partir de 2004

Fonte: Wikipédia

Já entre 2004 e 2005, a Ucrânia passou pela Revolução Laranja, uma série de protestos que resultou na vitória eleitoral de Viktor Yushchenko, rival do primeiro-ministro pró-Rússia, Viktor Yanukovich. O êxito da Revolução Laranja significou a aproximação ucraniana à UE, contrariando mais uma vez interesses russos.

---

<sup>411</sup> Polónia, Hungria, Tchêquia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta e Chipre.



Mapa não exaustivo de oleodutos na Europa (2007)

Fonte: Wikipédia

#### d) Guerra na Ucrânia e a geopolítica de dutos

Com a invasão russa ao território ucraniano, os gasodutos e oleodutos europeus tornaram-se rapidamente parte da estratégia militar da guerra. Críticos apontam a política alemã de aprofundamento de sua dependência energética da Rússia como uma política de apaziguamento que teria permitido que Putin pudesse financiar seu esforço de guerra, além de retardar o estreitamento de relações da Ucrânia com instituições ocidentais, especialmente a UE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Ciente da importância da geopolítica dos dutos, Zelensky tem buscado instrumentalizá-los em favor da Ucrânia. Em maio de 2022, a Ucrânia anunciou a intenção de encerrar as operações do Sokhranivka, o principal gasoduto de gás natural russo para a Europa, o qual passa pela região disputada de Luhansk. Em setembro de 2022, explosões múltiplas foram detectadas no Nord Stream 1 e 2, em águas internacionais entre as zonas econômicas exclusivas da Suécia e da Dinamarca. Apesar de não confirmado, suspeita-se que a Ucrânia tenha sabotado os gasodutos para forçar a posição alemã. Apesar de Ucrânia e Estados Unidos (EUA) negarem envolvimento no episódio, o *Washington Post* revelou que, três meses antes do ataque, o governo norte-americano foi informado que militares ucranianos planejavam um ataque secreto à rede submarina. A Ucrânia alega que o plano foi suspenso. Segundo uma investigação do *Wall Street Journal*, um grupo de oficiais militares e de empresários ucranianos planejaram a sabotagem ao Nord Stream. O plano teria sido levado ao conhecimento de altas autoridades de Kiev, que se negaram a envolver-se. Mesmo assim, a ideia foi adiante. Em agosto de 2024, autoridades alemãs emitiram mandado de prisão contra um ucraniano que teria sido responsável pela explosão do gasoduto.

Ainda em 2022, no mês de novembro, o fornecimento de petróleo pelo Druzhba foi suspenso temporariamente, após bombardeios em uma estação de energia de sua infraestrutura. Segundo Moscou, partes do oleoduto foram ainda atacadas por *drones*, dentro do território russo, causando interrupções no fornecimento para a Europa.





Locais em que as explosões foram detectadas nos dutos  
Fonte: The Economist

Mais recentemente, em 2023, por ocasião do vazamento de documentos secretos do Pentágono, foi revelada uma suposta conversa entre o presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, e a ministra do Desenvolvimento Econômico e Comércio do país, Yulia Svyrydenko, sobre a possibilidade de sabotar o gasoduto Druzhba, com o objetivo de pressionar o governo húngaro de Viktor Órban, o qual tem mantido relações próximas a Moscou. Tais suspeitas e ameaças revelam mais um nível de vulnerabilidade do atual modelo energético europeu.

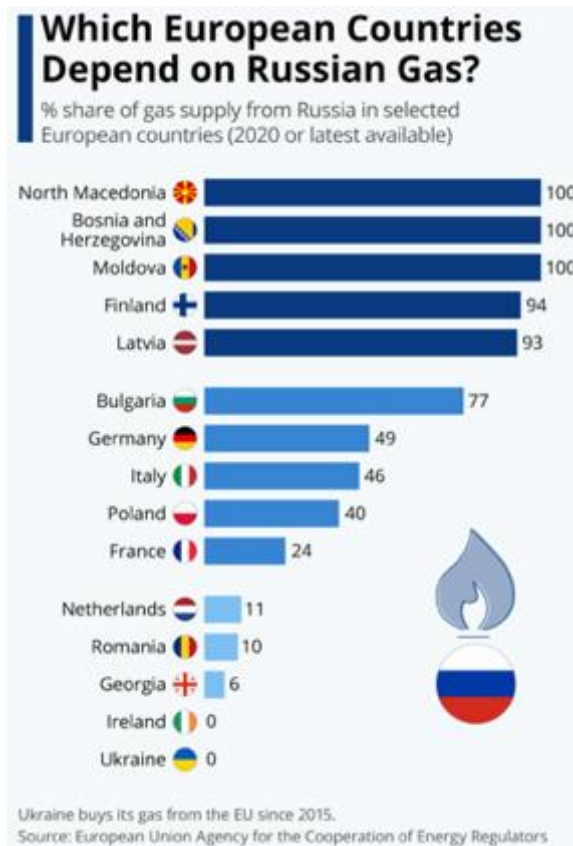
Por outro lado, em represália à adesão da Finlândia à OTAN, a Rússia cortou seu fornecimento ao país nórdico, a partir de maio de 2022. Segundo Moscou, o motivo principal teria sido uma disputa sobre os pagamentos pelo gás russo, os quais deveriam ser feitos em rublos, em virtude das sanções sofridas pela Rússia, o que a Finlândia se teria recusado fazer. Em dezembro do mesmo ano, a Finlândia inaugurou seu primeiro terminal flutuante de GNL, o Exemplar, que se encontra ancorado no porto de Inkoo. Este terminal permitirá o fornecimento de gás para Estônia, Lituânia e Letônia por meio do gasoduto submarino Balticconnector.

Mais tarde, em julho do mesmo ano, a Gazprom anunciou que reduziria o fluxo de gás do Nord Stream 1 para a Alemanha a 20% da capacidade máxima de fornecimento. Ademais, após a ruptura de dutos do Nord Stream 1 e 2, a Rússia decidiu selar a infraestrutura comprometida, sem apresentar planos de recuperação.

#### e) Dependência da Rússia

A dependência ao gás russo não é um fenômeno uniforme entre os países europeus, pertencentes ou não à UE. Países como Macedônia do Norte, Bósnia e Herzegovina e Moldávia dependiam exclusivamente do gás russo até o início da guerra. A dependência também estava acima de 90% do fornecimento de gás na Finlândia e na Letônia e em 89% na Sérvia, de acordo com os últimos dados disponíveis. Baixa dependência pode ser observada nos Países Baixos e na Romênia, e quase nenhuma dependência do gás russo existe na Geórgia, na Irlanda e na Ucrânia.

O quadro de dependência vem-se alterando, conforme será discutido a seguir.



Fonte: Statista

#### i. Macedônia do Norte, Bósnia e Herzegovina e Moldávia

A Macedônia do Norte chegou a declarar estado de emergência devido à redução do fornecimento de energia. O país, que é importador líquido de eletricidade, depende de combustíveis fósseis (linhito de baixo teor e gás) e energia hidrelétrica predominantemente. A produção total doméstica de todas as usinas de geração de eletricidade atende apenas 79% da demanda. O país pretende reduzir sua dependência energética, atualmente em 60%, até 2030, não só com maior utilização de fontes renováveis e eficiência energética, mas também diversificar as fontes de abastecimento de gás natural, principalmente no setor industrial. As medidas previstas incluem a criação de um sistema de garantias de origem, a construção de centrais hidroelétricas e centrais a gás. Há, também, um forte foco na descarbonização regional e no crescimento sustentável. A cooperação e a ação regional através da Agenda Verde para os Balcãs Ocidentais (Declaração de Sofia, de 2020) permitem que os países da região dos Balcãs possam identificar conjuntamente soluções mais eficazes para os problemas ou fazer melhor uso do seu potencial comum.

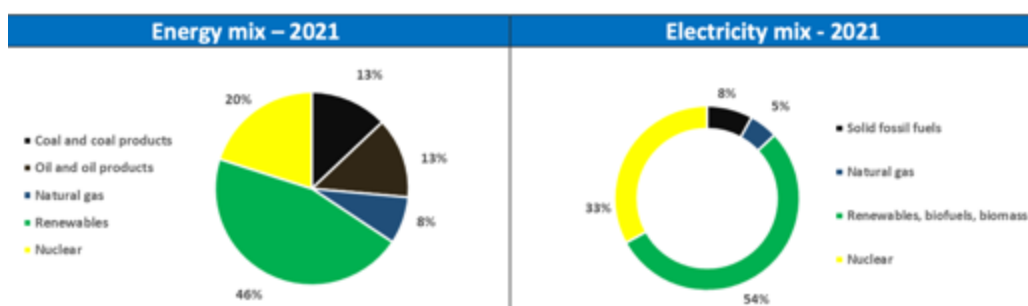
No caso da Bósnia e Herzegovina, as relações comerciais e políticas continuam próximas com o governo do Kremlin mesmo depois de o país balcânico ter sido aprovado oficialmente como candidato para entrar na UE. Milorad Dodik, ex-presidente da Bósnia e atual presidente da República Srpska, continua a defender a construção de um novo gasoduto para conectar Srpska ao gasoduto TurkStream, que fornece gás russo aos Balcãs através do mar Negro, contornando a Ucrânia. Desde dezembro de 2021, Dodik se reuniu três vezes pessoalmente com o presidente russo Vladimir Putin para tentar iniciar o projeto.

Em maio de 2023, o primeiro-ministro da Moldávia, Dorin Recean, anunciou que o país não seria mais dependente da importação de gás ou eletricidade vindos da Rússia. A independência energética tornou-se possível devido a créditos concedidos pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), na ordem de US\$ 318 milhões. A linha de crédito faz parte do Fundo de Financiamento da Economia Verde dos Bálcãs Ocidentais (GEFF, na sigla em inglês), que promove melhorias de eficiência energética no setor residencial, e é cofinanciado pela UE, pela Áustria e por doadores bilaterais do Quadro de Investimento dos Bálcãs Ocidentais (WBIF, na sigla em inglês). Assim, o país pôde direcionar sua fonte de abastecimento para a Europa Ocidental. Em novembro de 2022, a Moldávia recebeu gás natural da Eslováquia pela primeira vez. A Moldávia também começou a comprar gás natural do gasoduto Transbalcânico e da Romênia, diversificando suas opções de importação.

## ii. Finlândia

A Finlândia, apesar de, em termos de fornecedores de gás, também apresentar um alto nível de dependência do hidrocarboneto russo, tem uma matriz energética mais diversificada, com o gás natural representando apenas 8% do total (ao considerar apenas a geração de eletricidade, esse valor cai para 5%). Diferentemente do que ocorre em outros países europeus, o gás natural tem uso especialmente na indústria e não para o aquecimento de estabelecimentos e casas.

A imposição de sanções à importação de petróleo e gás vindos da Rússia levaram a uma queda acentuada da participação deste país como fornecedor para a Finlândia, tanto em gás natural como em petróleo (queda de 84% para 17%), com um aumento da participação da Noruega, que agora representa 65% do total de petróleo importado pela Finlândia. Em abril de 2022, a Finlândia anunciou que cortaria a importação de petróleo russo, o que foi facilitado devido ao encerramento de vários contratos assinados com fornecedores ainda no final do mesmo ano. O país nórdico também anunciou o encerramento das importações de gás natural russo, voltando-se para outros fornecedores e buscando fortalecer também uma matriz energética mais limpa.



Fonte: DG Ener e Eurostat

Em dezembro de 2022, a Finlândia lançou o primeiro terminal flutuante para GNL no porto de Inkoo, fortalecendo o abastecimento também para os demais países bálticos. A energia nuclear, por sua vez, já representava 48% do total da matriz energética finlandesa, e, com a atualização de seu *Climate Change Act*, em julho de 2022, a participação da energia nuclear deve aumentar. Em abril de 2023, o novo reator nuclear Olkiluoto 3, o primeiro a ser lançado na Europa em mais de quinze anos, passou a operar em capacidade total, o que contribui para o fortalecimento da segurança energética do país.

A ameaça representada pela Rússia gerou implicações para além da garantia da segurança energética. A Finlândia formalizou o pedido aderir à OTAN em maio de 2022, e passou a fazer



parte da organização em abril de 2023, dobrando o tamanho da fronteira entre os Estados-Membros da Aliança Atlântica e a Rússia, o que foi visto como um grande revés para o governo do Kremlin.

### iii. Alemanha

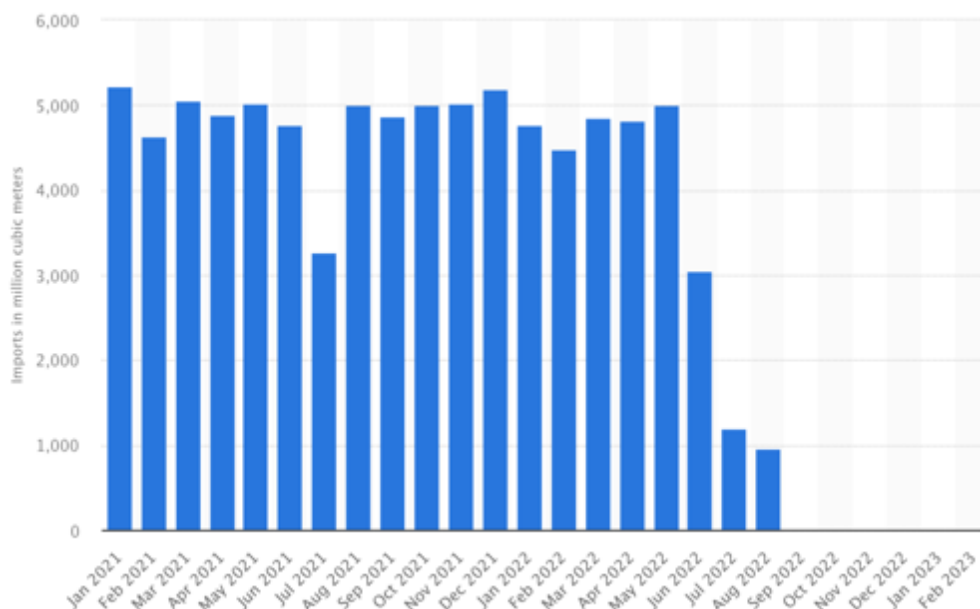
Diante da escolha, aparentemente dicotômica, de apoiar a autonomia política de ex-repúblicas soviéticas ou de garantir fontes energéticas baratas, a Alemanha optou pela segunda. Em 2008, Angela Merkel opôs-se à adesão ucraniana à OTAN, durante a cúpula de Bucareste, decisão que tem sido criticada desde então como uma política de apaziguamento da Rússia.

Em 2010, após treze anos de negociações, Moscou iniciou a construção de dutos marítimos sob o mar Báltico, para driblar o território ucraniano. Assim, foi construído o Nord Stream 1, ligando Vyborg, na Rússia, a Geifswald, na Alemanha, que iniciou suas operações em setembro de 2011. A partir daí, grande parte do gás era redistribuído para outros países europeus. Em 2021, o portal do Nord Stream 1 anunciou que 59,2 bilhões de metros cúbicos de gás natural haviam sido transportados para consumidores na Europa naquele ano, um recorde desde o início das operações.

Em contraste à crescente autonomia energética dos EUA, graças à exploração do gás e do petróleo de xisto, a dependência externa europeia apenas crescia. Líderes europeus resistiam à exploração de fontes de xisto, em virtude dos riscos de desastres ambientais e do seu caráter altamente poluente. Mais uma vez, duas alternativas se apresentaram aos europeus: importar gás norte-americano ou aprofundar a dependência russa. Novamente, a Alemanha escolheu a segunda – e mais econômica – opção. Iniciou-se então, em 2011, a construção do Nord Stream 2, com o objetivo de duplicar a capacidade de transporte de gás natural do sistema Nord Stream. O novo gasoduto foi inaugurado em outubro de 2021, mas jamais entrou em operação.

Apesar da invasão russa à Crimeia, em 2014, a dependência alemã do gás russo continuou a escalar. Se, em 2014, o gás russo representava 36% do gás importado pela Alemanha, esta porção subiu 55% até 24 de fevereiro de 2022, dia da invasão à Ucrânia. Naquele momento, o sistema Nord Stream enviava 110 bilhões de metros cúbicos de gás natural anualmente à Alemanha. Ademais, em torno de 40% do gás natural importado pela Europa era originário da Rússia. Por outro lado, a dependência econômica da Rússia em relação às exportações de gás também era bastante expressiva, visto que sua capacidade de exportar para a Ásia ainda era limitada. Com exceção do GNL, que pode ser transportado por via marítima, a grande maioria dos gasodutos russos têm como destino a Europa.

A Guerra da Ucrânia trouxe mais um desafio para o governo de Berlim. Houve um aumento da pressão para que se reduzisse a importação de petróleo e gás russos, ocorrendo também a imposição de sanções. Entre 2022 e 2023, as importações de bens vindos da Rússia caíram em mais de 90%, segundo o Departamento Federal de Estatística alemão. As importações de petróleo e gás russo, em especial, caíram 99,8%, entre janeiro de 2021 e fevereiro de 2023, conforme a tabela a seguir:

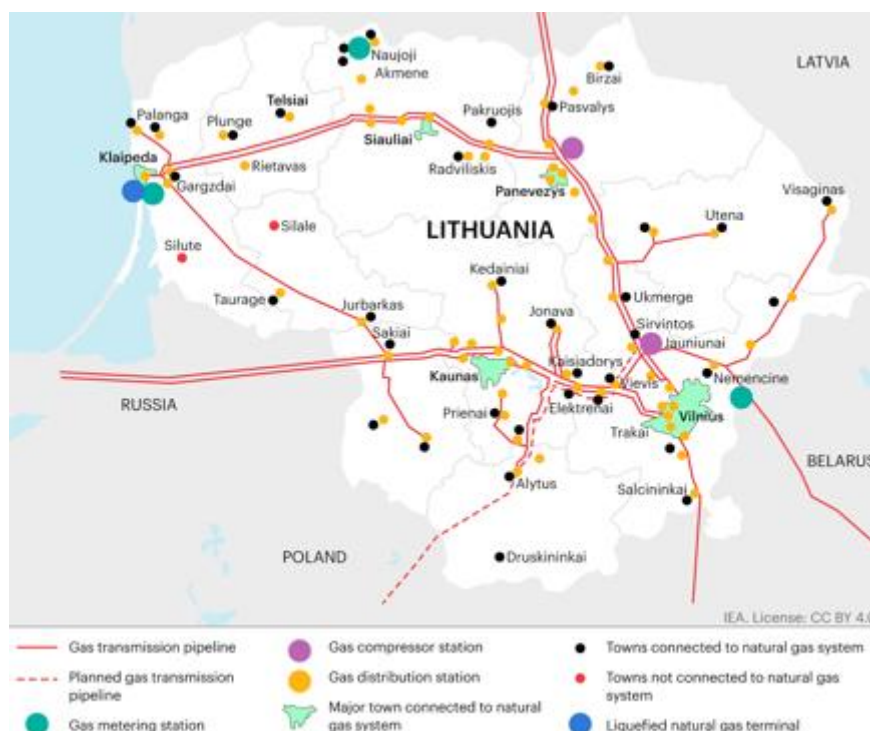


Fonte: Statista

#### iv. Lituânia, Letônia, Estônia e Polônia

Enquanto a Alemanha cimentou sua dependência energética da Rússia, buscaram distanciar-se de Moscou Lituânia, Letônia, Estônia e Polônia, especialmente a partir de 2014.

Nesse mesmo ano de 2014, a Lituânia lançou um novo terminal *offshore* de importação de GNL, no porto de Klaipeda, de frente para o mar Báltico, batizado de “Independência”, em alusão à busca de autonomia energética. Se, até 2013, 100% do gás importado pela Lituânia era oriundo da Rússia, essa proporção foi diminuindo gradativamente a partir de 2014, sendo substituído pelo fornecimento de gás de Noruega, Estônia, EUA e Letônia. Essa estratégia permitiu à Lituânia se tornar o primeiro país da UE a cortar completamente o fornecimento de gás russo, a partir de abril de 2023, fato simbólico quando lembramos que o pequeno país báltico foi o primeiro país a declarar independência da antiga União Soviética (URSS), em 1990. O país também passou a exportar gás natural para a Letônia e para a Estônia.



Infraestrutura de gasodutos na Lituânia (2022)

Fonte: AIE

Letônia e Estônia também cortaram seus laços com a gigante Gazprom a partir de abril de 2022, passando a apoiarem-se no fornecimento norueguês e no consumo de GNL via Lituânia. Ademais, Polônia e Lituânia abriram, em maio de 2022, um novo gasoduto de 500 km de extensão para resistir às pressões russas, a Interconexão de Gás entre Polônia e Lituânia (GIPL, na sigla em inglês). O trecho Polônia-Lituânia está integrado a oleodutos na Estônia e na Letônia, além da Finlândia.



Fontes: Global Energy Infrastructure e Energy Web Atlas

Vale ainda breve menção ao novo gasoduto que liga a Grécia à Bulgária, inaugurado em outubro de 2022 e que visa facilitar a distribuição de gás proveniente do mar Cáspio aos países da Europa Oriental, diminuindo ainda mais a dependência do gás russo.

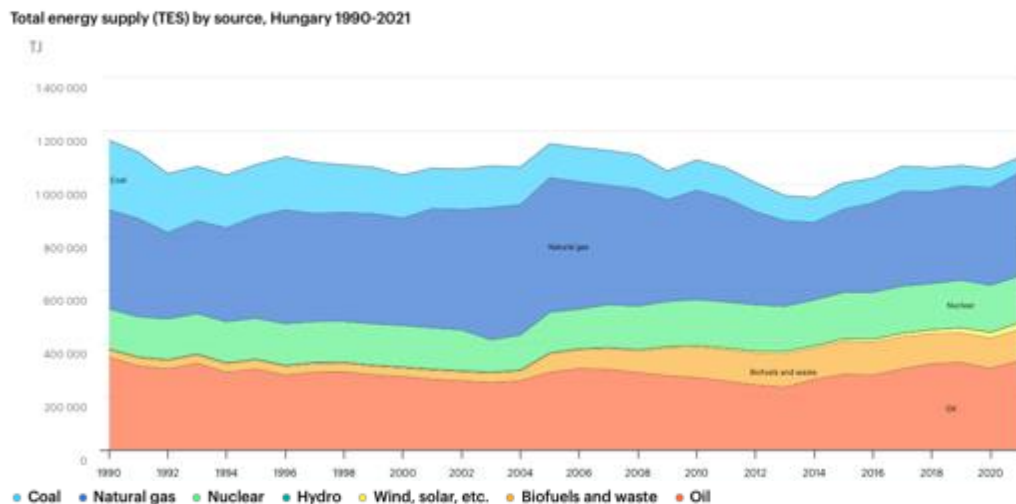
#### v. Hungria

Diferentemente do que aconteceu com países como Finlândia e Alemanha, a Hungria, apesar de ser membro da UE, continua a posicionar-se contrariamente às sanções impostas pelo bloco à Rússia. Budapeste ainda depende fortemente do ramal sul do oleoduto Druzhba para suas importações de petróleo bruto, por isso, o governo argumentou que o país deveria estar isento do embargo da UE às importações de petróleo russo. O pedido foi temporariamente atendido para importações de petróleo bruto por oleoduto, permitindo que a Hungria continue a importar petróleo bruto através de Druzhba.

A questão da dependência energética foi apontada como um fator de risco à segurança energética húngara pela Agência Internacional de Energia (AIE). O gás e o petróleo bruto russos chegam a representar respectivamente 85% e 80% do total importado. Em julho de 2022, a Hungria chegou a declarar estado de emergência, devido à queda das importações resultantes da imposição de sanções por parte da UE.

A matriz energética húngara, representada a seguir, ainda depende fortemente de fontes não renováveis, como o gás natural e o petróleo bruto. Em abril de 2023, o país assinou novos acordos que permitirão que a estatal russa de energia Gazprom venda gás natural em quantidades superiores às aquelas acordadas no contrato de longo prazo, já revisado em 2022. Dentro do projeto de diversificação de fontes de energia e redução do uso de combustíveis fósseis, a Hungria tem

dado ênfase à energia nuclear, o que não significou, no entanto, um afastamento do país em relação à Rússia. Além da ampliação do fornecimento de gás natural, os dois países também assinaram um acordo para expandir a usina nuclear de Paks, em território húngaro. O contrato para a construção de dois reatores VVER de 1,2 gigawatts, que se somarão aos quatro reatores existentes, foi alocado para a Rosatom sem que tenha havido um processo de licitação internacional.



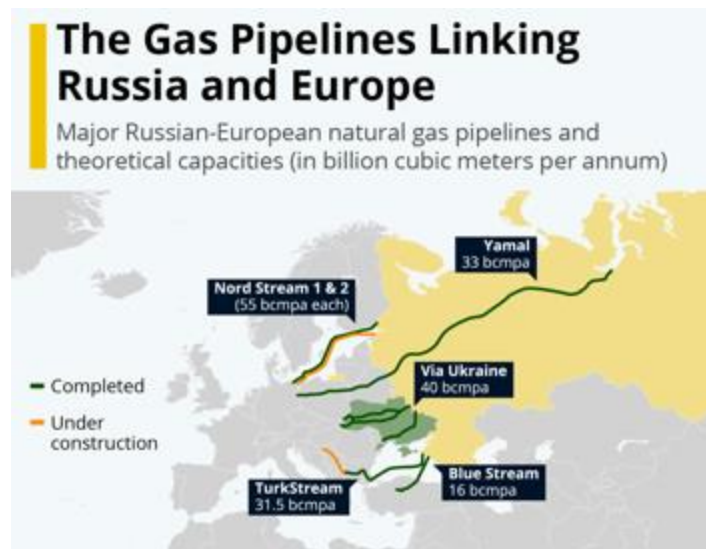
A posição de aliado do Kremlin vai além da continuidade de relações comerciais fortes mesmo em um contexto tão desfavorável. O governo de Orbán resistiu por quase dois anos, até fevereiro de 2024, para aprovar a entrada da Suécia na OTAN, mesmo depois de ter aprovado a entrada da Finlândia em 2023. Budapeste também usou a sua capacidade de atrasar a entrada da Suécia na OTAN para pressionar a UE quanto aos repasses orçamentários que foram suspensos, devido a posicionamentos e alterações legislativas que ferem os princípios do Estado de Direito.

#### f) Geopolítica dos dutos na Europa

O contexto apresentado acima de dependência energética do continente europeu e das fragilidades em termos de autonomia energética, em especial no que diz ao papel da Rússia como fornecedor de energia de fontes fósseis, demonstra a importância da geopolítica dos gasodutos, em geral, e no continente europeu, em particular.

Após a Crise de Suez, na década de 1950, países europeus buscaram alternativas energéticas na URSS e na energia nuclear. No primeiro caso, o gás soviético logo se tornou uma fonte viável para a Europa Ocidental, especialmente para a Alemanha Ocidental (RFA). Enquanto Países Baixos, Noruega e Reino Unido garantiram seus respectivos fornecimentos domésticos de gás, a RFA se comprometeu, no final da década de 1960, a comprar gás soviético por meio de dutos construídos pela Alemanha, originando uma nova relação RFA-URSS.

Já no início do século XXI, a Guerra no Iraque reforçou a necessidade de reduzir a dependência europeia do Oriente Médio. Desse modo, o fornecimento de gás russo tornou-se ainda mais atrativo, o que não preveniu complicações geopolíticas nas décadas subsequentes. Os gasodutos oriundos da Rússia que alimentam a Europa Ocidental passam inevitavelmente por ex-repúblicas soviéticas, em especial pela Ucrânia, cujo território é um dos principais nós de gasodutos europeus, conforme demonstra a imagem a seguir.



Os gasodutos ligando a Rússia e a Europa (2021)

Fonte: JPMorgan via The Economist

Em 2021, a Al-Jazeera reportou que em torno de 27% do comprimento de todos os dutos do mundo se encontra no continente europeu. Os gasodutos mais importantes, tanto por comprimento quanto por capacidade de transporte, são aqueles que ligam as fontes de gás da Sibéria ao mercado consumidor da Europa. Entre eles, destacam-se o Yamal-Europe, cujo trajeto se inicia ao norte de Moscou e atravessa Belarus, Polônia e Alemanha, e o Nord Stream, o maior gasoduto submarino do mundo, ligando o porto russo de Víborg à Alemanha. Além desses, destaca-se o TurkStream, anunciado por Putin em dezembro de 2014 e que liga fontes russas ao mercado turco, com uma estrutura submarina no mar Negro. Havia planos de expansão desse gasoduto para servir países na Europa Central, mas essa perspectiva tem sido gradualmente abandonada, devido à crescente agressão russa na Ucrânia.



Principais redes de distribuição do gás russo na Europa (2022)

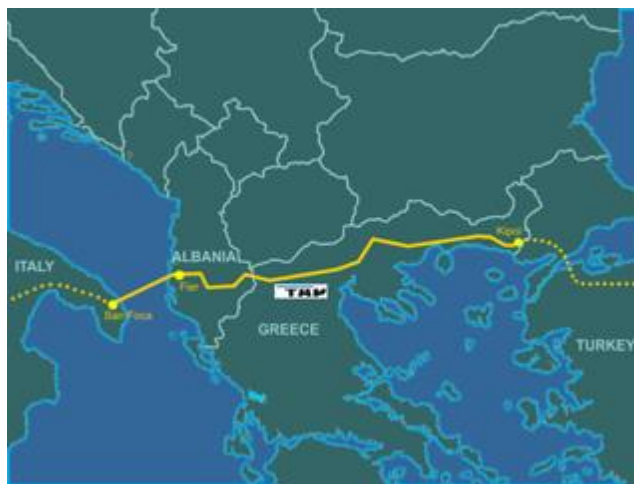
Fonte: O Globo



A dependência energética europeia em relação à Rússia não se limita, no entanto, ao gás natural. O petróleo russo, transportado via oleodutos, também é importante fonte de energia para os mercados europeus. Como ilustração, o oleoduto mais extenso do mundo (com um total de 8,9 mil quilômetros), o Druzhba, inicia-se na Rússia e chega até Belarus, onde se bifurca em dois ramais. O primeiro atende Polônia e Alemanha e o segundo, Ucrânia, Hungria, Eslováquia, Tchéquia e Áustria. Ainda em operação em 2023, o oleoduto Druzhba tem a capacidade de fornecer dois milhões de barris diários de petróleo para a Europa Central. O fornecimento de petróleo russo para Hungria, Eslováquia e Tchéquia tem sido, até o momento, poupado do embargo europeu, em razão da alta dependência desses países em relação à produção russa. Em junho de 2023, a Reuters noticiou que houve um aumento de 16% no fluxo do oleoduto meridional do Druzhba, em comparação ao mês de maio, o qual fornece petróleo para os três países citados. Belarus e Ucrânia, por sua vez, recebem verbas de trânsito deste oleoduto.

#### g) Alternativas

Após a invasão russa da Crimeia, em 2014, buscaram-se fontes de gás extra-Europa. Em 2016, por exemplo, iniciou-se a construção do Gasoduto Trans-Adriático (TAP, na sigla em inglês), que permitiu que o Azerbaijão passasse a fornecer gás para a Itália, Grécia e Bulgária a partir de 2020. Após o início da Guerra na Ucrânia, a UE concluiu acordo com o Azerbaijão para dobrar a importação de gás do país até 2027. Esse projeto, todavia, esbarra em potenciais complicadores: a falta de infraestrutura para transportar tal capacidade de gás e os conflitos étnicos na região de Nagorno-Karabakh.



Gasoduto Trans-Adriático (TAP)

Fonte: Wikipedia Commons

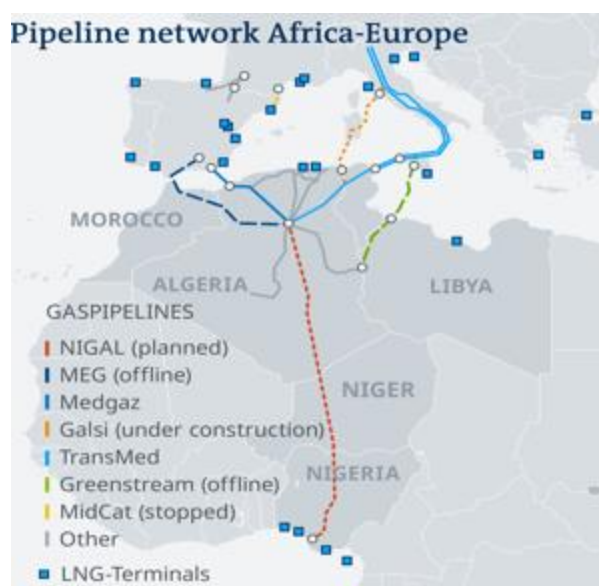
A Ásia Central representa outra região de enorme potencial energético para o mercado europeu, contando com em torno de 3,5% das reservas mundiais de petróleo e 11% das de gás natural. Interesses tanto europeus quanto chineses têm levado novos investimentos para a infraestrutura da região. Entre esses, destaca-se o *Trans-Caspian International Transport Route* (TITR), também conhecido como *Middle Corridor*, que inicia sua extensão no Sudeste Asiático e na China, passando por Cazaquistão, mar Cáspio, Azerbaijão, Geórgia e finalmente

chegando a outros países europeus. O Cazaquistão e os países do Cáucaso têm avaliado o projeto com renovado interesse desde a eclosão do conflito na Ucrânia. No entanto, geopoliticamente, a região encontra-se no centro do entorno de influência russa, o que poderia dificultar maior aproximação e recrudesce tensões com Moscou.



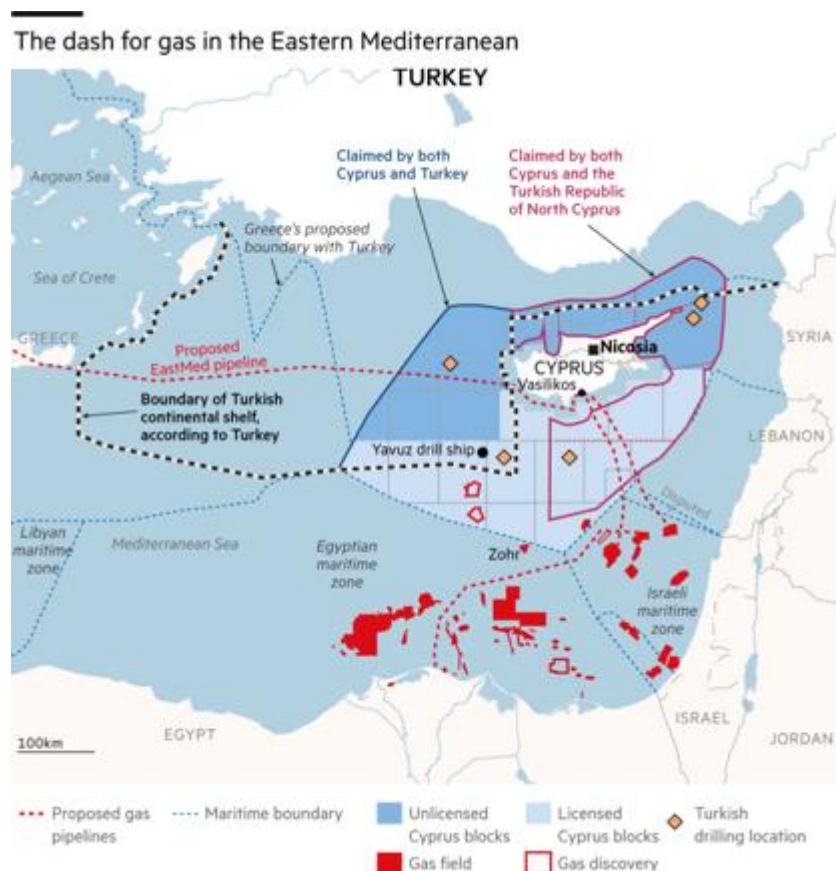
Gasodutos entre Argélia e Europa: GME, Medgaz e Transmed. Fonte: S/P Global Platts Analytics

Considerou-se ademais a possibilidade de fornecimento de gás da Argélia, por meio do gasoduto Maghreb-Europa (GME). No entanto, o governo argelino, aliado da Rússia e rival do Marrocos, em razão da disputa pelo Saara Ocidental, é um fornecedor pouco confiável, como bem ilustra o fechamento do próprio GME pela Argélia, em novembro de 2022, em tentativa de enfraquecer a economia marroquina, a qual faturava mais de 50 milhões de euros anuais em tarifas de trânsito, além da compra de gás argelino. Já em represália à Espanha, que reconheceu, em março de 2022, a soberania marroquina sobre a porção em disputa do Saara Ocidental, a Argélia aumentou o preço do gás exportado para o mercado espanhol e até chegou a ameaçar a interromper completamente a venda por meio do Medgaz, um gasoduto submarino entre os dois países. O mesmo ocorreria em relação à Itália e ao gasoduto TransMed, quando esta também anunciou seu apoio ao Marrocos.



Rede de gasodutos África-Europa. Fonte: DW

Outra opção de gasoduto africano seria o Trans-Africano<sup>412</sup>. Projetado para tornar-se o mais longo do mundo, o gasoduto conectaria a Nigéria à Argélia, passando pelo Níger, e, a partir daí, seria transportado pelo Medgaz até a Itália ou por cargueiros de GNL. Além das questões já expostas sobre interrupções de fornecimento pela Argélia, um dos fatores que tornam esse investimento particularmente arriscado é a presença do grupo terrorista Boko Haram no norte da Nigéria, região pela qual o gasoduto teria de passar. As estruturas dos gasodutos, uma vez que passam por áreas remotas e se estendem por milhares de quilômetros, sendo impossível um monitoramento constante, são particularmente vulneráveis a ataques.



A corrida pelo gás no Mediterrâneo oriental  
Fonte: Wikimedia Commons

Tem emergido, ainda, a promessa de fornecimento de gás pelo gasoduto EastMed, que ligaria fontes de gás natural ao longo da costa de Israel e do Chipre à Grécia, à Itália e ao restante da Europa. Israel e Egito já concordaram sobre a construção do gasoduto *offshore* entre o campo o Leviathan, no Mediterrâneo oriental, e o Egito. De acordo com o consórcio israelo-norte-americano que lidera o projeto, o Leviathan tem recursos exploráveis de cerca de 605 mil milhões de metros cúbicos de gás natural. No entanto, mais uma vez fatores geopolíticos embaraçam os planos europeus. A descoberta de tais reservas tem reavivado tensões em relação à demarcação de fronteiras marítimas no Mediterrâneo Oriental, especialmente aquelas entre o Chipre e a Turquia e entre o Líbano e Israel. Enquanto Israel, Líbia, Síria e Turquia não assinaram ou não ratificaram

<sup>412</sup> Também conhecido como *Trans-Saharan Gas Pipeline* (TSGP) ou *NIGAL pipeline*, em alusão aos três países pelos quais ele passaria no continente africano: Nigéria, Níger e Argélia.



a Convenção de Montego Bay sobre Direito do Mar (1982), o Chipre e a Turquia encontram-se em um prolongado contencioso territorial desde 1974, ano da ocupação do norte da ilha cípria pelos turcos. Até o momento, a Turquia se encontra excluída do projeto EastMed e do Fórum do Gás do Mediterrâneo Oriental, o qual agrupa Chipre, Grécia, Israel, Egito, Jordânia, Itália e Palestina em favor do controle compartilhado das reservas da região.

Outros projetos de gasodutos para o fornecimento europeu foram aventados ao longo das décadas, mas fracassaram por questões diversas. O gasoduto Nabucco, por exemplo, foi visto por muito tempo como uma solução para a dependência da Rússia. Tal gasoduto iria da Turquia até a Áustria, mas fracassou em virtude da pressão política imposta por Moscou e pela Gazprom, que favoreciam o Nord Stream, além da preferência da gigante britânica BP pelo gasoduto TAP.

Também em relação à Turquia, evidencia-se o Gasoduto Transbalcânico, o qual conecta Istambul a Orlovka, na Ucrânia. Com capacidade de transportar 27 bilhões de metros cúbicos de óleo por ano, este oleoduto foi construído em 1988 e foi historicamente usado para o fornecimento de petróleo russo para Romênia, Bulgária e Turquia, via território ucraniano. No entanto, com a construção do TurkStream, o uso do Transbalcânico foi drasticamente reduzido, passando a transportar em torno de um a dois bilhões de metros cúbicos por ano. Com a invasão russa à Ucrânia, há planos de reavivar este oleoduto para assegurar o fornecimento de petróleo bruto não russo para a Bulgária. Para tanto, o país tem negociado com a Grécia a possibilidade de construir uma nova infraestrutura de 300 km que serviria para o transporte de petróleo bruto do porto grego de Alexandroupolis até o porto de Burgas, na Bulgária.

## 9.5. Europa

### I. Marcos iniciais da integração europeia

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, diversas iniciativas foram implementadas para pacificar a Europa por meio de sua integração. Para mais detalhes sobre a União Europeia (UE), ver o tópico anterior.

Outras iniciativas de viés mais econômico que nascerão desse esforço do pós-Segunda Guerra Mundial são o BENELUX, em 1944 (em vigor a partir de 1948); a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), em 1948, seguida pelo Tratado de Paris, de 1960, que cria a Organização Europeia para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (para mais detalhes, ver o capítulo 7); e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), de 1960 (para mais detalhes, ver seção posterior neste tópico). Uma série de outras organizações europeias foram criadas no período, como o Comitê Europeu de Normalização, a Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea e a Conferência Europeia de Aviação Civil.

#### a) Iniciativas europeias na área de defesa

Iniciativas na área de defesa foram elemento fundamental para construir confiança e evitar a eclosão de um novo conflito. Em 1947, é assinado o Tratado de Dunquerque, de assistência mútua entre Reino Unido e França, com o objetivo de promover uma aliança diante de eventual novo ataque da Alemanha. Em 1948, seu escopo é alargado, com o Tratado de Bruxelas, entre ambos, mais Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. Naquele momento, os países europeus estavam interessados em convencer os Estados Unidos (EUA) a contribuir para os esforços de assistência mútua, o que redundará no Tratado do Atlântico Norte (TAN), em 1949. O Tratado de Bruxelas tratava da cooperação militar, econômica, social e cultural entre os signatários e incluía uma cláusula de defesa coletiva. A União Ocidental redundará na fundação da Organização de Defesa da União Ocidental (WUDO, na sigla em inglês), que será absorvida pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ao final de 1951.

A pressão norte-americana para que a Alemanha Ocidental (RFA) se rearme originará o Plano Plevén, também concebido por Jean Monnet, mas cujo nome deriva do então primeiro-ministro francês, que visava ao estabelecimento de uma arquitetura de defesa pan-europeia, incluindo um exército comum, com o objetivo de prevenir a eclosão de um novo conflito no continente em razão de eventual rearmamento alemão. Do Plano Plevén derivará, em 1952, o Tratado de Paris, que cria a Comunidade Europeia de Defesa (CED), sem a presença britânica. O Tratado de Paris foi assinado pelos mesmos signatários do tratado homônimo do ano anterior, que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA): RFA, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. A CED funcionaria como um pilar autônomo no âmbito da OTAN. Ainda assim, o Tratado de Paris nunca entrou em vigor, dada a rejeição parlamentar da base gaullista na França e a não ratificação pela Itália.

Com o fracasso da CED e com as conferências de Paris e Londres de 1954 – que decidem o encerramento da ocupação da RFA e abrem o caminho para a sua entrada na OTAN –, o Tratado de Bruxelas de 1948 é reformado, em 1954, dando origem à União da Europa Ocidental (WEU, na sigla em inglês), uma organização militar muito menos ambiciosa do que a que se criaria em 1952, formada entre os signatários de Bruxelas, a RFA e a Itália. Posteriormente, entrarão na

organização Portugal, Espanha e Grécia, mas ela será dissolvida em 2011. Para mais detalhes sobre a OTAN, ver o capítulo 5.

#### b) União da Europa Ocidental (WEU)

Os objetivos da WEU foram criar na Europa Ocidental uma base sólida para a recuperação econômica europeia, prestar assistência mútua na resistência a qualquer política de agressão e promover a unidade e encorajar a integração progressiva da Europa. A WEU, que tinha sede em Bruxelas, estava estruturada em um Conselho de Ministros, uma Assembleia Parlamentar, um fórum de cooperação na área de armamentos, uma agência focada em pesquisa e tecnologia em matéria de armamentos e, a partir de 1998, uma força operacional rápida. Todos os temas de natureza social e cultural previstos no Tratado de Bruxelas de 1948 foram transferidos para o Conselho da Europa.

Apesar de sua criação, a WEU passou a maior parte do seu tempo de funcionamento em relativa letargia diante da existência da OTAN e das Comunidades Europeias (CE). Em 1970, no âmbito das CE, passou-se a discutir passos para eventual unificação política, redundando em consultas informais sobre temas de política exterior sob a alcunha de “Cooperação Política Europeia” (CPE), que será o embrião da futura Política Externa e de Segurança Comum (PESC), estabelecida pelo Tratado de Maastricht. A oposição de alguns países à inclusão de uma dimensão de segurança às CE nos anos 1980 levou à tentativa de revitalizar a WEU em 1984, com a adoção da Declaração de Roma. Portugal e Espanha entraram na WEU em 1990, seguidas pela Grécia, em 1995. Países-membros da UE, mas que não faziam parte da OTAN, eram observadores da WEU. Outros países europeus foram membros associados ou parceiros associados da WEU.

Pela Declaração de Petersberg, de 1992, a WEU passou a ter mandato para a execução de tarefas de ajuda humanitária, desarmamento e manutenção da paz. A partir de então, ao longo dos anos 1990, a WEU atuou em missões no mar Adriático, no rio Danúbio, na Bósnia e Herzegovina, na Albânia, na Croácia e no Kosovo. Essas responsabilidades foram depois transferidas para a União Europeia (UE). Em 1996, a WEU recebeu a incumbência de monitorar o estabelecimento de uma “Identidade Europeia de Segurança e Defesa”, no âmbito da OTAN. A partir de 1998, quando o Reino Unido assinou a Declaração de Saint-Malo, com a França, abrindo espaço para o estabelecimento de política de defesa e segurança no bloco, inicia-se um período de progressiva transferência de responsabilidades da WEU para a UE. O Tratado de Lisboa inclui no acervo comunitário da UE uma cláusula de defesa mútua – o Artigo 42(7) do Tratado sobre a UE. Os membros da WEU passam a retirar-se da organização, que, por decisão coletiva, é extinta em 2011.

## II. Conselho da Europa

### a) Histórico

Em 1948, o Congresso da Haia (ou Congresso da Europa) reuniu delegados de vinte países europeus para discutir o potencial de cooperação entre os Estados da Europa, para manutenção da paz e da soberania nacional. Uma série de resoluções foi adotada prevendo, entre outros, o estabelecimento de uma assembleia consultiva eleita pelos parlamentos nacionais, a elaboração de uma Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a criação de um tribunal para fazer cumprir suas decisões.

Pouco depois da conferência, o ministro belga das Relações Exteriores, Paul Henri Spaak, pediu a criação de uma Assembleia Europeia, com amplos poderes, composta por membros do parlamento dos vários Estados e decidindo por maioria de votos. Embora o Reino Unido, sendo a favor de um corpo de natureza puramente consultiva, tenha rejeitado esta proposta, um acordo foi alcançado em janeiro de 1949: um Conselho da Europa consistindo em uma Assembleia Parlamentar, de caráter consultivo, e um Comitê de Ministros, com poder decisório, além de um Secretariado.

Em 5 de maio de 1949, em Londres, o tratado que constitui o Estatuto do Conselho da Europa foi assinado por dez países: Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido, Irlanda, Itália, Dinamarca, Noruega e Suécia. Suas primeiras sessões foram realizadas em Estrasburgo, que se tornaria sua sede permanente.

Como foi declarado no Estatuto, o objetivo do Conselho da Europa é alcançar uma maior unidade entre seus membros com o objetivo de salvaguardar e concretizar os ideais e princípios que são sua herança comum e facilitar seu progresso econômico e social. Tais objetivos seriam alcançados “por meio dos órgãos do Conselho, discutindo questões de interesse comum e acordos e ações comuns em questões econômicas, sociais, culturais, científicas, jurídicas e administrativas, e na manutenção e realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais”. Seus principais valores são a democracia, o Estado de Direito e os direitos humanos.

A CEDH foi assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, entrando em vigor em 3 de setembro de 1953. A CEDH, em seu Artigo 19, previu a Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH, instalada em 1959), destinado a proteger os cidadãos contra violações dos direitos humanos, além de uma Comissão, já extinta.

Até 1965, passaram a fazer parte do Conselho a Grécia (ainda em 1949), a Islândia, a Turquia e a República Federal da Alemanha (RFA, 1950), a Áustria (1956), o Chipre (1961), a Suíça (1963) e Malta (1965). Alguns outros desenvolvimentos importantes até meados dos anos 1960 incluem a primeira audiência da CtEDH em 1960; a assinatura da Carta Social Europeia em 18 de outubro de 1961, em Roma; e a introdução das primeiras conferências ministeriais especializadas em 1959.

### b) Características gerais

O Conselho da Europa, que não é uma instituição da União Europeia (UE), é a principal organização internacional de defesa dos direitos humanos e de promoção da democracia e do Estado de Direito no continente europeu. Ele tem como pais fundadores: Winston Churchill (Reino Unido), Konrad Adenauer (Alemanha), Robert Schuman (França), Paul-Henri Spaak (Bélgica), Alcide de Gasperi (Itália) e Ernest Bevin (Reino Unido).

Atualmente tem 46 Estados-Membros<sup>413</sup> e abriga 700 milhões de pessoas, entre eles todos os 27 membros da UE. Todos os Estados-Membros são partes da CEDH. A abolição da pena de morte, adotada em 1983, é também uma pré-condição de acesso. São observadores do Conselho da Europa: Canadá, Santa Sé, Japão, México, Estados Unidos (EUA) e Israel (apenas da Assembleia Parlamentar). Para mais detalhes sobre a CEDH, ver subseção na seção sobre sistemas regionais de proteção dos direitos humanos no capítulo 5.

### c) Estrutura institucional

Sua estrutura, sediada em Estrasburgo, no *Palais de l'Europe*, é composta pelos seguintes órgãos: a Secretaria-Geral (Secretariado), o Comitê dos Ministros (órgão decisório)<sup>414</sup>, uma Assembleia Parlamentar<sup>415</sup>, o Congresso dos Poderes Locais e Regionais, a CtEDH, um Comissário dos Direitos do Homem e a Conferência de Organizações Não Governamentais Internacionais, além dos comitês de monitoramento dos tratados firmados no âmbito da organização.

O Secretariado é comandado por um secretário-geral, que tem mandato de cinco anos. O atual secretário-geral é o suíço Alain Berset, eleito em 2024. É assistido por um vice-secretário-geral, eleito separadamente.

O Comitê dos Ministros do Conselho da Europa é formado pelos ministros dos Negócios Estrangeiros de cada Estado-Membro ou por seus representantes diplomáticos permanentes em Estrasburgo. É o órgão decisório, que determina a política do Conselho da Europa, aprova o orçamento e o seu programa de atividade, e monitora a implementação das decisões da Corte. O comitê manifesta-se por resoluções ou recomendações. O atual presidente, com mandato rotativo de seis meses, seguindo a ordem alfabética, é Luxemburgo, até maio de 2025.

A Assembleia Parlamentar é constituída por 306 parlamentares dos 46 Estados-Membros. Seu papel está em eleger o secretário-geral, o comissário dos Direitos do Homem e os juízes da CtEDH. A assembleia serve de fórum democrático para debates e observação de eleições. Suas comissões também analisam questões atuais, como a igualdade e a não discriminação.

O Congresso dos Poderes Locais e Regionais é responsável pelo fortalecimento da democracia em níveis local e regional. Reúne 612 funcionários eleitos (306 titulares e 306 substitutos), que representam mais de 130 mil autoridades locais e regionais. Foi criado inicialmente como um comitê da Assembleia Parlamentar, em 1953, tendo evoluído para uma conferência e, finalmente, em 1994, para a sua forma atual.

O comissário dos Direitos do Homem realiza visitas regulares aos países-membros e interage com autoridades nacionais e locais, com o objetivo de promover a sensibilização para os direitos humanos e o respeito e garantia destes direitos nos Estados-Membros do Conselho da Europa. É um cargo criado em 1999, cujo mandato é independente e não judicial.

---

<sup>413</sup> Entre os países europeus, Belarus não é membro do Conselho da Europa, e a Rússia pediu sua retirada da organização no mesmo dia em que seria expulsa, em 2022, por decisão da Assembleia Parlamentar.

<sup>414</sup> O Comitê dos Ministros do Conselho da Europa é formado pelos ministros dos Negócios Estrangeiros de cada Estado-Membro ou por seus representantes diplomáticos permanentes em Estrasburgo. Este órgão determina a política do Conselho da Europa, aprova o orçamento e o seu programa de atividade. O Comitê manifesta-se por resoluções ou recomendações.

<sup>415</sup> A Assembleia Parlamentar é constituída por 306 parlamentares dos 46 Estados-Membros. Seu papel está em eleger o secretário-geral, o Comissário dos Direitos do Homem e os juízes da CtEDH. A Assembleia serve de fórum democrático para debates e observação de eleições. Suas comissões também analisam questões atuais, como a igualdade e a não discriminação.

#### d) Atividades e realizações

O Conselho da Europa também promove os direitos humanos por meio de convenções internacionais, como a CEDH e a Convenção de Budapeste sobre o Crime Cibernético (2001), monitora o progresso da implementação desses tratados pelas partes e apresenta recomendações aos seus Estados-Membros. São mais de 200 tratados ou outros acordos vinculantes adotados no âmbito do Conselho da Europa.

A CEDH foi assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, entrando em vigor em 3 de setembro de 1953. A convenção, em seu Artigo 19, previu a CtEDH, instalada em 1959, destinada a proteger os cidadãos contra violações dos direitos humanos, além de uma Comissão, já extinta. A primeira audiência da CtEDH foi realizada em 1960. Para mais detalhes sobre a CEDH, ver subseção na seção sobre sistemas regionais de proteção dos direitos humanos no capítulo 5. A Carta Social Europeia foi adotada em 18 de outubro de 1961, em Roma.

As primeiras conferências ministeriais especializadas foram criadas em 1959. O “relacionamento especial de trabalho” entre o Conselho da Europa e essas conferências foi formalizado em 1971. Atualmente há conferências em áreas como saúde, justiça, migração, educação, cultura, esporte, juventude e família.

O Conselho da Europa coopera em parceria estreita com a UE (com a qual tem um memorando de entendimento desde 2007), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e outros parceiros, com os quais compartilha valores fundamentais.

### III. Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM)

Em 1957, foi assinado o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), sendo um dos Tratados de Roma. Os principais objetivos do Tratado da EURATOM são promover a investigação e assegurar a difusão dos conhecimentos técnicos; estabelecer normas de segurança uniformes com vista a proteger a saúde da população e dos trabalhadores da indústria; facilitar a investigação; e garantir que os materiais nucleares não sejam desviados para fins diferentes daqueles a que se destinam, em particular militares. Seus membros fundadores são Alemanha Ocidental (RFA), Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e os Países Baixos.

O Tratado de Roma estabeleceu, ainda, a Agência de Aprovisionamento da EURATOM (ESA, na sigla em inglês), com sede em Luxemburgo, autonomia financeira e a missão de garantir o aprovisionamento regular e seguro de materiais nucleares (minérios, matérias-primas e materiais cindíveis especiais) no âmbito da EURATOM. A ESA e a União Europeia (EU) são duas organizações internacionais com personalidade jurídica distinta, embora partilhem as mesmas instituições, por força do Tratado de Fusão (1965).

Atualmente, a EURATOM e a ESA compreendem os 27 países da UE. O Reino Unido retirou-se da EURATOM com o *Brexit*, mas concluiu acordo de cooperação com a organização em 2021 e, por força do Acordo de Comércio e Cooperação com a UE, poderá participar de programas da EURATOM como Estado Associado, embora, em setembro de 2023, tenha anunciado que não buscará esse *status*. A Suíça é Estado Associado desde 2014. A EURATOM também mantém acordos de cooperação com cerca de uma dezena de parceiros, como Austrália, Canadá, Índia, Japão, África do Sul, Ucrânia e Estados Unidos (EUA).

Ainda sob o guarda-chuva da EURATOM, está a Empresa Comum Europeia para o Desenvolvimento da Energia de Fusão (F4E, na sigla em inglês). Ela gere a contribuição da UE para o projeto *International Thermonuclear Experimental Reactor* (ITER), uma cooperação internacional entre a UE (representada pela EURATOM), a China, a Índia, o Japão, a Coreia do Sul, a Rússia e os EUA, sob o patrocínio da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que tem como objetivo demonstrar a viabilidade científica e tecnológica da energia de fusão.

## IV. Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)

### a) Histórico

O Tratado sobre a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) foi assinado em 1960 em Estocolmo por Noruega, Suíça, Áustria (saiu em 1994), Dinamarca (saiu em 1972), Portugal (saiu em 1985), Reino Unido (saiu em 1972) e Suécia (saiu em 1994), conhecidos como “*Outer Seven*”.

A Associação nasceu como resultado de negociações durante a década de 1950, que, embora também baseadas no livre comércio, visaram ao estabelecimento de uma alternativa às Comunidades Europeias (CE), porque era calcada no princípio de cooperação intergovernamental em contraposição à de vertente supranacional. A Finlândia entrou como membro pleno em 1986 (era associado desde 1961) e saiu em 1994. Todas as saídas estão relacionadas a acessões às CE. A Islândia entrou na EFTA em 1970; e Liechtenstein, em 1991. Outros países já demonstraram interesse em aceder à EFTA, como Andorra, San Marino e Mônaco. Em 1972, como resultado de processo iniciado no fim da década anterior, cada membro do EFTA negociou bilateralmente acordos de livre comércio com a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Relações com outros países começaram também nos anos 1960, com a Iugoslávia.

A EFTA era focada inicialmente apenas na liberalização do comércio de bens industriais. Inicialmente, a EFTA não cobria livre comércio de produtos agrícolas ou pesqueiros, tampouco previa o estabelecimento de uma união aduaneira. Os compromissos foram aprofundados, incluindo circulação de pessoas, serviços, investimentos e propriedade intelectual, mas sem a definição de uma tarifa externa comum (TEC), com a assinatura da Convenção de Vaduz, em 2001, que reforma o tratado original.

### b) Características gerais

A EFTA é uma organização intergovernamental que tem por objetivo promover o livre comércio e a integração econômica de seus membros. Não busca a integração política, tampouco estabelece uma união aduaneira ou aprova legislações para cumprimento nos seus membros. As principais tarefas da Associação são:

- 1) velar pela Convenção da EFTA e desenvolvê-la: essa convenção regula as relações econômicas entre os seus Membros e é objeto de atualização constante (como em Vaduz, para trazer disciplinas sobre livre movimentação de pessoas dentro da EFTA, ou sempre que necessário alinhar-se aos acordos bilaterais que a Suíça negocia com a UE);
- 2) gerenciar o Acordo sobre a Área Econômica Europeia; e
- 3) desenvolver a rede internacional de acordos de livre comércio da EFTA.

Dada a proximidade e o volume de comércio, desenvolveu-se um rol importante de acordos para organizar o relacionamento da EFTA e de seus membros com a UE. Apesar de não constituir uma união aduaneira, a EFTA busca adotar política comercial comum em suas negociações com terceiros países, embora seus membros preservem a competência para negociar individualmente se preferirem.

Com uma população de 14,7 milhões de pessoas e um produto interno bruto (PIB) de US\$ 1,4 trilhão, segundo estimativa do Banco Mundial para 2023, os quatro membros do bloco estão entre os dez maiores PIB *per capita* do mundo e figuram entre os países mais abertos ao comércio (138% no caso da Suíça). Em termos de PIB *per capita*, Liechtenstein foi considerado,



em 2022 (último ano com dados disponíveis para o país), o 2º país mais rico do mundo (PIB *per capita* de US\$ 187 mil). Em 2023, a Suíça, foi o 3º (US\$ 100 mil), a Noruega, o 4º (US\$ 88 mil), e a Islândia, o 8º (US\$ 79 mil). Em 2023, a participação do comércio no PIB foi de 138% na Suíça, 87% na Islândia e 80% na Noruega. Os principais parceiros da EFTA são a UE, que responde por mais da metade do comércio com o bloco, seguida por EUA, Reino Unido, China e Índia. O Brasil posicionava-se, em 2022, como 8º maior parceiro da EFTA e correspondia a 0,6% do fluxo de comércio com o bloco. As importações totais da EFTA (inclusive intrabloco) somaram cerca de US\$ 450 bilhões, em 2022.

Três membros da EFTA (Islândia, Liechtenstein e Noruega) e os membros da UE integram, desde 1994, a Área Econômica Europeia (AEE, ou Espaço Econômico Europeu), o que, na prática, os integra em um mercado comum interno, que garante as quatro liberdades, além de diversas outras áreas de cooperação, como educação, meio ambiente, turismo e cultura. A AEE, que é dirigida por um Comitê Conjunto, não cobre políticas agrícola e pesqueira (embora haja certas disciplinas a respeito), união aduaneira, política comercial comum, política externa e de segurança comuns, justiça e assuntos internos (embora os países do EFTA façam parte da Área Schengen) e política econômica e monetária comum. A Suíça não faz parte da AEE, mas tem uma série de acordos bilaterais com a UE nos temas cobertos pela Área (cujo corpo principal é de 1999).

Apesar de não constituir união aduaneira, a EFTA busca adotar política comercial comum em suas negociações com terceiros países, embora seus membros preservem a competência para negociar individualmente se preferirem. Atualmente, a EFTA possui 31 acordos de livre comércio assinados com mais de 40 países e territórios fora da União Europeia (UE), incluindo, na América Latina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Panamá e Peru, além de outros parceiros extrarregionais com quem o MERCOSUL já tem acordo comercial vigente, como a SACU e a Índia<sup>416</sup>, ou está em processo de negociação, como Canadá e Coreia do Sul. Cerca de 80% do comércio realizado pelo EFTA está coberto por acordos de livre comércio.

### c) Estrutura institucional

A estrutura institucional da EFTA é encabeçada pelo Conselho da EFTA, que se reúne, em regra, oito vezes por ano em nível de representantes permanentes junto à Associação e uma vez por ano em nível ministerial. As decisões são tomadas por consenso. O Conselho delibera sobre questões como o relacionamento com terceiras partes e aquele entre os membros da EFTA. Também delibera sobre a acessão de novos membros, os quais devem ser europeus e comprometer-se a pleitear acessão aos acordos de que a EFTA já é parte. A partir de julho de 2020, a presidência rotativa da EFTA passou a ter duração de doze meses, em vez dos seis meses anteriores.

Subordinados ao Conselho estão diversos comitês para assuntos específicos, como relações com terceiros países, regras de origem e questões aduaneiras ou barreiras técnicas ao comércio (TBT, na sigla em inglês). Existem ainda: um comitê de orçamento; um conselho de auditores que atua sobre o Secretariado, sobre o Órgão de Fiscalização da EFTA (ou Autoridade de Supervisão, que monitora o cumprimento da AEE pelos membros da EFTA) e sobre o Tribunal de Justiça da EFTA (apenas para os membros da AEE); um comitê consultivo, de que participam representantes dos setores produtivos e dos trabalhadores; e um comitê parlamentar, de que participam

---

<sup>416</sup> Em março de 2024, os países da EFTA e a Índia assinaram um acordo de livre comércio, resultado de rodadas de negociações iniciadas em 2008. O acordo visa a promover a integração das cadeias de suprimento, além de novas oportunidades de comércio e investimento. Ademais, está previsto o investimento de US\$ 100 bilhões na Índia, no decorrer dos próximos quinze anos, em diferentes setores do país.

representantes dos parlamentos dos membros. Há ainda um comitê permanente apenas entre os membros da EFTA que sejam da AEE e um fórum informal AEE-EFTA que envolve representantes eleitos em nível local e regional dos países do EFTA que participam da AEE (Liechtenstein decidiu não participar) e busca trabalhar conjuntamente com o Comitê das Regiões da UE.

O orçamento da EFTA está na casa de CHF 23 milhões, e seu Secretariado, com sede em Genebra e em Bruxelas, não tem mais do que 90 funcionários. A secretária-geral, a norueguesa Siri Veseth Meling, que assumiu em 2024, atua em Genebra. Ela é assistida por três subsecretários-gerais, um em Genebra e dois em Bruxelas. Os quatro são escolhidos pelo Conselho e cada um é nacional de um dos membros.

Para as negociações de acordo de livre comércio entre EFTA e MERCOSUL, ver a subseção específica na seção sobre MERCOSUL do capítulo 7.

## **V. Grupo de Visegrado (V4)**

### **a) Grupo de Visegrado (V4)**

#### **i. Características gerais**

O Grupo de Visegrado foi criado em 15 de fevereiro de 1991 e reunia a Polônia, Hungria e Tchecoslováquia. Com a divisão dessa última, em 1993, o grupo passou a ter quatro membros, por isso é conhecido como V4. O objetivo original do V4 era a cooperação para facilitar a acesso à Organização do Atlântico Norte (OTAN), o que ocorreu em 1999, e à União Europeia (UE), que se deu em 2004.

O V4 não tem estrutura formal, contando apenas com uma presidência rotativa anual e o Fundo Internacional de Visegrado (IVF, na sigla em inglês), ambos estabelecidos em 2000. Os membros reúnem-se em diversos níveis, de consultores especializados a chefes de Estado e de Governo, para tratar de cooperação em ampla gama de temas: segurança e defesa; comércio e investimentos; finanças; meio ambiente e mudança do clima; agricultura; integração energética, logística e digital; saúde; educação e cultura; ciência, tecnologia e inovação; entre outros.

A partir de 1º de julho de 2021, a Hungria ocupou a presidência 2021-2022. O país elegeu como prioridades: a representação de posições comuns no âmbito da UE nas áreas de interesse comum e contribuição para a estabilidade e segurança da Europa, o apoio à reabertura da sociedade e da economia regionais por meio de soluções sustentáveis, digitais e inovadoras, e o fortalecimento das parcerias V4+ e a revitalização do papel internacional do V4 na diplomacia do período pós-COVID-19.

A Eslováquia presidiu o Grupo, entre julho de 2022 e junho de 2023. As prioridades da presidência eslovaca foram: seguir os princípios dos direitos humanos, liberdade, democracia, Estado de Direito, relações de boa vizinhança e compromisso com a integração europeia e a cooperação transatlântica; continuar a identificar áreas de interesse comum e garantir que o V4 contribua para soluções e políticas comuns tanto a nível da UE como da OTAN; dar continuidade à cooperação com parceiros europeus e não europeus no formato V4+, adaptando tal formato à nova realidade geopolítica; colocar os Bálcãs Ocidentais no topo da agenda, com o objetivo de alcançar um progresso tangível no processo de alargamento do V4.

A Tchêquia presidiu o V4 entre julho de 2023 e junho de 2024. O lema da presidência é “Cidadãos V4” e está estruturado em três pilares: “Sociedade segura e avançada”; “Economia inovadora e interligada”; e “Apoio à Ucrânia”. No pilar “Sociedade segura e avançada”, promovem-se políticas centradas no ser humano, especialmente contatos interpessoais e com a sociedade civil nas áreas de cultura, educação, ciência e pesquisa e esporte. O Fundo Internacional de Visegrado desempenhará um papel importante nesse sentido. O primeiro pilar inclui também a cooperação V4 estabelecida nos domínios da segurança interna e externa, da proteção civil, da administração pública e dos cuidados de saúde. O pilar “Economia inovadora e interligada” envolve projetos e iniciativas setoriais específicos que tragam benefícios práticos para os cidadãos do V4, relacionados, em particular, com a melhoria da conectividade nos setores dos transportes e da energia, apoiando a resiliência através da melhoria da segurança energética e das matérias-primas e impulsionando a transição para uma economia inovadora, digital e verde e para tecnologias limpas na indústria e no comércio. O pilar “Apoio à Ucrânia” responde à agressão da Rússia contra a Ucrânia e aos seus impactos neste país, na vizinha Moldávia e em toda a região. Centra-se no apoio político e prático à Ucrânia e aos seus cidadãos, em diferentes níveis e em

diferentes sectores. Os programas do Fundo Internacional de Visegrado concebidos especificamente para a Ucrânia e para outros Estados e sociedades da Parceria Oriental da UE serão muito importantes. A presidência tcheca está prestando especial atenção ao debate sobre o futuro da Parceria Oriental e procurando formas através das quais essa política possa ajudar a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia a concretizar as suas ambições de integração na UE no contexto da política de alargamento da UE, e melhor apoiar e envolver a sociedade civil bielorrussa. A assistência ao processo de adesão dos países dos Balcãs Ocidentais continua também sendo uma prioridade.

A Polónia preside o V4 entre julho de 2024 e junho de 2025, sob o lema: "V4: Back to Basics". De acordo com Varsóvia, o objetivo é retornar às bases fundacionais da cooperação entre o V4, como liberdade, direitos humanos e Estado de Direito. Os pilares da presidência polonesa do V4 são: segurança cidadã, conectividade e realização do potencial do V4. Segundo a Polónia, o apoio para a Ucrânia é um interesse estratégico que está conectado com os três pilares.

## ii. V4 no contexto da integração europeia e da aliança ocidental

O V4 coloca-se como porta-voz dos interesses da Europa Central e do Leste, apoiando a entrada dos países dos Balcãs ocidentais, da Ucrânia e da Geórgia na integração europeia e na aliança militar transatlântica, ainda que, no caso desses dois últimos, tal movimento esteja, na prática, bloqueado pelos interesses russos. O V4, que é destinatário líquido dos recursos do orçamento europeu, é considerado um subgrupo europeu com índice de coesão estrutural (ICE)<sup>417</sup> acima da média do bloco, ao passo que o índice de coesão individual (ICI)<sup>418</sup> é abaixo da média. Isso é explicado pelo fortalecimento da infraestrutura e dos laços económicos desses países, ao passo que a experiência pessoal da integração europeia para seus cidadãos ainda é pouco intensa, concentrando-se sobretudo nas grandes cidades. Apesar da história comum e de valores compartilhados, os países do V4 discordam em vários aspectos e priorizam aspectos diferentes em sua relação com a UE, Rússia e Estados Unidos (EUA).

A crise migratória de 2015 aprofundou as divergências entre os países do V4 e a UE. A Hungria e Polónia lideraram uma postura dura contra a migração e contra a proposta de UE de distribuição dos refugiados pelos países-membros. Ironicamente, a manutenção dessa postura, ao longo dos últimos meses de 2021, diante da ameaça de Aleksander Lukashenko, presidente de Belarus, de “inundar” a Europa com imigrantes e drogas, tem sido uma forma de a Polónia romper seu isolamento na UE. O governo húngaro é considerado mais autoritário e iliberal do que o polonês. Viktor Orbán é ideologicamente mais próximo do presidente russo Vladimir Putin e declara-se defensor de uma Europa cristã contra a migração, tendo sua coalizão sido reeleita em 2022, pela quarta vez consecutiva, e obtendo cerca de 153 assentos no parlamento húngaro.

O conflito na Ucrânia foi um outro elemento divisivo no grupo. Tchécua, Eslováquia e Polónia colocam-se do lado ucraniano no conflito, em diferentes graus, conduzindo esforços para ajudar a Ucrânia. Os três enviaram armas para Kiev, e a Polónia é o principal ator do grupo diretamente afetado e pressiona os demais pelo aprofundamento das sanções. Enquanto isso, a

---

<sup>417</sup> O ICE retrata os aspectos relacionados a resiliência, laços económicos, financiamento, integração de políticas e segurança dos Estados em relação à UE. O ICE dos países do V4 é acima da média do bloco europeu, por exemplo, o que denota laços económicos fortes de integração, como a dependência orçamentária.

<sup>418</sup> O ICI retrata o nível de experiência, engajamento e participação, atitudes, expectativas e opiniões sobre políticas comuns na integração europeia. O ICI dos países do V4 é abaixo da média do bloco europeu, por exemplo, o que denota que a experiência do cidadão médio ainda é pouco intensa e concentrada em grandes cidades.

Hungria coloca-se contra as sanções e recusa-se a permitir que armas com destino à Ucrânia transitem por seu território. É possível interpretar a posição húngara como abordagem centrada na segurança energética em razão de seus próprios interesses nacionais. No final de março de 2022, o trio forçou o cancelamento de uma reunião de ministros da defesa do V4 em Budapeste. Houve uma deterioração sobretudo na relação entre Budapeste e Varsóvia. Em 2023, chegou ao poder na Eslováquia o governo pró-russo liderado por Robert Fico, que retirou o apoio a Ucrânia e aliou-se à posição húngara.

Em temas de defesa, Praga, Bratislava e Budapeste apoiam as iniciativas europeias de autonomia estratégica, liderada por Paris e Berlim, enquanto Varsóvia, que tem, tradicionalmente, uma postura mais defensiva em relação à Rússia, apoia o fortalecimento da OTAN e a manutenção de laços mais próximos com os EUA. Os países do V4 defendem a criação de força militar regional conjunta, o *V4 EU Battlegroup*, que ficaria à disposição da OTAN e das Forças de Resposta Rápida da UE, além de outras iniciativas como o *V4 Joint Logistic Support Group Headquarters* e a realização e exercícios conjuntos.

O V4 participa do engajamento europeu para o combate à mudança do clima, porém a Polônia defende uma estratégia energética que inclua o carvão, como forma de evitar a dependência do gás natural russo, enquanto Tchêquia, Eslováquia e Hungria consideram o gás russo uma alternativa mais limpa e adequada aos objetivos dessa política.

### iii. Relações contemporâneas entre Polônia e Hungria e União Europeia

Desde meados dos anos 2010, Polônia e Hungria tem tido relações tensas com a UE, que critica a erosão do Estado de Direito nos dois maiores países do V4. Entre 2017 e 2018, a Comissão Europeia acionou os procedimentos previstos no Artigo 7º do Tratado de Maastricht, por considerar que leis (reformas do judiciário, procedimento de refúgio) adotadas pelos governos de Viktor Orbán (Fidesz, primeiro-ministro desde 2010) e Andrzej Duda (Direito e Justiça – PiS, presidente desde 2015) ameaçavam a independência do judiciário, o regime democrático e demais valores consagrados do Artigo 2º do Tratado de Maastricht. Políticas anti-LGBTQIA+, anti-aborto e contra a liberdade de imprensa também são elementos que contribuem para críticas da UE à Polônia e à Hungria.

Apesar de o TJUE ter considerado que as ações de Orbán e Duda violam o Direito Europeu, os governos de Polônia e Hungria resistem a implementar as recomendações da Comissão Europeia. Em outubro de 2021, a corte constitucional polonesa, afastando o princípio da primazia do Direito Comunitário, decidiu que alguns dispositivos da legislação e acordos da UE eram incompatíveis com a constituição polonesa, reacendendo debates sobre uma eventual saída da Polônia do bloco europeu (*Polexit*). No entanto, pesquisas mostram que menos de 15% dos poloneses apoiam o abandono do bloco.

Em reação à ofensiva da UE, Polônia e Hungria tentaram vetar o pacote europeu para recuperação econômica (*Next Generation EU*, NGEU<sup>419</sup>) e o orçamento plurianual europeu (*Multiannual Financial Framework 2021-2027*, MFF), cuja liberação de recursos seria condicionada ao respeito ao Estado de Direito. Os países europeus tentam impedir que seus recursos financiem o fortalecimento dos regimes iliberais de Orbán e Duda, em meio a denúncias de corrupção que favoreceriam os partidos e aliados desses governos. A chanceler alemã Angela Merkel mediu um acordo pelo qual a Comissão não restringiria o acesso aos recursos do

---

<sup>419</sup> O NGEU é um instrumento temporário de recuperação, cujos recursos (€ 806,9 bilhões, ou € 750 bilhões em preços de 2018) devem ser aplicados ao longo de 2021-2023.

programa, até que o TJUE se pronunciasse a respeito da compatibilidade das condicionalidades ao Tratado de Maastricht, entretanto, Bruxelas deixou de aprovar € 36 bilhões em fundos de recuperação pós-pandemia para a Polônia.

As relações seguiram tensas em 2022. Houve prosseguimento das audiências sobre os dois países sob o Artigo 7º, o que ensejou uma resolução saudatória pelos eurodeputados, aprovada com 426 votos a 133 e 37 abstenções. Ao mesmo tempo, os eurodeputados instaram o Conselho a mostrar “compromisso genuíno” e a fazer “progressos significativos” para proteger a valores comuns.

No caso húngaro, a situação está mais complicada. Em setembro de 2022, o Parlamento Europeu aprovou resolução chamando a Hungria de “autocracia eleitoral”, um sistema constitucional no qual ocorrem eleições, mas o respeito pelas normas e padrões democráticos está ausente. O relatório do Parlamento expôs como os valores da UE no país se deterioraram ainda mais desde 2018, devido aos “esforços deliberados e sistemáticos do governo húngaro”. Os eurodeputados pediram que uma parte dos fundos europeus deveria ser retida até que o país cumpra as recomendações da UE e as decisões dos tribunais. Dias depois, a Comissão Europeia propôs suspender o pagamento de € 7,5 bilhões de fundos europeus. De acordo com os procedimentos, os próximos passos dizem respeito aos Estados-Membros e ao Conselho.

Em dezembro de 2022, a maioria dos Estados-Membros da UE concordou em congelar em torno de € 6,3 bilhões em fundos do orçamento do bloco que seriam destinados para a Hungria. A decisão inédita foi adotada em meio a preocupações sobre a adesão do país ao Estado de Direito, segundo informou a presidência do Conselho da UE. O valor acordado em reunião dos representantes permanentes dos Estados-Membros em Bruxelas, no entanto, ficou € 1,2 bilhão abaixo do corte inicialmente proposto pela Comissão Europeia, uma vez que a Hungria já teria implementado algumas das exigências da UE. Foi a primeira vez que se decidiu congelar fundos do orçamento comunitário com base na aderência dos Estados-Membros do bloco aos princípios gerais da UE. Em um gesto para tentar manter o acesso aos fundos do bloco para financiar o combate à COVID-19, o governo de Orbán, naquele momento, removeu seu veto a duas políticas europeias que somente poderiam ser aprovadas por unanimidade: um empréstimo à Ucrânia de € 18 bilhões e um acordo global sobre tributação mínima para empresas multinacionais.

Em junho de 2023, o TJUE apresentou veredito em que condena a Polônia por sua reforma judicial de 2019, que teria eliminado a imparcialidade do Judiciário. A corte também rejeitou parecer do tribunal constitucional polonês, de 2021, em favor da primazia da lei nacional sobre a legislação comunitária. Foi aplicada multa de € 500 milhões, e não há mais possibilidade de recurso. No mesmo mês, eclodiram protestos com mais de 500 mil pessoas na Polônia, contrários à legislação proposta pelo governo de “combater a influência russa”, investigando quem possa ter favorecido os interesses de Moscou entre 2007 e 2022. O ex-premiê e ex-presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, principal crítico do governo de até então, foi considerado como alvo principal da medida controversa, num contexto em que viria a liderar a oposição nas eleições legislativas de 2023. A Comissão Europeia anunciou que tomaria medidas legais contra a Polônia em razão da legislação sobre “influência russa”, porque abriria caminho para a perseguição de opositores.

Em janeiro de 2024, a Comissão Europeia abriu novo procedimento de infração contra a Hungria por causa da referida da lei de proteção da soberania nacional, aprovada pelo parlamento húngaro em dezembro de 2023, cujo texto violaria ampla gama de valores fundamentais consagrados nos Tratados da UE, como o princípio da democracia, o direito à vida privada, a proteção dos dados pessoais, a liberdade de expressão, de informação e de associação e o direito a

um julgamento justo, entre outros. Pela lei, o Estado húngaro recebeu poderes para investigar pessoas e organizações suspeitas de atentarem contra a soberania do país, com possíveis condenações até três anos de prisão. A aplicação da lei caberá ao recém-criado “Gabinete de Defesa da Soberania”, que será assessorado pelo serviço secreto húngaro. As disposições da lei suscitaram preocupações nas organizações da sociedade civil e nos jornalistas independentes, que receiam ser injustamente visados. Em outubro de 2024, a Comissão Europeia denunciou a Hungria na Corte Europeia de Justiça em razão da adoção da “lei de proteção da soberania nacional” húngara, sob a alegação de violação de normas europeias sobre proteção do direito à privacidade, liberdade de expressão e liberdade de associação.

Em fevereiro de 2024, a Polônia foi autorizada a ter acesso a € 137 bilhões de fundos da UE, após o novo governo nacional começar a implementar reformas para restabelecer a independência judiciária no país. Desses fundos, € 60 bilhões estão vinculados à recuperação econômica pós-pandemia e a transição energética, e € 76,5 bilhões são destinados a melhorar o padrão de vida dos Estados-Membros mais pobres da UE. Em maio de 2024, a UE retirou o caso contra a Polônia por violações Artigo 7º do TUE.

Em julho de 2024, a Hungria assumiu a presidência rotativa da UE, em contexto de preocupações com os constantes confrontos entre Budapeste e Bruxelas. O alto representante Josep Borrell anunciou, no mesmo mês, que a Hungria, que exerce a presidência do Conselho da UE no segundo semestre de 2024, perdeu o direito de sediar a próxima reunião de chanceleres e de ministros da Defesa sobre a posição da UE na guerra na Ucrânia. O anúncio ocorreu em resposta à visita que o premiê húngaro Viktor Orban realizou à Rússia no começo de julho. Na ocasião, Orbán afirmou que a UE está adotando uma posição pró-guerra e manifestou desconforto com o bloqueio, pela Ucrânia, do trânsito de petróleo russo pelo território ucraniano até a Hungria. O governo húngaro reagiu anunciando que vetaria o pagamento de 6,5 bilhões de euros à Ucrânia, em compensação de armas do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz. A Polônia assumiu a presidência rotativa do Conselho da UE no primeiro semestre de 2025, tendo como prioridade o tratamento de questões de segurança e defesa. O governo Tusk indicou pretender trabalhar sete dimensões da temática: defesa e armamentos, proteção de pessoas e fronteiras, defesa contra interferência estrangeira e desinformação, proteção da liberdade econômica, transição energética, agricultura competitiva e segurança no setor de saúde. A Polônia quer tornar a União Europeia mais segura, aumentando sobretudo as capacidades europeias de defesa e adotando uma postura mais rígida em relação à Rússia.

Para mais detalhes sobre o relacionamento com a UE, ver as subseções seguintes, sobre Hungria e Polônia.

#### iv. Relações contemporâneas entre Tchêquia e Eslováquia e União Europeia

As relações da Tchêquia e da Eslováquia com a UE são, em geral, mais construtivas do que relações da UE com os demais parceiros do V4, de caráter mais nacionalista e conservador. Mais recentemente, a França tem se aproximado da Tchêquia e da Eslováquia, para conseguir apoio dentro da UE e isolar Hungria e Polônia. A Eslováquia é o único país do V4 a adotar o euro, o que a torna mais próximo da UE, no entanto, a vitória eleitoral de Robert Fico<sup>420</sup>, um político nacionalista e pró-Rússia, em outubro de 2023, tem gerado atritos com a UE. A Alemanha também valoriza o contato com os países da antiga Tchecoslováquia como um meio de influenciar o V4 a ter uma postura mais construtiva na UE.

---

<sup>420</sup> Em maio de 2024, Robert Fico foi ferido gravemente em um atentado a tiros.

#### v. Relações do V4 com países extraeuropeus

A China representa, desde 2012, uma fonte alternativa de investimentos para o V4, cujos membros fazem parte do formato “14+1”. Entretanto, essa relação é sujeita a pressões ocidentais como demonstram o veto de Tchêquia e Eslováquia à participação da empresa chinesa Huawei em suas redes de 5G. A Polônia também excluiu a empresa chinesa após pressões dos EUA.

Durante o governo Trump, as pautas conservadoras e nacionalistas (questões de gênero, aborto, religião, imigração, meio ambiente) eram um fator de convergência do V4, principalmente Polônia e Hungria, com os EUA. Essa aproximação é ilustrada pelo Processo de Varsóvia para o Oriente Médio (2019) e pela abertura de uma seção comercial da embaixada húngara em Jerusalém (2019). O governo Biden tem mantido relações distantes com o V4, dialogando diretamente com a Rússia e até mesmo excluindo a Hungria da Cúpula para Democracia.

#### b) Hungria

##### i. Situação nacional

A Hungria, localizada no centro da Europa Central, compartilha fronteiras com Áustria, Eslováquia, Ucrânia, Romênia, Sérvia, Croácia e Eslovênia. A população húngara é de aproximadamente 9,7 milhões de pessoas, caracterizada etnicamente por uma maioria *magiar*. Há comunidades de húngaros étnicos em vários países do leste europeu, devido a migrações históricas e movimentos populacionais durante o domínio Habsburgo, entre 1526 e 1919, e após a Segunda Guerra Mundial, quando a Hungria se encontrou sob a influência soviética, integrando o bloco comunista até 1989. Na Romênia, especialmente no território da Transilvânia<sup>421</sup>, há uma grande comunidade húngara, como também na Transcarpátia<sup>422</sup>, no oeste da Ucrânia, que faz fronteira com Hungria, Eslováquia e Romênia.

O sistema de governo húngaro é uma república parlamentar, em que o primeiro-ministro desempenha um papel central na política. Desde a transição para o capitalismo, em 1989, a Hungria passou por transformações significativas. Após a era socialista, implementou reformas de mercado e tem como principais setores econômicos a indústria<sup>423</sup>, a agricultura, o turismo, a tecnologia da informação e os serviços. A Hungria também se tornou um destino atraente para investimentos estrangeiros. No panorama socioeconômico, o país viu melhorias em áreas como infraestrutura e

---

<sup>421</sup> Durante grande parte da história medieval e moderna, a Transilvânia pertencia ao Reino da Hungria. No entanto, após o Tratado de Trianon, assinado após a Primeira Guerra Mundial, em 1920, a Transilvânia foi transferida para a Romênia. Há grupos nacionalistas húngaros que defendem a criação de uma “Grande Hungria”, conceito irredentista húngaro que inclui a Transilvânia.

<sup>422</sup> Na década de 1930, a Hungria aproximou-se da Alemanha Nazista, entre outras motivações, para dar vazão a descontentamentos como o Tratado de Trianon. Revisionistas húngaros argumentavam que territórios como a Transcarpátia, devido à presença de minorias húngaras, às tradições históricas de aproximadamente mil anos do Reino da Hungria, ou à unidade geográfica e à simbiose econômica com as regiões dentro da bacia dos Cárpatos, deviam ser anexadas à Hungria. Budapeste, apoiada pelo Eixo, foi parcialmente bem-sucedida em conquistar pacificamente alguns territórios de maioria étnica *magiar*, nas Arbitragens de Viena de 1938 e 1940, e também pela via militar: Transcarpátia, em 1939, Međimurje, na Croácia, e Prekmurje, na Eslovênia, em 1941. Todos esses territórios, entretanto, foram perdidos entre 1944 e 1945.

<sup>423</sup> A Hungria, por exemplo, é o único país, além da Alemanha e da China, a sediar as fábricas das três maiores montadoras alemãs de carros de alto padrão (Audi, BMW e Mercedes). Além disso, o país possui a terceira maior capacidade de produção de baterias elétricas do mundo, sendo o quinto maior exportador mundial.



educação, mas enfrenta desafios em termos de aumento das desigualdades sociais e elevada dependência de aportes financeiros da UE, de que faz parte desde 2004. Além da UE, a Hungria é membro da OTAN, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Espaço Schengen. A língua oficial é o magiar, a língua não indo-europeia mais falada na Europa.

Para se entender a Hungria contemporânea e sua inserção internacional, é preciso compreender as bases ideológicas que sustentam o primeiro-ministro Viktor Orbán no poder há mais de uma década. O governo de Orbán pode ser visto como a epítome da extrema direita no mundo atual. Essa componente ideológica tem impactos diretos nas políticas interna e externa do país, ainda que haja alguma margem para certo pragmatismo.

Eleito em 2010, com um discurso populista no contexto da crise financeira global e da crise da zona do euro, Orbán foi reconduzido ao cargo por mais três vezes consecutivas, sendo a última em abril de 2022<sup>424</sup>. Anteriormente, havia também ocupado o cargo entre 1998 e 2002. Ao longo de seus quatro últimos mandatos, ele usou as próprias instituições democráticas para tornar seu país uma “democracia iliberal”. Modificou, por exemplo o sistema eleitoral, com ações como redesenhar os distritos eleitorais<sup>425</sup>, para garantir sua permanência no poder. Por meio de uma supermaioria de ao redor de dois terços dos membros do Parlamento em todos seus mandatos, conseguiu reformar a Constituição e nomeou seus aliados nos principais tribunais de justiça, consolidando seu domínio. Kim Scheppelle, professora de Sociologia e Relações Internacionais da Universidade de Princeton, afirma que ele engendrou um sistema de verniz democrático que o instalou no poder de forma praticamente vitalícia.

O pânico moral e a guerra cultural são artifícios continuamente usados pelos dirigentes húngaros para conquistar e manter o apoio de grande parte do eleitorado. “Menos *drag queens* e mais Chuck Norris”, frase dita pelo mandatário húngaro em seu discurso na abertura da *Conservative Political Action Conference* (CPAC), realizada em agosto de 2022, no Texas, sumariza o pânico moral contra a diversidade de gênero que alicerça a extrema direita na Hungria e em outros países. Ademais, em discurso de julho de 2022, na Romênia, Orbán provocou indignação ao fazer referência a outro espantalho levantado por seu governo: uma suposta perda de identidade nacional e cristã da Hungria em decorrência da globalização e do cosmopolitismo. Nessa ocasião, ele afirmou que “[nós húngaros] estamos dispostos a nos misturar, mas não queremos nos tornar pessoas mestiças”<sup>426</sup>. Nesse sentido, em 2018, a Hungria aprovou uma lei que punia pessoas que ajudavam migrantes na busca de asilo, legislação considerada como contrária às normas do bloco pelo TJUE. Nesse mesmo ano, o Parlamento Europeu havia votado favoravelmente por medidas de instauração de procedimento disciplinar contra a Hungria, sob o

---

<sup>424</sup> Apesar de enfrentar, pela primeira vez, uma oposição em grande parte unida, Orbán teve poucas dificuldades em vencer o pleito eleitoral, obtendo mais de 53% dos votos e assegurando uma maioria de dois terços no Parlamento para o Fidesz. Com a aposentadoria da chanceler alemã Angela Merkel, Orbán também passou a deter o título de chefe de Governo que está há mais tempo no cargo na UE.

<sup>425</sup> Em um lance estratégico, Orbán abriu espaço para a vitória da oposição em Budapeste, ao passo que reconfigurou os distritos políticos do interior do país para lhe dar vantagens eleitorais. Além disso, fez alterações *ad hoc* nas leis eleitorais para contrariar as tentativas da oposição de se unir eficazmente, permitindo aos cidadãos registarem-se em qualquer lugar do país e autorizando o “turismo eleitoral” em áreas onde o Fidesz tivesse sua maioria ameaçada.

<sup>426</sup> Esse discurso foi classificado como “puro nazismo” por Zsuzsa Hegedus, conselheira, até então próxima ao presidente húngaro, que se demitiu em protesto. A fala também foi criticada pelo governo dos EUA, pela Comissão Europeia, por organizações judaicas e por intelectuais.

Artigo 7º do Tratado da UE<sup>427</sup>, devido a violações de valores democráticos europeus em temas como imigração, corrupção, liberdades civis e direitos das minorias.

Orbán minou também a liberdade de imprensa e exerce controle sobre a mídia<sup>428</sup> por meio de diversas estratégias, reprimindo dissidências em organizações não governamentais<sup>429</sup> e instituições acadêmicas, ao mesmo tempo que favorece empresários próximos. Nesse sentido, a Universidade da Europa Central (CEU, na sigla em inglês)<sup>430</sup> foi obrigada a deixar a Hungria e denunciou ataques à liberdade acadêmica. A CEU, fundada pelo mecenas bilionário húngaro-americano George Soros<sup>431</sup>, a quem Orbán vê como a encarnação do “globalismo” e a mente por trás de teorias conspiracionistas comuns na extrema direita como o “marxismo cultural”, anunciou em 2018 que transferiria suas atividades de Budapeste para Viena, na Áustria. Isso ocorreu em razão da obrigatoriedade exigida pelo governo Orbán, desde 2017, de que todas as universidades estrangeiras implantadas na Hungria tenham um *campus* em seu país de origem, o que não era o caso da CEU, e assinem um acordo com as autoridades locais húngaras. A instituição, alegando ter envidado todos os esforços possíveis, condenou a ação política do governo de Orbán. Em um comunicado, a CEU afirmou que a expulsão de uma universidade renomada representa uma séria violação de liberdade acadêmica. Além disso, o documento classificou como “sem precedentes” o ocorrido, destacando a singularidade de uma instituição americana ser compelida a deixar um país aliado da OTAN. Em 2018, o TJUE considerou ilegal a lei húngara de 2017 que fechou a CEU. Apesar do governo húngaro acatar a medida, suspendendo a lei, o que não fez sem protesto, a CEU decidiu não voltar ao país devido à falta de liberdade acadêmica.

Já em 2012, Orbán lançou mão, pela primeira vez, de sua habilidade de usar brechas da legislação europeia a fim de concentrar mais poder em si e em seu partido, o Fidesz. Naquele ano,

---

<sup>427</sup> O Artigo 7º é o mecanismo previsto no Tratado da UE para responsabilizar os governos cujas ações ameacem o Estado de Direito, os direitos humanos e os princípios democráticos do bloco europeu.

<sup>428</sup> Elogiando o âncora ultraconservador da FOX News, Tucker Carlson, na CPAC de Budapeste, em 2022, tendo dito que programas como o dele deveriam ser transmitidos “sem parar”, Orbán afirmou que ter a propriedade dos meios de comunicação é fundamental “na batalha conservadora”. O líder húngaro garantiu o controle da mídia, destruindo qualquer pluralismo midiático. Embora Orbán e seus defensores internacionais nunca deixem de mencionar que não há censura na Hungria, o grande poder da TV estatal e a aquisição sistemática de empresas de mídia por oligarcas próximos ao regime tornam extremamente difícil que vozes de oposição alcancem um público nacional. Durante todo o período que antecedeu as eleições de abril de 2022, por exemplo, Peter Marki-Zay, o líder da oposição, teve um total de cinco minutos de transmissão na televisão estatal, onde é amplamente vinculada propaganda pró-Orbán. Há ainda os casos do Origo e do Index, os maiores portais de notícias *online* do país, que eram independentes antes de serem adquiridos por empresário pró-Orbán. O Origo é agora firmemente pró-governo e frequentemente acusado de publicar teorias da conspiração e notícias falsas. O Index, após uma mudança de liderança que resultou na demissão em massa de vários dos seus funcionários, cessou qualquer crítica aberta ao governo húngaro. A estação de rádio independente Klubradio, diferentemente, foi forçada a sair do ar, por motivos questionáveis relacionados à sua licença de operação. Além disso, houve em 2018, a formação da Fundação Centro-Europeia de Imprensa e Mídia na Hungria, por meio da qual 476 meios de comunicação foram transferidos para uma fundação pró-Fidesz.

<sup>429</sup> Orbán usou recursos estatais para financiar propaganda ininterrupta especialmente nos períodos eleitorais para minar atores da sociedade civil húngara, forçando organizações não governamentais a registarem-se como órgãos “financiadas por estrangeiros” e a submeterem-se a auditorias, a exemplo do que já havia feito Putin na Rússia.

<sup>430</sup> Fundada, em 1991, após a queda do comunismo, para promover a democracia liberal, a universidade internacional tornou-se uma das melhores instituições europeias em Ciências Sociais, sendo palco de importantes debates na Hungria e na Europa.

<sup>431</sup> Nascido em Budapeste, em 1930, em uma família judia, e promotor de ideias liberais em todo o mundo, por meio da sua fundação Open Society, Soros foi acusado, sem provas, por Orbán de ter um plano para enviar à Hungria imigrantes que destruiriam o país. Em 1989, Orbán, contudo, foi bolsista da Fundação Soros, para estudar Ciência Política no Pembroke College, em Oxford. Analistas dizem que essa campanha contra Soros é uma tentativa de reviver estereótipos antissemitas presentes no imaginário húngaro desde o século XIX.

fez-se aprovar no Parlamento húngaro a redução da idade de aposentadoria para juízes da suprema corte em oito anos, o que permitiu a Orbán se livrar de juristas mais experientes, que representavam um possível freio ao seu regime, e nomear substitutos favoráveis às suas ideias. A UE criticou a medida, mas, embora os juízes destituídos tenham sido compensados pelos anos perdidos de serviço, eles não foram reinstalados. Assim, o Fidesz garantiu a designação dos juristas complacentes que desejava.

Assegurado o Supremo Tribunal, a presença de uma maioria orbanista no Parlamento permitiu alterar a constituição, incorporando leis gradualmente mais autoritárias, que não sofrem resistência do judiciário. Scheppele chama isso de “legalismo autocrático”: regras e procedimentos não são violados abertamente, mas apenas seu espírito sofre uma morte lenta. Mudanças legais aparentemente pequenas podem ter efeitos sistêmicos significativos. Scheppele também cunhou um termo para essa dinâmica: o “*Frankenstate*”. A exemplo do monstro criado por Viktor Frankenstein, na obra de Mary Shelley, a partir de partes humanas normais, muitos dos elementos individuais do sistema húngaro parecem bons por si só, mas, quando montados de determinada forma, significam o fim da democracia.

Essa combinação entre instituição liberais e iliberais mostra o cuidado de Orbán em não adotar um autoritarismo mais abertamente coercitivo, o que poderia motivar mais intervenções da UE. O líder do Fidesz, apesar de criticar a globalização e os ideais que sustentam a UE, entende o quão dependente seu país é dos recursos vindos de Bruxelas. A UE, embora crescentemente mais crítica da direção autoritária do governo húngaro, enviou cerca de € 45 bilhões ao governo de Budapeste entre 2014 e 2021. Muitos observadores europeus creem que, se houvesse um antissemitismo aberto ou violência nas ruas, os auxílios europeus poderiam cessar, mas os *dog whistles* para extremistas<sup>432</sup>, incluindo os do próprio primeiro-ministro, ficam “abaixo do radar” e continuam a ser tolerados.

Manipular a legalidade é crucial para autocratas, assim como garantir benesses econômicas às forças que sustentam o regime. Desse modo, outra base de sistema engendrado por Orbán, e que diferencia seu governo daquele da Polônia, com o qual compartilha diversas características, foi a criação daquilo que o sociólogo húngaro Balint Magyar chamou de “Estado Mafioso”. Esse tipo de Estado se baseia na utilização das estruturas governamentais e na manipulação do que são, na superfície, meios legais: em particular, processos de licitação em favor de apoiadores do governo. Na Hungria de Orbán, isto significou que o governo continuamente patrocina projetos superfaturados, especialmente de infraestrutura, para enriquecer oligarcas amigos do regime – muitos desses projetos têm financiamento da UE.

Em abril de 2023, a presidente da Hungria, Katalin Novak, concedeu perdão presidencial a várias pessoas, por ocasião da visita do papa Francisco ao país. Em fevereiro de 2024, jornalistas revelaram que, entre os agraciados, havia um homem condenado por acobertar abusos sexuais cometidos entre 2004 e 2016 em um abrigo infantil. A proteção às crianças é o pilar central das políticas anti-LGBTQIA+ de Orbán, que costuma afirmar que homossexualidade equivale a pedofilia. A indignação pública com o caso atingiu um nível raramente visto na Hungria; 150 mil pessoas se manifestaram em Budapeste. Sob enorme pressão, a ministra da Justiça, Judit Varga, e

---

<sup>432</sup> O uso do *dog whistle* como estratégia política é uma característica de movimentos de extrema direita contemporâneos. O termo “apito de cachorro” faz analogia ao fato deste objeto ser inaudível para os humanos e ter um som ensurdecedor para os cães. Ou seja, a mensagem é captada por determinados grupos, mas não é compreendida pela maioria da população e ainda dá margem para que partidários de movimentos de extrema direita neguem o verdadeiro sentido de suas mensagens. Orbán, por exemplo, usa esse instrumento quando ressuscita arquétipos e alegorias antissemitas, como “Os Protocolos dos Sábios de Sião”, para atacar Soros e suas fundações.

a presidente Novak, que havia sido ministra das Famílias, renunciaram a seus cargos, em meio a críticas a Orbán, que fez recair sobre as duas mulheres o custo político do escândalo.

## ii. Política externa

Durante anos, a Hungria foi, em termos *per capita*, o país que mais se beneficiou dos fundos da UE, em parte porque o governo Orbán apresenta uma elevada quantidade de projetos para financiamento. Paradoxalmente a presença da Hungria na UE também criou uma válvula de segurança para o regime Orbán, pois húngaros descontentes com o governo extremista, especialmente os jovens, podem simplesmente emigrar para outras partes do bloco em busca de emprego e de maiores liberdades. Assim, a combinação de subsídios, emigração, e a articulação com vizinhos ideologicamente próximos, como a Polônia, resultou no que o cientista político Daniel Kelemen chama de um “autoritário equilíbrio” dentro da UE.

Desde 2010, o primeiro-ministro húngaro cultivou a confrontação com Bruxelas como estratégia para fortalecer seu apoio eleitoral junto a uma opinião pública que se opõe a possíveis interferências externas. No entanto, essa estratégia começou a declinar, especialmente após o Fidesz ser obrigado a romper com o Partido Popular Europeu (PPE)<sup>433</sup> no início de 2021. A filiação ao PPE proporcionava ao líder húngaro uma certa legitimidade e a oportunidade de interagir com os principais líderes conservadores europeus, como a então chanceler alemã, Angela Merkel. Desde o rompimento com o PPE, Orbán tem tentado formar uma frente comum com partidos de extrema direita, como a Liga, da Itália, e o PiS, do polonês Jaroslaw Kaczynski.

Além disso, estratégia húngara começou a perder força porque, também em 2021, no contexto da pandemia de COVID-19, houve a criação do “Mecanismo de Condicionalidade de Estado de Direito”<sup>434</sup>, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE, a fim de proteger o

---

<sup>433</sup> O PPE é o maior partido de âmbito europeu. Trata-se de um agrupamento partidário democrata cristão-conservador no Parlamento Europeu. Em março de 2019, o PPE suspendeu temporariamente o Fidesz, em meio a crescentes preocupações quanto às políticas do governo húngaro. No entanto, não houve um rompimento oficial naquele momento. Posteriormente, em março de 2021, o Fidesz anunciou que estava saindo voluntariamente do PPE. Esta decisão foi tomada antes de uma votação planejada pelo PPE para decidir sobre o *status* do Fidesz na coalizão. O Fidesz argumentou que as mudanças nas regras internas do PPE eram injustas e politicamente motivadas.

<sup>434</sup> O Mecanismo de Condicionalidade do Estado de Direito baseia-se em uma abordagem preventiva e corretiva e está vinculado ao processo de proteção do orçamento da UE, sendo um instrumento iminentemente orçamentário. Foi desenvolvido no contexto da pandemia de COVID-19, que infligiu danos tremendos à economia do bloco e suscitou a necessidade da criação de um fundo de € 750 bilhões, para acelerar a recuperação. O fundo, inovador por ser financiado através de dívida comum, foi negociado em paralelo com o orçamento plurianual (2021-2027) da UE, de cerca de € 1,1 trilhão. O aumento substancial do poder financeiro alimentou os pedidos para garantir que os governos infratores não lucrem com o dinheiro dos contribuintes da UE, em um debate que se arrastava há vários anos. Após negociações tensas no final de 2020, em que se viram tentativas frustradas de vetar o texto, o sistema disciplinar entrou em vigor em janeiro de 2021. O regulamento estabelece o Estado de Direito como um conjunto de valores fundamentais, abrangendo segurança jurídica, proteção judicial efetiva, tribunais independentes e imparciais, separação de poderes e não discriminação. O TJUE, em sua decisão desencadeada por petição húngara e polonesa, enfatizou que a conformidade com esses valores não deve ser encarada apenas como uma obrigação para Estados candidatos à adesão à UE, mas como compromissos contínuos e irredutíveis após a adesão. Apesar da amplitude desses princípios, o escopo prático do instrumento é restrito, focalizando não em violações gerais do Direito da UE, mas naquelas que impactam ou ameaçam gravemente a gestão financeira da UE, particularmente o orçamento comunitário. O mecanismo abrange situações como a falta de independência judicial, a incapacidade de prevenir ou corrigir decisões ilícitas por autoridades públicas e obstáculos à condução de investigações, processamento de crimes e implementação de decisões. Conforme o regulamento, tais violações podem prejudicar a execução, o controle e a auditoria dos fundos da UE, a prevenção de fraudes e corrupção, e a colaboração com agências relevantes da UE. A

orçamento da UE em caso de violações dos princípios do Estado de Direito nos Estados-Membros. Esse mecanismo permite aplicar medidas punitivas, como a suspensão do repasse de verbas, no caso de violações do Estado de Direito por parte de integrantes da UE e em situações que afetam os interesses financeiros do grupo. Para que a medida entre em vigor, 55% dos Estados-Membros devem votar favoravelmente, o que dificulta que um Estado violador proteja outro nas votações, como comumente ocorria entre Hungria e Polônia, em relação ao Artigo 7º do Tratado da UE, em que é exigida a unanimidade. Justamente esses dois países criticaram o instrumento e, sem sucesso, levaram um caso a respeito ao TJUE.

Ainda em 2021, a Hungria provocou a ação de líderes europeus em razão de uma nova lei contra a homossexualidade<sup>435</sup>. O repúdio a Orbán culminou, em junho de 2021, com uma declaração conjunta liderada pela Bélgica e assinada por outros 16 países-membros da UE. Além disso, 16 chefes de Governo enviaram uma carta às instituições comunitárias expressando seu compromisso em “continuar lutando contra a discriminação à comunidade LGBT e reafirmar a defesa de seus direitos fundamentais”. A carta contou com assinaturas de líderes europeus, como Angela Merkel (Alemanha), Emmanuel Macron (França), Mario Draghi (Itália) e Pedro Sánchez (Espanha), entre outros.

Em 2022, Bruxelas condicionou o envio de recursos ao país ao cumprimento de 27 reformas relacionadas à luta contra corrupção, a reforços para consecução da independência judicial e à criação de sistemas de auditoria<sup>436</sup>. O governo húngaro barganhou a suspensão parcial de sanções no fim de 2022, ao retirar seus vetos à alocação de fundos para a Ucrânia e à implementação de impostos sobre empresas multinacionais em troca da obtenção de uma parcela dos fundos europeus, mesmo que estes permaneçam em parte retidos devido às preocupações relacionadas à erosão democrática no país.

Nesse mesmo ano, a Comissão Europeia criticou o Executivo de Budapeste por partidarizar os conselhos de gestão das universidades. Em janeiro de 2023, avisou que existia o risco de as universidades do país perderem fundos dos programas Erasmus+ e Horizon Europe, em razão de, em 2021, o Estado húngaro ter privatizado 21 universidades, quase a maioria das instituições de ensino superior do país. Em muitos casos, foram escolhidos políticos ligados ao governo para os

---

Comissão Europeia expressa preocupações persistentes sobre a independência judicial, conflitos de interesses e corrupção sistêmica na Hungria, obstaculizando a aprovação do fundo nacional de recuperação pós-pandemia do país, no valor de € 7,2 bilhões em subvenções.

<sup>435</sup> O Parlamento húngaro aprovou uma lei, com 157 votos a favor e um contra (a maior parte da oposição boicotou a votação), proibindo qualquer referência à homossexualidade nas escolas e restringiu a distribuição de conteúdos audiovisuais relacionados a essa orientação sexual, deixando-os acessíveis apenas a maiores de 18 anos. Além disso, o ato normativo equipara pedofilia e homossexualidade e tem causado forte reação da UE. A Comissão Europeia expressou sua opinião de que, segundo sua análise, essa norma infringe diversos artigos do Tratado da UE, bem como diversas diretrizes comunitárias.

<sup>436</sup> Em novembro de 2023, entretanto, a UE liberou 20% dos recursos destinados a Hungria no âmbito do RePower EU como “pré-financiamento” para proporcionar liquidez e dar início a projetos de energia limpa. As limitações impostas pela UE foram incorporadas à propaganda eleitoral de Orbán. O governo de Budapeste realizou uma campanha pública crítica à presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, associando-a a Alexander Soros, filho de George Soros e atual presidente da Open Society. No mesmo mês, o governo Orbán apresentou uma nova legislação para criar um “gabinete de proteção da soberania” com o objetivo de investigar a utilização de fundos estrangeiros em campanhas nacionais e atividades de organizações não governamentais. A redação abrangente da lei suscitou preocupações quanto a uma possível repressão dos opositores políticos, da sociedade civil e dos sindicatos.

conselhos de gestão dessas instituições<sup>437</sup>, ação que foi revertida por Budapeste após a reprimenda europeia.

No que diz respeito às relações da Hungria com seu entorno imediato, o conflito russo-ucraniano tem aumentado o isolamento húngaro no continente europeu também por afastar o país do V4. Esse agrupamento, ao longo da última década, foi muito útil para Budapeste coordenar posições e se blindar de ações de Bruxelas contrárias às suas visões. Por exemplo, em 2018, Orbán anunciou que os países do grupo não compareceriam à reunião com os líderes da UE sobre a política migratória, pois o grupo se opunha ao sistema de redistribuição de requerentes de refúgio entre os Estados-Membros da UE. Desde 2020, contudo, quando centristas chegaram ao poder na Tchêquia e na Eslováquia, deixando claro seus compromissos com a UE e a OTAN e suas ressalvas com relação ao governo de Orbán, o V4 tem perdido sua capacidade de coordenação regional. Além disso, a Polônia, apesar de por muito tempo ter sido governada por um governo ideologicamente muito próximo ao da Hungria, sempre divergiu de Budapeste no tocante à Rússia de Putin. A invasão da Ucrânia exacerbou as diferenças entre os dois países: enquanto a Hungria se recusa a permitir que armas destinadas à Ucrânia transitem através das suas fronteiras, a Polônia foi o canal através do qual a maior parte do equipamento militar ocidental e outros recursos chegaram à Ucrânia. Após a assunção de Robert Fico ao poder na Eslováquia, os dois países passaram a aproximar-se em agendas como o conflito russo-ucraniano e migração. Em outubro de 2024, na Eslováquia, foi realizada cúpula trilateral, com a participação de Orbán, Fico e o presidente sérvio Aleksandar Vucic, para discutir medidas contra a migração irregular.

No que tange à Rússia, reeleito primeiro-ministro cerca de um mês e meio depois da invasão russa da Ucrânia, Orbán recusou-se a permitir o transporte de armas ocidentais através do território húngaro e descartou sanções aos hidrocarbonetos russos, algo que tem feito consistentemente desde a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014. Desde o início da invasão do território ucraniano, Budapeste tem sido cautelosa em criticar diretamente o Kremlin, embora tenha condenado a agressão militar de Moscou. Dada a proximidade do líder húngaro a Moscou, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky chegou a referir-se à Hungria de Orbán como um “braço russo na Europa”. Em 2024, dias depois de visitar Zelensky em Kiev, após o começo da presidência rotativa da Hungria na UE, Orbán visitou Moscou para se encontrar com Putin. Orbán foi o primeiro líder da UE a se encontrar com o presidente russo desde a visita do chanceler austríaco Karl Nehammer à Rússia em abril de 2022, menos de dois meses após a guerra Rússia-Ucrânia. A viagem de Orbán gerou críticas de outros membros da UE, que repreenderam o líder de extrema-direita por não seguir a estratégia de política externa da organização.

A proximidade entre Hungria e Rússia está calcada em diferentes motivações. Segundo András Rácz, do Conselho Alemão de Relações Exteriores, “tudo começa por motivações objetivas, e as mais importantes estão relacionadas à energia; partes dessas foram herdadas dos tempos comunistas, principalmente o fornecimento de petróleo e gás. Entre as motivações subjetivas está a exaltação da Rússia como um Estado iliberal. Por exemplo, quando Orbán anunciou a Hungria como uma democracia iliberal em 2014, a Rússia foi mencionada como um modelo de governo”<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> Por exemplo, o ministro do Desenvolvimento Regional, Tibor Navracsics, era presidente do conselho de uma universidade. Em situação similar estavam o ministro dos Negócios Estrangeiros, Péter Szijjártó, a ministra da Justiça, Judit Varga, bem como um eurodeputado eleito pelo Fidesz.

<sup>438</sup> Em 26 de julho de 2014, Orbán falou na cidade romena de Băile Tușnad para um público de romenos de origem húngara: “O Estado que estamos construindo na Hungria não é liberal. Não nega valores como a liberdade, mas não faz deles um componente central. Como núcleo, proponho um elemento particular: o enfoque nacional.”

Com cerca de 80% do fornecimento de gás natural e 65% do fornecimento de petróleo provenientes da Rússia, a Hungria tem preocupações genuínas com seu abastecimento energético, mas Orbán aumentou deliberadamente a sua dependência da energia russa durante anos. Em dezembro de 2022, contudo, um acordo quadripartite de fornecimento elétrico do Azerbaijão à Hungria, envolvendo Romênia e Geórgia, foi assinado em Bucareste com a presença de Ursula von der Leyen. O acordo foi ao encontro dos anseios da Comissão Europeia de diversificar os fornecedores de energia à Hungria, sublinhando a necessidade de afastamento dos recursos russos.

A próxima relação entre Orbán e Putin<sup>439</sup> também parece estar ligado a um desejo de proteger os ativos húngaros na Rússia, especialmente aqueles ligados ao Grupo MOL, a principal companhia de petróleo e gás húngara, e ao banco OTP, ambos geridos por milionários húngaros, simpatizantes do Fidesz. Ademais, o primeiro-ministro húngaro também firmou extensos contratos econômicos com a Rússia para consolidar seu regime. Em 2014, num acordo cujos detalhes permanecem em grande parte desconhecidos, o governo do Fidesz contraiu com Moscou um enorme empréstimo para financiar a construção de uma central nuclear. A Rússia também venceu a licitação para a terceira linha do metrô de Budapeste, apesar de oferecerem padrões mais baixos e preços mais elevados do que outros concorrentes<sup>440</sup>.

Além das questões em relação à proximidade entre Orbán e a Rússia, a Hungria tem levantado preocupações sobre os direitos das minorias húngaras na Ucrânia, particularmente em relação à legislação educacional e à autonomia cultural. A introdução de leis que limitam o uso do húngaro em escolas tem sido uma fonte de tensão. Em agosto de 2024, houve mudança na política de acolhimento de refugiados ucranianos, passando a oferecer alojamento gratuito apenas a ucranianos procedentes de regiões consideradas afetadas pelo conflito.

Apesar disso, em dezembro de 2023, segundo o porta-voz da presidência da UE, os líderes dos 27 países-membros da UE votaram de forma unânime ao início das negociações do processo de adesão da Ucrânia ao bloco, durante reunião do Conselho Europeu em Bruxelas<sup>441</sup>. A Hungria, todavia, bloqueou a concessão de € 50 bilhões em ajuda financeira para Kiev. Nessa ocasião, Orbán disse à rádio estatal húngara que bloqueou o pacote de ajuda à Ucrânia, parte de um plano orçamentário plurianual mais amplo, para garantir que a Hungria receba os fundos que deseja do orçamento da UE, que seguem bloqueados.

Em julho de 2024, a Hungria assumiu a presidência rotativa da UE, em contexto de preocupações com os constantes confrontos entre Budapeste e Bruxelas. Orbán iniciou sua presidência de seis meses do Conselho de Ministros da UE com uma visita a Kiev para conversar com Zelensky. Havia mais de uma década que o primeiro-ministro húngaro não visitava a Ucrânia. Durante a visita, Orbán declarou apoio à proposta de paz de dez pontos do presidente ucraniano, discutida na Cúpula para a Paz realizada na Suíça, em maio, cujo comunicado conjunto foi adotado pela Hungria. Em dezembro de 2024, Orbán propôs ao presidente Putin, em uma chamada telefônica, um cessar-fogo de Natal e uma grande troca de prisioneiros. Porta-voz do Kremlin afirmou que "o lado russo apoia totalmente os esforços de Orbán visando encontrar um acordo

---

<sup>439</sup> Orbán nem sempre foi um admirador de Moscou. Quando ainda estava na oposição, era um crítico veemente da Rússia. Em 2007, lamentou que "o petróleo pode vir do Oriente, mas a liberdade sempre vem do Ocidente". Quando a Guerra Russo-Georgiana eclodiu em 2008, foi rápido em condenar Moscou e alertou para a dependência excessiva da energia russa. Seu tom, porém, mudou por volta de 2009 e sobretudo depois de ter vencido as eleições de 2010.

<sup>440</sup> Em julho de 2023, a UE concedeu à Hungria uma isenção no seu pacote de sanções à Rússia, para permitir a importação de bens e serviços necessários à manutenção do metrô de Budapeste.

<sup>441</sup> A decisão pode ser considerada surpreendente, pois Orbán, no início das negociações, disse que bloquearia o convite a Kiev. Zelenskiy saudou a aprovação do início das conversas para adesão à UE como uma vitória para a Ucrânia e para a Europa, mas o Orbán avisou que ainda pode bloquear as negociações a qualquer momento.

pacífico e resolver questões humanitárias relacionadas à troca de prisioneiros". O presidente ucraniano, entretanto, criticou Orbán por minar a unidade ocidental.

Quanto às relações com os EUA, analistas acreditam que Orbán busca estreitar laços com a direita americana para romper seu isolamento na Europa, especialmente devido ao seu apoio ao presidente russo. Orbán nunca escondeu sua antipatia pelo governo Biden e seu apoio a Trump. Repetidamente, o mandatário húngaro afirmou que a guerra na Ucrânia não teria começado se Trump fosse o presidente<sup>442</sup>. Em março de 2024, esteve no país para encontrar-se com Trump, o que suscitou o comentário do presidente Biden de que Orbán estaria tentando implementar uma ditadura na Hungria.

Sob o governo Biden, em especial no que diz respeito ao conflito ucraniano, todavia, as relações bilaterais não têm sido tranquilas. Em abril de 2023, o país *magiar* não pôde mais ter em Budapeste a sede do International Investment Bank (IIB), banco de capital russo-húngaro, devido a sanções estadunidenses<sup>443</sup>. Viktor Orbán<sup>444</sup>, naquela ocasião, afirmou que a Hungria cumpriria as sanções à Rússia, mas continuaria a se manifestar contra elas. Nesse mesmo mês, segundo o jornal Guardian, um grupo bipartidário no Congresso dos EUA elaborava sanções dos EUA (nunca efetivadas) que teriam como alvo figuras políticas húngaras ligadas ao governo Orbán.

Em julho de 2024, Orbán visitou os EUA para participar da cúpula da OTAN. Em meio à campanha presidencial nos EUA, o ex-presidente e candidato Donald Trump recebeu Orbán, seu apoiador declarado, na Flórida, menos de uma semana depois de visitas controversas do primeiro-ministro húngaro a Moscou e a Pequim para se encontrar com o presidente russo Vladimir Putin e o presidente chinês Xi Jinping. Trump e Orbán têm em comum o ceticismo em relação à OTAN, restrições à ajuda financeira e militar à Ucrânia e posições nacionalistas.

Outro ponto que abalou as relações húngaro-americanas sob Biden se deve à lentidão da Hungria na ratificação da adesão da Suécia e da Finlândia à OTAN. O ministro das Relações Exteriores húngaro, Peter Szijjarto, tentou condicionar seu apoio à adesão sueca à redução de críticas de políticos da oposição do país escandinavo à deterioração democrática na Hungria. Em dezembro de 2023, o primeiro-ministro húngaro insistiu que a UE ainda não deveria iniciar negociações sobre a adesão da Ucrânia e segue não provando a entrada da Suécia na OTAN<sup>445</sup>. Em fevereiro de 2024, os partidos de oposição da Hungria realizaram uma sessão simbólica no Parlamento para votar a adesão da Suécia à OTAN; porém, o partido governista Fidesz, que tem maioria de dois terços, boicotou a sessão, e o voto não foi válido. O impasse parece ter sido resolvido no dia 23 de fevereiro, quando Orbán e seu homólogo sueco, Ulf Kristersson, se encontraram em Budapeste e selaram acordo para a compra de quatro caças suecos Gripen pela Hungria. Orbán declarou que o parlamento húngaro aprovaria a ratificação da entrada da Suécia

---

<sup>442</sup> Outro fator que contribui para o dificultar as relações bilaterais é o embaixador americano em Budapeste, David Pressman. Por ser abertamente gay, ele se tornou um alvo fácil para o governo homofóbico de Orbán. Ao assumir seu cargo na capital húngara, o embaixador foi alvo de ataques por parte de ativistas anti-LGBTQIA+ e pró-governo, além de enfrentar críticas da mídia local. O governo húngaro também acusa Pressman de apoiar partidos de oposição e de conspirar para derrubar Orbán. Uma das razões para essa acusação é o respaldo da embaixada dos EUA a uma campanha pró-Ucrânia que utilizava cartazes com a mensagem em magiar: "Russos, vão para casa!", *slogan* utilizado anteriormente pelo Fidesz em campanhas políticas no final da Guerra Fria.

<sup>443</sup> A Hungria foi o primeiro Estado-Membro da UE e da OTAN que Washington sancionou desde o início da invasão russa da Ucrânia.

<sup>444</sup> Orbán, o líder entre os países da OTAN com laços mais estreitos com Moscou, disse à rádio estatal húngara: "Desde a eclosão da guerra, ficou claro que as possibilidades do banco [IIB] estavam diminuindo... e agora que os americanos o colocaram sob sanções, eles efetivamente o arruinaram."

<sup>445</sup> Budapeste, todavia, sinalizou que poderia flexibilizar sua postura se o bloco europeu liberasse fundos húngaros congelados desde 2022.



na OTAN na semana seguinte, o que aconteceu em 26 de fevereiro, e a respectiva lei foi sancionada no início de março.

As relações entre Hungria e China têm sido marcadas por uma cooperação crescente em várias áreas, especialmente no âmbito econômico. Em julho de 2014, quando Orbán disse que o tempo da democracia liberal havia passado e anunciou sua democracia iliberal, além de citar Rússia e Turquia como Estados iliberais bem-sucedidos, que lhe servem de inspiração, mencionou também a China.

A Hungria tem recebido investimentos significativos da China em vários setores, incluindo infraestrutura, energia, tecnologia e indústria. Projetos conjuntos e acordos econômicos foram estabelecidos para promover o comércio bilateral. Em 2022, o governo da Hungria afirmou que rejeitaria todas as propostas que prejudiquem a cooperação econômica entre a UE e a China. Em 2015, a Hungria tornou-se o primeiro país europeu a assinar um instrumento de cooperação no âmbito da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês)<sup>446</sup>. A construção da ferrovia Hungria-Sérvia, por exemplo, é um projeto marcante implementando no âmbito daquela iniciativa. Em 2023, a Hungria recebeu US\$ 11,5 bilhões em investimentos chineses, principalmente destinados ao setor de veículos elétricos, tendo empresas chinesas, como a BYD e Great Wall Motor, anunciado novos investimentos no país.

Iniciativas de intercâmbio cultural têm sido promovidas entre Budapeste e Pequim, incluindo eventos culturais, intercâmbio de artistas e exposições. Em 2021, entretanto, a doação de um terreno às margens do Danúbio pelo primeiro-ministro húngaro para receber o primeiro *campus* no exterior da Universidade de Xangai, acirrou protestos da oposição<sup>447</sup>.

Hungria e China têm mantido diálogos políticos e colaborações em níveis internacionais. Ambos os países compartilham pontos de vista em algumas questões globais e têm apoiado mutuamente suas posições em fóruns internacionais. Em 2021, a Hungria foi o único Estado-Membro da UE a bloquear uma declaração do bloco condenando a nova lei de segurança da China em Hong Kong, foi o primeiro país da UE a aprovar vacinas chinesas contra a COVID-19 e vetou sanções da UE contra a China em razão de problemas em Xinjiang, Hong Kong e Taiwan. Em maio de 2024, o presidente chinês, Xi Jinping visitou a Hungria, após ter passado pela França e Sérvia. A China busca aprofundar os laços com o governo de Orbán. Em julho, Orbán retribuiu a visita.

Finalmente, é importante ressaltar que o fascínio despertado pela Hungria de Orbán em movimentos de extrema direita pelo mundo se tornou um ativo de *soft power* para o país se aproximar de governantes de outras regiões do globo. Com o crescente isolacionismo na Europa, Orbán tem procurado estreitar relações com governos ideologicamente afins. Com esse intuito, convidou quinze líderes dos países dos Balcãs e da Ásia para as comemorações do Dia da Hungria, em 20 de agosto de 2023. O principal convidado foi Recep Erdogan, presidente da Turquia, com a qual a Hungria tem cultivado relações mais próximas na última década.

A tentativa de preservar uma aparência democrática para seu regime iliberal somado ao sucesso de Orbán em suas políticas contrárias à UE geram também interesse em facções da extrema-direita em várias partes do mundo, particularmente nos EUA. Na esfera da política de migração, o governo Orbán construiu uma barreira na fronteira sul da Hungria em 2015, visando

---

<sup>446</sup> “A interconexão dará oportunidades para a Europa recuperar sua competitividade”, afirmou Orbán, ao participar do 3º Fórum do Cinturão e da Rota para Cooperação Internacional, em outubro de 2023.

<sup>447</sup> Com base em documentos vazados obtidos pelo grupo de jornalismo investigativo Direkt36, o custo estimado do projeto é de aproximadamente € 1,5 bilhão, sendo predominantemente financiado por meio de um empréstimo concedido por um banco estatal chinês.

impedir a entrada de imigrantes e refugiados, ao mesmo tempo que limita as concessões de asilo, algo mimetizado por Trump<sup>448</sup> na fronteira sul dos EUA em 2017.

Em janeiro de 2019, Viktor Orbán fez uma visita ao Brasil para participar da posse de Jair Bolsonaro. Em fevereiro de 2022, após viagem oficial para a Rússia, o então presidente do Brasil encontrou-se com Orbán na Hungria<sup>449</sup>. Eduardo Bolsonaro também esteve com Orbán em 2019, durante viagem de menos de dois dias a Budapeste, quando disse que aprendeu com o húngaro “principalmente sobre cultura e trato com imprensa sem o politicamente correto”. Na CPAC do Brasil em 2022, esse mesmo deputado federal, em sua palestra, afirmou que a “Hungria seria um exemplo a ser seguido”, enquanto elogiava as políticas de Orbán.

Brasil e Hungria estabeleceram uma parceria ativa em diversos eventos internacionais promovidos pelo governo Orbán, entre 2019 e 2022. Em 2019, o embaixador Fabio Mendes Marzano, então secretário de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, foi convidado a discursar na conferência internacional em Budapeste, organizada pelo governo Orbán, que abordou questões de liberdade religiosa e perseguição aos cristãos. As discussões nesse encontro desempenharam um papel crucial na formação da Aliança Internacional pela Liberdade Religiosa, em 2020, na qual o Brasil, juntamente com EUA, Polônia e Hungria, se destacou como protagonista na iniciativa coordenada à época pelo então secretário de Estado norte-americano, Mike Pompeo.

No início de 2019, Budapeste foi palco da Cúpula da Demografia, uma reunião que reuniu líderes de diversos países, representantes religiosos e organizações. O cenário apresentado pela conferência destacou um alerta sobre o risco de declínio populacional em certas regiões do Ocidente, bem como a observação de que essas populações não estavam dispostas a “substituir” sua identidade branca e cristã por uma sociedade mais diversa, integrando imigrantes. A resposta proposta por esses líderes à suposta questão demográfica foi incentivar as famílias a terem um número maior de filhos. Para alcançar esse objetivo, destacaram a importância de respeitar a estrutura familiar “tradicional” e as “vontades de Deus”.

Em dezembro de 2023, após participar da cerimônia de posse de Javier Milei em Buenos Aires, Orbán escreveu na rede social X que a direita não está crescendo só na Europa, mas em todo mundo, e declarou estar na capital argentina para “comemorar a grande vitória” de Milei. Nesse mesmo evento, Zelensky procurou Orbán para discutir a adesão da Ucrânia à UE, bem como a aprovação de um novo pacote de auxílio para financiar a resistência dos ucranianos contra a Rússia.

### c) Polônia

#### i. Situação nacional

A Polônia é uma república parlamentarista localizada na Europa Central, com população de maioria católica e fronteiras com Alemanha a oeste; Eslováquia e Tchêquia, ao sul; Belarus e Ucrânia ao leste; Rússia<sup>450</sup> e Lituânia a nordeste; e fronteiras marítimas com a Dinamarca e a Suécia. Seu formato atual aproximado foi desenhado ao final da Segunda Guerra Mundial<sup>451</sup>, com

---

<sup>448</sup> “Victor Orbán fez um trabalho tremendo de várias maneiras”, disse Trump ao recebê-lo na Casa Branca em 2019. “(Ele é) respeitado em toda a Europa. Provavelmente um pouco como eu, um pouco polêmico, mas tudo bem.”

<sup>449</sup> “Acredito na Hungria e no prezado Orbán, que eu trato praticamente como um irmão, dadas as afinidades que nós temos na defesa dos nossos povos e na integração dos mesmos”, disse o presidente brasileiro na ocasião.

<sup>450</sup> Através do exclave russo de Kaliningrado.

<sup>451</sup> Embora tenham havido tratados de ajustes de limites entre a Polônia e seus vizinhos até 2018, foi ao final da Segunda Guerra Mundial que o país ganhou seu formato atual.

a anexação de territórios anteriormente pertencentes à Alemanha, ao oeste, e perda de territórios tomados pela União Soviética (URSS) durante a guerra, ao leste.

Partilhada entre os vizinhos no final do século XIX, o país retomou sua independência ao final da Primeira Guerra Mundial, entrando, em seguida, em conflito com a recém-formada URSS até 1921<sup>452</sup>. Após o fim da Segunda Guerra Mundial e do redesenho de suas fronteiras, a Polônia tornou-se parte do bloco socialista, tendo o Pacto de Varsóvia sido assinado em sua capital em 1955. Na década de 1980, o movimento sindical polonês tornou-se crescentemente político e foi responsável por liderar a oposição ao regime comunista durante o período de forte crise econômica. Em 1989, com uma URSS enfraquecida, a Polónia inicia sua redemocratização.

Após a Guerra Fria, com apoio dos EUA, a Polónia ingressou na OTAN (1999), tendo sido o primeiro país anteriormente pertencente ao bloco socialista a entrar na aliança e sendo um dos membros com maior investimento em defesa em sua região. Em 2004, foi aceita como membro da UE, apesar de ainda não ter adotado o euro como moeda<sup>453</sup>. O país atuou na Guerra do Iraque e no Afeganistão (2001 a 2021).

Desde a redemocratização, a Polónia teve forte crescimento econômico, um dos maiores da Europa Central. Apesar de considerada como um país em desenvolvimento pelo FMI, a Polónia é classificada pelo Banco Mundial como um país de renda elevada. É membro da OCDE de 1996, possui o 21º maior produto interno bruto (PIB) do mundo e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado muito elevado. Trata-se de uma economia industrializada, com um mercado desenvolvido; maquinários e outros produtos industrializados compõem a maior parte de sua pauta de exportação.

A Polónia contemporânea é governada pelo presidente da República (Andrzej Duda, desde 2015), chefe de Estado e do Poder Executivo, e pelo primeiro-ministro (Donald Tusk, desde dezembro de 2023), chefe de Governo e presidente do Conselho de Ministros, contando também com um Poder Judiciário independente e um Parlamento bicameral. Cabe ao presidente, entre outras atribuições, exercer a função de chefe supremo das Forças Armadas, propor e vetar legislação<sup>454</sup>, dissolver o Parlamento em determinadas situações e apontar o primeiro-ministro. A escolha do primeiro-ministro tradicionalmente se dá pela designação do líder da coalizão ou partido dominante no Parlamento, sendo, em seguida, confirmado pelo Sejm (a câmara baixa) em voto de confiança.

A partir de meados da década de 2010, a política polonesa passou por uma importante guinada à direita, na esteira do crescimento do neoconservadorismo global exemplificado pela eleição de Donald Trump em 2016. O partido de direita Lei e Justiça (ou PiS, na sigla em polonês), chefiado pelo deputado Jarosław Kaczyński, no poder desde 2015 após ganhar as eleições parlamentares e presidenciais<sup>455</sup>, passou gradativamente a incorporar pautas extremistas, antes defendidas principalmente por partidos com pouca representação no parlamento.

A radicalização da política polonesa cresceu num cenário de desigualdade econômica, embora a economia do país seja uma das que mais cresce na Europa, e de repulsa à entrada de refugiados muçulmanos no continente, sendo também o apelo à religião e ao nacionalismo histórico instrumentos utilizados pelos novos grupos extremistas de direita para radicalizar a

---

<sup>452</sup> Territórios nas atuais Belarus, Lituânia e Ucrânia foram perdidos pela Rússia no Tratado de Brest-Litovski de 1918. A declaração de nulidade do tratado por Lênin levou à disputa desses territórios entre Polónia e URSS.

<sup>453</sup> Embora a Polónia seja formalmente obrigada a eventualmente adotar o euro, não há data fixada para tanto.

<sup>454</sup> O veto presidencial pode ser derrubado por três quintos do Parlamento.

<sup>455</sup> Embora o presidente Andrzej Duda não seja formalmente filiado a nenhum partido, é fortemente aliado e apoiado por Kaczyński e pelo PiS.

população. Nesse sentido, o PiS é acusado de se aliar a esses grupos radicais para mobilizar apoio da população.

Em eleições realizadas em outubro de 2023, o partido de situação, PiS, perdeu a maioria dos assentos parlamentares, embora tenha permanecido como maior partido em termos de bancada, com cerca de 35% dos assentos. Em que pese o fato de o presidente Andrzej Duda ter primeiramente oferecido o governo ao então primeiro-ministro Mateusz Morawiecki, o premiê foi deposto após voto de desconfiança, e os partidos de oposição formaram governo de coalizão três dias depois, em 13 de dezembro de 2023. O novo governo é liderado pela Coalizão Cívica, do ex-primeiro-ministro (2007-2014) e ex-presidente do Conselho Europeu (2014-2019), Donald Tusk, que ficou em segundo lugar em número de assentos.

O governo de Tusk está desfazendo as medidas de seu antecessor, reestabelecendo a independência do Poder Judiciário e da imprensa, reconhecendo a primazia da legislação comunitária e comprometendo-se a seguir as sentenças das Corte Europeia de Justiça e da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH). Reconhecendo esses avanços, em maio de 2024, a UE decidiu retirar as denúncias contra o país de violação do Artigo 7º do TUE. Assim, a Polônia volta a ter acesso aos valores retidos pela Comissão Europeia em razão das reformas antidemocráticas do PiS. A reaproximação entre Varsóvia e Bruxelas foi caracterizada como “um novo capítulo para a Polônia” pela presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen. Permanecem, porém, questões como a guerra, a disputa comercial com a Ucrânia e a própria presença forte dos conservadores no parlamento, dificultando as possibilidades do novo governo de realizar mudanças bruscas. Projetos da Coalizão Cívica, como a transição para o uso da energia nuclear e o abandono de combustíveis fósseis, também dependem de questões estruturais como o amplo uso do carvão na matriz energética do país.

## ii. Política externa

Antes de sua entrada na UE, a Polônia recém-redemocratizada estabeleceu aliança com a França e a Alemanha, o Triângulo de Weimar, em 1991<sup>456</sup>. A colaboração triangular rendeu à Polônia, já no ano seguinte, a concordância da Alemanha e da França para que o país desenvolvesse uma relação especial com a OTAN e com a União da Europa Ocidental (UEO), então braço europeu da OTAN.

Sob a presidência de Andrzej Duda, as relações entre a Polônia e o bloco, do qual faz parte de 2004, foram marcadas por conflitos. Desde 2016, a Comissão Europeia adota posicionamento crítico a reformas promovidas pelo governo da Polónia para aumentar seu controle sobre o Poder Judiciário, chegando a iniciar procedimento de verificação de violação do Estado de Direito com base no Artigo 7(1) do Tratado de Lisboa, que trata da possibilidade de suspensão de Estados-Membros da UE em caso de violação das regras do bloco. A Comissão Europeia adotou, em 2020, regulamento autorizando a UE a restringir financiamento a países que violassem o Estado de Direito, o que foi referendado pelo TJUE e resultou no bloqueio de verbas do plano de recuperação pós-COVID-19, além do pagamento de multas por Varsóvia, pelo descumprimento de decisões do TJUE pela Suprema Corte polonesa. Com a saída do PiS e o retorno do centrista Tusk ao governo, há a expectativa de uma relação mais estável com o bloco.

A Hungria de Viktor Orbán, importante aliada da Polónia desde 1991, quando da fundação do Grupo de Visegrado, passou por situação semelhante, tanto em relação ao crescimento do

---

<sup>456</sup> O Triângulo de Weimar continua ativo na atualidade, tendo-se reunido em 2023 para discutir o futuro da Ucrânia em relação à OTAN.

autoritarismo e populismo de direita, quanto em relação às represálias por parte da UE. Antes da invasão da Ucrânia pela Rússia, os países estavam alinhados em resistir às pressões da UE por reformas democratizantes, formando o que a mídia chamou de “aliança iliberal”.

Quando do início da Guerra Russo-Ucraniana em 2022, o governo polonês adotou postura fortemente anti-Rússia, alinhada à retórica nacionalista. A Rússia é vista como inimiga histórica da Polônia, tanto em razão das relações conflituosas e disputas territoriais que duraram até a Segunda Guerra Mundial, como do controle soviético do período da Guerra Fria.

Como vizinha da Ucrânia, a Polônia é peça geopolítica importante para a OTAN, inclusive pelo fato de Varsóvia ter um dos maiores investimentos em defesa da Europa (aproximando-se de 4% do PIB). O forte posicionamento anti-Rússia acabou por prejudicar a aliança com a Hungria de Orbán, que, apesar de parte da UE, se manteve ligada à Rússia por questões econômicas e energéticas, o que foi demonstrado pelo cancelamento da reunião de ministros da Defesa do Grupo de Visegrado em março de 2022, em razão das posições divergentes a respeito da guerra.

As relações entre a Polônia e a Rússia pós-soviética foram relativamente estáveis até a tomada da Crimeia por Moscou em 2014. Questões como o apoio polonês à causa independentista da Chechênia e a intervenção russa na Geórgia, em 2008, todavia, foram marcos negativos no relacionamento entre os dois países, tendo este último levado a Polônia a propor sanções contra a Rússia.

Desde a anexação da Crimeia, a Polônia seguiu como um país fortemente crítico à Rússia, com quem tem fronteira através do *oblast* de Kaliningrado. Durante o governo do PiS, as relações também foram negativamente marcadas por acusações de que o governo russo estaria envolvido no acidente aéreo<sup>457</sup> que matou o então presidente Lech Kaczyński, irmão de Jarosław Kaczyński, em viagem relativa aos 70 anos do Massacre de Katyn. O governo do PiS acusou também a gestão anterior de se aliar à Rússia para acobertar a participação russa no desastre aéreo e instaurou novas investigações, cujas conclusões de envolvimento russo foram rejeitadas pelo novo governo que assumiu o poder no final de 2023. Com a invasão de 2022, além da imposição de sanções, a Polônia declarou diplomatas russos como *persona non grata*, passou a proibir a entrada de cidadãos russos em território polonês, mesmo aqueles que dispunham de vistos para a Área Schengen, e declarou a Rússia como Estado terrorista. Em novembro de 2022, o governo polonês anunciou a construção de uma barreira junto a Kaliningrado, argumentando que a Rússia poderia utilizar o exclave para transportar ilegalmente migrantes da Ásia e da Europa. A guerra também levou ao fim das importações de gás natural russo para a Polônia, tendo a Rússia exigido o pagamento em rublos, o que foi rejeitado pelo governo polonês.

Em maio de 2024, diante de ciberataques e tentativas de incêndio criminoso, além do aprofundamento da crise migratória, a Polônia anunciou investimentos de US\$ 2,5 bilhões para fortalecer sua fronteira oriental de 700 quilômetros com Rússia e Belarus. A construção do sistema Escudo-Leste deve ser concluída até 2028, com torres anti-*drones*, barreiras contra tanques, bunkers e espaço para campos minados, projetados para dissuadir possíveis agressões da Rússia. Com mais de 4% de seu PIB já alocado na defesa, a Polônia busca apoio financeiro da UE para fortalecer a fronteira leste do bloco. O sistema fará parte de infraestrutura de defesa regional construída em conjunto com os países vizinhos membros da OTAN, Lituânia, Letônia e Estônia.

Além da relação de antagonismo com a Rússia, a Polônia também possui relações importantes com a Ucrânia. Com a aproximação de Kiev com a OTAN e a UE sob a presidência

---

<sup>457</sup> O acidente aéreo ocorreu em 2010, em Smolensk, na Rússia, vitimando o presidente e outras 95 pessoas, incluindo outros nomes importantes da política polonesa. As investigações, do lado russo, foram conduzidas por Vladimir Putin, então primeiro-ministro.

de Zelensky, os países formaram duas alianças trilaterais, uma com a Lituânia em 2020 (Triângulo de Lublin), e outra com o Reino Unido em 2022, para cooperação em matéria de defesa. Desde a anexação da Crimeia, em 2014, a Polônia também foi um dos maiores receptores de migrantes ucranianos.

O relacionamento entre ambos os países também apresenta conflitos, com destaque para o comércio de grãos. Polônia, Hungria, Bulgária, Romênia e Eslováquia apresentam resistência à entrada de grãos com preço diferencial em seus países, tendo conseguido que a UE banisse a entrada dos produtos no território europeu entre maio e setembro de 2023. Com o fim do banimento temporário, Polônia, Hungria e Eslováquia estabeleceram suas próprias restrições unilaterais, sob protesto da Ucrânia, que iniciou procedimento de consultas na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra os embargantes. A Comissão Europeia, por outro lado, expressou preocupação, mas não tomou providências contra os países.

A guerra também amplia o receio da Polônia com relação ao risco de um grande influxo de refugiados. Embora a maior preocupação se dê com relação ao grande número de pessoas originárias da África Setentrional e do Oriente Médio que atravessam a fronteira com Belarus, mesmo os ucranianos, antes majoritariamente bem recebidos, vem sendo cada vez mais rejeitados pelo governo e pela população polonesa, incentivados pela xenofobia e pelo sentimento nacionalista. Em outubro de 2024, o primeiro-ministro Donald Tusk suspendeu unilateralmente o direito de refúgio a migrantes que entrem na Polônia desde Belarus, com o objetivo de frear uma alegada política capitaneada pela Rússia para utilizar refugiados para desestabilizar a Polônia.

A Polônia assumiu a presidência rotativa do Conselho da UE no primeiro semestre de 2025, tendo como prioridade o tratamento de questões de segurança e defesa. A Polônia quer tornar a União Europeia mais segura, aumentando sobretudo as capacidades europeias de defesa e adotando uma postura mais rígida em relação à Rússia.

Na cerimônia de posse polonesa na presidência rotativa da UE, Varsóvia disse que o enviado da Hungria não era bem-vindo, uma afronta pública que se segue a meses de troca de farpas políticas entre os líderes dos dois países, desde a assunção de Donald Tusk. A Hungria causou insatisfação na Polônia no final de 2024, ao conceder asilo político a um ex-vice-ministro da Justiça polonês que está sendo investigado por suposto uso indevido de fundos públicos. Varsóvia classificou a medida como um “ato hostil” contrário aos princípios da UE e chamou de volta seu embaixador em Budapeste.

Com relação aos EUA, durante o governo Trump, além do alinhamento ideológico entre o PiS e a liderança norte-americana, o governo polonês buscou aproximar-se de Washington em matéria de defesa, tendo sido elogiado pelo presidente norte-americano como um dos poucos países europeus a cumprir a meta da OTAN de 2% do PIB em investimentos militares. Em junho de 2020, Trump manifestou interesse em mover tropas instaladas na Alemanha para a Polônia, como punição a Berlim pela falta de investimento alemão em defesa e pela compra de gás russo. Em 2017, Trump esteve presente, em Varsóvia, na segunda cúpula da Iniciativa dos Três Mares. Os dois países também lançaram o Processo de Varsóvia, para buscar soluções a problemas do Oriente Médio.

Com a mudança para o governo Biden, os EUA adotaram uma postura inicialmente crítica ao governo de Duda, com destaque para as questões relativas aos direitos de pessoas LGBTQIA+ e a proibição da propriedade de emissoras de rádio e televisão por empresas fora do Espaço Comum Europeu, em 2021, que afetou o maior investimento norte-americano na Polônia, a emissora de televisão TVN, de propriedade do grupo Discovery. Após o início do conflito na Ucrânia, em fevereiro de 2022, o governo Biden abrandou as críticas à postura populista e

nacionalista de Varsóvia, dada sua importância geopolítica como principal aliado na Europa Central. Desde o início do conflito, a Polônia vem aproximando-se mais do país norte-americano do que de seus vizinhos europeus, dados os impasses entre Varsóvia e a Comissão Europeia. O crescimento da importância polonesa dentro da OTAN implica a ausência de apoio de Varsóvia a uma política europeia de defesa mais independente dos EUA.

A Polônia mantém relações com a República Popular da China (RPC) desde a Guerra Fria, quando ambos fizeram parte do mesmo bloco geopolítico. A redemocratização da Polônia coincidiu com o período de reformas realizadas por Deng Xiaoping, e as relações, principalmente no que diz respeito a questões comerciais, foram mantidas estáveis.

Questões como a guerra na Ucrânia e Taiwan são pontos de fricção entre os países, tendo levado a situações como a declaração do primeiro-ministro Mateusz Morawiecki, em abril de 2023, de que a China atacaria Taiwan se a Ucrânia fosse derrotada pela Rússia, gerando protesto do governo chinês sobre a comparação entre as situações na Europa e na Ásia. Ainda assim, o posicionamento da Polônia em relação à China é consideravelmente pragmático, e a Polônia participa do mecanismo de cooperação entre a China e os países da Europa Central, de 2012<sup>458</sup>.

Em agosto de 2024, Donald Tusk recebeu uma visita do premiê indiano Narendra Modi, ocasião em que foi estabelecida uma parceria estratégica entre os dois países.

---

<sup>458</sup> Em 2012, a Polônia e outros quinze países da Europa Central e Oriental (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Estônia, Letônia, Lituânia, Tchêquia, Hungria, Montenegro, Macedônia do Norte, Romênia, Sérvia, Eslováquia e Eslovênia) assinaram com a China um acordo para promover a cooperação no âmbito da BRI. No ano seguinte, a Grécia entrou no acordo; em 2021, a Lituânia deixou o grupo; e, em 2022, com a invasão da Ucrânia pela Rússia, a Estônia e a Letônia também deixaram o grupo.

## **VI. Outros arranjos de integração e de cooperação na Europa**

### **a) Nove de Bucareste (B9)**

Também chamado de Formato de Bucareste, o Nove de Bucareste foi formado em novembro de 2015, em resposta à anexação da Crimeia no ano anterior. Trata-se de uma organização de diálogo entre países do centro-leste da Europa, todos ex-membros do bloco socialista da Guerra Fria: Bulgária, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e Tchêquia. O grupo nasceu de iniciativa conjunta do presidente polonês, Andrzej Duda, e do presidente da Romênia, Klaus Iohannis e está focado na promoção da segurança da região e mantém diálogos com a UE, com os EUA e com a OTAN, tendo reiteradamente condenado as ações da Rússia na Ucrânia<sup>459</sup>.

### **b) Iniciativa dos Três Mares (3SI)**

A iniciativa dos Três Mares (3SI)<sup>460</sup>, também conhecida como Iniciativa do Báltico, Adriático e Mar Negro, foi formada em 2016 e é um fórum que engloba treze países da Europa Central e Oriental pertencentes à UE (os B9, além de Áustria, Eslovênia, Croácia e Grécia), para diálogo regional sobre questões de interesse da região. Em 2017, Trump esteve presente, em Varsóvia, na segunda cúpula da 3SI. Embora seja um agrupamento de países da UE, a Ucrânia foi convidada a participar como parceira em 2022, assim como a Moldávia no ano seguinte.

### **c) Iniciativa da Europa Central**

A Iniciativa da Europa Central é um fórum de cooperação de países da Europa Central e da Europa Oriental que inclui Albânia, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Tchêquia, Hungria, Itália, Moldávia, Montenegro, Macedônia do Norte, Polônia, Romênia, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia e Ucrânia.

Deriva do "Quadragnale", arranjo formado em 1989 entre Itália, Áustria, Hungria e Iugoslávia. A Áustria deixou a iniciativa em 2018.

### **d) Fórum de Salzburgo**

É uma parceria de segurança formada em 2000 entre Áustria, Bulgária, Croácia, Tchêquia, Hungria, Polônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia. Alguns de seus integrantes (Áustria, Croácia, Tchêquia, Hungria, Eslováquia e Eslovênia) também tem uma parceria na área militar, intitulada Cooperação de Defesa da Europa Central (CEDC)

---

<sup>459</sup> Na cúpula da OTAN de 2022, o presidente da Estônia declarou que os B9 consideravam a Rússia uma ameaça à OTAN. Em outubro do mesmo ano, o grupo condenou os ataques de mísseis russos à civis ucranianos. Em 2023, junto de Joe Biden e do SG-OTAN Jens Stoltenberg, assinaram declaração condenando a invasão russa da Ucrânia.

<sup>460</sup> “Três mares” é uma referência aos mares Báltico, Adriático e Negro, localizados no centro-leste do continente europeu.



e) Triângulo de Weimar

Aliança entre França, Alemanha e Polônia, estabelecida em 1991, com o objetivo de promover a cooperação trilateral em questões transfronteiriças e europeias.

f) Alianças tripartites com Polônia e Ucrânia

Com a aproximação de Kiev com a OTAN e a UE sob a presidência de Zelensky, a Polônia<sup>461</sup> formou com a Ucrânia duas alianças trilaterais, uma com a Lituânia (Triângulo de Lublin) em 2020, e outra com o Reino Unido em 2022, para cooperação em matéria de defesa.

g) Outras alianças regionais da Ucrânia

Além das alianças tripartites envolvendo a Polônia, a Ucrânia lançou, em 2020, a "Quadriga", um formato 2+2 (MRE e Defesa) com a Turquia e, em 2021, o "Associated Trio", com Geórgia e Moldávia.

h) Trilateral de Austerlitz

Também chamado de Triângulo de Slavkov, reúne, desde 2015, Tchêquia, Eslováquia e Áustria. Esse arranjo serve de alternativa ao V4 para Tchêquia e Eslováquia, dado o progressivo tensionamento das relações de Hungria e Polônia com a UE. A Áustria (assim como a Eslovênia) chegou a ser convidada para as reuniões de Visegrado em 2014 pela Tchêquia, mas a Hungria recusou a expansão do grupo.

i) Grupo de Craiova (C4)

Iniciativa de cooperação, lançada em 2015, entre Romênia, Bulgária, Grécia e Sérvia, com o objetivo de aprofundar sua integração em matéria econômica, de transportes e de energia. Foi inspirada no V4.

j) Arranjos do sudeste da Europa

Há uma série de outros arranjos entre países do sudeste europeu (países dos Bálcãs, Turquia, entre outros), como o Processo de Cooperação do Sudeste Europeu (SEEC) e a Iniciativa de Cooperação do Sudeste Europeu.

k) Cúpula Euro-Mediterrânea

É um fórum informal organizado pelo MED9 com o objetivo de coordenar interesses dentro da UE. O MED9 é uma coalizão que reúne países europeus do sul do continente e/ou banhados pelo Mediterrâneo: Chipre, Croácia, Eslovênia, Espanha, França, Grécia, Itália, Malta e Portugal (único não banhado por aquele mar). A 11ª Cúpula Euro-Mediterrânea foi realizada em outubro de 2024, no Chipre.

---

<sup>461</sup> Depois da eclosão da guerra russo-ucraniana e das ameaças no flanco oriental, a Polônia também passou a reunir-se em formato quadrilateral com os três países bálticos (3+1).

l) Conselho Nórdico

Organização para a cooperação interparlamentar entre os Estados nórdicos, formada em 1952, com representantes de Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia, além dos territórios autônomos das Ilhas Faroe e da Groenlândia (Dinamarca) e da região autônoma de Åland (Suécia). De maneira complementar, em 1971 foi criado o Conselho de Ministros Nórdicos, com diferentes configurações ministeriais.

m) Nordic-Baltic Eight (NB8)

Formato de cooperação lançado no início dos anos 1990, que inclui os países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia) e bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia).

n) Acordo de Livre Comércio da Europa Central (CEFTA)

Inicialmente concebido pelos países do V4 em 1992, o acordo chegou a aglutinar diversos países da região que ainda não faziam ou não fazem parte da UE. Atualmente engloba Albânia, Bósnia e Herzegovina, Moldávia, Macedônia do Norte, Montenegro, Sérvia e UNMIK (em nome do Kosovo).

o) “Quad” dos Bálcas Ocidentais

Iniciativa lançada em 2023 por Albânia, Kosovo, Montenegro e Macedônia do Norte, para fortalecer o alinhamento político dos quatro integrantes com a PESC da UE.

## VII. Alemanha

### a) Situação nacional

A República Federal da Alemanha, com capital em Berlim, situa-se na Europa Central, banhada pelos mares do Norte e Báltico. Faz fronteira com Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Tchêquia e Suíça. Seu território estende-se por mais de 357 mil quilômetros quadrados. A população alemã é de aproximadamente 84,7 milhões de habitantes (2023). A língua oficial é o alemão.

A Alemanha é uma federação, formada por 16 estados (coletivamente chamados de *Länder*). Cada estado (*Land*) tem a sua própria constituição e goza de autonomia quanto à sua organização interna.

A Alemanha é uma república parlamentarista federativa. O Poder Legislativo federal compõe-se de duas casas: a Câmara Baixa (*Bundestag*), eleita por voto direto a cada quatro anos, e a Câmara Alta (*Bundesrat*), cujos membros são indicados pelos governos estaduais. As duas casas do Parlamento elegem o chefe de Governo (chanceler federal), indicado pelo presidente.

Desde a fundação da República Federal da Alemanha, em 1949, o governo federal é composto por coalizões, em razão da dificuldade de um único partido obter maioria absoluta no Parlamento. O costume tem sido a agremiação política de maior bancada buscar parcerias para formar maioria, eleger o chanceler federal e compor o Gabinete de Governo. Por sua vez, o presidente, chefe de Estado com atribuições executivas e simbólicas, é escolhido pela Assembleia Nacional, formada pelos deputados federais e delegados escolhidos pelas assembleias legislativas dos 16 estados, e tem mandato de cinco anos, com uma reeleição possível. O Poder Judiciário é independente do Executivo, e sua instância máxima é o Tribunal Constitucional Federal.

Em dezembro de 2021, após a conclusão das negociações relativas à formação do governo, o gabinete liderado por Olaf Scholz assumiu o poder na Alemanha. É a primeira vez que o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD, na sigla em alemão) comanda a chancelaria desde a saída de Gerhard Schröder (2005), que deu lugar a 16 anos de controle do país pela União Democrata-Cristã (CDU, na sigla em alemão), de Angela Merkel. No entanto, não há de se falar em mudanças significativas, uma vez que o próprio SPD compôs três dos quatro gabinetes formados por Merkel. Apesar disso, a coalizão estabelecida em 2021 foi inédita, sendo composta, além do SPD, pelos Verdes, que se tornaram o terceiro partido na Alemanha, e pelo Partido Democrático Liberal (FDP, na sigla em alemão), cujo número, embora pequeno, foi essencial para garantir a maioria parlamentar e cuja posição político-ideológica implica moderação nas inclinações à esquerda dos outros dois partidos.

Essa coalizão foi posta à prova desde o final de 2023, quando o governo federal alemão anunciou planos para pôr fim ao subsídio do diesel e a isenções de impostos para veículos agrícolas, milhares de produtores rurais têm protestado em toda a Alemanha. A crise teve início em 15 de novembro, quando o Tribunal Constitucional, acionado pela oposição conservadora, determinou que o orçamento alemão de 2024, o qual deveria ter sido aprovado em dezembro de 2023, violava regras do “freio da dívida” e que cortes seriam necessários para cobrir um rombo de €17 milhões. Em 2021, a coalizão do governo Scholz havia sido articulada a partir da premissa de que o governo conseguiria contornar o “freio” e destinar fundos a projetos defendidos pelos diferentes partidos que compõem o governo. Analistas apontam para riscos de polarização política e infiltração de grupos de extrema-direita nos protestos dos agricultores, em contexto de alta da popularidade do partido de ultradireita Alternativa para a Alemanha (AfD, na sigla em alemão).

Após o início dos protestos generalizados, o governo alemão acabou cedendo parcialmente aos agricultores: em fevereiro de 2024, o Parlamento adiou o fim dos subsídios para 2026, o que não bastou para aplacar a insatisfação do setor. Os agricultores argumentam que sofrem com a inflação e não conseguem concorrer com importações estrangeiras baratas, como as de cereais da Ucrânia, ou com o grande agronegócio. Além disso, têm dificuldades em arcar com os custos da adaptação à mudança do clima. Embora a Alemanha, um dos países mais beneficiados pela Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE), receba anualmente € 6 bilhões da UE para financiar subsídios agrícolas, essas verbas favorecem sobretudo os grandes proprietários, não os pequenos produtores, mais vulneráveis aos aumentos dos custos de produção. Em 2005, havia quase 400 mil fazendas na Alemanha; atualmente, há 256 mil delas, e, a cada dia, mais seis propriedades agrícolas familiares encerram suas atividades, especialmente pequenos produtores de alimentos orgânicos, setor com forte representação entre os Verdes. A onda de protestos de agricultores europeus também atinge países como Espanha, França, Grécia, Itália, Portugal e Países Baixos, entre outros, por motivos análogos.

Foi nesse contexto que uma reunião secreta realizada em Potsdam, em novembro de 2023, convocada por membros da AfD, gerou indignação em todo o país, quando sua realização veio à tona em janeiro de 2024. O encontro teria incluído políticos da CDU, partido da ex-chanceler federal Angela Merkel, hoje a maior sigla da oposição. Segundo o sítio virtual de jornalismo investigativo *Correctiv*, durante a reunião se discutiu a chamada “remigração”, um termo frequentemente usado nos círculos de extrema direita como um eufemismo para a deportação em massa de imigrantes e minorias, incluindo alemães naturalizados. Desde então, centenas de milhares de alemães têm protestado, em atos públicos em várias cidades, contra o extremismo de direita e em defesa da democracia, com slogans como “1933 nunca mais”, em referência à data ascensão do nazismo do país. Em fevereiro, no quarto final de semana consecutivo de manifestações contra a extrema direita, 150 mil pessoas foram às ruas em Berlim, em frente ao *Bundestag* (câmara baixa do Parlamento alemão). Mais de 1,3 mil associações e instituições convocaram a manifestação sob o lema “Nós somos o *firewall*”, também chamado no jargão político de “cordão sanitário”, em referência à tática de bloquear alianças com a AfD na formação de coalizões de governo. Outros atos estão sendo organizados em todo o país. Embora a popularidade da AfD tenha caído ligeiramente, o partido ainda é o segundo mais popular da Alemanha, com apoio de cerca de 20% do eleitorado, atrás apenas da CDU, e à frente da SPD e dos Verdes. Em 2024, serão realizadas três importantes eleições estaduais no leste da Alemanha, onde o apoio da AfD é mais forte e a legenda tem chances de eleger seu primeiro governador.

Em maio de 2024, o judiciário alemão validou a decisão da agência de inteligência alemã de designar a AfD como um grupo suspeito de extremismo e de colocá-lo sob vigilância. Dias depois, a frente parlamentar de extrema direita “Identidade e Democracia”, do Parlamento Europeu, expulsou os nove membros da AfD da coalizão, em meio a escândalos nos quais um membro da AfD foi acusado de ser um espião chinês e o líder do partido afirmou a um jornal italiano que nem todos os membros da SS nazista eram criminosos de guerra. O rompimento responde também às pressões de Marine Le Pen para que seu partido rompesse com a AfD de forma inequívoca. A expulsão pode arranhar a reputação da AfD e diminuir seu acesso a financiamento, o que não impediu as perspectivas de crescimento na eleição para o Parlamento Europeu se concretizarem. Apesar dos escândalos, a AfD foi o segundo partido mais votado na Alemanha, país que detém o maior número de assentos no Parlamento Europeu, nas eleições de junho de 2024, passando a contar com 15 assentos no legislativo europeu, quatro a mais que em 2019. A AfD superou adversários tradicionais que fazem parte da coalizão do governo federal

alemão (SPD, FDP e Os Verdes). O SPD, do primeiro-ministro Olaf Scholz, terminou a disputa em terceiro lugar, e ficará com 14 cadeiras, duas a menos que em 2019. Os conservadores (CDU e CSU) acabaram em primeiro lugar, com 29 cadeiras. O partido de Sahra Wagenknecht (BSW), dissidente do partido A Esquerda (Die Linke), foi uma surpresa que adversários e a mídia alemã classificaram como “voto de protesto” dos insatisfeitos com a gestão de Scholz. A parlamentar, que fundou uma sigla com o próprio nome, garantiu seis assentos para a próxima legislatura europeia.

Em setembro de 2024, a AfD venceu as eleições na Turíngia e chegou em segundo lugar na Saxônia, dois estados no território que, até a unificação em 1990, pertencia à Alemanha Oriental. Foi a maior vitória da extrema direita na Alemanha desde a queda do nazismo. Apesar do resultado, é improvável que o AfD consiga montar uma coalizão para obter a maioria das cadeiras nos parlamentos locais. O premiê Olaf Scholz defendeu a manutenção do “cordão sanitário” contra a AfD. O crescimento do BSW também preocupa, embora seja improvável uma aliança com o AfD. O BSW tem uma agenda de esquerda em temas econômicos, mas mais próximo à extrema direita em questões como imigração e diversidade de gênero. O BSW é pró-Rússia e defende o fim do apoio militar à Ucrânia e a recusa da instalação dos mísseis de longo alcance nas bases norte-americanas instaladas na Alemanha. Na Saxônia, a CDU e o SPD formaram coalizão, e o governo foi aprovado com apoio do BSW, excluindo a AfD. Apesar do crescimento da AfD em Brandemburgo, o SPD conseguiu uma vitória por estreita margem, frustrando as pesquisas, que previam que a extrema direita conquistaria o estado.

Em novembro, as polícias de Alemanha e Polônia prenderam oito pessoas acusadas de realizar treinamentos militares para realizar um golpe de Estado e de planejar uma “limpeza étnica” na região alemã da Saxônia e em território polonês. Entre os acusados, está um integrante da ala jovem da AfD. Também em novembro de 2024, a coalizão tricolor foi rompida, após a demissão do ministro das Finanças, em razão de divergências na elaboração do orçamento da Alemanha para 2025. Scholz perdeu um voto de confiança em dezembro, abrindo caminho para eleições em fevereiro de 2027. O chanceler recebeu apenas 207 na Câmara Baixa para permanecer no cargo, contra 397 votos contrários e 116 abstenções, o que levou o presidente Frank-Walter Steinmeier a dissolver o Parlamento e a convocar eleições para fevereiro de 2025. As pesquisas indicam vitória da CDU, seguida pela AfD.

O país detém a maior economia europeia e a terceira maior mundial, com produto interno bruto (PIB) nominal de US\$ 4,4 trilhões em 2023. O setor industrial é proeminente na economia alemã, sobretudo nas áreas automotiva, de engenharia mecânica e de metais.

#### b) Política externa sob Olaf Scholz

No que concerne à política externa, na Alemanha, assim como na maior parte dos regimes parlamentaristas, é comum que o partido do primeiro-ministro não seja o mesmo do ministro das Relações Exteriores<sup>462</sup>. Atualmente, esse ministério é comandado por Annalena Baerbock, dos Verdes, a primeira mulher a ocupar o cargo. Baerbock apresenta-se como uma liderança jovem e moderna, conectada ao eleitorado de seu partido, que, majoritariamente, rejeita alguns aspectos da política tradicional da CDU e do SPD. Além da questão ambiental e do forte apoio ao projeto europeu, Baerbock parece ter visão de política externa calcada em valores e princípios, a exemplo

---

<sup>462</sup> O próprio SPD assumiu a pasta nos gabinetes Merkel dos quais fez parte. No outro, essa posição foi assumida pelo FDP. Dessa maneira, a ausência de mudanças bruscas, esperada para o governo de forma geral, é também uma realidade na condução da política externa.

da promoção da democracia e dos direitos humanos e da rejeição a autoritarismos, representada por críticas aos regimes russo e chinês. Na prática, essa posição tem sido flexibilizada pelo maior pragmatismo do SPD de Olaf Scholz.

O grande estímulo para mudanças substanciais na atuação externa da Alemanha após a saída de Merkel do poder não foi interno, mas externo. Alguns meses após a ascensão do novo governo, a Rússia empreendeu sua invasão à Ucrânia, evento que requereu respostas nos mais diversos âmbitos por parte da política externa alemã. Até então, mesmo com a violação russa à soberania da Geórgia (2008) e à da própria Ucrânia (2014), a linha geral da Alemanha tinha sido a de temporização, com origem que remonta à *Ostpolitik* de Willy Brandt, sem prejuízo, contudo, à imposição de sanções econômicas. Ainda que empreendida por Merkel, o SPD foi um grande apoiador da política de manutenção de relações amigáveis com a Rússia, o que é explicitado pelas relações próximas de várias figuras do alto escalão do partido com Putin<sup>463</sup>. Com a concretização do cenário de invasão total, essa postura tornou-se insustentável e, inclusive, impopular. O movimento central da política externa de Olaf Scholz, nesse contexto, foi o reposicionamento da Alemanha no cenário internacional diante do conflito na Ucrânia. Um marco dessa mudança foi o discurso do chanceler ao *Bundestag*, anunciando um *Zeitenwende*, ou “ponto de virada”, na política externa alemã. Houve deterioração das relações russo-alemãs nos meses seguintes. No final de maio de 2023, a Alemanha anunciou que revogaria a permissão de funcionamento de quatro consulados russos em seu território, como represália à decisão da Rússia em limitar o tamanho do pessoal oficial alemão em território russo.

Em termos militares, a Alemanha, logo após o início do conflito na Ucrânia, foi duramente criticada por aliados, especialmente do Leste Europeu, pela adoção de postura excessivamente cautelosa e pela demora no envio de ajuda substancial para a Ucrânia. Inicialmente, o país recusou-se a enviar armamentos, em consonância com a longa política de rechaço à venda de armas a regiões com conflitos ativos, abandonada, finalmente, em poucas semanas após o início do conflito. Desde então, o país tem enviado ajuda humanitária e armas de defesa e de ataque, além de treinar forças ucranianas e prometer fundos para a reconstrução do país. O governo alemão resistiu à participação em coalizão de países que enviaria os relativamente modernos tanques Leopard, fabricados pela própria Alemanha, o que exigiria, em teoria, o consentimento desta para que outros países os enviassem. Depois de forte pressão de alguns membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o governo alemão cedeu e passou a integrar a coalizão. Após o início da guerra, Scholz anunciou o compromisso inequívoco do país de superar a meta de gasto de 2% do PIB em defesa, conforme compromisso político com os parceiros da OTAN, estabelecendo, ainda, um fundo extraordinário de € 100 bilhões para o fortalecimento e modernização das forças armadas do país. Além disso, apoiou o ingresso de Finlândia e Suécia à aliança militar, ratificando, em poucos dias após sua assinatura, o acordo de entrada desses dois países. Em junho de 2023, a Alemanha publicou sua primeira “estratégia nacional de segurança”, em que se compromete a aumentar seus gastos militares, identifica a Rússia como principal ameaça e classifica a China como “parceiro, concorrente e rival sistêmico” e também como ameaça, por usar sua proeminência nas cadeias de valor como ferramenta de pressão política. No mesmo mês,

---

<sup>463</sup> O próprio ex-chanceler Gerhard Schröder é um dos melhores exemplos da proximidade do SPD com Putin. Após deixar o governo, passou a trabalhar para empresas estatais russas, como a Gazprom e a Rosneft, pelas quais realizou trabalhos na área de relações governamentais. Após a invasão da Ucrânia pela Rússia, o SPD iniciou o processo de expulsão de Schröder do partido. A CDU, por sua vez, solicitou que o ex-chanceler fosse alvo de sanções. O *Bundestag* retirou vários privilégios que o político tinha decorrente de sua posição de ex-chanceler, o que levou a um processo judicial de Schröder contra o Parlamento. Eventualmente, em maio de 2022, ele deixou a Rosneft, mas manteve-se em outros projetos ligados à Rússia, inclusive o Nord Stream.

anunciou o envio de quatro mil tropas para a Lituânia, com o objetivo de fortalecer o flanco oriental da OTAN. Também em 2023, após a decisão de enviar tanques para a Ucrânia, a Alemanha sofreu ataques cibernéticos atribuídos ao grupo APT28, que é ligado ao serviço de inteligência militar russo, apesar de, à época, o grupo Killnet ter reivindicado a autoria do ataque. O ataque foi considerado pelos líderes da UE parte da guerra híbrida que a Rússia promove contra a Ucrânia e o bloco. A Alemanha qualificou o ataque como uma agressão à sua democracia e convocou o representante russo para esclarecimentos. Atribui-se ao APT28 outras dezenas de ataques à Alemanha, Tchêquia, Polônia, Lituânia, Eslováquia e Suécia. No início de abril de 2024, no marco dos 75 anos da OTAN, a Alemanha anunciou que realizará uma ampla reforma de suas Forças Armadas, a maior desde a Guerra Fria, a fim de aumentar a sua capacidade e velocidade de resposta a ameaças. O comando das operações será unificado, e a “guerra cibernética” terá o mesmo patamar das operações terrestres, aéreas e marítimas. No mesmo mês, a Alemanha começou a enviar os cerca de 4,8 mil soldados que ficarão lotados na Lituânia, que faz fronteira com o enclave de Kaliningrado e mantém um contencioso fronteiro com Belarus. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o exército alemão não tinha tropas baseadas fora do país a longo prazo.

Em junho de 2024, o ministro da Defesa alemão, Boris Pistorius, divulgou plano de preparação para guerra contra a Rússia até 2029, em meio a temores crescentes entre os países europeus sobre eventual extensão da agressão russa além da Ucrânia. O plano prevê novas modalidades de alistamento militar e a volta do serviço militar obrigatório, suspenso desde 2011, além de medidas como racionamento de alimentos, gasolina e petróleo, conversão de estações de metrô em abrigos, evacuação de civis, obrigação de compartilhamento imediato de informações da mídia com o governo e aproveitamento obrigatório de trabalhadores em funções essenciais, militares e civis. Desde o fim da Guerra Fria, trata-se do primeiro plano oficial de preparação para guerra na Europa elaborado pela Alemanha, firmemente antimilitarista desde a Segunda Guerra Mundial. Além disso, o ministério da Defesa da Alemanha estima que 75 mil soldados adicionais serão necessários para cumprir os compromissos do país com a OTAN. Cerca de metade da população alemã é favorável à volta do serviço militar obrigatório. Em novembro, Scholz conversou com Putin ao telefone, pela primeira vez desde o fim de 2022, tendo reafirmado sua condenação à guerra na Ucrânia.

Em termos energéticos, a guerra apresentou desafios e oportunidades para a coalizão no poder. A pauta ambiental e geopolítica dos Verdes já envolvia o abandono progressivo de combustíveis fósseis e a consequente redução da dependência russa no fornecimento desses produtos. O conflito acelerou este processo, mas envolveu a necessidade de compromisso dos Verdes, que tiveram de aceitar medidas às quais se opunham, tais como a construção de terminais de importação de gás natural, que deve retardar a sua substituição por fontes mais limpas, e atrasos na desativação das usinas nucleares, prevista desde 2011<sup>464</sup>. Até logo antes do conflito, mais da metade do gás utilizado na Alemanha era proveniente da Rússia, sendo a maior parte pelo gasoduto Nord Stream 1. Por sua vez, ligando a Rússia à Alemanha pelo mar Báltico, o gasoduto Nord Stream 2, já construído e apenas pendente de certificação para que começasse a funcionar, poderia dobrar o montante de gás a ser fornecido pela Rússia ao país. Antes e durante sua construção, tal projeto encontrou forte oposição dos Estados Unidos (EUA) e de Estados europeus, a exemplo da Polônia e dos países bálticos. Finalmente, em meados de 2022, ambos os gasodutos foram explodidos em ação de sabotagem, ainda sem autoria confirmada. Não houve impacto na distribuição de gás, pois esta já havia sido interrompida pela crise na Ucrânia. No final do ano, a Alemanha anunciou que não mais depende do gás russo, além de ter reduzido suas importações de

---

<sup>464</sup> As últimas centrais nucleares alemãs foram desativadas em abril de 2023.

petróleo pela metade. Esse é o resultado de um plano emergencial de diversificação de parcerias, com a busca de fornecedores alternativos, especialmente de gás, como o Catar, os Emirados Árabes Unidos (EAU) e os EUA. Essa política foi possível devido à construção em tempo recorde de terminais de importação de gás natural com capacidade que já atinge metade do que era importado pelo Nord Stream 1.

A política para a China é motivo de discordância entre os dois principais partidos da coalizão. Enquanto os Verdes de Baerbock afirmam que, recentemente, o país asiático passou por uma escalada autoritária, com manifestas violações de direitos humanos, buscando uma mudança da política alemã para o país, os sociais-democratas de Scholz tendem a adotar uma abordagem menos conflituosa, com maior cooperação e continuidade da boa relação econômica. Em novembro de 2022, o chanceler Scholz realizou polêmica visita oficial à China, o primeiro líder do G7 a fazê-la no pós-pandemia e após a aprovação de mandatos ilimitados para o líder chinês, conforme decisão do Congresso do Partido Comunista Chinês (PCCh). Por um lado, a condenação chinesa ao potencial uso de armas nucleares na Ucrânia foi vista como uma vitória do chanceler. Por outro lado, outros países europeus e membros do próprio governo criticaram o que interpretaram como a defesa de interesses econômicos de corporações alemãs em detrimento de um necessário reposicionamento, coordenado no âmbito da União Europeia (UE) e das relações transatlânticas, frente a uma relação de crescente dependência econômica e menor compartilhamento de valores, assim como havia ocorrido, anos antes, nas relações da Alemanha com a Rússia. O próprio SPD, em dezembro, reconheceu que a China é um “rival sistêmico” e que a abordagem de que relações comerciais fortes aproximariam os países nos demais aspectos falhou na Rússia e deve ser abandonada nas relações com outros países autocráticos. Em julho de 2023, a Alemanha publicou a primeira estratégia para as relações com a China em sua história. A estratégia indica desejo de promover equilíbrio entre, de um lado, a importância do comércio com a China, principal parceiro alemão, e da cooperação bilateral em temas de interesse mútuo, como a mudança do clima, e, de outro, as preocupações com excessiva dependência do país asiático, com a escalada de autoritarismo na China e com o relacionamento entre Pequim e Moscou. Em abril de 2024, Scholz realizou uma segunda visita oficial à China, tendo o comércio bilateral como tema prioritário – a China é o principal parceiro comercial da Alemanha. A visita de três dias, em que Scholz foi acompanhado por grandes empresários alemães, ocorreu na esteira de recentes movimentos de correção de rota da UE e da Alemanha que desagradaram a China, notadamente os lançamentos da noção de *de-risking* pela UE e da estratégia para a China pelo governo alemão, a qual foi classificada como um “erro de cálculo” pelo governo chinês. O chanceler alemão afirmou ter pedido à China pressionar a Rússia a pôr fim à guerra, o que foi visto com ceticismo por analistas. Os empresários alemães se mostraram otimistas com o futuro da relação sino-germânica, e críticos sugeriram que a Alemanha se afasta do tom mais duro utilizado pela UE em relação à China, inclinando-se a priorizar ganhos de curto prazo em detrimento de ganhos securitários de longo prazo. Em julho de 2024, contudo, a Alemanha concluiu acordo com empresas de telefonia para a retirada progressiva de componentes de empresas chinesas, sobretudo da Huawei, da rede 5G da Alemanha, nos próximos cinco anos. A transição para substituir peças críticas da infraestrutura 5G visa a reduzir riscos de espionagem e de ciberataques. Segundo o ministério alemão do Interior, as medidas se inserem na estratégia de segurança nacional do país e sua política de redução de dependência tecnológica.

No que tange à UE, os três partidos da coalizão convergem na crença de que a integração é positiva para a Alemanha, propondo seu fortalecimento e a modernização de seu aparato regulatório. Os principais elementos propostos pela Alemanha são o abandono da unanimidade



para a tomada de decisões em política externa e em política fiscal, considerado essencial para a adesão de novos membros ao bloco e para seu pleno funcionamento, e a criação de forças armadas e de uma força de reação rápida europeia, para garantir a atuação efetiva em defesa, dado o contexto de conflito a leste. No entanto, estas propostas não são consensuais e exigirão negociações nas instâncias da UE. A vitória de Macron nas eleições francesas (2022), de visão alinhada à de Scholz, foi vista como importante para os anos seguintes da amizade franco-alemã, essencial para o bom funcionamento do bloco europeu, mas ainda não ganhou tração. A postura de Scholz perante a China, de visitar o país individualmente, sem a elaboração de uma posição conjunta, nesse sentido, contribuiu negativamente para a relação bilateral e para a confiança dos europeus na liderança alemã. Macron havia proposto de visitar a China junto a Scholz, mas este declinou do convite. A divisão da UE nesse aspecto é uma fraqueza a ser explorada pelos chineses. Além disso, França e Alemanha discordam quanto a projetos comuns em matéria de energia e defesa. À época da visita, um encontro entre os dois líderes atipicamente terminou sem conferência de imprensa, o que denotou o esfriamento da relação bilateral. Ademais, no encontro ministerial anual entre os dois países, previsto para outubro de 2022 e adiado para janeiro de 2023, em Paris, Scholz e Macron prometeram maior cooperação e a superação de eventuais barreiras.

Quanto às relações com os EUA, centrais na política externa alemã, Scholz ressaltou sua intenção de fortalecê-las, tratando a parceria transatlântica como uma “relação vital da Europa”. Afirmou, ainda, que apoia a política de Biden de construção de parcerias equilibradas e resilientes pelo mundo, notadamente por meio de sua aliança global de democracias, e que torce para que Trump perca na próxima eleição norte-americana, em 2024. O *Inflation Reduction Act* (IRA), por seu componente protecionista, apesar dos esforços ambientais, foi criticado pelos alemães e pelos europeus em geral, que devem responder com pacote de natureza similar no âmbito comunitário.

No Reino Unido, desde a ascensão de Scholz, quatro primeiros-ministros estiveram no poder, o que dificultou a construção de relacionamentos estáveis entre mandatários. As relações bilaterais foram marcadas por algumas tensões em relação a ameaças por parte dos britânicos de promover mudanças unilaterais quanto à situação da Irlanda do Norte, acordada no *Brexit*. No entanto, ambos os países realizaram esforços de coordenação da resposta à Rússia após a invasão da Ucrânia. No final de março de 2023, o rei Carlos III, antes mesmo de sua coroação oficial, fez sua primeira visita internacional, que teve como destino a Alemanha. Em agosto de 2024, Keir Starmer encontrou-se com Scholz em Berlim, quando anunciou que o aprofundamento de laços com países europeus é prioritário e que pretende assinar, em breve, um novo acordo de cooperação bilateral com a Alemanha, em temas como ciência, tecnologia e comércio. Em outubro de 2024, os dois ministros da Defesa assinaram o Acordo de Trinity House, que contempla uma cooperação mais próximo em matéria de defesa e segurança, que contempla treinamento conjunto, integração de sistemas de defesa aérea, renovado apoio à Ucrânia, cooperação industrial e desenvolvimento conjunto de armamentos, inclusive com novos investimentos no Reino Unido.

Em maio de 2022, Scholz visitou o Senegal, o Níger e a África do Sul. O chanceler tinha o desafio de manter as boas relações empreendidas por Merkel, figura popular no continente, sobretudo pela política migratória. Nos dois primeiros países, prometeu maior cooperação em segurança e, nesse sentido, a manutenção das tropas alemãs no Sahel, responsáveis pelo combate a grupos jihadistas. Ressaltou a responsabilidade que os países anteriormente colonialistas possuem em relação ao continente africano, destacando a necessidade de a Alemanha fortalecer os laços com as democracias do continente. Desse modo, a Alemanha celebrou acordo com a Nigéria para a devolução de mais de mil artefatos históricos anteriormente pertencentes ao Reino de Benim. A busca por potenciais exportadores de energia para a Alemanha também foi fundamental

para a visita. Na África do Sul, o foco de Scholz foi econômico, dada a grande quantidade de empresas alemãs no país. Ademais, o Ministério do Desenvolvimento alemão lançou sua estratégia para a África, que encoraja a cooperação política e econômica entre a Alemanha e os países do continente.

Em junho de 2023, o Parlamento alemão aprovou uma reforma da legislação migratória do país, com o objetivo de facilitar o acesso ao mercado de trabalho nacional a pessoas de fora da UE. Com a reforma, as condições para que postulantes de refúgio possam trabalhar também foram facilitadas. Estima-se haver cerca de dois milhões de vagas de emprego não preenchidas no país. Entretanto, em junho de 2024, após o assassinato de um policial alemão por suposto extremista islâmico, Scholz adotou mudança drástica de posição em relação à imigração, anunciando política de deportação de requerentes de refúgio da Síria e do Afeganistão que cometam crimes graves de volta para seus países de origem. Os migrantes que tolerem ou glorifiquem o terrorismo também seriam enviados de volta para seus países de origem. Atualmente, a Alemanha não deporta pessoas para esses dois países porque Berlim não reconhece oficialmente o governo do Talibã no Afeganistão e considera a situação de segurança da Síria muito instável para que o país seja um destino aceitável para deportações. O AfD aproveitou o ataque para condenar o PSD de Scholz, acusando-o de fraqueza em relação à imigração. Ainda em junho de 2024, entretanto, começou a vigorar um novo sistema de vistos de trabalho que visa atrair trabalhadores qualificados de países terceiros, ou seja, de fora da União Europeia (UE). No fim de agosto, o governo da Alemanha apresentou um pacote ao Congresso para endurecer suas leis de imigração, após atentado cometido por homem sírio, reivindicado pelo autointitulado Estado Islâmico. Também foram impostos controles temporários em todas as fronteiras terrestres do país para combater a imigração irregular e proteger a população do extremismo islâmico. O pacote, que inclui, ainda, a retirada de auxílio financeiro a refugiados que entraram na União Europeia por outro país e a proibição do porte de facas e outras armas brancas em uma série de espaços públicos, foi adotado pelo Congresso em outubro. A Alemanha também expulsou 28 afegãos, todos com ficha criminal, na primeira expulsão desde que os talibãs voltaram ao poder. Em setembro de 2024, a Alemanha foi criticada por seus vizinhos, por ter imposto controles em todas as suas fronteiras terrestres como parte de uma política de repressão à migração.

A Alemanha retomou, em janeiro de 2024, suas exportações de armas para a Arábia Saudita, após seis anos de suspensão, no contexto do assassinato do jornalista Jamal Khashoggi. De acordo com a ministra alemã das Relações Exteriores, Annalena Baerbock, a decisão insere-se no contexto das ameaças à estabilidade regional em razão do conflito entre Israel e Hamas. Em relação a esse conflito, provocada pela Nicarágua, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) recusou, por quinze votos contra um, medidas cautelares contra a Alemanha, a fim de obrigá-la a parar de exportar armas para Israel, com a alegação de que a Alemanha estaria violando a Convenção sobre Genocídio, de 1948. A Nicarágua também demandava perante a Corte que a Alemanha retomasse o financiamento à Agência das Nações Unidas de Assistência e Obras para os Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), que havia interrompido em janeiro de 2024 e que foi retomado em abril do mesmo ano. A CIJ também rejeitou o pedido alemão de arquivamento do caso, que seguirá o rito processual ordinário, podendo levar vários anos até sua conclusão. A Alemanha é o segundo maior fornecedor de armas de Israel depois dos EUA, respondendo por 30% das importações israelenses de armas em 2023. Em audiência, a Alemanha rechaçou com veemência as acusações da Nicarágua, afirmou que suas ações perante o conflito estão solidamente embasadas no direito internacional e lembrou que continuava fornecendo ajuda humanitária a Gaza por outros mecanismos.

Quanto às relações com o Brasil, é relevante destacar o comparecimento do presidente alemão Frank-Walter Steinmeier na posse de Lula e a visita de Olaf Scholz no mês seguinte. Foi o primeiro líder ocidental a fazê-lo. Embora o mandatário brasileiro tenha negado o envio de munição para Ucrânia, a visita foi marcada por convergências, especialmente no que se refere ao Fundo Amazônia, a ser reativado com aporte bilionário da Alemanha, e à necessidade de serem concluídos os procedimentos necessários para que o Acordo de Parceria Mercado Comum do Sul MERCOSUL-UE seja assinado e entre em vigor. Em dezembro de 2023, o presidente Lula e grande comitiva estiveram na Alemanha para a segunda reunião do Mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível, que resultaram em uma série de acordos e no lançamento da Parceria Brasil-Alemanha para uma Transformação Ecológica e Socialmente Justa, da Parceria Brasil-Alemanha para o Desenvolvimento Global e do Diálogo Estratégico de Alto Nível sobre Ação e Ambição Climática Brasil-Alemanha.

De modo geral, Scholz tem sido bem-sucedido na execução de sua política externa, considerando todos os constrangimentos atuais, internos e externos, presentes em menor grau na gestão Merkel. A aprovação popular do chanceler é boa, mas é superada por alguns de seus ministros, inclusive Baerbock. Ainda que peque na comunicação interna e com alguns parceiros europeus, o estilo discreto e pragmático do chanceler é essencial para administrar uma coalizão diversa incumbida de conduzir um grande reposicionamento internacional da Alemanha.

#### c) Política externa de Angela Merkel

Os 16 anos de governo de Angela Merkel, de 2005 a 2021, foram marcados por diversas crises, contudo a política externa alemã manteve-se relativamente estável em relação aos seus objetivos. A política externa de Merkel manteve a ênfase no multilateralismo, na defesa do projeto europeu e na preferência pela busca de compromissos políticos ao uso da força. O poder alemão está, sobretudo, em sua economia e em sua diplomacia, uma vez que suas capacidades militares são limitadas tanto por fatores históricos quanto por resistências domésticas ao aumento do poderio e dos gastos militares alemães. Por isso, frequentemente, os interesses econômicos e comerciais parecem preponderar sobre questões geopolíticas.

A sequência de crises que a chanceler Angela Merkel enfrentou inicia-se logo ao assumir o governo, em 2005, quando teve de lidar com a recusa de franceses e de neerlandeses ao projeto de tratado constitucional europeu. A Alemanha liderou a revisão do texto que viria a ser o Tratado de Lisboa, que foi aprovado em 2007. Entre 2008 e 2011, Merkel enfrenta os efeitos da grande crise econômica que se inicia no mercado de *subprime* estadunidense, contamina as demais economias centrais e leva à crise da dívida soberana europeia. Nesse contexto, a chanceler alemã lidera esforços para manter a estabilidade financeira da UE, defendendo medidas de austeridade fiscal ao mesmo tempo que elabora três planos de socorro financeiro à Grécia. Em 2011, na esteira do acidente nuclear de Fukushima, o governo alemão decide desativar suas usinas nucleares, o que aumenta sua dependência energética em relação à Rússia. Essa aproximação com a Rússia seria colocada à prova em 2014, quando os conflitos na Ucrânia (Crimeia e Donbass) se agravam.

Em 2014, após ser criticada pela falta de engajamento em diversas crises de segurança (intervenção da Líbia, intervenção francesa no Mali, agravamento da situação na Síria), a Alemanha declara o “Consenso de Munique”, pelo qual o país se compromete a atuar de maneira mais assertiva nos temas de segurança internacional. O aumento do orçamento militar, o maior engajamento no Mali, na Lituânia e no mar do Sul da China são consequências dessa nova postura. Ainda em 2014, após pressão dos EUA, os países da OTAN comprometeram-se a elevar seus

gastos militares a 2% do PIB até 2024, porém a Alemanha reluta em fazê-lo e prometeu atingir 1,5% do PIB em 2024. Domesticamente, partidos como os Verdes e os Sociais-democratas e a população em geral são contrários à elevação de gastos militares, o que impediu que Merkel cumprisse até agora o compromisso de 2014. Em 2015, a Alemanha anuncia na Conferência de Segurança de Munique que está pronta a assumir maiores responsabilidades no âmbito da segurança internacional. Durante o ano de 2019, a Alemanha liderou da Força Tarefa Combinada de Reação Rápida da OTAN (*Very High Readiness Joint Task Force* – VJTF).

Em 2015, o agravamento do conflito na Síria, e no Oriente Médio, em geral, leva a uma grande crise migratória, que ameaça não apenas a coesão do bloco europeu, como os valores fundamentais democráticos da UE, ao fortalecer os sentimentos nacionalista e xenofóbico, que, na Alemanha, é expresso pelo partido Alternativa para a Alemanha (AfD, na sigla em alemão). Os atentados terroristas cometidos por islâmicos radicalizados entre 2014 e 2016 também contribuíam para o crescimento da extrema direita na Europa. Apesar de críticas internas e externas, a Alemanha de Merkel mantém suas fronteiras abertas e acolhe milhões de imigrantes, o que além do caráter humanitário atende às necessidades de um mercado de trabalho cuja demografia é cada vez mais velha. Ao mesmo tempo, Merkel dedicou-se pessoalmente nas negociações do acordo entre UE e Turquia.

Em 2016, a política externa alemã teve de lidar com o *Brexit* e com a animosidade do governo Trump em relação aos europeus e aos alemães em particular. Enquanto os britânicos reclamavam de irredutibilidade de Merkel em relação a um acordo que evitasse o *Brexit*, a França de Macron ressentia a falta de entusiasmo alemão em aprofundar a integração. Os desentendimentos entre EUA e Alemanha eram anteriores à chancelaria de Angela Merkel. Em 2005, Gerhard Schröder opôs-se à Guerra no Iraque. Os sucessivos superávits comerciais, que somam US\$ 3 trilhões nos últimos quinze anos, e o subfinanciamento do orçamento de defesa alemão são as principais fontes de atrito entre os parceiros transatlânticos, e sob Trump, essas divergências apenas se agravaram. Os EUA acusam a Alemanha de beneficiar-se de uma ordem liberal para a qual pouco contribui.

Em 2020, Merkel teve de lidar com as crises sanitária e econômica causada pela pandemia de COVID-19. Apesar do sucesso inicial no controle da doença, a pandemia evidenciou as falhas de coordenação entre as esferas de governo alemãs (federalismo) e a falta de investimento em infraestrutura, resultado direto das políticas de austeridade implementadas desde 2008 (crise). A Alemanha foi inicialmente contra a emissão de títulos de dívida garantidos pela UE para lidar com a crise econômica gerada pela pandemia, porém aceitou esse mecanismo como parte dos esforços para relançar o bloco, ao lado da França.

Além das crises, a política externa alemã durante o governo de Angela Merkel caracterizou-se pela aproximação com a Rússia e com a China. A Alemanha acreditava que a integração econômica com esses países levaria à liberalização não apenas de suas economias, mas também de seus regimes políticos. Contudo, a repressão russa a opositores de Vladimir Putin, em especial, o caso Navalny, e o apoio russo ao governo de Lukashenko demonstram que a abertura do regime russo não acontecerá. Mesmo assim, Merkel manteve a construção do gasoduto Nord Stream 2, apesar das críticas dos EUA e de outros países europeus.

Um dos principais objetivos de Merkel em relação à China era a assinatura do Acordo Geral de Investimentos entre o país asiático e a UE, mas o processo de aprovação desse acordo, adotado em 2020, encontra-se paralisado. A ratificação foi interrompida depois que Pequim sancionou autoridades da UE em resposta às sanções do bloco europeu por supostos abusos generalizados de direitos humanos na região de Xinjiang. A China é o maior mercado para produtos *made in*

*Germany*, o que não impede de a Alemanha condenar as violações dos direitos humanos na China (*uigures*, Hong Kong) ou de reconhecer os riscos da atuação de empresas chinesas em elementos estratégicos de sua rede 5G, desde que os interesses das empresas alemãs no mercado chinês estejam resguardados. Há preocupação crescente em relação à dependência alemã do fornecimento de matérias-primas estratégicas (gálio, terras raras) para a indústria de ponta alemã, e a parceria sino-alemã assume cada vez mais caráter de rivalidade industrial.

d) Discurso na AGNU em 2024

A ministra alemã das Relações Exteriores, Annalena Baerbock, enfatizou a urgência de se rejeitar a mentalidade de "nós contra eles", uma lógica simplista que ameaçaria a paz e a compreensão entre os povos. Destacou a importância da Carta da ONU como modelo de cooperação e de direitos iguais para todos os países e de uma ordem internacional baseada em regras, apesar de, por vezes, certos valores parecerem contraditórios, como a legítima defesa e a obrigação de proteger civis em conflitos. Em relação ao atual conflito entre Israel e Palestina, Baerbock ressaltou que a segurança de israelenses e palestinos está interligada e que a dor de um lado não deve ofuscar a dor do outro. Mencionou a necessidade de apoio humanitário robusto e de um cessar-fogo que garanta, também, a libertação de reféns. Conclamou a comunidade internacional a trabalhar para que a Rússia pare de atacar a Ucrânia e aceite negociar. A chanceler pediu uma reforma do CSNU que reflita a diversidade e os desafios do mundo contemporâneo, com maior representação de países africanos, assim como a inclusão de mais mulheres em posições de liderança.

e) Discurso na AGNU em 2023

Olaf Scholz relembrou os 50 anos em que as duas Alemanhas se uniram às Nações Unidas após uma política visionária de *détente*, que exigiu o compromisso de resolver conflitos sem o uso da força. Salientou a importância de defender a inviolabilidade das fronteiras e a igualdade soberana dos Estados no atual mundo multipolar. Scholz pediu mais cooperação para fortalecer alianças existentes e forjar novas parcerias, buscando reduzir os riscos de dependências excessivamente unilaterais. Como segundo maior contribuinte da Organização das Nações Unidas (ONU), a Alemanha apoia os esforços da organização em realizar plenamente as aspirações de representação universal e igualdade soberana. Sobre a mudança do clima, destacou a responsabilidade especial dos países de industrialização antiga e o compromisso da Alemanha em desvincular o desenvolvimento econômico das emissões de dióxido de carbono. Também reiterou a ambição em alcançar os objetivos da Agenda 2030. Quanto à reforma da ONU, reconheceu a representação inadequada do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e pediu maior representação para África, Ásia e América Latina. Por fim, expressou solidariedade às pessoas em zonas de conflito, instando a Rússia a encerrar a guerra na Ucrânia em conformidade com os princípios da ONU.

f) Discurso na AGNU em 2022

Primeiramente, o chanceler Olaf Scholz menciona a defesa da Carta da ONU frente ao expansionismo russo, afirmando que a Alemanha tem oferecido apoio financeiro, humanitário e material a Kiev, e que não aceitará uma paz ditada pela Rússia. Ressalta, ainda, que sediará uma

conferência de especialistas para tratar da reconstrução da Ucrânia<sup>465</sup>. Em seguida, destaca a necessidade de os governos cumprirem as obrigações internacionais assumidas. Cita, assim, o compromisso alemão em apoiar os países em desenvolvimento nos seus esforços de redução de emissões e de adaptação à mudança do clima, bem como seu compromisso com os direitos humanos, apontando que a Alemanha é o segundo maior doador em matéria de assistência humanitária e que já acolheu milhões de refugiados nos últimos anos. Além disso, chamou atenção para as violações cometidas em países como Coreia do Norte e Afeganistão, e encorajou a China a acatar as recomendações da ONU quanto à situação dos *uigures*. Menciona, ainda, a importância de adaptar as regras e as instituições internacionais à realidade contemporânea, defendendo a reforma do CSNU, a cujo assento a Alemanha é candidata. Critica, por fim, o nacionalismo e o isolacionismo, clamando por mais cooperação e envolvimento dos países na defesa da ordem internacional.

g) Discurso na AGNU em 2021

O presidente alemão, Frank-Walter Steinmeier, afirmou que seu país vive uma transição política e reconhece suas responsabilidades. Segundo ele, a guerra do Afeganistão revelou que a ação externa deve ser mais realista, seletiva e capacitada militar e diplomaticamente. Disse que o mundo não comporta nacionalismos egoístas, como mostrou a pandemia, e que os privilégios de EUA, China e Rússia na ONU se justificam apenas em benefício geral. Para ele, o multilateralismo deve ser reforçado, em crises como a da Ucrânia, e Europa e China devem cooperar, mas respeitando os direitos humanos. Steinmeier também afirmou que a parceria transatlântica com os EUA fortalece uma ordem internacional baseada em regras, e que a democracia é um projeto de liberdade, universal, e não apenas do Ocidente.

---

<sup>465</sup> Durante a conferência, em 25 de outubro, realizada em parceria com a Comissão Europeia, Scholz defendeu a criação de um novo Plano Marshall para a reconstrução da Ucrânia.

## VIII. Espanha

### a) Situação nacional

A Espanha é uma monarquia parlamentar, na qual a chefia do Estado está a cargo do monarca, o rei Felipe VI, e a chefia do Executivo está a cargo do primeiro-ministro (intitulado, na Espanha, presidente do Governo), cuja nomeação, pelo rei, depende de votação da maioria do Congresso dos Deputados. Desde 2018, com a aprovação de moção de censura contra o ex-primeiro-ministro Mariano Rajoy, o país encontra-se sob a liderança de Pedro Sánchez, do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE)<sup>466</sup>. Em 2019, Sánchez foi responsável por formar o primeiro governo de coalizão nos 40 anos de democracia espanhola, com o apoio do Unidas Podemos. Mais recentemente, nas eleições gerais de 2023, após o malogro do representante do Partido Popular (PP), Núñez Feijóo, em obter a maioria parlamentar, Sánchez formou novo governo de coalizão, com o apoio do Juntos pela Catalunha, tendo sido, assim, nomeado para um terceiro mandato. Ressalte-se, todavia, que a votação foi bastante disputada, e que o apoio do Juntos a Sánchez foi condicionado à concessão de anistia aos participantes do referendo de autodeterminação de 2017 e à possibilidade de realizar um novo referendo, o que tem despertado grande insatisfação em alguns setores da sociedade.

Em abril de 2024, um juiz abriu investigação contra a esposa do primeiro-ministro Sánchez, Begonã Gómez, sob suspeitas de corrupção e tráfico de influência em licitações. Mesmo denunciando uma campanha de difamação da extrema-direita, Sánchez suspendeu sua agenda pública e cogitou renunciar à presidência do Governo. Houve manifestações populares em favor de Sánchez, que, dias depois, decidiu manter-se no cargo.

A Espanha consiste em 19 territórios provinciais considerados comunidades autônomas, as quais possuem particularidades históricas, culturais e linguísticas. Cada uma delas se rege pelo seu próprio “estatuto de autonomia”, uma espécie de constituição que regula as competências do governo local. Embora as comunidades autônomas contem com Executivo e Legislativo próprios, elas não têm Judiciário, que é atribuição do governo central. Ademais, as competências variam de comunidade para comunidade. Enquanto algumas delas, como o País Basco, Navarra e Catalunha, contam com forças policiais locais, apenas o País Basco e Navarra gozam de maior autonomia fiscal, o que representa um motivo de insatisfação para a Catalunha. Embora diversos territórios, como Galícia e Valência, apresentem reivindicações nacionalistas, as manifestações mais preocupantes de separatismo originam-se no País Basco e na Catalunha.

Em matéria econômica, embora o país tenha sido bastante afetado pela pandemia, por conta de grande dependência em relação aos serviços de turismo, que representam 12% do produto interno bruto (PIB), e da existência de um setor produtivo formado majoritariamente por micro, pequenas e médias empresas, as quais tendem a ser mais vulneráveis a choques macroeconômicos, observou-se, a partir de 2021, forte recuperação, com um crescimento do PIB de 6,4%. Atualmente, apesar de tendência de desaceleração, o país segue apresentando bons resultados, com um crescimento do PIB estimado de 2,4% para 2023.

Em um contexto marcado pela Guerra da Ucrânia e pelo recrudescimento da inflação, a resiliência espanhola pode ser explicada pelo aumento das exportações, por maior dinamismo no mercado de trabalho e pela rápida implementação do Plano de Recuperação, Transformação e Resiliência, financiado pela União Europeia (UE), e que tem sido responsável pela elevação do

---

<sup>466</sup> A moção foi apresentada em razão de escândalo de corrupção envolvendo o PP, liderado por Rajoy, descoberto no âmbito das investigações do caso Gürtel.

investimento, especialmente em setores associados à transição verde e digital. Observa-se, ainda, incremento do poder aquisitivo das famílias, graças a medidas de apoio empreendidas pelo governo, a exemplo da redução do imposto sobre o valor agregado (IVA) sobre os alimentos. Ressalte-se, todavia, que a situação fiscal da Espanha tem sido objeto de preocupação por parte de instituições como a Comissão Europeia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Espanha é, atualmente, o quarto país mais endividado da UE, logo atrás de Grécia, Itália e França, com uma dívida pública 107,5% do PIB, bastante superior à meta de 60% estabelecida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. O déficit público também se encontra ligeiramente acima do limite de 3% estabelecido pelo bloco, o que enseja a adoção de uma política fiscal mais responsável, de modo a acomodar a redução da atividade econômica, que tende a cair em 2024, bem como gastos futuros com envelhecimento da população, transição verde e o setor de defesa.

#### b) Política externa

Em matéria de política externa, a Espanha deseja consolidar-se como um ator relevante e influente no sistema internacional, por meio de uma política externa proativa, responsável, comprometida e solidária, capaz de construir pontes entre países de interesses opostos e de articular consensos em foros como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a UE. Esta última, em particular, representa um dos principais centros de ação desse país, que ocupou, no segundo semestre de 2023, a presidência do Conselho da UE. Embora tenha ingressado tardiamente no bloco<sup>467</sup>, a Espanha é uma grande fiadora do projeto de integração e aspira a assumir posições de maior destaque no que diz respeito a temas comunitários. Como exemplo dessa postura mais atuante, podemos citar o seu protagonismo na negociação do plano de recuperação NextGenerationEU, fazendo frente à oposição dos países do “norte” ou “frugais”, contrários à concessão de doações aos países do “sul”, que mais sofreram com a pandemia. Além disso, no que diz respeito à crise energética, a Espanha tem defendido a reforma do mercado de energia, de modo a reduzir a dependência nesse setor, com uma possível extensão da Solução Ibérica<sup>468</sup> para outros países da UE, e a construção de gasodutos para transportar gás e hidrogênio verde da península Ibérica para a França e para os demais países europeus.

Sob o lema “Europa, mais próxima”, a Espanha estabeleceu quatro grandes prioridades de ação para a sua presidência: reindustrializar a UE e garantir a sua autonomia estratégica aberta; avançar em transição ecológica, por meio de medidas como a aceleração da implementação do Objetivo 55<sup>469</sup>; promover justiça social e econômica, com reforma das regras fiscais que concilie a sustentabilidade das contas públicas, o bem-estar dos cidadãos e o financiamento da transição verde e digital; e reforçar a unidade europeia, aprofundando o processo de integração bancária e de capitais e promovendo uma gestão mais humana e solidária dos pedidos de migração e refúgio. Nesse sentido, em setembro de 2023, durante a 10ª Cúpula Euro-Mediterrânea<sup>470</sup>, a Espanha

---

<sup>467</sup> Em 1º janeiro de 1986, a Espanha ingressou nas Comunidades Europeias (CE).

<sup>468</sup> Acordo entre Portugal e Espanha e a UE, que permite a imposição temporária de um preço máximo para o gás comprado pelas empresas produtoras de eletricidade. Segundo informações do governo espanhol, a exceção permitiu uma redução de mais de 15% nos preços de eletricidade pagos pela população nacional.

<sup>469</sup> Conjunto de medidas destinadas a reduzir as emissões europeias de gases do efeito estufa em, pelo menos, 55% até 2030.

<sup>470</sup> A Cúpula Euro-Mediterrânea é um fórum informal organizado pelo MED9 com o objetivo de coordenar interesses dentro da UE. Essa coalizão reúne países europeus do sul do continente e/ou banhados pelo Mediterrâneo e é



defendeu, junto aos países do MED9, o aumento dos esforços de interlocução com as nações de origem e trânsito dos migrantes que tentam cruzar o Mediterrâneo em direção à Europa. Na contramão de países europeus que têm sido mais rígidos, a Espanha anunciou, em novembro de 2024, que simplificará o processo de regularização de migrantes e aumentar prazo de vistos. A Espanha planeja conceder autorizações de residência e trabalho a cerca de 900 mil imigrantes sem documentação no país ao longo dos próximos três anos para ajudar a suprir demanda no mercado de trabalho.

A Espanha também tem feito uso da sua relação privilegiada com os parceiros latino-americanos e caribenhos para facilitar os contatos desses países com a UE, no âmbito de iniciativas como a Cúpula UE-CELAC, realizada em julho de 2023, e do incentivo à assinatura e à ratificação do Acordo de Parceria entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a UE. Outro ponto importante para esse país é a solução da questão de Gibraltar, território ultramarino britânico que faz fronteira com a Espanha e que não está sujeito ao Acordo de Comércio e Cooperação entre UE e Reino Unido. Negociada desde 2020, a questão está estagnada por motivos políticos, como a possibilidade de o controle fronteiriço ser realizado majoritariamente pela Espanha. Em reunião entre o ministro das Relações Exteriores, José Manuel Albares, e o seu homólogo, David Cameron, no fim de 2023, as partes mostraram interesse em resolver a questão o quanto antes, e afirmaram que faltam apenas aspectos específicos e pontuais para que se chegue a um acordo.

Diante de debates relacionados à autonomia estratégica da UE e de tensões entre OTAN e Rússia no âmbito da Guerra da Ucrânia, a Espanha tem buscado apresentar uma posição mais assertiva em temas de defesa e segurança. Apesar da distância geográfica e da ausência de animosidade prévia com Moscou, a Espanha tem apoiado firmemente a Ucrânia, por meio do envio de ajuda humanitária e militar, em contraste com a conduta mais passiva e apaziguadora assumida em 2014, quando da anexação da Crimeia, e, em 2008, durante a intervenção russa na Geórgia. No âmbito da OTAN, o país sediou, em 2022, a Cúpula de Madri, que aprovou novo Conceito Estratégico, e se comprometeu a elevar o orçamento de defesa a 2% do PIB até 2029. Nesse tipo de discussão, o país costuma enfatizar a necessidade de se proteger contra ameaças na vizinhança sul, especialmente diante de um Sahel cada vez mais instável e vulnerável ao jihadismo. Em maio de 2024, Espanha, e Ucrânia assinaram acordo de cooperação militar, com vigência de dez anos, que prevê desembolso de US\$ 1 bilhão, em 2024, e cerca de US\$ 5 bilhões até 2027, para a melhora das capacidades defensivas da Ucrânia, além do envio de armamentos e encorajados.

No que diz respeito ao Magrebe, o governo Sánchez tem sido marcado por uma mudança de posição quanto ao Saara Ocidental, o que tem consequências significativas para as relações com Marrocos e Argélia. Após um histórico de conflitos envolvendo a soberania dos territórios de Ceuta e Melilla, hoje reconhecidos como enclaves espanhóis em território marroquino, Espanha e Marrocos enfrentaram tensões recentes decorrentes da permissividade marroquina quanto à passagem de imigrantes ilegais na fronteira. Além disso, apesar de a Espanha ser tradicionalmente neutra em relação à questão do Saara Ocidental, em 2021, a hospitalização de Brahim Ghali, líder da Frente Polisário, em território espanhol, foi recebida com grande insatisfação pelo Marrocos, que, em contrapartida, chegou a sugerir que concederia asilo político ao líder separatista catalão Carles Puigdemont. Em março de 2022, em um esforço de reaproximação, Sánchez enviou carta ao rei do Marrocos afirmando que a proposta marroquina de autonomia apresentada em 2007 parecia ser a base mais realista para a solução da questão do Saara Ocidental. Embora isso tenha levado a uma melhoria nas relações com o Marrocos, a Frente Polisário suspendeu contatos com

---

atualmente formado por Chipre, Croácia, Eslovênia, Espanha, França, Grécia, Itália, Malta e Portugal (único não banhado por aquele mar). A 11ª Cúpula do MED9 foi realizada em outubro de 2024, no Chipre.

o governo espanhol, e a Argélia, que apoia o movimento, retirou o seu embaixador de Madri e impôs restrições ao comércio com a Espanha. Por mais que, em novembro de 2023, a Argélia tenha apontado novo embaixador para a Espanha, o embargo entre os dois países permanece especialmente preocupante em um contexto de crise energética<sup>471</sup>. A competição entre Argélia e Marrocos acentuou-se desde 2020, quando este último passou a receber apoio dos EUA e de Israel. A Argélia, por sua vez, tem aumentado significativamente o seu orçamento em defesa, agravando as tensões na região.

Ainda com relação à África, Pedro Sánchez visitou o continente em agosto de 2024, tendo passado por Mauritânia, Gâmbia e Senegal. Na ocasião, afirmou que a "migração não é um problema, mas, sim, uma necessidade" para a Espanha, o que contrasta com o alto número de migrantes barrados ao tentar ingressar no país.

Em maio de 2024, em anúncio conjunto, Espanha, Irlanda e Noruega declararam que reconhecerão o Estado da Palestina, a partir de 28 de maio, ao que Israel protestou, afirmando que aqueles países mandavam uma mensagem aos palestinos e ao mundo de que o terrorismo compensa. O governo espanhol afirmou que reconheceu o Estado palestino em razão da paz, da coerência e da justiça. Uma semana após o reconhecimento, a Espanha decidiu unir-se à África do Sul na ação contra Israel na Corte Internacional de Justiça (CIJ) por sua operação em Gaza. O processo alega que a ofensiva israelense em Gaza viola a convenção da ONU sobre genocídio de 1948, acusação que Israel rejeita com veemência. Pedro Sánchez pediu, em outubro de 2024, que a UE suspenda seu acordo de livre comércio com Israel.

Para os EUA, a Espanha é uma aliada indispensável. Com fundamento no Acordo de Cooperação em Defesa, os EUA têm acesso a várias bases espanholas, incluindo a base naval de Rota e a base aérea de Morón, centrais para o transporte de forças norte-americanas para o Oriente Médio. Em visita de Biden a Madri, em 2022, os dois países defenderam o aprofundamento da relação, sobretudo em temas de migração e exploração espacial.

Em setembro de 2024, o primeiro-ministro Sánchez visitou a China, onde realizou cúpula com o presidente Xi. Defendeu o estreitamento das relações comerciais entre os dois países, tendo participado de fórum empresarial. Também inaugurou sede do Instituto Cervantes.

No mesmo mês, a Espanha ofereceu asilo ao opositor venezuelano Edmundo González. A Câmara dos Deputados aprovou uma moção na qual reconhece González como legítimo presidente venezuelano a despeito da votação contrária do PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol) do primeiro ministro Pedro Sánchez. O governo Sánchez manteve a posição da UE, de exigir a publicação das atas de votação e não reconhecer a vitória de Maduro ou de seu rival, o que não impediu a Venezuela de convocar embaixadora na Espanha para consultas.

No que diz respeito a questões climáticas, em 2019, a Espanha sediou a 25ª Conferência das Partes (COP25, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), e, em 2022, lançou, junto com o presidente do Senegal, a Aliança Internacional para a Resiliência contra a Seca<sup>472</sup>, à qual aderiram 33 países e 24 organizações multilaterais. Em termos tecnológicos, o país organizou a Cúpula Interministerial da OCDE sobre Economia Digital e renovou o seu posto no Conselho da

---

<sup>471</sup> A Argélia é a maior fornecedora de gás natural da Espanha. O transporte dessa *commodity* é realizado por meio do duto submarino Medgaz, que liga diretamente os dois países.

<sup>472</sup> Lançada na COP27, a Aliança Internacional para a Resiliência contra a Seca representa uma plataforma colaborativa para impulsionar o engajamento político em relação ao combate contra a seca, tornando-o uma prioridade global em matéria de mobilização de recursos e de políticas nacionais de desenvolvimento e cooperação. O Brasil aderiu à iniciativa em 2024.

União Internacional de Telecomunicações (UIT). Além disso, receberá o 2Africa, o maior cabo submarino do mundo, que conectará África e Ásia com a Europa, bem como será sede do centro do GIGA, projeto da Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) e da UIT que busca conectar todas as escolas à *internet* até 2030.

A política externa espanhola também adota uma postura solidária, o que ficou claro com a doação de vacinas aos países latino-americanos durante a pandemia, e a defesa da facilitação de financiamento para países de renda média e baixa. Por meio do Fundo de Resiliência e Sustentabilidade do Fundo Monetário Internacional (FMI), a Espanha destinou 20% dos seus Direitos Especiais de Saque (DES) em favor de países com dificuldades de acesso a crédito. Ademais, lançou nova Lei de Cooperação para o Desenvolvimento, consagrando o objetivo de aumentar a ajuda oficial ao desenvolvimento para 0,7% da renda nacional bruta (RNB) até 2030.

Além disso, a Espanha tem-se destacado pela promoção de uma Política Externa Feminista (PEF), delineada no Plano de Ação 2023-2024, e colocada em prática por meio de ações como a inclusão do tema em viagens e visitas oficiais, a aplicação, nas embaixadas, de protocolos contra a violência de gênero, o aumento do número de embaixadoras mulheres e a nomeação de uma embaixadora especial para a questão.

### c) Catalunha

A Catalunha, que inclui importantes cidades como Barcelona, situa-se na extremidade leste da Espanha e abrange aproximadamente 15% da população do país. Seus habitantes, que se estima que tenham ocupado a região por volta do século XII, perderam sua autonomia após a Guerra de Sucessão Espanhola (1702-1714), que resultou na unificação do território espanhol sob o idioma castelhano. No século XIX, o movimento “*Renaixença*” buscou resgatar a identidade cultural e o idioma original dos catalães, inspirando demandas por independência. Durante a ditadura franquista, o governo restringiu a autonomia da região, proibindo, inclusive, o uso do idioma catalão. A Catalunha foi a primeira região a se industrializar na Espanha, sendo hoje uma das mais ricas do país. Entre seus habitantes, há a percepção de que a região paga muitos impostos e recebe poucas contrapartidas do governo central. Em uma pesquisa feita em 2019, aproximadamente 42% apoiavam a independência, enquanto 49% se opunham a ela. Os principais partidos nacionais, como o PP, o PSOE, o Vox e o Ciudadanos, são contrários à independência da região. O Podemos, por sua vez, apoia a realização de um referendo.

Em 2017, o governo regional da Catalunha realizou um referendo de independência sem o apoio do governo central espanhol e do Judiciário, que o consideraram ilegal, uma vez que a Constituição confere ampla autonomia para os territórios provinciais, mas afirma a “união indissolúvel da nação espanhola”. Nesse contexto, forças policiais enviadas pelo governo interromperam a votação e apreenderam as urnas, resultando em protestos e violência. No fim, organizadores estimaram que, embora 90% dos votos tenham sido favoráveis à independência, o comparecimento foi baixo, de apenas 42% da população. Apesar disso, Carles Puigdemont, o então presidente do território, declarou a independência da Catalunha, desfazendo-a logo depois, com a intenção de empreender um diálogo com o governo central. A falta de avanço no tema levou o Parlamento Catalão a fazer uma votação pela independência, que teve 70 membros a favor, 10 contra e 55 abstenções, e culminou com uma declaração unilateral de independência por parte do Parlamento. Diante desses eventos, o governo espanhol, presidido por Rajoy, acionou o Artigo 155 da Constituição, que suspendeu a autonomia da Catalunha, destituindo o seu presidente e o seu Legislativo, e convocou eleições antecipadas. O governo espanhol afirma que o voto de

independência foi ilegal, por ter violado a Constituição, por ter-se baseado em um referendo cujo processo de votação contou com várias irregularidades, e por ter contrariado ordens explícitas do Judiciário. Em 2019, a Suprema Corte espanhola condenou líderes separatistas por sedição e malversação de recursos públicos, sentenciando-os a pena entre nove e treze anos de prisão. O veredito levou a protestos em Barcelona e outras cidades catalãs, e a controvérsias entre os que veem os acusados como perseguidos políticos e outros que os veem como criminosos.

Sánchez tem apresentado uma postura mais conciliatória que a de seu predecessor, que se recusava a negociar com líderes separatistas. Em 2020, ele estabeleceu diálogo com o então presidente do governo catalão, Quim Torra, e, em 2021, perdoou nove presos envolvidos nos eventos de 2017. No mesmo sentido, em 2023, Sánchez fez acordo com o Juntos pela Catalunha, que permitirá, entre outras coisas, que Carles Puigdemont retorne do seu exílio na Bélgica. Ao mesmo tempo que o acordo promete estabelecer uma comissão que investigará a perseguição política contra separatistas, o que tem sido bastante criticado por membros do Judiciário, ele afirma que um possível novo referendo deverá ser convocado com base no Artigo 92 da Constituição, ou seja, por iniciativa do primeiro-ministro e com participação de todos os cidadãos – e não apenas os catalães –, o que resultaria, na prática, no fracasso do referendo. Ressalte-se, por fim, que a existência de uma maioria de esquerda na Corte Constitucional Espanhola afasta preocupações quanto a possíveis questionamentos judiciais contra a anistia.

A votação da controversa proposta de anistia foi, porém, rejeitada pelo Congresso espanhol (equivalente à Câmara dos Deputados) no fim de janeiro de 2024. Os deputados do Juntos pela Catalunha, que rejeitaram a proposta, argumentam que o projeto de lei não garante a descriminalização de todas as exceções à anistia relacionadas ao terrorismo, como confrontos com a polícia durante o referendo de independência da Catalunha em 2017. Além do caso de Puigdemont, alguns políticos do partido estão sob investigação judicial por alegados crimes relacionados a terrorismo. O projeto submetido novamente a votação em março, tendo sido aprovado, no Congresso, com 178 votos favoráveis e 172 contrários. Em maio, o texto foi rejeitado pelo Senado, controlado pelo PP, que, junto com o Vox (extrema direita), deu 149 votos contrários, enquanto o PSOE, outros partidos de esquerda, nacionalistas e independentistas bascos e catalães apoiaram a anistia, com 113 votos.

Em maio de 2024, os socialistas da Catalunha ganharam 42 das 135 cadeiras do parlamento regional, rompendo a maioria absoluta que os independentistas mantinham por mais de uma década. O crescimento dos socialistas pode ser uma resposta à política de aproximação de Sanchez com a região. No mesmo mês, o Congresso espanhol aprovou a polêmica lei de anistia, que beneficiará líderes separatistas como Puigdemont e Oriol Junqueras, do partido Esquerra Republicana. Sánchez e os líderes socialistas defendem que a lei de anistia apaziguará o conflito na sociedade catalã, fortemente dividida, mas os líderes do PP e do Vox denunciam a medida do governo como um acordo para que Sánchez permaneça no poder em troca de concessões aos separatistas catalães. Apesar dos protestos da direita espanhola, a lei foi promulgada em junho e entrou em vigor.

#### d) País Basco

O País Basco corresponde a uma região de mais de vinte mil quilômetros quadrados, situada no extremo norte da Espanha, onde vivem mais de três milhões de habitantes. Os bascos ocupam a península Ibérica há mais de cinco mil anos, e estão presentes, também, em parte do território francês, com o qual fazem fronteira. Durante a ditadura franquista, reprimiu-se qualquer

manifestação de independência por parte desse povo, o que contribuiu para o surgimento do Pátria Basca e Liberdade (*Euskadi Ta Askatasuna*, em basco, ou ETA), que passou a realizar violenta campanha em prol da independência, tendo matado aproximadamente 800 pessoas entre 1968 e 2010, sendo, por tal motivo, classificado como uma organização terrorista pelos governos de Espanha, França, Reino Unido e EUA e pela UE. Mais recentemente, o grupo foi enfraquecido pela prisão de líderes e declarou um cessar-fogo em 2011. Em 2017, o ETA se desarmou formalmente, entregando a localização de esconderijos de armas e, em 2018, anunciou sua dissolução oficial.

## IX. França

### a) Situação nacional

A França é país localizado na Europa Ocidental, com vários territórios ultramarinos, que incluem a Guiana Francesa, na América do Sul, e diversas ilhas nos oceanos Atlântico, Pacífico e Índico. A França é o maior país da União Europeia (UE) em área e o terceiro maior da Europa, atrás apenas da Rússia e da Ucrânia. Se incluídos os territórios ultramarinos, o território do país torna-se maior que o ucraniano, reunindo uma área de 640.687 km<sup>2</sup>, dividida em 18 regiões (cinco das quais situadas em territórios ultramarinos). A população francesa é de 68,4 milhões de habitantes em 2023; destes, 66,1 milhões vivem na França metropolitana. A capital da França é Paris, e a língua oficial, o francês.

A França é uma economia desenvolvida e industrializada, produzindo manufaturados de alta tecnologia, com destaque para a produção de carros e aviões, mas também é a principal potência agrícola do bloco europeu. Sua economia é a segunda maior da Zona do Euro e a sétima do mundo. O produto interno bruto (PIB) nominal francês foi de US\$ 3,14 trilhões em 2023. O setor de serviços, muito desenvolvido, corresponde à maior parte do PIB e emprega mais de 80% da população economicamente ativa, com destaque para o turismo: a França é o maior destino mundial.

Paris é também uma potência diplomática, a principal da UE. O país é o único membro da UE que integra os P5 no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o único nuclearmente armado e aquele que detém o maior contingente de forças armadas. A rede diplomática da França está entre as cinco maiores do mundo.

A França é uma república semipresidencialista, na qual há um primeiro-ministro como chefe de Governo. O presidente, eleito para um mandato de cinco anos com possibilidade de uma reeleição, é o chefe de Estado e detém competência primordial em política externa. Cabe ao presidente, entre outros poderes, nomear o primeiro-ministro e, por meio deste, os membros do Conselho de Ministros. O poder legislativo é formado por duas casas: o Senado, cujos membros são eleitos por voto indireto para mandatos de seis anos, e a Assembleia Nacional, formada por deputados eleitos em sistema distrital de dois turnos para mandatos de cinco anos, podendo ser dissolvida pelo presidente.

A vitória de Emmanuel Macron nas eleições de 2017 foi a primeira de um candidato não vinculado às tradicionais forças políticas na 5ª República. Sua reeleição em 2022 foi a primeira de um presidente francês em duas décadas. Também em 2022, foram realizadas eleições legislativas, nas quais a aliança governista perdeu maioria absoluta na Assembleia Nacional, uma situação que não se verificava desde 1988.

Sem maioria naquele órgão, o governo dificilmente conseguiria aprovar a reforma da previdência, uma promessa de campanha de Macron. Ainda assim, em janeiro de 2023, foi apresentado projeto de lei que, entre outras medidas, aumentava a idade de aposentadoria de 62 para 64 anos. As primeiras reações contrárias incluíram posição unida dos sindicatos, o que não ocorria há doze anos, e manifestações que reuniram mais de um milhão de cidadãos. Em fevereiro, enquanto avançavam os debates na Assembleia Nacional, a França foi palco de greves históricas. Sem ceder à pressão das ruas, o governo manteve-se firme na defesa da imprescindibilidade da reforma, sem a qual a previdência francesa se tornaria insustentável, dado o envelhecimento da população. Diante da falta de apoio necessário na Assembleia Nacional, o governo recorreu ao artigo 49.3 da Constituição francesa – que permite a aprovação de legislação diretamente pela

primeira-ministra, sem que seja votada no Legislativo. Foi assim que, em março de 2023, a administração de Macron aprovou a reforma. O procedimento adotado foi criticado como antidemocrático e insuflou as manifestações. Em abril, no entanto, o Conselho Constitucional do país atestou a validade do ato, encerrando a possibilidade de contestação da nova lei, ao menos judicialmente.

Em dezembro de 2023, foi aprovado, no Parlamento francês, o texto do projeto de lei que reforma, de forma mais restritiva, as leis de imigração na França, resultado de um compromisso entre a base de Macron e a oposição conservadora. A lei altera as regras para a concessão de benefícios sociais para não cidadãos e para o estabelecimento de quotas de migração.

Em janeiro de 2024, a primeira-ministra Élisabeth Borne foi substituída no cargo pelo então ministro da Educação, Gabriel Attal. Attal, de apenas 34 anos, é o primeiro primeiro-ministro assumidamente gay da França e o mais jovem a ocupar o cargo na história do país. Especula-se que a nomeação de Attal seja parte da estratégia de Macron de preparar um sucessor com alta popularidade, no contexto das eleições presidenciais de 2027.

Ainda em janeiro, agricultores franceses bloquearam estradas de acesso a Paris, para protestar contra um aumento dos custos de produção, além de cortes de subsídios ao setor, sob a alegação de necessidade de redução dos preços dos alimentos em meio à alta inflação. Os agricultores acusam o governo francês de não apoiar a subsistência e a renda da categoria, sob a pressão da concorrência do grande agronegócio e de importações estrangeiras, situação agravada pela guerra na Ucrânia, devido aos “corredores de solidariedade” que abriram o mercado europeu aos grãos ucranianos. Além disso, os agricultores receiam as consequências de eventual assinatura e implementação do Acordo de Parceria entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-UE. O recém-nomeado primeiro-ministro Attal prometeu isenção fiscal para combustíveis, simplificação da burocracia e maior celeridade nos pagamentos diretos da Política Agrícola Comum (PAC) da UE, da qual a França é a principal beneficiária, com € 9 bilhões por ano. No início de fevereiro, os principais grupos de agricultores franceses concordaram em suspender os bloqueios nas estradas, após novo anúncio de incremento de subsídios e redução das regulações para o setor agrícola feito por Attal, especialmente em relação ao uso de fertilizantes e à proteção contra a “competição injusta” causada por acordos de livre comércio.

Também em janeiro, o governo confirmou a implementação da controversa lei de imigração aprovada no mês anterior, apesar do veto, total ou parcial, do Tribunal Constitucional francês a mais de um terço das medidas da política. Mesmo sem as medidas rejeitadas, a nova lei acarretará duras restrições à imigração: por exemplo, a expulsão por tempo indeterminado de estrangeiros em situação regular, mesmo aqueles que residam na França há muito tempo ou que tenham vínculos familiares no país, em caso de condenação por crimes puníveis com três a cinco anos de prisão. Partidos de esquerda acusaram o presidente Macron de complacência com as exigências da extrema direita, em vista das eleições para o Parlamento Europeu, em junho.

No início de março de 2024, a França se tornou o primeiro país a assegurar o direito ao aborto em sua constituição. A medida, tomada em data próxima ao Dia Internacional da Mulher, ocorreu quase meio século depois da descriminalização da prática no país e foi impulsionada após a Suprema Corte dos Estados Unidos (EUA) ter revertido o reconhecimento desse direito a nível federal, em 2022.

Após o resultado favorável ao partido de extrema-direita Reunião Nacional (RN), de Marine Le Pen, nas eleições para o Parlamento Europeu, em junho de 2024, Macron dissolveu o

parlamento francês, segundo previsão na Constituição francesa<sup>473</sup>, e convocou novas eleições legislativas nos dias 30 de junho e 7 de julho. Em vista das novas eleições, o líder do partido conservador Os Republicanos, Eric Ciotti, foi destituído por ter defendido aliança com Marine Le Pen. A direita republicana francesa, dos ex-presidentes Jacques Chirac e Nicolas Sarkozy, jamais aceitou se associar ao partido de Le Pen. O RN, liderado por Jordan Bardella, venceu o primeiro turno das eleições francesas com 33% dos votos, enquanto a jovem aliança de esquerda Nova Frente Popular (NFP), que reuniu siglas da centro-esquerda à extrema esquerda, obteve cerca de 28%. A aposta do presidente Emmanuel Macron para capitalizar o medo da extrema direita não gerou entusiasmo para sua aliança *Ensemble*, que ficou em terceiro lugar com cerca de 21% dos votos. A participação eleitoral foi excepcionalmente alta, cerca de 59%, vinte pontos percentuais a mais do que a disputa em 2022.

Diante da expectativa de vitória da coalizão de Le Pen no segundo turno, uma frente republicana mobilizou-se para impedir que a extrema direita vencesse as eleições. O resultado foi a conquista pela NFP de 182 assentos no Parlamento, contra 168 assentos da coalizão Juntos, forças centristas ligadas a Macron, e apenas 143 assentos para o RN. A participação eleitoral no segundo turno superou 66%.

O novo legislativo francês é extremamente fragmentado: para garantir maioria, qualquer coalizão precisaria de, no mínimo, 289 cadeiras. Após o resultado, o primeiro-ministro Gabriel Attal pediu demissão, mas Macron solicitou que o correligionário voltasse atrás em seu pedido e permanecesse no cargo a fim de garantir a estabilidade do país, enquanto Paris se prepara para sediar os Jogos Olímpicos. Em julho, o presidente Emmanuel Macron rejeitou a indicação de Lucie Castets ao cargo de premiê pelo bloco de esquerda.

Macron nomeou, em setembro, o ex-ministro e ex-negociador do Brexit Michel Barnier, representante da direita tradicional, como primeiro-ministro. A nomeação suscitou críticas, particularmente de Melenchon, que acusou Macron de "roubar as eleições", e foi seguida de protestos no país. No mês seguinte, a NFP apresentou uma moção de desconfiança para derrubar o governo, que não foi aprovada em razão da abstenção do RN. Em dezembro, entretanto, o Parlamento da França aprovou por 331 votos de um total de 577 parlamentares uma moção de desconfiança contra Barnier, em razão da tentativa do primeiro-ministro de tentar impor, lançando mão de prerrogativas constitucionais, a aprovação de uma proposta de lei de financiamento, que compreende aumento de impostos e corte de gastos, inclusive em matéria de aposentadorias. A moção contou com apoio dos dois extremos do espectro político. Como consequência, Barnier apresentou a sua renúncia. Barnier, que estava no poder desde setembro, tornou-se o primeiro-ministro com o mandato mais curto da história do país. Nenhum governo era deposto em um voto de desconfiança na França desde 1962. O presidente Macron afirmou que os extremos políticos se uniram em uma frente anti-republicana e preferiram a desordem. Macron também garantiu que não renunciaria.

Em meados de dezembro, Macron anunciou François Bayrou como o novo escolhido para ocupar o cargo de primeiro-ministro. Bayrou já foi candidato a presidente três vezes, serviu como ministro da Educação nos anos 1990 e foi brevemente ministro da Justiça em 2017, no início do

---

<sup>473</sup> A dissolução é uma ferramenta legislativa pensada para permitir ao presidente da República tirar a França de uma crise institucional, por exemplo, quando há incompatibilidade entre a maioria presidencial e a maioria parlamentar. Também pode servir como um referendo disfarçado, para verificar a confiança dos eleitores no presidente em exercício. Essa possibilidade está prevista no artigo 12 da Constituição francesa, e já havia sido posta em prática cinco vezes, entre 1962 e 1997. Em termos concretos, equivale à antecipação das eleições legislativas de 2027 para 2024.



governo Macron, tendo renunciado em razão de escândalos de fraude, dos quais foi inocentando posteriormente.

## b) Política externa

### i. Características gerais da política externa da França sob Emmanuel Macron

Na comparação com mandatos anteriores<sup>474</sup>, analistas franceses apontam que a política externa perdeu espaço relativo, devido às frequentes e intensas crises políticas internas que demandaram atenção do presidente, bem como à influência da cultura gerencial do presidente sobre sua concepção diplomática. No plano externo, eventos como a pandemia de COVID-19, a retirada dos EUA do Afeganistão e a guerra na Ucrânia afetaram os rumos da diplomacia francesa. Nesse contexto, a política externa de Macron concentrou-se em um “exterior essencial”: Europa comunitária, EUA, Rússia, Mediterrâneo, África (sobretudo o Sahel) e Ásia (sobretudo o Indo-Pacífico), deixando de lado a América do Sul e conduzindo política externa no Oriente Médio considerada “reativa” por analistas franceses. Nesse contexto, a política externa da França sob Emmanuel Macron delimitou cinco eixos prioritários:

- 1) recuperação do papel francês de “potência de equilíbrio”;
- 2) construção de uma soberania europeia;
- 3) renovação das parcerias com o Mediterrâneo e a África;
- 4) diplomacia multilateral de provimento de bens comuns; e
- 5) renovação profunda dos métodos da diplomacia francesa.

Quanto ao quinto eixo, o governo Macron tem promovido uma reforma da alta burocracia do serviço público francês, o que inclui o corpo diplomático, o corpo de conselheiros de negócios estrangeiros e o corpo de ministros plenipotenciários. Segundo o decreto de 16 de abril de 2022, essas funções passam a fazer parte do corpo de administradores do Estado, ao lado de outras funções. O corpo de secretários de negócios estrangeiros e de adidos de sistemas de informação e de comunicação, postos iniciais da carreira diplomática, foram mantidos. Segundo o governo francês, uma vez que os temas das relações internacionais são cada vez mais amplos e complexos, é necessário que o serviço diplomático possa dispor de profissionais com formações diversas. Os críticos da proposta alertam para os prejuízos à ação diplomática francesa, pois os outros funcionários não teriam a experiência e o treinamento específico necessário ao *métier*. Outros apontam o interesse de reduzir o corporativismo do serviço público, os conflitos entre o presidente e o Quai d’Orsay na condução da política externa – Macron considera que a burocracia freou sua aproximação com a Rússia, por exemplo – e a tentativa frustrada de nomear um aliado para o consulado em Los Angeles como motivadores dessa reforma.

### ii. União Europeia, OTAN, países europeus e Rússia

Macron, que pode ser considerado o presidente francês mais europeísta da história, assumiu a presidência no contexto do pós-referendo do *Brexit* e da eleição de Donald Trump nos EUA, portanto, em um momento conturbado da UE e das relações transatlânticas. Em setembro de 2017, em discurso proferido na Sorbonne, Macron defendeu a refundação de uma Europa unida, soberana

---

<sup>474</sup> Recentemente, François Hollande (2012-2017); também se destacam as políticas externas de François Mitterrand (1981-1995) e Charles de Gaulle (1959-1969).

e democrática. Uma Europa unida seria marcada por uma solidariedade concreta por meio da convergência social e fiscal, tendo a cultura e os valores europeus como elementos de coesão do continente. Uma Europa soberana é aquela capaz de garantir sua segurança em todas as dimensões. Nesse aspecto, Macron defende a ampliação das capacidades militares da Europa, para aumentar sua autonomia estratégica. A França apoiou o aprofundamento da Política Europeia de Segurança Comum (PESC), com o estabelecimento da Cooperação Estruturada Permanente (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO) em julho de 2017. Na visão francesa, a Europa precisa ser capaz não apenas de lidar com ameaças em seu território, como ameaças terroristas, mas também em seu entorno próximo, que inclui o Mediterrâneo, o norte da África e o Oriente Médio. Migrações, ameaças cibernéticas, desenvolvimento sustentável e crescimento econômico fazem parte das questões consideradas relevantes para a soberania europeia, pois segundo Macron não há diplomacia forte, sem uma economia que a sustente. Uma Europa democrática seria fundada em valores democráticos inegociáveis, com convenções democráticas aprovadas pelos seus cidadãos. No contexto da pandemia, a necessidade de coordenação das políticas de saúde ficou evidente, e a política comum de vacinação impulsionada por Macron é considerada um sucesso de sua diplomacia.

No primeiro semestre de 2022, a França ocupou a presidência do Conselho da UE. O país priorizou os temas digitais, a ideia de soberania europeia e o meio ambiente, o que se reflete em suas realizações, entre as quais destacam-se a lei de mercados digitais da UE; a lei de serviços digitais da UE; o desenvolvimento da Bússola Estratégica da UE (março de 2022), cuja ideia havia sido lançada na presidência alemã; o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, na sigla em inglês) e o estabelecimento de um salário mínimo europeu. A presidência francesa conseguiu ainda o compromisso europeu de redução de 55% das emissões até 2030, a proibição de venda de veículos a combustão até 2035 e € 59 bilhões para o apoio à transição verde, além de instrumentos para combater a importação de desmatamento e outras medidas ambientais.

Macron propôs a Comunidade Política Europeia (CPE), em maio de 2022, na Conferência sobre o Futuro da Europa, mas a proposta encontrou forte resistência. Segundo os analistas, a proposta poderia ter sido acolhida de imediato se Macron tivesse consultado previamente os parceiros europeus, em vez de anunciar a iniciativa em discurso em Estrasburgo. Esse é apenas um exemplo de uma série de fracassos que poderiam ser evitados se Macron utilizasse métodos mais tradicionais da diplomacia. Em junho de 2022, Macron detalhou a proposta e esclareceu que a CPE não era uma forma de alargamento da UE, mas, sim, um mecanismo complementar de concertação política da Europa. Em outubro de 2022, a primeira reunião CPE ocorreu em Praga, na Tchêquia. A segunda reunião da CPE ocorreu em junho de 2023, na Moldávia, com a presença de 45 países. A terceira foi realizada em Granada, em outubro de 2023.

Após a invasão da Ucrânia, durante a presidência francesa do bloco, a UE une-se e aplica sanções coordenadas contra a Rússia e Belarus, como o embargo ao petróleo russo, o bloqueio de reservas internacionais russas e a exclusão dos bancos russos do SWIFT. A UE acolheu mais de sete milhões de refugiados ucranianos e ofereceu mais de € 3 bilhões em ajuda humanitária. A Agenda de Versalhes, adotada em março de 2022, estabelece medidas para fortalecimento da soberania europeia, como fortalecer as capacidades militares europeias, eliminar a dependência energética em relação à Rússia e melhorar a independência estratégica de matérias primas, semicondutores, saúde e alimentação. Além disso, também durante a presidência francesa, Ucrânia e Moldávia receberam o *status* de candidatas à acessão à UE.

Quanto às relações com a Alemanha, a parceria franco-alemã está na origem da UE, portanto seria impossível o fortalecimento do bloco sem o fortalecimento dessa relação. Macron

busca revitalizar as relações com a Alemanha desde o início de seu mandato, porém divergências na leitura do contexto internacional dificultam a plena convergência entre os dois países. Além disso, a postura voluntarista, assertiva e autocentrada do presidente francês, que age muitas vezes de forma disruptiva e sem consultar os parceiros da UE, gera atritos com o governo alemão. Até a invasão da Ucrânia, no início de 2022, a Alemanha hesitava em adotar a retórica francesa de autonomia estratégica ou soberania europeia, preferindo manter-se associada ao sistema de defesa dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em relação à arquitetura econômica e financeira da UE, a Alemanha adota tradicional postura de austeridade, enquanto a França favorecia políticas expansionistas; contudo após a pandemia de COVID-19, Berlim concordou com um grande plano de recuperação europeu e com a mutualização de parte das dívidas dos países da UE, medidas que eram defendidas por Paris.

Em 2019, França e Alemanha assinaram o Tratado de Aachen ou Aix-la-Chapelle para aprofundar a cooperação em política externa, de segurança e na UE. O Tratado de Aix-la-Chapelle complementa as iniciativas de cooperação e coordenação do Tratado do Eliseu<sup>475</sup>, assinado em 1963. O texto de Aix-la-Chapelle estabelece uma série de projetos prioritários, entre os quais: a cooperação aprofundada no CSNU, que contou com a presença dos dois países no biênio 2019-2020; o estabelecimento de nove institutos culturais franco-alemães no mundo, inclusive um no Rio de Janeiro; o aumento dos programas de mobilidade e a melhoria da conexão, sobretudo ferroviária, entre os dois países. Ademais, o tratado prevê a criação de uma assembleia parlamentar franco-alemã, com 50 deputados de cada país, e o reforço na cooperação e concertação dos dois países em matéria de política externa e segurança comum e da União Econômica e Monetária.

No contexto da aplicação de sanções à Rússia, a Alemanha, inicialmente, resistiu ao embargo ao petróleo russo, enquanto a França criticava a manutenção do projeto Nord Stream 2 e a crescente dependência energética da Europa em relação à Rússia.

Quanto às relações com outros países europeus, França assinou, em novembro de 2021, o Tratado de Quirinal com a Itália, estabelecendo novo marco de amizade entre os dois países, após episódios de desinteligência, como a visita de representantes do movimento italiano Cinco Estrelas aos “Coletes Amarelos” franceses. Depois de uma deterioração da relação com a ascensão de Meloni ao poder na Itália, Macron recebeu a primeira-ministra italiana em Paris, em junho de 2023 com o objetivo de “trabalhar juntos” apesar das “controvérsias”, inclusive sobre o tema da migração. As relações com o Reino Unido foram marcadas pela postura assertiva de Macron nas negociações do *Brexit* e pela crise do AUKUS, que Macron considerou um “golpe pelas costas”. Entretanto, a França mantém parceria com o Reino Unido na área de defesa, considerando que o intercâmbio com os britânicos é essencial para manutenção do complexo industrial militar francês. Em março de 2023, Macron recebeu, em Paris, o primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, para a primeira cúpula franco-britânica em cinco anos. Entre os principais temas do encontro, estiveram a guerra na Ucrânia, questões relacionadas à imigração irregular (em especial no canal da Mancha), trocas comerciais e mudança do clima. Também era esperada para o mesmo mês a visita do rei Carlos III, do Reino Unido, que acabou adiada em razão dos protestos contra a reforma da previdência de Macron, adotada à revelia da maioria parlamentar. Ainda na Europa, a França aproximou-se da Grécia e do Chipre, como forma de resistir ao avanço turco no Mediterrâneo

---

<sup>475</sup> O Tratado do Eliseu, assinado por Konrad Adenauer e Charles de Gaulle, em 1963, selou a reconciliação entre França e Alemanha (Occidental) e previa encontros regulares entre os ministros dos setores de defesa, educação e juventude. O tratado estabeleceu consultas prévias em temas de política externa, intercâmbios e ações conjuntas em temas de defesa, e propôs a convergência dos sistemas de ensino, inclusive com o ensino de alemão na França e de francês na Alemanha.

Oriental. A empresa francesa Total obteve licença para explorar gás natural nos campos marítimos da Grécia, e esta comprou 18 caças Rafale franceses. Em setembro de 2024, Macron visitou a Sérvia, onde anunciou que o país balcânico comprará 12 caças Rafale.

Para Macron, a OTAN é apenas um dos componentes de sua política de segurança e defesa. A França considera que a OTAN é uma organização de defesa militar, desacoplando-a da Aliança transatlântica, que seria uma união de caráter político. Em novembro de 2019, Macron declarou a “morte cerebral” da OTAN, diante dos sinais de fraqueza e paralisia da organização. O conflito entre os interesses dos membros da OTAN e da Turquia em diversos conflitos (Síria, Líbia, Cáucaso) e bloqueio húngaro às relações da OTAN com a Ucrânia são exemplos dessas fissuras. A França criticava o excessivo foco na ameaça russa e tentava destacar a urgência do combate ao terrorismo. As críticas de Macron irritaram os EUA e demais membros da organização, porém levaram ao estabelecimento de um grupo de *experts* que produziu, em 2020, um relatório com 130 recomendações para o fortalecimento da OTAN.

A invasão da Ucrânia altera o substrato da política francesa. Por um lado, corrobora a necessidade de rearmamento e de fortalecimento do sistema de defesa europeus, mas por outro, enfraquece a retórica de soberania europeia ao revitalizar a OTAN. Por isso, a política de defesa e segurança francesa considera a soberania europeia complementar à OTAN. Os críticos à ideia de soberania europeia argumentam que a UE ou outro arranjo de segurança europeu não teria a mesma agilidade e o poderio que a OTAN liderada pelos EUA, que são capazes de mobilizar recursos e consensos de forma mais efetiva do que qualquer país europeu. Segundo o governo Macron, contudo, a ideia de soberania europeia não busca a autonomia europeia para resistir à competição entre EUA e China: a soberania europeia seria um instrumento para que a Europa pudesse engajar-se em igualdade com os EUA frente ao desafio geopolítico chinês.

Uma consequência imediata da invasão russa à Ucrânia para a política de defesa da França foi o anúncio feito por Macron, em janeiro de 2023, de que, no período entre 2024 e 2030, o orçamento das Forças Armadas francesas chegará a € 400 bilhões. O orçamento do período anterior, de 2019 a 2025, previa a alocação de € 295 bilhões.

Nas relações com a Rússia, desde o início de seu mandato, Macron buscou dialogar com Vladimir Putin, pois considera que a segurança da Europa depende de um entendimento com a Rússia, tomada como parte da civilização europeia. Em 2017, Macron recebeu Putin no Palácio de Versalhes, poucos dias após a cúpula da OTAN e, em 2019, em Brégançon, pouco antes da cúpula do G7 em Biarritz. Esses encontros foram criticados pelos aliados da França, que consideraram essas iniciativas individuais apenas uma tentativa de alavancar a influência francesa. A aproximação com a Rússia foi materializada na reintrodução do mecanismo 2+2 e da criação de treze grupos de trabalhos temáticos em setembro de 2020. A França argumenta que uma aproximação com a Rússia era uma forma de evitar uma aliança russo-chinesa, porém os críticos notam que a UE é incapaz de oferecer uma alternativa suficientemente robusta e atraente para afastar a Rússia da China. Para a Alemanha, que sob Merkel liderava as relações entre Europa e Rússia, a postura da França está mais interessada em um desacoplamento em relação aos EUA. Para alguns analistas, a aproximação francesa à Rússia estaria relacionada aos interesses no mercado russo de armamentos e de energia, além de alguma sinergia em ações na África e no Oriente Médio.

Macron esforçou-se para evitar a guerra na Ucrânia, sem sucesso, sendo acusado de apaziguamento em relação a Putin. A aproximação com a Rússia, no entanto, não impediu a França de criticar o país eurasiático. A França não se opôs às sanções contra a Rússia; apoiou a oposição bielorrussa, contra os interesses de Moscou; e apoia a Ucrânia, inclusive com o envio de

equipamento militar. A França defende a integridade territorial da Ucrânia, porém considera que Ucrânia e Rússia devem negociar um acordo de paz, já que não vislumbra uma solução militar aceitável para o conflito. Em fevereiro de 2024, durante visita do presidente Zelensky, a França assinou um acordo com a Ucrânia, com duração de dez anos, pelo qual Paris compromete-se a fornecer até € 3 bilhões em ajuda militar adicional para Kiev<sup>476</sup>. No fim daquele mês, em conferência de líderes europeus em apoio à Ucrânia, em Paris, Macron disse não descartar a hipótese de envio de tropas terrestres europeias à Ucrânia. Outros líderes, como Scholz e Tusk, negaram essa possibilidade, e Putin declarou que, caso isso ocorresse, a Rússia poderia recorrer a armas nucleares.

Em 5 de junho de 2024, a França celebrou os 80 anos do Desembarque dos Aliados nas praias da Normandia, com a presença de vários líderes internacionais, incluindo o estadunidense Joe Biden, o rei Charles III e o primeiro-ministro canadense Justin Trudeau. Também foram convidados os líderes das antigas potências rivais do Eixo, o chanceler alemão Olaf Scholz e o presidente italiano Sergio Mattarella, bem como o chefe de Estado ucraniano, Volodimir Zelensky, mas não o presidente russo, Vladimir Putin. Macron, para quem a ofensiva russa representa uma ameaça existencial para a Europa, espera que a comemoração do desembarque aliado também sirva para expressar o apoio das potências ocidentais à Ucrânia.

### iii. Estados Unidos

Inicialmente, Macron tentou manter bom relacionamento com os EUA, considerando que as relações transatlânticas são um dos elementos da política de defesa e segurança francesa, mas as ações de Trump, que reforçou a competição estratégica com a China, retirou seu país do Acordo de Paris e do Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) e retirou repentinamente tropas do norte da Síria, demonstraram o desengajamento dos EUA da Europa. A postura estadunidense reforçou a política francesa de promoção de uma soberania europeia. Nesse sentido, a França promoveu iniciativas de defesa no âmbito da UE, como a PESCO, e fora dela, como a Iniciativa de Intervenção Europeia (EI2)<sup>477</sup>. EUA e Alemanha criticaram essa ação francesa argumentando que a França estava duplicando a estrutura da OTAN. Apesar dessas divergências, França e EUA continuaram a cooperar, principalmente no combate ao terrorismo no Sahel e no Golfo Pérsico.

Do ponto de vista comercial, Trump impôs tarifas sobre produtos franceses e ressentiu-se do projeto de tributação das *big techs* ou GAFAM.

Com a eleição de Biden, as relações entre França e EUA melhoraram, apesar de certa prioridade conferida pelo novo presidente estadunidense às relações com Londres e Berlim<sup>478</sup>. Em encontro à margem da Cúpula do G20 de 2021, Macron e Biden declararam sua “determinação de fortalecer a cooperação bilateral e transatlântica”. A vice-presidente Kamala Harris, esteve na

---

<sup>476</sup> O acordo prevê “o fornecimento de assistência global à Ucrânia” para “restaurar sua integridade territorial dentro de suas fronteiras internacionalmente reconhecidas”, “dissuasão ativa e medidas a serem tomadas diante de qualquer nova agressão” da Rússia, bem como “apoio” à adesão de Kiev à UE e à “interoperabilidade com a OTAN”.

<sup>477</sup> A EI2 tem como principal objetivo a criação de uma cultura estratégica compartilhada entre seus membros, por meio da convergência na percepção de riscos e ameaças e, desta forma, contribuir para mobilização mais efetiva nos âmbitos da OTAN, da UE, da ONU ou de qualquer outra iniciativa militar *ad hoc*. Proposta inicialmente em 2017 pelo presidente francês Emmanuel Macron, reuniu 9 membros em 2018 e conta, em 2022, com 13 membros. A EI2 não prevê a criação de corpo militar permanente nem de contingente de resposta rápida.

<sup>478</sup> O Reino Unido aderiu prontamente à agenda anti-China dos EUA, enquanto o peso econômico da Alemanha impede que os EUA a negligenciem.

França em novembro de 2022, onde mencionou o “início de uma nova era” nas relações bilaterais. No mês seguinte ocorreu a visita de Estado de Macron aos EUA, a primeira recebida pela atual administração de Washington, algo interpretado como um sinal de deferência. Ainda assim, a visita iniciou-se sob tensões em relação à Lei de Redução da Inflação, considerada protecionista pelos europeus por oferecer subsídios às indústrias verdes. Em uma coletiva de imprensa, Biden declarou que poderá repensar esses subsídios e que jamais teve intenção de excluir a Europa do mercado norte-americano. A declaração conjunta apresenta uma extensa agenda de cooperação e convergência entre os dois países, com destaque para temas de segurança (aliança transatlântica, Ucrânia, Indo-Pacífico, África, Oriente Médio, desarmamento, não proliferação e dissuasão nuclear, ciberespaço e desinformação), economia e finanças, espaço, energia, clima e biodiversidade, saúde global e segurança alimentar, democracia e direitos humanos, parcerias educacionais e científicas. A amplitude de temas e as variadas instâncias de cooperação são sinal de uma reaproximação após a crise dos submarinos (AUKUS).

No contexto das comemorações dos 80 anos do Dia D, em junho, Macron recebeu Biden em Paris para uma visita de Estado, na qual os dois presidentes adotaram mapa do caminho franco-americano.

#### iv. Multilateralismo

A política externa de Macron busca valorizar e reforçar o multilateralismo. A França é ciente de que sua influência no mundo diminui com o acirramento da competição estratégica entre China e EUA. Assim, a arena multilateral é um espaço em que a França pode exercer maior influência com base no que resta de seu diferencial de poder: arsenal nuclear, assento permanente no CSNU, influência cultural, atratividade econômica, turismo etc.

Ao lado da Alemanha, a França lançou, em setembro de 2019, a Aliança pelo Multilateralismo, uma rede informal de países com o objetivo de proteger as instituições internacionais, de impulsionar iniciativas políticas em áreas carentes de governança efetiva e de avançar reformas das instituições internacionais, sem renunciar aos princípios e valores fundamentais do multilateralismo. A Aliança reconhece a Organização das Nações Unidas (ONU) como elemento central do multilateralismo e tem-se reunido às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e de outras reuniões da ONU. A Aliança articula-se em torno de iniciativas concretas como o reforço ao respeito ao Direito Internacional Humanitário, o Chamado de Paris para Confiança e Segurança no Ciberespaço<sup>479</sup>, a Parceria Internacional para a Informação

---

<sup>479</sup> O Chamado de Paris para Confiança e Segurança no Ciberespaço foi lançado em novembro de 2018 com o objetivo de impulsionar iniciativas de regulamentação de questões emergentes com a contribuição de Estados, empresas e entidades da sociedade civil organizada. A iniciativa conta com a participação de 81 países, 390 organizações e membros da sociedade civil e mais de 700 empresas privadas.

e a Democracia<sup>480</sup>, a Iniciativa Gênero no Centro<sup>481</sup>, a Iniciativa Clima e Segurança<sup>482</sup> e os Onze Princípios sobre Sistemas de Armas Autônomas Letais (LAWS, na sigla em inglês)<sup>483</sup>.

#### v. Ásia e Indo-Pacífico

O Indo-Pacífico é prioritário para a política externa da França, país que se autoproclama uma “nação indo-pacífica” em função de suas possessões ultramarinas. Mais de 1,6 milhão de cidadãos franceses vivem nos territórios ultramarinos do Indo-Pacífico: Reunião, Maiote, Nova Caledônia, Polinésia Francesa, Wallis e Futuna e as Terras Austrais e Antárticas Francesas (TAAF), onde também se encontram sete mil soldados. Mais de 90% da zona econômica exclusiva (ZEE) francesa, a segunda maior do mundo, encontram-se no Indo-Pacífico. O projeto francês elege a UE como principal aliada para defesa de interesses comuns e construção de parcerias na região. No Sudeste Asiático, a França tem três parceiros estratégicos: Indonésia, Singapura e Vietnã<sup>484</sup>. A política externa de Macron também aprofundou a parceria de desenvolvimento com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Nesse contexto, a crise diplomática do anúncio do AUKUS significou, para a França, não apenas a perda de uma venda de mais de US\$ 60 bilhões, mas também o questionamento de sua capacidade bélica e de sua pretendida posição de segunda potência militar do Ocidente nessa região de interesse estratégico<sup>485</sup>.

No Indo-Pacífico, a estratégia francesa, lançada por Macron em 2018 e atualizada em 2022, desdobra-se em quatro pilares:

- 1) segurança e defesa;
- 2) economia, infraestrutura e conectividade;
- 3) multilateralismo eficaz e primado do direito; e
- 4) mudança do clima, gestão dos oceanos, proteção da biodiversidade e transição energética.

Nas relações com a China, Macron adota a definição da UE quanto à China como “ao mesmo tempo, parceira, concorrente e rival sistêmica”. No Indo-Pacífico, a expansão chinesa é percebida pela França como uma ameaça, à qual Paris responde reforçando sua rede de alianças e parcerias na região e buscando promover a cooperação multilateral de modo a afirmar o primado do Direito Internacional. Desde sua primeira visita de Estado à China, em 2018, Macron buscou

---

<sup>480</sup> A Parceria Internacional para a Informação e a Democracia foi lançada em setembro de 2019, em Nova York, como um compromisso dos países signatários de promover arcabouço regulatória internacional e doméstico que encorajem a liberdade de opinião e expressão e o acesso a informações confiáveis. A Parceria também convida os agentes de mídia a respeitarem os princípios de transparência, responsabilidade, neutralidade e os direitos humanos.

<sup>481</sup> A Iniciativa Gênero no Centro foi lançada em julho de 2019 com o objetivo de apoiar países em desenvolvimento a reforçarem a igualdade de gênero em seus sistemas educacionais, especialmente melhorando o acesso de meninas à educação.

<sup>482</sup> A Iniciativa Clima e Segurança é uma declaração, adotada em setembro de 2019 pelo Grupo de Amigos de Clima e Segurança, que pede que o secretário-geral da ONU produza relatórios semestrais sobre a situação climática em cada região, para que os países possam-se prevenir de conflitos relacionados ao clima.

<sup>483</sup> Os Onze Princípios sobre LAWS é uma declaração preparada conjuntamente por França e Alemanha sobre a implementação da Convenção da ONU sobre Certas Armas Convencionais de 1980 (CCAC), que se assenta em onze princípios sobre sistemas de armas letais autônomas, entre os quais: 1) Direito Internacional Humanitário é aplicável a esses sistemas; 2) um ser humano sempre deve ser responsável pela decisão de usar esses sistemas; 3) os Estados devem verificar a legalidade de novas armas ainda na fase de projeto.

<sup>484</sup> Em outubro de 2024, em visita do presidente To Lam à França, os dois países acordaram elevar seu relacionamento ao status de Parceria Estratégica Integral.

<sup>485</sup> Para mais detalhes sobre o Indo-Pacífico, ver seção específica no capítulo 5.

reciprocidade e pragmatismo nas relações bilaterais. Em março de 2019, Macron declara o fim do “tempo da ingenuidade europeia” nas relações com a China, à margem de reunião do Conselho Europeu, e confere dimensão europeia à sua política externa chinesa, convidando Merkel e Juncker durante a visita de estado de Xi Jinping à França. Durante a pandemia de COVID-19, a “diplomacia da vacina” da China foi duramente criticada na França. Em 2020, o embaixador da China na França foi convocado pelo Quai d’Orsay, que expressou insatisfação quanto a conteúdo inapropriado publicado nos canais de comunicação oficiais a representação chinesa na França. No segundo mandato de Macron, no final de 2022, em reunião entre Macron e Xi Jinping à margem da Cúpula do G20 na Indonésia, seguida de contatos entre os ministros de Relações Exteriores Catherine Colonna e Wang Yi, as partes manifestaram interesse em retomar o intercâmbio humano e desenvolver a parceria estratégica global.

Como pontos positivos, no plano comercial, em 2019, chegou ao fim o embargo chinês, que estava em vigor desde 2001, às importações de carne bovina francesa, de modo que as exportações agropecuárias francesas à China aumentaram cerca de 18%. No mesmo ano, na declaração conjunta “Apelo de Pequim à Conservação da Biodiversidade e ao Combate à Mudança do Clima”, os dois líderes reafirmaram apoio ao Acordo de Paris e pediram aos países desenvolvidos que invistam € 90 bilhões, até 2025, para combater a mudança do clima. Em 2020, as exportações francesas para a China sofreram queda de 16%, compensada por aumento de 37% em 2021, segundo dados do Ministério da Economia. No âmbito da cooperação espacial entre França e China, foram lançados o satélite oceanográfico sino-francês (CFOSat) em 2018 e o satélite de pesquisa astrofísica *Space Variable Objects Monitor* (SVOM) em 2022. No plano da cooperação cultural, em 2021 foi realizada a 15ª edição do festival *Croisements*, com 78 exposições e apresentações de artistas franceses e chineses em 14 cidades da China. 2024 será o ano do turismo cultural entre a França e a China.

Como desafios, apesar do aumento das exportações em 2021, também tem aumentado o déficit comercial da França com a China, que perdura há 50 anos e, atualmente, é o maior déficit bilateral francês: € 39,6 bilhões em 2021, € 38,9 bilhões em 2020 e € 32,3 bilhões em 2019. As relações francesas com Taiwan causam atrito entre França e China. Por esse motivo, têm apresentado inconsistências durante o governo Macron, como a ausência de menções a Taiwan em documentos oficiais como o Livro Branco *Stratégie Asie-Océanie 2030* e a *Stratégie française dans l’Indo-Pacifique*, embora Taiwan seja um importante parceiro de cooperação da França nos campos econômico, científico e cultural. Em 2019, a China protestou veementemente contra a passagem da fragata francesa Vendémiaire no estreito de Taiwan, embora navios militares franceses passem por essa rota marítima todos os anos como parte da política francesa de afirmação do direito à liberdade de navegação, à luz da Convenção de Montego Bay. Em 2020, a China exortou a França a suspender as vendas de armas a Taiwan, “sob pena de prejudicar as relações sino-francesas”; no mesmo ano, Paris anunciou a abertura de segunda representação taiwanesa na França. Por meio de declarações oficiais, tanto no plano europeu quanto no plano internacional, a França expressa regularmente suas preocupações quanto aos direitos humanos na China, com ênfase nas questões da pena de morte, liberdade de expressão, religião e consciência e na situação no Tibete e Xinjiang. No governo Macron, essa política se intensificou em 2021, com a imposição de sanções pela França a quatro indivíduos e uma entidade, à luz do novo regime transversal de medidas restritivas europeias para violações graves dos direitos humanos. No mesmo ano, a França apresentou, em nome de 43 Estados, uma declaração conjunta sobre a situação dos direitos humanos em Xinjiang no Terceiro Comitê da AGNU.



Em abril de 2023, em paralelo a uma visita de Ursula von der Leyen, o presidente Macron realizou uma viagem à China. Dois tópicos dominaram a agenda: a guerra na Ucrânia e as relações UE-China. A visita, no entanto, não produziu resultados concretos em nenhuma das questões. Em entrevista concedida em seu avião a repórteres do *Les Echos* e do *Politico*, durante seu retorno à França, Macron afirmou que a Europa deveria ser a terceira grande potência na ordem mundial, juntamente com os EUA e a China. Acrescentou que a Europa não deveria ser arrastada para um confronto entre EUA e China sobre Taiwan e que o grande risco que a Europa enfrenta é que seja apanhada em crises que não são suas, o que a impediria de construir sua autonomia estratégica, justamente num momento em que havia desenvolvido uma maior autonomia desde a pandemia de COVID-19. Ademais, o presidente francês também enfatizou os riscos para a Europa da Lei de Redução da Inflação dos EUA, um plano de subsídio verde de US\$ 369 bilhões, e da dependência excessiva do dólar. Os comentários desencadearam uma grande quantidade de reações negativas, entre elas, uma declaração da aliança parlamentar multipartidária internacional *Inter-Parliamentary Alliance on China* (IPAC), assinada por três eurodeputados, por quinze deputados de legislaturas nacionais de países da UE, inclusive um deputado do próprio partido do presidente francês, e por treze parlamentares do Reino Unido, que observou que as respostas de Macron teriam sido particularmente inoportunas, em meio a exercícios militares em andamento pelos militares chineses no estreito de Taiwan. Houve reações negativas igualmente nos EUA, especialmente entre políticos do Partido Republicano.

Em maio de 2024, foi a vez de o presidente francês receber seu homólogo chinês, Xi Jinping, que não fazia uma visita à Europa há cinco anos. Novamente, a agenda do encontro bilateral concentrou-se em dois aspectos: comércio e segurança. No âmbito comercial, a França deseja aumentar o acesso de suas exportações agrícolas ao mercado chinês e melhorar a proteção dos direitos de propriedade intelectual da indústria de cosméticos francesa na China. Na agenda de segurança, Macron reiterou o pedido de que a China pare de exportar bens de uso dual para a Rússia.

Nas relações com o Japão, a política externa de Macron dá continuidade à “parceria de exceção” franco-japonesa, caracterizada por diálogo político estreito e cooperação estruturada, em contexto de preocupações compartilhadas quanto à expansão militar da China e à ameaça representada pela Coreia do Norte<sup>486</sup>. Em 2018, foram celebrados os 160 anos das relações bilaterais. Em 2019, em visita oficial ao Japão, o reforço da cooperação franco-japonesa no Indo-Pacífico foi o principal objetivo do programa adotado para cooperação em quatro frentes: segurança marítima; clima, meio ambiente e biodiversidade; infraestrutura de qualidade e saúde. Em setembro de 2019, em Nouméa, ocorreu a primeira edição do Diálogo Marítimo Global Franco-Japonês. A agenda também inclui projetos comuns da *Agence française du Développement* (AFD) e *Japan International Cooperation Agency* (JICA), que adotaram memorando conjunto de cooperação em junho de 2019.

A cooperação militar entre os dois países se aprofundou no governo Macron com acordo de apoio logístico mútuo (ACSA, na sigla em francês), em vigor em 2019, além de projeto de cooperação para o desenvolvimento de sonares e *drones* submarinos detectores de minas, em parceria entre as empresas Thales e Mitsubishi, assinado em 2021. No domínio espacial, dois acordos foram firmados em 2017 para aprofundamento da cooperação bilateral em vigilância do espaço. Os dois países também participam regularmente de diversos exercícios militares conjuntos. Em 2021, pela primeira vez, militares franceses participaram de exercícios navais e terrestres no Japão, com tropas locais, o que suscitou reprimendas da China.

---

<sup>486</sup> A França e a Estônia são os únicos países europeus que não têm relações diplomáticas com a Coreia do Norte.

Em julho de 2023, o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, foi o convidado das cerimônias de comemoração da Queda da Bastilha, no contexto do aniversário de 25 anos da parceria estratégica entre Índia e França. Durante a visita ao país europeu, os principais temas na agenda bilateral foram defesa, tecnologia e energias limpas. Foram assinados treze documentos bilaterais, em temas como cooperação institucional, cooperação espacial, cooperação científica e cooperação energética. O principal anúncio foi o de que a Índia comprará 26 caças Rafale Marine e três submarinos militares da classe Scorpene da Dassault and Naval Group da França. Tratou-se da quarta visita de Modi à França, enquanto Macron esteve na Índia apenas uma vez, em visita de Estado em 2018.

Em janeiro de 2024, Macron foi o convidado de honra para a cerimônia do Dia da República, após a desistência de Biden. Macron foi o sexto presidente francês a receber o convite de honra na principal data comemorativa indiana, e o quarto desde 1998. Durante a visita, o presidente francês anunciou um acordo entre o grupo indiano Tata e a empresa europeia Airbus, que tem importante participação francesa, para produzir helicópteros e um avião de transporte militar na Índia. Os principais temas debatidos pelos dois líderes durante a visita foram cooperação espacial, energia nuclear civil, energia solar, inclusão digital, proteção dos oceanos e fim da poluição por plásticos e combate ao terrorismo sob todas as suas formas. Macron saudou a proposta da Índia de acolher a 33ª Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) em 2028 e expressou o apoio da França à candidatura indiana à Agência Internacional de Energia (AIE), além de reiterar o apoio francês à candidatura indiana a um assento permanente no CSNU. Modi saudou a apresentação oficial da candidatura da França para a próxima copresidência da Coligação para Infraestruturas Resilientes a Desastres (CDRI). A França saudou a adesão indiana à iniciativa europeia Mercator, que visa a replicar virtualmente os oceanos e poder estudá-los melhor, inclusive no que tange a aspectos de impactos da mudança do clima. Ambos ressaltaram o papel crucial da parceria bilateral para um Indo-Pacífico livre, aberto, inclusivo, seguro e pacífico, especialmente no campo da defesa e segurança, e concordaram em intensificar a sua cooperação na região sudoeste do oceano Índico, na sequência das missões conjuntas de vigilância marítima realizadas em 2020 e 2022 a partir da ilha da Reunião. Macron e Modi assinaram memorando de entendimento entre as agências espaciais nacionais NewSpace India Limited e a Arianespace, para parceria em lançamento de satélites, e declaração de intenções sobre cooperação espacial em defesa. Ambos condenaram veementemente o ataque terrorista contra Israel em 7 de outubro de 2023, expressaram a sua solidariedade ao povo israelita e pediram respeito ao direito humanitário internacional e um cessar-fogo humanitário, para criar condições para prestar ajuda às populações afetadas na Faixa de Gaza.

## vi. África

A França vem promovendo ajustes na sua política externa para a África, visando uma aproximação duradoura entre as sociedades e priorizando ações que beneficiem de forma equilibrada ambos os lados. Sintomático desse ajuste foram o fim da operação Barkhane no Sahel e a redução da presença militar francesa no continente, o incremento na ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês) destinada à África e a doação de vacinas no contexto

da pandemia. Outrossim, Paris reconheceu sua responsabilidade no genocídio em Ruanda<sup>487</sup> e estabeleceu uma comissão de historiadores para perscrutar a sua atuação na guerra de independência da Argélia.

Para mais detalhes, ver a seção sobre potências tradicionais ocidentais e não tradicionais eurasiáticas na África, no tópico sobre África mais adiante neste capítulo.

#### vii. Oriente Médio e Turquia

A política externa do início do primeiro mandato de Macron não correspondeu aos ideais de política global e independente da França no Oriente Médio, na tradição de de Gaulle e Mitterrand, apregoados durante a campanha. Em um primeiro momento, Macron buscou concertar posições com Donald Trump, em detrimento de posições tradicionais da política externa francesa. O alinhamento *de facto* de Paris com o unilateralismo de Washington teve, contudo, efeitos negativos para a preservação do papel da França como interlocutor ocidental com o Irã e o apoio à estabilidade no Iraque, objetivos prioritários para a diplomacia francesa. Em 2018, aparecem, em pronunciamentos do ministro Jean-Yves Le Drian, inflexões como a promessa de reconhecimento da Palestina “no momento oportuno” e o apelo às autoridades palestinas para que se abstivessem de atos unilaterais que violassem o Direito Internacional; porém, em 2019, três tentativas de Macron de negociação com o Irã a respeito da questão nuclear fracassaram, em larga medida, devido ao alinhamento francês às posições de Trump quanto ao JCPOA. Além disso, em 2019 e 2020, ao mesmo tempo que condenava a guerra no Iêmen como uma “guerra suja”, a França continuou a vender armamentos à Arábia Saudita e aos Emirados Árabes Unidos (EAU), respectivamente, segundo e quinto maiores importadores de material bélico francês, apesar de fartas evidências de que esses armamentos de destinavam a uso contra o Iêmen, em contradição com a postura de defesa dos direitos humanos.

Em 2020, Macron realiza sua primeira visita oficial ao Iraque, reiterando o apoio francês à soberania iraquiana e à luta contra os jihadistas. No mesmo ano, produtos franceses são retirados de supermercados nos países árabes em repúdio a declarações de Macron sobre o modelo francês de laicidade<sup>488</sup>, percebidas como ofensivas ao islã não apenas no mundo árabe, mas também pela imprensa ocidental.

Em agosto de 2021, na esteira da retirada dos EUA dos Afeganistão, é realizada a Conferência de Bagdá, iniciativa iraquiana, em parceria com a França, com o objetivo de combater o Estado Islâmico no Iraque, preservar a estabilidade e reconstruir o país. O evento reuniu os países vizinhos do Iraque (Kuwait, Irã, Turquia, Jordânia, Síria e Arábia Saudita). Macron foi o único chefe de Estado ocidental presente. No mesmo ano, Macron realiza visita de Estado aos países do Golfo, EAU, Catar e Arábia Saudita, na qual reafirma o papel da França na cooperação para a construção da paz e da estabilidade no Oriente Médio e firma parceria estratégica e militar histórica

---

<sup>487</sup> Na semana de recordação dos trinta anos do trágico evento, em abril de 2024, o presidente Macron afirmou que a França poderia, juntamente a seus aliados ocidentais e africanos, ter detido o genocídio, mas “não teve a vontade de fazer isso”. Por muito tempo, as autoridades ruandesas acusaram a França, que mantinha estreitas relações com o regime hutu do presidente Juvénal Habyarimana, de “cumplicidade” no genocídio.

<sup>488</sup> Em 2020, foram perpetrados três ataques jihadistas na França: um ataque a facadas no final de setembro que deixou duas pessoas feridas perto das antigas instalações do semanário Charlie Hebdo, a decapitação em 16 de outubro do professor de história e geografia Samuel Paty, que havia usado charges do profeta Maomé publicadas pelo Charlie Hebdo em sala de aula, e, ainda em outubro, um ataque a facadas que deixou três mortos em uma basílica de Nice. Nesse contexto, Macron defendeu o direito à liberdade de expressão na França, inclusive à caricatura, que não seria mudado porque “choca pessoas de outras partes do mundo”.

com os EAU no combate ao terrorismo. Nessa viagem, Macron se encontrou com o príncipe herdeiro saudita, Mohammed bin Salman, sendo o primeiro chefe de Estado ocidental a fazê-lo após o assassinato de Jamal Khashoggi em 2018.

Em dezembro de 2022, é realizada a Conferência de Bagdá II, na Jordânia, reunindo o Iraque, seus vizinhos, os países do Golfo, o Egito e a França, para ajudar a reconstrução do Iraque após cerca de duas décadas de guerra, por meio do reforço das instituições estatais e do desenvolvimento da economia do país. As ações supracitadas indicam uma crescente aproximação da França com países do Golfo em anos recentes.

Nas relações com a Turquia, Macron buscou dar continuidade às relações bilaterais relativamente tranquilas do governo de François Hollande; porém, divergências quanto a interesses na África, no Oriente Médio, no Mediterrâneo e no Cáucaso causaram fortes tensões, degenerando em antagonismo pessoal entre os presidentes Macron e Recep Tayyip Erdogan. Na Síria, Erdogan considera terroristas os curdos do Rojava, apoiados pela França; em 2019, a França condenou a ofensiva turca contra os curdos aliados do Ocidente no nordeste da Síria e congelou as vendas de armas à Turquia. No mesmo ano, a Turquia protestou contra a proibição de porte de acessórios religiosos em escolas francesas.

Em 2020, ano em que a Turquia se tornou o principal aliado militar do GNA/GNU, o grave incidente naval da fragata Courbet opôs as marinhas de guerra francesa e turca na costa da Líbia. A Turquia acusa as tentativas de mediação diplomática francesas de servirem de apoio indireto a Haftar. A França também apoia a Grécia e Chipre nas disputas de águas territoriais com a Turquia. No mesmo ano, visitas de Macron ao Líbano e ao Iraque, acompanhadas de propostas de cooperação, são chamadas por Erdogan de manifestações do “neocolonialismo francês”. Quando eclode, ainda em 2020, o conflito armado no Cáucaso pelo controle da região de Nagorno-Karabakh, França e Turquia estão em lados opostos: a Armênia é apoiada pela França, e o Azerbaijão, pela Turquia.

No contexto do conflito entre Israel e Hamas, a França sugeriu a criação de uma coalizão para enfrentar o Hamas. O país também realizou uma conferência humanitária internacional sobre Gaza, em novembro, almejando mobilizar recursos voltados para a ajuda humanitária àquele território. No fim de fevereiro, Macron repudiou veementemente o ataque do exército israelense durante distribuição de ajuda humanitária; o chanceler francês, Stéphane Séjourné, afirmou que não poderia haver dois pesos e duas medidas na reação da França frente a atrocidades em Gaza. A França também tem atuado nos esforços de mediação de cessar-fogo. Em fevereiro de 2024, após a imposição de medidas análogas pelos EUA e pelo Reino Unido, a França impôs sanções administrativas contra 28 colonos israelitas extremistas culpados de violência contra civis palestinos na Cisjordânia. Em outubro de 2024, Macron afirmou que Israel deveria recordar-se que foi criado em razão de uma “decisão da ONU” e defendeu um embargo contra as armas usadas por Israel em Gaza. Netanyahu retrucou, afirmando que Israel não se originou de uma decisão da ONU, mas, sim, da vitória alcançada na guerra de independência por combatentes heroicos, incluindo muitos sobreviventes do Holocausto, inclusive do regime de Vichy na França”. Ademais, o premiê israelense comunicou Macron, por telefone, que não apoia um cessar-fogo unilateral no combate contra o Hezbollah no Líbano. Macron rebateu uma fala de Netanyahu de que o conflito no Oriente Médio era uma guerra da civilização contra a barbárie, insinuando que Israel estaria semeando a barbárie.

Em fevereiro de 2024, a França celebrou uma parceria estratégica com o Catar, que concordou em investir € 10 bilhões em *startups* e fundos de investimento na França, entre 2024 e

2030. Os recursos serão direcionados a setores estratégicos, como transição energética, semicondutores, aeroespacial, inteligência artificial, saúde e cultura.

Em julho de 2024, o Ministério da Educação da Turquia ameaçou fechar as escolas francesas em território turco, caso não se integrem plenamente ao sistema educacional turco.

#### viii. América Latina

Sob Macron, a América do Sul foi relegada ao segundo plano, apesar da presença física da França no continente<sup>489</sup>. A baixa prioridade é evidenciada pela inexistência de um secretário de Estado, conselheiro de Estado ou mesmo conselheiro diplomático exclusivamente encarregado das relações com a América do Sul. Das 188 visitas presidenciais feitas por Macron até janeiro de 2023, apenas uma teve como destino um país da América do Sul: a Argentina, em 2018, no contexto da Cúpula do G20. No início de seu mandato, Macron recebeu em Paris os presidentes da Guatemala, do Peru, da Colômbia (2017), do México (2017), do Haiti (2017) e da Argentina (2018). O ministro Jean-Yves Le Drian, primeiro titular do Ministério dos Negócios Estrangeiros no governo Macron, recebeu suas contrapartes colombiana (2017), brasileira (2017 e 2019), venezuelana (2017), argentina (2018), mexicana (2018) e cubana (2018). Outros encontros ocorreram à margem de cúpulas, como a do G20. Le Drian visitou Colômbia e Cuba em 2018, Brasil e Chile em 2019, México em 2019 e 2021 e Costa Rica em 2021. A ministra Catherine Colonna, atual titular dos Negócios Estrangeiros, não visitou nenhum país da região até janeiro de 2023, quando, finalmente, em fevereiro, visitou o Brasil, encontrando-se com o chanceler Mauro Vieira, o que complementa a série de manifestações que sinaliza o novo momento bilateral com a mudança de governo no Brasil: o presidente Macron parabenizou Lula pela eleição para novo mandato presidencial no dia 30 de outubro de 2022, manifestou interesse em relançar a parceria estratégica e declarou que realizará visita oficial ao Brasil em 2023; em janeiro de 2023, houve a visita do ministro do Comércio Exterior, Olivier Becht, para a posse de Lula, e no final do mesmo mês, o chefe de Estado brasileiro recebeu telefonema do presidente Emmanuel Macron. Em fevereiro de 2024, em sua primeira viagem à América Latina, o ministro Stéphane Séjourné foi recebido por Milei e pela chefe da diplomacia argentina, Diana Mondino. Ele defendeu a possibilidade de diálogo construtivo e cooperação com a América Latina independentemente do acordo comercial entre a UE e o MERCOSUL, ao qual Paris se opõe. Em março, Macron visitou o Brasil.

A relativa escassez de iniciativas políticas contrasta com o dinamismo e a variedade da cooperação econômica, educativa, científica e cultural, além da cooperação em segurança e defesa com vários países da região. Duas exceções, no entanto, merecem destaque: as relações com o México e com a Argentina. A França e o México mantêm parceria estratégica no âmbito da qual mais de cem acordos foram firmados. Já com a Argentina, destaca-se o apoio francês à renegociação das dívidas argentinas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Clube de Paris. O presidente Fernández manteve quatro encontros com Macron em Paris entre 2020 e 2022, sendo o mais recente em novembro de 2022. Nessa ocasião, foi mencionada a “grande comunhão de perspectivas e valores” entre os países. Em novembro de 2024, no contexto de sua viagem para a Cúpula do G20, o presidente Macron passou pela Argentina, onde se encontrou com o presidente Milei. No Brasil, manteve alguns encontros bilaterais, como com a presidente mexicana Claudia Sheinbaum, quando trataram do aprofundamento da parceria nos campos da

---

<sup>489</sup> A Guiana Francesa é o maior departamento ultramarino francês, e a fronteira com o Brasil, de 730 km de extensão, é a maior fronteira terrestre francesa.

transição energética, conectividade, comércio, proteção ambiental e promoção da igualdade entre homens e mulheres. No início de seu mandato, Macron se envolveu na campanha para promover transição de regime para a democracia na Venezuela. Paris reconheceu Juan Guaidó como presidente interino em fevereiro de 2019, mas mudou sua postura quando o político deixou a presidência da Assembleia venezuelana. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Fórum da Paz de Paris, foi o encontro dos negociadores do governo e da oposição venezuelanos, realizado graças ao empenho pessoal dos presidentes Macron e Fernández. No mesmo mês, representantes de Maduro e sua oposição, inclusive o próprio Guaidó, assinaram um acordo na Cidade do México para a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana. A França não rompeu relações com a Venezuela em nenhum momento, mantendo aberta a sua embaixada em Caracas.

O principal tema de interesse da França na região, a defesa do meio ambiente, acarretou tensões, em especial, com o ex-presidente Jair Bolsonaro. Em 2019, Macron declarou que a França se opunha ao tratado de livre comércio entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a UE, devido à violação dos compromissos ambientais do Brasil à luz do Acordo de Paris; no mesmo ano, na reunião do G7 de Biarritz, Macron tomou a iniciativa de disponibilizar um fundo de defesa e reflorestamento da Amazônia. Bolsonaro protestou contra a decisão, tomada sem consulta às autoridades brasileiras e cancelou de última hora um encontro oficial com Jean-Yves Le Drian, que se encontrava no Brasil.

Em novembro de 2024, agricultores franceses protestaram contra o acordo com o MERCOSUL em frente ao Parlamento da UE em Estrasburgo. Em Paris, a Câmara e o Senado rechaçaram, por resolução proposta pelo governo, a assinatura do acordo, tendo questionado a qualidade da carne brasileira e o cumprimento dos requisitos sanitários europeus. Macron afirmou que o acordo seria inaceitável. Em paralelo, o CEO do Carrefour anunciou decisão de não vender carnes produzidas no MERCOSUL, tendo retrocedido após uma campanha de fornecedores e consumidores contra as lojas do grupo no Brasil. Em dezembro, no contexto da conclusão do Acordo de Parceria MERCOSUL-UE, o gabinete do presidente francês declarou que o texto acordado é “inaceitável”.

#### ix. Discurso na AGNU em 2024

O presidente Emmanuel Macron afirmou que a Organização das Nações Unidas enfrenta a maior convergência de crises em sua existência e destacou a importância da unidade entre as nações para enfrentar desafios globais comuns como guerras, mudança do clima e desigualdades. Reforçou a necessidade de restaurar a confiança e o respeito entre os povos e defendeu a proteção dos civis e trabalhadores humanitários em todos os conflitos. Macron abordou o respeito à integridade territorial e à soberania dos Estados, condenou a invasão da Ucrânia pela Rússia, afirmou que continuará fornecendo equipamentos para sua defesa e pugnou por uma paz justa e duradoura. Sobre Gaza, reconheceu o direito de Israel à legítima defesa, pediu um cessar-fogo imediato, a libertação dos reféns e a entrada de ajuda humanitária e destacou a importância da solução de dois Estados. Mencionou, igualmente a situação no Líbano, a questão do financiamento ambiental, os oceanos e a inteligência artificial. Enfatizou a necessidade de reforma nas instituições internacionais, incluindo bancos multilaterais, instituições financeiras e Conselho de Segurança da ONU, com a inclusão do Brasil como membro permanente e a reforma dos métodos de trabalho dos órgãos. Defendeu um multilateralismo forte como ferramenta para promover desenvolvimento e combater desigualdades.

x. Discurso na AGNU em 2023

Catherine Colonna, ministra para a Europa e Assuntos Exteriores da França, enfatizou a importância do respeito aos princípios internacionais, especialmente diante da guerra da Rússia na Ucrânia, destacando que as transgressões na Ucrânia também afetam países mais vulneráveis. Nesse contexto, pediu pela solidariedade redobrada da comunidade internacional, indicando que a França apoia o trabalho do Programa Mundial de Alimentos e a iniciativa de exportação de grãos ucranianos. Em 2022, o país tornou-se o quarto maior doador mundial na luta contra a fome, beneficiando diversos países. Além disso, a França contribuiu para recapitalizar o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. Colonna abordou a questão dos direitos humanos, especialmente das mulheres no Afeganistão sob o regime talibã. Ela também reconheceu o sacrifício dos “Capacetes Azuis” e dos trabalhadores humanitários. Sobre clima e meio ambiente, instou a uma urgente ação coletiva para lidar com potenciais desastres. Nessa toada, destacou a importância da formalização de acordos, como o Protocolo de Montreal, o Acordo de Paris e o Acordo para a Biodiversidade Além da Jurisdição Nacional (BBNJ, na sigla em inglês). Por meio do comprometimento coletivo, considerou que será possível alcançar os objetivos do Marco Global Kunming-Montreal da Diversidade Biológica e demandou urgentemente um acordo para a eliminação da poluição por plásticos. No cenário dos conflitos internacionais, mencionou a necessidade de garantir direitos em Nagorno-Karabakh e pediu pelo fim dos ataques ao território armênio. Na África, expressou confiança nas soluções regionais, oferecendo apoio às organizações regionais. Na reconstrução do Oriente Médio, ressaltou o apoio francês ao diálogo e cooperação, anunciando a participação na Conferência de Bagdá para Cooperação e Parceria, um fórum único de diálogo sobre a integração econômica e a estabilidade regional.

xi. Discurso na AGNU em 2022

Em seu discurso, o presidente Emmanuel Macron condenou a ocupação russa da Ucrânia e alertou para os riscos da divisão entre os países. Afirmou que tem dialogado com Putin em busca de uma solução pacífica para o conflito e que aqueles que tem optado por não se posicionar estariam cometendo um erro histórico, apoiando, mesmo que implicitamente, a causa do novo imperialismo. Quanto à crise alimentar, afirmou que a França dobrou as suas contribuições para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e que tem trabalhado para escoar trigo ucraniano em direção à Somália. No que diz respeito à mudança do clima, defendeu que o carvão deve ser erradicado, e que a China e outras grandes potências precisam tomar decisões mais firmes na próxima COP. Ademais, encorajou a formação de coalizões com o fim de desenvolver novas soluções em energia, e a solidariedade em relação aos países mais vulneráveis. Acrescentou, por fim, que CSNU precisa ser reformado, de modo a torná-lo mais representativo e restringir o uso do veto em casos de crimes de destruição em massa, e que os países devem cooperar, sem divisões, pelo futuro do planeta e pelo fim da desigualdade.

xi. Discurso na AGNU em 2021

O ministro para Europa e Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian, iniciou seu discurso lembrando os princípios da Carta das Nações Unidas, para, em seguida, focar-se nas responsabilidades: de manter a paz e a segurança internacionais, enfatizando o papel da França no

Indo-Pacífico, no combate ao terrorismo e na transição de poder na Líbia, condenando também o programa nuclear iraniano e ressaltando o papel do direito internacional na segurança global; de enfrentar a pandemia de COVID-19, enfatizando as necessidades da imunização global e da recuperação econômica; de combater a crise climática, buscando neutralidade de carbono até 2050 e preservando a biodiversidade. Le Drian enfatizou, finalmente, a promoção do multilateralismo, da regulação da *internet* e da taxação de multinacionais.

### c) Organização Internacional da Francofonia (OIF)

#### i. Antecedentes

Concebida para propiciar a cooperação multilateral cultural e educativa com base na língua compartilhada, a Francofonia evoluiu para a dimensão política e social, buscando soluções para os grandes desafios contemporâneos: desenvolvimento sustentável, inclusão digital, paridade de gênero e inserção profissional dos jovens, entre outros. Essa evolução passou pela criação de várias instituições na década de 1960, aprimoradas nas décadas seguintes para pôr a língua francesa ao serviço do desenvolvimento e do diálogo das civilizações, segundo a filosofia dos pais fundadores da Francofonia institucionalizada: Léopold Senghor, ex-presidente do Senegal, e suas contrapartes Habib Bourguiba (Tunísia), e Hamani Diori (Nigéria).

Em 1960, foi criada a primeira instituição intergovernamental francófona com a Conferência dos Ministros da Educação (Confemen, na sigla em francês), com quinze países-membros. No ano seguinte, é fundada a Associação de Universidades de Língua Francesa, que em 1999 se torna a Agência Universitária da Francofonia (AUF). A Associação dos Parlamentares de Língua Francesa, lançada em 1967, torna-se a Assembleia Parlamentar da Francofonia (APF) em 1997. A segunda conferência ministerial permanente da Francofonia, a Conferência dos Ministros da Juventude e dos Esportes (Conféjes, na sigla em francês), é estabelecida em 1969.

#### ii. Criação, estrutura e membros da OIF

Em 1970, é fundada em Niamey a Agência de Cooperação Cultural e Técnica (ACCT), com 21 países-membros, que, em 1998, se torna a Agência Intergovernamental da Francofonia (AIG) e, em 2005, a Organização Internacional da Francofonia (OIF). A serviço de uma comunidade linguística de 327 milhões de falantes em 2023, a estrutura institucional dedicada à promoção do francês e à implementação da cooperação política, educacional, econômica e cultural nos 88 Estados e territórios membros plenos (56), observadores (32) e associados (5) foi estabelecida pela Carta da Francofonia, em 1997.

A Carta da Francofonia estabelece três instâncias: a Cúpula da Francofonia, a Conferência Ministerial da Francofonia (CMF) e o Conselho Permanente da Francofonia (CPF). A principal instância é a cúpula, que se reúne a cada dois anos em um dos países-membros e é presidida pelo anfitrião até a cúpula seguinte. A cúpula define orientações estratégicas para cada década, dispõe sobre acesso a novos membros plenos ou observadores e países associados e elege o secretário-geral (SG). A CMF, instância decisória composta por ministros representantes de cada membro, reúne-se anualmente e garante a continuidade política da OIF. O CPF é responsável pela preparação da cúpula e pelo monitoramento do cumprimento dos compromissos assumidos, sob a autoridade da CMF.





digitais e ao comércio. Entre os principais projetos para o decênio 2020-2030, destacam-se o fundo *La Francophonie avec Elles*, para financiamento de projetos em prol da proteção contra a violência de gênero e da educação e capacitação de mulheres e meninas, e as missões econômicas e comerciais para incentivar comércio e investimentos.

#### v. A política externa francesa e a Francofonia

A manutenção do francês como língua internacional é um objetivo fundamental de política externa para a França, tanto como *rayonnement* (projeção de *soft power*) quanto como preservação positiva dos vínculos identitários, culturais e políticos com domínios e territórios ultramarinos (DOM-TOM, na sigla em francês) e ex-colônias. Para a política externa francesa, a Francofonia (com “F” maiúsculo) representa um valioso espaço de cooperação. A OIF tem sede em Paris, e a França é o principal contribuinte para os orçamentos da OIF e dos operadores da Francofonia. A Comissão Mista França-Francofonia constitui o mecanismo de reuniões regulares entre a França e as estruturas da Francofonia.

O compromisso da França com a língua francesa está registrado na Estratégia Internacional para a Língua Francesa e o Plurilinguismo, traçada pelo presidente Emmanuel Macron em 2018. Essa estratégia pretende devolver à língua francesa o seu lugar e o seu papel no mundo, respeitando simultaneamente o multilinguismo, a fim de torná-lo um trunfo na globalização. Na rede internacional de instituições de ensino mantidas pela França, destacam-se 93 Institutos Franceses multidisciplinares e 832 Alianças Francesas em 131 países, que acolhem cerca de 500 mil alunos por ano. Além disso, a esfera de influência da língua francesa e da experiência francófona no plano multilateral também abrange o plano político nos fóruns de negociação e de decisão, nos mercados internacionais e no desenvolvimento de normas internacionais. O francês é, por exemplo uma das seis línguas oficiais de trabalho das Nações Unidas.

No plano econômico, a área francófona é um espaço de oportunidades com uma demografia extremamente dinâmica: até 2070, a população francófona poderá atingir 750 milhões de habitantes. O espaço econômico francófono constitui uma oportunidade para a França em termos de diversificação de fluxos e deve constituir um espaço privilegiado de cooperação, inovação e mobilidade para a cooperação econômica e digital tanto numa perspectiva Norte-Sul como Sul-Sul. Nesse sentido, na CMF de 2020, foi adotada a Estratégia Econômica para a Francofonia 2020-2025. Na sequência, por iniciativa do Movimento de Empresas Francesas (MEDEF, na sigla em francês), realizou-se, em 2021, o primeiro Encontro de Empresários Francófonos, na presença de mais de 600 líderes empresariais de cerca de trinta países. Nesse evento, 27 empregadores francófonos assinaram a “Declaração de Paris sobre o fortalecimento da Francofonia econômica”. Como seguimento, a Aliança dos Empregadores Francófonos foi lançada em 2022, em Túnis, para acelerar e sustentar o comércio e as parcerias comerciais entre os países de língua francesa.

#### vi. Desafios para a francofonia no século XXI

Em contexto global marcado pela emergência de novos equilíbrios geopolíticos, pelo ressurgimento do nacionalismo e por uma tendência ao unilateralismo, a Francofonia prioriza o direito, a cooperação e a solidariedade. Comprometida desde as suas origens com a diversidade cultural e linguística, a Francofonia tem na língua francesa o vetor de sua atuação contra o risco de uniformização das culturas devido à globalização e em prol do desenvolvimento sustentável e do combate à desinformação. Convencida do papel determinante da cultura para o

desenvolvimento sustentável, a Francofonia persegue vários objetivos: encorajar a emergência de um verdadeiro mercado para os produtos culturais, que ofereça oportunidades para os jovens, por meio da profissionalização dos setores, em particular nos países africanos de língua francesa, apoiar a implementação de políticas favorável à diversidade de expressões e, por fim, promover o diálogo das culturas.

É justamente nos países africanos de língua francesa, contudo, que a Francofonia vem perdendo espaço devido a um crescente sentimento antifrancês, associado ao anticolonialismo e ao repúdio do tratamento dispensado aos migrantes africanos na França e na Europa. Nesse contexto, a influência francesa é percebida como neocolonial e designada pelo polêmico termo *Françafrique*. Além da tradicional concorrência da língua inglesa, nas principais capitais africanas, inclusive de membros da Francofonia, os Institutos Franceses competem com instituições análogas chinesas, russas e turcas cada vez mais numerosas, em contexto de redução da participação das empresas francesas nos mercados africanos. Em sua 18ª viagem ao continente africano, em 2023, o presidente Macron, visitou Angola, Gabão, República do Congo e República Democrática do Congo (RDC), com o objetivo de reformular as bases da política africanista da França. Apesar da intenção, o mandatário francês foi recebido por pequenos protestos que ecoam o crescente sentimento antifrancês em partes da África francófona, reforçado pela retirada da presença militar francesa no Sahel a partir de 2022. Em 2023, o francês deixou de ser a língua oficial do Mali, ao amparo da nova Constituição adotada em referendo por maioria esmagadora (96,91% dos votos), e também deixou de ser a língua utilizada pela administração pública no Marrocos.

## X. Itália

### a) Política interna

#### i. Aspectos estruturais e característicos

A Itália é uma república parlamentar unitária e democrática. O país está dividido em vinte regiões, sendo que cinco têm estatuto especial de autonomia, o que lhes permite que formular legislações que versem sob questões locais.

Há um chefe de Estado, o presidente<sup>490,491</sup>, e um chefe de governo, o primeiro-ministro, líder do Conselho de Ministros<sup>492</sup>. Atualmente, Sergio Mattarella é o presidente, e Giorgia Meloni<sup>493</sup> é a primeira-ministra. É função do presidente nomear o presidente do Conselho de Ministros, considerando a capacidade do nomeado de vencer o voto de confiança do Parlamento. O presidente pode dissolver o Parlamento, a pedido do governo ou por iniciativa própria, segundo determinados requisitos. O primeiro-ministro desempenha funções exclusivamente de governo. Todo novo governo precisa ganhar o voto de confiança das duas casas do Parlamento, e, se a qualquer tempo, o governo perder a confiança destas casas, sua renúncia será necessária. As tensões e as desavenças nas coalizões formadas por dois ou mais partidos para compor o governo têm sido a causa da maioria das renúncias.

Por sua vez, o Parlamento é bicameral, pois há, de um lado, a Câmara dos Deputados<sup>494</sup>; de outro, o Senado<sup>495</sup>. Os deputados são eleitos<sup>496</sup> em um sistema de representação proporcional (2/3) e uninominal (1/3). Já os senadores podem ser eleitos de duas formas: 1) por meio do sistema proporcional (a maioria deles é eleita dessa maneira) e 2) por meio de nomeações para cargos vitalícios<sup>497</sup>. As eleições ocorrem a cada cinco anos, ou sempre que houver a dissolução do Parlamento, como aconteceu em 2022.

Ainda, há o Poder Judiciário, cujo órgão máximo é a Corte Constitucional<sup>498</sup>, responsável pela guarda da Constituição<sup>499</sup>, vigente desde 1948 e com regras de emenda bastante rígidas.

---

<sup>490</sup> O mandato presidencial tem sete anos de duração, com possibilidade de reeleição. Sergio Mattarella foi eleito pela primeira vez em 2015, para um mandato que durou até 2022 e, hoje, está em seu segundo mandato (2022-2029).

<sup>491</sup> O presidente é eleito por meio de um colégio eleitoral composto por membros das duas casas do Parlamento e por três representantes de cada uma das vinte regiões do país. É necessária uma maioria de dois terços para eleger o Presidente, com o intuito de garantir que esse seja aceito por uma porção suficientemente grande da população e dos pares políticos.

<sup>492</sup> O primeiro-ministro é nomeado pelo Presidente, após consulta a políticos eminentes e líderes partidários, considerando sua capacidade de ganhar o voto de confiança do Parlamento.

<sup>493</sup> Giorgia Meloni é a primeira mulher nomeada para o cargo de presidente do Conselho de Ministros.

<sup>494</sup> Há 400 deputados eleitos.

<sup>495</sup> Há 200 senadores, a maioria deles é eleita.

<sup>496</sup> O voto na Itália é facultativo e, a partir dos 18 anos, os italianos podem votar. O comparecimento às urnas é elevado, usualmente atinge mais de 80% nas eleições parlamentares.

<sup>497</sup> Atualmente, há seis senadores vitalícios nomeados (“*senatoria a vita*”). Esses senadores podem ser nomeados por duas razões: 1) por serem ex-presidentes da República e 2) por nomeação do presidente, por méritos fora do comum.

<sup>498</sup> A Corte Constitucional é composta por quinze juízes, para um mandato de nove anos, sem reeleição. Desses quinze, cinco são nomeados pelo Presidente da República, cinco são eleitos pelo Parlamento e cinco são eleitos por juízes de outras cortes.

<sup>499</sup> É interessante notar que a Constituição estabelece a liberdade religiosa (Artigo 8º); a Igreja Católica Romana tem, contudo, *status* especial (Artigo 7º), concedido pelo Tratado de Latrão (1929). Esse *status* foi modificado, de forma a reduzir a importância da Igreja, em 1985, por meio de um acordo entre a Santa Sé e a Itália. Assim, a religião tornou-se bem menos influente nas tensões sociopolíticas do que já foi outrora.

No ranking de 2023 da Economist Intelligence Democracy Index<sup>500</sup> a Itália figura como uma “democracia falha” (flawed democracy), em parte devido ao governo italiano não performar bem. Usualmente, o governo é considerado corrupto, ideologicamente polarizado e ineficiente.

Cabe notar que a fragmentação política explica a grande quantidade de governos eleitos entre 1946 e 2023, 70 no total, com um tempo médio de duração de apenas treze meses, mas alguns com poucos meses de duração, como o de Mario Draghi (apenas cinco meses, de fevereiro a junho de 2021). Essa fragmentação e a grande quantidade de governos tornam a realidade política italiana bastante instável e complexa, mormente se considerar-se que ao longo dos mandatos os parlamentares eleitos trocam de partidos, inclusive para partidos do outro lado do espectro político daqueles nos quais se elegeram<sup>501</sup> inicialmente.

Por fim, a Itália introduziu medidas para reduzir as desigualdades de gênero nos cargos eletivos, por exemplo, os partidos políticos não podem ter mais de 60% dos candidatos de apenas um dos gêneros. Quanto às minorias étnicas, essas continuam sub-representadas, como se nota no fato de haver apenas um parlamentar negro atualmente.

## ii. Partidos políticos

Há, hodiernamente, oito partidos de maior destaque. São eles:

- 1) *Fratelli d'Italia* (FdI);
- 2) *Lega*;
- 3) *Partito Democratico* (PD);
- 4) *Movimento 5 Stelle* (M5S);
- 5) *Forza Italia*;
- 6) *Azione*;
- 7) *Italia Viva*; e
- 8) *Noi Moderati*.

O FdI é um partido de direita, considerado como conservador, nacionalista e eurocético. Sua líder é, desde 2014, a atual primeira-ministra Giorgia Meloni. Nas eleições de 2022 ganhou a maioria dos assentos parlamentares e, por isso, lidera a coalizão de centro-direita atualmente no poder. A agremiação foi formada em 2012, após a divisão do partido *Il Popolo della Libertà*. Entre suas pautas está o fim do aborto e o do casamento de pessoas do mesmo sexo, bem como a limitação da imigração.

A *Lega* é um partido de direita, considerado como liberal, conservador, nacionalista, eurocético e anti-imigração. A agremiação foi fundada em 2017, como uma espécie de agente nacional do tradicional partido *Lega Nord*, cuja influência é significativa no Norte da Itália. Contemporaneamente, é o segundo maior partido dentro da coalização de centro-direita que governa o país. Desde sua fundação, o partido é liderado por Matteo Salvini.

O PD é um partido com características de centro-esquerda, situado entre a social-democracia, o liberalismo social e a terceira via política. Atualmente, é o principal partido da oposição, manifesta na coalizão de centro-esquerda. A agremiação esteve no poder entre 2013 e

---

<sup>500</sup> Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/02/estudo-indice-de-democracia-2023-economist.pdf>.

<sup>501</sup> Antes da reforma eleitoral que reduziu o número de deputados e de senadores a serem eleitos, eram eleitos 945 parlamentares para as duas casas. A prática de abandono e de troca de partidos é bastante evidente quando se analisa o seguinte número: dos 945 deputados e senadores eleitos em 2018, 322 trocaram de partido até 2022 (cerca de 34%).

2018, com primeiros-ministros como Enrico Letta, Matteo Renzi<sup>502</sup> e Paolo Gentiloni. Apesar de defender políticas mais progressistas, como os direitos femininos e de pessoas LGBTQIA+ e o Estado de bem-estar social, o PD adota abordagem rígida nos temas relacionados à imigração.

O M5S é um partido de aspecto populista, mas sem uma afiliação marcada a algum dos lados do espectro político. Já esteve em coalizões tanto de esquerda quanto de direita. Seu líder é Giuseppe Conte, que foi primeiro-ministro italiano entre 2018 e 2021. As ideias que fundamentam o M5S são o bem comum, a ecologia integral, a justiça social, a inovação tecnológica e a economia verde. O partido é eurocético, defendendo políticas localistas e a democracia direta, de modo que se opõe à imigração.

O *Forza Italia* é um partido de direita moderada, conservador, cristão, nacionalista e favorável à União Europeia (UE). Foi liderado, até sua recente morte, por Silvio Berlusconi<sup>503</sup>, sendo uma espécie de “reencarnação” do *Forza Italia* que existiu na política italiana entre 1994 e 2009 e que esteve no poder, durante os períodos em que Berlusconi esteve no cargo de primeiro-ministro (1994 e 1995, de 2001 a 2005, entre 2005 e 2006 e de 2008 a 2011).

O *Azione* é um dos dois partidos de viés liberal. O *Italia Viva* é o segundo partido de viés liberal, fundado em 2019, tendo como líder o ex-primeiro-ministro Matteo Renzi. Por fim, o *Noi Moderati* é uma aliança centrista que compõe a coalização de centro-direita atualmente no poder.

### iii. Referendos de 2017 nas regiões da Lombardia e do Veneto

Em 2017, houve um referendo não vinculante em favor do reforço da autonomia regional das regiões da Lombardia e do Veneto. A Lombardia e o Veneto queixavam-se, por exemplo, das transferências fiscais feitas a Roma, porquanto entendiam o governo italiano como perdulário, ineficiente e autoritário, forçando a transferência de riquezas do Norte para o Centro-Sul do país. Esse referendo prenunciou uma guinada conservadora na política italiana, muito em função da insatisfação popular com as elites que governavam o país em Roma, vistas como afastadas e ignorantes da realidade popular.

O partido político no poder nas duas regiões era a *Lega Nord* (LN), uma espécie de irmã mais velha ou de origem da *Lega*, de Matteo Salvini. A vitória no referendo demonstrou o poder da LN e propiciou um trunfo midiático nas campanhas nacionais direcionadas às eleições parlamentares de 2018.

### iv. Eleições de 2018

Contra as expectativas e a tradição política italiana, em 2018, venceram dois partidos até então pouco proeminentes: o M5S, de Luigi Di Maio, e o *Lega*, de Matteo Salvini. À época da vitória dos dois partidos, questionava-se se seria um governo que findaria o internacionalismo liberal e o europeísmo observado desde o final da Segunda Guerra Mundial. O motivo era o fato de tanto o M5S quanto o *Lega* serem partidos nacionalistas, eurocéticos e anti-imigração, ainda que entre si fossem bastante diferentes.

A vitória dos dois partidos deu-se em um contexto em que a população italiana demandava proteção e atenção, por compreender-se como abandonada pelos governos anteriores. A letargia

---

<sup>502</sup> Hoje, Matteo Renzi é membro de outro partido, o *Italia Viva*, evidenciado um dos aspectos característicos do sistema político italiano: a troca constante de partido dos parlamentares eleitos.

<sup>503</sup> Berlusconi ocupou o cargo de primeiro-ministro durante nove anos no total, sendo o que por mais tempo (somado) permaneceu no cargo no pós-guerra, e o terceiro com mais tempo desde a unificação da Itália.

econômica, o desemprego, particularmente entre os jovens, as diferenças regionais e a imigração, considerada excessiva, eram vistas como os principais problemas para os quais os governos até 2018 não souberam ou não quiseram lidar. Diante disso, a *Lega* apresentava-se como um novo partido, crítico à imigração e à incapacidade dos governos anteriores de defenderem os interesses italianos no bojo da UE. O *slogan* do partido era “*Prima gli Italiani*” (“primeiro os italianos” ou “os italianos em primeiro lugar”). Por sua vez, o M5S, quando criado por Beppe Grillo, em 2009, não tinha grande expressão política; a agremiação apresentou-se, contudo, como um partido “antipartidos”, uma terceira via, crítico ao *establishment* e defensor da democracia direta, dedicou-se às lutas locais contra projetos considerados sem sentidos, impostos ou segundo os interesses das elites políticas italianas ou europeias, e colocou-se como representante da juventude abandonada economicamente pelas autoridades.

Salvini notabilizou-se, angariando muito apoio para a *Lega*, quando, na posição de ministro do Interior, agiu contra o resgate e a aceitação de imigrantes oriundos da Líbia e da Turquia. Suas decisões de recusar navios de organizações não governamentais cheios de imigrantes garantiram-lhe um aumento de popularidade, o que se expressou nas urnas. Assim, os dois partidos ganharam a atenção e o apoio do público e dos eleitores italiano em função dos discursos mais conservadores, direitistas, anti-imigração, eurocéticos e anti-*establishment*, no caso do M5S.

#### v. Governo de Mario Draghi

O governo de Mario Draghi, reconhecido como tecnocrata e estadista experiente, por sua ação no Banco Central Europeu (BCE) durante a crise na Zona do Euro, iniciado em 2011, foi um esforço dos principais partidos no poder, *Lega*, *Forza Italia*, M5S e PD, de, por meio da formação um governo de união nacional, fazer frente às crises que atingiam a Itália. A COVID-19 resultara em uma crise humanitária e econômica sem precedentes no país, o que demandava uma solução pragmática, sendo Draghi o consenso possível entre partidos de orientações, projetos e lideranças tão diferentes.

O governo iniciou-se em fevereiro e colapsou em junho de 2022, quando o M5S e a *Lega* entraram em confronto, a ponto de o M5S ameaçar deixar a coalizão que fundamentava o governo, o que o tornaria insustentável no Parlamento, pois contaria com menos cadeiras do que o suficiente para ter maioria. Foram motivos de discórdia no bojo do governo da união nacional temas como:

- 1) o pacote de apoio financeiro destinado a combater as crises econômica e energética que afligiam a Itália;
- 2) a ajuda militar à Ucrânia, diante da invasão russa (os partidos *Lega* e *Forza Italia* são simpáticos à Rússia);
- 3) o aumento do fluxo migratório, particularmente os oriundos da Líbia; e
- 4) as políticas ambientais.

Diante dos ultimatos do M5S, o *Lega* e o *Forza Italia* reafirmaram a intenção de manter Draghi no poder, desde que conduzisse o governo para um ponto mais à direita do espectro político. Draghi optou, então, por renunciar, em um momento no qual a Itália deveria votar o orçamento e dedicar-se às reformas solicitadas pela UE, como condição para liberação de recursos comunitários do fundo europeu para alívio da pandemia. O momento da renúncia de Draghi e da dissolução do Parlamento para eleições antecipadas foi marcado pela alta inflação, puxada pela alta nos preços de energia e de bens alimentares, em função da guerra na Ucrânia, bem como de instabilidade econômica, na esteira da crise decorrente da pandemia.

#### vi. Eleições de 2022

As eleições parlamentares mais recentes foram realizadas em setembro de 2022, tendo a coalizão de centro-direita (*Coalizione di centro-destra*) ganhado a maioria nas duas casas do Parlamento. Por sua vez, o FdI, que a integrava, chegou ao poder governamental, com a eleição de Giorgia Meloni. O gabinete de Meloni é o 70º governo desde o fim da Segunda Guerra Mundial, demonstrando mais uma vez a instabilidade do sistema político e eleitoral italiano. O governo de Giorgia Meloni é considerado frágil, conquanto se tenha demonstrado mais resiliente do que o esperado quando de sua eleição. Há preocupações quanto ao FdI e Meloni terem ligações com a extrema-direita e com o fascismo.

Ainda, nota-se que, embora a vitória do FdI tenha sido incontestável em termos estatísticos, o comparecimento às urnas foi o menor da história da Itália desde 1946, já que menos de 64% dos eleitores votaram. Ademais, houve uma queda sensível do apoio dos eleitores ao M5S, bem como uma transferência de votos da *Lega* e do *Forza Italia* para o FdI. Por sua vez, o PD falhou em formar uma coalizão alternativa à centro-direita. Por fim, embora o FdI tenha a maioria das duas casas do Parlamento, a governabilidade não está garantida.

#### vii. Morte de Berlusconi

Em 12 de junho de 2023, Silvio Berlusconi morreu, aos 86 anos. O legado sociopolítico do ex-primeiro-ministro é bastante relevante para a história recente da república italiana. Berlusconi esteve no comando do governo durante um total de nove anos (1994-1995, 2001-2006 e 2008-2011), mais tempo do que qualquer outro desde Benito Mussolini. Ainda, liderou, partidos políticos importantes no equilíbrio de poder italiano, o mais recente, o *Forza Italia*.

Ao longo de sua carreira, o político e empresário esteve envolvido em uma série de escândalos políticos, financeiros e pessoais, muitos dos quais o levaram à Justiça. Foi julgado por acusações tão diversas como evasão fiscal, suborno, corrupção e sexo com uma prostituta menor de idade. Chegou a ser preso, em razão de uma condenação (2012) por sonegação de impostos em um acordo envolvendo direitos televisivos. Berlusconi deixa ainda um legado empresarial significativo. Além de ter ficado conhecido por ser dono do time de futebol AC Milan, fez nome como desenvolvedor imobiliário e dono de canais de televisão, loja de departamento e seguradoras.

### b) Questões socioeconômicas

#### i. Aspectos gerais

A Itália é considerada uma economia desenvolvida e é a terceira maior economia da UE. Em 2023, foi a 8ª maior economia do mundo. Após queda de 9% do produto interno bruto (PIB) em 2020, a Itália cresceu, em 2021, 6,6%, melhor resultado desde 2017.

O setor de serviços representa dois terços do PIB, com destaque para o turismo. A indústria, mormente a automotiva, é uma das principais do mundo, e a agricultura é bastante significativa. Cabe notar que o país é o maior produtor de vinho do mundo e o segundo maior exportador do produto.

A estrutura empresarial italiana é marcada por empresas micro, pequena e médias empresas familiares, particularmente nos setores de manufatura e de serviços. Essas empresas tendem a ser



geridas e controladas pelas famílias fundadoras, de forma que a gestão não é necessariamente profissional e eficiente.

## ii. Imigração

Novamente, a Itália enfrenta um surto de ingressos de imigrantes oriundos da África e do Oriente Médio. O governo Meloni enfrentou esse surto como a primeira grande crise desde sua ascensão. O aumento da imigração irregular representa um desafio e uma ameaça ao governo Meloni e à coalizão que se propõe a conter, fortemente, os fluxos de ingressos no país. Houve grande aumento dos fluxos de imigrantes advindos da Líbia, da Tunísia e da Turquia.

Conquanto o governo Meloni se tenha esforçado para dificultar o ingresso de imigrantes, os fluxos permanecem elevados. Recentemente, o governo determinou que os navios de resgate façam apenas um resgate por vez, retornando a um porto específico, no centro do país, longe das áreas de naufrágio no mediterrâneo, para desembarcar os imigrantes salvos.

O grande escândalo migratório do governo Meloni deu-se com o naufrágio de um navio de imigrantes, no qual morreram quase uma centena de indivíduos. O naufrágio e, em particular, as mortes dos imigrantes são atribuídas ao governo, que é acusado de ter sido negligente em sua responsabilidade de prestar socorro no mar.

Em novembro de 2023, a Itália e a Albânia chegaram a acordo que prevê a instalação de dois centros de acolhimento de migrantes em território albanês, sob jurisdição italiana, para onde serão levados os migrantes resgatados no Mediterrâneo. Embora esse movimento em favor da “deslocalização” para um terceiro país que não faça parte da UE dos procedimentos de acolhimento de migrantes e análise de pedidos de refúgio tenha gerado críticas, a Comissão Europeia adiantou que, segundo avaliação preliminar, o instrumento não viola o direito comunitário. Em janeiro de 2024, o Tribunal Constitucional da Albânia aprovou o polêmico acordo. Os dois centros terão capacidade para acolher até 39 mil pessoas por ano. Homens adultos, inclusive requerentes de refúgio, serão enviados para identificação, processamento de refúgio e repatriação. Mulheres, crianças e qualquer pessoa categorizada como “vulnerável” estariam isentas. Segundo algumas estimativas, o plano poderá custar à Itália € 700 milhões nos primeiros cinco anos. Organizações de defesa dos direitos humanos e partidos da oposição em ambos os países criticaram veementemente o acordo, que viola princípios fundamentais de direito internacional relativos ao refúgio, ao resgate no mar e à detenção arbitrária. O comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa e o alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH) alertaram para a falta de segurança jurídica que é característica de acordos extraterritoriais sobre migração, gravemente prejudiciais aos direitos humanos. Em outubro de 2024, foi aberto o primeiro centro de detenção na Albânia, e partiu o primeiro navio com detidos na Itália rumo ao país balcânico. Em razão de ordem judicial em contrário, autoridades costeiras italianas tiveram de retornar parte do grupo para a Itália.

## iii. Demografia – o envelhecimento populacional

A população italiana está envelhecendo e reduzindo-se, o que impõem desafios fiscais, por exemplo, o financiamento do sistema de pensão e de aposentadoria. Há, também, desafios produtivos e estruturais, como a manutenção de mão de obra em níveis adequados para o crescimento econômico e a preparação dos serviços públicos para uma população cada vez mais idosa.

#### iv. Diferenças regionais

A Itália sempre foi marcada pela grande diferença socioeconômica entre o Norte, mais rico, urbano e industrial, e o Sul, mais pobre, agrário e rural. Ademais, atualmente, a diferença entre as duas regiões do país tem crescido sensivelmente.

#### v. Liberalização econômica

A economia italiana é marcada por uma série de ineficiências produtivas e comerciais, como reservas de mercado e incentivos fiscais à produção. Discute-se a necessidade de tornar a economia do país mais eficiente, por meio do incentivo à competição proporcionado pela liberalização. Há setores que se encontram fortemente protegidos da concorrência, como o setor de serviços, no qual as empresas preferem investir para garantir sua posição dominante estabelecida com a ajuda estatal, em vez de investir para inovar e competir (comportamento *rent-seeking*). Há, também, uma política de proteção dos campeões nacionais, como a Enel, no setor de energia elétrica, e a Eni, no setor de petróleo e gás, ou a Telecom Italia (TIM), no setor de telecomunicações, e a Trenitalia, no setor de transportes ferroviários. Todas contam com algum tipo de incentivo fiscal estatal ou de proteção de mercado à concorrência.

#### vi. A máfia

O poder e a influência dos grupos mafiosos italianos não é novidade. No entanto, no sul do país, a máfia torna-se cada vez mais poderosa, não só substituindo o Estado onde ele está ausente, mas também usando o território italiano que domina para praticar crimes de abrangência transnacional.

#### vii. Dívida pública, crescimento econômico e as políticas econômicas

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) projetou que o crescimento econômico italiano seria de 3,7% em 2022 e cairia para 0,2% em 2023, para depois atingir cerca de 1% em 2024. Esses números são resultado das dinâmicas inflacionárias dos preços de energia e de alimentos, o que reduz o dinamismo da produção industrial, impactando diretamente o emprego e a renda nacional. Ademais, deve haver aumento do desemprego, em um momento que o país ainda se recupera dos efeitos socioeconômicos da pandemia de COVID-19 não só em termos de redução da população economicamente ativa, mas também de parada súbita das atividades de serviços, notadamente o turismo, que representam dois terços do PIB italiano.

Ainda, o país apresenta a 5ª maior dívida pública do mundo. Ao participar da Zona do Euro, a Itália vê-se constrangida pelos compromissos fiscais e monetários estabelecidos pelo BCE, de forma que precisa adotar austeridade fiscal e monetária atualmente. Em um contexto de pouco espaço fiscal e monetário para o aumento dos gastos públicos, embora a política fiscal ainda seja pautada pelos altos gastos públicos, incentivados por recursos advindos dos fundos de ajuda da UE, é de se esperar que a situação não perdure por muito mais tempo. Houve ciclo de aumento dos juros nos Estados Unidos (EUA) e na Europa, o que indica que a dívida pública deve continuar a aumentar não só pelo aumento dos gastos públicos, mas também pela elevação do custo de carregamento da dívida. Por fim, a dívida pública tenderá a aumentar sensivelmente, uma vez que

um dos principais indicadores é calculado por meio da divisão de dívida pública pelo PIB, o que, no caso italiano, representa um grande problema. De um lado, a dívida pública aumenta, devido à elevação dos gastos e o aumento das taxas de juros; de outro, o PIB cai, em função da queda do consumo, da produção e da renda, devido à alta da inflação e dos juros. A austeridade não será, desse modo, uma solução viável, a longo prazo, e há de se fomentar o crescimento econômico para resolver o problema da dívida e melhorar a situação socioeconômica da população, por exemplo, reduzindo o desemprego, especialmente o que atinge a parcela mais jovem da população.

#### viii. Pandemia de COVID-19

A gestão italiana da pandemia de COVID-19 foi, e ainda é considerada, trágica, particularmente quando se consideram as ações dos partidos atualmente no poder, como a *Lega*. Naquele momento, a *Lega* era uma força bastante cética às medidas de controle da circulação, o que se traduziu em altos números de contaminação e de mortes no Norte do país, região de domínio político da LN. Bergamo e Milão são exemplos de gestão ineficiente da pandemia, porque pautada pelo negacionismo.

Para fazer frente à crise econômica advinda da pandemia de COVID-19, o Parlamento italiano aprovou, em abril de 2021, o Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (PNRR), no âmbito do *Next Generation EU* (plano de recuperação econômica de longo prazo da UE), que prevê a injeção de recursos da ordem de € 1,8 trilhão nos países comunitários durante o período 2021-2026. À Itália, concedeu-se a maior porção do orçamento do pacote (€ 221 bilhões).

#### c) Política externa

##### i. A Itália e o multilateralismo

A Itália é grande contribuinte das missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e das iniciativas relacionadas à segurança alimentar global. Ainda, o país é demandante, ativo, de reformas no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que resultem no aumento do número de membros não permanentes, bem como em limitações ao uso do poder de veto. Por fim, cabe notar que a Itália faz contribuições voluntárias regulares a iniciativas multilaterais, como a COVAX Facility.

Percebe-se, na política externa contemporânea da Itália, valorização renovada do multilateralismo, com destaque para a presidência italiana do G7 (2024), do G20 (2021) e a copresidência, junto com o Reino Unido, da 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Glasgow, em 2021. Antes disso, o país integrou o CSNU, em 2017 (dividindo o mandato com os Países Baixos, que o exerceram em 2018), além de sediar, no mesmo ano, a Cúpula do G7. Em 2018, o país ocupou a presidência de turno da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

##### ii. Relações com a Rússia e com a Ucrânia

Muito falou-se dos vínculos com a Rússia dos partidos que compõem a coalizão do governo Meloni. Matteo Salvini, líder da *Lega*, e Silvio Berlusconi, então líder do *Forza Italia*, eram conhecidos por suas relações de amizade, admiração e proximidade com a Rússia de Vladimir

Putin. Ademais, Giorgia Meloni tem, também, um histórico de sentimento pró-Rússia, inclusive defendendo a narrativa conservativa do Kremlin em sua autobiografia. No livro, Meloni defende a Rússia como parte do sistema europeu de valores e como uma defensora da identidade cristã na luta contra o fundamentalismo islâmico. Antes de assumir o cargo de primeira-ministra, Meloni expressou, diversas vezes, sua discordância em relação à aplicação de sanções econômicas pela UE à Rússia. Considerando esses vínculos e a política tradicional de aproximação com a Rússia, a Itália representaria uma espécie de “porta de entrada” ou de “cavalo de troia” russo na UE e na aliança transatlântica euro-norte-americana, mormente na OTAN.

Não obstante, dada a necessidade italiana recente de aproximar-se da UE e dos EUA, para garantir o fluxo de recursos necessários à estabilidade econômica, Meloni tem adotado posição de continuidade quanto à aproximação ítalo-europeia conduzida por Mario Draghi, a despeito do euroceticismo de seu partido e dos partidos da coalização que lidera, como a *Lega*. Também, Meloni manteve o apoio militar italiana à Ucrânia, com o envio de armas.

Seria do interesse italiano manter os vínculos com a Rússia, em função da dependência do país do suprimento energético de Moscou; Draghi logrou, contudo, reduzir essa dependência, aumentando os vínculos italianos com países africanos e médio-orientais. Nesse sentido, Meloni deu continuidade a estratégia russa, valendo-se, também, da estratégia afro-médio-oriental do governo anterior.

### iii. Relações com as democracias iliberais europeias

O governo de Giuseppe Conte foi bastante próximo das democracias iliberais europeias, como a polonesa e a húngara, dada o euroceticismo e o nacionalismo comum às partes. Embora apenas o *Forza Italia* compartilhe o viés cristão do conservadorismo europeu, como o da Hungria e o da Polônia, há pontos de contato entre o pensamento dos governos desses países e o dos partidos M5S, *Lega* e FdI.

### iv. Relações com a UE, com a França e com a Alemanha

Em termos econômicos, a performance italiana pode representar uma ameaça para a estabilidade de toda a Zona do Euro, uma vez que não seria possível ao BCE resgatar a economia italiana em caso de *default*, dado o seu grande tamanho. Haveria, desse modo, a situação econômica italiana representaria um risco financeiro sistêmico na UE.

Durante o governo Conte, as propostas de orçamento italiano ignoraram, deliberadamente, os compromissos fiscais normatizados nas regras da Zona do Euro, o que representou um ponto de tensão e um foco de instabilidade econômica e fiscal na UE. Ademais, predominou um euroceticismo que fortalecia os discursos anti-integração. Tanto a *Lega* quanto o M5S uniram-se ao bloco eurocético no Parlamento Europeu, como o UKIP britânico, antes da efetivação do *Brexit*. Até meados de 2020, muito se falava na possibilidade de a Itália unir-se ao Reino Unido, solicitando a saída da UE ou, ao menos, da Zona do Euro. A pandemia alterou esse contexto de euroceticismo italiano, ao tirar a UE do foco das discussões nacionais, bem como, posteriormente, ao colocar os fundos europeus de ajuda e de recuperação pós-pandemia como males necessários, no discurso dos líderes da *Lega* e do M5S.

Desde o governo Draghi, a Itália realinhou-se às expectativas e às regras europeias, buscando receber ajuda dos fundos europeus, para adaptar-se e recuperar-se. Nesse sentido, a escolha de Draghi como primeiro-ministro cumpriu a função de demonstrar ao público europeu e

internacional que a Itália se colocava em uma posição conciliadora, buscando renovar suas credenciais. Draghi foi, e ainda é, um importante tecnocrata, notadamente pela sua ação no comando do BCE, durante a crise da Zona do Euro.

Ademais, junto com o presidente francês Emmanuel Macron, Draghi lançou um plano para reformar o Pacto de Estabilidade e Crescimento europeu, para tornar níveis mais altos de investimento público possível, o que contribuiria tanto para a Itália quanto para a França, países no qual a dívida pública é uma preocupação. O Tratado de Quirinal<sup>504</sup> foi assinado entre os dois países em 2021, com o intuito de aumentar os vínculos bilaterais, em temas como segurança e defesa (destaque para a criação do Conselho Ítalo-francês de Defesa e Segurança), comércio, migração (notadamente no Mediterrâneo), bem como cooperação industrial, diplomática e política. Atualmente, as relações deterioraram-se em função de tensões quanto à imigração de pessoas originárias da África e do Oriente Médio. Outro ponto de tensão foi a visita de Volodymyr Zelensky a Paris em fevereiro de 2023, para qual foram convidados representantes alemães, mas não italianos. Em junho, Macron recebeu Meloni em Paris, com o objetivo de “trabalhar juntos” apesar das “controvérsias”, inclusive sobre o tema da migração.

Com a Alemanha, liderada pelo chanceler Olaf Scholz, as relações são bem menos significativas, já que divergem quanto aos rumos das economias nacionais e europeia. Não obstante, é do interesse de Alemanha, Itália e França formarem uma aliança para dar ímpeto à UE. Durante o governo de Mario Draghi, houve um esforço ítalo-alemão de aproximação, após um período de desavenças, durante o governo Conte. Há um clamor, do lado alemão, para que os esforços de aproximação se mantenham no governo Meloni, ainda que as bases deste divirjam em temas essenciais da contraparte alemã. Um grande temor alemão é que a Itália de Meloni adote uma trajetória similar à da Hungria de Orbán. O chanceler alemão visitou a Itália, em junho de 2023, o que resultou em um acordo para um plano de ação bilateral, com o intuito de consolidar um mecanismo de cooperação abrangente, que deve incluir temas de defesa, de economia (como reformas fiscais) e de migração. Nota-se a complementaridade econômica entre os dois países, cujo comércio atingiu níveis recordes<sup>505</sup> em 2022.

Embora o governo de Giorgia Meloni tenha-se mantido nos rumos europeístas traçados pelo governo de Mario Draghi, a força das ideias eurocéticas dos partidos que compõem a coalizão governista é inegável. Nota-se que o partido de Silvio Berlusconi, o *Forza Italia*, não é eurocético, assim como não era o próprio Berlusconi, que entendia a integração como uma política necessária. Um ponto em comum entre a Itália e as contrapartes europeias é o apoio à Ucrânia e o rechaço à Rússia. Por fim, a importância das relações com a UE no governo Meloni é evidente no fato de que a primeira visita ao exterior da primeira-ministra foi às instituições europeias.

#### v. Relações com o Reino Unido

Em abril de 2023, Giorgia Meloni e Rishi Sunak assinaram um memorando de entendimento sobre as relações bilaterais, cuja ênfase é sobre as relações diplomáticas e defesa, mas compreende outras áreas de interesse bilateral, como migração.

---

<sup>504</sup> O tratado foi idealizado pelo então primeiro-ministro italiano Paolo Gentiloni e por Emmanuel Macron, em 2017, mas sofreu com a oposição do governo de Giuseppe Conte.

<sup>505</sup> Em 2022, as trocas bilaterais superaram € 168 bilhões.

#### vi. Relações com os Estados Unidos

As relações ítalo-norte-americanas foram de proximidade ideológica, a despeito de tensões quanto a aproximação italiana da China, durante os governos de Donald Trump e de Giuseppe Conte. A ascensão do governo de Joe Biden representou um ponto de afastamento relativo, uma vez que havia pontos de bastante discordância. O governo de Mario Draghi representou um incentivo às relações bilaterais, na medida que Draghi era um defensor da parceria euro-atlântica, sempre considerando a integração europeia em primeiro lugar. O governo de Giorgia Meloni, apesar de manter as linhas de ação de Draghi, não tem apresentado grandes vínculos com os EUA. Para tentar superar esse afastamento, Meloni visitou o presidente Biden em Wahington, em julho de 2023. Interessa aos EUA que a Itália não renove sua participação na Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) – o memorando de entendimento de ingresso italiano, que previa expiração em 2024, poderia ser renovado, mas a Itália não o renovou. Em março de 2024, Meloni fez nova visita aos EUA. Os líderes trocaram impressões sobre os objetivos da presidência italiana do G7, abordando temas como apoio à Ucrânia, desenvolvimento sustentável, segurança alimentar e energética, migrações, a questão humanitária no Oriente Médio, bem como cooperação no tema inteligência artificial (IA). Os líderes também discutiram as próximas reuniões de cúpula do G7, a ser realizada em Puglia, em junho de 2024, e da OTAN, a ser realizada em Washinton, em julho do mesmo ano.

#### vii. Relações com a China

Em 2019, durante o governo Conte, a Itália foi o primeiro grande país europeu a juntar-se a BRI. Para o país, a BRI representava uma forma de atrair o investimento estrangeiro necessário para incentivar o crescimento econômico desejado. Naquele momento, muitos países europeus e os EUA criticaram a decisão italiana, por entenderem que representava uma ameaça à aliança ocidental, ao permitir que uma potência em ascensão e contestadora do sistema internacional estabelecido ganhe acesso privilegiado à terceira maior economia europeia e a uma das sete maiores economias do mundo. Ademais, havia preocupações, inclusive dentro do governo italiano, como as expressas pelo então ministro do Interior Matteo Salvini, de que os investimentos chineses poderiam ocorrer em áreas sensíveis, como telecomunicações, garantindo à China uma maior capacidade de espionagem e de interferência na realidade italiana. Em dezembro de 2023, o governo italiano informou ao chinês que não renovaria o memorando de entendimento sobre a BRI, que finalmente expirou em março de 2024. A despeito do fim da participação italiana na BRI, a primeira-ministra Giorgia Meloni firmou, em visita a Pequim no fim de julho de 2024, um acordo de cooperação com validade de três anos, que cobre áreas como energias renováveis, veículos elétricos, construção de navios, setor aeroespacial e inteligência artificial.

#### viii. Relações com a África e com o Oriente Médio

Diante da crise energética imposta pelas restrições à circulação dos suprimentos russos, a Itália, liderada por Mario Draghi, viu-se forçada a buscar soluções alternativas de fornecimento. A solução foi encontrada na África e no Oriente Médio, notadamente na Líbia, onde, antes da guerra civil iniciada com a morte de Muammar Kadafi, a Itália encontrava fornecimento significativo de petróleo. A Itália apoia solução política para o conflito civil na Líbia, sob a liderança da ONU, e mantém cerca de 450 militares desdobrados no país africano.

No governo Draghi, houve um ímpeto nas relações com os países subsaarianos, especialmente os do Chifre da África, como a Etiópia, e outros países localizados mais ao sul do continente africano, como Angola, Congo e Moçambique. Esse esforço foi continuado pelo governo Meloni, que anunciou, em 2023, o "Processo de Roma", para lidar com as causas do fenômeno migratório. Como parte de seus esforços, Meloni decidiu colocar em prática um plano, o "Plano Mattei para a África", para tornar a Itália a porta de entrada dos suprimentos de energia africanos e médio-orientais para a Europa, em troca de maior cooperação em migração. Como exemplo, em janeiro de 2023, a primeira-ministra italiana Giorgia Meloni esteve na Argélia, para impulsionar a construção de um novo gasoduto ligando os dois países.

Meloni anunciou oficialmente o "Plano Mattei", em janeiro de 2024, em uma cúpula em Roma. A Itália espera envolver vários atores internacionais no plano, que inclui também a educação, os sistemas sanitários e o fornecimento de água; no entanto, Ursula von der Leyen salientou que o plano de Meloni é apenas complementar ao projeto de ajuda à África da UE, de € 150 bilhões, lançado em 2022. A nível migratório, o Plano Mattei pretende abordar os chamados "fatores de incentivo" e persuadir os países de origem a assinarem acordos de readmissão para migrantes rejeitados. Apesar da promessa de Meloni de acabar com a chegada de embarcações do norte da África, os desembarques na Itália aumentaram consideravelmente desde que ela assumiu o cargo, passando de cerca de 105 mil migrantes em 2022 para quase 158 mil em 2023. O plano foi recebido com ressalvas e críticas por parte dos líderes africanos. O chefe da comissão da UA, Moussa Faki, declarou que os países africanos teriam preferido ser consultados antes da apresentação do plano, que contempla a produção de hidrogênio verde e biocombustíveis, mas não exclui petróleo e gás. Mais de 50 organizações da sociedade civil africana, em carta ao governo italiano, afirmaram que receiam que o objetivo do plano seja apenas aumentar o acesso da Itália ao gás fóssil africano e reforçar o papel das empresas italianas na exploração dos recursos naturais e humanos da África, atrasando a agenda africana de adaptação à mudança do clima para satisfazer a demanda europeia por combustíveis fósseis. O presidente William Ruto, do Quênia, foi criticado por apoiar o plano. Os líderes das três maiores economias da África, Nigéria, Egito e África do Sul, não compareceram à cúpula organizada por Meloni.

A máfia italiana internacionalizou para a África suas ações criminosas rumo, enraizando-se em treze países, como Congo, Quênia e Nigéria. São organizações criminosas como a *Cosa Nostra* siciliana, a *Ndragheta* calabresa e a *Camorra* napolitana, bem como clãs familiares, como o *D'Agosta* da Sicília, que agem no continente, tanto no tráfico de drogas e de medicamentos quanto no setor de mineração. O controle da extração, circulação e venda de diamantes é um dos negócios rentáveis das organizações italianas. A máfia associa-se ao crime organizado local, aumentando sua capacidade da ação; por exemplo, a *Ndrangheta* trafica cocaína entre a América do Sul e a Europa, passando por Togo, Senegal e Marrocos. Não se trata de um ativo italiano, mas, sim, de um desafio à política externa do país, particularmente em um momento em que se esforça para ampliar os laços político-comerciais com os países africanos.

Em julho de 2024, a Itália foi o primeiro país do G7 a normalizar suas relações com a Síria, tendo indicado um novo embaixador para servir em Damasco.

#### ix. Relações com a América Latina

Com a América Latina, a Itália mantém vínculos históricos, políticos, socioeconômicos e linguísticos. O Instituto Ítalo-Latino-Americano (IILA) é expressão do interesse italiano pela região.

Em novembro de 2024, quando de sua passagem pela América Latina para participar da Cúpula do G20, no Rio de Janeiro, Giorgia Meloni visitou a Argentina. No mês seguinte, o presidente argentino Javier Milei visitou a Itália, tendo recebido a cidadania italiana. O governo Meloni foi criticado em razão de ter realizado procedimento expedito e exclusivo para o processamento da cidadania do mandatário argentino.

Em dezembro de 2024, no contexto da conclusão das negociações do texto do Acordo de Parceria MERCOSUL-UE, o chanceler Antonio Tajani defendeu mudanças com relação às concessões e aos compromissos assumidos em matéria agrícola, na sequência de declaração, um mês antes, do ministro italiano da Agricultura, que considerou o texto “inaceitável”. Na mesma linha, a premiê Meloni, por sua vez, disse que a Itália não apoiará o acordo a menos que haja ajustes ao texto acordado.



## **XI. Portugal**

### **a) Situação política nacional**

Portugal é uma república constitucional unitária semipresidencial. O presidente da República é eleito diretamente para um mandato de cinco anos e tem a prerrogativa de nomear e demitir o primeiro-ministro, além de dissolver a Assembleia da República. O presidente é responsável ainda pela promulgação e veto de leis. Desde 2006, a presidência é ocupada por integrantes do Partido Social-Democrata (PSD), de centro-direita. Aníbal Cavaco Silva foi presidente de 2006 a 2016, quando foi eleito o atual presidente, Marcelo Rebelo de Sousa.

A Assembleia da República representa o Poder Legislativo unicameral. Ela é eleita para um mandato de quatro anos e conta com 230 deputados.

A partir de 2015, o país passou a ser governado por uma coalizão de esquerda, liderada pelo Partido Socialista (PS), do primeiro-ministro António Costa, de centro-esquerda, e com a participação do Partido Comunista Português (PCS), dos Verdes e do Bloco de Esquerda. Em razão da heterogeneidade desse bloco, ele foi apelidado de “geringonça”. A partir de 2019, deixou de haver um acordo formal entre os partidos, e o PS passou a não ter um apoio tão sólido dos parceiros. Apesar disso, os partidos menores de esquerda seguiram votando alinhados ao governo na Assembleia.

Em 2021, houve uma cisão na coalizão de esquerda, em meio às discussões sobre o orçamento, especialmente sobre a destinação dos recursos da União Europeia (UE) para a recuperação dos países do bloco no contexto pós-pandemia. A cisão se deu em grande medida pela estratégia do PCS e do Bloco de Esquerda de se posicionarem de forma mais crítica ao governo do PS. Com o impasse na votação do orçamento, foram convocadas eleições antecipadas para 2022, quando o PS surpreendeu os analistas, alcançando maioria absoluta. A principal frente de oposição ao governo do PS é representada pelos sociais-democratas, que têm a segunda bancada no Parlamento. O terceiro maior partido no Legislativo é o Chega, de extrema direita, que alcançou esse posto pela primeira vez nas eleições de 2022.

Em novembro de 2023, após a deflagração de uma operação de combate à corrupção que o colocou entre os investigados, o primeiro-ministro António Costa pediu demissão do cargo, o que foi aceito pelo presidente Marcelo Rebelo de Souza. Após dissolução do Parlamento, eleições antecipadas foram convocadas, realizadas em março de 2024.

O presidente de Portugal convidou Luís Montenegro, líder da Aliança Democrática (AD), a formar o governo. O PSD conquistou 78 assentos, que, somados aos dois do Partido do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS), levaram a AD a vencer as eleições. O Partido Socialista ficou com 78 deputados. A representação do Chega cresceu mais de quatro vezes, passando de doze para 50 eleitos. Montenegro ratificou sua posição, já enunciada no período eleitoral, de que não buscava fazer uma coalizão com o Chega. Indicou, entretanto, desejar compor com o rival histórico do PSD, o PS.

### **b) Situação socioeconômica nacional**

O produto interno bruto (PIB) de Portugal é de cerca de US\$ 303 bilhões, ocupando a 47ª posição entre as maiores economias do mundo em 2024. O país de dez milhões de habitantes tem uma força de trabalho de cerca de 5,5 milhões de pessoas e atualmente apresenta uma taxa de

desemprego de 6,5%, próxima a de importantes economias europeias, como Alemanha (6%) e França (7%), e bem abaixo de economias menores do continente, como a vizinha Espanha (11%).

Assim como as principais economias europeias, o principal setor da economia portuguesa é o de comércio e serviços, responsável por 75% do PIB e 70% dos empregos no país. O setor industrial representa 22,6% do PIB, enquanto a agricultura é responsável por 2,6% da renda no país. O turismo é um destaque no setor de serviços, sendo responsável por cerca de 15% do PIB e 10% dos empregos no país. Nas últimas décadas, o setor industrial tem crescido na produção de maior valor agregado em diversos setores, com destaque para o têxtil. No setor agrícola, a produção de uvas viníferas, cereais, frutas, azeite e carne suína estão entre os destaques.

A trajetória econômica de Portugal desde que sentiu fortemente os efeitos da crise financeira de 2008 é vista como bastante positiva pelos analistas econômicos. Portugal fez parte do grupo de países europeus que mais sofreram com essa crise, registrando um colapso em suas dívidas. O grupo, apelidado pejorativamente de PIIGS, era formado, além de Portugal, por Itália, Irlanda, Grécia e Espanha. A gravidade dos impactos da crise se deu principalmente porque apresentavam grande endividamento, tinham poucas reservas internacionais e possuíam déficit orçamentário significativo. Assim, Portugal buscou um resgate financeiro para honrar sua dívida, para o que se comprometeu com *troika* (formada por Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional – FMI) com um duro programa de austeridade, o qual foi implementado até 2015, período no qual o desemprego se manteve alto (por volta de 12%), a economia esteve em recessão ou com baixo crescimento, 20% da população vivia abaixo da linha de pobreza e a emigração batia recordes.

A partir de 2015, o PS promoveu uma inflexão da política de austeridade, em um contexto no qual Portugal já havia cumprido seus compromissos com a *troika*. As novas medidas econômicas incluíram incentivo ao consumo, realização de investimentos públicos e uma bem-sucedida estratégia de atração de capital estrangeiro, por meio do *golden visa*, visto de residência prorrogável por cinco anos para estrangeiros que adquirissem imóveis de alto valor, tempo suficiente para iniciar processo de aquisição de cidadania portuguesa e, portanto, europeia. Essa medida atraiu imigrantes de diversas nacionalidades, incluindo chineses, russos, árabes e brasileiros.

A adoção da nova política econômica, que manteve a responsabilidade fiscal, levou a crescimento econômico anual médio próximo a 3% até o início da pandemia de COVID-19, com redução do desemprego, que chegou a níveis inferiores a 7% naquele momento. A gestão da crise do coronavírus pelo governo foi avaliada positivamente, tanto em termos sanitários como em relação a medidas de alívio econômico. Após uma queda de 8% no PIB em 2020, o país recuperou o patamar do PIB pré-crise com crescimentos econômicos robustos em 2021 e 2022.

Portugal ocupa 38ª posição no *ranking* mundial em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), com a pontuação de 0,773, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado em 2022.

Ainda com relação a temas socioeconômicos, destaca-se a questão da migração. Por fazer parte da UE, os cidadãos portugueses podem trabalhar em qualquer país do bloco. Assim, muitos portugueses emigram para países como a Alemanha em busca de maiores salários, o que causa uma escassez de mão de obra em diversos setores da economia portuguesa. Por outro lado, estrangeiros de várias nacionalidades buscam se estabelecer em Portugal, que tem uma política imigratória relativamente condescendente para mitigar o problema da escassez de mão de obra. A maior dificuldade para emigrar para países como Alemanha e Reino Unido, a partir da crise de

refugiados sírios, em 2015, também favoreceu o crescimento da imigração em Portugal. Dessa forma, ao mesmo tempo que o número de portugueses que emigram todos os anos é alto e que 20% dos portugueses atualmente vivem no exterior, a população estrangeira vivendo em território português dobrou nos últimos sete anos. O número de estrangeiros que vivem em Portugal aumentou 33,6% em 2023, com o país recebendo agora mais de um milhão de imigrantes, cerca de um décimo da população total. São 368,5 mil cidadãos do Brasil, o equivalente a 35,3% dos imigrantes que vivem no país, segundo dados divulgados pela Agência para a Integração de Migrantes e Asilo (Aima). Em seguida, com uma porcentagem muito inferior, vem a comunidade angolana (55.600), que ficou em segundo lugar (ocupado no ano anterior pelos britânicos), depois a cabo-verdiana (48.900), a britânica (47.400), a indiana (44.000) e a italiana (36.200).

O aumento da imigração também levou a efeitos adversos, como o aumento da xenofobia. Como efeito adverso da política de *golden visa*, parte da população sofreu com a forte alta dos preços dos imóveis, especialmente em regiões das cidades de Lisboa, do Porto e no Algarve. Essa situação levou a modificações na política de atração de imigrantes, a qual chegou a ser encerrada em regiões mais afetadas pelo processo de valorização excessiva do custo de vida.

Em fevereiro de 2024, uma mudança na lei de nacionalidade de Portugal alterou a contagem de tempo de residência exigido para a naturalização, o que deve facilitar sua aquisição pelos brasileiros que vivem em território português (cerca de 400 mil, dos quais 150 mil estão aguardando regularização de sua situação migratória). São necessários cinco anos de residência legal para a naturalização. Antes da nova lei, só era considerado o período de residência legal. Com a nova legislação, passou a ser incluído no cálculo o tempo de espera da regularização, que em alguns casos ultrapassa dois anos.

Em junho de 2024, o governo português anunciou novas regras que dificultam a regularização de imigrantes. As leis determinam o fim do processo chamado de manifestações de interesse, no qual estrangeiros solicitam permissão de residência depois de entrarem no país como turistas. Cidadãos dos países que integram a CPLP serão poupados das medidas. No dia seguinte, o governo português anunciou plano para estimular os estrangeiros que buscam direitos de residência a investir em moradias a preços acessíveis ou acomodações para migrantes. O novo esquema, chamado de “visto de solidariedade” complementar o programa *golden visa*. Os brasileiros, que investiram mais de € 870 milhões no *golden visa* entre 2012 e 2022, eram a segunda nacionalidade mais beneficiada, atrás apenas dos chineses.

Em dezembro, a Assembleia de Portugal uma modificação na Lei de Estrangeiros que facilita os trâmites migratórios de pessoas provenientes dos Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Quando a alteração na lei entrar em vigor, cidadãos do Brasil e do Timor-Leste poderão entrar inicialmente como turistas em Portugal, para, então, solicitar a autorização de residência à Agência para a Integração, Migrações e Asilo (Aima). Para os cidadãos dos países africanos lusófonos, serão exigidos vistos de entrada em território português para, então, poderem requerer a residência.

### c) Política externa

Apesar de ter-se mantido neutro na Segunda Guerra Mundial, Portugal recebeu recursos no âmbito do Plano Marshall. O país é um dos doze membros fundadores da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e ingressou na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1955, com o fundamental apoio do Brasil.

A política externa de Portugal tem como prioridades tradicionais, desde a redemocratização do país, três eixos: a Europa, o Atlântico e o mundo de expressão portuguesa. Atualmente, identificam-se três eixos adicionais: o acompanhamento e a valorização das comunidades portuguesas, a internacionalização da economia e o reforço do multilateralismo.

A integração europeia é prioridade na política externa do país. Portugal ingressou nas Comunidades Europeias (CE) em 1986, tornou-se membro do Espaço Schengen em 1995 e tem o euro como moeda desde a sua entrada em vigor. O país possui uma representação de 21 deputados no Parlamento Europeu. O membro da Comissão Europeia nomeado por Portugal é Elisa Ferreira, comissária de Coesão e Reformas.

No primeiro semestre de 2021, Portugal esteve na Presidência do Conselho da UE, que é exercida rotativamente por períodos de seis meses. O mandato português teve como lema “Tempo de agir: por uma recuperação justa, verde e digital” e teve como alguns de seus destaques as ações relacionadas à crise da COVID-19, a exemplo da entrega de dezenas de milhares de doses de vacina para mais de cem países e a contribuição de € 2,5 bilhões para o mecanismo COVAX. Foi também na gestão portuguesa do Conselho da UE que foi adotado o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que disponibilizou mais de € 600 bilhões em subvenções e empréstimos para a realização de investimentos públicos e de reformas nos 27 Estados-Membros, a fim de ajudá-los a fazer face ao impacto da pandemia, promover a transição ecológica e digital e construir sociedades resilientes e inclusivas.

A relação bilateral com a Espanha é um dos destaques da política externa de Portugal na Europa. Os países têm um relacionamento intenso, marcado por diálogo e colaboração em diversas áreas, como meio ambiente, energia, infraestrutura, transportes, agricultura, pesca, educação, cooperação policial e judicial e segurança e defesa. A ampla convergência entre os países se deve não só à proximidade geográfica, mas também ao desenvolvimento coincidente de seus processos de consolidação democrática e à adesão simultânea às CE. A Espanha é o principal parceiro comercial de Portugal.

A Alemanha é outro importante parceiro de Portugal no continente europeu. No comércio, a Alemanha ocupa a terceira posição entre os países que mais importam de Portugal e a segunda posição entre aqueles que exportam para o país. Destacam-se também os investimentos alemães no território português, especialmente nos setores automobilístico, nas tecnologias de informação e comunicação (TIC), da indústria química, na energia eólica e na construção naval.

A França é um parceiro tradicional de Portugal, e a relação entre os países se aprofundou com o processo de redemocratização de Portugal e com a adesão portuguesa às CE. A França é o segundo maior parceiro comercial de Portugal e tem o quarto maior estoque de investimento no país. A cooperação em questões de cultura e língua tem destaque nas relações bilaterais, para o que contribui a presença significativa de portugueses e seus descendentes habitando na França. O ensino da língua portuguesa como língua não materna está presente em todos os ciclos do ensino público francês.

Com relação ao Atlântico, destacam-se as relações com os Estados Unidos (EUA) e com o Brasil. Portugal coopera com os EUA em diversas áreas, como defesa e segurança, justiça e assuntos internos, ciência, tecnologia, energia e meio ambiente. Os EUA são o maior parceiro comercial de Portugal fora da UE, ocupando a 4ª posição entre os importadores de produtos portugueses e a 8ª posição entre os países que exportam para Portugal. Em 2018, o presidente Marcelo Rebelo de Souza, acompanhado do primeiro-ministro António Costa, realizou viagem aos EUA, onde se reuniu com o então presidente Trump. Nas relações bilaterais com o Brasil, busca-se aprofundar os fluxos de comércio e investimento e criar parcerias nas áreas de ciência,

tecnologia, cultura e educação. O Brasil é um dos atores relevantes no projeto português de diversificação de parcerias comerciais, razão pela qual Portugal apoia as negociações do Acordo de Associação entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a UE.

O Centro do Atlântico é uma importante iniciativa de política externa e de defesa de Portugal. Sediada nos Açores, em território português, a instituição, integrada por 16 países da Europa, da África e das Américas, visa à promoção da paz, da estabilidade e da prosperidade na região do oceano Atlântico e à cooperação entre seus países costeiros. O centro foi criado em 2021, por meio de uma declaração conjunta assinada por seus 16 integrantes: Alemanha, Angola, Brasil, Cabo Verde, Espanha, EUA, França, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Marrocos, Portugal, Reino Unido, São Tomé e Príncipe, Senegal e Uruguai. Suas atividades são desenvolvidas em três eixos. O primeiro eixo é baseado na produção e na disseminação de conhecimento em relação ao espaço atlântico, com o objetivo de subsidiar o desenvolvimento de políticas que possam contribuir para a paz, a estabilidade e a prosperidade da região, além de conscientizar as sociedades dos países atlânticos em relação à importância da segurança marítima para seu bem-estar econômico e social. O segundo eixo é uma plataforma de diálogo político voltada à identificação de desafios comuns e prioridades de ação política e ao compartilhamento de boas práticas. O terceiro eixo está relacionado à construção de capacidade de defesa, voltando-se ao planejamento, ao desenvolvimento e à implementação de estratégias e modelos de ação para que os países atlânticos aprimorem suas capacidades para garantia de suas soberanias e para contribuição à promoção da paz e da liberdade no espaço atlântico.

O eixo do espaço de língua portuguesa da política externa de Portugal tem sua maior expressão da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A política externa portuguesa identifica um potencial imenso do espaço de língua portuguesa em termos de aprofundamento das relações culturais, políticas e econômicas dos países de língua portuguesa. A CPLP envolve diversos projetos que impulsionam a colaboração não só entre os Estados, mas também entre suas sociedades civis.

As relações entre Portugal e Angola, ex-colônia portuguesa, são marcadas por esforços com o objetivo de aprofundar a amizade, a cooperação econômica e o intercâmbio científico e cultural entre os países. Portugal enfatiza o fato de que os dois países terem tido um “processo de libertação gêmeo”, uma referência ao paralelismo entre a redemocratização de Portugal (1974) e a independência de Angola (1975). Em 2023, foi lançado o Programa Estratégico de Cooperação 2023/2027, que envolve um vasto leque de ações a serem implementadas. No comércio, Portugal exporta principalmente máquinas e equipamentos para Angola, enquanto importa sobretudo combustíveis e produtos agrícolas. Portugal é o segundo maior exportador para Angola e apresenta tradicionalmente superávits comerciais.

As relações entre Portugal e sua ex-colônia Moçambique são marcadas pela cooperação, que vem sendo fortalecida ao longo do tempo e engloba diversas áreas. Portugal tem o segundo maior estoque de investimentos em Moçambique. Em termos de comércio, Portugal é o sétimo maior exportador para Moçambique e ocupa a 20ª posição entre os importadores do país africano. As exportações portuguesas são majoritariamente de produtos industrializados, e as importações, de produtos primários, havendo tradicionalmente superávits comerciais para Portugal.

Em abril de 2024, o presidente Marcelo Rebelo de Sousa reconheceu a responsabilidade do Estado português pelo tráfico de escravizados africanos e pelo massacre de povos indígenas durante o período colonial. Apesar de mencionar reparações, o discurso de Rebelo de Sousa não tem efeito prático significativo, uma vez que qualquer medida de reparação concreta teria de ser proposta pelo chefe de Governo (primeiro-ministro) e aprovada pelo Parlamento. O partido de

extrema direita Chega criticou a posição do presidente da República Portuguesa, classificando-a como uma “traição à pátria”. O primeiro-ministro, Luís Montenegro (Ação Democrática, centro-direita), afastou a possibilidade de pagamento de indenização às ex-colônias portuguesas e afirmou que a cooperação técnica e econômica que Portugal mantém com esses países já é, em parte, uma forma de reparação.

Portugal e Índia vêm aprofundando suas relações, com destaque para a cooperação nas áreas de ciências, energia, administração pública e relação entre as empresas dos dois países. Em 2023, foi assinado um memorando de investimento centrado em promover o crescimento da corrente de comércio entre os dois países e os investimentos em energias renováveis (solar e eólica), infraestrutura (construção de estradas, portos e aeroportos), defesa e turismo.

As relações entre Portugal e China são condicionadas significativamente pelas relações da UE com o país asiático, que tem o *status* de parceria estratégica, celebrada em 2003. Em 2005, Portugal e China, por sua vez, estabeleceram uma Parceria Estratégica Global. A China é o principal parceiro comercial de Portugal na Ásia, e a corrente de comércio entre os dois países cresceu significativamente nos últimos anos. Portugal também constitui um importante destino de investimento chinês na Europa. Em 2018, os dois países assinaram um memorando de entendimento sobre a cooperação na Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês).

As relações entre Portugal e Rússia são consideradas positivas, apesar de o fato de Portugal fazer parte da UE e sobretudo da OTAN condicionarem em certa medida a relação entre os países. O apoio da Rússia foi fundamental para a escolha do português António Guterres como secretário-geral da ONU. As relações comerciais entre os dois países são pouco intensas. Portugal condenou a invasão russa ao território da Ucrânia em 2022, uniu-se à aplicação de sanções europeias contra a Rússia e recebeu mais de 50 mil refugiados ucranianos. Em maio de 2024, durante visita de Zelensky à Europa, Portugal e Ucrânia assinaram acordo de cooperação militar. Portugal enviará US\$ 137 milhões a Kiev.

## **XII. Reino Unido**

### **a) Situação nacional**

O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é uma monarquia parlamentar constitucional. Foi formado após a separação do Estado Livre Irlandês – atual República da Irlanda – em 1922. Integram-no Inglaterra, País de Gales e Escócia – que, juntos, formam a ilha da Grã-Bretanha – e a Irlanda. Seu território é de 242.509 km<sup>2</sup>, além de 14 territórios ultramarinos, cujos mares territoriais cobrem cerca de 2% dos oceanos. A população britânica é de 67,7 milhões de habitantes; além destes, 270 mil cidadãos britânicos vivem nos territórios ultramarinos.

O chefe de Estado é o rei Carlos III, que também é o rei dos demais catorze países do Reino da *Commonwealth*. A atuação da Coroa britânica é protocolar e representativa. O Poder Executivo é formado pelo primeiro-ministro e seu gabinete de ministros. O primeiro-ministro britânico é indicado pelo monarca, após recomendação do Parlamento. O Poder Legislativo, bicameral, consiste na Câmara dos Comuns (câmara baixa), eleita por voto distrital para mandatos de cinco anos, e na Câmara dos Lordes (câmara alta), formada por membros não eleitos: Lordes Espirituais (eclesiásticos da Igreja Anglicana) e Lordes Temporais, membros da nobreza britânica e indivíduos escolhidos pelo rei, com mandatos vitalícios. O Parlamento Escocês, a Assembleia do País de Gales e a Assembleia da Irlanda do Norte são parlamentos adjuntos, estabelecidos ao final da década de 1990, com competências complementares às competências exclusivas do Parlamento do Reino Unido. No poder judiciário, há três sistemas: a lei inglesa, a norte-irlandesa e a escocesa. O Comitê de Justiça do Conselho Privado, onde atuam também os membros da Suprema Corte, é a mais alta instância judiciária do Reino Unido, dos países da *Commonwealth* e dos territórios ultramarinos.

Em maio de 2024, o primeiro-ministro Rishi Sunak decidiu antecipar as eleições de janeiro de 2025 para 4 de julho de 2024. Em 5 de julho, o trabalhista Keir Starmer tornou-se o novo primeiro-ministro do Reino Unido após a vitória esmagadora de seu partido nas eleições gerais, que encerrou o governo do Partido Conservador<sup>506</sup>, o qual comandava o país há 14 anos. O Partido Trabalhista conquistou mais de 410 assentos no Parlamento, superando com folga o mínimo necessário para assegurar a maioria na Casa. Starmer nomeou 25 ministros, onze dos quais são mulheres, um recorde para o Reino Unido. Além disso, a maioria dos nomeados é egressa do sistema de ensino público, ao contrário do gabinete de Sunak, composto, em maioria, por ministros formados em instituições particulares.

Na semana da eleição, Starmer visitou as quatro nações do Reino Unido, Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. O novo primeiro-ministro busca renovar, imediatamente, as relações entre Westminster e as nações descentralizadas, especialmente diante do colapso do Partido Nacional Escocês.

O Reino Unido é a sexta maior economia do mundo, com altos produto interno bruto (PIB) *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A moeda nacional é a libra esterlina, a quarta moeda mais utilizada como reserva de valor do mundo e a quarta mais comercializada no mercado do câmbio, atrás apenas do dólar, do euro e do iene. Os principais setores da diversificada economia britânica são serviços, aeroespacial, petróleo e gás, automobilístico e fármacos. O setor

---

<sup>506</sup> Em novembro de 2024, Kemi Badenoch tornou-se a nova líder do Partido Conservador, Badenoch, que é a primeira mulher negra a liderar um grande partido político britânico, é considerada uma política mais à direita dentro do Partido Conservador.

agrícola responde por cerca de 0,6% do PIB e emprega apenas 1% da força de trabalho, mas atende cerca de 60% da demanda nacional de alimentos.

O PIB do país foi de US\$ 3,6 trilhões em 2024, revelando um cenário de recuperação econômica. Segundo o Escritório de Estatísticas Nacionais do Reino Unido (ONS, na sigla em inglês), se descontado o ano de 2020, 2023 foi o pior desempenho da economia britânica desde 2009, quando o país se recuperava da crise financeira global. Analistas observam que o período recessivo na economia britânica começou em meados de 2022, quando teve início um período de sete trimestres sem crescimento do produto *per capita*, a queda mais prolongada já registrada.

Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido deixou formalmente a União Europeia (UE), quase três anos após o acionamento do Artigo 50 do Tratado de Lisboa.

No fim de julho de 2024, um adolescente matou três crianças e feriu outras dez no Reino Unido. Desinformação propagada pela internet, que afirmava que o suspeito seria um refugiado muçulmano, o que não é verdade, gerou uma onda de protestos violentos e anti-islâmicos da extrema direita, que visavam mesquitas e comunidades muçulmanas. Como resposta, o primeiro-ministro Keir Starmer convocou uma reunião ministerial de emergência. Grupos antifascistas também se mobilizaram para fazer frente aos manifestantes de extrema direita.

No fim de setembro, o Reino Unido anunciou o fechamento de sua última usina de carvão. Com isso, o país se tornará o primeiro entre os integrantes do G7 a eliminar a produção de energia a partir de carvão.

#### b) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Johnson

Em março de 2021, Boris Johnson apresentou ao Parlamento a mais recente versão da *Integrated Review*, a *Integrated Review 2021* (IR21), o documento mais importante das relações exteriores britânicas. Seu texto delineia os objetivos de médio prazo do país nos setores de segurança, defesa, desenvolvimento e política externa. O documento atual intitula-se *Global Britain in a Competitive Age* e tem sido caracterizado como a maior revisão das políticas de defesa e de segurança do país desde o fim da Guerra Fria. Trata-se da visão do Estado britânico para um Reino Unido pós-*Brexit*.

O documento caracteriza o *Brexit* como um momento único de novas oportunidades para o Reino Unido. Um fato importante é a ênfase que a revisão dá a relacionamentos bilaterais com países europeus (em especial França, Irlanda e Alemanha), enquanto adota uma posição mais cautelosa em relação à UE como um todo.

Segundo a percepção britânica, a ordem internacional baseada em regras está sendo desafiada, resultando em um contexto de fragmentação e competição entre os Estados. O texto também sublinha a emergência de atores não estatais, em especial as empresas de *big tech*. Por essas razões, o Reino Unido não deveria mais defender a manutenção do *statu quo*, mas adaptar-se para influenciar a formação de uma futura ordem internacional. Assim, a ideia de uma *Global Britain* condensa o papel mais ativo do país na manutenção de uma comunidade internacional em que sociedades e economias abertas possam florescer.

Para tanto, o Reino Unido continuará comprometido com o multilateralismo e com as normas internacionais e buscará ser uma “força para o bem”, enfatizando seu papel como uma superpotência em *soft power* e a necessidade de cooperação internacional. Assim, reconhece que ação coletiva e cooperação com países que tenham valores diferentes é vital para enfrentar os desafios atuais, em especial o combate à mudança do clima e à perda de biodiversidade, as quais constituem algumas de suas prioridades. A revisão prevê ainda medidas de inovação em relação



ao serviço diplomático, forças armadas e de inteligência, com um esforço de integração digital. O país ainda declara que pretende se tornar uma das “lideranças entre as ciberpotências democráticas”.

Sobre defesa e segurança, o documento descreve os Estados Unidos (EUA) como o mais importante aliado estratégico do Reino Unido. Outrossim, antes mesmo da atual invasão russa à Ucrânia, os britânicos já reafirmavam seu compromisso inequívoco com a segurança europeia e descreviam a Rússia<sup>507</sup> como a “maior ameaça regional”, enfatizando o papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como “base da segurança coletiva”<sup>508</sup>. Assim, apesar de reconhecer a crescente importância geopolítica da região do Indo-Pacífico, as forças de defesa britânicas deverão focar na região Euro-Atlântica. Ao mesmo tempo, buscarão maior engajamento global e modernização – incluindo a aplicação de inteligência artificial (IA), de ofensivas cibernéticas e de investimentos no programa espacial britânico<sup>509</sup>. Sobre a questão nuclear, o Reino Unido revisou o compromisso anterior de reduzir seu arsenal, afirmando que irá, em realidade, aumentá-lo, pela primeira vez desde o final da Guerra Fria<sup>510</sup>.

Quanto à China, o período da “era de ouro” para as relações bilaterais do governo de David Cameron ficou para trás. Desde 2020 observa-se uma deterioração do relacionamento entre os países, sobretudo quanto a questões como a aprovação da Lei de Segurança Nacional em Hong Kong<sup>511</sup>, a tecnologia 5G, a questão dos direitos humanos em Xinjiang e o mar do Sul da China. A leitura do IR21 deixa evidente que a relação China-Reino Unido permanece complexa. A ascensão chinesa é caracterizada pelo texto como um “desafio sistêmico”, e seu programa de modernização militar é visto como um risco para os interesses do Reino Unido. A fim de fazer frente a tal risco, o governo britânico prevê investimentos em instrumentos de enfrentamento ao país asiático – como, por exemplo, questionamentos à questão dos direitos humanos na China, ou o próprio AUKUS. No entanto, o documento lembra que as relações bilaterais devem ser pautadas pelo comércio internacional e pela busca de investimentos, estando a questão climática sempre em foco. Ademais, apesar de não se comprometer com uma presença militar expressiva na região do Indo-Pacífico, o Reino Unido buscará ser a nação europeia com a maior “presença integrada” na região, tendo a Índia como parceira estratégica para executar tal objetivo.

Em relação ao comércio internacional, o Reino Unido continuará a advogar pelo livre comércio e pela redução de protecionismos. De fato, a questão comercial ocupa lugar central na política externa britânica, servindo de plataforma para o desenvolvimento de relações diplomáticas

---

<sup>507</sup> Entre pontos conflitivos do Reino Unido com a Rússia, estão a anexação da Crimeia (2014), o envolvimento russo na guerra síria (2015) e o envenenamento de Sergey Skripal (2018) em território britânico.

<sup>508</sup> Iniciada a guerra na Ucrânia, o então primeiro-ministro Boris Johnson divulgou um plano de ação para orientar a resposta internacional ao conflito, que contemplava ações como fornecer auxílio militar à Ucrânia e maximizar a pressão econômica sobre a Rússia. Johnson também realizou diversas visitas a Kiev, demonstrando seu compromisso com a causa ucraniana. Ademais, o Reino Unido se comprometeu formalmente, por meio de acordos de defesa mútua, com a defesa de Finlândia e Suécia, caso um dos países sofra ataque enquanto suas candidaturas à OTAN estejam sendo analisadas.

<sup>509</sup> Em relação a este último ponto, destaca-se o *Harwell Space Cluster*, uma concentração de grupos de pesquisa e desenvolvimento do setor espacial localizado perto de Oxford, na Inglaterra.

<sup>510</sup> Foi nesse contexto que se concluiu, em setembro de 2021, o AUKUS, aliança militar trilateral entre Austrália, Reino Unido e os EUA, a fim de fazer frente ao expansionismo chinês na região Indo-Pacífico. Graças ao acordo, a Austrália poderá desenvolver seus próprios submarinos a propulsão nuclear, com base em tecnologia norte-americana. A conclusão da aliança significou, no entanto, a suspensão de programa franco-australiano de compra de submarinos franceses convencionais, causando tensões entre britânicos e franceses.

<sup>511</sup> Em resposta à adoção da Lei de Segurança Nacional (2020), o Reino Unido suspendeu o tratado de extradição com Hong Kong e facilitou o processo de obtenção da nacionalidade britânica para habitantes daquele território.

e de segurança<sup>512</sup>. Sobre os aportes financeiros ao desenvolvimento de outros países (*Aid and Development*), o texto prevê a alocação de 0.7% da Renda Nacional Bruta (RNB) ao setor<sup>513</sup>.

#### c) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Truss

Os maiores destaques do curto mandato de Liz Truss como primeira-ministra<sup>514</sup> foram o desastroso anúncio do seu “miniorçamento” e seu posicionamento abertamente hostil em relação à China. Sobre a China, Liz Truss buscou revisar a linguagem usada na IR21, a qual caracteriza a China como um “competidor estratégico”, para passar a se referir ao país asiático como uma “ameaça”, mas sua iniciativa não vingou.

Em setembro de 2022, o então recém-nomeado ministro da Fazenda, Kwasi Kwarteng, apresentou seu “miniorçamento” para o Parlamento. O plano incluía corte de impostos, promessa de campanha de Truss, o que reduziria a receita do governo em £ 45 bilhões até 2026-2027. Como resultado da percepção negativa dos mercados à proposta orçamentária de Kwarteng, a libra esterlina sofreu uma desvalorização histórica de 4%, no mesmo dia do anúncio. Dada a instabilidade, Liz Truss passou a enfrentar uma revolta dentro do seu próprio partido e foi obrigada a substituir Kwarteng por um novo Chancellor, Jeremy Hunt.

Delineou-se, então, um cenário de intensa instabilidade econômica no país, acentuada por uma crise de credibilidade frente aos mercados e à comunidade internacional. O Bank of England fixou os juros em 3%, a inflação superou a marca dos 10% – a mais alta em 40 anos –, os bancos comerciais britânicos suspenderam a oferta de pacotes de empréstimos, e a libra esterlina chegou ao seu nível mais baixo desde a década de 1980. Analistas passaram a descrever a política externa britânica pós-*Brexit* como uma coleção de ações mal calculadas que poderão prejudicar a posição do Reino Unido na nova ordem mundial que se desenha, com alguns até mesmo comparando o país à Argentina do século passado – uma nação com grande potencial, mas que acabou prejudicada pela má administração nacional. Sob a pressão de seus próprios colegas do Partido Conservador, Truss foi obrigada a renunciar.

#### d) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Sunak

O novo primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, tem relativamente pouca experiência na área de política externa e enormes desafios à frente. Com uma exitosa carreira no setor bancário, Sunak é hoje o mais rico membro do parlamento britânico. Enquanto no governo Boris Johnson,

---

<sup>512</sup> A conclusão de novos acordos comerciais pós-*Brexit* foi importante prioridade do governo Johnson. Sob sua liderança, o Reino Unido concluiu acordos de livre comércio com a Austrália (dezembro de 2021), Japão (outubro de 2021), Madagascar (novembro de 2021), Comores (abril de 2022) e Nova Zelândia (fevereiro de 2022). Já estão em vigor os acordos com a Austrália, a Nova Zelândia, o Japão e Singapura. O Reino Unido também negocia acordos comerciais com a Índia, o Canadá, o México, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e Israel. Destaca-se ainda a intenção britânica de aderir ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), pedido de adesão formalizado em fevereiro de 2021 e conclusão das negociações em março de 2023. Para mais detalhes sobre o CPTPP, consultar seção sobre o tema no capítulo 7.

<sup>513</sup> Apesar dessa diretriz, o Departamento de Desenvolvimento Internacional encerrou suas atividades em setembro de 2020, após fusão com o Ministério das Relações Exteriores, Commonwealth e Desenvolvimento (FCDO).

<sup>514</sup> O mandato de 45 dias de Liz Truss, entre setembro e outubro de 2022, deu a ela o título de primeira-ministra mais efêmera da história britânica, o que foi ilustrado por sua derrota contra uma alface, numa competição inspirada por artigo da revista britânica *The Economist* que afirmou seu tempo em Downing Street seria de “aproximadamente o tempo de validade de uma alface”:

<https://www.theguardian.com/politics/2022/oct/20/iceberg-lettuce-in-blond-wig-outlasts-liz-truss>.

ele ocupou o cargo de *chancellor*, posição na qual Sunak se destacou pelos orçamentos públicos elaborados durante a pandemia. Dado o atual cenário de crise econômica no país, espera-se que Sunak priorize a situação doméstica.

Em sinal de relativa continuidade, Sunak manteve os ministros das Relações Exteriores e da Defesa: James Cleverly e Ben Wallace, respectivamente. Cleverly foi conduzido ao cargo por Truss, apoia o projeto *Brexit* e está ligado à ala eurocética do Partido Conservador. Já Wallace liderou a pasta de Defesa desde Johnson e foi o responsável por definir a posição britânica em relação à Guerra na Ucrânia<sup>515</sup>. No fim de agosto de 2023, Wallace deixou o cargo, após nove anos. Em novembro de 2023, Sunak anunciou a substituição de seu secretário do Exterior. James Cleverly deixou o cargo para assumir a pasta do Interior, após a então ocupante, Suella Braverman, ter afirmado que a polícia teria sido muito leniente com manifestações pró-Palestina, que classificou de “marchas de ódio”. No lugar de Cleverly, o ex-primeiro-ministro David Cameron assumiu a pasta do Exterior.

No fim de 2022, o novo primeiro-ministro recusou-se a manter o compromisso defendido por Wallace de alocar 3% do produto interno bruto (PIB) nacional à Defesa até 2030, fato que tem preocupado aliados nos países bálticos. Essa decisão é informada especialmente pela situação financeira doméstica. Enquanto membro do Partido Conservador, é natural que Sunak dê preferência a uma agenda ortodoxa de corte de gastos. No entanto, ele já sinalizou que não pretende revisar a posição britânica em relação à Ucrânia. Após eleito, Sunak fez sua primeira ligação como primeiro-ministro ao presidente ucraniano Volodymyr Zelensky. Ademais, há de se observar a posição norte-americana em relação à Ucrânia, a qual tem forte influência nos britânicos. Biden tem favorecido negociações entre ucranianos e russos, mesmo face à resistência de Zelensky.

Durante sua campanha no verão, antes da eleição de Liz Truss, Sunak caracterizou a China como “a maior ameaça ao Reino Unido e à prosperidade neste século”. Portanto, o atual primeiro-ministro dará continuidade a planos de boicote à China, como o banimento de Institutos Confúcius em universidades britânicas. No entanto, tradicionalmente, Sunak defendia uma aproximação econômica e pragmática aos chineses. Tendo a necessidade britânica de buscar novas parcerias comerciais, vislumbra-se a adoção de uma política mais objetiva, na qual Sunak buscará cooperar com a China. A captura de um espião trabalhando para a China no Congresso britânico, em setembro de 2023, demandou, entretanto, uma postura dura de Sunak, que manifestou diretamente ao premiê chinês, Li Qiang, preocupação com essa interferência chinesa na “democracia parlamentar britânica”. Em janeiro de 2024, foi a vez de Pequim anunciar a detenção de um suposto espião britânico do MI6 operando em território chinês. A indicação de David Cameron para o cargo de chanceler gerou críticas em relação à postura do ex-primeiro-ministro quanto à China. Cameron, durante seu mandato de primeiro-ministro, fez diversos acenos positivos em relação à China e, nos últimos anos, atuou como vice-presidente de um fundo de investimentos sino-britânico.

A eleição de Sunak como primeiro-ministro foi vista pela UE como um fato positivo, em especial quando contrastado com seus predecessores. Mesmo tendo composto o governo Johnson e sendo um reconhecido *Brexiteer*, Sunak é visto como mais moderado. Ademais, sua promessa de campanha de revogar todas as leis europeias nos seus primeiros cem dias de mandato não foi cumprida.

Conforme estabelecido na IR21, o comércio internacional permanece como prioridade na política externa britânica, assim como uma presença fortalecida do país no Indo-Pacífico. Para tanto, o Reino Unido conta com sua relação tradicional com a Índia e a eleição de Sunak, primeiro

---

<sup>515</sup> Também foi mantido Jeremy Hunt, *chancellor* que substituiu Kwarteng.

primeiro-ministro de origem indiana, tende a abrir canais de comunicação entre os países, em especial no que se refere ao Acordo de Livre Comércio Índia-Reino Unido, cuja conclusão continua uma incógnita. Ademais, Sunak mobilizou esforços para a adesão britânica ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), cuja negociação foi concluída no final de março de 2023 e cujo acordo foi assinado em julho do mesmo ano e entrou em vigor em 15 de dezembro de 2024.

Sunak nomeou Andrew Mitchell como secretário de Desenvolvimento Internacional, o qual se opôs aos cortes feitos por Sunak ao setor de *Aid and Development* quando este estava encarregado do orçamento público. Essa decisão aponta para uma possível manutenção do compromisso de alocar 0.7% da RNB ao suporte financeiro de outros países. No entanto, espera-se que tais recursos sejam cada vez mais direcionados à execução de interesses nacionais no exterior.

No âmbito interno, o governo Sunak lida com os efeitos da elevação da inflação no aumento do custo de vida dos britânicos, que vem demonstrando seu descontentamento por meio de greves. Em dezembro de 2022, a inflação no país alcançou seu maior patamar em 41 anos: 9,2% ao ano. Como consequência, funcionários do transporte público, professores, funcionários dos correios e funcionários da fronteira passaram a organizar greves para exigir salários mais altos e melhores condições de trabalho. Há um crescente interesse da população em retornar à UE a partir da percepção de que o *Brexit* foi ruim para o Reino Unido.

Em março de 2023, o governo britânico anunciou polêmico novo projeto de lei que busca coibir a migração irregular ao Reino Unido. Pelo novo projeto, migrantes irregulares não poderão pedir refúgio em território britânico, mesmo quando oriundos de países em conflito ou mesmo quando houverem sido submetidos a regime análogo à escravidão. Além disso, impõe a obrigação ao governo de deter e remover do país qualquer pessoa que entre por meio irregular. O projeto foi aprovado em julho. Em 2022, o saldo migratório no Reino Unido, a diferença entre as entradas e saídas, atingiu o recorde de mais de 600 mil pessoas, a maioria delas não mais proveniente da UE. Os dados reforçam a pressão sobre o governo conservador para bloquear os fluxos, ao mesmo tempo que a recuperação da economia demandará soluções para o problema de escassez de mão de obra.

Em junho de 2023, a Justiça britânica declarou ilegal um projeto iniciado ainda sob a gestão de Boris Johnson, em meados de 2022, de extraditar para Ruanda imigrantes que entrarem no país de forma irregular, para solicitar refúgio, como parte de um programa orçado em mais de US\$ 150 milhões. Os magistrados alegaram que deficiências no sistema de recebimento de migrantes do país africano implicam “riscos reais” de que os solicitantes de refúgio sejam devolvidos aos seus países de origem e, assim, sofram perseguições políticas ou tratamentos desumanos. Em novembro, a Suprema Corte britânica também decidiu pela ilegalidade do plano do governo de enviar requerentes de refúgio a Ruanda, tendo havido consenso em torno da não caracterização do país africano como “terceiro país seguro” para refugiados. Apesar do revés, Sunak anunciou que buscaria um novo acordo com Ruanda, que foi assinado no início de dezembro. O novo texto do *Safety of Rwanda Act* busca contornar problemas apontados pela Suprema Corte na versão anterior, tendo incluído compromisso expresso de Ruanda de que não enviaria os solicitantes de refúgio para países em que suas vidas estejam ameaçadas e estabelece um comitê para monitorar queixas. O projeto de lei foi aprovado em meados de janeiro na Câmara dos Comuns e seguiu para a Câmara dos Lordes. Em março de 2024, em uma derrota para o governo de Sunak, a Câmara dos Lordes votou a favor de uma série de emendas ao acordo com Ruanda, as quais requerem um tratado que implemente garantias jurídicas no sistema de refúgio ruandês antes que solicitantes de refúgio

possam ser enviados a Ruanda. Outras medidas votadas atribuem ao Judiciário britânico a competência para decidir se é seguro enviar solicitantes de refúgio para Ruanda e fortalecem a adequação do acordo a normas internacionais e domésticas de direitos humanos. Na Câmara dos Comuns, para onde o texto retornou e que prevalece quando há dissenso entre as casas, o governo rejeitou todas as emendas introduzidas. Em abril, o projeto de lei foi finalmente aprovado, e o primeiro-ministro Sunak fez uma declaração pública afirmando que os primeiros voos deveriam sair em até doze semanas, antes, portanto, das eleições gerais.

Em resposta à aprovação do *Safety of Rwanda Act*, a Irlanda anunciou, em maio de 2024, que deve aprovar leis emergenciais para permitir a deportação de requerentes de refúgio que tenham atravessado a fronteira entre as Irlandas de volta para o Reino Unido. O temor das autoridades irlandesas é o de que, ameaçados de serem deportados para Ruanda, os imigrantes no Reino Unido fujam para a Irlanda através da fronteira aberta com a Irlanda do Norte. O governo de Rishi Sunak, por sua vez, afirmou não estar disposto a receber requerentes de refúgio da Irlanda, a não ser que haja um acordo com a UE para devolvê-los à França.

Em termos de política externa, em março de 2023, Londres publicou uma revisão do IR21. Segundo o governo britânico, o *Integrated Review Refresh 2023* (IRR23) é uma atualização necessária face a eventos no cenário internacional pós-2021, a saber: a invasão russa da Ucrânia e o que Rishi Sunak descreveu como “a disposição da China de usar todos os recursos de poder estatal para alcançar uma posição dominante em questões internacionais”. O IRR23 reafirma as tendências descritas no IR21, como a mudança na distribuição de poder mundial, a competição sistêmica e os rápidos avanços tecnológicos, mas acresce que “a transição para um mundo multipolar, fragmentado e contestado ocorreu de maneira mais rápida e definitiva do que fora antecipado”. O IRR23 reitera a soberania, a segurança e a prosperidade como objetivos do Reino Unido, adicionando a estes a busca por “uma ordem internacional estável e aberta”.

No que tange a considerações de segurança, havia uma percepção de que o IR21 se centrava excessivamente na região do Indo-Pacífico. Assim, o IRR23 esclarece que o Euro-Atlântico é uma prioridade fulcral, onde o país concentrará a parte mais expressiva de sua capacidade de defesa. O IR21 já identificava a Rússia como a ameaça “mais aguda e direta” ao Reino Unido no Euro-Atlântico. Diante da invasão à Ucrânia, a revisão do relatório postula que a possibilidade de um ataque contra a integridade territorial e a soberania de aliados não pode ser descartada, e que a segurança da região está intrinsecamente ligada ao resultado da guerra russo-ucraniana. Em setembro, o governo Sunak anunciou planos para declarar o Grupo Wagner uma organização terrorista.

Em junho de 2023, Sunak foi a Washington e encontrou-se com o presidente Joe Biden. Os principais temas na agenda foram o conflito na Ucrânia e inteligência artificial. Sunak anunciou a realização de uma cúpula mundial para a regulamentação da inteligência artificial, no Reino Unido, no segundo semestre de 2023. Os dois mandatários assinaram a Declaração do Atlântico, que renova a parceria econômica entre ambos, incluindo cooperação e investimentos não apenas em inteligência artificial, mas também em outros temas considerados estratégicos, como minerais críticos e energia limpa.

Em novembro, Sunak cancelou, de última hora, visita à Grécia, em razão de comentários do primeiro-ministro grego, Kyriakos Mitsotakis, em uma entrevista na televisão, em favor do retorno das esculturas do Partenon que estão no Museu Britânico.

Em fevereiro de 2024, após a imposição de medidas análogas pelos EUA, o Reino Unido impôs sanções a quatro colonos israelitas extremistas culpados de violência contra civis palestinos na Cisjordânia.

#### e) Política externa do Reino Unido sob Starmer

A primeira viagem internacional de Starmer, logo após ter assumido seu cargo, em julho de 2024, foi para participar da celebração do 75º aniversário da OTAN em Washington. Em sua primeira coletiva de imprensa, Starmer comprometeu-se a manter o apoio do Reino Unido à Ucrânia e a aumentar os gastos militares do país para 2,5% do PIB.

A Cúpula da Comunidade Política Europeia, realizada em julho, no Reino Unido, foi uma oportunidade para restaurar as relações com a UE, de modo a fortalecer o comércio e o crescimento econômico.

Ainda em julho de 2024, o novo primeiro-ministro Keir Starmer cancelou o acordo migratório com Ruanda, sem que nenhuma deportação tenha sido efetivada, e manifestou intenção de reaver parte dos US\$ 280 milhões enviados ao país africano para financiar as medidas. O governo ruandês declarou que o reembolso não estava previsto no acordo. Starmer comprometeu-se a resolver o problema da imigração irregular “a montante”, combatendo grupos de contrabando de pessoas. No centro desta política estará novo Comando de Segurança das Fronteiras, composto por especialistas em imigração e em aplicação da lei, bem como pelo serviço de informações internas MI5. Starmer sinalizou, em dezembro, o endurecimento de sua política migratória, tendo criticado a política de “portas abertas” adotada após o Brexit e prometido a introdução de novas medidas restritivas.

No início de setembro de 2024, o secretário de Relações Exteriores, Damid Lammy, anunciou que o Reino Unido suspenderia algumas exportações de armas para Israel, em razão do “risco claro de que elas possam ser usadas para cometer ou facilitar uma violação grave do direito internacional humanitário”. A medida foi criticada pelo governo israelense.

Ainda em setembro, Starmer reuniu-se com Biden em Washington, para discutir a possibilidade de permitir a utilização pela Ucrânia, em território russo, de armas de longo alcance produzidas pelo Reino Unido e pelos EUA. Starmer também visitou a Itália, onde discutiu com a primeira-ministra Giorgia Meloni planos para a contenção da migração irregular, aproveitando-se da recente experiência italiana exitosa em conter os fluxos mediterrâneos.

Em novembro, Starmer visitou o Brasil para a Cúpula do G20, ocasião em que lançou a Aliança Global para a Energia Limpa. No mesmo mês, o Reino Unido autorizou a utilização pela Ucrânia de armas de longo alcance britânicas em território russo.

Em dezembro, o Reino Unido passou a fazer parte do CPTPP.

#### f) Discurso na AGNU em 2024

O primeiro-ministro Keir Starmer abordou os desafios globais e a importância da cooperação internacional e argumentou que os conflitos atuais comprometem o progresso, especialmente em áreas como a redução da pobreza. Reconheceu que o futuro do país não está dissociado dos fatos internacionais e defendeu o retorno a papel de liderança global responsável. Defendeu o compromisso com as Nações Unidas, o internacionalismo e o Estado de Direito. Destacou a necessidade de combater as causas das crises, reforçando a importância da diplomacia. O premiê ressaltou, igualmente, a necessidade de se evitar escalada no Oriente Médio e de promover um cessar-fogo entre Israel e Hezbollah e em Gaza. Conclamou pela cooperação em prol da paz no Sudão. Disse que o Reino Unido está comprometido com a defesa da paz e do Direito Internacional, particularmente em relação à Ucrânia. Além disso, propôs reformas nas

instituições internacionais para garantir sistema mais justo, representativo e eficaz. Defendeu a reforma do CSNU, com a concessão de assentos permanentes para o continente africano, Brasil, Índia, Japão e Alemanha, e a criação de mais assentos rotativos. Mencionou os temas de desarmamento e não proliferação e de inteligência artificial e abordou a urgência da mudança do clima. Anunciou a criação de braço do “British International Investment” para investir em desenvolvimento e combate à mudança do clima.

g) Discurso na AGNU em 2023

Oliver Dowden, vice-primeiro-ministro e secretário de Estado do Reino Unido, dirigiu-se às Nações Unidas, enfatizando a urgência de se enfrentar os desafios globais, como a mudança do clima, a implementação da Agenda 2030, as migrações e a invasão russa à Ucrânia. Condenou a ação russa como um ataque hediondo aos princípios das Nações Unidas, exigindo o fim imediato da guerra. Dowden destacou, também, o impacto transformador da inteligência artificial (IA) nos mais diversos ramos. Sobre o assunto, anunciou que o Reino Unido sediaria uma Cúpula de Segurança da IA ainda em 2023, para compreender a ferramenta e estabelecer entendimento e governança globais. Enfatizou que o uso da IA exigirá preparação e proteção contra os riscos, e que a regulamentação e a governança não podem ficar defasados em relação à tecnologia. Considerando a influência global das empresas de tecnologia, apontou a necessidade de um novo multilateralismo e de se trabalhar juntos para garantir a segurança da IA para todos. O Reino Unido, nesse sentido, busca reunir especialistas para aumentar a confiança em modelos de IA avançada. Ele concluiu que a revolução da IA testará a capacidade do sistema multilateral de colaborar em questões cruciais para o futuro da humanidade.

h) Discurso na AGNU em 2022

Relembrando o compromisso da rainha Elizabeth com os princípios da Organização das Nações Unidas (ONU) e comprometendo-se a conduzir o país em direção a uma nova era, a primeira-ministra Liz Truss tratou da atual tensão entre democracias e autocracias. Ela ressaltou a importância de corresponder às expectativas econômicas e de segurança dos cidadãos, como forma de proteger a democracia, ao mesmo tempo que mostrou determinação em fortalecer a segurança energética e econômica do Reino Unido, assumindo a meta de tornar o país um exportador líquido de energia até 2040. Ela aplaudiu a ação internacional em favor da Ucrânia, e atribuiu o seu sucesso ao emprego de alianças, da diplomacia e de sanções nunca antes utilizadas. Como forma de responder à agressão econômica de regimes autoritários, ela afirmou que o G7 e demais parceiros deveriam agir como uma OTAN econômica, a fim de defender a prosperidade coletiva de seus membros. Nesse sentido, citou a Parceria para Infraestrutura Global e Investimento (PGII, na sigla em inglês) do G7<sup>516</sup>, e a importância do *friendshoring*<sup>517</sup> para as cadeias globais de suprimentos. Afirmou, por fim, que alocará 3% do PIB para defesa até 2030, e que não descansará até que a Ucrânia prevaleça, comprometendo-se a apoiá-la militarmente pelo tempo que for necessário.

---

<sup>516</sup> Em 2021, o G7 lança a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), criada com o intuito de fazer frente à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), da China. Em 2022, a iniciativa é relançada, sendo chamada de PGII. Segundo os planos anunciados, os países do G7 buscarão, nos próximos cinco anos, investimentos da ordem de US\$ 600 bilhões, de fontes públicas e privadas, a serem aplicados em países em desenvolvimento, notadamente em projetos de cunho ambiental e relacionados a igualdade de gênero, saúde global e infraestrutura digital.

<sup>517</sup> O termo relaciona-se à escolha de países aliados como destino de investimentos produtivos no exterior, de forma a garantir a resiliência das cadeias globais de suprimento em caso de conflito.

#### i) Discurso na AGNU em 2021

Participando de maneira presencial, o primeiro-ministro Boris Johnson dedicou todo o seu discurso ao tema da mudança do clima. Johnson destacou que a 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Glasgow, é o “*turning point*” da humanidade, indicando que deve haver um esforço coletivo de alcançar a neutralidade climática global até 2050. Ainda que 70% do PIB global tenha-se comprometido com esse objetivo, Boris Johnson destacou que é preciso acabar com o uso de carvão como fonte energética. Nesse sentido, parabenizou Xi Jinping pelo compromisso chinês de acabar com o financiamento internacional de carvão. Também destacou a importância da COP15 da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), na China, em outubro. Johnson apresentou a meta britânica de reduzir 68% das emissões até 2030, destacando o papel do hidrogênio nesse objetivo. O primeiro-ministro ainda ressaltou a importância de alcançar a meta de US\$ 100 bilhões anuais para o financiamento ambiental em países em desenvolvimento, destacando os recursos britânicos, a promessa de Joe Biden de aumentar o financiamento norte-americano e a importância da inclusão do setor privado.

#### j) Comunidade Britânica e republicanismo no além-mar

O rei Carlos III assumiu<sup>518</sup>, em 2022, como chefe de Estado de 14 países<sup>519</sup>, além do Reino Unido. Trata-se do Reino da Commonwealth<sup>520</sup>, instituição composta por quinze Estados soberanos sob a monarquia britânica. São monarquias constitucionais, nas quais o poder do monarca é sobretudo simbólico. Apenas alguns deveres cabem ao rei – o mais significativo é o de aprovar novos governos. O monarca também pode aprovar a legislação, formalmente, apontar certos oficiais ou conceder honras de Estado. No além-mar, um representante real (conhecido como governador-geral) é apontado para essas funções. Em condições excepcionais, a Coroa tem o chamado “poderes de reserva”, com autoridade para substituir, unilateralmente, um governo eleito<sup>521</sup>.

Devido ao caráter majoritariamente simbólico do papel do rei como chefe de Estado, analistas entendem que não haverá mudanças imediatas no Reino da Commonwealth. No entanto, a sucessão real deve fortalecer os movimentos republicanos existentes no além-mar. O republicanismo já vinha sendo estimulado, especialmente pelos países da Comunidade do

---

<sup>518</sup> Desde 8 de setembro de 2022, com a morte da Rainha Elizabeth II. Nos 70 anos de seu reinado, a Rainha testemunhou uma forte mudança em seu reino, com os diversos movimentos de independência. Apesar disso, conseguiu manter o Reino da Commonwealth e a Commonwealth (of Nations) – o que é considerado um dos maiores legados de seu reinado.

<sup>519</sup> Antígua e Barbuda, Austrália, Bahamas, Belize, Canadá, Granada, Ilhas Salomão, Jamaica, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas e Tuvalu.

<sup>520</sup> O Reino da Commonwealth não deve ser confundido com a Commonwealth (of Nations), organização de 56 Estados independentes, cuja origem remonta ao Império Britânico, mas que está aberta à adesão de outros países. Os últimos a aderirem foram o Gabão e o Togo, em 2022. A Commonwealth possui, entre seus membros, monarquias e repúblicas. Tanto o Reino da Commonwealth quanto a Commonwealth são constituídas pela adesão voluntária dos membros. Apenas dois países deixaram a Commonwealth of Nations até hoje: a Irlanda e o Zimbábue.

<sup>521</sup> Esse poder foi usado em raras ocasiões desde a Segunda Guerra Mundial. O caso de maior destaque foi a crise constitucional da Austrália, de 1975, na qual o governador-geral afastou o primeiro-ministro.



Caribe (CARICOM)<sup>522</sup>. Em novembro de 2021, Barbados<sup>523</sup> proclamou a república, em seu 55º aniversário de independência. O primeiro-ministro da Jamaica<sup>524</sup> e os líderes da Antígua e Barbuda<sup>525</sup> e de Belize também anunciaram a intenção de deixar a monarquia. O republicanismo também vem crescendo nos outros países do Reino da Commonwealth. Na Austrália, o primeiro-ministro Anthony Albanese é um firme defensor da república e advoga por um novo referendo sobre o assunto. Durante visita do rei Carlos III, em outubro de 2024, uma senadora aborígine disse-lhe que ele não seria seu rei. A ex-primeira-ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, também apoia a república. No Canadá, o republicanismo ainda é minoritário, mas vem crescendo<sup>526</sup>.



Fonte: *Council on Foreign Relations*

O rei Carlos III já deixou claro que vai respeitar a vontade de quaisquer de seus reinos que quieram interromper a associação com a monarquia. Como príncipe de Gales, havia declarado, em junho de 2022, seu pesar pessoal pela atrocidade do comércio transatlântico de escravos – embora não tenha feito um pedido de desculpas formal nem tenha abordado a questão das reparações. A intensificação dos pedidos por reparações, portanto, será um desafio para a diplomacia da Coroa. Em longo prazo, a própria manutenção da Comunidade Britânica será um desafio para o reinado de Carlos III.

Em outubro de 2024, foi realizada, em Samoa, cúpula de chefes de governo da Commonwealth, com a participação do rei Carlos III. Na ocasião, líderes de integrantes da Comunidade Britânica exigiram do Reino Unido um pedido de desculpas e reparações pelos "horrores da escravidão". O rei Carlos pediu que os participantes da reunião "rejeitem a linguagem

<sup>522</sup> Em 2013, países do CARICOM iniciaram discussões sobre Reparções por Genocídio Nativo e Escravidão. Formou-se, naquele ano, o CARICOM Reparations Commission (CRC).

<sup>523</sup> O país, embora tenha deixado o Reino da Commonwealth, continua na Commonwealth of Nations.

<sup>524</sup> Em março de 2022, o primeiro-ministro Andrew Holness disse ao príncipe William que a Jamaica queria ser independente e resolver problemas pendentes, um dia depois de protestos que pediam ao Reino Unido que pagasse reparações pela escravidão. Em julho, foi anunciado um plano para exigir uma reparação bilionária aos britânicos. Em dezembro de 2024, foi apresentada ao Parlamento jamaicano a proposta para transformar o país em uma república.

<sup>525</sup> Os primeiros-ministros de Antígua e Barbuda e da Jamaica prometeram realizar referendos em 2025 a respeito da abolição da monarquia e adoção da república.

<sup>526</sup> Em fevereiro de 2021, uma pesquisa apontou que 45% dos canadenses prefeririam um chefe de Estado eleito, número inédito de apoio ao republicanismo. No mês anterior, a governadora-geral Julie Payette havia renunciado em meio a denúncias sobre as relações abusivas de trabalho em seu gabinete.

da divisão", mas disse admitir "que os aspectos mais dolorosos do passado continuam repercutindo". O primeiro-ministro britânico Keir Starmer negou qualquer pagamento de compensações pelo passado escravista do país, nem se dispôs a realizar um pedido formal de desculpas em nome do Reino Unido. O documento final da cúpula menciona que a Comunidade não se furta a discutir temas difíceis, tendo havido referência à linguagem da Declaração e Plano de Ação de Durban sobre escravidão.

### XIII. Separatismo na Escócia

A Escócia foi independente até 1707, apesar da União das Coroa em 1603. O movimento separatista escocês começa a estruturar-se contemporaneamente no século XIX, mas renasce com mais força na década de 1970, quando é realizada a primeira consulta popular a respeito da independência. O segundo referendo escocês acontece em 1997 e resulta na criação de um parlamento próprio.

O partido escocês pró-independência, o *Scottish National Party* (SNP), chegou ao poder pela primeira vez em 2007 e conquistou maioria no Parlamento escocês em 2011, sob a liderança de Alex Salmond. Ainda em 2007, o SNP publicou o documento “Escolhendo o futuro da Escócia”, no qual definia diretrizes para o país, incluindo em relação à causa emancipacionista.

Após negociações com Westminster, foi determinada a realização, em setembro de 2014, de um referendo sobre a independência escocesa. Com comparecimento recorde de 85% da população, 55,3% dos eleitores decidiram pela permanência do país no Reino Unido. Credita-se esse resultado à preferência dos escoceses pela manutenção do país no mercado comum europeu. Caso o país se tornasse independente naquela ocasião, seria necessária nova candidatura à União Europeia (UE).

O resultado do referendo do *Brexit*, em 2016, no entanto, significou importante mudança de cenário. A Escócia deu 62% de votos favoráveis à campanha *Remain*, enquanto a maioria do Reino Unido optou pela saída da UE. Liderado pela primeira-ministra Nicola Sturgeon, o SNP passou a declarar sua intenção de garantir um lugar para a Escócia na UE, considerando a realização de um novo referendo como altamente provável. Todavia, a primeira-ministra britânica à época, Theresa May, assim como os primeiros-ministros subsequentes (Boris Johnson, Liz Truss e Rishi Sunak), descartou a possibilidade de um novo voto.

Nas eleições gerais de 2019, o SNP passou a ser o terceiro maior partido no Parlamento Britânico. Em Holyrood<sup>527</sup>, o partido aumentou sua maioria, e Sturgeon defendeu que o resultado expressava a vontade dos escoceses de permanecerem na UE como nação independente. Em dezembro do mesmo ano, o governo escocês aprovou a Lei sobre Referendos (Escócia), a qual determina que, para que haja nova consulta popular, é necessário que o Parlamento escocês passe uma lei aprovando-o.

Em janeiro de 2020, um pedido oficial para um novo referendo foi submetido ao governo britânico e, como esperado, foi rejeitado. Em resposta ao pedido escocês, Johnson lembrou o suposto compromisso de que tais referendos somente ocorreriam “a cada geração”. No documento *Scotland’s Future*, publicado na ocasião do referendo de 2014, Salmond havia declarado que o referendo seria “uma oportunidade única em uma geração”, repetindo a expressão em diversos momentos. Westminster passou a entender tal declaração como um compromisso de se manter uma periodicidade aproximada de trinta anos entre os referendos. No entanto, o relatório da Comissão Smith<sup>528</sup> sobre poderes extras para o Parlamento escocês, publicado dois meses após o referendo, afirmou que nada impede que a Escócia se torne um país independente se assim seu povo escolher. O SNP defende ainda que aquela foi apenas uma expressão retórica não vinculante

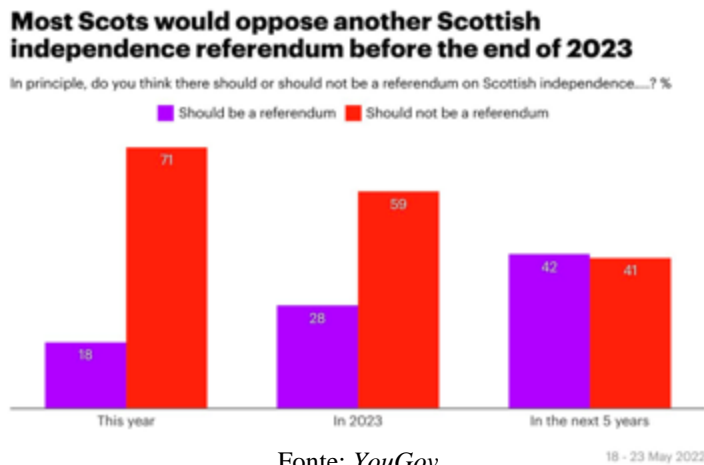
---

<sup>527</sup> Nome da região de Edimburgo onde fica o Parlamento Escocês, servindo de metonímia para este e para o governo escocês.

<sup>528</sup> A Comissão Smith foi estabelecida após a vitória dos unionistas no referendo escocês de 2014. O objetivo da Comissão foi o de analisar a possibilidade de transferência de poderes de Westminster para Holyrood, garantindo mais independência para o governo escocês.

que objetivava destacar a importância daquele voto. Ademais, defende que houve uma mudança substantiva das circunstâncias desde 2014, o que justificaria um novo referendo.

Em janeiro de 2021, o SNP anunciou um plano com onze pontos para a realização de novo referendo, caso partidos pró-independência ganhassem a maioria de cadeiras no parlamento escocês, o que de fato ocorreu. Segundo o plano, em caso de nova recusa de Westminster, o governo escocês poderia aprovar uma lei que permitiria que o referendo ocorresse, além de prever a possibilidade de um litígio legal nas Cortes para desafiar a posição britânica. O objetivo do SNP era realizar um novo referendo em 19 de outubro de 2023, com a pergunta “*Should Scotland be an independent country?*”.



A questão sobre a autonomia de Holyrood para aprovar legislação relativa a novo referendo foi decidida pela Suprema Corte do Reino Unido. Nessa decisão, ficou determinado que não é possível realizar novo referendo sem o consentimento de Westminster, o que gerou revolta entre os independentistas escoceses. Apesar do empecilho legal, as intenções do SNP também podem esbarrar nas preferências dos eleitores. Segundo pesquisa de maio de 2022 do YouGov, 71% dos escoceses são contra a realização de novo voto até o final de 2023. Ademais, uma pesquisa realizada pela Savanta ComRes para o jornal *Scotsman*, em outubro de 2022, mostra que a opção pela permanência no Reino Unido tem uma vantagem de 1%.

Em 15 de fevereiro de 2023, a primeira-ministra Nicola Sturgeon anunciou que renunciaria ao cargo. Primeira mulher a ocupar a posição e a pessoa que permaneceu por mais tempo no poder do país, Sturgeon tornou-se primeira-ministra em 2014. Ela negou que sua renúncia tivesse relação com a direção do movimento independentista escocês. Em 28 de março de 2023, com base em um acordo de coligação com o Partido Verde, assumiu como primeiro-ministro o novo líder do SNP, o filho de paquistaneses Humza Yousaf, o primeiro muçulmano a comandar uma nação no Reino Unido e um governo na Europa Ocidental. Em junho, Sturgeon foi detida e depois liberada, em meio a investigações sobre desvios de fundo de campanha, que também afetam seu marido.

O primeiro-ministro Yousaf manteve a defesa de um novo referendo sobre a independência da Escócia, porém a recusa de Westminster e as suspeitas de irregularidades financeiras do SNP erodiram a legitimidade do governo. Em abril de 2024, o governo de Yousaf recuou no compromisso de redução de gases de efeito estufa, o que irritou os Verdes. No final do mesmo mês, para evitar receber um voto de desconfiança, Yousaf renunciou ao cargo, após ter rompido o acordo com os Verdes, que retiraram o apoio ao governo. Dias depois, o SNP escolheu o vice-primeiro-ministro John Swinney para substituir Yousaf, evitando, assim, eleições antecipadas.

## XIV. A questão das Irlandas

### a) Histórico

O sectarismo que opõe católicos a protestantes na Irlanda do Norte data do século XVII, quando, visando a assegurar súditos leais à Coroa na região, o rei Jaime I fomentou a imigração de protestantes da Escócia e da Inglaterra para a ilha de maioria católica. Terras e privilégios foram concedidos a esses imigrantes, que se estabeleceram sobretudo na região noroeste da Irlanda, na província de Ulster. Até o presente, os atritos na Irlanda estão intimamente relacionados à divisão entre católicos – na sua maioria republicanos e nacionalistas – e protestantes – unionistas pró-Reino Unido.

Em 1800, com a aprovação da Ata de União, constitui-se o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda. Ainda assim, na passagem do século XIX para o século XX, há um incremento na demanda por autonomia irlandesa, em um movimento conhecido como *Home Rule*. Os partidários do *Home Rule* não buscavam a independência, mas, sim, autonomia em assuntos internos. Os nacionalistas conquistam a maioria dos assentos irlandeses em Westminster nas eleições de 1910, e, no governo do primeiro-ministro Herbert Asquith, são esboçados três projetos de lei para conferir autonomia à Irlanda. Foi contra o terceiro projeto, aprovado em 1912, que se manifestaram os unionistas de Ulster, pois a concessão de autonomia representaria um incremento no poder da maioria católica, em detrimento da comunidade protestante. Nesse contexto, foi fundada a milícia Voluntários de Ulster, um grupo armado que se opunha ao autogoverno e ao distanciamento de Londres. Em resposta, é criado, no mesmo ano, o grupo paramilitar nacionalista Voluntários Irlandeses (antecessor do Exército Republicano Irlandês – IRA, na sigla em inglês). Visando a reduzir as tensões entre esses dois grupos armados, o governo britânico chegou a propor uma divisão temporária da ilha, mantendo Ulster sob o governo britânico. No entanto, a implementação da Lei de Autonomia e as tensões na Irlanda ficaram em segundo plano com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914.

A questão irlandesa volta à tona em 1916, com o Levante da Páscoa. Tratou-se de uma rebelião em Dublin, onde manifestantes ocuparam importantes edifícios públicos e declararam a independência da Irlanda. O Exército britânico sufocou o levante em poucos dias, mas a violência da repressão e a execução dos líderes do movimento angariaram apoio à causa nacionalista-republicana, cuja força se fez sentir já nas primeiras eleições do pós-guerra. Nestas, o partido nacionalista Sinn Féin<sup>529</sup> conquistou 73 das 105 cadeiras destinadas a deputados irlandeses no

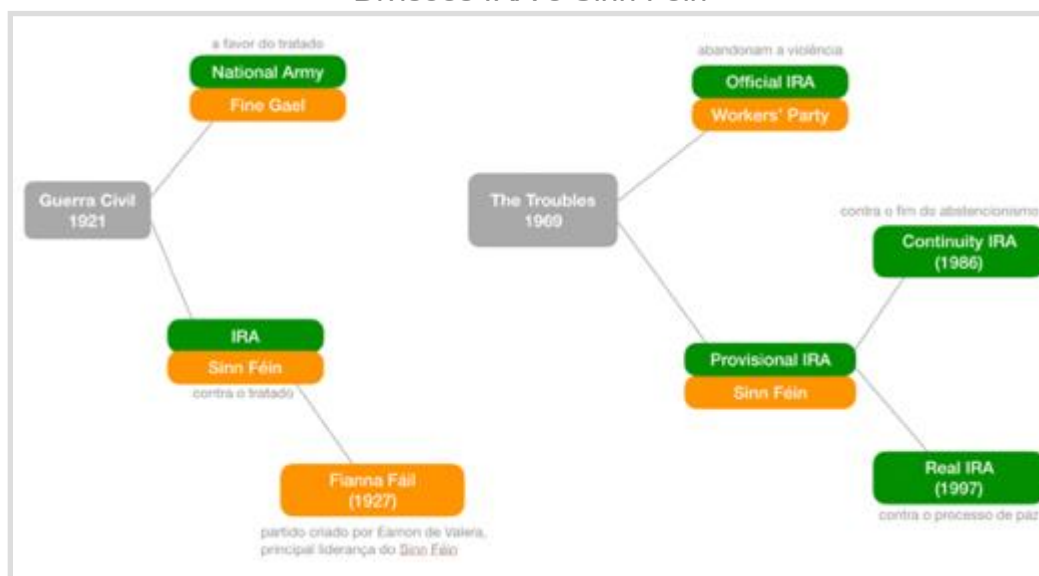
---

<sup>529</sup> O Sinn Féin é um partido republicano-nacionalista tanto na República da Irlanda quanto na Irlanda do Norte. Fundado em 1905 por Arthur Griffith, teve papel central no Levante da Páscoa (1916), na abertura do Parlamento (1919) e na guerra de independência. O Tratado Anglo-Irlandês (1921) dividiu o partido, que combateu em lados opostos na guerra civil que se seguiu. O Sinn Féin, que se opunha ao tratado, tinha por líder Eamon Valera. Já os dissidentes, que apoiavam o tratado, liderados por Michael Collins, fundaram o partido que hoje conhecemos como Fine Gael. Tendo vencido a guerra, o Fine Gael governou o Estado Livre Irlandês na década seguinte. O Sinn Féin sofreu um duro golpe em 1926, quando Eamon de Valera deixa a sigla e cria um novo partido, o Fianna Fáil. Entre 1927 e 1957, o Sinn Féin sequer participou das eleições na Irlanda. Durante o período do *The Troubles*, fica ao lado do Provisional IRA, apoiando o método violento. A postura do partido muda nos anos 1980, mostrando-se aberto à negociação e participando do processo que conduziu ao cessar-fogo do IRA e à assinatura do Acordo da Sexta-Feira Santa. Desde 1999, o Sinn Féin participa do governo da Irlanda do Norte. Já na República da Irlanda, o Fine Gael e o Fianna Fáil foram sempre os dois maiores partidos e aqueles que, com o Labour Party, formam o governo. Contudo, nas eleições de 2020, o Sinn Féin foi o mais votado, em um resultado histórico para a sigla. Ainda assim, não conseguiu formar o governo, que ficou sob uma aliança entre o Fine Gael, o Fianna Fáil e os Greens. O Sinn Féin é amplamente reconhecido como o braço político do IRA, e tem como principal bandeira a unificação da Irlanda.

parlamento britânico. Os deputados do Sinn Féin, no entanto, recusaram-se a assumir suas posições em Londres e fundaram um parlamento em Dublin, o Dail Eireann, em 1919. Na primeira sessão do novo Parlamento, o Sinn Féin declara a independência da Irlanda, ratificando a posição do Levante da Páscoa. A oposição britânica levou ao início da Guerra de Independência, que se estendeu de 1919 a 1921 e culminou com a independência da ilha, mas também com a sua partição.

A guerra tomou, sobretudo, a forma de uma guerrilha, protagonizada pelo grupo Voluntários Irlandeses, transformados, pelo Sinn Féin, no *Irish Republican Army* (IRA). Buscando uma solução rápida para a crise, o governo de Lloyd George concluiu o Acordo do Governo da Irlanda, em maio de 1921, ao qual se seguiu o cessar-fogo em julho. Esse acordo dividiu a ilha em Irlanda do Norte e Irlanda do Sul, ambas permanecendo no Reino Unido, mas esta com autonomia. No ano seguinte, foi firmado o Tratado Anglo-Irlandês, que pôs fim à guerra e criou o Estado Livre Irlandês. Este teria governo, parlamento e exército próprios, mas continuaria integrando o Império Britânico. Era uma independência excessiva para o unionistas de Ulster, que optaram por não participar do Estado Livre, permanecendo no Reino Unido como a Província da Irlanda do Norte. O tratado também desagradou ao IRA, para quem era insuficiente. Assim, produziu-se um racha entre os nacionalistas, que apoiavam o tratado e formavam o governo provisório, de um lado, e o IRA, que rechaçava o tratado e exigia uma república, do outro. O confronto levou a uma guerra civil, que durou onze meses até terminar, em 1923, com a vitória do governo provisório do Estado Livre Irlandês. Somente em 1937, é promulgada a Constituição da República da Irlanda, e, em 1949, o país deixa de fazer parte do *Commonwealth*.

#### Divisões IRA e Sinn Féin



Fonte: Elaboração dos autores

O conflito sectário levou à divisão da Irlanda, mas não foi solucionado por ela, pois persiste na Irlanda do Norte. A região era – e ainda é – consideravelmente segregada entre protestantes e católicos. As tensões elevaram-se no final dos anos 1960, criando um contexto de violência aguda que se estendeu por trinta anos. O período, conhecido como *The Troubles*, começou com um movimento de demanda por direitos civis por parte da minoria católica, mas degenerou em violência por todas as partes envolvidas: grupos paramilitares nacionalistas, como o IRA (e sua

ramificação, o *Provisional IRA*<sup>530</sup>), unionistas, como o *Ulster Defense Association* e o *Ulster Volunteer Force*, e as forças oficiais da polícia e do Exército britânico. Estima-se que cerca de 3,5 mil pessoas morreram nessas três décadas. Ataques terroristas foram cometidos por ambos os lados, sendo os dos unionistas concentrados na Irlanda, enquanto os do *Provisional IRA* também atingiram alvos na Inglaterra. Houve um atentado que visou a primeira-ministra Margaret Thatcher, em 1984, e outro que matou *lord* Louis Mountbatten, primo da rainha Elizabeth II e tio do príncipe Philip. Outros tristes episódios foram o Domingo Sangrento (*Bloody Sunday*), no qual manifestantes nacionalistas foram mortos pela polícia, e a Sexta-Feira Sangrenta (*Bloody Friday*), um atentado do IRA em represália. O Exército britânico construiu “muros de paz”, para separar as duas comunidades, muitos dos quais ainda existem.

#### b) Acordo da Sexta-Feira Santa (Acordo de Belfast)

Na década de 1990 começam negociações<sup>531</sup> e tentativas de estabelecer um cessar-fogo. A Declaração de Downing Street, que estabelece princípios gerais e inicia o diálogo entre os governos da Irlanda e do Reino Unido, foi assinada pelo primeiro-ministro britânico John Major e por seu homólogo irlandês, Albert Reynolds, em 1993.

O Acordo da Sexta-Feira Santa (GFA, na sigla em inglês), que pôs fim aos 30 anos de violência, só seria firmado em 1998, por Tony Blair por parte do Reino Unido e Bertie Ahern da Irlanda, além dos maiores partidos políticos da Irlanda do Norte<sup>532</sup>, com a notável exceção do DUP (Democratic Unionist Party). O Acordo estabeleceu um governo descentralizado, com uma Assembleia da Irlanda do Norte, e determinou que a Irlanda do Norte teria um governo de “poder compartilhado” entre unionistas e nacionalistas. Assim, o Executivo é formado por um *First-Minister* e um *Deputy First-Minister*, sendo obrigatoriamente um de cada corrente<sup>533</sup>. O Legislativo é formado por uma assembleia composta por 90 deputados, que exige maioria das duas correntes para tomada de decisões. Esse sistema tinha como objetivo garantir a representação da minoria católica no governo. Segundo o acordo, uma mudança no *status* constitucional da Irlanda do Norte como parte do Reino Unido depende do consentimento da maioria da população da Irlanda do Norte, além do consentimento da maioria da República da Irlanda. O Acordo também estabeleceu instâncias para lidar com as relações entre a Irlanda e o Reino Unido (Conselho britânico-irlandês e Conferência Intergovernamental britânico-irlandesa) e entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda (Conselho Ministerial Norte/Sul). Quanto à delicada questão da identidade, o acordo estabelece que pessoas nascidas na Irlanda do Norte podem optar pela nacionalidade britânica, irlandesa, ou ambas. O GFA estabelece que a Irlanda do Norte permanece como parte do Reino Unido, mas que a unificação da ilha é uma possibilidade conquanto haja

---

<sup>530</sup> O IRA passou por algumas divisões no curso da história: a primeira foi em função do Tratado Anglo-Irlandês de 1921, que ocasionou a guerra civil; a segunda foi em 1970, em função de divergências sobre o uso da violência (o *Provisional IRA* apoiava o método violento, e o *Official IRA* não). Um racha análogo ocorre no braço político do grupo, o Sinn Féin. Enquanto o Sinn Féin permanece ligado ao *Provisional IRA*, dissidentes do partido que seguem a linha marxista do *Official IRA* fundam o Workers' Party. Duas dissidências do *Provisional IRA* decorrem de desacordos quanto às negociações de paz que levaram ao Acordo da Sexta-Feira Santa: uma em 1986, que dá origem ao *Continuity IRA*, e outra em 1997, originando o *Real IRA*. O PIRA foi o grupo que participou do processo de paz.

<sup>531</sup> Para facilitar as negociações, foi formado um comitê internacional presidido pelo ex-senador estadunidense George Mitchell.

<sup>532</sup> Sinn Féin, Ulster Unionist Party, Social Democratic and Labour Party e Alliance Party.

<sup>533</sup> Até fevereiro de 2024, o *First-Minister* foi sempre do DUP.

apoio da maioria da população tanto da Irlanda do Norte quanto da República da Irlanda, e a concordância de Londres.

O Acordo da Sexta-Feira Santa teve êxito em reduzir drasticamente a violência e estabelecer um governo compartilhado na Irlanda do Norte. O sectarismo e os problemas que ele gera, no entanto, persistem.

### c) *Brexit* e a questão das Irlandas

O *Brexit* trouxe desafios consideráveis para a Irlanda do Norte<sup>534</sup>, com potencial de implicação para o processo de paz, para a economia e, a longo prazo, para seu *status* constitucional no Reino Unido. No referendo de 2016, a Irlanda do Norte votou contra o *Brexit* (56%)<sup>535</sup>. A maior parte dos que votaram pela permanência na União Europeia (UE) vive perto da fronteira com a República da Irlanda e é principalmente católica e nacionalista<sup>536</sup>. Com isso, vieram à tona questões sobre o *status* constitucional da Irlanda do Norte. O partido Sinn Féin (nacionalista) vem clamando por um referendo quanto à permanência no Reino Unido ou à unificação à República da Irlanda.

Desde o início das negociações do Acordo de Saída, Reino Unido e UE reconheceram a singularidade das circunstâncias da ilha da Irlanda. Durante o *The Troubles*, o exército britânico controlava a fronteira, mas, ainda que o GFA nada definia sobre a fronteira entre as duas Irlandas, o controle cessou no pós-1998. Ambas as partes reconheceram a necessidade de salvaguardar o Acordo de Sexta-Feira Santa, de 1998, evitando uma fronteira física na ilha da Irlanda e protegendo a cooperação Norte-Sul. A compreensão geral é que uma fronteira aberta é fundamental para a paz.

Com a saída do bloco, a fronteira entre as Irlandas passou a ser a única fronteira terrestre do Reino Unido com a UE, o que implicaria o estabelecimento de controle sobre a importação de bens. A solução encontrada naquele momento foi o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte (NIP, na sigla em inglês), cujas disposições começaram a ser aplicáveis a partir de 1º de janeiro de 2021. O protocolo estipula que muitos padrões da UE continuarão válidos para a Irlanda do Norte (em contraste com o resto do Reino Unido), como os padrões para alimentos<sup>537</sup>, veículos motorizados, medicamentos e equipamentos médicos, brinquedos, químicos e cosméticos. Também há regulações sobre um mercado único de eletricidade em toda a ilha da Irlanda, sobre o imposto sobre valor agregado (IVA) e sobre a aplicação de regras da UE em matéria de auxílio estatal<sup>538</sup>. O NIP determina ainda que, ao final de 2024, a Assembleia da Irlanda do Norte votará a respeito da manutenção da Irlanda do Norte no mercado comum e na união aduaneira da UE.

---

<sup>534</sup> Em 1973, o Reino Unido e a República da Irlanda haviam aderido, no mesmo momento, à Comunidade Econômica Europeia (CEE), de modo que toda a ilha da Irlanda havia, desde então, integrado o mercado comum com as mesmas regras aduaneiras. Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido saiu da UE, e a República da Irlanda segue no bloco.

<sup>535</sup> O DUP e outros partidos unionistas votaram a favor do *Brexit*.

<sup>536</sup> Ao longo dos anos, houve uma mudança demográfica na Irlanda do Norte. Em 1920, quando da separação, havia 65% de protestantes e 35% de católicos na Irlanda do Norte. No censo de 2011, a distância tinha caído para apenas três pontos percentuais: 48% protestantes e 45% de católicos.

<sup>537</sup> O setor agroalimentar é uma categoria particularmente afetada. Após um período de transição, que se encerraria ainda em 2021, certos produtos animais, como carne resfriada, incluindo linguiça, não poderiam mais ser exportados da Grã-Bretanha para a UE ou para a Irlanda do Norte. Isso levou a uma comoção que foi chamada de “guerra da linguiça” (*sausage war*). Em setembro de 2021, o governo britânico ampliou esse período de transição de forma unilateral e por prazo indefinido, sem que a UE se opusesse.

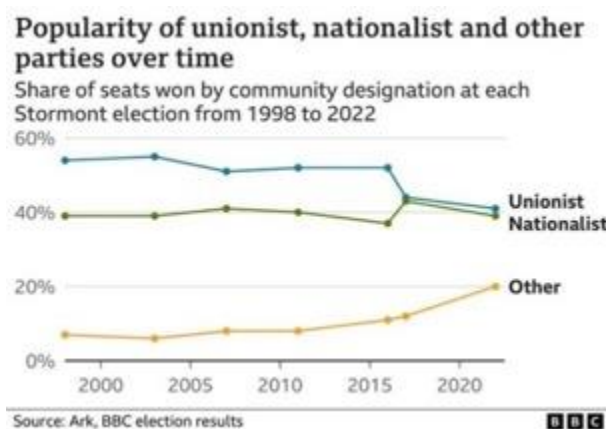
<sup>538</sup> Mudanças nessas regulações adotadas pela UE também serão aplicadas na Irlanda do Norte, sem que a Assembleia da Irlanda do Norte ou o governo do Reino Unido sejam ouvidos.



Caso o voto seja negativo, o Protocolo seguirá em vigor por dois anos, para que o Reino Unido e a UE tenham tempo de negociar uma nova solução. Caso o voto seja afirmativo, a Assembleia poderá, a cada quatro anos, decidir novamente sobre a manutenção da aplicação das leis da UE. O protocolo foi aceito pelo Sinn Féin, mas não pelo DUP, que rejeita a barreira entre a Irlanda do Norte e o restante do Reino Unido. Para mais detalhe sobre o protocolo, ver seção sobre o *Brexit* no tópico anterior.

Como resultado dos acordos, embora a Irlanda do Norte continue parte do território aduaneiro do Reino Unido, o governo britânico comprometeu-se a adotar medidas de verificação alfandegária no mar da Irlanda, entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte<sup>539</sup>. Apenas bens que não correm o risco de serem exportados para a UE (bens destinados exclusivamente para a Irlanda do Norte) não estão sujeitos a direitos alfandegários.

O Partido Unionista Democrático (DUP) tem insistido para que o NIP seja alterado ou abandonado, por entender que o protocolo formaliza uma diferenciação entre a Irlanda do Norte e o restante do Reino Unido, levando a região para a órbita da República da Irlanda no pós-*Brexit*. Os membros do DUP argumentam que o NIP viola tanto o *Act of Union* britânico quanto o Acordo da Sexta-feira Santa, já que foi imposto sem o consentimento do público da Irlanda do Norte. Assim, o Protocolo tem um impacto direto nas políticas identitárias da Irlanda do Norte. O fato de que bens comercializados com a Grã-Bretanha devem ser controlados é visto pelos unionistas como um ataque à sua identidade política.



Fonte: BBC

Isso se soma a um contexto de fragilidade política. Entre 2017 e 2020, a Irlanda do Norte permaneceu sem governo porque, em parte devido ao *Brexit*, o DUP e o Sinn Féin não conseguiram acordar um governo conjunto, em conformidade com o Acordo de Sexta-Feira Santa. Só em janeiro de 2020 foi montado novamente um Executivo na Irlanda do Norte. No entanto, ao longo de 2021, o governo mal conseguiu atuar, com a divergência interna dos unionistas quanto à aceitação parcial ou à rejeição completa do NIP. Em meio aos conflitos dentro do DUP, Arlene Foster, primeira-ministra da Irlanda do Norte, foi forçada a renunciar. Ela foi substituída no cargo por Paul Givan (DUP), que renunciou em fevereiro de 2022, pelo mesmo motivo. O sucessor de Foster na liderança do DUP, Edwin Poots, também teve de renunciar. O novo líder do partido,

<sup>539</sup> No *hard Brexit*, a fronteira econômica “dura” entrou em vigor não só entre Dover e Calais, mas também dentro do próprio Reino Unido – entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte. A Irlanda do Norte continua como parte *de facto* do mercado único da UE, enquanto o comércio com o restante da Grã-Bretanha está mais regulado.

Jeffrey Donaldson, posicionou-se de forma integralmente contrária ao NIP. Em setembro de 2021, Donaldson declarou que o DUP sairia do Executivo e de todas as instituições da Irlanda do Norte que foram estabelecidas pelo Acordo da Sexta-Feira Santa caso o protocolo não fosse substituído. Até lá, os ministros do DUP não implementariam o NIP. Desde então, a Irlanda do Norte está sem governo, pois o DUP não indica um nome e, conforme o GFA, é preciso que um dos *ministers* seja da sigla.

As tensões também se elevaram, em janeiro de 2021, com a tentativa da UE de controlar as exportações das vacinas de COVID-19 para fora do bloco. Nesse contexto, a UE tentou invocar o Artigo 16 do protocolo da Irlanda do Norte (um mecanismo emergencial) para que a Irlanda do Norte não exportasse vacinas que recebesse, via Irlanda, para o resto do Reino Unido. Com isso, poderia haver inspeções aduaneiras entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda. Ainda que a UE tenha quase imediatamente retirado a proposta, o incidente elevou os questionamentos sobre os arranjos pós-*Brexit* para a Irlanda do Norte.

Em janeiro de 2022, o *Bloody Sunday* completou 50 anos<sup>540</sup>, sem que ninguém tenha sido punido. No ano anterior, o governo britânico de Boris Johnson havia anunciado planos de suspender todos os processos contra soldados e militantes, sob o pretexto de dar fim ao conflito. A decisão foi rejeitada por todos os principais partidos norte-irlandeses.

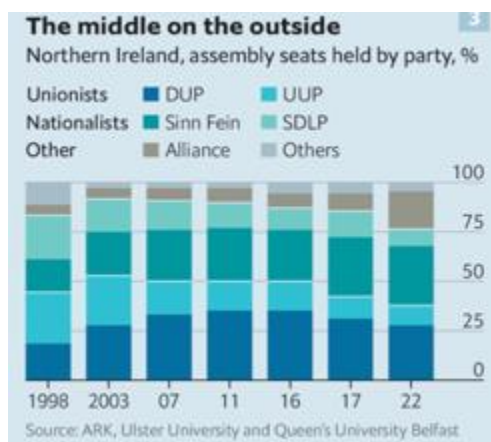
A relutância do DUP em formar o governo em Belfast tem relação com a rejeição ao Protocolo da Irlanda do Norte, mas também, possivelmente, com o fato de que o partido ocuparia, pela primeira vez, o cargo de *Deputy First-Minister*. Em maio de 2022, o Sinn Féin venceu as eleições para a Assembleia da Irlanda do Norte, em um resultado inédito para o partido. No entanto, segundo as regras estabelecidas no Acordo de Belfast, o partido nacionalista só teria o cargo de primeiro-ministro caso o DUP nomeasse o vice-primeiro-ministro. O partido unionista, contudo, seguiu boicotando as negociações, em protesto contra a manutenção do Protocolo da Irlanda do Norte. Transcorrido o prazo legal de seis meses após as eleições de maio, sem que fosse composto um Executivo, novas eleições devem acontecer para a Assembleia da Irlanda do Norte. Em novembro de 2022, o secretário de Estado da Irlanda do Norte, Chris Heaton-Harris, declarou que haverá novas eleições para a Assembleia da Irlanda do Norte em 2023<sup>541</sup>. Entre as razões para essa inversão no peso dos dois principais partidos de Stormont são apontadas as divergências sobre o *Brexit* e a mudança na composição demográfica da Irlanda do Norte. De fato, o censo de 2021 indicou, de forma inédita, que a população católica superou a protestante.

Paralisações do governo de Belfast, como a atual, não são incomuns e ocorreram em seis ocasiões desde 1998. Essa instabilidade é apontada como uma fraqueza do sistema de poder compartilhado definido no GFA, que exige a participação dos dois maiores partidos tanto para formar o Executivo quanto para aprovar decisões do Legislativo. Embora fizesse sentido em 1998, quando a participação de partidos que não fossem unionistas ou nacionalistas era irrisória, atualmente esse sistema tornou-se um entrave, além de desconsiderar os votos do terceiro maior partido na assembleia (ver a tabela sobre a mudança na composição parlamentar desde 1998). Há quem defenda que o futuro da Irlanda do Norte deveria passar por uma reforma no sistema de poder compartilhado, para incluir, de forma equânime, uma terceira via.

---

<sup>540</sup> Em 30 de janeiro de 1972, soldados do Exército Britânico abriram fogo contra cidadãos desarmados, que protestavam pelos direitos civis na Irlanda do Norte, matando treze e ferindo quinze.

<sup>541</sup> Pela lei, uma nova eleição deve ser convocada dentro de doze semanas após seis meses de prazo para composição do governo Executivo. Em 4 de novembro de 2022, houve o anúncio de que as novas eleições não seriam em 2022. Em dezembro, houve extensão do prazo para a composição do Executivo.



Fonte: *The Economist*

Há também um aumento de expectativas quanto à possibilidade de ser realizada uma consulta sobre a unificação das Irlandas. Isso se deve ao maior apoio da população<sup>542</sup>, bem como dos inéditos resultados eleitorais conquistados pelo Sinn Féin: o partido foi o mais votado nas últimas eleições gerais na República da Irlanda (2020) e na Irlanda do Norte (2022) e nas eleições locais na Irlanda do Norte (2023). De toda forma, a liderança da sigla não falou abertamente sobre a realização do plebiscito, e pesquisas indicam que a unificação não é apoiada pela maioria da população.

Em setembro de 2022, o rei Carlos III visitou a Irlanda do Norte, pela primeira vez como monarca, como forma de simbolizar a união. A Irlanda do Norte segue como ponto central de desafios no Reino Unido pós-*Brexit*<sup>543</sup>.

Na República da Irlanda, o primeiro-ministro Micheál Martin renunciou ao cargo em dezembro de 2022, sendo substituído pelo então vice-primeiro-ministro, Leo Varadkar, que já havia ocupado o cargo de primeiro-ministro no período 2017-2020. Martin tornou-se seu vice. A troca de cargo entre os dois já era prevista desde 2020, quando Martin assumiu o mandato. Eles são de diferentes legendas (Varadkar é do Fine Gael, e Martin, do Fianna Fáil), que por muitos anos eram rivais e, agora, são aliadas. Nas eleições de 2020, o Fianna Fáil conseguiu 38 assentos, o Sinn Féin, 37, e o Fine Gael, 35. As duas legendas formaram, na ocasião, uma coalizão, junto com o Partido Verde, para que o Sinn Féin não chegasse ao poder. Em março de 2024, Varadkar, o primeiro primeiro-ministro abertamente homossexual e, então, o mais jovem da história do país, renunciou alegando razões pessoais e políticas, as quais são atribuídas à derrota do governo em duas consultas populares sobre modernizar o conceito de família e o papel da mulher na constituição irlandesa. Em abril, Simon Harris, ex-ministro da Educação Superior e ex-ministro da Saúde, foi eleito primeiro-ministro, conquistado o posto de Varadkar como o mais jovem da história do país, com 37 anos. Harris é atualmente o líder do partido Fine Gael, que continua coligado ao Fianna Fáil e ao Partido Verde. Em novembro, Harris dissolveu o parlamento. Nas eleições de dezembro de 2024, o Fianna Fáil foi o vencedor, com 48 assentos, seguido pelo Sinn Féin, com 39, e pelo Fianna Fáil, com 38. O Partido Verde foi o grande derrotado, conquistando apenas uma cadeira (onze a menos do que na eleição anterior). As negociações sobre a formação de um governo avançaram para além do fim do ano.

<sup>542</sup> Pesquisas indicam que o apoio popular à unificação aumentou significativamente após o *Brexit*, embora ainda não alcance a maioria necessária. Em 2015 apenas 14% apoiavam a unificação, número que se elevou para 35% em pesquisa realizada em 2022.

<sup>543</sup> A questão da Irlanda do Norte repercute também na relação com os EUA. Em maio de 2022, Nancy Pelosi reafirmou seu apoio ao Protocolo da Irlanda do Norte. Em setembro de 2020, a Presidente da Câmara dos Representantes dos EUA havia informado que recusaria um acordo de livre comércio com o Reino Unido caso o Acordo de Belfast não fosse respeitado no contexto do *Brexit*.

Em fevereiro de 2023, o Reino Unido e a UE anunciaram um acordo com regras comerciais mais fluidas para a Irlanda do Norte, de modo a evitar o retorno de uma “fronteira dura” entre as duas Irlandas. O DUP manifestou-se favoravelmente ao Acordo-Quadro de Windsor, mas afirma que pretende analisar detidamente, e ainda não indicou um nome para o governo. Para mais detalhe sobre o Acordo-Quadro de Windsor, ver a seção sobre o *Brexit* no tópico anterior.

Em abril de 2023, no marco das celebrações dos 50 anos do Acordo da Sexta-Feira Santa, o presidente dos EUA, Joe Biden, visitou ambas as Irlandas. O mandatário tem raízes irlandesas. Biden anunciou que o investimento dos EUA na Irlanda do Norte poderia triplicar caso se resolva a crise política que impede atualmente o funcionamento do Executivo no país e que impede a plena operação do Legislativo.

O impasse chegou ao fim em janeiro de 2024, graças a um acordo entre o DUP e o governo britânico, liderado por Rishi Sunak: a Irlanda do Norte receberá £3 bilhões em fundos emergenciais, especialmente para o sistema de saúde e o pagamento de funcionários públicos, além de novas e mais flexíveis regras aduaneiras pós-*Brexit*. Como parte desse acordo, o DUP concordou em reintegrar o Executivo, paralisado, juntamente com o Legislativo da Irlanda do Norte, desde fevereiro de 2022. Michelle O’Neill, do Sinn Féin, tornou-se a primeira primeira-ministra da história da Irlanda do Norte, bem como a primeira representante um partido nacionalista de esquerda a ocupar o cargo; sua vice-ministra, Emma Little-Pengelly, é unionista, devidamente nomeada pelo DUP. Segundo a líder do Sinn Féin, a unificação das Irlandas nunca esteve tão próxima; pesquisas recentes confirmam o apoio cada vez maior da população, embora ainda não majoritário<sup>544</sup>.

Em novo desdobramento da delicada relação entre a Irlanda e o Reino Unido, Dublin anunciou, em maio de 2024, que deve aprovar leis emergenciais para permitir a deportação de requerentes de refúgio que tenham atravessado a fronteira entre as Irlandas de volta para o Reino Unido. A atitude do governo irlandês é uma resposta à aprovação do *Safety of Rwanda Act* pelo parlamento britânico, no final de abril. O temor das autoridades irlandesas é o de que, ameaçados de serem deportados para Ruanda, os imigrantes no Reino Unido fujam para a Irlanda através da fronteira aberta com a Irlanda do Norte. O governo de Rishi Sunak, por sua vez, afirmou não estar disposto a receber requerentes de refúgio da Irlanda, a não ser que haja um acordo com a UE para devolvê-los à França.

---

<sup>544</sup> Segundo pesquisa realizada em dezembro de 2023, na República da Irlanda, 66% dos cidadãos são favoráveis à unificação. Na Irlanda do Norte, apenas 30% a apoiam, enquanto 51% a rejeitam.

## XV. Balcãs Ocidentais

### a) Dissolução da Iugoslávia

#### i. Antecedentes

A Iugoslávia emergiu, enquanto Estado, após a Primeira Guerra Mundial, como Reinos dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, englobando o antigo território do Reino da Sérvia e territórios do Império Austro-Húngaro e do Império Romano, tendo população de origem majoritariamente eslava. Havia, entretanto, tensões, especialmente entre os sérvios, que viam o novo reino apenas como uma extensão de seu antigo território, os croatas e eslovenos, antes subordinados ao Império Austro-Húngaro, e os macedônios, antes ligados ao Império Otomano e falantes de um idioma que, ainda que também eslavo, é bastante diferente do servo-croata. As discordâncias levaram o rei Alexandre a mudar o nome do país para Reino da Iugoslávia (eslavos do sul), em 1929. Alexandre seria assassinado em 1934, e o país ficaria sob regência de seu irmão, Paulo, até 1941.

Naquele ano, Paulo, temendo uma invasão do Eixo ao território iugoslavo, aderiu ao Pacto Tripartite (Pacto do Eixo), apenas para ser derrubado pelas forças militares, com apoio popular, com a antecipação da maioria do rei Pedro II, então com 17 anos. O país terminou invadido e dividido entre as forças do Eixo.

A Segunda Guerra Mundial foi um período bastante sombrio nos Balcãs, tendo havido confrontos não apenas contra as forças do Eixo, mas entre forças internas como a *Ustaše* (fascistas croatas, aliados ao Eixo), os *četnici* (nacionalistas sérvios que em alguns momentos também se aliaram aos invasores) e os *Partizan*, liderados por Josip Broz Tito, multiétnicos, os quais terminariam sendo os vencedores na região. A Iugoslávia foi reunificada e, pela Constituição de 1946, foi dividida em seis repúblicas federais (Eslovênia, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Montenegro e Macedônia), além de duas províncias autônomas dentro da Sérvia, Kosovo-Metohija, ao sul, com forte presença albanesa, e Voivodina, ao norte, com presença húngara.

Ao romper com a URSS, ainda na década de 1940, Tito conseguiu, habilmente, sem se alinhar à OTAN, angariar auxílio econômico norte-americano, mesmo que fora do Plano Marshall. Assim, manteve-se afastado de ambos os blocos antagonistas da Guerra Fria. Foi um dos fundadores, junto a Nasser, líder do Egito, Sukarno, líder da Indonésia, e Nehru, líder da Índia, do Movimento Não Alinhado, gestado a partir da Conferência de Bandung, de 1955, e estabelecido na Conferência de Belgrado, em 1961, congregando líderes do chamado Terceiro Mundo decididos a resistir às pressões das grandes potências, manter suas independências – muitas delas conquistadas pouco antes – e se opor ao neocolonialismo.

Outra diferença importante em relação aos outros países socialistas europeus era a possibilidade de circulação de iugoslavos para outros países, assim como a permissão de estrangeiros a visitarem seu território. Por um lado, muitos iugoslavos trabalhavam no estrangeiro, especialmente na Alemanha e na Áustria, enviando valiosos fundos à formação do Produto Interno Bruto do país; por outro, o turismo, especialmente na costa da Dalmácia, na Croácia, seguia sendo uma importante fonte de renda nacional.

Tito era uma figura muito poderosa dentro do país, tornando-se presidente vitalício em 1963. No entanto, mesmo com um governo, em teoria, tão centralizado em sua figura, as nacionalidades integrantes de cada uma das unidades federativas tinham reconhecimento

constitucional, e o fato de os principais assessores de Tito serem de diferentes nacionalidades<sup>545</sup> mostra que o ditador não pretendia que nenhuma delas fosse dominante em relação às demais.

Contudo, mesmo o governo ditatorial e o respeito de Tito às etnias não evitou turbulências no país. O marechal conseguiu lidar com os protestos estudantis de 1968, ainda que posteriormente realizando expurgos, mas teve dificuldades com a chamada Primavera Croata, entre 1970 e 1971, quando os croatas protestaram por maior autonomia para sua República, sendo reprimidos. Porém, muitos membros do Partido Comunista apoiavam a causa croata e passaram a fazer *lobby* para o reconhecimento de maiores direitos a cada uma das Repúblicas Federais e, também, no interior das províncias dentro da Sérvia, Voivodina e Kosovo-Metohija. Com este fim, a Constituição Iugoslava seria reformada em 1974, dando mais poder a cada uma das entidades federativas da Iugoslávia, com uma teórica redução do poder do Governo central, em Belgrado. Ainda assim, a influência de Tito permaneceria enorme até sua morte, em 1980.

Durante boa parte de sua existência, a Iugoslávia foi um dos países que mais crescia no mundo, tanto em termos econômicos, quanto educacionais. O crescimento do país diminuiu drasticamente na década de 1970, no contexto dos choques do petróleo. O país entrou em crise e se endividou com o Ocidente. O aumento do desemprego, a quebra de empresas estatais e a volta de emigrantes de países ocidentais em desaceleração econômica não afetou todas as repúblicas da mesma maneira, com as mais pobres se saindo pior que Croácia e Eslovênia. Isso coincidiu com o falecimento de Tito, em Ljubljana, em maio de 1980. As tensões entre as etnias que compunham a Iugoslávia aumentaram e, combinadas ao cenário econômico desanimador, foram o fio condutor dos conflitos que viriam a seguir.

As tensões da década de 1980 tiveram seu estopim no Kosovo, onde a maioria albanesa demandava um status de república dentro da Iugoslávia, sem subordinação à Sérvia. Os sérvios reprimiram o movimento e diminuíram a autonomia kosovar, em 1981. Durante a década, declarações e atitudes nacionalistas e chauvinistas sérvias tiveram grande crescimento.

Etnia mais numerosa dentro da Iugoslávia, os sérvios estavam insatisfeitos com as Emendas Constitucionais de 1974, que diminuíram seu poder de barganha, ao conceder maior autonomia às províncias de Kosovo-Metohija e Voivodina. Como as votações no Conselho Federal da Iugoslávia – que ganhou grande importância após a morte de Tito – eram por república (e cada uma das duas províncias dentro da Sérvia também tinha um voto), era frequente que os sérvios saíssem perdedores. Isso desagradava não apenas aos sérvios vivendo em território sérvio, mas também àqueles que viviam em outras repúblicas iugoslavas, especialmente na Croácia e na Bósnia e Herzegovina.

Com esse panorama, emerge na política iugoslava um personagem que teria papel de destaque nos eventos que se desdobrariam a seguir: Slobodan Milošević. Inicialmente um político oriundo do setor financeiro, sem grande destaque, Milošević cresceu politicamente ao explorar o sentimento nacionalista sérvio, buscando um retorno ao *status* anterior a 1974. Teve êxito ao diminuir a autonomia de Kosovo-Metohija e Voivodina, mas mantendo os votos dessas províncias dentro do Conselho Federal. Como contava também com o apoio de Montenegro, os sérvios voltavam a deter grande poder, pois tinham quatro dos oito votos no Conselho.

Isso assustou as outras repúblicas, especialmente Croácia e Eslovênia, mais ricas. Em 1989, no que pode ser considerado o primeiro evento decisivo para dissolução da Iugoslávia, mineiros albaneses em Kosovo entraram em greve, com apoio croata e esloveno, levando ao início do

---

<sup>545</sup> Milovan Đilas era montenegrino, Edvard Kardelj era esloveno e Aleksandar Ranković era sérvio. O próprio Tito era croata e filho de eslovena.

conflito que seria o último a ter resolução<sup>546</sup>. Houve tentativas dentro do Partido Comunista Iugoslavo<sup>547</sup>, em 1990, de resolver a questão dos nacionalismos e da autonomia das repúblicas, com debates opondo eslovenos e croatas, de um lado, e sérvios, do outro. Com a impossibilidade de uma solução, Eslovênia e Croácia avançaram na direção de obter sua independência em relação a Belgrado, organizando eleições internas multipartidárias, exemplo que acabaria seguido nas outras repúblicas.

A Eslovênia elegeu como seu líder Milan Kučan, um autonomista moderado, enquanto a Croácia elegeu Franjo Tuđman, de fortes tendências nacionalistas e egresso do Exército Federal Iugoslavo. Especialmente as eleições na Croácia tiveram forte efeito na Sérvia, que seguia pregando a união dos iugoslavos, especialmente pela situação de croatas-sérvios, uma considerável minoria na Croácia, especialmente numerosos nas regiões croatas de Krajina e Eslovânia Oriental<sup>548</sup>. Com a perspectiva de uma separação das repúblicas, essa população passou a demonstrar grande descontentamento, inclusive de forma violenta, tornando a situação ainda mais insustentável. As rivalidades e rancores guardados desde o final da Segunda Guerra Mundial estavam sendo reavivados.

## ii. A independência da Eslovênia

O território da Eslovênia sequer faz fronteira com o da Sérvia<sup>549</sup>, o que facilitou sua separação do restante da Iugoslávia, declarando sua independência em 25 de junho de 1991 (juntamente com a Croácia) e a concretizando depois da chamada Guerra dos Dez Dias. Apesar de a maioria dos integrantes das Forças Armadas Federais Iugoslavas estacionados na região ser composta por sérvios étnicos, ataques rápidos e uma guerra de desinformação permitiram aos eslovenos controlar a situação rapidamente, com poucas baixas para ambos os lados, especialmente em comparação com o que aconteceria na Croácia e na Bósnia e Herzegovina. Adicionalmente, o apoio de Alemanha e Áustria, com quem o país tradicionalmente goza de relações bastante próximas, forneceu importante suporte internacional para a independência. O Tratado de Brijuni, de 7 de julho de 1991, concretizou a independência eslovena. O foco das atenções e das tensões passaria, assim, à independência da Croácia.

## iii. A independência da Macedônia do Norte

A República da Macedônia<sup>550</sup> declarou sua independência em setembro de 1991 e foi a única a não enfrentar qualquer resistência de Belgrado, provavelmente pelas boas relações que mantinha com os sérvios e com todas as outras repúblicas iugoslavas. Houve alguns problemas com a substancial minoria albanesa, já no início da década de 2000, os quais terminaram resolvidos

---

<sup>546</sup> Resolução incompleta, pois o *status* de Kosovo como Estado independente é bastante indefinido, com países como o Brasil, a Rússia, a China e a Espanha, além da ONU, não o reconhecendo como tal. Por outro lado, o novo Estado é reconhecido por EUA, Alemanha e boa parte dos países da União Europeia.

<sup>547</sup> Na verdade, seu nome oficial era Liga dos Comunistas da Iugoslávia.

<sup>548</sup> Regiões da Croácia mais distantes da costa do Adriático e próximas das atuais fronteiras com a Sérvia, Bósnia e Herzegovina e a Hungria

<sup>549</sup> Na verdade, a única outra república iugoslava com a qual a Eslovênia tem fronteira é a Croácia, o que mostra a excepcionalidade do país, o mais rico da antiga Iugoslávia, com fortes laços com a Áustria e a Itália, o que mais rápido aceitou a União Europeia e adotou o euro, já em 2004.

<sup>550</sup> Atualmente denominada Macedônia do Norte, por força de acordo com a Grécia. O nome foi oficialmente alterado em 12 de fevereiro de 2019.

por acordo que colocaria essa minoria na estrutura de poder em Skopje. É possível que o fato de a atual Macedônia do Norte ser etnicamente bastante distinta em relação ao restante do país – apesar de a maioria da sua população ser composta por eslavos, há muitos albaneses –, não ter grande população de sérvios étnicos e não ter uma economia tão desenvolvida quanto a da Croácia e da Eslovênia terem sido importantes fatores pacificadores, além da habilidade de seus líderes em não melindrarem seus congêneres das outras repúblicas iugoslavas.

#### iv. A independência da Croácia

A Croácia não apenas tem extensa fronteira com a Sérvia, como tinha uma enorme população de sérvios étnicos vivendo dentro de seu território. O fato de compartilharem um idioma, diversos costumes e, muitas vezes, se considerarem povos com uma mesma origem – o que também ocorre com os *bosnjak* – fica superado pela rivalidade entre as duas etnias, oriunda de diferenças religiosas e históricas.

Esses fatores fizeram com que a separação da Croácia em relação à Iugoslávia fosse muito mais traumática que a eslovena e a macedônia. A independência foi declarada em 25 de junho de 1991. As minorias sérvias declararam uma república na região de Krajina, com Constituição adotada em 19 de dezembro daquele ano e entraram em conflito com forças internas croatas também em outras regiões, por vezes com o apoio das Forças Armadas Federais Iugoslavas, cujos oficiais eram, na maioria, de origem sérvia. Esses conflitos levaram, já em 27 de novembro de 1991, à adoção pelas Nações Unidas da Resolução nº 721 do Conselho de Segurança, que levaria às famigeradas operações de paz na região da antiga Iugoslávia.

Os croatas eram a segunda etnia mais numerosa dentro da Iugoslávia, o que tornava o potencial do conflito ainda maior. Eram, ainda, apoiados por alemães, austríacos, húngaros<sup>551</sup> e boa parte da comunidade internacional. As barbaridades cometidas pelos *ustaša*, pelos *četnici* e pelos *partizan* na Segunda Guerra Mundial, por muito tempo encapsuladas na sociedade iugoslava, vieram à tona. Os conflitos, impulsionados por atos de vingança a esses atos odiosos, foram cruéis, com ambas as partes cometendo transgressões ao Direito Internacional Humanitário, muitas vezes posteriormente processadas no Tribunal Penal para a Antiga Iugoslávia (ICTY, na sigla em inglês).

No final de 1991, o governo croata tinha controle sobre apenas dois terços de seu território. Mais de 400 mil croatas étnicos e muçulmanos foram expulsos de suas terras por rebeldes croatas-sérvios. A luta no território croata duraria ainda mais de três anos – e se estenderia ao território bósnio, como será abordado em seguida – e só terminaria em 5 de agosto de 1995, com vitória croata. A maioria dos sérvios étnicos que viviam na Croácia deixaram suas terras, que foram ocupadas principalmente por croatas étnicos vindos do território de Bósnia e Herzegovina. Outros territórios ocupados pelos sérvios só viriam a ser completamente desocupados em 1998, como resultado do Tratado de Erdut, firmado com a República Federal da Iugoslávia (formada apenas por Sérvia e Montenegro).

Uma das repúblicas mais ricas da antiga Iugoslávia, ao lado da Eslovênia, a Croácia experimentou grande crescimento econômico e obteve melhorias sociais na primeira década dos anos 2000. Após uma longa negociação, o país se tornou o 28º membro da União Europeia, em 1º de julho de 2013. Com boas relações com os EUA e a Europa Ocidental, acedeu também à OTAN, em 2009, movimento de inserção ao Ocidente impensável durante a era titoísta.

---

<sup>551</sup> A fronteira húngara foi importante rota de tráfico de armas na direção da Croácia. Assim, as forças internas do país tiveram condições de enfrentar tanto milícias de croatas-sérvios, quanto as próprias Forças Armadas Federais da Iugoslávia.



## v. A independência da Bósnia e Herzegovina

A Guerra da Bósnia foi o mais sangrento dos conflitos que resultaram da dissolução da Iugoslávia. O território bósnio ocupava uma posição central na ex-Iugoslávia, o que o tornava estratégico e, também, era o lar não apenas dos *bosnjak*, maior denominação étnica individual dessa república, de maioria confessional muçulmana, mas também de expressivas quantidades de sérvios (especialmente na região central e oriental da Bósnia) e croatas (majoritariamente vivendo na região de Herzegovina, no oeste do país), além de populações menores judeus e *roma*, pejorativamente chamados de “ciganos”.

A diversidade étnica na Bósnia e Herzegovina não apresentou um problema para Tito. Pelo contrário, era um símbolo de uma Iugoslávia unida e multiétnica. Eram comuns casamentos interétnicos na república, com Sarajevo mantendo, inclusive, sua vocação de cidade com enorme diversidade étnica e religiosa, vinda do Império Otomano.

De fato, a Guerra da Bósnia começou a se configurar não por uma declaração de independência desta república, como fora o caso de Eslovênia e Croácia, mas como resultado de um referendo realizado por bósnios-sérvios, em novembro de 1991, no qual estes votaram, antecipadamente em relação a Sarajevo, pela formação de uma nova república dentro de território bósnio, que permaneceria unida à Iugoslávia, integrada, naquele momento, também por Sérvia e Montenegro.

O governo da República da Bósnia e Herzegovina rechaçou a constitucionalidade do pleito<sup>552</sup> e declarou, após realizar um referendo nacional boicotado pelos bósnios-sérvios, a independência do país, em 3 de março de 1992, sendo reconhecida pela maior parte dos Estados europeus e pelos EUA já no mês seguinte. Com isso, foi formada oficialmente, também, a República Federal da Iugoslávia, em 28 de abril de 1992, integrada por Sérvia e Montenegro, além das províncias de Kosovo e Voivodina. A chamada República Srpska, formada por bósnios-sérvios, declararia independência logo depois. Seria o início da Guerra da Bósnia, propriamente dita, que duraria até a assinatura do Acordo de Dayton, em 14 de dezembro de 1995<sup>553</sup>.

Foram três os principais grupos em conflito: a República da Bósnia e Herzegovina, que era liderada por Alija Izetbegović, era internacionalmente reconhecida e contava não apenas com *bosnjak*, mas também com sérvios e croatas étnicos que se identificavam primariamente como bósnios, em uma mostra de apego maior ao *ius solis* em relação ao *ius sanguinis*, que era a concepção de nacionalidade predominante no conflito; a Srpska, formada por sérvios étnicos, muitas vezes armada e incentivada por Belgrado; e a chamada Herzeg-Bosnia (ou Herzeg), formada principalmente por croatas e apoiada pelo governo de Zagreb, capital da República da Croácia, independente e também em conflito contra rebeldes de etnias que formavam outras minorias no país. Muitas vezes, os confrontos na Croácia e na Bósnia se confundiam, com a formação de alianças temporárias e traições oportunistas de lado a lado.

O conflito foi o mais sanguinário na Europa desde a Segunda Guerra Mundial, com frequentes bombardeios a equipamentos civis, estupro sistemático de mulheres de outras etnias e limpeza étnica, entre outros crimes de guerra e crimes contra a humanidade, perpetrados principalmente por combatentes da República Srpska, apoiados em superioridade militar derivada do apoio de Belgrado e também na conversão de unidades do Exército Federal Iugoslavo em unidades das Forças Armadas da Srpska (VRS), mas também por croatas e *bosnjak*. Mais de

---

<sup>552</sup> Nesta época, a Bósnia e Herzegovina ainda era parte da Iugoslávia.

<sup>553</sup> Na verdade, o “Acordo-Quadro Geral para a Paz na Bósnia e Herzegovina”.

100.000 pessoas foram mortas, a maioria delas de *bosnjak*, inclusive os “genocidados” em Srebrenica, episódio mais emblemático da guerra<sup>554</sup>.

Foram comuns cercos a cidades, sendo o mais famoso aquele de Sarajevo, capital da República, que durou três anos e meio e era aliviado apenas pelo chamado Túnel da Esperança, entre a casa de uma família *bosnjak*, os Kolar, e o aeroporto da cidade, rota que muitos usaram para se refugiar no exterior. Assim como no caso da Guerra da Croácia, famílias se separaram, com partes procurando refúgio e outras permanecendo em suas casas, em uma situação dramática que reverbera pelos países da ex-Iugoslávia e, também, nas nações que receberam refugiados, principalmente na Europa Ocidental, até hoje.

Justificadamente preocupada, a sociedade internacional buscou intervir nas Guerras da Croácia e da Bósnia e, além da instalação do ICTY, por meio da Resolução nº 827/93 do CSNU, foram aprovadas algumas operações de paz na região, além de terem sido oferecidas mediação e bons ofícios. Muitas vezes, os muçulmanos receberam apoio logístico de países com maioria de população formada por seus correligionários, especialmente o Paquistão – conduta ilegal, pois a ONU havia proibido o suprimento externo de armamentos dos combatentes.

Apesar da vantagem inicial e de terem agido, por vezes, em conjunto com os membros da Herzeg, a Srpska foi pouco a pouco perdendo dominância, especialmente depois que, em 1994<sup>555</sup>, Herzeg e a República da Bósnia e Herzegovina se uniram definitivamente, formando a Federação da Bósnia e Herzegovina (“a Federação”). Passando a perder terreno, os bósnios-sérvios passaram a atacar alvos civis com maior violência, caso do mercado de Markale, em Sarajevo, atacado duas vezes durante o cerco, e, principalmente, do genocídio praticado na região de Srebrenica.

As atrocidades praticadas pelas VRS levaram a sociedade internacional a mobilizar-se de maneira mais decisiva, e, principalmente por influência do então presidente norte-americano Bill Clinton, a OTAN interveio no conflito de forma decisiva, com ataques aéreos contra as VRS. Ficou evidente para os mandatários da Srpska – Milošević já fora convencido anteriormente – a necessidade de negociarem, o que levou à assinatura do Acordo-Quadro Geral para a Paz na Bósnia e Herzegovina, em 14 de dezembro de 1995, em Paris, após negociações realizadas em Dayton, no Estado norte-americano de Ohio, finalizadas em 1995. Muitos argumentam que há uma excessiva atribuição de culpa aos bósnios sérvios, ficando esquecidas as atrocidades cometidas pelas outras etnias. Com efeito, membros de cada etnia cometeram atrocidades durante a guerra, mas é inquestionável que os bósnios-sérvios foram os mais violentos, sendo, inclusive, culpados pelo crime de genocídio em Srebrenica.

Pelo Acordo de Dayton, ficou definido que a Federação teria controle sobre 51% do território da Bósnia e Herzegovina, enquanto a República Srpska teria direito aos outros 49%<sup>556</sup>. Os três poderes de Estado na Bósnia e Herzegovina ficaram igualitariamente divididos entre

---

<sup>554</sup> O massacre (ou genocídio) de Srebrenica aconteceu em julho de 1995, em uma vila no leste da Bósnia, já próxima da fronteira sérvia. Apesar da presença de forças de paz da ONU – os capacetes azuis neerlandeses ou *Dutchbat* -, forças da Srpska assassinaram mais de 8 mil homens e meninos *bosnjak*, naquele que foi o episódio mais infame das Guerras de Dissolução da Iugoslávia. Outras dezenas milhares de pessoas foram deslocados da região. As repercussões foram enormes: EUA e Europa Ocidental finalmente decidiram intervir diretamente, a existência do ICTY ficou ainda mais justificada, e, anos depois, o caso seria considerado um genocídio tanto na CIJ quanto no ICTY, com a condenação de alguns dirigentes da Srpska, particularmente Radovan Karadžić, líder civil, e Ratko Mladić, líder militar.

<sup>555</sup> O Acordo de Washington ou Acordo-Quadro para a Federação, foi assinado em 1º de março de 1994, estabelecendo uma federação de bósnios-croatas e *bosnjak*, ocupando a maior parte do território de Bósnia e Herzegovina.

<sup>556</sup> Na verdade, as porcentagens exatas são um pouco diferentes devido ao Distrito de Brcko, criado no ano 2000, com administração local, independente de qualquer etnia. O distrito pode escolher se prefere participar das eleições da Federação ou da Srpska.

representantes das três etnias, em sistema que muitas vezes termina por travar o processo decisório, baseado no consenso entre três etnias rivais.<sup>557</sup> Uma figura desperta igual rejeição entre as três etnias é o alto comissário para Bósnia e Herzegovina, escolhido pela União Europeia. Esse cargo tem a função de zelar pelo cumprimento do Acordo de Dayton. Seus poderes executivos e legislativos superam o de qualquer representante bósnio eleito pela população – o alto comissário pode, em tese, destituir servidores públicos, eleitos ou não.

Em 2014, ocorreu a chamada Primavera Bósnia, uma série de protestos que visou principalmente a fazer frente à estagnação política e econômica do país no pós-guerra, com boa parte da culpa sendo atribuída ao alto comissário. De fato, a economia do país cresceu de maneira mais irregular que os vizinhos, com enormes taxas de desemprego e um PIB *per capita* baixo, mesmo se comparado aos vizinhos da ex-Iugoslávia. O aumento no turismo, a boa educação básica e o aumento nos investimentos internacionais trazem, porém, boas perspectivas para Bósnia e Herzegovina, que, desde 2016, apresentou candidatura para seu ingressar na União Europeia e, desde meados da década de 2000, aspira ingressar na OTAN.

vi. A declaração unilateral de independência do Kosovo

Apesar de ser o local dos primeiros eventos que simbolizaram a dissolução da Iugoslávia, a Guerra do Kosovo, entre a maioria albanesa e uma minoria sérvia apoiada por Belgrado, só ocorreria no final da década de 1990. Houve atrocidades de lado a lado. Kosovo é considerado o berço histórico dos sérvios e, por isso, Belgrado fez um grande esforço, inclusive militar, para manter o território.

Em meados de 1999, entretanto, a OTAN, liderada pelos EUA, promoveu uma série de ataques contra a Sérvia, inclusive à capital Belgrado. Isso fez com que Milošević terminasse concordando com uma administração internacional do território, em junho de 1999. O dirigente sérvio terminaria destituído, em 2001, e entregue ao ICTY, sob a custódia do qual morreu, em 2006, antes de seu julgamento. O Kosovo declarou unilateralmente sua independência, em 17 de fevereiro de 2008.

vii. A independência de Montenegro

A independência de Montenegro em relação ao Belgrado foi selada com um referendo, realizado em 21 de maio de 2006, no qual 55,5% dos votos foram pela independência, reconhecida pacificamente pela Sérvia. Os laços históricos entre os dois países são bastante fortes, e, apesar de algum distanciamento de Montenegro, que tem pendido mais a se alinhar à Europa Ocidental, o intercâmbio segue bastante forte.

---

<sup>557</sup> Cada uma das etnias escolhe um presidente, que fica no poder, rotativamente, por oito meses. Cada um fica no poder duas vezes durante a legislatura de quatro anos, portanto. O arranjo de um terço dos membros de cada poder ser de uma etnia se repete também no Legislativo e no Judiciário. No Judiciário, além dos seis membros bósnios, há também três membros escolhidos pela Corte Europeia de Direitos Humanos. Esses três juízes não podem ser nacionais bósnios.

## b) Bósnia e Herzegovina



Fonte: Free World Maps

### i. Estrutura política

Entre 1992 e 1995, a Bósnia e Herzegovina foi palco do mais grave conflito em território europeu desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A guerra, marcada pela violência sectária, por assassinatos em massa e por acusações de genocídio<sup>558</sup>, foi encerrada pelo Acordo de Dayton, que, além de lançar as bases do Estado bósnio moderno, estabeleceu mecanismos internacionais para a proteção da paz.

A estrutura política da Bósnia e Herzegovina (ou doravante simplesmente Bósnia) moderna é produto direto do Acordo de Dayton. O acordo, mediado pelos Estados Unidos (EUA) e assinado em 1995, cumpriu o objetivo imediato de pôr fim à violência da Guerra da Bósnia, mas deixou como legado um sistema de governança extremamente complexo, que faz da Bósnia um Estado estruturalmente tendente ao impasse. Dayton, que inclui a atual Constituição da Bósnia como um de seus anexos, criou um Estado composto por três “povos constituintes” – bosníacos (bósnios muçulmanos), croatas e sérvios<sup>559</sup> – e dividido em duas entidades: a Federação da Bósnia e Herzegovina, composta, majoritariamente, por aqueles dois primeiros grupos; e a República Srpska, em que os sérvios são majoritários. Essas entidades gozam de significativa autonomia<sup>560</sup> e são unidas por um governo central frágil, chefiado por uma presidência tripartite (um membro de cada etnia) rotativa.

<sup>558</sup> Ao longo do período de funcionamento do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, dezenas de indivíduos envolvidos na Guerra da Bósnia foram acusados e julgados por crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. O tribunal encerrou suas operações em 2017, e operações residuais são conduzidas por mecanismo da ONU. A responsabilização penal ocorreu e continua a ocorrer também na esfera interna.

<sup>559</sup> A Bósnia tem uma população de 3,5 milhões, distribuídos da seguinte forma: 50% bosníacos, 30% sérvios, 15% croatas e 4% outros (montenegrinos, albaneses, judeus, romani).

<sup>560</sup> Cada uma das entidades tem amplas competências políticas e constituições, presidentes, vice-presidentes, primeiros-ministros, órgãos legislativos e ministros próprios. Além disso, embora a política externa seja de competência do governo central, cada ente pode estabelecer “relações especiais paralelas” com os Estados vizinhos, como Croácia e Sérvia.

O sistema é complementado por quotas étnicas para os três grupos constituintes nas entidades eleitas em todos os níveis<sup>561</sup> (sem previsões similares para quem se identifique diversamente) e por diversos pontos de veto no processo legislativo. Em meio a um sistema profundamente dividido ao longo de linhas étnicas, os três grupos constituintes tendem todos a priorizar seus interesses particularistas, mesmo que em detrimento do funcionamento do Estado que compartilham. Nesse sentido, partidos etnonacionalistas são dominantes entre as três comunidades, ao passo que partidos moderados ou multiétnicos permanecem relegados à periferia da vida política. A instabilidade estrutural leva alguns observadores a argumentar que, na verdade, “a guerra não terminou, apenas passou dos campos de batalha para o interior do Estado”.

## ii. Escritório do Alto-Representante (EAR)

Uma outra camada de complexidade é acrescentada pela existência do Escritório do Alto-Representante (EAR), mecanismo civil que foi criado para supervisionar a implementação dos aspectos civis do acordo de paz e de acompanhar a consolidação da Bósnia como uma democracia capaz de autogoverno. Para tanto, o alto-representante tem, desde 1997, poderes significativos (os ditos “poderes de Bonn”): pode impor leis, sem necessidade de consentimento de qualquer instituição legislativa do país; pode destituir autoridades locais de seus postos; e seus atos não podem ser revisados por qualquer instituição judicial bósnia. Inicialmente, era previsto que a supervisão internacional duraria apenas um ano, mas a instabilidade do país levou à renovação indefinida de seu mandato. A existência do posto é um dos fatores de tensão no país. Outros desafios estruturais incluem: corrupção endêmica nos partidos, no serviço público, nas polícias, no sistema judicial; enraizamento de extensas redes de patronagem; e uso dos recursos do Estado como meio de enriquecimento e ganho de poder pessoal. Esses fatores minam a confiança da população na democracia, na classe governante e nas instituições de Estado e contribuem para alimentar um agudo êxodo populacional, que se soma a uma natalidade declinante.

Em sua missão, o EAR é apoiado por um Conselho de Implementação de Paz (PIC, na sigla em inglês), conjunto de 55 países e agências que contribuem para a manutenção da paz na região, sobretudo por meio da prestação de auxílio financeiro e do fornecimento de tropas à missão de paz mantida pela União Europeia (UE) no país: a EUFOR-Althea. O conselho tem um braço executivo, o *Steering Board*, de onze membros. O Brasil não participa do PIC.

A missão do EAR deveria durar apenas um ano, até as eleições de 1996, mas seu mandato foi estendido indefinidamente ainda na década de 1990. Em 1997, os integrantes do PIC reuniram-se em Bonn e, para facilitar a implementação dos termos de Dayton, decidiram conferir poderes substanciais ao alto-representante, notadamente a capacidade de impor leis vinculantes e remover de cargos públicos indivíduos que violassem o acordo de paz ou dificultassem sua implementação. Ao longo dos anos seguintes, o alto-representante fez uso extenso destes poderes e teve o mérito de promover a construção de confiança entre os antigos beligerantes e de facilitar o retorno de refugiados e deslocados a suas regiões de origem. No entanto, como reconhecido por Wolfgang Petrisch, que ocupou o cargo entre 1999 e 2002, cada decisão imposta pelo alto-representante fornecia pretexto para que os políticos bósnios se eximissem de tomar responsabilidade pelo futuro de seu país. Por isso, em 2006, foram iniciados preparativos para o encerramento das atividades do EAR, processo que ainda não se concluiu.

O PIC, por meio do *Steering Board*, determinou que cinco objetivos e duas condições (“pacote 5+2”) devem ser cumpridas para que o EAR seja efetivamente encerrado:

---

<sup>561</sup> A câmara alta do Parlamento bósnio, por exemplo, é composta por cinco bósníacos, cinco croatas e cinco sérvios.

<b>5 Objetivos:</b>	
1. Fortalecimento das instituições da Bósnia.	Não Implementado
2. Estabelecimento do comando e controle civis sobre as Forças Armadas e reforma do setor de segurança.	Não Implementado
3. Integração da província de Brcko.	Parcialmente Implementado <sup>562</sup>
4. Reforma econômica, garantindo a sustentabilidade fiscal: - reforma do sistema tributário e estabelecimento de um Conselho Fiscal Nacional.	Implementado
5. Fortalecimento do Estado de Direito: - reestruturação do Judiciário; - adoção de leis de proteção a deslocados e refugiados; - punições a extremistas e criminosos de guerra).	Implementado
<b>2 Condições:</b>	
1. Conclusão de Acordo de Estabilização e Associação com a UE	Assinado em 2008
2. Avaliação positiva do <i>Steering Board</i> (decisão política)	Pendente

Desde 2007, o uso dos poderes conferidos ao alto-representante na reunião de Bonn declinou de forma acentuada. Rússia e China lideram a campanha pelo fechamento acelerado do EAR. O Quint, por sua vez, grupo composto por Alemanha, EUA, França, Itália e Reino Unido, no bojo do *Steering Board* do PIC, é o principal grupo de apoio ao EAR.

Em 2022, antes das eleições, houve disputas sobre os procedimentos para a votação. O alto-representante para a Bósnia e Herzegovina, Christian Schmidt, que atua como o governador internacional do país, sugeriu usar seus poderes excepcionais para alterar a lei eleitoral e solucionar a crise. Essa medida foi apoiada por países ocidentais, como os EUA, sob o temor de que houvesse alguma crise no país, em um contexto de guerra na Ucrânia. As mudanças propostas por Schmidt afetariam o equilíbrio de poder entre bosníacos e croatas, em um momento em que os sérvios da República de Srpska ameaçam, novamente, o separatismo.

De surpresa, após o fechamento dos locais de votação, Schmidt usou seus poderes executivos e excepcionais, os “Poderes de Bonn”, para impor controversa mudança na lei eleitoral. Houve alterações no número de representantes na entidade federativa e no modo como esses são escolhidos, reduzindo o poder dos bosníacos e reequilibrando a estrutura bosniaco-croata.

### iii. Outras marcas da intervenção internacional: a Corte Constitucional e a EUFOR

A intervenção constante e abrangente do EAR na política interna levou alguns observadores a argumentarem que a Bósnia se havia convertido num virtual protetorado

<sup>562</sup> Em 2009, o Parlamento bósnio redefiniu o *status* da província de Brcko (nordeste do país, ver mapa no início desta subseção), que passou a ser condomínio da Federação da Bósnia e Herzegovina e da República Srpska (o que implica administração conjunta), mas ainda existem pendências relacionadas ao fornecimento de serviços públicos.

internacional. Outros fatores reforçavam essa percepção, como a composição da Corte Constitucional e a presença de tropas estrangeiras no território do país.

A Corte Constitucional é composta por quatro juízes selecionados pela Federação (dois bosníacos e dois croatas), dois juízes representantes da República Srpska e por três juízes internacionais, apontados pelo presidente da Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), em consulta com a presidência do país. A Constituição admite a possibilidade de remoção dos juízes estrangeiros, mas inexistente acordo entre as três etnias constituintes para tanto.

No que se refere à presença de tropas estrangeiras, para auxiliar na implementação dos termos do Acordo de Dayton, foi criada a Força de Implementação (IFOR, na sigla em inglês), no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e sob aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com contingente de 60 mil soldados. Já em 1996, a IFOR foi substituída pela Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês). Com a melhoria gradual da situação de segurança na região, as responsabilidades de manutenção da paz foram transferidas da OTAN para a UE: em 2004, a SFOR foi substituída pela EUFOR-Althea, cujo mandato continua a ser renovado anualmente pelo CSNU. A missão é composta por apenas 600 soldados, o que enseja contestações sobre sua capacidade de agir como agente dissuasor de violações da paz.

Em novembro de 2022, o mandato da EUFOR foi renovado por mais um ano pelo CSNU. A aprovação da Resolução 2658 foi unânime, porém os membros dos CSNU alertaram para o aumento do uso de retórica inflamatória destinada a dividir o país, especialmente antes ou durante as eleições gerais realizadas neste ano. Em novembro de 2023 e em novembro de 2024, houve novas renovações por um ano adicional, pelas Resoluções 2706 e 2757, também adotada por unanimidade.

#### iv. Ameaça existencial

Atualmente, a Bósnia enfrenta, nas palavras do atual alto-representante, o alemão Christian Schmidt, sua “maior ameaça existencial” desde o fim da guerra. A crise é ligada ao desejo por maior autonomia ou, eventualmente, independência da República Srpska<sup>563</sup>; e a disputas sobre a reforma do sistema eleitoral.

A República Srpska, parcela do território da Bósnia e Herzegovina de maioria étnica sérvia, é uma das entidades federais estabelecidas pelo Acordo de Dayton após o fim da Guerra da Bósnia. A decisão, de 1995, encontrou oposição entre os sérvios étnicos na Bósnia, que passaram a aventar a proposta de um referendo para independência, o que ganhou força com as independências de Montenegro, em 2006, e Kosovo, em 2008. Desde 2015, há pressões por maior autonomia, sob a ameaça de organizar um referendo para secessão. Contudo, a ideia não encontra eco na Sérvia, que afirmou respeitar o *status* da República Srpska conforme disposto no Acordo de Dayton.

Embora clamores por maior autonomia não sejam inéditos na República Srpska, a radicalização do discurso – principalmente por parte do então membro sérvio da presidência bósnia, Milorad Dodik – ameaça a unidade da Bósnia atualmente. Em 2021, o parlamento da região votou por iniciar sua retirada do exército, do judiciário e da autoridade fiscal comuns, as três instituições compartilhadas sobre as quais se ancora o *statu quo* no país. A decisão não é vinculante, mas Dodik – que se encontra sob sanções norte-americanas desde 2017, por ameaçar o Acordo de Dayton – anunciou que, ao longo de 2022, deve desdobrar-se o processo legislativo para levá-la adiante. A saída, se concretizada, poderia representar um primeiro passo no sentido da independência. A atual crise deve-se, principalmente, a dois fatores: a perenização do EAR,

---

<sup>563</sup> A separação da República Srpska é explicitamente proibida pelo Acordo de Dayton.

denunciado pelos sérvios, como ilegal, ilegítimo e antidemocrático; e uma lei imposta pelo próprio alto-representante, em julho de 2021, que tornava ilegal contestar genocídios (“*genocide denial*”) reconhecidos por tribunais bósnios ou internacionais e exaltar o legado de responsáveis por crimes contra a humanidade durante a guerra. Os sérvios reagiram furiosamente à lei, com uma radicalização do discurso etnonacionalista e separatista<sup>564</sup>, refletindo um embate entre diferentes narrativas e memórias históricas: parte dos sérvios rejeitam, por exemplo, que os eventos de Srebrenica sejam reconhecidos como genocídio, contrariando interpretação do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

O plano de retirada dos representantes sérvios das forças armadas, do sistema de imposto e do judiciário está, no momento, suspenso. Milorad Dodik, ex-representante sérvio bósnio na presidência tripartite do país, foi eleito em 2022 para a presidência da República Srpska e tem governado praticamente sem oposição por anos, ainda que o Ocidente tenha defendido a imposição e efetivamente imposto sanções a ele, dada sua defesa do separatismo sérvio da Bósnia. A Rússia apoia Dodik, o que gera temores de que o país esteja tentando gerar tensões nos Bálcãs para desviar as atenções da situação na Ucrânia. Dodik tem sido acusado de ganhar a eleição para a liderança da República de Srpska, que fez parte das eleições gerais na Bósnia, por meio de fraude, o que gerou protestos sucessivos. No entanto, após apurações das autoridades responsáveis, a vitória dele foi confirmada, ainda que tenha havido irregularidades comprovadas. Em janeiro de 2023, Dodik liderou um desfile das forças de segurança da República Srpska nas ruas da zona leste de Sarajevo, para assinalar o aniversário da sua criação. A celebração foi, no entanto, declarada ilegal pelo Tribunal Constitucional da Bósnia e Herzegovina, mas Dodik garantiu que o território “pertence” aos sérvios que “estão dispostos a defender a sua liberdade”. Em julho de 2023, com apoio de Dodik, o parlamento da República Srpska aprovou legislação que rejeita a aplicação, em seu território, de decisões do Tribunal Constitucional da Bósnia e Herzegovina. Em dezembro de 2023, foi aberto julgamento contra Dodik por se recusar a reconhecer as decisões do escritório do alto-representante.

A segunda face da atual crise diz respeito ao sistema eleitoral. Os croatas, o menor dos três grupos étnicos constituintes, revelam insatisfação em relação à partilha de um mesmo espaço institucional, político e identitário com os bosníacos – a Federação da Bósnia e Herzegovina – e argumentam que o sistema, em sua forma atual, os relega a situação de inferioridade numérica que compromete a defesa de seus interesses. A solução, argumentam, com apoio dos sérvios, seria a criação de uma entidade, na qual pudessem ser majoritários. A proposta enfrenta resistência dos bosníacos, que consideram que ela tornaria o Estado bósnio ainda mais disfuncional e dividido. Diante desse impasse, os croatas ameaçaram boicotar as eleições gerais marcadas para outubro de 2022, ampliando as pressões sobre a existência da Bósnia como Estado unificado. Além disso, também não há entendimentos sobre como reformar o sistema eleitoral de maneira a expurgar seus traços discriminatórios, que privam os integrantes de outras etnias senão as três já mencionadas da participação política plena.

As discordâncias entre bosníacos, croatas e sérvios são, como se vê, profundas e constantes. Os grupos também não conseguem colocar-se em acordo sobre uma possível adesão à OTAN – em especial, a República Srpska, que tem fortes ligações com a Rússia, defende que o país permaneça neutro. A Bósnia juntou-se à Parceria para a Paz da aliança em 2006, e as partes iniciaram negociações sobre uma eventual adesão em 2008, mas esta possibilidade permanece muito distante. A adesão à UE, por sua vez, é objeto de um raro consenso relativamente amplo. A

---

<sup>564</sup> Embora as ações de Dodik não façam unanimidade na República Srpska, o discurso nacionalista deve sair fortalecido das eleições gerais previstas para outubro de 2022, segundo projeções.



Bósnia submeteu pedido de adesão ao bloco em 2016. A UE espera, assim como ocorre nos demais países da região, que a perspectiva da adesão sirva como elemento de fomento a reformas fundamentais. Em 2019, a Comissão identificou 14 temas prioritários que a Bósnia deve abordar para que o processo de negociação possa começar, como combate à corrupção, fortalecimento do Estado de Direito e da democracia, garantia dos direitos fundamentais e reforma da administração pública. Alguns analistas questionam a capacidade da Bósnia, em seu atual estado, de cumprir com as exigências para a adesão. Outros alertam que uma prolongação indefinida do processo de adesão pode comprometer tanto a credibilidade da UE quanto sua capacidade de estimular reformas nos países que desejam ingressar no bloco. A Bósnia foi reconhecida como candidata à acessão à UE em

Em 2022, foram realizadas eleições para a presidência, para o parlamento e para os níveis subnacionais. Houve a eleição do bósnio Denis Bećirović, a reeleição do croata Željko Komšić e a eleição da sérvia Željka Cvijanović, ex-presidente da República de Srpska. Nota-se a dominância dos partidos nacionalistas nos parlamentos nacional e regionais e de não nacionalistas na presidência tripartite e interétnica do país. Houve controvérsia na eleição do membro croata da federação, um não nacionalista que ganhou do candidato nacionalista. Ademais, Baki Izetbegovic, bósnio e uma das grandes surpresas da eleição, foi derrotado. Por fim, emergiram os já mencionados protestos sobre alegada fraude cometida pelo líder bósnio-sérvio, eleito para comandar a República de Srpska, Milorad Dodik.

#### v. A face discriminatória da Constituição bósnia

O arranjo de repartição de poder entre as três etnias constituintes que sustenta o sistema político da Bósnia moderno enseja uma tendência estrutural ao impasse, mas foi visto como necessário para impedir que, num contexto de baixa confiança característico de uma situação pós-conflito, qualquer dos grandes grupos se sentisse marginalizado. No entanto, os interesses das outras etnias que vivem na Bósnia foram, em grande medida, ignorados. Cerca de 4% da população não se declara como bósnio, croata ou sérvio, mas como montenegrina, albanesa, judia, romani ou outras etnias. Esses indivíduos são impedidos de participar plenamente do processo político, já que não podem concorrer à presidência ou à câmara alta do Legislativo (reservadas às três etnias constituintes). Além disso, importante parcela da população é privada de seus direitos políticos passivos em função de seu lugar de residência: na República Srpska, por exemplo, apenas sérvios podem tornar-se membros da presidência tripartite do país.

O TEDH declarou que esses traços discriminatórios são contrários à Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH)<sup>565</sup> e decidiu que a Constituição deve ser reformada para garantir os direitos políticos plenos de todos os cidadãos bósnios. Embora a Constituição reconheça que a Convenção Europeia tem *status* legal supraconstitucional, a decisão da Corte ainda não foi implementada. A UE aponta a reforma constitucional como um dos requisitos para que a adesão da Bósnia ao bloco possa avançar e enviou, em outubro de 2020, representante para auxiliar na negociação de uma eventual reforma.

#### vi. Bósnia e as grandes potências

Os EUA lideraram os esforços diplomáticos que desaguaram no Acordo de Dayton e, desde então, converteram-se em fonte importante de auxílio financeiro à Bósnia. Os EUA apoiam a

---

<sup>565</sup> Principais casos: *Sejdic e Finci versus Bósnia* (2009) e *Pilav versus Bósnia* (2016).

adesão bósnia à UE e, eventualmente, à OTAN. O governo norte-americano enfatiza quatro aspectos: combate à retórica perigosa; sustentação política e financeira do trabalho do EAR; combate à corrupção; e defesa da integridade territorial da Bósnia. Em setembro de 2021, enviou representante (Matthew Palmer) para contribuir com a busca de soluções para a questão do sistema eleitoral. Os EUA já têm sanções aplicadas contra Dodik – atual presidente da República Srpska<sup>566</sup>, sancionado por “atividades corruptas e ameaças contínuas à estabilidade e à integridade territorial da Bósnia” – e ameaçam as expandir a quaisquer líderes que ataquem o Acordo de Dayton. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que o país tem prioridades muito mais importantes do que a Bósnia doméstica e internacionalmente.

A Rússia, por sua vez, manifesta preocupação com a expansão da UE e da OTAN na região. Alguns analistas apontam que o grau real de influência da Rússia na região, para além de sua importância na esfera energética e de certo *soft power* cultural-religioso, é contestável e que o máximo a que a Rússia pode aspirar é desempenhar o papel de *spoiler*. O país tentou impedir, sem sucesso, a adesão da Macedônia do Norte e de Montenegro à aliança atlântica e tem todo interesse em impedir que a Bósnia venha a se tornar membro das instituições “ocidentais”, já tendo ameaçado retaliações em caso de adesão à OTAN. Em relação à crise neste país, o governo russo parece ter mais interesse em manter o *statu quo* (dissenso político constante, mas dentro do considerado aceitável) do que em permitir uma situação explosiva que desencadeie forças que não pode controlar. Nesse sentido, difunde narrativas antiocidentais e mina a coesão interna da Bósnia com algum grau de apoio a Dodik (com investimentos e alegado treinamento de forças paramilitares), mas não é claro se estaria disposto a apoiar eventual independência da República Srpska ou contribuir militarmente num confronto<sup>567</sup>.



Fonte: FT Research

A China, finalmente, tem interesse crescente nos Bálcãs. Seus principais objetivos na região são desenvolver a Rota Expressa Terra-Mar (*Land-Sea Express Route*), como componente da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), e aprofundar relações diplomáticas com os países da área (exceção feita ao Kosovo, cuja independência não reconhece). A China serve-se da ambivalência da UE e da significativa demanda dos países balcânicos por investimentos para ampliar sua presença e influência. Nos planos chineses, os Bálcãs são importante rota de passagem para conectar o porto de Piraeus ao centro do continente. Os investimentos chineses são direcionados sobretudo aos setores de infraestrutura e energia. Além

<sup>566</sup> Antes de ser eleito para integrar a presidência da República Srpska, Dodik já havia ocupado os cargos de primeiro-ministro (1998-2001 e 2006-2010) e presidente (2010-2018) da República Srpska e de presidente sérvio bósnio da presidência tripartite da Bósnia (2018-2022).

<sup>567</sup> Rússia está a mais de mil quilômetros de distância e precisaria atravessar espaço aéreo da OTAN.

dos contatos bilaterais, a China lida com os países balcânicos por meio da Iniciativa 14+1, que reúne, também, países da Europa Central e a Grécia<sup>568</sup>. A iniciativa, que conta com cúpulas anuais, busca identificar oportunidades de investimento e dinamizar relações comerciais.

As relações com a Bósnia, especificamente, avançam lentamente, quase que como subproduto da estratégia regional da China. De fato, não atravessam diretamente a Bósnia as rotas identificadas pelo país asiático como prioritárias para investimentos. Ainda assim, é notável que a China se dispõe a interagir igualmente com atores de todo o espectro político do país, ao passo que a Rússia, por exemplo, tende a privilegiar os grupos com os quais mantém alguma afiliação sociocultural (os sérvios).

Apesar do avanço chinês no plano dos investimentos, há um descolamento entre as expectativas dos Estados balcânicos e a realidade. Muitos projetos acabam por não sair do papel ou são realizados apenas parcialmente, o que afeta negativamente a imagem da China como parceiro confiável; e as exigências de que parte importante da mão de obra e dos materiais utilizados seja importada da China diminui o impacto dos projetos que são realizados sobre a economia local. Ademais, repetem-se as críticas tradicionais ao modelo de financiamento chinês (são insustentáveis, perpetuam redes de corrupção e patronagem, ignoram normas ambientais). Em outras esferas senão a econômico-comercial, os laços políticos e securitários ainda são limitados.

### c) Kosovo

#### i. Histórico da questão

Albaneses e sérvios são os maiores grupos étnicos do Kosovo, seguidos por outros grupos como bósnios, *goranis*, ciganos, turcos, *ashkalis*, egípcios balcânicos e *janjevci*–croatas. A grande maioria da população é muçulmana, principalmente sunita. O Kosovo retornou ao controle da Sérvia na época da Primeira Guerra Balcânica de 1912 e foi integrado à recém-formada Iugoslávia após a Primeira Guerra Mundial. Em 1974, sob a Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, o Kosovo tornou-se uma província autônoma da República Sérvia. Apesar das concessões legislativas, o nacionalismo albanês cresceu ao longo da década de 1980, o que levou a tumultos e apelos à independência do Kosovo.

Sob a liderança de Milosevic, a Sérvia implementou uma nova constituição em 1989, que revogou o *status* do Kosovo como uma província autônoma da Sérvia. A primeira vez que o Kosovo declarou sua independência foi em 1991, ocasião em que 114 delegados de etnia albanesa da Assembleia de Kosovo (de um total de 180 membros) declararam o Kosovo uma república independente dentro da Iugoslávia. Dias depois, a declaração foi acolhida por meio de um referendo não oficial no qual os kosovares votaram esmagadoramente pela independência. Em maio de 1992, os albaneses kosovares realizaram eleições não oficiais para uma assembleia e para presidente da República do Kosovo. Somente a Albânia o reconheceu naquele momento.

A Sérvia implementou medidas repressivas contra os albaneses no início da década de 1990, enquanto o governo não oficial, liderado por Ibrahim Rugova, recorreu à resistência passiva e tentou obter ajuda da comunidade internacional. Ao mesmo tempo, os albaneses, insatisfeitos com a estratégia passiva adotada por Rugova, criaram o Exército de Libertação do Kosovo e

---

<sup>568</sup> A Grécia juntou-se à iniciativa apenas em 2019. A Lituânia, que era parte da iniciativa desde sua fundação, em 2012, retirou-se em 2021. De acordo com o primeiro-ministro lituano, a cooperação com a China havia gerado poucos benefícios para seu país. Em paralelo, a Lituânia tem aprofundado laços com Taiwan, contra protestos de Pequim. Letônia e Estônia abandonaram a iniciativa em 2022, em razão da “amizade sem limites” da China com a Rússia.

algumas milícias e lançaram uma insurreição em favor da separação de Kosovo e da eventual criação da Grande Albânia, projeto irredentista (que, hoje, ficou em suspenso). Os ataques dessas milícias levaram à resposta militar de Belgrado, dando início em 1996 a uma guerra sangrenta, marcada por massacres de forças sérvias contra os kosovares de etnia albanesa. Pressão internacional forçou a Iugoslávia a assinar um cessar-fogo, retirando parcialmente suas tropas sob monitoramento de observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

A partir de 1998, o Exército, a polícia e as forças paramilitares sérvias responderam à insurgência no Kosovo, empreendendo uma campanha que resultou em massacres e expulsões em massa de albaneses étnicos. As tentativas internacionais de mediação fracassaram. A rejeição de Milosevic a um acordo proposto levou à campanha de bombardeios aéreos da OTAN, sem autorização pelo CSNU e em violação à Carta das Nações Unidas (ONU), contra forças da Sérvia, iniciada em março de 1999. O novo conflito gerou mais de dez mil mortos e um milhão de deslocados internos, até que em junho de 1999, houve acordo para a retirada das tropas iugoslavas e a entrada de forças internacionais. Naquele ano, pela Resolução 1224 do CSNU, o Kosovo foi colocado sob administração provisória da ONU, sob comando da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK, na sigla em inglês), enquanto se aguardava uma determinação acerca do *status* futuro do Kosovo. Dois dias após a adoção da Resolução 1244 do CSNU, a Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês), uma força de paz internacional liderada pela OTAN, entrou no Kosovo. Suas operações estão diminuindo e gradualmente transferindo responsabilidades para a polícia do Kosovo e outras autoridades locais até que a Força de Segurança do Kosovo, criada em 2009, se torne autossuficiente. Crimes cometidos no âmbito da Guerra do Kosovo foram julgados pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

Um processo liderado pela ONU começou no final de 2005 para determinar o *status* final do Kosovo. As negociações ocorreram em etapas entre 2006 e 2007, mas terminaram sem nenhum acordo entre Belgrado e Pristina. Em 2007, é proposto, pelo mediador das Nações Unidas no Kosovo, Martti Ahtisaari, o Plano Ahtisaari, para a criação de um Estado no Kosovo multiétnico, democrático e que respeite o Estado de Direito e que seja supervisionado pela comunidade internacional. Com base nesse plano, em 17 de fevereiro de 2008, a Assembleia do Kosovo declarou unilateralmente sua independência, decisão que não violou o Direito Internacional, segundo a Corte Internacional de Justiça (CIJ). A Sérvia recusa-se a reconhecer a declaração de independência do Kosovo, mas prometeu normalizar as relações bilaterais antes de ingressar na UE. Em 2020, Kosovo e Sérvia firmaram acordo para normalização das relações econômicas.

Em fevereiro de 2008, o Ministério das Relações Exteriores da Rússia declarou que a proclamação unilateral de independência da província violava a soberania e a integridade territorial da República da Sérvia, a Carta das Nações Unidas, a Resolução 1244 do CSNU, os princípios da Ata Final de Helsinque, o Quadro Constitucional do Kosovo e os acordos do Grupo de Contato de Alto Nível. A posição ambígua russa, que não reconhece a independência kosovar até hoje, se justifica por dinâmicas domésticas e pelo fato de a Sérvia ser sua principal aliada no continente europeu. Em 2014, porém, a Rússia valeu-se da declaração de Kosovo como justificativa para reconhecer a independência da Crimeia, e, em 2020, o Kremlin mostrou-se favorável ao acordo de normalização econômica entre Kosovo e Sérvia.

Atualmente, a República do Kosovo é reconhecida como país independente por 117 países. Contudo, entre os países que não reconhecem a independência do Kosovo estão Argentina, Brasil, China, Coreia do Norte, Índia, Irã, Iraque, Líbano, México, Rússia e Ucrânia. Entre os países da UE, não reconhecem o Kosovo: Espanha, Grécia, Romênia, Eslováquia e Chipre.

Hoje, além da UNMIK, há no território de Kosovo uma missão da UE (Missão da União Europeia para o Estado de Direito – EULEX), tropas da OTAN (KFOR) e uma missão da OSCE (OMIK).

Em 2022, a partir de julho, o norte do Kosovo viveu uma crise, em função do tratamento dado aos sérvios, residentes e não residentes no país. A crise foi pautada por bloqueios em rodovias, ataques a policiais do Kosovo, ameaças de uso de forças militares, particularmente por parte da Sérvia, bem como afirmação da OTAN de sua capacidade e estado de prontidão para agir, em defesa da paz, protegendo sérvios e kosovares. Na origem das tensões estão aspectos do relacionamento Belgrado-Pristina.

Para mais detalhes sobre as implicações do separatismo no Kosovo, ver a seção sobre separatismo e irredentismo no capítulo 1.

## ii. Diálogo Belgrado-Pristina

Com a declaração de independência, a Sérvia recusou-se a lidar diretamente com a província autônoma do Kosovo, mas apenas por meio dos mediadores internacionais UNMIK e EULEX. No entanto, houve certa normalização a partir de 2011, quando a UE convenceu a Sérvia a discutir questões de fronteira com o Kosovo.

Após o parecer consultivo da CIJ afirmando que a declaração de independência do Kosovo estava de acordo com o Direito Internacional, de 2010, a Sérvia e a UE apresentaram uma resolução à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pedindo negociações técnicas entre os governos de Belgrado e Pristina. O Diálogo Belgrado-Pristina é uma série de conversações facilitadas pela UE entre os governos da Sérvia e do Kosovo.

A primeira fase dos diálogos é designada como Diálogo Técnico e compreende o período entre 2011 e 2012. O Acordo de Bruxelas foi negociado e concluído sob os auspícios da UE, em abril de 2013, com o objetivo de normalizar as relações entre os governos da Sérvia e do Kosovo. Dessa maneira, tem início a segunda fase de negociações, designada como Diálogo de Alto Nível. Após a assinatura do acordo, a Comissão Europeia declarou que poderia começar a trabalhar em um Acordo de Estabilização e Associação com o Kosovo, bem como iniciar negociações de adesão com a Sérvia. Em julho de 2017, o diálogo facilitado pela UE passou a buscar a normalização abrangente das relações entre o Kosovo e a Sérvia. Em 2018, a Comissão Europeia declarou, na Estratégia “Uma perspectiva de alargamento e um maior envolvimento da UE nos Bálcãs Ocidentais”, que um acordo de normalização abrangente e juridicamente vinculante é urgente e crucial para que a Sérvia e o Kosovo possam avançar nos seus respectivos processos de adesão à UE.

Apesar da mediação e facilitação de importantes atores internacionais, as negociações entre o Kosovo e a Sérvia encontram dificuldades. Entre acontecimentos que contribuem para obstaculizar o processo de aproximação pode-se mencionar, por exemplo, incidente em 2017 em que um trem pintado com as cores da bandeira sérvia e com as palavras “Kosovo é Sérvia” foi impedido de atravessar para Kosovo, a prisão do político sérvio Marko Đurić, em 2018, pela polícia especial do Kosovo, bem como o anúncio feito pelo Kosovo, em 2018, de uma tarifa de 100% sobre mercadorias importadas da Sérvia e da Bósnia e Herzegovina. Entre 2018 e julho de 2020, as negociações entre a Sérvia e o Kosovo foram interrompidas, devido não apenas à crescente violência, mas também devido à introdução da tarifa de 100% sobre mercadorias importadas da Sérvia e da Bósnia e Herzegovina.

Em 4 de setembro de 2020, na Casa Branca, na presença do então presidente dos EUA, Donald Trump, foram assinados os Acordos de Normalização Econômica entre Kosovo e Sérvia. Informalmente conhecidos como Acordos de Washington, foram assinados pelo primeiro-ministro do Kosovo, Avdullah Hoti, e pelo presidente da Sérvia, Aleksandar Vučić. Os acordos englobam questões econômicas, energéticas e políticas. É interessante ressaltar que a Sérvia prometeu interromper, por um ano, sua campanha para que os países “desreconheçam” o Kosovo, enquanto o Kosovo prometeu parar de se candidatar a membro de organizações internacionais, também por um ano. O então presidente do Kosovo teve de se afastar devido a acusações de crimes de guerra, o que prejudicou o esforço de mediação de Washington.

Em 2021, o Parlamento do Kosovo, em uma sessão extraordinária, aprovou uma resolução que proíbe os sérvios étnicos de votar em solo kosovar no referendo nacional da Sérvia. Trata-se de referendo sobre emendas constitucionais que mudariam a forma como juízes e promotores são eleitos. Essa é uma medida que o governo diz ter como objetivo garantir um judiciário independente, uma condição para a adesão sérvia à UE.

EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e a missão da UE, em um comunicado conjunto, pediram ao primeiro-ministro Albin Kurti que permitisse que os sérvios no Kosovo votassem no referendo. Lamentaram, ainda, que o governo do Kosovo não tenha permitido que a OSCE recolhesse as cédulas de eleitores que vivem no Kosovo para o referendo. A Sérvia, que ainda considera Kosovo parte de seu território, organiza eleições para sérvios étnicos, no território kosovar, desde o fim da Guerra do Kosovo em 1999.

Em 2022, a partir de julho, as tensões entre Belgrado e Pristina reacenderam<sup>569</sup>, em função da aplicação de uma lei sobre as placas de carros no Kosovo, bem como a necessidade de documentos de identificação específicos para sérvios no Kosovo, o que levou a tensões no norte do Kosovo. No que se refere às placas de carros, desde 2011, as autoridades de Pristina permitiam que os sérvios no Kosovo usassem placas com as letras “KS” de Kosovo; contudo, a partir do segundo semestre de 2022, as autoridades kosovares decidiram que se deveria aplicar a lei que determina que os carros sejam emplacados com placas com as letras “RKS” de República do Kosovo. As atuais placas “KS” são emitidas pela ONU e são consideradas como “neutras”. No que diz respeito aos documentos de identificação, o governo de Pristina determinou que todos que ingressem no Kosovo portando uma carteira de identidade sérvia devem preencher um formulário, que deverá ser usado como documento de identificação durante 90 dias. Essa determinação foi justificada como uma política de reciprocidade diante da decisão sérvia de não reconhecer os documentos de identidades emitidos pelo Kosovo.

Na esteira dessas decisões, entre julho de 2022 e novembro de 2022, viram-se tensões, conflitos, declarações e negociações. Em 31 de julho, iniciaram-se bloqueios nas rodovias do norte do Kosovo. Em agosto, representantes dos EUA e da UE negociaram com o Kosovo o adiamento temporário da medida de banimento dos documentos sérvios até setembro. Não obstante, a polícia do Kosovo notificou as autoridades de Pristina sobre um ataque que sofrera perto da fronteira sérvia. Ademais, o presidente sérvio Aleksandar Vučić afirmou que protegeria os sérvios no Kosovo, se a OTAN falhasse, o que levou o secretário-geral da OTAN Jens Stoltenberg a afirmar que a OTAN estava pronta para intervir, caso a situação se deteriorasse.

Ainda no mês de agosto, o diálogo mediado pela UE e pelos EUA apresentou resultados, com a disputa sobre os documentos de identificação tendo sido resolvida. De um lado, a Sérvia concordou em abolir documentos de entrada e de saída para portadores de documentos de identidade do Kosovo; de outro, o Kosovo comprometeu-se a não aplicar as medidas anunciadas

---

<sup>569</sup> Para uma linha do tempo mais detalhada, consultar: [https://en.wikipedia.org/wiki/2022\\_North\\_Kosovo\\_crisis](https://en.wikipedia.org/wiki/2022_North_Kosovo_crisis).

contra portadores de documentos sérvios. Nota-se que o presidente sérvio declarou que o problema do documento de identificação era um “pequeno problema”, mas o da placa de carro era um “muito mais complicado”.

O governo do Kosovo, sob pressão dos EUA e da UE, concordou em adiar a troca de placas mandatária do início de setembro para o fim de outubro; contudo pedidos para um adiamento de 10 meses, feito por países ocidentais, foi ignorado pelo Kosovo. Assim, no final de outubro, o primeiro-ministro kosovar Albin Kurti anunciou uma implementação faseada da mudança de placas. No final de novembro de 2022, após mediação da UE, acordou-se que a Sérvia deixará de emitir placas de matrícula com as denominações das cidades do Kosovo e que o Kosovo cessará outras ações relacionadas ao registro de veículos. Cabe notar que representantes políticos sérvios anunciaram a retirada de todos os sérvios do Kosovo das instituições governamentais, incluindo das administrações municipais, dos tribunais, das agências de política e do parlamento kosovar. Por fim, o ministro da defesa sérvio alegou que, no começo de novembro, inúmeros “*drones* comerciais” violaram o espaço aéreo sérvio. Supostamente, eles teriam sido enviados do território kosovar. Por sua vez, o ministro Kosovo da defesa negou o envio de *drones* à Sérvia.

Em janeiro de 2023, a KFOR, força de paz internacional liderada pela OTAN que atua no Kosovo, desde 1999, recusou um pedido do governo sérvio para enviar até mil policiais e militares ao Kosovo após confrontos entre os sérvios e as autoridades do kosovares. A resolução do CSNU diz que a Sérvia pode ser autorizada, se aprovada pela KFOR, a posicionar seu pessoal em passagens de fronteira, locais religiosos cristãos ortodoxos e áreas com maioria sérvia. Vučić criticou a KFOR por informar a Sérvia de sua decisão na véspera do Natal cristão ortodoxo, depois que a polícia do Kosovo prendeu um soldado fora de serviço suspeito de atirar e ferir dois jovens sérvios perto da cidade de Shterpce.

No dia 27 de fevereiro, reunidos em Bruxelas com o alto representante europeu para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell, os líderes do Kosovo e da Sérvia concluíram a negociação de um novo plano proposto pela UE para avançar na normalização de suas relações. O texto do acordo prevê que a Sérvia não impeça a entrada de Kosovo em organizações internacionais e que tanto Belgrado quanto Pristina reconheçam mutuamente os símbolos nacionais um do outro, bem como passaportes, diplomas e placas de veículos, facilitando a circulação de cidadãos entre os dois territórios. Também prevê a eliminação de obstáculos burocráticos para incentivar o investimento em ambos e obriga a formalização do *status*, no Kosovo, da Igreja Ortodoxa Sérvia. Apesar das promessas, o acordo só deve ser assinado quando as partes entrarem em acordo sobre sua implementação, cujo principal obstáculo é a constituição da associação de municípios sérvios no norte do Kosovo<sup>570</sup>, compromisso assumido por Pristina, em 2013, mas que pouco avançou. Para cumprir a promessa, o governo kosovar demanda, entre outros pontos, que a Sérvia reconheça sua independência e não se oponha ao seu ingresso na UE.

Em meados de março de 2023, a UE anunciou que ambas as partes acordaram oralmente os termos do anexo de implementação do acordo alcançado no mês anterior. O texto parece pressupor reconhecimento *de facto* do Kosovo pela Sérvia, uma vez que prevê a troca de representações diplomáticas, embora não haja nenhuma referência explícita à independência kosovar, além de prever que a Sérvia não se oporá à entrada do Kosovo em nenhuma organização internacional, o que abre espaço para a candidatura kosovar à UE. O Kosovo, por sua vez, aceitou o início de negociações, mediadas pela UE, para o estabelecimento da associação autônoma de municípios sérvios. Borrell lamentou, entretanto, que o acordo seja menos ambicioso do que o originalmente proposto pelo bloco europeu. O alto representante da UE também afirmou que o

---

<sup>570</sup> Comunidade semiautônoma de sérvios étnicos que poderiam residir e operar sob leis kosovares.

anexo de implementação seria vinculante, e seu cumprimento seria parte integral do processo de acesso dos dois países ao bloco. Não há, entretanto, previsão concreta de *enforcement*, nem se precisou quando o acordo e o anexo serão assinados.

Em maio de 2023, sérvios residentes em quatro cidades do norte do Kosovo entraram em confronto com a polícia local para evitar a posse de quatro prefeitos de etnia albanesa, como resultado de pleito eleitoral que foi boicotado pela minoria sérvia. Em razão da repressão aos sérvios étnicos naquela região, o presidente da Sérvia, Aleksandar Vučić, colocou o Exército do país em alerta total de combate, mobilizou tropas para a região e criticou a missão da OTAN no Kosovo por permitir que a polícia kosovar reprimisse com violência os manifestantes. Em meio aos conflitos 25 soldados da OTAN acabaram feridos. O secretário-geral da OTAN advogou pela desescalada de tensões e reprimiu ações tomadas pelo governo kosovar, demandando que Pristina não tome decisões unilaterais com potencial desestabilizador. A OTAN anunciou o envio de 700 tropas adicionais para a KFOR. À margem da reunião da Comunidade Política Europeia (CPE), em junho, os presidentes da Sérvia e do Kosovo reuniram-se, separadamente, com alguns líderes europeus, para tratar das tensões recentes entre Belgrado e Pristina. O alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell, conclamou o Kosovo a realizar novas eleições locais, o que foi aceito, em junho, pelo primeiro-ministro kosovar Albin Kurti. O presidente sérvio e o primeiro-ministro kosovar reuniram-se, em Bruxelas, com Borrell, para tratar da crise.

A situação voltou a ficar delicada em setembro, quando houve um tiroteio entre a polícia kosovar e cerca de trinta sérvios armados em monastério no norte do Kosovo. O governo de Kosovo acusou a Sérvia de apoiar os militantes armados. O governo da Sérvia, por sua vez, disse que Kosovo é culpado por maltratar os moradores da área de maioria sérvia. No mês seguinte, os líderes dos dois países voltaram a reunir-se, com apoio de Bruxelas, para discutir a redução das tensões bilaterais. Em setembro de 2024, autoridades do Kosovo indiciaram quarenta e cinco sérvios étnicos por terrorismo, em razão do tiroteio em monastério, no ano anterior.

### iii. Kosovo e União Europeia

A UE tem desempenhado papel de liderança no esforço internacional no Kosovo desde 1999. Para garantir a estabilidade no território e a aplicação da lei, a UE atua no Kosovo sob a égide da UNMIK, destacando recursos policiais e civis no âmbito da EULEX.

A EULEX Kosovo é a maior missão civil já lançada no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A missão geral da EULEX é ajudar as autoridades do Kosovo a estabelecer instituições de Estado de Direito sustentáveis e independentes. O atual mandato da missão foi lançado para cobrir o período até 14 de junho de 2025 com base na Decisão PCSD 2023/1095 do Conselho. A EULEX trabalha no âmbito da Resolução 1244 do CSNU.

O Escritório da UE no Kosovo desempenha um papel fundamental na implementação da agenda da UE, especialmente na promoção das normas europeias. O escritório assegura um diálogo político e técnico permanente entre o Kosovo e as instituições da UE. Ademais, oferece aconselhamento e apoio ao governo do Kosovo, coordena a presença da UE e promove os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

A UE realiza reuniões regulares com as autoridades kosovares no âmbito do Diálogo do Processo de Estabilização e Associação, que monitora os progressos no processo de alargamento da UE. Com a entrada em vigor do Acordo de Estabilização e Associação entre a UE e o Kosovo, em 1º de abril de 2016, o quadro de diálogo foi reformado, e as discussões acontecem em



subcomitês no âmbito do acordo. Antes de cada diálogo, a UE discute as mesmas questões com a sociedade civil local. Os relatórios anuais por país avaliam a prontidão dos países dos Balcãs Ocidentais para se aproximarem da UE.

Atualmente, a UE é o maior parceiro comercial e o maior fornecedor de assistência financeira ao Kosovo; e o Kosovo é considerado um “candidato potencial” para ingressar no bloco. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro do Kosovo, Albin Kurti afirmou que “a UE é o nosso destino”. Em dezembro de 2022, o Kosovo apresentou pedido oficial de adesão ao bloco.

#### iv. Kosovo e outros países

A China não reconhece Kosovo e reitera o apoio à integridade territorial da Sérvia. A posição condiz com o padrão mantido pelo país, relacionado a dinâmicas domésticas: no geral, Pequim não reconhece novos Estados, sob o argumento de defesa da soberania nacional e da integridade territorial.

Os EUA definem seu posicionamento conforme interesses e condicionantes de ordem política e econômica. O reconhecimento de Kosovo, feito um dia após a declaração de independência, em fevereiro de 2008, foi acompanhado do estabelecimento de uma missão diplomática em Pristina. Os EUA contribuem financeiramente no processo de construção do novo Estado, em especial nos campos da governança e das instituições econômicas. O suporte a Kosovo é visto pela Casa Branca como forma de contrapor a influência da Rússia, mediante a Sérvia, em processo coordenado com a UE. No governo Trump, os EUA mediararam uma série de acordos entre Belgrado e Pristina para normalização das relações econômicas em 2020, além de intermediar o reconhecimento recíproco de Israel e Kosovo.

A França reconheceu a independência de Kosovo no mesmo dia que os EUA, em 2008, e mantém posição similar, favorável ao fortalecimento das instituições kosovares, além de dar suporte para que o país possa, em um futuro mais distante, solicitar acesso à UE.

O Reino Unido reconheceu a independência do novo país em fevereiro de 2008, no mesmo dia em que França e EUA o fizeram; ademais, Londres apoia medidas que fortaleçam o governo local, além de dar suporte às ações da UNMIK dentro da administração provisória do território kosovar.

#### v. Tensões no contexto da guerra na Ucrânia

No contexto de guerra na Ucrânia, há acusações do Kosovo quanto a articulações russo-sérvias para desestabilizar o país. Por sua vez, a Sérvia acusa o Kosovo de tentar expulsar os sérvios que ainda restam de seu território. Há temores de que a Rússia, cuja máquina de propaganda é bastante ativa na Sérvia, use este país para desestabilizar os Balcãs e tirar, ao menos em parte, a atenção da Ucrânia. A Rússia começou, recentemente, a defender o estabelecimento de uma de suas bases militares na Sérvia, que está praticamente cercada de países da OTAN e que tem laços históricos com os russos. A Sérvia, por sua vez, negou a proposta.

Desde as tensões de julho de 2022, a Rússia expressou inúmeras vezes seu apoio à Sérvia. Este país foi “o único Estado europeu a não impor sanções e não fez parte da histeria anti-Rússia”, disse o ministro das relações exteriores russo, Sergey Lavrov, em encontro com sua contraparte sérvia Alexander Vulin. Não obstante, a Sérvia apoiou a resolução da ONU que condena a invasão russa da Ucrânia. Em agosto de 2023, a Sérvia participou de reunião da “Plataforma da Crimeia”, lançada pelo governo ucraniano em 2021, mas não assinou o documento final do encontro.

O conflito russo-ucraniano foi considerado como uma causa das tensões no Kosovo. Segundo especularam alguns especialistas, Moscou poderia estar agindo, sub-repticiamente, no norte do Kosovo, para abrir uma segunda frente contra o ocidente em um ponto fraco da UE. A OTAN, por sua vez, afirmou-se pronta a agir, com um contingente de 3.700 soldados para ações de *peacekeeping*.

Por fim, as tensões no Kosovo não parecem ser fabricadas pela Rússia, mas, sim, gestadas internamente, uma vez que *players* locais têm o poder de decisão. Ainda assim, alguns oficiais kosovares, como o ministro do Interior Xhelal Sveçla, acusaram a Sérvia e a Rússia de instigarem as revoltas no norte do país, para desestabilizá-lo.

#### d) Sérvia

##### i. Situação política

Durante a dissolução da Iugoslávia, a Sérvia formou uma união com Montenegro, que foi dissolvida pacificamente em 2006, restaurando a independência da Sérvia como um Estado soberano pela primeira vez desde 1918. Em outubro de 2006, foi realizado um referendo sobre um projeto de proposta da nova Constituição da Sérvia, que foi aprovado.

A Constituição é a primeira da Sérvia como um Estado independente desde a Constituição do Reino da Sérvia de 1903. Nas eleições de 2007, confirmou-se a postura pró-reforma e pró-europeia do Parlamento sérvio, na qual o Partido Democrático, de Boris Tadic, presidente sérvio, dobrou sua representação.

O Partido Progressista Sérvio (SNS, na sigla em sérvio) venceu as eleições de 2014 e o líder do SNS, Aleksandar Vučić, tornou-se primeiro-ministro. Três anos depois, Vučić assumiu a presidência da Sérvia, e desde então tem-se engajado para estabelecer boas relações com parceiros europeus, russos<sup>571</sup> e chineses. Em junho de 2020, o SNS obteve uma vitória esmagadora nas eleições parlamentares. Os principais grupos de oposição boicotaram a votação, alegando que as condições não eram livres e justas. Em 2021, líderes e organizações de defesa das comunidades albanesa-americana, bósnio-americana e montenegrina-americana pediram aos EUA que se comprometam com uma presença mais forte na região dos Bálcãs Ocidentais em meio ao que denominaram como “crescente militância do governo da Sérvia”. Manifestaram, assim, preocupação com a crescente agressão da Sérvia não apenas ao Kosovo, mas também cada vez mais à Bósnia e Herzegovina e a Montenegro.

O governo sérvio vem pedindo a formação de um “Mundo Sérvio”, que, segundo o então ministro do Interior, Aleksandar Vulin, aspira à unificação política e institucional formal de todos os sérvios étnicos nos Bálcãs Ocidentais. Essa postura, no entanto, é vista como expansionista e uma reinicialização do projeto “Grande Sérvia” do ex-presidente sérvio Slobodan Milosevic, que levou às piores atrocidades na Europa desde a Segunda Guerra Mundial.

Em 2022, houve eleições na Sérvia, e o presidente Aleksandar Vučić foi reeleito com cerca de 60% dos votos. Em 2023, em eleições parlamentares antecipadas, que foram marcadas por denúncias de irregularidades, a coalizão do presidente obteve 48% dos votos (mais de 14 pontos percentuais à frente do principal partido de oposição) e incrementou seu número de cadeiras, assegurando a maioria da Assembleia Nacional.

---

<sup>571</sup> Depois que Vladimir Putin se tornou presidente da Rússia, no início do ano 2000, meses após o bombardeio da OTAN à Iugoslávia, as relações entre os países começaram a ganhar força.

## ii. Sérvia e Montenegro

A influência sérvia em Montenegro causa conflitos até os dias atuais, a despeito da separação de 2006. Exemplo disso foi a derrubada do governo do Montenegro, em agosto de 2022, por uma moção de censura, na esteira de um acordo entre o governo e a Igreja Ortodoxa Sérvia. O país ficou dividido quanto ao papel dominante da Igreja e aos laços do país com a Sérvia. Críticos do acordo argumentaram que não havia necessidade de um acordo especial com a Igreja sérvia separada de outras comunidades religiosas. Grupos pró-ocidentais em Montenegro também descreveram o acordo como um instrumento para a Sérvia e a Rússia aumentarem a sua influência no Montenegro, em meio à guerra na Ucrânia.

## iii. Sérvia e União Europeia

O Conselho Europeu concedeu à Sérvia o *status* de país candidato em 2012, três anos após o pedido oficial daquele país. O Acordo de Estabilização e Associação entre a Sérvia e a UE entrou em vigor em setembro de 2013. Desde o início formal das negociações de adesão da Sérvia, em janeiro de 2014, 18 dos 35 capítulos foram abertos. Dois capítulos foram fechados provisoriamente.

A Sérvia aceitou a metodologia de alargamento revisada e uma primeira conferência política intergovernamental foi realizada em junho de 2021. Esta metodologia revisada concentra-se em aspectos como foco mais forte nas reformas fundamentais, bem como maior dinamismo e previsibilidade do processo. De acordo com a Comissão Europeia, o ritmo geral das negociações continuará a depender, em particular, do ritmo das reformas do Estado de Direito e da normalização das relações da Sérvia com o Kosovo.

Para o governo sérvio, a integração europeia permanece como objetivo estratégico. Dessa forma, reestruturou o Ministério da Integração Europeia para responder às exigências dos requisitos da metodologia revisada. O governo priorizou as reformas relacionadas à UE no primeiro semestre de 2021 e fez da agenda do Estado de Direito uma das suas principais prioridades e campos de ação. O governo cumpriu ainda uma série de importantes referências pendentes em áreas como competitividade e crescimento inclusivo, assim como agenda verde e conectividade sustentável.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia, as autoridades sérvias, em consonância com o seu objetivo de adesão à UE, devem dar mais ênfase à comunicação proativa e objetiva sobre a UE. Além disso, a UE figura como o maior parceiro comercial e maior fornecedor de assistência financeira à Sérvia.

A Sérvia e a UE assinaram, em julho de 2024, um acordo para impulsionar o fornecimento de baterias de lítio. O pacto foi firmado apenas uma semana após a Sérvia voltar a aprovar um projeto de extração de lítio, que estava paralisado há dois anos após grandes protestos. Após a assinatura, novos protestos eclodiram no país, tendo levado o presidente Vucic a afirmar que as manifestações são parte de uma guerra híbrida, apoiada pelo Ocidente, para derrubar o seu governo.

## iv. Sérvia e China

Em maio de 2024, o presidente chinês Xi Jinping visitou a Sérvia, após ter passado pela França. A visita coincidiu com o 25º aniversário do bombardeio da OTAN à embaixada chinesa

em Belgrado. A visita reforça o interesse chinês de fortalecer o grupo 14+1, que reúne, entre outras, antigas repúblicas socialistas do leste europeu que participam da BRI e a China. A Sérvia aderiu à BRI, e a China é o maior investidor estrangeiro no país, com cifras que alcançam US\$ 20 bilhões. Durante a visita foi anunciado um novo acordo de livre comércio bilateral, que deve retirar as tarifas para quase 95% das exportações sérvias para a China nos próximos dez anos.

China e Sérvia tem posturas comuns e interesses compartilhados. Ambos têm governos com inclinações autoritárias, postura crítica ao apoio ocidental à Ucrânia e questões territoriais. Assim como a Sérvia reconhece a soberania chinesa sobre Taiwan, a China também reconhece os direitos sérvios sobre o Kosovo.

#### e) Balcãs Ocidentais e União Europeia

A UE deve ser reconhecida como um dos principais atores regionais, senão o principal. A UE é a principal parceira comercial dos países da Balcãs Ocidentais e a maior fonte de investimentos externos, e a adesão ao bloco é objetivo compartilhado pelos seis países (Albânia, Bósnia, Kosovo, Macedônia do Norte, Montenegro e Sérvia). A perspectiva de adesão é o principal instrumento da UE para promover reformas na área, mas a morosidade do processo negociador compromete sua credibilidade. Anualmente, são realizadas cúpulas UE-Balcãs Ocidentais.

As relações da UE com os países da região são orientadas por três objetivos: auxiliar a estabilização política e a transição no sentido de uma economia de mercado; promover a cooperação regional; e fomentar eventual adesão ao bloco. Para tanto, a UE oferece uma mistura de concessões comerciais, assistência econômica e financeira e auxílio para reconstrução.

Os países encontram-se em diferentes estágios de adesão<sup>572</sup>: Sérvia<sup>573</sup>, Albânia, Macedônia do Norte, Montenegro e Bósnia e Herzegovina já negociam os termos de sua adesão; e Kosovo apresentou recentemente seu pedido de adesão e ainda é apenas candidato potencial.

Em 2020, a UE aprovou o início das negociações com Albânia e Macedônia do Norte, mas elas só começaram efetivamente em 2022, após assinatura de protocolo bilateral entre a Bulgária e a Macedônia do Norte. A Bulgária tem resistências ao pleito macedônico e bloqueou o início efetivo das negociações em duas ocasiões desde o começo de 2020 – as adesões de Macedônia do Norte e Albânia são tratadas como “acopladas”, de forma que devem avançar como parte de um único pacote. A Bulgária insiste que a Macedônia do Norte reconheça as “origens búlgaras” de sua linguagem e identidade e acusa aquele país de ser leniente com discursos de ódio contra búlgaros ali residentes e contra a própria Bulgária. Além disso, o governo búlgaro revive, em alguma medida, a polêmica relativa ao nome do Estado macedônico. Por muito tempo, a Grécia levantou objeções contra o nome “Macedônia”, por considerar que o uso do nome continha um pleito implícito a territórios gregos homônimos. Por meio do Acordo de Prespa, de 2018, a Macedônia passou a chamar-se Macedônia do Norte, e a Grécia levantou o veto à adesão daquele país à OTAN (que se concretizou em 2020) e à UE. A Bulgária levanta argumento similar: o nome “Macedônia do Norte” poderia ocultar pretensões de soberania sobre territórios búlgaros. Em maio de 2024, o partido de oposição VRMO elegeu o novo presidente da Macedônia do Norte e obteve 58 das 120

---

<sup>572</sup> Os países dos Balcãs foram identificados como potenciais candidatos à adesão ao bloco pela primeira vez na Cúpula de Thessaloniki, em 2003. No evento, a UE afirmou que o futuro da região é como parte integrante do bloco. Os países do Quarteto de Visegrado (V4) são defensores particularmente entusiastas da expansão. A França lidera esforços para que reformas compreensivas das instituições europeias sejam levadas a cabo antes que qualquer outro país seja admitido, evitando expansões mal planejadas e executadas.

<sup>573</sup> Ver subseção anterior.

cadeiras no parlamento, podendo formar um novo governo. O partido promete resistir às demandas da Bulgária para que a Macedônia do Norte reconheça os direitos da minoria búlgara em sua constituição, o que deve recrudescer a oposição búlgara à adesão do país à UE.

Montenegro tornou-se independente da Sérvia em 2006 e solicitou adesão à UE em 2012, além de ter acedido à OTAN em 2017. Atualmente, a crescente polarização política e a difusão de discursos nacionalistas são identificadas como obstáculos à realização de reformas consideradas essenciais para fazer avançar o processo de adesão à UE. No final de fevereiro de 2023, encerrou-se um período de paralisia judiciária no país, pela incapacidade dos partidos políticos em chegarem a acordo sobre novas nomeações para a Corte Constitucional, o que estava ameaçando a continuidade do processo de adesão. No início de abril de 2023, o jovem economista pró-UE Jakov Milatovic venceu as eleições presidenciais contra o então presidente, Milo Dukanovic, que, em diferentes mandatos inicialmente como primeiro-ministro, esteve no poder por mais de trinta anos não ininterruptos. No fim de outubro, após quatro meses, Montenegro finalmente conseguiu formar um governo. O novo primeiro-ministro, que é o mais jovem da Europa, Milojko Spajic, defendeu que seu país se torne a “Suíça dos Balcãs”, mas terá enormes desafios para combater a corrupção e fortalecer o Estado de Direito, que são requisitos essenciais para seu processo de adesão à UE. A Bósnia, por sua vez, submeteu pedido de adesão à UE em 2016. Em 2019, a Comissão concluiu que o país ainda não estava pronto para iniciar o processo de negociações e identificou 14 prioridades a serem abordadas para que ocorra algum avanço no tema. A Bósnia deve avançar no combate à corrupção, no fortalecimento do Estado de Direito e da democracia, na garantia dos direitos fundamentais, no recuo do setor público na economia e na reforma da administração pública. Os progressos bósnios são lentos ou inexistentes, de forma que a adesão permanece uma ilusão distante. Ainda assim, entrou em vigor em 2015 um acordo que prevê a liberalização de quase todo o comércio. Em junho de 2022, o Conselho Europeu afirmou que estava pronto para conceder ao país o *status* de candidato à UE e pediu à Comissão Europeia que elaborasse um relatório sobre como implementar as 14 prioridades para que o país se torne membro da UE, apresentadas em um relatório de 2019. Após quase vinte anos aguardando sua entrada no rol de candidatos a membro da UE<sup>574</sup>, em outubro de 2022, a Comissão Europeia, chefiada por Ursula von der Leyen, recomendou<sup>575</sup> que seja concedido à Bósnia o *status* de candidato à adesão à UE. O Conselho aprovou a concessão em dezembro de 2022 e o início das negociações em março de 2024.

O Kosovo tem o *status* de candidato potencial à UE e apresentou pedido formal de adesão em 15 de dezembro de 2022. O fato de não ser reconhecido por cinco países do bloco dificulta avanços.

Quanto às crises atuais da Bósnia, a UE considera que esforços secessionistas são inaceitáveis e ameaça impor sanções a figuras que atentem contra a unidade da Bósnia<sup>576</sup>. Há, no entanto, uma falta de consenso sobre como lidar decisivamente com a República Srpska. A principal voz dissonante é a Hungria. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán visitou Banja Luka, sede administrativa daquela entidade, comprometendo a coesão de um discurso único.

---

<sup>574</sup> Em 2003, a Bósnia e Herzegovina foi identificada como “candidato potencial” a UE. Em 2016, houve a submissão oficial da candidatura. Em 2022, seu *status* passou para “candidato” à adesão à UE.

<sup>575</sup> Relatório disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6082](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6082).

<sup>576</sup> Milorad Dodik é, atualmente, objeto de sanções dos EUA, mas não da UE, a despeito das pressões do Parlamento Europeu.

Ao longo da pandemia, a UE forneceu apoio aos países da região. Em 2020, a Comissão adotou um pacote de subvenções para ajudar a financiar o acesso destes países a vacinas contra a COVID-19 (levando, por exemplo, à entrega de 650 mil doses de vacinas da BioNTech/Pfizer). Em 2021, lançou, em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS), um projeto para apoiar a prontidão para os esforços de vacinação e em prol de sistemas de saúde resilientes.

Para mais detalhes sobre o relacionamento entre os Balcãs Ocidentais e a UE, ver seção no tópico anterior sobre o alargamento da UE.

#### f) Cooperação regional

A UE, que possui uma estratégia para os Balcãs Ocidentais adotada em 2018, estimula a integração regional entre os países da região, mas as iniciativas que eventualmente surgem sofrem dificuldades para se afirmar e ficam, em grande medida, sem implementação – sobretudo em função das dificuldades nas relações bilaterais, da desconfiança mútua e da falta de capacidade institucional. As principais iniciativas recentes são o Mercado Comum Regional (2020) e o Balcãs Aberto (2021).

O Mercado Comum Regional é um projeto surgido do Processo de Berlim<sup>577</sup>, com objetivo de transformar a região numa área de livre movimento de pessoas, bens, serviços e capital, com base nos padrões europeus.

A iniciativa Balcãs Aberto, anteriormente conhecida como “mini-Schengen”, reúne Albânia, Macedônia do Norte e Sérvia, tendo por objetivo replicar o livre fluxo de pessoas, bens, serviços e capital da Zona Schengen, abolindo controles fronteiriços até janeiro de 2023. Não se trata de uma alternativa à UE, e sim de um complemento, que, se implementado, poderia até fortalecer seus pleitos adesão. Bósnia, Montenegro e Kosovo levantam dúvidas sobre a duplicação de competências com o Mercado Comum Regional.

Todos os países dos Balcãs Ocidentais participam do Processo de Cooperação do Sudeste da Europa, fórum que, desde 1996, busca fortalecer as relações entre eles e outros sete países (Bulgária, Croácia, Eslovênia, Grécia, Moldávia, Turquia e Romênia) e transformar o Sudeste europeu numa área de paz, segurança, cooperação e estabilidade.

---

<sup>577</sup> Iniciativa de cooperação intergovernamental, lançada em 2014, que reúne os seis países dos Balcãs Ocidentais, nove países da UE e o Reino Unido, voltada a contribuir para o objetivo final da adesão.

## XVI. Mediterrâneo Oriental

### a) Importância geoestratégica do Mediterrâneo

O Mediterrâneo tornou-se foco de múltiplas crises que separam os países de suas margens norte e sul e provocam tensões no Magrebe entre vizinhos de leste a oeste; também é teatro de disputas de poder de atores globais ou regionais. A importância estratégica do Mediterrâneo decorre de fatores geográficos, militares, políticos e energéticos. O Mediterrâneo oferece a rota mais rápida para conectar a Europa Ocidental ao petróleo do Oriente Médio e o oceano Atlântico ao Índico através do canal de Suez. É a única ligação entre os portos do mar Negro e os oceanos Índico e Atlântico. O canal de Suez permite o trânsito rápido entre o leste e o oeste do globo, reduzindo a distância de seis mil quilômetros entre Singapura e Roterdã (de 21,7 mil km para 15,3 mil km).

No plano militar, o Mediterrâneo é essencial para permitir a rápida projeção, em direção ao oceano Índico e à Ásia, de navios de guerra em resposta ao início de eventual crise. Além disso, um bloqueio de Suez forçaria a marinha russa a usar o estreito de Gibraltar, controlado pelas marinhas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), para sair do Mediterrâneo. Geopoliticamente, o Mediterrâneo é o flanco sul da União Europeia (UE) e da OTAN, e a Rússia, mesmo não sendo um país ribeirinho, tornou-se uma marinha permanente da bacia. A Rússia atribui importância estratégica ao Mediterrâneo, que lhe garante acesso permanente a mares quentes, e visa a impedir o controle absoluto da área por seus concorrentes, em primeiro lugar, a OTAN. A marinha russa conta com bastião naval no mar Negro e uma base em Tartus na Síria.



Fonte: Les Grands Dossiers de Diplomatie, nº 68, 2022

Além disso, o Mediterrâneo é, simultaneamente, uma ponte e um tampão entre dois mundos: os países da margem norte – ricos, desenvolvidos, com populações envelhecidas – e os países da margem sul, que enfrentam dificuldades econômicas, demográficas, sociais e políticas. Essa combinação de proximidade geográfica e desequilíbrios demográficos e de desenvolvimento exacerbam os fluxos migratórios. Segundo dados da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), mais de 250 mil migrantes irregulares cruzaram o Mediterrâneo (majoritariamente o Mediterrâneo Central) em 2023, um aumento de 17% com relação a 2022. A

migração ilegal no Mediterrâneo atingiu, portanto, seu nível mais elevado desde 2017. Com relação ao número de mortes, estima-se que, em 2022, 3,8 mil pessoas perderam a vida tentando atravessar o Mediterrâneo com direção à Europa, o número mais alto desde 2017. Segundo a OIM, mais de 2,5 mil migrantes morreram ou estão desaparecidos ao atravessar o Mediterrâneo em direção à Europa em 2023.

Essa heterogeneidade das sociedades nos países do Mediterrâneo e do mar Negro também dificulta o desenvolvimento de instituições comuns para a gestão de problemas de segurança compartilhados e favorece, indiretamente, o recurso a estratégias bilaterais excludentes e lógicas individuais de segurança. O diálogo perdeu espaço para esforços de militarização para garantir esses interesses individuais, levando a uma corrida armamentista que constitui ameaça concreta à segurança marítima. Até 2020, em comparação entre a tonelagem das marinhas dos países ribeirinhos do Mediterrâneo com dados de 2010, verificou-se um aumento de 170% para o Egito, 160% para Israel, 120% para a Argélia, 50% para Marrocos, 30% para a Turquia, Grécia e Itália e 20% para a Espanha. Estes aumentos são acompanhados por um claro salto tecnológico ao nível das capacidades militares destes navios. Esta militarização ocorre num contexto de questionamento das fronteiras marítimas, de soberanias contestadas, de disputas pela exploração de recursos energéticos e de questionamento da ordem mundial provocada pela invasão da Ucrânia pela Rússia.

A necessidade de garantir o abastecimento energético da Europa e a alta estrutural do preço do gás reforçam o interesse estratégico das jazidas recentemente descobertas no Mediterrâneo Oriental, cuja exploração suscita graves controvérsias, já que as características geográficas locais não permitem a aplicação das delimitações de zonas econômicas exclusivas (ZEE) previstas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês), também conhecida como Convenção de Montego Bay. A descoberta de campos de gás *offshore* no Chipre, no Egito e em Israel oferece potencial de independência energética e ganhos com exportações, mas também alerta esses países para suas novas necessidades de segurança marítima, em contexto de escalada de tensões e militarização naval.

#### b) Rivalidade Grécia-Turquia e disputa marítima

A rivalidade Grécia-Turquia tem raízes históricas e concentra-se em disputas territoriais no Mediterrâneo Oriental e no mar Egeu. A maioria das ilhas no Egeu pertence à Grécia em razão dos Tratados de Sèvres e de Lausanne (no contexto do pós-Primeira Guerra Mundial) e de acordos posteriores. O cerne da disputa não é a soberania das ilhas, mas, sim, os direitos que essas ilhas geram sobre as águas que as circundam. De um lado, a Grécia é parte da CNUDM que determina que ilhas com população permanente (Artigo 121) possuem as mesmas quatro faixas de águas jurisdicionais que o continente: mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma continental (PC, quando aplicável). De outro, a Turquia nunca assinou Montego Bay e afirma que ilhas dentro de corpos marítimos fechados (como o mar Egeu) não geram direitos sobre as águas ao seu redor. Grupos nacionalistas turcos vão mais longe e chegam a defender o conceito de *Mavi Vatan* (*Blue Homeland*)<sup>578</sup>, doutrina irredentista que defende expansão das águas jurisdicionais da Turquia e a soberania turca sobre ilhas gregas.

---

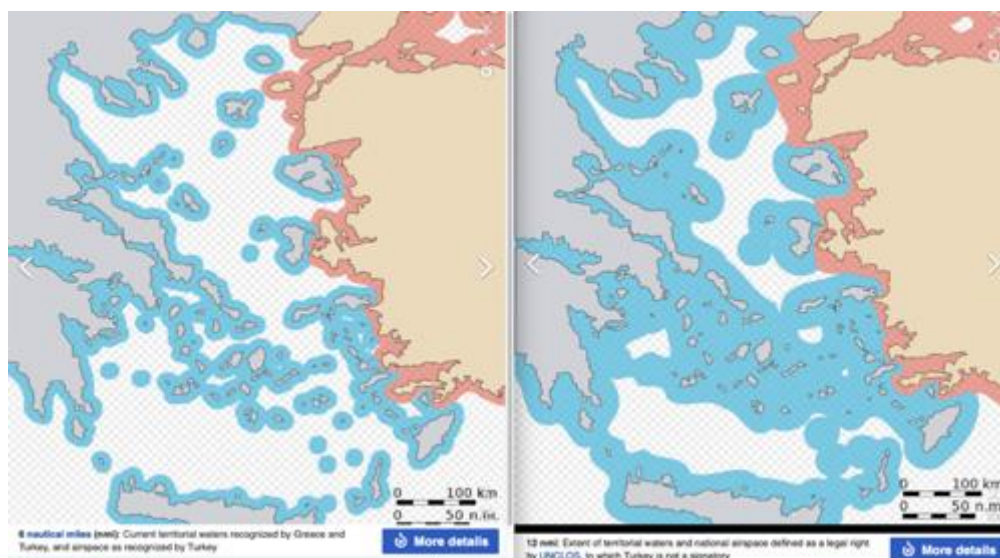
<sup>578</sup> Elaborada em meados dos anos 2000 pelo almirante Cem Gürdeniz. Recentemente, após a tentativa de golpe de 2016, setores do governo turco retomaram o conceito de *Mavi Vatan*, que amplia seu espaço marítimo e sua ZEE, ignorando os direitos de Chipre, Israel e Grécia, o que gerou a expulsão do embaixador turco pelo governo de Atenas.





Fonte: Wikipedia

Outro ponto de tensão é a extensão do mar territorial no Egeu. Apesar de Montego Bay permitir a extensão do mar territorial até doze milhas náuticas, a Grécia só exerce soberania até seis milhas náuticas – ilustrado pela comparação de mar territorial de seis e doze milhas náuticas na imagem a seguir, bem como pelo mapa de Sevilha, encomendado pela UE e feito pela Universidade de Sevilha, que maximiza direitos de Grécia e Chipre e acabou servindo para estimular nacionalistas turcos –, para evitar que a Turquia seja virtualmente impedida de navegar pelo Egeu. Recentemente, todavia, autoridades gregas têm estudado aumentar seu mar territorial para dez ou, até mesmo, doze milhas náuticas, o que levou a Turquia a declarar que a medida seria considerada uma declaração de guerra. Apesar de lícita, a medida restringiria excessivamente o espaço para a navegação turca, que ficaria submetida ao direito de passagem inocente (Artigo 19) por águas gregas.



Fonte: Wikipedia



Fonte: TRT World

Desde 2019, as tensões aumentaram em razão da descoberta de recursos energéticos no Mediterrâneo Oriental, da retração internacional dos Estados Unidos (EUA) e da crescente agressividade da política neo-otomanista do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) de Erdogan. A Turquia passou a enviar embarcações militares e de pesquisa para águas jurisdicionais da Grécia e de Chipre como forma de demonstrar sua oposição ao *statu quo* e de buscar maiores direitos sobre as reservas recém-descobertas. A França enviou navios de apoio à Grécia, e Israel, Egito e os Emirados Árabes Unidos (EAU) vocalizaram seu apoio a Atenas.

O aumento das tensões entre Grécia e Turquia intensificou a crise por que vinha passando a OTAN nos últimos anos. Ancara e Washington enfrentam distanciamento desde a recusa turca em conceder seu território para os EUA na Guerra do Iraque (2003), no início do governo do AKP. O relacionamento só piorou com a tentativa de golpe na Turquia (2016), a manutenção do exílio de Fethullah Gülen nos EUA, a compra do sistema russo de defesa antiaérea S-400 e a consequente exclusão turca do programa dos caças F-35 norte-americanos.

Os objetivos turcos na Síria (contenção dos curdos) e na Líbia (apoio ao governo de Salvação Nacional e depois aos Governos do Acordo Nacional e de União Nacional) também contrariam os interesses de outros membros da OTAN. Na Síria, os curdos foram aliados ocidentais de primeira ordem no combate ao Estado Islâmico; na Líbia, França apoia o general Kalifa Haftar em razão do apoio do Governo de Trípoli à Turquia. No caso das atividades turcas no Mediterrâneo Oriental, aliados ocidentais toleram missões perto da ilha de Kastellorizo, mas eventual invasão turca das águas jurisdicionais da ilha de Creta seria a linha vermelha para a adoção de sanções.

A postura alegadamente irresponsável da Turquia prejudica seu relacionamento com a UE. O relacionamento Turquia-UE já vinha deteriorando-se desde o golpe de 2016 e as consequentes violações turcas aos direitos humanos e ao Estado de Direito. O bloco se divide em dois grupos principais: de um lado, países que defendem punições duras contra a Turquia (França, Grécia e Chipre); de outro, países que preferem a acomodação (Alemanha, Itália e Espanha). A UE evitou sanções mais duras à Turquia em razão da importância conferida ao Acordo Migratório de 2016. Em 2021, entretanto, uma comissão do Parlamento Europeu suspendeu o processo de adesão turca à UE.

Mais recentemente, em janeiro de 2023, as guardas-costeiras da Grécia e da Turquia protagonizaram momentos de tensão no mar Egeu. Uma embarcação grega disparou tiros de aviso em direção aos homólogos turcos, que responderam da mesma forma, depois destes terem alegadamente “efetuado manobras perigosas” em sua direção, quando os guardas-costeiros gregos tentavam identificar três barcos de pesca turcos em águas gregas ao largo do ilhéu de Fermakonissi.

As tensões começaram a arrefecer em meados de 2023, após encontro bilateral de líderes às margens da Cúpula da OTAN, em Vilnius, e de encontro de chanceleres em Ancara, em setembro. Os vice-ministros de Relações Exteriores realizaram consultas políticas em outubro, em Atenas. Em dezembro de 2023, o presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, realizou uma histórica visita à Grécia, onde se encontrou com o primeiro-ministro grego, Kyriakos Mitsotakis. Os líderes concordaram em promover boas relações de vizinhança, manter canais de comunicação abertos e promover medidas de aumento de confiança na área militar, a fim de eliminar fontes de tensão, aumentar os volumes comerciais e trabalhar em questões que os mantiveram separados, em particular no mar Egeu. Erdogan afirmou que não há nenhum problema entre os dois países que seja “insolúvel”, que há o desejo de transformar o Egeu em um “mar de paz” e que ambos querem ser “um exemplo para o mundo”.

#### c) Recursos energéticos no Mediterrâneo Oriental e outras disputas

A descoberta de reservas de gás natural em 2003 permitiu a Israel começar a exploração desse bem, mas foram as descobertas das importantes reservas de Tamar e Leviatã que mudaram o cenário. Depois da paz com o Egito e da restituição da península do Sinai, Israel passou a importar o produto diretamente de seu vizinho, por meio de um gasoduto. A fronteira marítima entre Israel e Líbano (os países ainda não têm relações diplomáticas formais) foi acordada oficialmente apenas em outubro de 2022, após meses de mediação dos EUA, com apoio do presidente francês Emmanuel Macron. É por meio do Egito e da Jordânia, países com os quais já tem acordos de paz, que Israel começou a exportar seu gás. Para rentabilizar o investimento nas reservas de gás, Israel procura clientes para além de seu entorno imediato. Em janeiro de 2020, o país assinou acordo com Chipre e Grécia para a construção do gasoduto EastMed, que visa a transportar gás israelense e cipriota à Europa, por meio de Grécia e Itália. O alto custo para sua construção não tem atraído financiadores para o projeto, e a opção egípcia de reexportação do gás mediterrâneo para a Europa ainda é a mais viável.

O Egito também possui gás, cuja reserva foi expandida após a descoberta, em 2015, do campo Zohr, no Mediterrâneo. Instabilidade política e má gestão de seus recursos, no entanto, levam o país a comprar gás de Israel. As importações começaram em janeiro de 2020. Esse gás será liquefeito pelo Egito e exportado para a Europa. As descobertas de reservas de gás e petróleo em Chipre, Egito e Israel motivaram o Líbano a empreender a exploração de seus fundos marinhos, que concluiu que o país possui consideráveis quantidades de gás e petróleo. O país, no entanto, encontra problemas para delimitar sua ZEE.

Em 2019, Chipre, Egito, Grécia, Israel e Itália criaram o Fórum do Gás do Mediterrâneo Oriental (ao qual se juntaram Autoridade Palestina e Jordânia em 2020). Turquia e Líbano não foram convidados; a iniciativa é vista como uma aliança contrária à Turquia por Ancara. Esse Fórum tornou-se uma organização intergovernamental, tendo Cairo como sede. Os sete membros são países produtores (Egito, Israel e Chipre) e consumidores (Grécia, Itália, Jordânia e a Autoridade Palestina). Seus objetivos são instaurar uma cooperação regional entre as duas margens do Mediterrâneo, a fim de integrar as infraestruturas de produção, liquefação e exportação,

A proeminência energética egípcia reforçou o caráter agressivo da política da Turquia no Mediterrâneo Oriental, à qual Cairo se opõe. Desde 2014, o Egito empreende a iniciativa de formar, com outros dois atores hostis à Turquia, Chipre e Grécia, uma aliança para isolar Ancara no Mediterrâneo Oriental. Com as descobertas de gás natural no Egito e no Chipre e com os projetos relacionados ao gás na região, essa aliança tripartite ganhou dimensão econômica central sobre a cooperação energética, sem falar dos aspectos estratégicos e militares, materializados por manobras aeronavais tripartites, que ocorrem desde 2015, com o fim de proteger as instalações de gás no Mediterrâneo Oriental. A rivalidade entre Egito e Turquia intensificou-se com a abertura, em 2020, de nova frente na Líbia, onde Cairo defende o general Khalifa Haftar, e Ancara, o então governo de Fayed al-Sarraj. O Egito enxerga a intervenção da Turquia na Líbia como uma grave ameaça à sua segurança nacional, já que o país compartilha com a Líbia uma fronteira porosa de mais de mil quilômetros.





A Turquia, embora dotada de recursos energéticos, importa 76% da energia que consome, incluindo 93% do petróleo consumido e 99% do gás, o que a coloca em uma situação de forte dependência de seus principais fornecedores de energia: Rússia, Irã, Iraque e Azerbaijão. A segurança de fornecimento, assim, constitui um dos pilares de sua estratégia energética. O país beneficia-se de sua posição geográfica de ponte natural entre os países produtores de Oriente Médio e Ásia Central e os países consumidores da Europa. Com dois novos gasodutos em operação – o Trans-Anatolian Pipeline (TANAP), proveniente do Azerbaijão, e o TurkStream, proveniente da Rússia –, a Turquia apresenta-se como importante *hub* energético regional. Ela constitui um elemento-chave para a segurança energética de países importadores da UE e uma porta de saída para os países exportadores, como Rússia, Irã, Azerbaijão, Iraque e a região autônoma do Curdistão do Iraque. Descobertas recentes de duas reservas de gás no mar Negro poderão diminuir sua necessidade de importação. Nos últimos anos, a Turquia multiplicou as operações de exploração de gás nas regiões marítimas reivindicadas por Ancara, mas contestadas por seus vizinhos.

Em 2019, a Turquia assinou um acordo de cooperação militar e de segurança com Trípoli, capital comandada pelo Governo do Acordo Nacional. Como contrapartida, Ancara delimitou uma fronteira marítima com a Líbia, aumentando, assim, consideravelmente, seu espaço marítimo, em detrimento da Grécia e do Direito Internacional. Em reação, a Grécia celebrou um acordo marítimo análogo com o Egito, o que também viola direitos de outras nações da região. A Marinha da Turquia interceptou e expulsou um navio de pesquisa israelense nas águas do Chipre. “Outros atores internacionais não podem realizar operações de exploração nessas áreas sem o consentimento da Turquia. Chipre, Egito, Grécia e Israel não podem estabelecer uma linha de transmissão de gás sem antes obter a permissão da Turquia”, afirmou Erdogan.



Fonte: Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies

Em 2022, Egito e Grécia assinaram, no Cairo, um protocolo de cooperação militar, especificamente nas áreas de treinamento e reabilitação militar. O protocolo foi considerado um passo para o fortalecimento das relações bilaterais e intercâmbio de conhecimentos entre as forças armadas de ambos os países, além de contribuir para a estabilidade do mediterrâneo oriental.

#### d) Chipre e Chipre do Norte

Na década de 1950, a partição do Chipre e a criação de um Estado turco no norte tornaram-se uma política de líderes cipriotas turcos e da Turquia, pois entendiam que a ilha era uma “extensão da Anatólia”. Já a maioria da população cipriota grega tentava estabelecer uma união com a Grécia, e esse plano tornou-se uma política nacional grega.

Após a violência nacionalista na década de 1950, Chipre, Grécia e Reino Unido assinam um tratado que declara a independência da ilha em 1960. Em 1963, um conflito que já durava mais de uma década entre cipriotas turcos e cipriotas gregos causou o deslocamento de milhares de cipriotas turcos e marcou o fim da representação cipriota turca nas instituições da República.

Em julho de 1974, um golpe de Estado foi encampado por nacionalistas cipriotas gregos e por membros da junta militar grega, que tinham por objetivo incorporar o Chipre à Grécia. O golpe levou à invasão de tropas turcas ao norte do país (Operação Átila), à proclamação do Estado Federado Turco de Chipre (1975) e, finalmente, à declaração de independência da República Turca de Chipre do Norte (RTNC), em 1983.

Devido ao contexto de tensões na década de 1950, o Chipre está, desde 1964, sob vigilância da Organização das Nações Unidas (ONU), quando foi criada a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês). Com cerca de 810 tropas em agosto de 2024, ela se estende ao longo de uma zona tampão (chamada de Linha Verde) entre a RTCN e a República do Chipre, membro da UE e onde há duas bases militares britânicas em Acrotíri e Deceleia, reconhecidos como territórios britânicos ultramarinos no Chipre. Em agosto de 2023, soldados da UNFICYP foram atacados quando tentavam bloquear a construção de uma estrada não autorizada na parte norte da ilha, na zona tampão que separa a parte grega da parte turca.

A RTCN está a 90 km da costa turca e é dependente da Turquia, que exerce controle quase absoluto nas esferas política, econômica e de segurança. A RTCN é reconhecida apenas pela Turquia. Ancara apoia as negociações de dois Estados separados, mas a manutenção de tropas turcas (cerca de 20 mil soldados) na parte norte bloqueia as discussões. Para a Turquia, o território cipriota é um desafio geoestratégico importante no âmbito de sua política de exploração de hidrocarbonetos no Mediterrâneo Oriental, e isso gera protestos de Grécia, República do Chipre e UE.

As descobertas de depósitos de gás natural na região exacerbaram os problemas geopolíticos já existentes. O Chipre delimitou sua ZEE com Egito, Israel e Líbano, com base na CNUDM de 1982. A Turquia não reconhece o traçado dessa ZEE e enviou a águas cipriotas barcos de prospecção acompanhados de navios de guerra, como parte de uma tática de cerco e pressão.

Em 2020, autoridades da RTCN reabriram, com respaldo da Turquia, a praia de Varosha, que estava fechada para o público desde 1974 (quando houve a invasão de tropas turcas). A medida foi recebida com protestos por gregos-cipriotas, que alegam terem sido expulsos da região naquele ano. Esse gesto foi visto como uma manobra para chamar a atenção das eleições presidenciais na RTCN, que teve como vencedor Ersin Tatar, aliado de Erdogan.

Há tentativas de negociações entre as duas partes da ilha. A fórmula de “federação bicomunitária e bizonal”, à qual Tatar se opõe, tem sido a ortodoxia nas negociações entre os dois lados. Foi negociada pelos líderes das comunidades cipriotas grega e turca no final dos anos 1970 e afirmado explicitamente pela Resolução 649 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) há mais de três décadas. Essa decisão e as subsequentes impedem qualquer resolução no Chipre por meio de partição, secessão ou unificação para ingressar em outro país. Em 2004, um plano de federação mediado pela ONU foi submetido a referendo de ambos os lados; a

maioria dos cipriotas turcos votou a favor, mas três quartos dos cipriotas gregos votaram contra. O Chipre entrou na União Europeia naquele ano como um “conflito não resolvido”.

Novas negociações ocorreram em 2017, na Suíça, mas novamente não se chegou a um acordo. Nas negociações sobre uma federação, o lado cipriota grego recusa propostas que concedem muito poder aos cipriotas turcos (minoridade na ilha) e que não tratam adequadamente de suas reivindicações de propriedade no norte. O lado cipriota grego também demanda que a Turquia retire completamente suas tropas estacionadas naquela região. Dada a oposição a planos cuidadosamente negociados sob os auspícios da ONU em 2004 e 2017, é difícil imaginar que cipriotas gregos aceitarão o plano cipriota turco – apoiado pela Turquia – de divisão do Chipre em dois Estados.

Após a eleição de Tatar na RTCN, o novo líder do Partido da Unidade Nacional (direita nacionalista) formou um governo de coalizão. Embora não tenha havido a adesão dos dois maiores partidos da oposição, ambos deram apoio a um novo governo de minoria, depois da promessa de realização de eleições gerais no início de 2022 (adiantadas em um ano). Com o pleito, o Partido da Unidade Nacional visa a formar um governo de maioria, o que poria em xeque o processo de reunificação da ilha.

Há um descontentamento crescente com a Turquia por parte da população da RTCN, o que tem levado a pedidos de reunificação com a parte sul. A economia está em queda, e milhares participaram de manifestações, onde pediam que as eleições legislativas de 23 de janeiro de 2022 fossem boicotadas. Além disso, uma lista de dissidentes cipriotas turcos, supostamente elaborada a pedido de Ancara, gerou medo. Nas eleições legislativas de 2022, o Partido da Unidade Nacional (UBP), de Tatar, saiu vencedor, com quase 40% dos votos, e garantiu 24 dos 50 assentos.

A República do Chipre, por sua vez, foi duramente afetada pela crise sanitária atual, já que o turismo corresponde a cerca de 20% de seu produto interno bruto (PIB). Para a recuperação, as autoridades apostam no desenvolvimento do setor de jogos de azar, que inaugurou na ilha, em julho de 2023, o maior cassino da Europa, o *resort City of Dreams Mediterranean*, com 7,5 mil metros quadrados.



Fonte: Wikipedia

## e) Grécia

### i. Política interna e economia

As origens da moderna República Helênica remontam à Grécia Antiga, berço da civilização ocidental. A Grécia contemporânea é um país desenvolvido, democrático e com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Foi membro fundador da ONU, integra a UE desde 1981 e a OTAN desde 1952. Trata-se da maior economia dos Balcãs.

Desde 2019, o primeiro-ministro grego é Kyriakos Mitsotakis, do partido Nova Democracia, de centro direita, que obteve maioria absoluta nas eleições parlamentares daquele ano. Seu primeiro mandato foi marcado pela evolução positiva da economia do país, em que pese a crise sanitária da pandemia de COVID-19 e os desafios envolvendo a imigração. Em maio de 2023, foram realizadas eleições parlamentares, nas quais o partido de Mitsotakis foi o mais votado, mas não manteve a maioria absoluta. Isso imporia a necessidade de formar um governo de coalizão, hipótese rejeitada por Mitsotakis. Assim, os gregos foram novamente às urnas em junho, quando houve nova vitória da Nova Democracia. Embora o partido de Mitsotakis não tenha obtido maioria absoluta dos votos, em razão da entrada em vigor de uma nova regra eleitoral, terá a maioria absoluta de cadeiras e não precisará governar em coalizão.

A Grécia enfrentou aguda crise da dívida na esteira da crise mundial de 2008. Nesse contexto foi aprovado, em 2015, o III Programa de Ajuste Econômico da Comissão Europeia. O programa disponibilizou fundos para a estabilização financeira do país, mas como contrapartida exigiu que fossem adotadas medidas de austeridade. Atenas efetivamente implementou diversas reformas que sanaram a situação fiscal e permitiram ao país sair da recessão. Em 2018, o programa da UE encerrou-se. A economia grega voltou a ter dificuldades com a pandemia, que afetou sobremaneira suas receitas de turismo. Para contribuir para a recuperação econômica do país, a Comissão Europeia aprovou o Plano de Recuperação e Resiliência da Grécia, com auxílio de € 30 bilhões, a ser recebido entre 2021 e 2027. A avaliação dos resultados do programa até o momento é positiva: o PIB grego cresceu 8,4% em 2021 e 5,9% em 2022, bastante acima da média da zona euro de 5,2% e 3,5%, embora tenha crescido mais timidamente em 2023 (2,2%).

## ii. Política externa

A política externa da atual administração grega tem sido marcada pelo pragmatismo. Sob a Nova Democracia, as relações entre Atenas e Pequim estreitaram-se. Em 2019, primeiro ano de governo, houve troca de visitas entre Mitsotakis e Xi Jinping. A Grécia participa da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) e do órgão de Cooperação entre China e países da Europa Central e Oriental (CEEC, na sigla em inglês). A empresa chinesa COSCO detém 51% do controle do porto de Pireu, que, sob essa parceria, se transformou no segundo principal porto da Europa para trânsito de contêineres e o primeiro para passageiros.

Dada a sua posição no Mediterrâneo, o conflito na Líbia é um tema relevante para a Grécia, que lidera, em parceria com a Itália, a Operação Irini<sup>579</sup>. As relações diplomáticas entre a Grécia e a Líbia foram restabelecidas em 2020, após o cessar-fogo e a eleição de um governo de transição em Trípoli, e em 2021 Mitsotakis visitou o país. Com a Itália, a Grécia concluiu memorando sobre limites marítimos, definindo suas respectivas ZEEs nos mares Mediterrâneo, Jônico e Adriático. Outro tema sensível que envolve a Grécia no Mediterrâneo é a questão cipriota. O interesse pela exploração de recursos energéticos na região deu renovado impulso às negociações, que foram retomadas em 2021, com apoio do secretário-geral da ONU, António Guterres.

A Grécia ocupa um papel estratégico na segurança energética europeia, sobretudo no que tange o fornecimento de gás natural. Dois projetos merecem destaque nesse sentido: o gasoduto EastMed, pelo mar Mediterrâneo, e o gasoduto Transadriático, que transporta gás do Azerbaijão. A posição geográfica grega também coloca o país em uma situação privilegiada na logística entre a África e a Europa.

---

<sup>579</sup> A Operação Irini tem como objetivo garantir o respeito ao embargo de armas determinado pelo CSNU.



Em novembro de 2023, o premiê britânico Rishi Sunak cancelou, de última hora, visita à Grécia, em razão de comentários do primeiro-ministro grego, Kyriakos Mitsotakis, em uma entrevista na televisão, em favor do retorno das esculturas do Partenon que estão no Museu Britânico.

O relacionamento com a Turquia já foi tratado em subseções anteriores.

#### f) Repercussões da Guerra da Ucrânia

Até a invasão da Ucrânia, observava-se certo desengajamento americano no Mediterrâneo e fraca presença de marinhas ocidentais. Atualmente, as potências tradicionais da região buscam fortalecer suas capacidades navais e consolidar sua presença permanente na bacia oriental do Mediterrâneo e, particularmente, no mar Negro, a fim de preservar o equilíbrio de poder entre as grandes potências regionais e mundiais. Prioridade estratégica para a Rússia, o mar Negro é vital para as economias russa e ucraniana, bem como para as economias que dependem das exportações russas de gás e grãos que por ele passam. Desde a invasão da Crimeia e a captura do porto de Sebastopol em 2014, Vladimir Putin fortalece sua presença naval no mar Negro, onde a marinha russa é a força naval mais poderosa; as pequenas marinhas búlgara e romena não ameaçam a Rússia, e a postura da Turquia é ambivalente, não obstante seu pertencimento à OTAN.

A presença russa no mar Negro acarreta riscos geopolíticos e econômicos que repercutem além da região. Depois de controlar Mariupol em 2022, se Putin conseguir dominar Odessa, controlará toda a costa norte e o tráfego marítimo no mar Negro. A Ucrânia e a Rússia fornecem trigo para muitos países do norte da África e do Oriente Médio, com taxas de dependência muito altas. É o caso do Líbano, cujo abastecimento de trigo dependia mais de 60% do trigo ucraniano, ou do Egito, cujo abastecimento vinha 25% da Ucrânia e 45% da Rússia. Teme-se que esse domínio da Rússia sobre o mar Negro esteja sendo instrumentalizado para intensificar a crise alimentar global e provocar revoltas nos países árabes, cujos equilíbrios sociais se tornaram ainda mais frágeis desde as primaveras árabes. A Grécia acompanhou seus sócios da UE na condenação a Moscou.

## 9.6. Rússia e espaço pós-soviético

### I. Situação nacional da Rússia

#### a) Rússia de Gorbachev a Putin

Após a morte de Konstantin Chernenko, o Politburo elegeu Mikhail Gorbachev para o cargo de secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), em março de 1985. Aos 54 anos, Gorbachev foi a pessoa mais jovem desde Joseph Stalin a se tornar secretário-geral. Ele imediatamente nomeou pessoas de sua geração para cargos importantes, como Eduard Shevardnadze, que substituiu Andrei Gromyko como Ministro das Relações Exteriores. As Forças Armadas também receberam uma reformulação completa, a maior desde a Segunda Guerra Mundial. Gorbachev projetava uma aura de juventude e dinamismo: caminhava frequentemente pelas ruas das grandes cidades e tornava-se o primeiro líder a falar pessoalmente com o povo soviético.

O presidente dos EUA, Ronald Reagan, encontrou-se com Gorbachev, pela primeira vez, em Genebra, em novembro de 1985. Os dois líderes das superpotências estabeleceram um relacionamento sólido, apesar da recusa de Reagan em se comprometer com o abandono da Iniciativa de Defesa Estratégica (conhecida como Guerra nas Estrelas). Um comunicado conjunto afirmou que a guerra nuclear não poderia ser vencida por nenhum dos lados e nunca deveria ser lutada; também foi acordado que Reagan e Gorbachev realizariam mais duas reuniões de cúpula. Em 1986, em Reykjavík, os dois líderes quase chegaram a um acordo sobre controle de armas; em 1987, em Washington, assinaram o Tratado de Forças Nucleares Intermediárias (INF, em inglês). Os dois ainda se encontraram em Moscou, em 1988, e Governors Island, em 1989.

As tensões Leste-Oeste, contudo, atingiram níveis não vistos desde a Crise dos Mísseis de Cuba, na esteira do aumento dos gastos militares dos EUA para 7% do PIB. Para fazer frente aos EUA, a URSS aumentou seus próprios gastos militares para 27% do PIB e congelou a produção de bens civis nos níveis de 1980, acentuando seu declínio econômico. Os EUA, ademais, financiaram os mujahideen, no Afeganistão, ocupado por tropas soviéticas desde 1979. A fadiga de guerra – o Afeganistão ficou conhecido como o “Vietnã soviético” – culminou nos Acordos de Genebra, de 1988, que previam a retirada das tropas soviéticas. A “ofensiva estratégica de longo prazo” dos EUA, que contrastava com a estratégia reativa e defensiva de “contenção”, acelerou, portanto, a queda da URSS, obrigando-a a estender demasiadamente sua base econômica para fazer frente a seus compromissos militares.

Na seara econômica, Gorbachev inaugurou o processo que levaria ao desmantelamento da economia de comando soviética por meio dos programas de *uskoreniye* (aceleração do desenvolvimento econômico) e *perestroika* (reestruturação política e econômica), anunciados em 1986. A economia soviética sofria com a escassez generalizada de oferta, agravada por um mercado paralelo que minava a economia oficial. Além disso, os custos do status de superpotência – militares, programa espacial, subsídios aos Estados clientes – eram desproporcionais à economia soviética. A nova onda de industrialização, baseada na tecnologia da informação, também deixou a URSS em atraso relativo. A Lei das Cooperativas, promulgada em maio de 1988, foi a mais radical das reformas econômicas durante o início da era Gorbachev. Pela primeira vez desde a Nova Política Econômica, de Vladimir Lenin, a lei permitiu a propriedade privada de empresas nos setores de serviços, manufatura e comércio exterior.

Na seara política, a *glasnost* (transparência) resultou em maior liberdade de expressão, e a imprensa se tornou muito menos controlada. Milhares de presos políticos e muitos dissidentes também foram libertados. Os arquivos do Estado tornaram-se mais acessíveis, e algumas estatísticas sociais que haviam sido mantidas em segredo tornaram-se abertas para pesquisa e publicação, versando sobre assuntos delicados, como disparidades de renda, crime, suicídio, aborto e mortalidade infantil. Em janeiro de 1987, Gorbachev pediu a *demokratizatsiya* (democratização): a infusão de elementos democráticos, como eleições multipartidárias, no processo político soviético. Em junho de 1988, na 19ª Conferência do PCUS, Gorbachev lançou reformas radicais, destinadas a reduzir o controle partidário do aparato governamental. Em dezembro de 1988, o Soviete Supremo alterou a constituição soviética para permitir o estabelecimento de um Congresso de Deputados do Povo como o novo órgão legislativo supremo da URSS.

As eleições para o novo Congresso de Deputados do Povo foram realizadas em toda a URSS, em março e abril de 1989. Para prosseguir com as reformas, contestadas pela maioria do PCUS, Gorbachev pretendia consolidar o poder em uma nova posição, a de presidente da URSS, que era independente do Partido e dos soviets, e cujo titular só poderia ser cassado em caso de violação direta da lei. Em 15 de março de 1990, Gorbachev foi eleito o primeiro presidente da URSS. Ao mesmo tempo, o artigo 6º da constituição foi alterado para privar o PCUS do monopólio do poder político. Inicialmente concebidas como ferramentas para impulsionar a economia e a sociedade soviética, as políticas de *perestroika* e *glasnost* logo levaram a consequências não intencionais, que aceleraram o processo de dissolução da URSS.

O relaxamento sob a *glasnost* resultou na perda do controle absoluto do PCUS sobre a mídia, que começou a expor graves problemas sociais e econômicos que o governo soviético há muito negava e ocultava. Os problemas que recebiam maior atenção incluíam moradias precárias, alcoolismo, abuso de drogas, poluição, fábricas desatualizadas e corrupção, todos os quais a mídia oficial havia ignorado. Reportagens da mídia também expuseram crimes cometidos por Stalin, o tratado Ribbentrop-Molotov e os Grandes Expurgos dos anos 1930. Além disso, a guerra no Afeganistão e a má gestão do desastre de Chernobyl, em 1986, prejudicaram ainda mais a credibilidade do governo soviético, em um momento em que a insatisfação aumentava.

A instabilidade entre os satélites do Pacto de Varsóvia, iniciada com a ascensão de Lech Wałęsa à liderança do sindicato polonês Solidariedade, em 1980, acelerou. Em 1989, seguindo sua doutrina do “novo pensamento político”, Gorbachev repudiou a Doutrina Brejnev em favor da não intervenção nos assuntos internos de seus aliados – a chamada Doutrina Sinatra. Sem intervenção soviética, cada um dos governos comunistas dos países do Pacto de Varsóvia caiu. Em 1989, caía o Muro de Berlim, símbolo desse fenômeno. No mesmo ano, caíam também os governos comunistas da Bulgária, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental, Hungria, Polônia e Romênia – nesta última, após uma revolução sangrenta.

Apesar dos esforços de contenção, a revolta na Europa Oriental se espalhou para as nacionalidades dentro da URSS. Como Gorbachev enfraquecera o sistema de repressão política interna, a capacidade do governo soviético de impor sua vontade às repúblicas constituintes foi amplamente reduzida. Protestos pacíficos nas repúblicas bálticas, como o Caminho Báltico e a Revolução Cantada, chamavam a atenção internacional e reforçavam os movimentos de independência em outras regiões. A ascensão do nacionalismo sob a nova liberdade de expressão logo despertou tensões étnicas latentes em várias repúblicas soviéticas, desacreditando ainda mais o ideal de um povo soviético unificado. Um exemplo ocorreu em fevereiro de 1988, quando o governo de Nagorno-Karabakh, uma região predominantemente armênia na República Socialista Soviética (RSS) do Azerbaijão, aprovou uma resolução pedindo a unificação com a RSS da

Armênia. A violência contra os azerbaijanos locais foi relatada na televisão soviética, provocando massacres de armênios no Azerbaijão.

A partir do biênio 1988-1989, acelera-se o processo que levaria à dissolução da URSS. Nesse período, Gorbachev começou a perder o controle de duas regiões: as repúblicas bálticas se inclinavam para a independência e o Cáucaso mergulhava na guerra civil. No início de 1990, todas as quinze repúblicas constituintes da URSS realizaram suas primeiras eleições competitivas, após a queda do monopólio do PCUS, com reformistas e nacionalistas étnicos conquistando muitos assentos. O PCUS perdeu as eleições em cinco repúblicas: Lituânia, Moldávia, Estônia, Letônia e Geórgia. As repúblicas constituintes começaram a declarar a soberania de seus Estados incipientes, travando uma “guerra de leis” com o governo central em Moscou. Em março de 1990, o recém-eleito parlamento da RSS da Lituânia proclamou o Ato de Restabelecimento do Estado da Lituânia, tornando-a a primeira RSS a declarar a independência da URSS. Moscou reagiu com um bloqueio econômico. Em maio, a Letônia e a Estônia também declararam a restauração de suas independências.

Em março de 1991, em um referendo em toda a União, 77,8% dos eleitores endossaram a manutenção de uma URSS reformada. As repúblicas bálticas, a Armênia, a Geórgia e a Moldávia, contudo, boicotaram o referendo, assim como a Chechênia-Inguchétia (uma região autônoma da Rússia). Em junho de 1991, Boris Yeltsin foi eleito presidente da República Socialista Federativa Soviética Russa (RSFSR), com 57% do voto popular, na primeira eleição presidencial do país, derrotando o candidato preferido de Gorbachev. Após a eleição de Yeltsin como presidente, a RSFSR declarou-se autônoma da URSS. Diante do crescente separatismo, Gorbachev procurou reestruturar a URSS em um Estado menos centralizado. Em agosto, a RSFSR assinaria um Novo Tratado da União que teria convertido a URSS em uma federação de repúblicas independentes com um presidente, política externa e militares comuns. Os conservadores, “patriotas” e nacionalistas russos da URSS – ainda fortes dentro do PCUS e das forças armadas –, entretanto, se opuseram ao enfraquecimento do Estado soviético, e tramaram um golpe.

Em 19 de agosto de 1991, o vice-presidente de Gorbachev, Gennady Yanayev, o primeiro-ministro Valentin Pavlov e outros altos funcionários agiram para impedir que o Tratado da União fosse assinado, formando o “Comitê Geral sobre o Estado de Emergência”, que colocou Gorbachev em prisão domiciliar. Milhares de moscovitas saíram para defender o parlamento da RSFSR e o gabinete de Yeltsin. Os organizadores do golpe tentaram, mas não conseguiram prender Yeltsin, que reuniu a oposição ao fazer discursos em cima de um tanque. Depois de três dias, o golpe entrou em colapso: os organizadores foram detidos e Gorbachev foi reintegrado como presidente, embora com poderes reduzidos. Em 24 de agosto de 1991, Gorbachev renunciou ao cargo de secretário-geral do PCUS e dissolveu todas as unidades do partido no governo. No mesmo dia, o Soviete Supremo da RSS da Ucrânia aprovou uma Declaração de Independência. Cinco dias depois, o Soviete Supremo da URSS suspendeu indefinidamente todas as atividades do PCUS em território soviético, efetivamente encerrando o regime comunista e dissolvendo a única força unificadora remanescente no país.

A URSS entrou rapidamente em colapso no final de 1991. Entre agosto e dezembro, dez repúblicas se separaram da união, em grande parte por medo de outro golpe. No final de setembro, Gorbachev não tinha mais a capacidade de influenciar eventos fora de Moscou. Em 17 de setembro de 1991, as resoluções 46/4, 46/5 e 46/6 da Assembleia Geral das Nações Unidas admitiram a Estônia, Letônia e Lituânia, respectivamente, na ONU. Em 1º de dezembro de 1991, um referendo popular ucraniano confirmou a Declaração de Independência aprovada em agosto, o que acabou com qualquer chance de Gorbachev manter a URSS unida. Em 8 de dezembro, os líderes da Rússia,

Ucrânia e Bielorrússia se reuniram secretamente e assinaram o Pacto de Belaveja, que proclamava que a URSS havia deixado de existir e anunciava a formação da Comunidade de Estados Independentes (CEI) para tomar seu lugar, convidando outras repúblicas a se juntarem. Gorbachev denominou o Pacto um golpe inconstitucional, mas, a essa altura, não havia mais nenhuma dúvida de que, como dizia o preâmbulo do Pacto, a URSS não existia mais “como sujeito de direito internacional e realidade geopolítica”.

Em 10 de dezembro, o acordo foi ratificado pelos parlamentos da Ucrânia e da Bielorrússia. Em 12 de dezembro, o Soviete Supremo da RSFSR ratificou formalmente o Pacto de Belaveja, denunciou o Tratado da União de 1922 e chamou de volta os deputados russos do Soviete Supremo da URSS. Em 16 de dezembro, a RSS do Cazaquistão tornou-se a última república a se separar formalmente da URSS, fazendo com que esta não controlasse nem reivindicasse o controle de qualquer território (embora as embaixadas soviéticas ainda existissem). Em um discurso televisionado nacionalmente em 25 de dezembro, Gorbachev renunciou ao cargo de presidente da URSS, declarou-o extinto e cedeu todos os seus poderes (como o controle do arsenal nuclear) a Yeltsin. Nesse mesmo dia, o presidente dos EUA, George H. W. Bush, reconheceu oficialmente a independência das onze repúblicas restantes. Pelo Protocolo de Alma-Ata, de 21 de dezembro, que fundou a CEI – com a participação de todas as ex-repúblicas soviéticas, menos as bálticas e a Geórgia –, a Rússia foi considerada a sucessora da URSS na ONU, o que incluía seu assento permanente no Conselho de Segurança.

No que tange à agora independente Federação Russa, a dissolução do Pacto de Varsóvia, do Comecon e outros tratados que serviam para vincular os Estados satélites à URSS faria a conversão da maior economia planejada do mundo em uma economia de mercado algo extraordinariamente difícil. As políticas escolhidas para essa transição foram liberalização, estabilização e privatização, baseadas no Consenso de Washington. Em 2 de janeiro de 1992, Yeltsin promulgou os componentes mais abrangentes de sua reforma econômica por decreto, contornando o Soviete Supremo da Rússia e o Congresso dos Deputados do Povo da Rússia, que haviam sido eleitos em março de 1990, antes da dissolução da URSS. Após a euforia inicial, a economia da Rússia entrou em profunda depressão, em meados da década de 1990, sendo também atingida pela crise financeira de 1998, antes de experimentar uma recuperação modesta em 1999-2000. De acordo com estatísticas do governo russo, o declínio econômico foi muito mais severo do que aquele da Grande Depressão nos EUA.

A luta pelo poder na Federação Russa culminou em uma crise política e derramamento de sangue no outono de 1993. Yeltsin, que pressionava por um programa de privatização radical, foi contestado pelo parlamento, reagindo com sua dissolução e ordenando novas eleições e um referendo sobre uma nova Constituição. O parlamento, então, declarou Yeltsin deposto e nomeou Aleksandr Rutskoy presidente interino, em setembro. Em outubro, Yeltsin ordenou que unidades de elite do exército invadissem o prédio do Parlamento, prendendo Rutskoy e os outros opositores. Chegava ao fim o período de transição na política russa pós-soviética: uma nova Constituição foi aprovada, por referendo, em dezembro. A Rússia tornava-se um sistema fortemente presidencialista, e a privatização radical prosseguia.

Com seu poder garantido, Yeltsin enviou tropas russas para a Chechênia, em 1994, para evitar sua secessão da Rússia, que havia sido declarada ainda em 1991 – embora esse status nunca tivesse sido reconhecido. Em janeiro de 1995, as forças armadas russas iniciaram um cerco à capital chechena de Grozny. Mesmo assim, as forças chechenas tomaram milhares de prisioneiros, enquanto infligiam derrotas humilhantes às desmoralizadas e mal equipadas forças russas. Os russos finalmente conseguiram tomar o controle de Grozny, em fevereiro de 1995, após intensos

combates. Em agosto de 1996, Yeltsin concordou com um cessar-fogo com os líderes chechenos, e um tratado de paz, que não seria definitivo, foi formalmente assinado em maio de 1997.

A Rússia teria eleições em 1996, mas pensava-se que Yeltsin, com problemas de saúde, comportamento errático e baixa popularidade, teria poucas chances de reeleição. Yeltsin mudou sua equipe de campanha, nomeando Anatoly Chubais, o arquiteto do programa de privatizações da Rússia, seu gerente. Ademais, lobistas americanos gastaram milhões de dólares para promover a reeleição. No final, Yeltsin obteve 53,8% dos votos e Zyuganov, o candidato comunista, 40,3%. Logo após a eleição, a saúde física e a estabilidade mental de Yeltsin pioraram. Muitas de suas funções executivas, portanto, recaíram sobre um grupo de conselheiros, a maioria dos quais tinha ligações estreitas com os “oligarcas”, empresários que se beneficiaram do programa de privatizações.

A recessão de 1998, que começou com a crise financeira asiática de julho de 1997, exacerbou a contínua crise econômica da Rússia. Petróleo, gás natural, metais e madeira respondiam por mais de 80% das exportações russas, deixando o país vulnerável à queda acentuada no preço das commodities que se seguiu. Em agosto de 1998, o governo russo foi forçado a suspender o pagamento da dívida externa por 90 dias, reestruturar toda a dívida do país e desvalorizar o rublo, que entrou em queda livre. Os credores ocidentais foram prejudicados, e uma grande parte do incipiente setor bancário da Rússia foi destruída, desencadeando uma fuga de capitais sem precedentes no país.

Em agosto de 1999, Yeltsin demitiu abruptamente o governo e nomeou Vladimir Putin como primeiro-ministro. Quando nomeado, Putin era um político relativamente desconhecido, mas que rapidamente se estabeleceu, tanto na opinião pública quanto na avaliação de Yeltsin, como um chefe de governo confiável. Poucos dias depois de Yeltsin nomear Putin como primeiro-ministro, as forças chechenas engajaram o exército russo no Daguestão, uma região autônoma russa vizinha à Chechênia. No mês seguinte, centenas de pessoas morreram em ataques a bomba a prédios em Moscou e outras cidades, que as autoridades russas atribuíram a rebeldes chechenos. Em resposta, o exército russo adentrou a Chechênia, em setembro de 1999. O público russo, irritado com os atentados terroristas, apoiou amplamente a guerra e as medidas assertivas de Putin. Após o sucesso de forças políticas próximas a Putin nas eleições parlamentares de dezembro de 1999, Yeltsin se sentiu confiante o suficiente para que renunciasse à presidência, em 31 de dezembro, seis meses antes de seu mandato expirar. Isso fez de Putin o presidente interino e deu-lhe ampla oportunidade de se posicionar como o favorito para a eleição presidencial russa realizada em março de 2000, que ele venceu. Também o ajudou o fato de que tropas russas entraram em Grozny, a capital chechena, uma semana antes da eleição.

Em agosto de 2000, o submarino russo K-141 Kursk sofreu uma explosão, afundando no Mar de Barents. A Rússia organizou uma tentativa de salvar a tripulação, mas falhou. Isso, bem como a lenta reação inicial ao evento e, especialmente, a recusa às ofertas de ajuda externa, trouxe muitas críticas ao governo Putin. Em outubro de 2002, separatistas chechenos tomaram um teatro de Moscou, fazendo mais de 700 pessoas reféns. Os separatistas exigiram a retirada imediata das forças russas da Chechênia e ameaçaram explodir o prédio se as autoridades tentassem entrar. Três dias depois, comandos russos invadiram o prédio depois de utilizar um gás sonífero, atirando nos militantes inconscientes e matando mais de cem reféns civis. Na esteira do cerco ao teatro, Putin reiniciou esforços para eliminar a insurreição chechena. O governo cancelou as retiradas programadas das tropas, cercou campos de refugiados chechenos com soldados e aumentou a frequência de ataques a posições separatistas. Os militantes chechenos responderam na mesma moeda, intensificando as operações de guerrilha. A trégua final só veio em 2009, quando as tropas

russas se retiraram da região sob a aceitação, por parte dos rebeldes, da incorporação chechena à Federação Russa.

A popularidade de Putin, que decorria de sua reputação de líder forte, contrastava com a impopularidade de seu antecessor, mas dependia de uma continuação da recuperação econômica. Putin assumiu o cargo em um bom momento: após a desvalorização do rublo de 1998, que impulsionara a demanda por bens domésticos, ao mesmo tempo que o preço do petróleo subia. De fato, durante seus dois primeiros mandatos, o PIB real cresceu, em média, 6,7% ao ano, a renda real média aumentou 11% ao ano, e um superávit do orçamento federal permitiu ao governo reduzir em cerca de 70% sua dívida externa. Putin, assim, venceu as eleições presidenciais russas, em março de 2004, sem qualquer concorrência significativa. Foi, contudo, impedido de disputar um terceiro mandato pela Constituição: o vice-primeiro-ministro Dmitri Medvedev foi eleito seu sucessor, em 2008. Em uma operação de troca de poder, apenas um dia depois de entregar a presidência a Medvedev, Putin foi nomeado primeiro-ministro da Rússia, mantendo seu domínio político.

As relações russas com o Ocidente deterioraram-se gradualmente durante a presidência de Putin. A Rússia se opôs à expansão da OTAN para as nações do antigo bloco soviético: República Tcheca, Polônia e Hungria, em 1997, e, especialmente, Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia, em 2004. Também se opôs à declaração de independência do Kosovo, em 2008. As relações entre o Ocidente e a Rússia também se deterioraram quando a OTAN prometeu considerar a entrada da Geórgia e da Ucrânia, ainda em 2008. Quando estourou um conflito entre a Geórgia e as forças separatistas da Ossétia do Sul, a Rússia interveio no país. Após a vitória militar, a Rússia reconheceu unilateralmente a independência da Ossétia do Sul e da Abecásia, outra região separatista georgiana.

Em março de 2012, Putin venceu as eleições presidenciais russas no primeiro turno, com 63,6% dos votos, apesar das acusações generalizadas de fraude. Em fevereiro de 2014, o governo ucraniano pró-russo de Viktor Yanukovych entrou em colapso como resultado da Revolução da Dignidade, que o governo russo chamou de “movimento por procuração” apoiado pelo Ocidente. Em seguida, tropas russas não identificadas invadiram a República Autônoma da Crimeia e assumiram o controle armado de seu parlamento regional. Entrementes, um novo governo ucraniano foi formado, marcando novas eleições para maio de 2014. Em 1º de março, do exílio, Yanukovych pediu que a Rússia usasse forças militares “para estabelecer a legitimidade, a paz, a lei e a ordem, a estabilidade e a defesa do povo da Ucrânia”. No mesmo dia, Putin solicitou e recebeu autorização do Parlamento russo para enviar tropas russas para a Ucrânia em resposta à crise e ganhou controle total sobre a península da Crimeia em um dia.

Em 6 de março de 2014, o Parlamento da Crimeia votou para “entrar na Federação Russa, com os direitos de um súdito da Federação Russa” e, mais tarde, realizou um referendo para perguntar ao povo dessas regiões se eles queriam se juntar à Rússia como um súdito federal. Embora aprovados com esmagadora maioria, os resultados foram contestados pelo Ocidente. A Crimeia e Sebastopol declararam formalmente a independência como República da Crimeia e solicitaram que fossem admitidos como constituintes da Federação Russa. Em 18 de março de 2014, a Rússia e a Crimeia assinaram um tratado de adesão, enquanto a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovava a Resolução 68/262, que condenou a anexação da península pela Rússia.

As relações com o Ocidente, já bastante deterioradas após a anexação da Crimeia, pioraram ainda mais quando a Rússia lançou uma intervenção militar na Síria, em 2015. Isso se deu após um pedido do governo de Bashar al-Assad para apoio militar em sua luta contra a oposição síria e

o Estado Islâmico (EI) na Guerra Civil Síria. Tropas russas continuam no país até hoje, havendo-se tornado o principal sustentáculo do regime Assad.

#### b) Organização do Estado e política interna

A Federação da Rússia, tem como epicentro político e administrativo a cidade de Moscou, que ostenta o *status* de capital. A Rússia é o país mais extenso do mundo, com mais de 17 milhões de quilômetros quadrados. Sua população de 147 milhões, a nona maior do mundo, é composta de cerca de 200 etnias, sendo os russos étnicos mais de 80% do total. Antes da guerra da Ucrânia, e já somando a Crimeia anexada, a Rússia estava dividida administrativamente em 22 repúblicas, 46 províncias (*oblast*), quatro distritos autônomos (*okrugs*), nove territórios (*krais*), três cidades federais e uma província autônoma. A língua russa é o idioma oficial da nação, em que pese o fato de as repúblicas que a compõem poderem adotar outros idiomas em seus respectivos territórios. A Rússia possui fronteiras terrestres com 14 países, além de fronteiras marítimas com o Japão, no mar de Okhotsk, e com os Estados Unidos (EUA), no estreito de Bering.

Atualmente, as lideranças políticas em destaque são: o presidente Vladimir Putin, o primeiro-ministro Mikhail Mishustin e o ministro das Relações Exteriores Sergey Lavrov. Foi a Constituição de 1993 que declarou a Rússia uma república democrática federativa. O poder estatal é estruturado nos ramos Legislativo, Executivo e Judiciário e no direito a um sistema político multipartidário.

Conforme a Constituição de 1993, a Federação Russa é uma república semipresidencialista, que tem o presidente como chefe de Estado e o primeiro-ministro como chefe de Governo, embora o presidente indique o primeiro-ministro, com aprovação da Duma, e tem funções executivas e de supremo comandante em chefe das Forças Armadas. O mandato presidencial é, desde 2008, de seis anos, e o presidente pode servir apenas dois mandatos consecutivos. O candidato a presidente deve ser cidadão russo, ter pelo menos 35 anos e ser residente do país por pelo menos dez anos. O Legislativo (Assembleia Russa) é bicameral: a Duma, câmara baixa, com 450 membros, e o Conselho de Federação, câmara alta do parlamento russo, com 166 membros. No prazo de até uma semana após a nomeação pelo presidente e aprovação da Duma, o primeiro-ministro deve apresentar ao presidente indicações para todos os cargos subordinados do governo, incluindo vice-primeiros-ministros e ministros federais.

Atualmente, existem quatro grandes partidos na Duma: o Partido Comunista, com 42 assentos; o Partido Liberal Democrata, com 39 cadeiras ocupadas; o Partido Rússia Justa, com 23 cadeiras; e o partido governista Rússia Unida, que possui a maioria das vagas da Duma, com aproximadamente 325 assentos, de um total de 450. A eleição mais recente ocorreu no ano de 2021, estando a eleição subsequente programada para o ano de 2026. O partido Rússia Unida, do qual participa o presidente Putin, descreve-se como centrista e conservador, defendendo um papel preponderante do Estado na economia, a defesa dos valores tradicionais e da identidade nacional russa. Ao contrário da Duma Federal e das legislaturas provinciais em toda a Rússia, o Conselho não é eleito diretamente pelo voto da população, mas, sim, escolhido por instâncias políticas provinciais. De acordo com o artigo 95, da Constituição Federal de 1993, o Conselho é composto por dois representantes de cada ente federativo russo. Um senador é eleito pela legislatura provincial, o outro é nomeado pelo governador provincial e confirmado pela legislatura. Em 1995, foram abolidas as eleições para o órgão, e os seus integrantes passaram a ser escolhidos pelas entidades da Federação. Ademais, antes de 2000, todos os governadores provinciais e chefes das legislaturas provinciais também eram membros do Conselho. Após a ascensão de Putin à



presidência, essa prática foi interrompida sob pressão do Kremlin, proibindo os governadores de ocupar cargos duplos. O partido Rússia Unida possui uma representação majoritária no Conselho da Federação, ocupando 136 dos 178 assentos disponíveis.

O Judiciário da Rússia é definido sob a Constituição e legislação da Rússia com uma estrutura hierárquica que tem no topo o Tribunal Constitucional e a Supremo Tribunal.

Em março do ano de 2018, Vladimir Putin assegurou a reeleição para o cargo de presidente da Federação da Rússia, obtendo 76,6% dos sufrágios apurados, dando início ao seu quarto período presidencial, até 2024. Em sua mensagem anual à Assembleia Federal, de janeiro de 2020, o presidente Putin anunciou à Assembleia Federal proposta de ampla reforma política, incluindo a realização de processo de emenda constitucional, com vistas a redefinir as relações entre os três poderes. No mesmo dia, o então primeiro-ministro Dmitry Medvedev comunicou sua renúncia e de todo seu gabinete. No lugar de Medvedev, Putin designou como primeiro-ministro o então diretor do Serviço Tributário Federal, Mikhail Mishustin, cujo nome foi imediatamente aprovado pelo Parlamento. O chanceler Sergey Lavrov, o ministro da Defesa Sergey Shoygu e o ministro da Agricultura Dmitry Patrushev foram mantidos em seus cargos. Em termos práticos, entre outros efeitos, a reforma em análise possibilita a ampliação do mandato presidencial.

As propostas de emendas constitucionais apresentadas pelo Kremlin foram aprovadas pelas duas casas do Parlamento e pelos parlamentos dos entes federativos, além de terem passado por exame de constitucionalidade pela Corte Constitucional. O processo de aprovação de reforma constitucional foi concluído em julho de 2020, com a realização de plebiscito popular, que aprovou por 77,9% as novas emendas. Aproximadamente 63% do eleitorado compareceu ao plebiscito. Em razão da reforma, Putin concorrerá à reeleição em 2024, tendo anunciado sua candidatura em novembro de 2023. Entre as emendas aprovadas, destacam-se:

- 1) inserção de valores como a “fé em Deus transmitida por nossos ancestrais”, a proteção da família tradicional, a defesa da “verdade histórica” e a honra à memória dos “defensores da Pátria”;
- 2) referência ao *status* da Rússia como “sucessor 21 legal da União Soviética (URSS)”;
- 3) consagração do russo como idioma do povo “formador do Estado”;
- 4) proibição de qualquer cessão do território russo, exceto para fins de demarcação, “redemarcação” e delimitação de fronteiras;
- 5) previsão de ajuda aos compatriotas russos residentes no exterior na “implementação de seus direitos, garantia da defesa de seus interesses e preservação da identidade cultural russa”;
- 6) vedação a candidatos à presidência que tenham qualquer histórico de cidadania estrangeira ou de residência permanente no exterior, ou que não tenham residido na Rússia nos últimos 25 anos;
- 7) indexação de aposentadorias e benefícios sociais à inflação; e
- 8) incorporação da administração local à estrutura de poder federal.

Em fevereiro de 2024, a Comissão Eleitoral Central da Rússia anunciou o encerramento do registro de candidatos para as eleições presidenciais, marcadas para 15 a 17 de março. Quatro políticos<sup>580</sup> concorreram no pleito, incluindo o presidente Vladimir Putin, que conquistou o seu quinto mandato.

---

<sup>580</sup> Além de Putin, concorreram 1) o presidente do comitê de assuntos internacionais da Duma, Leonid Slutsky, de 56 anos, pelo Partido Liberal Democrático da Rússia (LDPR, na sigla em russo); 2) o candidato derrotado na corrida presidencial de 2004 Nikolay Kharitonov, de 75 anos, do Partido Comunista da Federação Russa (KPRF, na sigla em

Em maio de 2024, Putin anunciou mudanças significativas no gabinete para o seu novo mandato, diante do prolongamento da guerra na Ucrânia. Sergei Shoigu, ministro da Defesa por doze anos, passou a ser o secretário do Conselho de Segurança Nacional, ao passo que Andrei Belousov, então vice-primeiro-ministro, assumiu como novo ministro da Defesa, apesar de não ter experiência militar. Segundo analistas, as mudanças estão alinhadas ao interesse de Putin de adotar uma abordagem economicamente mais sustentável para a guerra na Ucrânia e de lidar com a corrupção nas forças armadas, para o que um economista civil seria mais adequado.

Atualmente, na Rússia, existem mais de 550 presos políticos, todos opositores ao governo Putin, incluindo Ilya Yashin, Alexei Gorinov e Vladimir Kara-Murza. A repressão à oposição intensificou-se no país principalmente a partir de 2019, quando se iniciou uma onda de protestos de natureza mais abertamente política. No mesmo ano, a Comissão Eleitoral registrou 233 candidatos para as eleições à Duma de Moscou, mas negou a inscrição de 57 deles, incluindo os principais nomes da oposição extraparlamentar. A negativa de registros de candidatos independentes e da oposição concorrerem às eleições desencadeou uma onda de manifestações no verão de 2019. Mesmo com as repressões, os candidatos apoiados por Alexei Navalny que conseguiram concorrer conquistaram 20 de 45 assentos no Legislativo de Moscou. Um ano depois, no contexto do referendo constitucional nacional que permitiu Vladimir Putin “redefinir” os limites do seu mandato, houve, mais uma vez, manifestações e repressões em todo o país. No segundo semestre de 2020, Navalny foi envenenado por uma sofisticada substância conhecida como Novichok e passou por uma longa recuperação, em Berlim. No começo de 2021, depois de meses fora da Rússia, ele voltou para o país, pela primeira vez, desde seu envenenamento, e foi preso. Em dezembro de 2023, os advogados de Navalny indicaram não ter informações sobre o seu paradeiro, já que a prisão em que esteve detido nos últimos dois anos indicou que ele havia deixado as instalações no começo do mês. O Kremlin alegou “não ter informações” sobre a eventual transferência de Navalny pelas autoridades prisionais. Algumas semanas depois do desaparecimento, Navalny foi localizado em uma prisão no Ártico. Em fevereiro de 2024, Navalny foi declarado morto pelo serviço penitenciário russo, por causas naturais, segundo laudo médico oficial. O serviço penitenciário divulgou apenas que Navalny se sentiu mal após uma caminhada e perdeu a consciência.

A repressão política na Rússia aumentou, significativamente, após a invasão da Ucrânia e a consequente reação doméstica à guerra. Segundo o relatório anual da organização não governamental OVD-Info, de dezembro de 2022, que monitora violações de direitos humanos e oferece assistência legal a vítimas, houve de janeiro a dezembro daquele ano 20.467 detenções políticas no país. Destas, 19.478 eram relacionadas a protestos contra o conflito ou as Forças Armadas. O Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) “Repressão em tempo de Guerra”, de setembro de 2023, por sua vez, informa que “as autoridades russas limitaram, severamente, a liberdade de associação, de reunião pacífica e de expressão, tanto na *internet* quanto nas ruas. Violaram, ainda, a independência do Poder Judiciário e as garantias de um julgamento equilibrado”. Os deputados russos aprovaram, em abril de 2023, uma série de emendas que endurecem as leis usadas para reprimir os membros da oposição, impondo especialmente a prisão perpétua por “alta traição”. O projeto de lei, validado em segunda e terceira leituras pela Duma, também se aplica a quem “ajuda a aplicar decisões de organizações internacionais”, o que parece ser uma referência à recente decisão do Tribunal Penal Internacional (TPI) de emitir um mandado de prisão contra Putin. Em fevereiro de 2024, o legislativo russo aprovou uma lei que permite o

---

russo); 3) o vice-presidente da Duma e candidato derrotado nas eleições de 2023 para a prefeitura de Moscou Vladislav Davankov, de 39 anos, do partido Novas Pessoas.

confisco de dinheiro, de propriedades e de ativos de pessoas condenadas por questionarem o exército e a guerra contra a Ucrânia. O Índice de Democracia relativo a 2023, conforme publicado pela revista *The Economist*, atribuiu uma pontuação de 2,22, classificando o país em questão na 144ª posição entre 167 examinados e caracterizando-o como um regime autoritário.

Em março de 2024, a Suprema Corte russa emitiu a primeira condenação relativa à sua decisão de novembro de 2023 de designar o “movimento LGBT internacional” como organização extremista. A corte utilizou o réu fictício “movimento LGBT internacional” como forma de julgar à revelia, recusando a participação de ativistas LGBTQIA+ na defesa, bem como os diversos recursos formulados contra a sentença condenatória. A decisão veio à tona em meio ao crescente número de detenções de pessoas que trajavam ou portavam símbolos da comunidade LGBTQIA+, e poucos meses após o parlamento russo proibir a transição de gênero no país. No texto da condenação, a bandeira do arco-íris é declarada símbolo do “movimento LGBT internacional”. Conforme a legislação criminal russa, portar símbolos de grupos extremistas implica detenção de quinze dias em uma primeira ofensa e de quatro anos em caso de reincidência. Financiar organizações extremistas pode levar a até doze anos de prisão. Nesse sentido, a decisão da Corte abre margens para uma maior perseguição de pessoas LGBTQIA+ na Rússia, bem como de qualquer pessoa que demonstre apoio à causa. Desde 2013, quando foi aprovado projeto de lei proibindo a chamada “propaganda LGBT”, é crescente o cerceamento de liberdades da comunidade LGBTQIA+ e de seus apoiadores na Rússia. Em 2014, a questão ganhou notoriedade internacional devido a protestos contra a lei de 2013 realizados no contexto dos Jogos Olímpicos de Inverno de Sochi. Antes de 2013, todavia, já era comum autoridades russas acusarem o movimento LGBTQIA+ de ser uma ameaça à segurança nacional, com o argumento de que defenderia valores estranhos àquela sociedade. Essa acusação de “ameaça estrangeira” está na base do aumento do cerco sobre as pessoas LGBTQIA+ na Rússia. Note-se, contudo, que os nacionais russos são os mais afetados com essas medidas do governo Putin. A decisão da Suprema Corte russa recebeu forte crítica internacional e foi deplorada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

### c) Questões socioeconômicas

A Rússia é a 11ª maior economia do mundo em termos nominais e a 6ª economia em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês). O setor de serviços é o principal ramo de atividade na Rússia (62% do produto interno bruto – PIB), seguido do industrial (32,4%) e do agrícola (4,7%). Um dos grandes desafios da Rússia é a necessidade de desconcentração e de diversificação da economia, extremamente dependente do setor de petróleo e gás, que responde por 60% das exportações do país e por quase metade das receitas orçamentárias do governo. Como herança do passado soviético, parte considerável do parque industrial volta-se para a área de defesa. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do ano de 2022, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi de 0,821, colocando o país na 56ª posição no *ranking* global.

Desde a invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, foram adotadas diversas sanções, no âmbito da União Europeia (UE) e por países ocidentais como os EUA, o Canadá, o Reino Unido, o Japão e a Austrália, contra a Rússia e Belarus. As sanções têm por objetivo enfraquecer a capacidade da Rússia de financiar a guerra. Essas restrições, com grande impacto no sistema financeiro desse país, incluíram o banimento do país do sistema SWIFT, limitações ao

investimento direto e restrições relacionadas a viagens, como limitações ao fornecimento de vistos para passaportes russos e proibições de voos de companhias aéreas russas.

No que tange ao sistema financeiro russo o banimento de bancos russos do *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT, ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais), sediado em Bruxelas, limita o diálogo interbancário das instituições nacionais com o restante do mundo. O SWIFT oferece a mais de onze mil instituições bancárias e financeiras, infraestruturas de mercado e clientes corporativos, localizados em mais de 200 países e territórios, rapidez, confidencialidade e baixos custos de transação para fazer pagamentos e transferências de fundos. Entre os vários tipos de sanções contra Moscou impostas pelos países ocidentais, a desconexão de bancos russos do SWIFT tem sido descrita como verdadeira “arma nuclear financeira” porque a Rússia era o segundo país que mais utiliza o SWIFT, com cerca de 300 usuários, atrás apenas dos EUA. Restringir o acesso destas 300 instituições à plataforma implica, necessariamente, uma queda abrupta e significativa das trocas financeiras com a Rússia e, por conseguinte, uma quebra substancial dos rendimentos de curto prazo, além de grande impacto econômico não apenas para os russos como também para todos os seus parceiros comerciais. Por esse motivo, alguns analistas já vislumbram o estabelecimento gradual de uma “cortina de ferro financeira” entre a Rússia e o Ocidente. Porém, embora seja difícil estimar com precisão o impacto dessas sanções, a exclusão da Rússia do SWIFT é uma faca de dois gumes, pois, ao prejudicar a economia russa, afeta também todas as instituições, financeiras ou não, nas relações comerciais com a Rússia. Para exemplificar, a Rússia é um grande comprador de carne do Brasil, desse modo, os compradores de carne brasileira, caso operem normalmente com um banco que foi excluído do SWIFT, terão de fazer pagamentos de banco a banco.

Ademais, como parte das sanções financeiras aplicadas, o Banco Central russo está impedido de ter acesso às suas reservas internacionais, que totalizavam, em 2022, cerca de US\$ 300 bilhões, quase metade das suas reservas totais da instituição, gerando percalços à sua recuperação econômica e à sua capacidade de injetar uma maior quantidade de recursos financeiros no conflito.

No que tange às limitações ao investimento direto, com base em informações coletadas antes do início das hostilidades na Ucrânia, identifica-se que as nações líderes em aportes de capital na Rússia, considerando tanto novas iniciativas quanto expansões de empresas multinacionais, compreendem a França, a China, a Alemanha e os EUA. Desde o início do conflito, destacam-se a saída da petrolífera britânica BP, que detinha diversas aplicações na petroleira russa Rosneft; a desistência de investimentos da ENI, empresa italiana, no gasoduto Blue Stream; a saída da Shell da Rússia; e a retirada de investimentos do Fundo Previdenciário da Noruega daquele país. Ademais, houve uma fuga maciça do setor automobilístico, no qual diversas marcas ocidentais interromperam suas atividades em território russo, causando uma queda de 25% na produção no ano de 2023, em comparação aos níveis pré-guerra. Enquanto, em 2017, a UE perfazia cerca de 70% do montante global de investimento estrangeiro direto (IED) em território russo, tem-se observado uma mudança significativa no cenário de investimentos, com a China emergindo como agente de crescente influência, marcando sua presença notadamente nos setores de energia e agricultura. O novo arranjo reflete as mudanças atuais nas relações internacionais.

As sanções impostas pela UE e pelos seus parceiros ao sistema financeiro russo reduzem a capacidade da Rússia de financiar a guerra. As medidas restritivas visam às importações de determinadas mercadorias provenientes da Rússia e a exportação de determinadas mercadorias para a Rússia. A lista de produtos proibidos foi concebida de modo a maximizar o impacto negativo das sanções na economia russa, limitando, simultaneamente, as suas consequências para as

empresas e os cidadãos da UE. Desse modo, no contexto das relações comerciais internacionais, antes do conflito, a UE – em especial a Alemanha, a Itália e a França – era o principal parceiro comercial da Rússia. Contudo, diante das medidas restritivas atuais, a China emergiu como o preeminente parceiro comercial da Rússia. No exercício fiscal de 2022, a China sobressaiu como principal destino das exportações russas, superando outros parceiros comerciais, como Turquia e Índia. Paralelamente, a China foi identificada como a principal fonte de importações para a Rússia, superando países como a Alemanha e a Turquia. A posição chinesa consolidou-se em 2023.

Independente dos novos arranjos comerciais, os números comprovam que as medidas restritivas estão produzindo resultados. Em 2022, tanto as importações quanto as exportações russas caíram significativamente. Em 2023, as importações cresceram cerca de 11% com relação a 2022, mas ainda foram inferiores a 2019 (pré-pandemia) e 2021 (pós-pandemia e pré-conflito), ao passo que as exportações caíram 28%.

As receitas da Rússia provenientes dos combustíveis fósseis reduziram-se em 2022. Embora, no primeiro semestre de 2022, a Rússia tenha-se beneficiado do aumento dos preços dos combustíveis fósseis nos mercados mundiais, as sanções impostas às importações de petróleo, que entraram em vigor em dezembro de 2022, resultaram numa limitação das receitas da Rússia. De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), as receitas petrolíferas da Rússia diminuíram mais de um quarto em janeiro de 2023 (em comparação com janeiro de 2022). A queda que se verificou em fevereiro foi ainda mais significativa (mais de 40%).

Ademais,

Ademais, os indicadores econômicos mostram que as medidas restritivas adotadas na Europa e no resto do mundo contra a Rússia tiveram impacto em seus principais indicadores econômicos. De acordo com o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE), 2022 foi um ano mau para a economia russa. O Banco Mundial projetava, para 2022, um crescimento de 4,5%, porém, por causa da guerra, o PIB caiu 2,1% em termos nominais<sup>581</sup>, o que representou uma queda real de cerca de 7%. Não obstante, no final de 2023, portanto após os primeiros impactos das sanções, a economia já se mostrava bastante resiliente e cresceu 3,6%. O dado positivo demonstra a capacidade de reorganização da economia russa, o que lhe permitiu sobressair a despeito da manutenção do regime de sanções ocidentais.

Como respostas às sanções, o regime de Vladimir Putin tem usado algumas estratégias para amenizar os impactos negativos, tal qual ampliar suas relações diplomáticas e comerciais com outros parceiros, especialmente China, Índia e países do Oriente Médio. A Rússia inicialmente passou a vender o barril de petróleo a esses sócios a um preço cerca de 30% mais barato do que aquele cobrado dos europeus no período pré-guerra, o que, somado a um incremento no volume vendido, lhe permitiu manter um nível satisfatório de exportações da *commodity* a partir de 2022. Posteriormente, a tendência vem sendo revertida, e a Rússia retomou os preços aplicados no período pré-guerra.

Outras estratégias utilizadas pela Rússia para manter a sua economia aquecida são a utilização de uma rede de importações paralelas, provenientes especialmente da Turquia, de países da CEI e da China, os quais aplicam poucas ou nenhuma restrição ao relacionamento com Moscou, e um crescimento investimento na indústria militar. Daqueles países a Rússia consegue importar uma série de bens estratégicos, como peças sobressalentes para a indústria e bens de consumo para a população. O investimento militar, por sua vez, permite ao governo injetar recursos na economia,

---

<sup>581</sup> Em 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, o PIB russo caiu 2,7%, seguido de uma alta, em 2021, de 5,6%.

de maneira autônoma, sustentando o crescimento econômico e preservando certa independência dos mercados ocidentais.

Segundo o economista russo Sergey Guriev, a economia russa acabou por dividir-se em dois eixos: o eixo militar, que passou a acumular a maior parte do orçamento, sendo o âmago da economia russa, e o eixo civil, que registra más condições de crescimento, sofrendo com um aumento galopar da inflação e com o menor valor do rublo nos últimos 20 anos.

Em outubro de 2023, o rublo atingiu seu menor valor em relação ao dólar desde o início do conflito. Apenas em 2023, a desvalorização teria sido de 30%. Como reação, o Banco Central russo aumentou progressivamente a taxa referencial de juros de 8,5% para 15%, como forma de fortalecer a moeda nacional e ajudar no combate à inflação (que, segundo fontes governamentais, foi de 11,9% em 2022) e o enfraquecimento da moeda nacional. Desde julho de 2023, a taxa de juros dobrou no país.

A economia da Rússia enfrenta, ainda, desafios estruturais multifacetados, os quais incluem: a dependência comercial de *commodities* para sustentação econômica; as ineficiências operacionais associadas a um significativo controle estatal, que abarca aproximadamente 40% da economia e 50% do emprego formal; um expressivo decréscimo demográfico que acarreta redução na disponibilidade de mão de obra qualificada, bem como declínio na renda real da população; e, por fim, o aprimoramento premente dos marcos normativos. Outro aspecto relevante é a necessidade de desconcentrar e diversificar as suas bases econômicas, as quais se mostram excessivamente dependentes do setor petrolífero e gasífero. Sendo, o referido setor, responsável por 60% das exportações nacionais e quase metade das receitas orçamentárias do governo. Como resultado, o PIB russo demonstra uma elevada sensibilidade às flutuações dos preços internacionais do petróleo, sendo a indústria petrolífera um dos principais propulsores da economia do país, que se posiciona como o segundo maior produtor global deste recurso natural, sucedendo os EUA. Assim, a autoimposição de limites à produção de petróleo pela OPEP+ desempenha importante papel na estabilização dos preços do petróleo no mercado global, o que, por sua vez, repercute diretamente na estabilidade econômica russa.

A Rússia é classificada como o segundo maior exportador de petróleo a nível global, além de possuir a oitava maior reserva desse recurso. Complementarmente, até os eventos precedentes ao conflito com a Ucrânia, a Rússia mantinha a posição de maior exportador mundial de gás natural e se destacava como o segundo maior produtor, detendo a maior reserva do referido recurso energético.

Portanto, pode-se afirmar que as sanções à Rússia têm gerado um ciclo de danos à economia russa, estabelecendo um ambiente internacional adverso para o país descumpridor das regras de Direito Internacional, mas não o suficiente para afetar o crescimento econômico do país no médio prazo, tampouco para encerrar a guerra. Pelo contrário, as estimativas do FMI indicam que a Rússia deverá manter um crescimento econômico positivo em 2024 e em 2025, acima da taxa de muitos dos países ocidentais.

Em junho de 2024, novas sanções “secundárias” dos EUA contra a Rússia passaram a permitir que Washington coloque em uma lista negra bancos estrangeiros que façam negócios com Moscou, limitando ainda mais o acesso da Rússia a mercados estrangeiros. A principal preocupação dos EUA é com a China, que recentemente aumentou seus envios de *microchips* e outros materiais essenciais para o esforço de guerra da Rússia, embora Pequim ainda não tenha enviado armas para Moscou. O yuan de Pequim substituiu o dólar dos EUA no ano passado como a moeda mais negociada na Bolsa de Moscou, que suspendeu as operações em dólares e euros após as novas sanções.

Apesar de ser o maior país do mundo em extensão territorial, a Rússia enfrenta um histórico problema demográfico, com diminuição das taxas de natalidade e expectativa de vida. O país experimentou uma diminuição demográfica entre os anos de 1992 e 2008, seguida por um período de baixa ascensão populacional<sup>582</sup>, que persistiu até 2018, momento em que passou a enfrentar um subsequente declínio<sup>583</sup>. Além disso, observa-se uma pronunciada disparidade de gênero na composição da população, com uma proporção de 86 homens para cada 100 mulheres. Essa desigualdade estende-se à expectativa de vida, onde se constata uma lacuna significativa: os homens têm uma longevidade média de uma década mais curta em comparação às mulheres.

A Rússia registra altas taxas de mortalidade por causas não naturais, muitas delas relacionadas com o alcoolismo. A esperança de vida, especialmente entre os homens em idade ativa, caiu vertiginosamente nas últimas décadas. A taxa de fertilidade russa diminuiu para uma das mais baixas do mundo, enquanto a sua taxa de aborto é bastante elevada. Consequentemente, o número anual de mortes excede o número de nascimentos. De janeiro a junho de 2022, nasceram 635,2 mil crianças na Rússia, o que representa 42,9 mil, ou 6,3% a menos que o resultado do mesmo período de 2021. Antes disso, a taxa de declínio do número absoluto de nascimentos desacelerava desde 2019. Em 2023, o Serviço Federal de Estatística do Estado Russo (Rosstat, na sigla em russo), revelou que ao longo do último ano a população da Rússia diminuiu em mais de 550 mil. Um levantamento da revista *The Economist* mostra que, com a mortalidade durante a pandemia, as baixas da guerra e a fuga de cérebros durante a mobilização militar, a Rússia perdeu entre 1,9 milhão e 2,8 milhões de pessoas entre 2020 e 2023.

#### d) Questões de segurança doméstica

A Federação da Rússia é um alvo constante de atentados terroristas desde a década de 1990, ligados tanto a questões de política doméstica, como a repressão a separatistas no Cáucaso do Norte, quanto a posições de política externa do governo russo, como sua participação na guerra da Síria e no combate ao Estado Islâmico. Nas décadas de 1990 e 2000, o separatismo nacionalista checheno foi o maior responsável por atentados na Rússia, levando a tragédias como a crise de reféns do hospital Budyonnovsk (1995), a explosão de apartamentos em Buynaksk, Moscou e Volgodonsk (1999), a crise de reféns do teatro de Drubovka, em Moscou (2002), e o massacre na escola de Beslan (2004). Após a ascensão de Ramzan Kadyrov ao poder na Chechênia, em 2004, e o fim da segunda Guerra da Chechênia, em 2009, o Daguestão se tornou o epicentro da instabilidade interna russa, sobretudo devido à atuação do Emirado do Cáucaso, criado em 2007, que manteve vínculos com o Estado Islâmico a partir de 2014, até dissolver-se pouco tempo depois.

Desde 2015, o Estado Islâmico tem assumido a responsabilidade de ataques terroristas perpetrados na Rússia. Em março de 2024, o Crocus City Hall, em Moscou, sofreu um ataque terrorista com dimensões semelhantes às dos grandes atentados dos anos 1990 e 2000, causando a morte de mais de 140 pessoas e ferindo outras 182. O episódio gerou grande repercussão internacional e gerou um repúdio massivo ao ataque terrorista, não apenas de países próximos à Rússia. O Estado Islâmico – Província de Khorasan (ISIS-K) assumiu a autoria do atentado, que teria sido motivado pelo apoio que o governo russo vem prestando ao governo Bashar al-Assad para combater células do Estado Islâmico na Síria. Alguns dias antes, poucas horas após o Serviço

---

<sup>582</sup> Houve certa recuperação da taxa de fecundidade no país, assim como foi registrado saldo migratório positivo na década passada.

<sup>583</sup> Números a partir de 2022 trazem, como fator de distorção, a incorporação das populações dos territórios ucranianos anexados.

Federal de Segurança da Rússia ter frustrado um ataque a uma sinagoga em Moscou que seria executado por uma célula do grupo Estado Islâmico, a embaixada dos EUA na Rússia emitiu um alerta afirmando que extremistas planejavam atingir aglomerações em Moscou nos dias seguintes, o que foi considerado, pelo governo russo, uma provocação visando a desestabilizar o país. O Irã também havia notificado o governo russo sobre a possibilidade do ataque alguns dias antes de seu acontecimento, conforme informações obtidas pelo governo iraniano no interrogatório de terroristas do ISIS-K presos após os ataques realizados em Kerman, em janeiro de 2024. Além de culpar o “terrorismo internacional”, o governo Putin tentou vincular o atentado à Ucrânia, afirmando que os terroristas planejavam cruzar a fronteira para aquele país. O governo ucraniano negou envolvimento, o que foi corroborado pelos EUA. Apenas em maio, Putin reconheceu que o atentado foi cometido pelo autointitulado Estado Islâmico, mas não descartou algum envolvimento da inteligência ucraniana.

Em junho, ataques contra igrejas cristãs e sinagogas deixam pelo menos 19 mortos na República do Daguestão. Um sacerdote e quatro agentes da polícia foram assassinados, segundo autoridades locais. Uma delegacia também foi visada pelos perpetradores.



## II. Política externa da Rússia

### a) “Doutrina Putin”

O “Conceito da Política Externa” é documento que, em seu conjunto, pode ser considerado a expressão, ao menos em termos formais, do que tem sido chamado “Doutrina Putin”. A primeira versão do documento foi publicada em 2000, e as revisões documentadas dessa doutrina foram registradas nos anos de 2008 – período no qual Dmitry Medvedev ocupava a presidência –, 2013, 2016 e, mais recentemente, em 2023. Segundo a versão do Conceito aprovada pelo presidente Vladimir Putin em 2016, o mundo está passando por transformações fundamentais decorrentes da emergência de um sistema internacional multipolar. A Rússia busca resgatar sua identidade de grande potência – que convive com a contraditória ideia de potência emergente, que impõe traço anti-hegemônico face ao Ocidente – e reassumir a condição de um dos polos – com base no nacionalismo pragmático da “Doutrina Primakov”<sup>584</sup> e na condição de membro permanente com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Os russos afirmam crer que a multipolaridade é condição para a efetividade do Direito Internacional e das instituições. Balizam sua postura tanto nas noções do gigantismo territorial (país com maior território no mundo, perpassando onze fusos horários), da população multiétnica, das riquezas naturais (em especial petróleo e gás), do potencial militar e nuclear (ao lado dos Estados Unidos – EUA –, maior detentor de armas atômicas), econômico, industrial, científico e cultural quanto na vizinhança fronteiriça com os Estados pós-soviéticos e em função da proximidade às alianças militares hostis e aos conflitos regionais e locais. Alguns dos objetivos específicos da política externa russa estão ligados ao desejo de resguardar sua autonomia política, de fortalecer o multilateralismo (sobretudo por meio da Organização das Nações Unidas – ONU) e a multipolaridade (o BRICS pode ser um exemplo, como também iniciativas como o Fórum RIC, com Índia e China), além de assegurar sua integridade territorial (a Rússia é uma federação multiétnica com estrutura federativa de alta complexidade, com 83 entes federativos, sem incluir a Crimeia e Sebastopol ou os territórios ucranianos anexados após 2022), de proteger os russos étnicos nos países do espaço pós-soviético e de definir sua identidade nacional (ainda há relativa

---

<sup>584</sup> A Doutrina Primakov, formulada pelo antigo primeiro-ministro e ministro das Relações Exteriores russo, Yegveny Primakov, na segunda metade da década de 1990, insere-se nas correntes de pensamento neo-eurasiáticas do pós-Guerra Fria. A denominação Doutrina Primakov foi atribuída somente na década de 2010, conforme referido pelo ministro dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, Sergey Lavrov. Em reação à percepção de relativo enfraquecimento da Rússia na década de 1990, bem como ao alinhamento da política externa do país ao Ocidente, Primakov rejeita a consubstanciação de um mundo unipolar liderado pelos EUA e propõe uma série de princípios para a política externa russa. Primeiro, a Rússia deveria defender uma ordem multipolar liderada por um concerto entre as grandes potências a fim de fazer frente ao unilateralismo estadunidense. Segundo, o país deveria manter a primazia sobre o espaço pós-soviético, bem como liderar a integração nessa região. Terceiro, tanto a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) quanto a aproximação euro-atlântica deveriam ser rechaçadas. Finalmente, além de apresentar-se como ator indispensável na política internacional, a Rússia deveria estreitar relações com a China. A partir desse arcabouço conceitual e, especialmente, no contexto mais recente de confrontação com o Ocidente, surge a Doutrina Gerasimov, referência ao chefe do Estado-Maior russo, Valery Gerasimov, em 2013. Essa doutrina torna opaca a distinção entre *hard* e *soft power*, fundindo vários componentes dessas dimensões de poder de maneira a operacionalizar o pensamento de Primakov sob uma perspectiva de permanente conflito. Nesse sentido, desenvolve-se a guerra híbrida – tais quais propagação de *fake news*, fomento aos grupos paramilitares, entre outros – como parte da atuação externa russa, em paralelo aos recursos militares tradicionais. Interferência em processos eleitorais, uso de redes sociais como elemento de desestabilização em outros países e ataques cibernéticos constituiriam, portanto, parte do repertório de política externa do país, cuja orientação principiológica, no entanto, ainda se respaldaria nos princípios de Primakov.

clivagem entre eslavófilos, eurasianistas e ocidentalistas). É possível também mencionar que a Rússia busca fortalecer seu papel cultural no mundo, por meio da promoção e da consolidação do idioma russo e da divulgação dos feitos culturais e do legado histórico russo.

De acordo com o Conceito de 2016, a política externa russa deve servir à soberania, à segurança e à integridade territorial e também à consolidação da posição russa como centro de influência, à promoção de ambiente externo favorável ao desenvolvimento russo e à promoção dos interesses legítimos russos. O documento faz reconhecimento expresso do *soft power* como meio de consecução de interesses de política externa e defende o respeito incondicional ao Direito Internacional e a princípios como respeito mútuo e não intervenção e a busca por um sistema internacional estável e sustentável. Para além do Conceito, em termos substantivos é possível identificar outros elementos que buscam consolidar a posição russa no tabuleiro de poder internacional, em especial na área de segurança e defesa, como revelam o fato de o país ter um dos maiores orçamentos nacionais na área, ser um dos maiores exportadores mundiais de armamento e estar na vanguarda no desenvolvimento de novas tecnologias militares em termos de mísseis hipersônicos ou torpedos.

Segundo Igor Abdalla, se a visão de grande potência é difundida, a forma de concretizá-la cria divergências. O construtivista Andrei Tsygankov referencia-se na conhecida divisão tríade da literatura de Relações Internacionais do teórico britânico Martin Wight para descrever três escolas de pensamento sobre a identidade russa: Ocidentalismo, Estatismo e Civilizacionismo. Os ocidentalistas, proeminentes no governo Boris Ieltsin, acentuam o pertencimento russo à família de nações do Ocidente, que consideram a civilização mais avançada do mundo. Os estatistas, preponderantes com Vladimir Putin, enfatizam o Estado como provedor de estabilidade interna, unindo autonomia externa à cooperação pragmática com o Ocidente. Os civilizacionistas, como o dueto Lênin-Trotsky, concentram-se sobre as particularidades da Rússia, em contraposição ao Ocidente, visto como adversário na disputa pela Eurásia, espaço geopolítico fundamental, dentro do qual a Rússia tem posição privilegiada. O Estatismo de Putin absorve elementos liberais-ocidentais e civilizacionistas, neste caso, ao defender ação afirmativa no espaço pós-soviético. Ao incorporar elementos de outras escolas, Putin habilita-se à hegemonia e conta com sólido apoio na Rússia.

Em setembro de 2022, Putin aprovou uma nova doutrina de política externa embasada no conceito de “mundo russo”<sup>585</sup>, que acabou tornando-se, no ano seguinte, o novo Conceito da

---

<sup>585</sup> O conceito está muito associado à Doutrina Karaganov. Concebida nos alvares da década de 1990 por um eminente cientista político e conselheiro presidencial dos mandatários Boris Iéltsin e Vladimir Putin, a referida doutrina postula que é imperativo para o Estado russo endossar os direitos humanos dos grupos étnicos russos que, com a dissolução da URSS, encontraram-se em posição minoritária nos países adjacentes. Segundo esta doutrina, incumbir-se-ia à Rússia a tarefa de preservar os laços com essas comunidades, visando assegurar a perenidade da influência russa sobre os referidos territórios. Esse contingente populacional, estimado em aproximadamente 25 milhões de indivíduos, é concebido como um “ativo político” de Moscou, na medida em que a manutenção dos vínculos socioeconômicos com a diáspora russa poderia pavimentar o caminho para o controle político dessas nações. Ações consideradas como limitativas à autonomia dos grupos étnicos russos no contexto pós-soviético são interpretadas como uma ofensa à identidade russa, a qual se postula como merecedora de defesa. Um exemplo de medida restritiva seria a supressão do ensino da língua russa nas escolas, o qual, segundo a presente doutrina, é equiparável a violação à identidade russa. A Doutrina Karaganov, em termos práticos, reflete a política externa russa a partir de 2012, notadamente em eventos como a anexação da Crimeia e a intervenção na Ucrânia. Essa doutrina guarda afinidades com o pensamento do filósofo Aleksandr Dugin e sua concepção de “Neo-Eurasianismo”, que se fundamenta em aspectos históricos, culturais, religiosos (ou espirituais e ideacionais) e raciais (ou civilizacionais). Essa corrente de pensamento surge como uma resposta ao processo de globalização, ao capitalismo liberal e materialista e à hegemonia ocidental.

Política Externa. O documento sublinha o objetivo de defender os interesses de nacionais russos fora do território do país e sublinha a proteção e a promoção da cultura russa no exterior. Além disso, ao respaldar a criação de um mundo multipolar, a doutrina busca aumentar a cooperação com países como China, Índia, bem como regiões tais como Oriente Médio, África e América Latina. No que diz respeito ao entorno russo, a incorporação do conceito de “mundo russo” traduz-se na aproximação junto a países eslavos e a regiões marcadas pela presença de populações russas e por intervenções de Moscou. É o caso, por exemplo, da Abecásia e da Ossétia, na Geórgia, e das entidades separatistas da região ucraniana do Donbass (Donetsk e Luhansk). De maneira geral, portanto, o documento formaliza a percepção russa do espaço pós-soviético como área de influência do país e busca dar legitimidade a ulteriores intervenções de Moscou nos países e territórios nele abarcados.

A inclusão da noção de um “mundo russo”, que extravasa as fronteiras políticas da Rússia, ocorre após uma sucessão de relativos reveses durante a guerra na Ucrânia. Efetivamente, a política externa russa, no tocante ao espaço pós-soviético, tem-se revestido do conceito de “operações humanitárias”, com o fito de sublinhar a importância civilizacional das operações do país no exterior. A “operação especial” na Ucrânia, segundo o discurso oficial de Moscou, nesse sentido, respaldaria a defesa da cultura, da língua e da religião russa diante da opressão perpetrada pelo Ocidente e por governos hostis aos cerca de 25 milhões de russos espalhados no entorno regional. Em conclusão, a política externa da Rússia tende a operar em dois níveis: no multilateral, defende-se a não intervenção nos assuntos domésticos; no entorno do país, impera a “ingerência humanitária” sob narrativa em níveis culturais e nacionalistas.

#### b) Fatores estruturais da política externa russa contemporânea

A política externa russa é condicionada por alguns fatores estruturais. De início, pode-se citar a tensão entre um Estado com tendências centralizadoras e sua grande dispersão territorial; outros pontos incluem uma cultura política patrimonialista, legalista e hierarquizante (a chamada “vertical do poder” e a “ditadura da lei” de Putin). Ainda persiste forte ressentimento com traumas vividos ao longo da década de 1990, com o caos econômico e político na esteira da dissolução da União Soviética (URSS), além do rancor com o momento unipolar encabeçado pelos EUA, com reflexos na atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Outros predicados que credenciam a Rússia incluem o fato de ser o maior produtor e o maior exportador de gás natural, além de figurar entre os maiores produtores e exportadores de petróleo. Por outro lado, há grandes vulnerabilidades, a exemplo da economia pouco diversificada – em 2019, a energia contou 24% do produto interno bruto (PIB) e 62% das exportações russas; o fato de a União Europeia (UE) ser um dos maiores destinos das exportações da Rússia fragiliza o país ante o impacto de sanções, o que está sendo mitigado pelo recente aumento da participação da China no fluxo comercial). Também se pode indicar a crise demográfica russa, com queda populacional de 1992 a 2008, crescimento tímido até 2018 e nova queda, além da enorme disparidade entre sexos (86 homens para 100 mulheres) e da grande diferença na expectativa de vida (homens vivem em média dez anos a menos – 66,5 contra 76,4 anos). Entre as tensões domésticas, há a memória recente das

---

Ademais, o referido pensamento é passível de diálogo com os pensamentos expostos por Olavo de Carvalho. Dugin propugna a existência de um “mundo russo”, uma entidade sociocultural que transcende fronteiras e é supraétnica. A manifestação desse “mundo russo”, em termos de *soft power*, é evidente na criação de entidades como a Fundação Russkiy Mir e a Rossotroudritchstvo (Agência Federal para a CEI), bem como no emprego de veículos de comunicação como RT e Sputnik e em iniciativas colaborativas entre o governo de Putin e a Igreja Ortodoxa Russa.

guerras secessionistas envolvendo a Chechênia, além dos temores relacionados à presença de grupos extremistas domésticos, em especial islâmicos.

c) Relação da política externa russa contemporânea com a ordem internacional

O objetivo da política externa russa, quanto à ordem internacional, é consolidar um sistema sustentável e estável de relações internacionais com base nas normas de Direito Internacional e nos princípios de direitos iguais, respeito mútuo e não interferência em assuntos domésticos de outros países. Dentro desse objetivo, a Rússia considera central o papel da ONU na regulação das relações internacionais e na coordenação da política internacional, por não haver organizações similares alternativas e por ter legitimidade internacional. Para Moscou, a Carta da ONU deve ser respeitada, o CSNU deve ter sua efetividade assegurada, preservadas as condições dos cinco membros permanentes. Além disso, a Rússia confere grande importância à representatividade geográfica e civilizacional quanto ao desenvolvimento global, atuando por meio de estruturas como o G20, o BRICS, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o Fórum RIC.

O Conceito da Política Externa de 2016 afirma interesse na construção de uma cooperação construtiva, estável e previsível com os países da UE baseada nos princípios de igualdade e de respeito aos interesses de cada um. Também menciona o reforço da parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a busca pela redução das tensões entre as Coreias, a contribuição para a estabilização do Oriente Médio e do Norte da África, a cooperação com o Irã (inclusive sua defesa do Plano de Ação Conjunta Global – JPCOA, na sigla em inglês) e a busca por solução política para a Síria (com apoio ao regime al-Assad e liderança no Processo de Astana).

O Conceito de 2016 refere-se à valorização das relações com os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), do processo de integração no âmbito da União Econômica Eurasiática (UEE) e da importância da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) para a segurança regional. Refere-se igualmente ao apoio ao desenvolvimento do mecanismo RIC e à expansão de laços com BRICS, OCX e G20. Também traz críticas à ampliação da OTAN, à aproximação da infraestrutura da Aliança às fronteiras russas e ao reforço da sua atividade militar; em oposição, defende a valorização da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Podem-se citar, igualmente, outras organizações internacionais ou mecanismos de concertação em nível regional de que a Rússia participa, como o Conselho da Europa, o Conselho Euro-Ártico de Barents, o Conselho dos Estados do Mar Báltico<sup>586</sup>, o Conselho do Ártico, a Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), o Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo (plataforma que reúne os líderes das potências econômicas emergentes e representantes de diversas organizações para identificar e deliberar sobre os desafios mais importantes com os quais a Rússia, os mercados em desenvolvimento e o mundo em geral se deparam), a Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro e a recente Convenção sobre o *status* do mar Cáspio.

Com relação à esfera multilateral, o Conceito da Política Externa de 2016 destaca o papel central da ONU e defende reforma do CSNU. O documento também ressalta como questões importantes da atuação multilateral russa: a crítica às tentativas politicamente motivadas de alterar as interpretações de conceitos como ameaça de uso da força, respeito à soberania e à integridade territorial e direito à autodeterminação dos povos, e oposição às tentativas de intervenção que

---

<sup>586</sup> A Rússia foi suspensa da organização em março de 2022, em razão da invasão da Ucrânia.

visem a provocar mudanças não constitucionais de poder; o apoio à redução gradual do potencial nuclear, à implementação do *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START) e ao fortalecimento do regime de não proliferação de armas nucleares; à defesa de um Acordo de Prevenção da Corrida Armamentista no Espaço (PAROS, na sigla em inglês); o compromisso de combate ao terrorismo, ao extremismo e aos ilícitos transnacionais; e o compromisso com a promoção de crescimento econômico sustentável, dos direitos humanos e de iniciativas de cooperação internacional.

Quanto à defesa do Estado de Direito nas relações internacionais, a Rússia tem, entre seus objetivos:

- 1) apoiar esforços coletivos para fortalecer a base legal das relações interestatais;
- 2) impedir tentativas de revisão de normas e princípios de direito internacional consolidadas na Carta da ONU, se estas tiverem motivações políticas e arbitrárias;
- 3) prevenir intervenções que violem o princípio de igualdade soberana dos Estados, sob o pretexto de implementação do princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P);
- 4) apoiar o progresso no desenvolvimento e codificação do direito internacional, e aperfeiçoar o mecanismo de sanções da ONU;
- 5) buscar a resolução das questões de delimitação das fronteiras russas.

Com relação ao fortalecimento da segurança internacional, a Rússia defende a preservação da estabilidade estratégica e regional e, para isso, entre outras ações:

- 1) busca cumprir suas obrigações relativas a controle de armas estratégicas, como no âmbito do New START;
- 2) reafirma seu comprometimento com as bases políticas e legais do regime de não proliferação nuclear e de não proliferação de outras armas de destruição de massa, diante do risco de que estas acabem nas mãos de atores não estatais como organizações terroristas;
- 3) trabalha para evitar uma corrida armamentista no espaço, em trabalho conjunto com os EUA;
- 4) reafirma sua disposição para debater reduções futuras de capacidades nucleares, desde que haja a mesma postura de outros detentores de arsenais;
- 5) defende o estabelecimento de um sistema coletivo de resposta a ataques, opondo-se a ações unilaterais;
- 6) defende a criação de zonas livres de armas nucleares, sobretudo no Oriente Médio;
- 7) defende o aperfeiçoamento de mecanismos de prevenção contra terrorismo nuclear, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); e
- 8) defende a promoção da cooperação bilateral e multilateral entre Estados, sobretudo os nuclearmente armados, para que haja o incentivo do uso pacífico da energia nuclear.

No âmbito das operações de paz da ONU, a Rússia declara intenção de atuar em esforços sob a liderança da ONU, desde que respeitando dispositivos da Carta da ONU e sigam resoluções do CSNU. Para a Rússia, o combate ao terrorismo internacional é incumbência central dos governos de todos os países, e a cooperação deve ser feita sem que o tema seja politizado nem que haja condicionantes para ações, incluindo a atuação da sociedade civil, como academia, comunidades empresariais e meios de comunicação.

Quanto à cooperação econômica e ambiental, a Rússia busca garantir crescimento econômico sustentável com base em exportações estáveis e demanda doméstica crescente. Moscou tem a intenção de contribuir de forma proativa para estabelecer um arcabouço comercial, econômico, monetário e financeiro democrático e igualitário e para determinar meios de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em cooperação com outros países. Dentro

desse objetivo, há a defesa do sistema multilateral de comércio encabeçado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e da promoção da integração econômica regional; por outro lado, a Rússia afirma que, seguindo normas e princípios internacionais, busca adotar medidas comerciais adequadas para proteger seus interesses nacionais, sobretudo diante de ações tidas como hostis, sobretudo sanções externas. Para a Rússia, o desenvolvimento socioeconômico sustentável é requisito essencial para conformar um sistema internacional mais eficiente e resiliente.

Em agosto de 2020, Putin anunciou que Rússia aprovou a primeira vacina contra COVID-19. A Rússia é um dos países que vem exercendo a chamada “diplomacia da vacina”, também por meio de fornecimento de outros produtos para o tratamento da COVID-19.

Em 2020, a Rússia propôs agenda positiva em nome da estabilidade global e previsibilidade e um papel central mais forte da ONU como a principal agência coordenadora da política internacional. A Rússia exortou seus parceiros a pararem de jogar “jogos de soma zero” e a abandonar a duplicidade de critérios em favor de um diálogo aberto e honesto. Buscando iniciar uma discussão séria e franca sobre os princípios da interação interestadual e maneiras de lidar com os problemas atuais agudos, o presidente Putin apresentou a iniciativa de realizar uma reunião de cúpula dos cinco membros permanentes do CSNU, pedido renovado em 2021 quando de cúpula entre Putin e Macron.

No marco dos 75 anos da Segunda Guerra Mundial, a Rússia e um grupo de 43 Estados copatrocinaram resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que incluiu uma reunião em comemoração a todas as vítimas da guerra realizada em 1º de dezembro. A maioria dos países participantes reafirmou a importância do coletivo esforços para prevenir a falsificação da história e uma revisão das causas e resultados da Segunda Guerra Mundial. Resolução tradicional da AGNU sobre o combate à glorificação do nazismo, neonazismo e outras práticas que contribuem para alimentar formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada teve 58 países como coautores, incluindo a Rússia entre os principais impulsionadores, e recebeu 130 votos pela adoção. Em 2022, o projeto de resolução experimentou uma retração em termos de apoios em comparação com anos anteriores, registrando 50 votos contrários. Em ocasiões precedentes, o projeto geralmente contava com apenas dois votos contrários, oriundos dos EUA e da Ucrânia.

#### d) Conceito da Política Externa de 2023

O Conceito da Política Externa da Federação Russa de 2023, aprovado em 31 de março deste ano, é formulado em um contexto especialmente delicado para Rússia, que tem sido objeto de sanções dos países ocidentais em resposta à invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022. No Conceito anterior, aprovado em 2016, já após a anexação da Crimeia, a Rússia afirmava sua intenção de aproximação com a Europa e de manter relações mutuamente benéficas com os EUA e seus aliados, mas também já indicava suas preocupações com a expansão da OTAN para o leste da Europa. Em temas securitários, o combate ao terrorismo era um tema central na relação com diversas regiões, especialmente o norte da África e o Oriente Médio. No Conceito de 2023, a postura russa torna-se bastante defensiva, e o país declara que os EUA são “os principais inspiradores, organizadores e executores de uma agressiva política anti-russa do Ocidente, a fonte dos principais riscos à segurança da Federação Russa, à paz internacional e a um desenvolvimento equilibrado, equitativo e progressivo da humanidade”. A Rússia afirma que buscará um “novo modelo de coexistência” com os países europeus, que devem abandonar suas políticas hostis (*unfriendly*) em relação à Rússia e reconhecer que “não há alternativa à coexistência pacífica e à

cooperação mutuamente benéfica e igualitária”. Uma vez que a principal ameaça à Rússia passa a ser a ação hostil do Ocidente, ao longo do documento, há grande ênfase na proteção às identidades, à cultura, à religião e à língua russas, tanto dentro quanto fora do território russo.

A estrutura do documento reflete algumas alterações da política externa russa. Já nos primeiros parágrafos, a Rússia enfatiza sua identidade como cultura e nação milenares e destaca sua contribuição histórica, como sucessora da URSS, na Segunda Guerra Mundial, na luta contra o nazismo e contra o colonialismo. No conceito de 2016, esse tema incluía-se no combate ao terrorismo e à radicalização nacionalista. No conceito de 2023, esse aspecto ganha importância identitária, com destaque à ameaça representada pela emergência de grupos neonazistas.

Na análise da conjuntura global de 2023, a Rússia avalia que as relações internacionais passam por um processo de democratização, devido à emergência de países não ocidentais; contudo, o Ocidente, acostumado a uma lógica neocolonialista, resiste a essa realidade multipolar por meio de instrumentos ilegais para interferir nos assuntos internos dos Estados, inclusive à revelia do CSNU. Devido à ação desse pequeno grupo de Estados, a ordem internacional fragmenta-se, o que torna a resposta coletiva para problemas globais (tráfico de armas, proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo, epidemias, degradação ambiental, etc.) menos efetiva. A fragmentação também ocorre no âmbito econômico. Segundo o Conceito, “o abuso por certos Estados de sua posição dominante” fragmenta a economia global e aumenta a desigualdade entre os países.

O aumento dos conflitos estratégicos em várias regiões leva ao crescimento das capacidades ofensivas militares, e a exploração militar do espaço informacional dificulta a diferenciação entre meios militares e não militares de confrontação interestatal. Isso, por sua vez, aumenta o risco de escalada de conflitos, e, eventualmente, de uma guerra mundial. A referência a “guerra mundial” (*global war*) aparece três vezes ao longo do Conceito de 2023, enquanto, no Conceito de 2016, há apenas uma referência a “guerra em larga escala”, e ainda para afirmar que um evento dessa magnitude é improvável.

A Rússia considera que sua ação na Ucrânia foi utilizada como pretexto para que EUA e seus aliados fortalecessem suas políticas anti-Rússia, pois consideram que o fortalecimento russo é uma ameaça à hegemonia ocidental. Apesar de não se considerar uma inimiga do Ocidente, a Rússia pretende defender seu direito de existência e responder às ações hostis do Ocidente “usando todos os meios disponíveis”, o que inclui a possibilidade de uso de recursos nucleares. O país afirmou ainda que a “maioria da humanidade” tem interesse em manter relações positivas com a Rússia, o que lhe garante amplo espaço na arena internacional.

Ao elencar os princípios de uma ordem multipolar, a Rússia enfatiza a soberania dos Estados e seus respectivos desdobramentos: não intervenção em assuntos internos; liberdade para escolher os próprios modelos políticos, sociais e econômicos; e não imposição de modelos de desenvolvimento, de valores morais ou religiosos e de ideologias de um Estado aos demais. Essa ênfase soberanista revela-se de forma ainda mais evidente quando o Conceito de 2023 afirma que a responsabilidade primária de manter a paz e a segurança internacionais é dos Estados, enquanto, no Conceito de 2016, essa responsabilidade era atribuída ao CSNU. Outros princípios elencados pela Rússia, no Conceito de 2023, são: a indivisibilidade entre segurança global e regional; o respeito ao Direito Internacional e o abandono de *double standards*; e a rejeição à hegemonia nas relações internacionais. Outra evidência da postura soberanista é a afirmação da supremacia da constituição russa sobre tratados internacionais.

Diante do contexto considerado hostil, o Conceito de 2023 utiliza linguagem assertiva para afirmar as prioridades da política externa russa, entre as quais: a “eliminação dos vestígios de

dominância dos EUA e outros Estados hostis” nas relações internacionais; a criação de condições que permitam que Estados renunciem a “ambições hegemônicas ou neocoloniais”; a intensificação da cooperação com aliados da Rússia e a supressão de tentativas de Estados hostis de obstar tal cooperação; a proteção dos valores morais e espirituais tradicionais e universais e o combate à imposição de “visões pseudo-humanísticas ou outras ideologias neoliberais, que levem a humanidade à perda de integridade e de valores morais e espirituais tradicionais”. Em relação às organizações internacionais priorizadas, o Conceito de 2023 refere-se explicitamente àquelas com liderança russa (CEI, UEE e OTSC), assim como ao BRICS e ao RIC, mas não menciona o G20, diferentemente do que constava no Conceito de 2016.

Um sinal do afastamento russo em relação ao sistema europeu é a omissão, em 2023, de referência à Ata Final da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa de agosto de 1975 (Ata de Helsinque), que aparecia, em 2016, entre os documentos jurídicos que enquadravam as relações internacionais. O Conceito de 2023 exclui igualmente referência à intenção russa de evitar intervenções militares contrárias ao Direito Internacional que utilizassem o pretexto da Responsabilidade de Proteger (R2P), enquanto enfatiza a necessidade de eliminar o uso de sanções unilaterais (*illegal unilateral coercive measures*).

Ao tratar do fortalecimento da paz e da segurança internacionais, a Rússia reafirma sua aderência aos meios pacíficos de solução de controvérsias, porém destaca a necessidade de neutralizar a hegemonia militar de qualquer Estado ou aliança de Estados e de evitar a eclosão de uma guerra mundial. Enquanto, em 2016, a ênfase estava na cooperação estratégica com os EUA na redução do arsenal nuclear e em temas de não proliferação, em 2023, foi dada ênfase à dissuasão nuclear como forma de evitar um conflito global e no direito à legítima defesa previsto no Artigo 51 da Carta da ONU, o qual a Rússia considera adequado para regular o uso de forças de autodefesa, para repelir ou prevenir ataques ao país ou aos seus aliados, para proteger seus cidadãos no exterior ou para combater o terrorismo, inclusive utilizando medidas simétricas ou assimétricas que considere necessárias.

A linguagem em relação ao terrorismo foi reforçada em 2023. No Conceito de 2016, a Rússia visava a “combater” o terrorismo internacional e reconhecia as ideologias extremistas como uma das causas do problema. Em 2023, a Rússia visa a “erradicar” o terrorismo internacional e, principalmente, proteger os cidadãos russos. No novo Conceito, a Rússia aponta nominalmente o neonazismo e o nacionalismo radical como ideologias extremistas e inclui, entre suas prioridades, a proteção dos cristãos do Oriente Médio, reforçando o elemento cultural e religiosos que permeia o documento. Outras mudanças no Conceito de 2023 em temas de segurança são: a omissão em relação a uma zona desnuclearizada no Oriente Médio, apoiada em 2016; o maior detalhamento em relação à segurança informacional e à cibersegurança; e o maior detalhamento em relação às ações russas perante conflitos regionais. O Conceito de 2023 mantém a preocupação com o controle de armas estratégicas e leves, tráfico de drogas, crime organizado internacional e migrações ilegais.

Os oceanos, o espaço exterior e o espaço aéreo ganham relevância no Conceito de 2023, tendo uma subseção própria. Além dos objetivos, já elencados no Conceito de 2016, de garantir acesso às rotas marítimas e aos recursos naturais dos oceanos, de reforçar os interesses territoriais sobre o Ártico e de evitar uma corrida armamentista no espaço, o Conceito de 2023 inclui menção ao interesse russo de manter-se na vanguarda da tecnologia aeroespacial, de garantir a liberdade de voo e a diversificação geográfica de rotas aéreas para aeronaves russas, além de cooperar no uso do espaço aéreo de países aliados.



Em relação à cooperação econômica internacional, a abordagem russa, no Conceito mais recente, ganha contorno securitários, com a utilização de termos como “segurança econômica” e “soberania econômica”. Em 2016, a Rússia enfatizava os laços econômicos com a Europa e buscava participar das instâncias de comércio mundial, como a OMC. Em 2023, a Rússia busca reduzir sua vulnerabilidade econômica, reconhecendo a necessidade de melhorar sua presença no mercado global, porém enfatizando a cooperação econômico com seus aliados mais fiéis: a União com Belarus, UEE, CEI, OCX e BRICS. A Rússia reconhece sua localização estratégica, porém, em 2016, destacou seu potencial como ligação entre a Europa e a Ásia-Pacífico, enquanto, em 2023, enfatizou sua importância para conectividade da Eurásia. A valorização do exterior próximo demonstra-se pela priorização nominal da cooperação para o desenvolvimento da Abecásia e da Ossétia do Sul.

Na agenda ambiental, o Conceito de 2023 substituiu o “combate” à mudança do clima, do Conceito de 2016, pela “adaptação inteligente” a ela. Além disso, defende o direito de cada Estado escolher a melhor estratégia para proteção ao meio ambiente e de adaptação à mudança do clima. O tema de saúde, que, em 2016, se limitava a afirmar a liderança da Organização Mundial da Saúde (OMS), foi um pouco mais detalhado no Conceito atual, reconhecendo a necessidade de coordenação da resposta internacional a emergências sanitárias.

Sob o subtítulo de “cooperação internacional humanitária”, o Conceito de 2023 faz uma extensa defesa do mundo russo contra Estados estrangeiros hostis. Nesse âmbito, a Rússia propõe-se a: defender e a fortalecer a imagem do país; promover a língua russa; promover a unidade da ortodoxia cristã; ajudar na criação de um “espaço humanitário único” entre a Rússia e os países da CEI; garantir o acesso de atletas russos a eventos internacionais; combater o revisionismo histórico e promover o ensino sobre o papel da Rússia na história mundial. No Conceito de 2016, havia menção à cooperação com organizações não governamentais de defesa aos direitos humanos para implementá-los, ainda que com críticas ao uso de “dois pesos e duas medidas”. No Conceito de 2023, a Rússia sobe o tom em relação a esse problema, afirma que a “renúncia à hipocrisia e a implementação fiel pelos Estados” é condição essencial para implementação dos direitos humanos e critica o uso dos direitos humanos como ferramenta de pressão externa aos países. Em 2016, ao tratar de direitos humanos, o Conceito russo declarava que a Rússia era um país comprometido com os “valores democráticos universais”. Essa menção não consta no Conceito de 2023.

A proteção de cidadãos e organizações russos de violações ilegais estrangeiras e o apoio a compatriotas russos vivendo no exterior foram destacados no Conceito de 2023. A Rússia declara que monitorará as ações ilegais contra cidadãos e organizações russos e tomará medidas econômicas contra os Estados responsáveis elas. O país também protegerá seus cidadãos que vivam no exterior e tenham atitude positiva em relação à Rússia, defendendo seus direitos e preservando os laços históricos, culturais e linguísticos com a Rússia, e eventualmente, ajudando em seu reassentamento voluntário na Federação Russa.

Em relação às políticas regionais, a Rússia prioriza o entorno imediato, com ênfase na CEI, cujos países-membros compartilham “séculos de tradição de união sob o mesmo Estado” (*centuries-old traditions of joint statehood*). Nesses países, a Rússia afirma dedicar-se a promover a estabilidade e a evitar “revoluções coloridas” e outras tentativas de interferência nos assuntos internos dos aliados russos. A Rússia pretende fortalecer o sistema regional de segurança, por meio da OTSC, e privilegiar as relações com os países do mar Cáspio. Em 2016, havia menção à cooperação com os países no mar Negro, ao apoio a soluções pacíficas para os conflitos na Transnístria, em Nagorno-Karabakh e ao interesse russo em normalizar relações com a Geórgia. Em 2023, nenhum desses assuntos é retomado.

Em 2016, o Ártico era tratado em conjunto com a Antártida, no último tópico das análises regionais; em 2023, é tratado logo após o entorno terrestre russo. O Conceito de 2023 destaca a militarização da região por países hostis à Rússia. Os interesses de 2016 mantêm-se: rotas marítimas, recursos biológicos e minerais, interesses territoriais, porém, se então a Rússia defendia a cooperação entre os países ribeirinhos do Ártico, em 2023, o país enfatiza a cooperação com países não árticos, especialmente para desenvolver a infraestrutura da rota do mar do Norte.

No Conceito de 2016, a Rússia enfatizava o conjunto Ásia-Pacífico, mas, em 2023, essa região perdeu espaço para a Eurásia. Na região, destacam-se China e Índia, nações que já eram singularizadas em 2016. A aproximação entre Rússia e China e o contexto de guerra na Ucrânia refletem-se na ênfase em assistência mútua e coordenação em temas de segurança e estabilidade, que não apareciam em 2016, quando se enfatizava a cooperação econômica. Em relação à Índia, manteve-se a enfoque comercial, porém, em 2023, a relação comercial torna-se um meio de resistir a “ações destrutivas de Estados hostis”. Em 2016, a Rússia defendeu a expansão de membros da OCX e não mencionou outras organizações regionais. Em 2023, o país dá menor destaque à OCX, na qual divide a liderança com a China, e destaca a importância de uma *Greater Eurasian Partnership*, que se basearia na UEE, OCX e na ASEAN. Agora, a Rússia inclui o Afeganistão entre os países eurasiáticos e defendeu sua integração à região, enquanto, em 2016, o país foi tratado com os demais países islâmicos. Ao tratar da Ásia-Pacífico, o conceito de 2023 reafirma o interesse de aprofundar integração com a ASEAN e de ter um diálogo construtivo e não politizado com a APEC. Em 2016, a Rússia singularizou as relações com o Japão, tratou da desnuclearização da península coreana e mencionou os principais países da região (Vietnã, Indonésia, Tailândia, Singapura, Malásia, Austrália e Nova Zelândia). Em 2023, nenhum desses temas foi mencionado.

Em 2016, as relações com os países islâmicos eram centradas no combate ao terrorismo. Em 2023, a Rússia destacou que os países islâmicos também desejam uma ordem policêntrica e que o país promoveria o combate à islamofobia e o diálogo interreligioso. A cooperação com Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), com a Liga dos Estados Árabes (LEA)<sup>587</sup> e com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) foi mantida nos dois conceitos russos, porém em 2016, apenas as relações com o Irã foram singularizadas. Em 2023, mereceram destaque, além do Irã, a Síria, a Turquia, o Egito e a Arábia Saudita<sup>588</sup>. A Rússia defendeu a reconciliação entre os países da região, incluindo a questão palestina.

A África e a América Latina ganharam destaque no conceito de 2023. Os parágrafos genéricos sobre os continentes no conceito de 2016 tornaram-se uma defesa da soberania e da independência dessas regiões. A Rússia também destacou o interesse africano em um mundo policêntrico e enfatizou a cooperação militar com os países do continente e defendeu o princípio de “problemas africanos, soluções africanas”. No conceito de 2023, ganharam destaque as oportunidades geradas pela Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês) e a cooperação no âmbito da União Africana (UA) e do Fórum de Parceria Rússia-África. Em relação à América Latina, a Rússia indicou prioridade ao apoio à cooperação militar e tecnológico com os países latinos contra as pressões dos EUA e de seus aliados. A Rússia

---

<sup>587</sup> Em dezembro de 2023, foi relançado o Fórum de Cooperação Rússia-Países Árabes, com sua sexta edição, celebrada em Marraquexe. O mecanismo de cooperação foi estabelecido em 2009, por meio de um memorando de entendimento entre a Rússia e a LEA, mas não se reunia desde 2019.

<sup>588</sup> Em dezembro de 2023, o presidente Putin visitou a Arábia Saudita e os EAU, que não são parte do Estatuto de Roma e não estão obrigados a prender e entregar o mandatário russo. Nas duas visitas, discutiu entre outros temas, os cortes na produção de petróleo acordados no âmbito da OPEP+ e os conflitos russo-ucraniano e entre Israel e Hamas. No mesmo mês, Putin recebeu o presidente iraniano Ebrahim Raisi em Moscou para tratar dos mesmos temas. Putin já havia viajado ao Irã para encontrar-se com Raisi em meados de 2022.

singularizou o interesse em aprofundar a amizade com Brasil, Cuba, Nicarágua e Venezuela e mencionou os principais blocos da integração latino-americana: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), Aliança do Pacífico e Comunidade do Caribe (CARICOM).

As relações com a Europa e com os EUA eram tratadas, no Conceito de 2016, logo após as relações com o entorno imediato russo. No Conceito de 2023, essas relações são tratadas após todas as demais regiões e antes apenas da Antártida. A Rússia considera que a maioria dos países europeus tem políticas agressivas em relação à Rússia, o que compromete a estabilidade doméstica russa e erode os valores morais e espirituais do país. Nenhum país europeu é singularizado no Conceito de 2023, que se limita a destacar a postura hostil dos europeus e a defender um novo modelo de coexistência entre russos e o Ocidente. Em 2016, o conceito russo discutia com mais detalhes a relação com as instituições e países europeus e declarava seu comprometimento em cooperar tanto em temas econômicos, em especial em parcerias energéticas, quanto em temas securitários, no âmbito da OSCE e da OTAN. As relações com Alemanha, França, Itália e Espanha foram mencionadas, assim como o interesse em manter boas relações com os países bálticos. A expansão da OTAN para o leste da Europa, contudo, já era vista com negativa pela Rússia.

Os EUA e demais países anglo-saxões são tratados como a principal ameaça existencial à Rússia no Conceito de 2023. Se em 2016, a Rússia reconhecia a importância dos EUA na manutenção da estabilidade global e buscava, em pé de igualdade, uma cooperação construtiva com o rival americano, em 2023, a Rússia mostra-se convencida da hostilidade estadunidense em relação a ela; contudo, manifesta interesse em manter uma paridade estratégica com os EUA, desde que este abandone sua política hegemônica e reavalie sua postura anti-Rússia. A Rússia afirma ainda que pretende construir relações com outros países anglo-saxões na medida em que estes abandonem suas posturas hostis em relação à Rússia.

Finalmente, sobre a Antártida, a Rússia reiterou seus compromissos em manter o continente desmilitarizado e cumprir os tratados do sistema antártico, porém, no Conceito de 2023, declara, ainda, a intenção de expandir sua presença na região.

#### e) A Rússia e o Ártico

O Conceito alude à ampliação de esforços para concluir a delimitação das fronteiras terrestres e marítimas do país, o que abrange seus interesses no Ártico. Quanto à fronteira ártica russa, a conduta nacional é pautada por considerações soberanistas, apesar da busca declarada de cooperação sobretudo com o Canadá (os dois países, juntos, somam três quartos da costa ártica). Em sua posição oficial, a Rússia busca preservar a paz, a estabilidade e a cooperação construtiva com outros países, e considera o arcabouço jurídico atual suficiente para resolver qualquer questão via negociação, incluindo o tema delicado das plataformas continentais. É justamente o pleito russo de extensão de sua plataforma continental, por meio da cordilheira de Lomonozov, que cria maior tensão, aliado à grande presença militar na região, com a justificativa de capacitação para combate em condições extremas. Há considerações relacionadas a prospecção e exploração de gás e petróleo.

Em 2020, a Rússia publica a nova política estratégica russa para o Ártico. O documento, que atualiza a versão antecedente de 2008, descreve os novos fundamentos da política externa russa para a região até o ano de 2035 e expande a lista de interesses nacionais do país. Para além dos quatro já mencionados em 2008 – recursos para o desenvolvimento econômico; manutenção

do Ártico como zona de paz e cooperação; proteção ambiental; conceito de Rota Marítima do Norte (RMT, na sigla em inglês) –, dois outros foram agregados: salvaguarda da soberania nacional e garantia de altos padrões de vida à população nortista. Essas alterações refletem a percepção de potencial conflito e de ameaças securitárias no Ártico e, também, demonstram uma mudança na política doméstica russa ao sublinhar a importância do consumo como fator de crescimento econômico, assim como da atração de populações para a região.

Nesse contexto proposto pela nova estratégia russa, fornece-se um conjunto de medidas, de caráter defensivo, com vistas a restaurar e reforçar a presença militar no Ártico e a prevenir quaisquer agressões contra o território russo no entorno em questão. No tocante à cooperação regional, a nova estratégia russa para o Ártico centraliza o papel do Direito Internacional e da boa vontade entre os países como norteadores da resolução pacífica de quaisquer contenciosos e promove o bom relacionamento entre Estados árticos como princípio básico. Ainda, apoia-se o Conselho do Ártico (AC, na sigla em inglês) como órgão de cooperação regional, com o qual a Zona Ártica da Federação Russa (AZRF, na sigla em inglês) deve incrementar o nível de colaboração econômica, e ressalta-se a proteção dos interesses dos povos indígenas e do meio ambiente. Em termos de desenvolvimento e segurança nacional até o ano de 2035, o documento singulariza a importância da presidência russa do AC no período 2021-2023; propõe o incremento de investimentos na AZRF; sugere a criação de um sistema de busca e resgate no Ártico; exorta papel mais ativo do Conselho Econômico do Ártico e a intensificação de mecanismos de cooperação regional em temas de pesquisa e educação regionais; e propõe a participação de agências governamentais e organizações não governamentais russas nos diferentes fóruns correlatos a temática do Ártico. Destacam-se as iniciativas voltadas para a rápida promoção de altos indicadores socioeconômicos nas populações locais para os próximos quinze anos. Visa-se aumentar a participação do Ártico no PIB russo de 7,2 para 9,6%; criar 200 mil novos postos de trabalho; aumentar a expectativa de vida de 73 para 82 anos; triplicar o embarque de cargas para a RMT; construir oito novos navios quebra-gelo movidos a energia nuclear; e aumentar a produção de gás liquefeito de petróleo (GLP). Em suma, a atualização da política russa para o Ártico, ao acrescentar soberania e desenvolvimento aos princípios anteriormente estabelecidos, indica que a região deve exercer papel de maior protagonismo na agenda externa e de segurança do país para os próximos anos.

Nas semanas que antecederam à sua segunda posse, o recém-eleito presidente dos EUA, Donald Trump, fez alguns comentários sobre a região do Ártico que provocaram descontentamento de Vladimir Putin. Trump, em suas redes sociais, deu a entender uma possível aquisição da Groenlândia e a anexação do Canadá, ao que o porta-voz do Kremlin, Dmitry Peskov, respondeu que “o Ártico é uma zona de nossos interesses nacionais e estratégicos. (...) Estamos interessados em preservar a atmosfera de paz e estabilidade da zona do Ártico”.

Para o Conselho do Ártico e as disputas fronteiriças na região do Ártico, ver o capítulo 5.

#### f) Grupo Wagner

A organização conhecida como Grupo Wagner constitui uma empresa militar privada, frequentemente classificada como um coletivo mercenário. Ela emergiu durante os conflitos na região do Donbas, na Ucrânia, em 2014. Existem alegações de que o Grupo Wagner atuava como uma extensão paramilitar do Ministério da Defesa da Federação Russa.

A fundação e a liderança do grupo são comumente atribuídas a Dmitry Utkin e a Yevgeny Prigozhin. Utkin, ex-integrante das Forças Especiais russas, adotou o pseudônimo “Wagner” em

referência ao compositor alemão e por sua admiração por Hitler, assumindo papel de destaque na liderança militar do grupo. Prigozhin, que acumulou riqueza por meio de empreendimentos de fornecimento de alimentos ao Kremlin e, supostamente, desenvolveu uma proximidade com o presidente Putin, era tido como o principal financiador do Grupo Wagner.

Registros indicam que o grupo recebeu financiamento estatal russo, proveniente de recursos públicos. Em junho de 2023, o presidente Putin reconheceu que o governo havia remunerado o Grupo Wagner com aproximadamente US\$ 1 bilhão desde maio de 2022.

No ano de 2022, o grupo possuía mais de 50 mil combatentes. Além da Ucrânia, o Grupo Wagner tem participação ativa em conflitos civis na África – em nações como Mali, Líbia, Sudão e República Centro-Africana (RCA) – e no Oriente Médio, incluindo a Síria. Na África, seus serviços são frequentemente compensados via contrato de exploração mineral. Ademais, há relatos de serviços prestados ao governo de Maduro na Venezuela. Existem relatos de envolvimento do Grupo Wagner em atividades conflituosas em outras regiões europeias, como Nagorno-Karabakh, Sérvia e Moldávia, por vezes limitando-se a operações de recrutamento.

Prigozhin também era associado a uma empresa de contrainteligência, acusada de interferir nas eleições dos EUA. As principais lideranças do Grupo Wagner são alvo de sanções impostas pelos EUA e pela UE. Além disso, outras nações impõem, atualmente, restrições semelhantes, mediante o contexto da invasão russa na Ucrânia. Em janeiro de 2023, os EUA classificaram o grupo como uma “organização criminosa transnacional”. Há inúmeras acusações de crimes hediondos perpetrados pelos operativos da organização.

Durante o conflito ucraniano, Prigozhin dirigiu críticas severas às estratégias adotadas pelo Ministério da Defesa da Rússia, particularmente ao ministro da Defesa Sergei Shoigu e ao chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Valery Gerasimov. Em junho de 2023, o Ministério da Defesa russo expediu uma ordem para submeter grupos mercenários ao seu controle, uma medida aceita por combatentes chechenos, mas recusada pelo Grupo Wagner. No mesmo mês, Prigozhin liderou uma insurreição contra o ministério, que foi contida após um suposto acordo de anistia mediado pelo presidente de Belarus, Alexander Lukashenko. Posteriormente, Prigozhin foi forçado a realocar suas forças em Belarus, uma vez que recusou integrar suas tropas às forças armadas russas ou a desmobilizá-las.

Em agosto de 2023, um acidente aéreo, no espaço aéreo russo, resultou nas mortes de Prigozhin, de Utkin e de outros associados. Após o incidente, o presidente Putin promulgou um decreto que obriga membros de grupos paramilitares a obedecer às ordens de comandantes e superiores hierárquicos, o que, na prática, implica na integração desses indivíduos às Forças Armadas regulares da Rússia. A partir do final de 2023, os combatentes do Grupo Wagner na África passaram a operar sob o controle do governo e sob o nome de “Africa Corps”

#### g) Discurso na AGNU em 2024

O ministro das Relações Exteriores Sergey Lavrov criticou eventos passados da ONU que resultaram em declarações rapidamente esquecidas, como a agressão dos EUA contra o Iraque após a Cúpula Mundial de 2005. Ressaltou o fato de os ODS se terem tornado apenas um conjunto de “promessas vazias” frente às tentações neocoloniais dos países ocidentais, que explorariam o mundo em benefício próprio. Frisou que o Ocidente continua minando a confiança global por meio de ações que ignoram a ONU, destacando várias resoluções do Conselho de Segurança que ainda não foram implementadas, como os “oitenta anos” do consenso acerca da existência de um Estado palestino. Asseverou, no entanto, que a revitalização das Nações Unidas ainda é possível, desde

que respeite a soberania e a igualdade entre os países-membros, restabelecendo-se a confiança na Carta da ONU. Condenou a situação em Gaza, perpetrada por Israel com “armas americanas”, além dos ataques recentes no Líbano, demandando investigações. Enfatizou a ciência de Washington em ambas as ocorrências, e aconselhou o Secretariado da ONU a agir com imparcialidade, sob pena de ser cooptado por interesses escusos daqueles que dividem o mundo entre “um jardim florido e a selva”. Em seguida, advertiu a Europa sobre os perigos de se seguir os “estrategistas anglo-saxões” em sua “aventura suicida” de derrotar a Rússia por meio do regime de Kiev, tendo ressaltado o poderio militar russo e relativizado a “Fórmula para a Paz” ucraniana. Destacou que, enquanto as razões que justificam a guerra não forem endereçadas, nenhuma paz será possível. Assegurou, por fim, que o tratamento das principais questões contemporâneas necessita ser plural, e, nesse diapasão, que o Sul e o Leste globais estão defendendo seus direitos à governança global tanto por meio de organizações regionais quanto pelo BRICS.

#### h) Discurso na AGNU em 2023

O ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, criticou veementemente o Ocidente, chamando-o de “império de mentiras”. Acusou os EUA e a Europa de adotarem uma mentalidade neocolonial ao buscar apoio do Sul Global para a questão da Ucrânia. Lavrov destacou a falta de cumprimento das promessas e compromissos assumidos pelo Ocidente<sup>589</sup>, inclusive aqueles que ele diz serem “escritos e vinculantes” (*written and legally binding*), acusando-os de alimentar conflitos que dividem a humanidade. O ministro lembrou a Guerra Fria e conjectura que EUA teriam tramado contra a URSS após a derrota de Hitler, inclusive com planos de lançar uma bomba atômica na URSS, em uma sugestão de que o Ocidente está sempre atrás de manter a sua hegemonia. Ele criticou o descumprimento de acordos com a Rússia e a expansão da OTAN em direção às fronteiras russas, violando normas e compromissos. Também criticou a OTAN por sua crescente capacidade ofensiva, inclusive no espaço e na esfera da informação. O discurso também abordou a busca por segurança indivisível no Euro-Atlântico e no Indo-Pacífico, criticando a lógica ocidental de que a expansão da OTAN é boa, mas a dos BRICS seria uma ameaça. Lavrov condenou medidas coercitivas unilaterais e pediu o fim das sanções contra países como Cuba, Venezuela e Síria. Lavrov enalteceu organizações como os BRICS e a OCX, vendo nelas oportunidades para o desenvolvimento conjunto do Sul Global e defendendo seu papel na arquitetura multipolar. Além disso, o ministro expressou apoio à criação do Estado da Palestina e manifestou preocupação com a situação em Kosovo, apontando a violação das resoluções da ONU pela OTAN ao armar os kosovares. Por fim, Lavrov defendeu a necessidade de ampliar a representação no CSNU para incluir países da maioria mundial.

#### i) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exteriores Sergey Lavrov afirma que as ações do Ocidente provocam desinformação e minam a confiança nas instituições internacionais. Avalia que uma nova ordem internacional está em ascensão, diferente da anterior, em que um *hegemon* podia impor

---

<sup>589</sup> Aqui, incluem-se tanto compromissos firmados com a Rússia sobre a não expansão da OTAN para a proximidade da fronteira russa quanto compromissos assumidos no âmbito da própria OSCE sobre não aumentar a sua própria segurança em detrimento da segurança de outros. Posteriormente, Lavrov criticou também o financiamento insuficiente para programas de mitigação da mudança do clima, contrastando com os gastos expressivos em apoio ao regime ucraniano.

sua vontade sobre os demais. Acrescenta que a Rússia apoia uma ordem mais diversa e multipolar, mas considera que Washington percebe isso como uma ameaça à sua unipolaridade e dominância. Lembra que todas as nações devem ter responsabilidades e que as ações alegadamente injustas dos EUA na Iugoslávia, no Iraque e na Líbia violaram direitos de populações nesses países. Diz que as ações atuais intimidatórias dos EUA continuam e que a expansão da OTAN para as fronteiras da Rússia e a indivisibilidade da segurança nos sistemas euro-atlântico e indo-pacífico ameaçam a independência e segurança na Ásia, o que é equivalente a uma expansão global da Doutrina Monroe nos nossos tempos. Considera que as sanções unilaterais aplicadas à Rússia seriam outro elemento desse unilateralismo, que afetam mais os vulneráveis, especialmente no contexto de preços mais altos de alimentos, fertilizantes, petróleo e gás. Diz que a Rússia aceitou o mundo pós-guerra fria, com a dissolução do Pacto de Varsóvia, a independência das antigas repúblicas soviéticas e a unificação da Alemanha, mas o Ocidente não teria aceitado o respeito do espaço de segurança da Rússia. Pontua que, desde 2014, quando o governo legítimo da Ucrânia sofreu um golpe de Estado, milícias neonazistas (como o Batalhão Azov) vêm atuando no leste do país, ameaçando populações de origem russa e a estabilidade nas fronteiras ao leste. Acusa o Ocidente de sabotar iniciativas de paz, com o assédio de populações nas províncias do leste (Donbass) e com o envolvimento direto de EUA e UE nos acordos de Minsk. Nesse sentido, afirma que a Rússia lançou uma “operação militar especial” para garantir a autodeterminação de populações no leste e proteger populações russas; essas operações vêm sendo defendidas com base no Artigo 51 da Carta da ONU. Salienta que uma das consequências da cruzada do Ocidente contra a Rússia é a deterioração de instituições multilaterais, com o uso discricionário e político dessas instituições contra regimes declarados inimigos do Ocidente. Acrescenta que a privatização de instituições multilaterais desconsidera a diversidade cultural e busca impor uma retórica liberalizante a todas as nações. Ressalta que a Rússia apoia a reforma das Nações Unidas, mas somente no que concerne ao aumento de representatividade de países africanos, asiáticos e latino-americanos. É nesse contexto que se inseriria a iniciativa do “Grupo de Amigos na Defesa da Carta das Nações Unidas”, cofundada pela Rússia, para o fortalecimento das normas do Direito Internacional. Concluiu afirmando que, paradoxalmente, a busca de imposição de democracia em regimes mundo afora ignoraria a democracia na própria ordem internacional.

j) Discurso na AGNU em 2021

A defesa de uma ordem internacional multipolar e policêntrica constituiu a principal orientação do discurso de Sergey Lavrov, ministro das Relações Exteriores russo, que afirma a centralidade nas relações internacionais da ONU, símbolo máximo da multipolaridade, e a necessidade de fortalecer a organização, por meio de reforma que permita maior representação dos países em desenvolvimento. Segundo ele, a centralidade da ONU é concebida como compatível com o fortalecimento de entidades menores das quais a Rússia participa, às quais o país atribui grande importância. Além disso, a fala russa denuncia as políticas adotadas pelas potências ocidentais que terminam por relegar à ONU a papel secundário e critica o que percebe como incongruências nas políticas assumidas por aqueles países. O discurso busca enfatizar, ainda, o papel da Rússia como ator indispensável do sistema internacional, ao tratar das contribuições do país à solução de questões que exigem respostas coordenadas e de seu compromisso, enquanto grande potência, com a manutenção da paz.

### **III. Relações bilaterais da Rússia**

#### **a) Relações com os Estados Unidos**

O Conceito da Política Externa afirma interesse na construção de relações mutuamente benéficas com os Estados Unidos (EUA). De acordo com o governo russo, as relações da Rússia com os EUA são baseadas em consciência da responsabilidade especial dos dois Estados pela segurança internacional e estabilidade estratégica e incluíram gestos de prontidão para uma cooperação mutuamente benéfica com base no respeito pelos interesses um do outro. Um componente vital dos esforços bilaterais foi o diálogo estratégico sobre o controle de armas de nucleares e mísseis.

Para mais detalhes, ver seção “Relações Estados Unidos-Rússia”, no tópico sobre os EUA anteriormente neste capítulo.

#### **b) Relações com a China**

Ver subseção “Relações China-Rússia”, no tópico sobre a China posteriormente neste capítulo.

#### **c) Relações com a Índia**

As relações russo-indianas fundamentam-se em um histórico de cooperação que remonta ao período da Guerra Fria. O Tratado de Paz, Amizade e Cooperação de 1971 estabeleceu as bases do relacionamento bilateral entre a então União Soviética (URSS) e a Índia, que, em 1993, é redimensionado com o Tratado de Amizade e Cooperação, que fundamenta as relações Rússia-Índia até hoje. Em 2000, a Declaração sobre a Parceria Estratégica entre a República da Índia e a Federação Russa eleva o patamar do diálogo entre os dois países que, a partir de então, se reúnem anualmente no formato de cúpula. Em 2010, durante visita do então presidente russo Dmitry Medvedev à Índia, as relações russo-indianas adquirem maior importância com o Comunicado Conjunto elevando a Parceria a uma Parceria Privilegiada Especial. Esse entendimento repousa no reconhecimento mútuo de que ambos os países, sob a condição de grandes potências, devem exercer papel ativo na manutenção da paz e da estabilidade mundial. Moscou e Nova Delhi, portanto, tem buscado o incremento da parceria privilegiada especial mediante a aproximação em temas de política, defesa, energia nuclear para fins civis, cooperação no combate ao terrorismo e no espaço exterior e, mais recentemente, no estreitamento dos fluxos econômicos. Por último, outro aspecto histórico relevante na relação entre os dois países em questão é a maneira como a Índia tem adotado suas diretrizes políticas, refletindo o estreitamento ou o distanciamento nas relações entre Rússia e China. Essa abordagem é uma forma de a Índia estabelecer um contrapeso ao impacto que a dinâmica entre Rússia e China possa ter sobre seus próprios interesses estratégicos.

O principal mecanismo de condução da parceria é a Comissão Intergovernamental Índia-Rússia (IRIGC, na sigla em inglês). Na IRIGC, o tratamento dos temas econômicos, científico-tecnológicos e culturais cabe ao vice-primeiro-ministro russo e ao chanceler indiano, enquanto o segmento de cooperação militar cabe aos ministros da Defesa. As cinco principais áreas do relacionamento são: coordenação política; defesa (a Índia é o maior mercado para produtos de defesa russos); energia nuclear para fins civis; cooperação antiterrorismo; e cooperação espacial.



A Rússia e a Índia cooperam em diversos arranjos regionais e multilaterais, como o Fórum RIC, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o BRICS. A Rússia apoia o pleito indiano ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e para o Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês).

Pela primeira vez em vinte anos, em 2020 se cancelou a cúpula bilateral anual, oficialmente em razão da pandemia, embora analistas indiquem que a não realização mesmo que virtual sinaliza afastamento especialmente em relação a movimentos indianos em sua política para o Indo-Pacífico, notadamente o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). Em fevereiro de 2021, o vice-ministro indiano das Relações Exteriores foi a Moscou em sua primeira visita para fora do sul da Ásia desde a eclosão da pandemia. Modi e Putin voltaram a reunir-se em uma cúpula bilateral em 2021, mas o evento não se realizou em 2022 e 2023, já sob o signo da guerra na Ucrânia. Outro fato que merece destaque foi a ausência presencial de Putin na cúpula do G20, na Índia, em 2023, em que pese tenha participado de maneira virtual, assim como o fizera quando da cúpula virtual da OCX, igualmente presidida por Modi.

Embora a Índia seja o maior comprador de armas russas e haja cooperação significativa no setor nuclear com fins civis, a corrente comercial entre os países era modesta até o fim de 2021. Os dois países ocupam posição marginal na lista de prioridades das políticas externas de cada um. O “pivô para o Leste” russo, por exemplo, se concentrou sobretudo na China, e depois se estendeu a Japão, Coreia do Sul, Vietnã e Leste Asiático; a Índia, por sua vez, priorizou seu entorno, diplomacia multilateral e relações com os EUA. No entanto, há planos de aumentar o comércio bilateral com a Rússia por meio do projeto de corredor marítimo Vladivostok-Chennai, o que também permitiria acesso a novas rotas de navegação no Ártico. Há também projetos para a construção do Corredor Internacional de Transporte Norte-Sul, que ligaria Bombai a Moscou, via Irã e Azerbaijão. Visando ao aumento da corrente comercial bilateral, Rússia e Índia possuem, desde 2018, um Diálogo Econômico Estratégico.

Apesar das lembranças da era soviética, em que os países mantinham relação de amizade, a Rússia atual se manteve secundária na política externa indiana. Parte dessa “negligência” se dá pela diferença de prioridades das políticas externas dos dois países, mas também acontece pela presença dominante da China nos cálculos estratégicos de cada país. A aproximação da Rússia com a China impactou no engajamento de Moscou com países com relações difíceis com Pequim, a exemplo da Índia.

Da mesma forma, a aproximação indiana com os EUA criou tensões com Moscou (e também com Pequim); relações indo-americanas mais próximas têm como consequência direta o risco de impelir os russos na direção da China, prejudicando a cooperação russo-indiana em temas de segurança. Para agravar o quadro, a Rússia tem buscado aproximação do Paquistão, considerando que pode ser um parceiro de segurança mais útil, dada a proximidade do regime de Islamabad com o Talibã; exemplo dessa aproximação foram os exercícios militares conjuntos em 2016, os primeiros entre os dois países.

Assim como nas outras relações bilaterais de ambos com a China, também ganha relevo a questão da assimetria. A despeito de seus problemas recentes, a Rússia permanece um ator internacional com muito maior influência do que a Índia. Não há nenhuma área bilateral em que um país seja fundamental para o outro, sobretudo em comparação com os laços de ambos com a China. Mesmo áreas de cooperação conhecidas pela sua força, como o comércio de armas e o setor nuclear civil, podem sofrer a ameaça da presença crescente do Ocidente no mercado indiano, na medida em que Modi busca uma política ativa de diversificação; desde 2016, a Índia concluiu a

compra de aviões de caça franceses e fechou contrato com uma empresa norte-americana para a construção de seis reatores nucleares.

A eclosão da guerra russo-ucraniana não alterou, fundamentalmente, as relações entre Rússia e Índia. Apesar de não apoiar a invasão iniciada por Moscou, Nova Delhi adotou, inicialmente, postura neutra, de abstenção sistemática, com o objetivo de preservar a relação bilateral. O governo indiano absteve-se em diversas votações no CSNU, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e no Conselho de Direitos Humanos (CDH) que condenavam a agressão russa e tem-se recusado a nomear abertamente a Rússia como responsável por instigar a crise na Europa. O posicionamento indiano insere-se no contexto regional de hostilidade ao Paquistão e à China, de forma que manter boas relações com o Estado russo visa a evitar a aproximação de Moscou com Islamabad e Pequim. De forma mais pragmática, o Estado indiano, no contexto de alta de preços de energia, não aderiu aos embargos sobre o petróleo russo impostos pelo Ocidente sem tampouco sofrer punição de seus parceiros ocidentais. Apesar de ter uma postura crítica, os EUA aceitaram rapidamente a postura indiana e retiraram a ameaça de sanções contra a Índia pela compra de gás e de petróleo russos, que aumentaram vertiginosamente após o início da Guerra na Ucrânia. Mais recentemente, no entanto, o país tem articulado posição mais robusta diante do conflito sem, no entanto, responsabilizar a Rússia ou deixar de importar insumos desse país. Mais recentemente, no entanto, o país tem articulado posição mais robusta sem, no entanto, responsabilizar a Rússia ou deixar de importar insumos desse país. Em recente encontro bilateral, no Uzbequistão, em 2022, o primeiro-ministro Narendra Modi afirmou a Vladimir Putin que a “era contemporânea não é uma era de guerra”, manifestação de posicionamento indiana mais clara desde a eclosão do conflito. Essa mudança reflete preocupações acerca dos custos econômicos do conflito e suas consequências para a Índia. Deve-se mencionar, não obstante, que a Rússia, de um fornecedor relativamente marginal, tornou-se a terceira maior fonte de importações de petróleo da Índia desde o início da guerra. O comércio bilateral cresceu mais de 2,5 vezes em 2022, para mais de US\$ 35 bilhões, em especial com o aumento de exportações russas de petróleo no contexto da guerra na Ucrânia. Em meados de 2024, a Índia tornou-se o principal comprador do petróleo russo, superando a China. Além disso, suspeita-se que a Índia esteja comprando petróleo russo a baixos preços, refinando-o e exportando-o para a Europa. As relações russo-indianas, portanto, devem manter-se estáveis em função de outras variáveis de segurança regional contempladas pela Índia, que tende a balizar seu relacionamento conforme necessidades práticas e consequências da guerra no continente europeu sobre o tabuleiro geopolítico em seu entorno.

Ainda, Nova Delhi teme maior aproximação russo-chinesa com consequência do conflito europeu. Atualmente, a política externa indiana adota, em nível sistêmico, uma *realpolitik* que leva em consideração a ascensão chinesa e os benefícios da Índia fazer parte do QUAD, um agrupamento criticado pela Rússia e pela China. Dessa forma, a Índia joga sobre dois tabuleiros, entre a Eurásia e o Indo-Pacífico, de modo que ser um contrapeso à China aos olhos de Washington não exclui a possibilidade de colher as oportunidades oferecidas pelo conflito na Ucrânia, como a compra de gás e petróleo russos a preços mais baixos. Além disso, a Índia aparentemente lucra com a venda de petróleo refinado russo à Europa, burlando as sanções comerciais impostas ao petróleo russo pelos europeus. No campo militar, a Guerra da Ucrânia gerou dúvidas em militares indianos acerca da capacidade russa de respeitar os contratos de armamento e acerca da qualidade da produção russa, após as sanções sobre itens de alta tecnologia. Houve queda nas importações indianas de armamentos da Rússia entre 2012 e 2021, movimento que, em função da Guerra da Ucrânia, pode continuar em favor do aumento das importações provenientes de países ocidentais. Atualmente, o armamento russo representa cerca de dois terços do arsenal indiano.

Há também um cálculo geopolítico: uma Rússia enfraquecida, instrumentalizada pela China, é um cenário pouco favorável para a Índia, pois reforçaria a hegemonia chinesa sobretudo nos agrupamentos multilaterais que excluem os países ocidentais, a exemplo da OCX e do BRICS. Paralelamente, sem abandonar o parceiro histórico, a Índia tem buscado uma maior autonomia em relação à Rússia. Exemplos disso são o cancelamento do encontro bilateral anual entre Modi e Putin, em 2022, após o início da invasão russa à Ucrânia, e o descontentamento indiano com o bloqueio russo e chinês da declaração conjunta dos ministros de Finanças e de Relações Exteriores do G20, em 2023.

Em abril de 2023, houve encontros de altas autoridades dos dois países, inclusive de ministros da Defesa e das Relações Exteriores, à margem de reuniões da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) na Índia. Os dois países frisaram seu relacionamento “único, duradouro e resiliente”. Ambos se comprometeram a fortalecer a parceria na área de defesa, com a Rússia retomando as entregas de armamentos adquiridos pela Índia, interrompidas em razão do conflito na Ucrânia, e ampliar seu relacionamento econômico-comercial.

Em dezembro, o chanceler indiano Jaishankar visitou Moscou, onde se encontrou com seu homólogo Lavrov e com o presidente Putin. Entre os tópicos em discussão estiveram o conflito na Ucrânia e a construção, com assistência russa, da planta nuclear de Kudankulam no sul da Índia. O presidente Putin convidou o premiê Modi a visitar a Rússia. Modi foi à Rússia em julho de 2024, em sua primeira visita ao exterior em seu terceiro mandato. A principal preocupação de Modi era conter a aproximação entre Moscou e Pequim. Em agosto, Modi realizou uma visita à Ucrânia.

#### d) Relações com o Japão

Ver subseção “Relações Japão-Rússia”, no tópico sobre o Japão posteriormente neste capítulo.

#### e) Relações com o Oriente Médio

##### i. Visão geral

Sendo uma região vizinha à Rússia, o Oriente Médio possui grande importância geopolítica e securitária para o país eurasiático. Embora a Rússia tenha exercido papel relevante como potência estrangeira durante os períodos imperial e soviético, os anos seguintes à queda da URSS levaram a uma ausência russa na região. A Rússia não tinha recursos para manter presença significativa do Oriente Médio durante o governo de Boris Yeltsin, cujo foco foi a reestruturação das prioridades do país durante os anos 1990, período de maior hegemonia dos EUA. Mesmo com a ascensão de Putin, o país deixou inicialmente de exercer papel relevante em eventos importantes para a região, como a Segunda Guerra do Golfo, a Primavera Árabe e a campanha da OTAN na Líbia.

Apenas em 2014 Moscou demonstrou efetivamente a capacidade de exercer uma política externa mais ambiciosa, com pretensão de retorno à posição de potência global, cujo marco foi a anexação da Crimeia em meio à crise na Ucrânia, o que levou ao colapso das relações do país com o Ocidente. No ano seguinte, Putin utilizou-se da guerra civil síria como porta de entrada para o Oriente Médio. A intervenção em favor do governo de Bashar al-Assad simultaneamente permitiu evitar uma troca de regime impulsionada por Washington, como também deu à Rússia suas únicas bases militares fora de países ex-soviéticos.

A partir de 2022, os países do Oriente Médio passaram a figurar como alguns dos parceiros mais relevantes da Rússia após a China.<sup>590</sup> Com o rompimento com o Ocidente, houve um forte crescimento da importância econômica e geopolítica de países como Turquia, Irã e Arábia Saudita. Também por conta do rompimento com Washington e seus aliados, houve a necessidade da substituição do modelo jurídico e cultural adotado após a queda da URSS, sendo países como Arábia Saudita, EAU e Catar exemplos do que se pode entender como uma “modernização autoritária” bem-sucedida, e o Irã exemplo de como contornar sanções impostas pelo Ocidente.

Atualmente, além de fatores geopolíticos, como o acesso a portos no Mediterrâneo oriental e ao mar Vermelho, da coordenação econômica com países produtores de petróleo, e da importante diáspora russa na região, a política externa russa para o Oriente Médio tem destaque na área militar, seja pela presença de bases na Síria, pela utilização de grupos paramilitares na África Setentrional ou pela coordenação militar crescente com o Irã, o que vem ameaçando a capacidade do país de Putin de exercer uma influência mediadora em situações como o conflito em Gaza.

## ii. Objetivos e importância da região

No documento "The Concept of the Foreign Policy of the Federation", divulgado pela Rússia, em março 2023, como um instrumento de explicação de sua estratégia de política externa, o Oriente Médio é relevante tanto para a esfera de segurança internacional, quanto na de cooperação mais ampla com o mundo islâmico. Segundo o documento, na esfera da segurança internacional, caberia a Rússia a proteção dos cristãos na região, uma política que o país tem desde o século XIX, porém, desta vez, vinculada à cooperação contra o terrorismo.

A respeito do mundo islâmico, a Rússia entende ser um eixo importante para uma ordem mundial multipolar, mencionando o interesse na cooperação com os países da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI)<sup>591</sup>, respeitando seus valores sociais, políticos, espirituais e morais. Nesse contexto, o documento de política externa russa estabelece como focos o desenvolvimento de uma cooperação em grande escala com o Irã, o apoio amplo à Síria e a ampliação de parcerias com a Turquia, a Arábia Saudita e outros membros da OCI.

Também é dada prioridade à cooperação em termos de segurança regional, estabelecendo alianças entre Estados e organizações intergovernamentais como a Liga dos Estados Árabes e o Conselho de Cooperação do Golfo, com ênfase na implementação do “Conceito Russo de Segurança Coletiva para o Golfo Pérsico”, um projeto de pacificação da região elaborado pela Rússia, que inclui a liberdade de navegação no estreito de Ormuz, o compromisso com a não proliferação nuclear e o combate ao terrorismo internacional.

Além disso, a Rússia também estabelece como objetivos de cooperação com a OCI a promoção do diálogo e o entendimento inter-religioso, bem como a normalização das relações entre os países da organização, especialmente no que diz respeito à Síria e seu entorno, e o Irã e os países árabes, com ênfase na busca para uma solução adequada e definitiva para o conflito entre Israel e Palestina.

Por fim, a Rússia também insere os países da OCI em sua estratégia mais ampla de uma “Grande Parceria Eurasiática”, uma aliança entre a Rússia, o mundo islâmico, a China e o Sul Global, para fazer frente a atual ordem hegemônica ocidental.

---

<sup>590</sup> Além da China e dos países do Oriente Médio, também deve ser lembrada a importância das repúblicas ex-soviéticas como entorno estratégico e área de influência tradicional da Rússia.

<sup>591</sup> A OCI é uma organização internacional que engloba 57 países, sendo 48 deles de maioria muçulmana. Sua sede é em Riade, Arábia Saudita, e a Rússia é membro observador.

No que tange aos benefícios que podem ser obtidos pela Rússia com uma política externa mais voltada para o Oriente Médio, destacam-se uma série de ganhos de ordem prática e ideológica, aliados a um baixo custo econômico e humano. A intervenção na Síria, por exemplo, oferece oportunidades de treinamento e de teste de armamentos que compensam seu custo econômico, e as baixas são principalmente de mercenários, poupando o exército russo. Em termos de ganhos práticos, a presença russa no Oriente Médio permite ao país mitigar os efeitos do isolamento econômico imposto pelo Ocidente, cooperar com outros grandes produtores de petróleo para manipulação dos preços do produto, mobilizar cooperação militar, além de ser um espaço de competição por influência com a China e os EUA.

A Rússia é importante exportadora de alimentos para o Oriente Médio, particularmente trigo, o que ganha particular relevância ao considerar os problemas da região com insegurança alimentar e a dificuldade em se obter grãos da Ucrânia em razão do conflito russo-ucraniano. Com relação à energia nuclear, a Rússia, responsável por dois terços da exportação mundial para fins civis e militares, atua através da Rosatom<sup>592</sup> no Irã, no Egito, na Jordânia e na Turquia.

Na esfera da segurança e da cooperação militar, a Rússia atua em três pilares: o comércio de armas e a realização de exercícios militares conjuntos; o acesso a bases militares; e o uso de tropas paramilitares.

Com relação ao comércio de armas, já antes do início do conflito na Ucrânia, o Oriente Médio e o Magrebe haviam-se tornado o segundo maior mercado para a venda de armas russas, com destaque para a participação do Egito, da Síria, do Iraque e do Irã, este último também responsável pela exportação de *drones* para uso russo na Ucrânia. Apesar da continuidade da guerra poder futuramente diminuir a quantidade de armamento russo disponível para exportação, a venda de armamentos continua sendo um ponto importante da política russa para o Oriente Médio para o futuro próximo.

Embora atualmente as únicas bases militares russas na região estejam na Síria, o governo de Putin vem investindo na possibilidade de acessar bases e portos na Líbia e no Sudão, garantindo presença no Mediterrâneo oriental e no mar Vermelho. A expansão da presença militar dá-se também por meio do uso de grupos paramilitares como o Grupo Wagner (ou Africa Corps<sup>593</sup>), que, após a morte de Yevgeny Prigozhin, teve vários contratos relativos a segurança, petróleo, mineração e mesmo suas relações com líderes africanos encampados pelo Ministério da Defesa da Rússia. A existência de tropas mercenárias sob controle do governo russo apresenta também uma oportunidade de reaproveitamento de veteranos ociosos após o término da guerra na Ucrânia.<sup>594</sup>

Outro ganho prático, particularmente relativo à cooperação militar, é a cooperação contra o terrorismo. Sendo a Rússia historicamente vulnerável ao terrorismo separatista, particularmente na região da Chechênia, de maioria muçulmana, esse tipo de cooperação internacional traz benefícios imediatos à segurança interna do país.

Em termos de ganhos ideológicos, uma política externa ativa no Oriente Médio traz prestígio ao governo de Putin, no contexto de seu posicionamento de oposição à hegemonia ocidental. Com uma economia em declínio, consequências da COVID-19 e a falta de resolução da

---

<sup>592</sup> A Rosatom é uma empresa estatal russa criada em 2007 responsável pela política de energia nuclear russa, tanto para fins civis quanto para fins militares.

<sup>593</sup> Após a morte de Prigozhin, o grupo passou a adotar o nome Africa Corps para sua atuação no continente. O nome é uma referência à força expedicionária alemã na África, “Afrika Korps” na Segunda Guerra Mundial.

<sup>594</sup> Estima-se que haverá um grande número de veteranos desocupados ao fim do conflito, isso porque em 2024 os gastos russos com defesa superaram, pela primeira vez em décadas, os gastos com seguridade social, sendo a guerra não apenas uma prioridade militar e de política externa, mas também o principal fator impulsionador do crescimento econômico.

guerra da Ucrânia, é importante para a Rússia conseguir tirar o foco dos problemas domésticos do país.

### iii. Relações com o Irã

O Irã é atualmente um dos aliados de maior destaque da Rússia. Além de nutrirem mútua animosidade à hegemonia norte-americana, os países cooperam em diversos setores, desde a compra e a venda de armamentos, a realização de exercícios militares conjuntos, o desenvolvimento de energia nuclear e a busca de influência junto ao Sul Global.<sup>595</sup> O Irã também é um dos poucos países a auxiliar a Rússia diretamente com armas na guerra na Ucrânia.<sup>596</sup> A parceria entre os países pode ser exemplificada pela conclusão das negociações, em janeiro de 2024, de um tratado de cooperação política, econômica e militar, que, quando assinado, deverá ter uma duração de vinte anos.<sup>597</sup> Em outubro de 2024, Putin e Masoud Pezeshkian realizaram seu primeiro encontro bilateral, à margem de uma conferência regional no Turcomenistão.

Na esfera econômica, a Rússia possui grande importância para o Irã, sendo o maior investidor externo no país. Os países possuem um mecanismo de cooperação econômica conjunta, a Comissão Econômica Conjunta Rússia-Irã, no âmbito do qual foram assinados, em 2024, quinze memorandos de entendimento entre o primeiro-ministro russo, Mikhail Mishustin, e o ministro do Petróleo iraniano, Javad Owji. Irã e Rússia também trabalham conjuntamente para contornar as sanções impostas por Washington, buscando a desdolarização do comércio bilateral, alternativas ao sistema SWIFT e a interconexão do sistema bancário. Além disso, o Irã também possui acordo de livre-comércio com a União Econômica Eurasiática, bloco econômico de cinco países ex-soviéticos<sup>598</sup> do qual a Rússia faz parte.

Tem destaque também a cooperação militar entre os países. A guerra na Ucrânia levou à necessidade de Moscou de adquirir mísseis e lançadores, munição e equipamento de proteção, além de veículos não tripulados, sendo o Irã o único país a fornecer diretamente esse tipo de apoio militar à Rússia.<sup>599</sup> O Irã forneceu drones de ataque “Shahed” para a Rússia e, de acordo com autoridades dos EUA, construiu uma fábrica de drones na Rússia. O Irã também teria transferido mísseis balísticos de curto alcance para a Rússia para uso na guerra contra a Ucrânia. Em contrapartida, em 2023, o governo iraniano informou a mídia local de um acordo para a compra de aviões de guerra e helicópteros modernos, substituindo a frota atual de origem estadunidense dos anos 1970. Além do comércio de equipamento e arsenal militar, os países também realizam exercícios militares bilaterais e trilaterais (com a participação da China) desde 2019.

A centralidade de Teerã para política externa russa para o Oriente Médio levou a uma mudança da postura russa diante da questão nuclear iraniana. Embora Moscou continue oficialmente defendendo a não proliferação nuclear na região, desde o início do conflito na Ucrânia, a Rússia passou a proteger o Irã de fiscalizações da AIEA em suas instalações nucleares por meio de sua posição no Conselho de Segurança da ONU. Também há projetos de construção de dois novos reatores nucleares no Irã com tecnologia russa.

---

<sup>595</sup> O Irã passou a integrar o BRICS, reafirmando uma colaboração mais próxima com a Rússia e com o Sul Global.

<sup>596</sup> Embora seu governo negue, a mídia estrangeira relata que a Coreia do Norte também teria fornecido armas à Rússia.

<sup>597</sup> O novo acordo substituirá uma versão anterior assinada em 2001, com prazo de dez anos, que vinha sendo prorrogada desde 2011 e deveria expirar em 2026.

<sup>598</sup> Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão e Rússia.

<sup>599</sup> A venda de armamentos iraniano tornou-se possível graças ao fim do embargo parcial da ONU, em outubro de 2023, embora a União Europeia tenha optado por mantê-lo ativo.

Apesar dos fatores de aproximação, a relação russa com o Irã não é livre de divergências. Enquanto Moscou possui grande preocupação com o terrorismo, Teerã oferece apoio a grupos como o Hezbollah, e às ações dos *houthis* no mar Vermelho, que chegaram a atingir navios com carregamento de petróleo russo antes do grupo anunciar, em março de 2024, que não mais atacaria os navios russos e chineses.<sup>600</sup> O Irã também possui rivalidades explícitas na região, dificultando o papel mediador da Rússia perante questões como a guerra em Gaza.

#### iv. Relações com a Turquia

A relação da Rússia com a Turquia é marcada pela ambiguidade do país de Erdogan, que é um parceiro importante de Moscou, ao mesmo tempo que faz parte da OTAN, sendo também estrategicamente importante por sua posição geográfica em relação ao mar Negro. Além de um histórico de posições conflitantes diante da operação da OTAN na Líbia em 2011, na disputa entre Azerbaijão e Armênia por Nagorno-Karabakh e algumas discordâncias na Síria<sup>601</sup>, Ancara também se posiciona contrariamente à Rússia com relação à guerra na Ucrânia, tendo rejeitado a anexação da Crimeia e oferecido apoio econômico e militar a Kiev, inclusive no tocante à exportação de grãos.

Apesar das discordâncias, a Turquia não impôs sanções significativas a Moscou<sup>602</sup>, e sua relação comercial praticamente duplicou em 2022, tendo o país se tornado o segundo mais importante parceiro comercial da Rússia, atrás apenas da China, com destaque para os setores de transporte aéreo e o fornecimento de bens de alta tecnologia como semicondutores e componentes usados da indústria bélica de Moscou.

Na esfera econômica, o principal destaque é o setor de energia. A Turquia é o terceiro maior comprador de petróleo russo, importação que cresceu ainda mais em 2024, em razão de um acordo entre a petroleira russa Lukoil e a refinaria STAR da Turquia. A venda de petróleo cru para a Turquia permite o acesso russo indireto ao mercado energético europeu, para onde o petróleo refinado por Ancara é exportado.

O mesmo ocorre com o gás natural, que a Turquia adquire da Rússia e revende à Europa após misturar com gás de outras fontes. Com o fim do acordo de trânsito da russa Gazprom na Ucrânia em 2024, o gasoduto turco TurkStream passa a ser o único que dá acesso à Europa.

Também vem ganhando importância a questão da energia nuclear, com o acordo firmado em 2019 para construir a usina nuclear de Akkuyu, um dos maiores acordos do mundo sobre energia nuclear. Além de prever a construção de quatro reatores nucleares, não apenas a construção e a operação serão de responsabilidade de Moscou, como também todos os riscos financeiros e operacionais associados, removendo muitas das dificuldades técnicas e regulatórias que a Turquia teria como um novo país nuclearizado. O acordo nuclear visa também afastar Ancara do Ocidente, aproveitando-se da postura de barganha de Erdogan.

---

<sup>600</sup> A Rússia defende a livre navegação da região, embora tenha, assim como a China, sido contrária às ações ocidentais em resposta aos *houthis*.

<sup>601</sup> Em 2015, a Turquia abateu um avião militar russo próximo à fronteira com a Síria, gerando tensões entre Moscou e Ancara.

<sup>602</sup> Embora tenha aceitado impor sanções secundárias, como o corte de relações com bancos russos.

#### v. Relações com a Arábia Saudita e o golfo Pérsico

No cerne da relação de Moscou com os países do golfo Pérsico estão o preço do barril de petróleo e a tentativa da Rússia de se tornar uma alternativa aos EUA, principalmente no que se refere à política de segurança. A Rússia possui um Diálogo Estratégico com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)<sup>603</sup> desde 2011, sendo a Arábia Saudita e os EAU os países de maior relevância para a Rússia no âmbito do grupo, respectivamente em razão da coordenação bilateral dos preços do petróleo, no contexto da OPEP+, e do crescente fluxo de comércio.

O comércio com os EAU cresceu cerca de 68% em 2022, chegando ao patamar de 9 bilhões de dólares. O país é central para o acesso russo ao mercado de microprocessadores de alta tecnologia e importante destino de cidadãos russos em viagem ao exterior. No final de 2023, Putin visitou a Arábia Saudita e os EAU, chegando a declarar que este último era o parceiro comercial mais importante no Oriente Médio.

Com relação à Arábia Saudita, além das contínuas negociações a respeito da produção petrolífera no âmbito da OPEP+, os países possuem um longo histórico de cooperação, incluindo a cooperação científica e aeroespacial, com o lançamento de satélites sauditas através de bases aéreas russas. Em 2023, a Arábia Saudita foi convidada para o BRICS, em um movimento de aproximação com a Rússia e o Irã, o que tende fortalecer a relação entre Riade e Moscou.

A postura dos países do CCG com relação à influência russa no Oriente Médio foi inicialmente negativa à época do início da intervenção na Síria, tendo os países se manifestado contrariamente à interferência russa até 2016. A partir de 2017, entretanto, em um movimento de afastamento em relação aos EUA, passaram a apoiar a iniciativa de Moscou. Atualmente, diante da guerra na Ucrânia, apenas o Kuwait e o Catar condenaram a invasão russa de imediato e, mesmo tendo os outros países votado a favor de resolução da Assembleia Geral da ONU contra a guerra em 2022, se abstiveram no mês seguinte de votar em resolução do Conselho de Direitos Humanos condenando a ação da Rússia.

#### vi. Relações com Israel e Palestina

Desde o início do governo Putin, a Rússia manteve uma relação próxima a Israel, tendo Moscou se posicionado como mediadora dos interesses de Israel, Arábia Saudita e Irã, inclusive a partir de sua posição na Síria. Mesmo diante da guerra na Ucrânia, as relações entre Moscou e Tel Aviv se mantiveram inabaladas, tendo Israel se tornado o maior importador de vodka russa após as sanções do Ocidente e empresas russas expandido suas operações no país levantino. Israel também permitiu que cidadãos russos alvos de sanções pudessem utilizar passaporte israelense para obter vistos de viagem à Europa.

Com a guerra entre Israel e o Hamas em Gaza, entretanto, as relações entre os dois países atingiram um ponto baixo. Sendo a Rússia cada vez mais dependente de sua cooperação militar com o Irã, Moscou passou a adotar uma postura abertamente crítica a Tel Aviv, ainda que não tenham rompido relações. Utilizando-se de sua postura antiocidental e buscando se posicionar como uma liderança global, Putin acusa Israel de ser uma potência ocupante e promove conversas entre o Hamas e outras lideranças palestinas em prol de uma união política que torne viável a criação de um Estado palestino. Apesar da posição favorável aos palestinos, Moscou não oferece

---

<sup>603</sup> O Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) é composto por Bahrein, Kuwait, Omã, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. A sétima reunião do Diálogo Estratégico foi realizada em setembro de 2024, em Riade.



armas ou apoio concreto a inimigos de Israel, o que também seria difícil para o Kremlin em razão da já custosa guerra na Ucrânia.

#### vii. Relações com a Organização para a Cooperação Islâmica

A Rússia busca, por meio de suas relações com a OCI, que inclui tanto o Irã e a Turquia quanto os países do Golfo, projetar-se como um país plurirreligioso e relevante para o mundo islâmico, inserindo o relacionamento com a organização como parte de sua estratégia de ganhar influência junto ao Sul Global. O Kremlin tem como principal instrumento de cooperação com a OCI o Fórum de Kazan<sup>604</sup>, criado em 2009 como plataforma de cooperação econômica, mas que engloba também temas culturais e sociais. A escolha do local é simbólica para a tentativa russa de se colocar como um país plurirreligioso com afinidades com os países muçulmanos, dada a importância de Kazan como capital da República do Tataristão, onde russos convivem com a população tradicionalmente muçulmana originária da região, os tártaros (ou tártaros).

Na edição de 2024 do fórum, realizada entre 14 e 19 de maio, com participantes de mais de oitenta nacionalidades, Putin manifestou apreço à “política externa independente” e ao apoio dos países do mundo islâmico a uma ordem mundial multipolar. Foram realizadas reuniões para o adensamento da relação econômica e discussões a respeito de projetos cooperação em infraestrutura entre países do Oriente Médio e entorno, como a construção estradas do Turcomenistão para o Cazaquistão e o Irã. Assim como em edições anteriores, o evento também deu grande importância à expansão do comércio de produtos *halal*<sup>605</sup> entre os participantes.

#### viii. Limites e dificuldades

A atuação russa no Oriente Médio, embora de grande importância, apresenta alguns limites claros. Moscou não possui o mesmo poderio econômico que a China, maior parceira comercial de boa parte dos países da região e principal consumidor de petróleo do golfo Pérsico; em relação ao Ocidente, a Rússia não dispõe do mesmo *soft power*, mesmo com uma importante diáspora russa na região, e também não é vista como um aliado do mesmo nível dos EUA no que diz respeito à cooperação militar. A mesma capacidade de mediar e atuar em favor de países rivais também tem limites na medida em que a Rússia pode ser obrigada a tomar lados, como no caso da guerra em Gaza, que levou a Rússia a abrir mão das boas relações com Israel em prol de sua aliança com o Irã.

#### f) Relações com a África

Ver subseção específica sobre a Rússia na seção sobre potências não tradicionais na África no tópico sobre África deste capítulo.

#### g) Relações com a América Latina

As relações contemporâneas da América Latina com a Rússia passaram por uma inflexão, após a ascensão de Putin. Se, nos anos 1990, o subcontinente latino-americano recebeu pouca atenção do governo Iéltsin, por ser percebido como uma região distante dos interesses estratégicos

---

<sup>604</sup> Também conhecido pelo nome “Russia-Islamic World: KazanForum”.

<sup>605</sup> Produtos *halal* são aqueles produzidos em consonância com a tradição muçulmana.

mais imediatos da Rússia, a partir dos anos 2000, o governo russo passou a identificá-la como um espaço para projeção de seu poder e reconstrução de sua influência internacional.

Essa aproximação não é inédita; mas suas causas e os meios pelos quais ela se dá diferem de experiências anteriores, como a parceria da URSS com Cuba, nos anos 1960, para instalar mísseis nucleares na ilha, que serviu de contraponto ao sistema defensivo da OTAN que os EUA organizaram na Turquia, e divulgação do sistema comunista, no hemisfério americano, como uma alternativa viável ao capitalismo estadunidense para enfrentar o subdesenvolvimento.

Atualmente, a importância principal da América Latina para a Rússia é sua proximidade geográfica dos EUA, condição que confere a este subcontinente relevância geopolítica imediata para o governo estadunidense. Assim, a partir dos anos 2000, a Rússia começou a aprofundar sua cooperação com a região em diversas frentes, como defesa, comércio, investimentos e cultura. Esse processo ganhou impulso após o envolvimento dos EUA nos assuntos internos da Geórgia e da Ucrânia, antigas repúblicas soviéticas que, historicamente, integravam a área de influência de Moscou.

Segundo uma perspectiva ocidental, a atuação da Rússia em face dos países da região se dá em três sentidos. Primeiro, pela aproximação junto a regimes autocráticos, que, pela identificação às características do governo russo e a obtenção de vantagens econômicas (empréstimos, investimentos, perdões de dívidas) e políticas (como o apoio a Maduro, em face de Guaidó, na Venezuela) viabiliza, por exemplo, um apoio constante à Rússia em foros internacionais, em episódios como a invasão da Ucrânia, que foi objeto de resoluções da AGNU, do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e da OEA. Essa estratégia é particularmente clara em relação a Venezuela, Nicarágua e Cuba, os três aliados mais estáveis do governo de Moscou na América Latina, regimes que compartilham a marca de uma competição política doméstica bastante limitada e percebem na Rússia uma aliada política e econômica.

A Venezuela, especificamente, em um quadro de agudização das rivalidades sistêmicas entre EUA e Rússia, passou a ser identificada como um centro irradiador de instabilidade na América Latina, a exemplo de Cuba, durante a Guerra Fria. De um lado, sob liderança do presidente Trump, os EUA passaram a apoiar Juan Guaidó, presidente da Assembleia Legislativa venezuelana e membro da oposição ao regime de Nicolás Maduro, como legítimo representante da Venezuela, sendo seguido por diversos países. De outro, a Rússia, acompanhada pela China, pelo Irã e outras nações, não apenas seguiu defendendo a legitimidade de Maduro como o apoiou com armas, aviões bombardeiros, soldados e serviços de segurança privados ligados ao Grupo Wagner. Em encontro entre Putin e Maduro à margem da Cúpula do BRICS, em Kazan, em outubro, de 2024, o mandatário russo afirmou que apoia os esforços da Venezuela para se juntar ao agrupamento e que aprecia que o país sul-americano “compartilhe suas visões sobre a situação internacional atual”, tendo destacado, ainda, que o país é “um dos principais e mais confiáveis parceiros da América Latina”.

Segundo, a Rússia se vale de seus parceiros na América Latina para difundir ideias iliberais (nacionalismo, protecionismo, personalismo), em contraposição aos valores do liberalismo democrático dos EUA. Nesse sentido, a insatisfação popular com uma suposta postura imperialista dos EUA, que pode ser percebida em iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), é alimentada pelos russos por narrativas que se apoiam nos princípios da soberania, da não intervenção e da contenção da hegemonia de Washington. Seja por meio de canais de televisão ou instituições como os Centros de Ciência e Cultura – que trabalham junto às embaixadas russas no Brasil, na Venezuela, em Cuba, na Nicarágua e no México – e os Institutos

Pushkin, Putin projeta os valores russos na América Latina apresentando-os como alternativos àqueles dos EUA.

Terceiro, a Rússia, em parceria com regimes autoritários da América Latina e de outras regiões, manipula informações, sobretudo no ambiente virtual, para abalar a reputação e a confiabilidade de instituições identificadas ao liberalismo, como a imprensa tradicional e o próprio regime democrático, em uma manifestação do chamado *sharp power*.

A presença russa na América Latina ocorre, sobretudo, nas áreas de defesa, ciência e investimentos. A Argentina, por exemplo, adquiriu helicópteros e recebe assistência em seu programa antártico. O Peru adquiriu tanques e helicópteros. O Brasil possui helicópteros e mísseis antiaéreos russos. Na área de energia, Argentina, Cuba e Equador adquiriram turbinas russas para termelétricas; há um projeto na Bolívia (*El Alto*) para produção de energia nuclear; e a PDVSA, a estatal venezuelana de petróleo e gás, recebeu aportes de capital russo. No campo dos transportes, a Rússia coopera com Cuba para implantar ferrovias e rodovias. No âmbito da saúde, a aquisição da Sputnik, contra a COVID-19, por países como Argentina, abriu uma potencial frente de parcerias no campo farmacêutico.

Em que pese o Conceito da Política Externa Russa (2016 e 2023) indicar a América Latina como uma região importante aos interesses russos, além de haver com os países da região mecanismos de diálogo, como é o caso do Brasil, que alçou suas relações ao nível de parceria estratégica em 2002, e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), com a qual estabeleceu Mecanismo Permanente de Diálogo Político em 2015<sup>606</sup>, diversos fatores dificultam o adensamento da relação entre as regiões. Do ponto de vista estrutural, a presença da China como um parceiro mais competitivo, sofisticado tecnologicamente e com mais recursos, como mostra o fato de que se tornou, em poucos anos, o principal ou segundo parceiro comercial da grande maioria dos países latino-americanos, mostra-se um limitador às pretensões russas. A isso se soma a baixa complementaridade das pautas econômicas, em que, dos dois lados, prevalece a exportação de *commodities*. Como resultado, enquanto os EUA respondem por 37% da corrente de comércio da região, a China, por 15% e a UE, por 12%, a Rússia responde por apenas 0,7%.

Na versão de 2023 do Conceito de Política Externa, à América Latina é conferida uma posição de maior proeminência comparativamente à sua menção na edição de 2016 do documento. A Rússia tem manifestado uma intenção deliberada de priorizar o fortalecimento da cooperação militar e tecnológica com as nações latino-americanas, posicionando-se como um contrapeso às influências exercidas pelos EUA e seus aliados na região.

O documento de 2023 distingue particularmente o interesse russo em intensificar os laços de amizade com nações-chave como Brasil, Cuba, Nicarágua e Venezuela. Além disso, reconhece explicitamente os principais blocos de integração latino-americana, nomeadamente a CELAC, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), a ALBA e a Comunidade do Caribe (CARICOM). Em contraste, o documento de 2016 adotava uma abordagem mais genérica, limitando-se a destacar o interesse na consolidação de laços com a América Latina, com ênfase particular na colaboração dentro de fóruns internacionais, e fazia menção aos blocos de integração sem aprofundar o compromisso ou estratégias específicas.

Do ponto de vista conjuntural, a agressiva política de sanções adotadas pelos EUA e pela UE em face da Rússia representam um grande obstáculo para a ampliação e diversificação da pauta comercial e a atração de investimentos. A isso se soma o próprio esforço de guerra, na Ucrânia,

---

<sup>606</sup> A Rússia mantinha diálogo político com o Grupo do Rio, antecessor da CELAC, ao menos desde 2003. Entretanto, desde a eclosão do conflito com a Ucrânia, a CELAC, por falta de consenso entre seus integrantes, deixou de referir-se à Rússia como um parceiro extrarregional.

que exige da Rússia uma grande alocação de recursos financeiros e humanos, além de exigir do governo uma atuação mais concentrada no entorno imediato russo. Ao mesmo tempo, a falta de resolutividade dos EUA para fazer frente à presença da China na América Latina, bem como a complexidade da tomada de decisão no que se refere à temática da ajuda financeira internacional, no âmbito do sistema político estadunidense (aval do Congresso) e da aquisição de materiais de defesa (em face das limitações da Seção 333 do Código de Leis dos EUA), podem contribuir, nos próximos anos, para que a Rússia consiga atuar em nichos, onde a China ainda não manifestou interesse, e os EUA tenham dificuldade para atuar.

Em abril de 2023, às vésperas de viagem para a região, o chanceler Sergey Lavrov publicou artigo na imprensa em que rechaça a imposição de ordem unipolar pelos países do “Ocidente histórico”, afirma que Alemanha e França enganaram a Rússia e a comunidade internacional, utilizando-se dos acordos de Minsk apenas para dar tempo à militarização da Ucrânia e agradece “nossos amigos latino-americanos” por não aderirem às sanções ocidentais contra a Rússia. Lavrov afirma que a América Latina e o Caribe ocupam posição prioritária na política externa russa e que a cooperação com a região é feita em bases desideologizadas, de solidariedade e consideração mútua de interesses. Manifesta abertura para expandir as relações com a CELAC. Menciona a existência de espaço de viagens livre de vistos entre a Rússia e 27 países da região, incluindo toda a América do Sul. Entre outras áreas de cooperação, menciona comércio, em especial de grãos e fertilizantes, segurança pública e combate a desastres naturais. Há também defesa do fortalecimento do BRICS, da OCX e do Grupo de Amigos em Defesa da Carta das Nações Unidas, formado por aliados russos na ONU, como Bolívia, China, Coreia do Norte, Cuba, Eritreia, Irã, Nicarágua, Palestina e Síria.

Em fevereiro de 2024, Sergey Lavrov veio ao Brasil, para a reunião de chanceleres do G20. Antes, o diplomata russo visitou Cuba e Venezuela. Em Havana, Lavrov encontrou-se com seu homólogo cubano, ocasião em que disse que o país caribenho tem demonstrado “interesse contínuo e até crescente” em colaborar com o BRICS. O chanceler russo também criticou o embargo norte-americano a Cuba e exigiu que a ilha fosse retirada da lista unilateral elaborada por Washington de países supostos patrocinadores do terrorismo. Ademais, Lavrov ressaltou o interesse de seu país em promover laços com organizações de integração como a CELAC, a ALBA e a CARICOM. Em Caracas, Lavrov reuniu-se com Nicolás Maduro, ocasião em que foi assinado um memorando de entendimento sobre “cooperação para neutralizar medidas coercitivas unilaterais”.

Em junho de 2024, o presidente Lula recebeu telefonema do presidente Putin, que expressou sua solidariedade às vítimas das enchentes no Rio Grande do Sul. Lula aproveitou a ligação para reiterar a defesa de negociações de paz entre Rússia e Ucrânia, fazendo referência à proposta conjunta do Brasil e da China, divulgada no mês anterior, para uma resolução política pacífica da guerra. O presidente brasileiro também mencionou a reforma do sistema de governança global, um dos temas da próxima reunião do G20 em novembro de 2024, no Brasil. Ainda em junho, a Rússia enviou um submarino e três outras embarcações, entre elas uma fragata lança-mísseis, ao porto de Havana para exercícios militares. A operação acontece em contexto de tensões crescentes entre a Rússia e os EUA, após a decisão do presidente Joe Biden de autorizar a Ucrânia a utilizar armas americanas para atacar bases na Rússia de onde saem os ataques contra a cidade ucraniana de Kharkiv. Os EUA informaram que vão monitorar os exercícios em Cuba e que não consideram a presença militar russa na ilha uma ameaça. O governo cubano declarou que os navios não carregam armas nucleares e não representam uma ameaça regional.

## IV. Espaço pós-soviético desde 1991

### a) Linhas gerais da política externa da Rússia para o espaço pós-soviético

Influenciam a postura da Rússia diante do espaço pós-soviético a concepção do “Neo-Eurasianismo” de Aleksandr Dugin, calcado em elementos históricos, culturais, religiosos (ou espirituais e ideacionais) e raciais (ou civilizacionais), como reação ao processo de globalização, ao capitalismo liberal e materialista e ao Ocidente, assim como a ideia de que existe um “mundo russo”, uma comunidade sociocultural transfronteiriça e supraétnica russa, expressa, em termos de *soft power*, na criação da *Russkiy Mir Foundation* e da *Rossotroudnichestvo* (Agência Federal para a Comunidade dos Estados Independentes – CEI), na utilização de meios de comunicação como RT e Sputnik ou em iniciativas conjuntas desenvolvidas pelo governo Putin e pela Igreja Ortodoxa Russa.

Se o conceitual proposto por Dugin encontra apoio junto a correntes nacionalistas russas, no meio político, o pensamento de Sergey Karaganov, cientista político e assessor de Yeltsin e Putin, é associado às linhas de ação de Putin para o entorno regional. A Doutrina Karaganov, nesse sentido, sustenta-se na tese de que o Estado russo deve apoiar os direitos humanos de grupos étnicos russos que, após o fim da União Soviética (URSS), se tornaram minorias em países do entorno próximo. Seria responsabilidade da Rússia manter os vínculos com essas populações a fim de garantir a manutenção da influência russa sobre esses territórios. Esse contingente populacional, dessa forma, é percebido com espécie de “ativo político” de Moscou, na medida em que manter os vínculos socioeconômicos com a diáspora russa abriria caminho para o controle político desses países. Consequentemente, medidas percebidas como restritivas à autonomia de grupos étnicos russos no espaço pós-soviético são interpretadas como agressão à identidade russa, que deve ser defendida. Assim, ainda que o pensamento de Dugin seja discutido por membros da *intelligentsia* russa, a Doutrina Karaganov reflete em termos mais práticos a política externa russa a partir de 2012, especialmente, nos episódios envolvendo a anexação da Crimeia e, mais recentemente, na invasão da Ucrânia<sup>607</sup>.

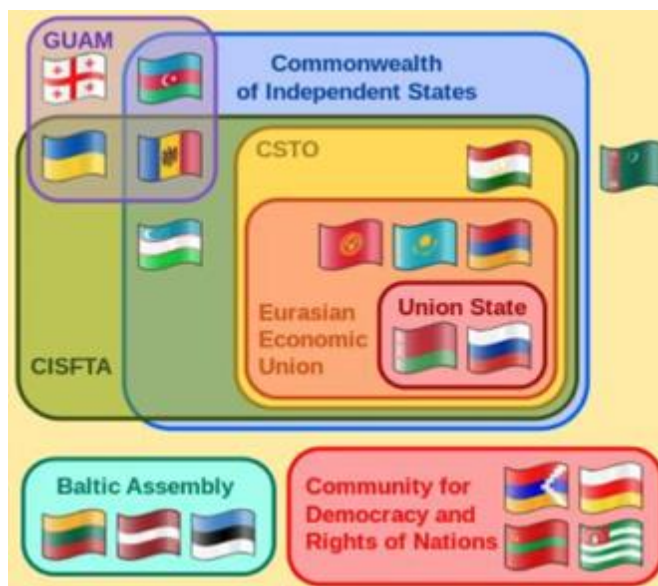
Dentro do espaço pós-soviético, a Rússia busca, entre outros objetivos: proteger os russos étnicos que vivem fora do país e sustentar hegemonia geopolítica na região. Com relação à proteção dos russos étnicos, trata-se de securitização do tema, diante de estimativas russas de mais de 25 milhões de russos étnicos em países fronteiriços, sobretudo na Ucrânia, no norte do Cazaquistão, em Belarus, no Uzbequistão e nos países do Báltico, inclusive por meio de formas de atuação mais ostensivas, em caráter oficial ou não oficial, na defesa dos interesses dessas comunidades russas étnicas, como concessão de cidadania. A tentativa russa de sustentar hegemonia geopolítica na região explica a presença do país em disputas territoriais, além da implementação de bases militares e da atuação de missões de paz russas. Entre as ameaças concebidas pela Rússia, estão a percepção de avanço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste, o apoio do Ocidente às chamadas “revoluções coloridas”, a instabilidade na Ásia Central, sobretudo no Afeganistão, além do crime organizado, do terrorismo e de separatismos.

Desde o colapso da URSS, organizações regionais multiplicaram-se no espaço deixado pelo antigo colosso comunista. A Rússia, em particular, tem-se dedicado à criação de mecanismos

---

<sup>607</sup> Karaganov já preconizava a possibilidade de um conflito aberto com a Ucrânia em 2019. Segundo o cientista político, o país vinha *de facto* sendo integrado à OTAN desde o conflito russo-georgiano de 2008 ao estreitar a integração militar com a organização.

que a permitam sustentar sua influência no espaço pós-soviético, tido como parte dos interesses vitais do país; impedir ou gerir a penetração de potências estrangeiras; e manter sob controle forças centrífugas. Nesse sentido, tem patrocinado um conjunto de iniciativas políticas, econômicas e de defesa, que solidifiquem os laços que a ligam a países da região.



Fonte: Wikipedia

#### b) Revoluções coloridas

Conjunto de eventos de grande impacto político no espaço pós-soviético foram as chamadas “Revoluções Coloridas”. O termo foi cunhado pelos meios de comunicação com referência a vários movimentos contra governos na esteira dos processos de dissolução da Iugoslávia e, sobretudo, da URSS. Os exemplos mais conhecidos no espaço pós-soviético são a Revolução Rosa (ou das Rosas, Geórgia, 2003), que levou à deposição do governo de Eduard Sheverdnadze, e a Revolução Laranja (Ucrânia, 2004), que fez com que os resultados eleitorais daquele ano fossem anulados e o pleito repetido. Em 2005, o Quirguistão foi palco da Revolução das Tulipas, de caráter mais violento, mas mais fragmentado, e, em 2010, a Revolução dos Melões causou a saída do presidente Kurmanbek Bakiyev. Houve na Armênia, em 2018, a Revolução de Veludo, contra a mudança de regras relativas a limites de mandato das chefias de Estado e de Governo, que causou a desistência do primeiro-ministro nomeado e à eleição pelo Parlamento de político da oposição. Alguns casos particulares serão discutidos nas seções seguintes deste tópico.

## V. Ucrânia

### a) Breve história da Ucrânia

A história recente da Ucrânia é marcada por crises institucionais frequentes e por dificuldades econômicas sistêmicas. Além disso, o país é dividido em linhas étnicas, culturais, linguísticas e econômicas (o rio Dnipro constitui, grosso modo, a linha divisória); e em grupos favoráveis à integração com a Europa e à manutenção dos históricos vínculos com a Rússia, destacando que a referida divisão não ocorreu de modo absolutamente impermeável.

Os conflitos no território ucraniano remontam a meados do século XIII quando as invasões tártaras destruíram a Rus de Kiev<sup>608</sup>, empurrando mais para o norte o que restava dos principados eslavos. O espaço conhecido atualmente como Ucrânia tornou-se, desde então, uma zona de fronteira e de disputa. Parcialmente dominado por lituanos e por polacos, entre os séculos XIV e XVI, e conquistado pelos cossacos, no século XVII, a maior parte do espaço ucraniano seria depois integrado ao emergente Império Russo. A região a oeste do rio Dnipro manteve-se na posse dos polacos, sendo depois, com a segunda partilha da Polônia, no final do século XVIII, dividida entre a Rússia e a Áustria.

O conceito de uma Ucrânia como entidade política autônoma surge, pela primeira vez, no início do século XX. No contexto da Revolução Russa de 1917, da guerra civil, do colapso do império e da tomada do poder pelos bolcheviques, os ucranianos, ainda no ano de 1917, constituíram a República Popular da Ucrânia. No entanto, o novo Estado não possuía uma base popular ou uma cidadania consolidada. Somado a isso, à época, a Ucrânia possuía inúmeros partidos políticos em conflitos entre si, um exército em luta pelo poder, rebeliões camponesas e a fome, o que levou o país ao caos político e social. Consequentemente, os bolcheviques acabaram por se impor e restabelecer o controle central.

Após a tomada do poder pelos bolcheviques, o primeiro Congresso dos Sovietes da Ucrânia proclamou o domínio sobre as regiões mais a leste da Ucrânia, com sede em Kharkiv (ou Carcóvia). Por outro lado, a Rada (parlamento) aliou-se às tropas austro-alemãs que invadiram o país, na primavera de 1918. Pelo Tratado de Brest-Litovski, assinado no início de 1918, a União Soviética (URSS) abriu mão de exercer soberania sobre grande parte do território ucraniano, mas esse tratado foi anulado com a derrota dos impérios centrais, ao final da Primeira Guerra Mundial, e o território passou a ser disputado na Guerra Polaco-Soviética. Até 1920, a Ucrânia foi o campo de batalha da guerra entre o governo soviético e seus inimigos internos e externos. Com o fracasso polonês na Ofensiva de Kiev (1920), ato final desse conflito, em março de 1921, foi celebrada a Paz de Riga, entre a Polônia e os bolcheviques, o que voltou a dividir a Ucrânia: a porção ocidental foi incorporada à nova Segunda República Polonesa, e a parte maior, no centro e no leste, transformou-se na República Socialista Soviética Ucraniana, posteriormente unida à URSS, quando esta foi criada, em dezembro de 1922.

O período soviético foi marcado pelo desenvolvimento, pela industrialização, pela urbanização, bem como pelo surgimento de uma classe política ucraniana e de uma estrutura burocrática e administrativa e pelo *Holodomor*. A industrialização soviética teve início na Ucrânia

---

<sup>608</sup> A Rus de Kiev foi uma confederação de tribos eslavas orientais e fino-úgricas do Leste Europeu dos séculos IX ao XIII, sob o comando da dinastia dos ruríquidas. Belarus, Ucrânia e Rússia reivindicam a Rus de Kiev como seu ancestral cultural. Em sua maior extensão, em meados do século XI, o Estado estendia-se do mar Báltico, no norte, ao mar Negro, no sul, e das cabeceiras do Vístula, no oeste, à península de Taman, no leste, unindo a maioria das tribos eslavas do leste.

a partir do final dos anos 1920, o que levou a produção industrial do país a quadruplicar nos anos 1930. O processo impôs um custo elevado ao campesinato, demograficamente a espinha dorsal da nação ucraniana. Para atender a necessidade de maiores suprimentos de alimentos e para financiar a industrialização, Stalin estabeleceu um programa de coletivização da agricultura pelo qual o Estado combinava as terras e rebanhos dos camponeses em fazendas coletivas. O processo era garantido pela atuação dos militares e da polícia soviética (OGPU, na sigla transliterada do russo), e os que resistiam eram presos e deportados. O domínio soviético teve efeitos devastadores para os ucranianos. Os camponeses viam-se obrigados a lidar com os efeitos da coletivização sobre a produtividade agrícola e as exigências de quotas de produção ampliadas. Tendo em conta que os integrantes das fazendas coletivas não estavam autorizados a receber grãos até completarem as suas impossíveis quotas de produção, a fome tornou-se generalizada. Este processo histórico, conhecido como *Holodomor*<sup>609</sup>, levou milhões de pessoas a morrer de fome.

Nas regiões ocidentais da Galícia e da Volínia, a invasão de Hitler à URSS, em 1941, foi vista como uma oportunidade pelas alas mais radicais de movimentos, como a Organização dos Nacionalistas Ucranianos (OUN-B, na sigla transliterada do ucraniano), liderada por Stepan Bandera, que entrou na guerra ao lado dos alemães e apoiou as campanhas de limpeza étnica.

Em 26 abril de 1986, ocorreu o acidente nuclear de Chernobil, a 130 km ao norte de Kiev, considerado o mais grave acidente nuclear da história mundial, que afetou fortemente cerca de 600 mil habitantes. Até 1993, a causa de pelo menos sete mil mortes era atribuída às elevadas doses de radiação recebida, além disso 135 mil pessoas foram evacuadas. O reator foi revestido com uma camada de concreto de vários metros de espessura, formando uma estrutura apelidada de “sarcófago”. A nuvem radioativa de Chernobil afetou a Ucrânia, Belarus, a Rússia, a Polônia e partes da Suécia e da Finlândia.

No final do século XX, após os nacionalistas ucranianos tentarem, sem sucesso, por duas vezes construir o seu próprio Estado, entre 1917 e 1921 e entre 1941 e 1945, eles alcançam o seu objetivo na terceira tentativa, em 1991. O processo foi, em grande medida, um produto da *perestroika* e do desmantelamento do sistema soviético. O *Rukh* (Movimento Popular para a Reestruturação), grupo que teve importância central no processo de independência, foi criado em setembro de 1989 e concebido, originalmente, como clube de apoio à *perestroika*. Em março de 1990, a oposição conquista um terço dos novos lugares parlamentares nas eleições para o Soviete Supremo da República. Em junho de 1990, o Parlamento de Kiev aprovou a declaração de soberania da Ucrânia. Em agosto, o mesmo Parlamento aprovou uma declaração de independência. Três meses depois, o referendo de 1º de dezembro consoma o ato final da independência ucraniana. Com uma votação favorável de 84%, a proposta recebeu apoio em todo o país, mesmo nos *oblast* (províncias ou região autônoma) majoritariamente russificados do Leste.

A independência impunha um enorme desafio à Ucrânia. A consolidação de um quadro institucional e político coerente, o amadurecimento de uma sociedade civil, as reformas econômicas e a afirmação da Ucrânia independente no plano internacional avançaram nos anos seguintes sob as lideranças de Leonid Kravtchuk (1992-1993) e de Leonid Kutchma (a partir de 1994). Nesse contexto, iniciou-se delicado processo de normalização das relações com a Rússia.

---

<sup>609</sup> Traduzido do ucraniano como “morte por fome”, o *Holodomor* foi uma crise de fome generalizada que ocorreu na Ucrânia Soviética durante o período de 1932 e 1933. Há certo consenso de que o episódio foi causado por decisões do governo soviético, que estipulou quotas excessivamente altas de produção de cereais a serem cumpridas pela Ucrânia, quando a república passava por período de secas e por consequências negativas das políticas de coletivização agrícola impostas por Moscou. Opiniões acerca da intencionalidade dessas políticas, no entanto, não são unânimes. Entre dois e nove milhões de pessoas (até quase um terço da população ucraniana), a depender da fonte consultada, morreram no *Holodomor*.



Em janeiro 1994, Leonid Kravtchuk, Boris Ieltsin e Bill Clinton assinaram o Memorando de Budapeste<sup>610</sup>, o qual proibia a Rússia, o Reino Unido e os Estados Unidos (EUA) de ameaçar ou usar qualquer força militar ou coerção econômica contra Belarus, Cazaquistão e Ucrânia, “exceto em legítima defesa ou de outro modo em concordância com a Carta das Nações Unidas”. Como resultado de outros acordos<sup>611</sup> e do memorando, entre 1992 e 1996, Belarus, Cazaquistão e Ucrânia desistiram das suas armas nucleares e entregaram-nas à Federação Russa.

Em 26 de junho (1º turno) e 10 de julho de 1994 (2º turno), ocorreram as primeiras eleições presidenciais na era pós-soviética, na qual o ex-primeiro-ministro Kutchma derrotou o então presidente Kravchuk, com 52 % dos votos, e confirmou a sua intenção de reforçar os laços com a Rússia e de ingressar na união econômica da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Nas eleições parlamentares de março de 1998, o Partido Comunista da Ucrânia conquistou 113 assentos (24,7%), estabelecendo uma maioria parlamentar para a esquerda e centro-esquerda. Em 14 de dezembro de 1999, Kuchma foi reeleito no segundo turno das eleições presidenciais, com 56% dos votos e a promessa de continuar as reformas de mercado e o processo de aproximação com o Ocidente. Para isso designou Viktor Yushchenko, então chefe do Banco Nacional da Ucrânia, como primeiro-ministro.

#### b) Histórico da disputa pela Crimeia

A região estava sob domínio do Império Russo desde o século XVIII (mais precisamente 1783) e, após a Revolução Russa, tornou-se república autônoma dentro da República Soviética Russa, na URSS. Durante a Segunda Guerra Mundial, a península foi palco de batalhas sangrentas, sendo objeto da cobiça da Alemanha de Hitler; contudo, em 1941 o exército nazista sofreu baixas pesadas ao tentar avançar pela região, precisando de nove meses para tomar Sebastopol. Mesmo assim, as áreas montanhosas da Crimeia permaneceram sob controle da resistência local até 1944, quando o Exército Soviético retomou o controle de Sebastopol e da península como um todo. Durante a ocupação alemã, voluntários tártaros atuaram ao lado dos nazistas na perseguição aos judeus da Crimeia, o que levaria a uma resposta brutal do governo de Stalin em maio de 1944: toda a população tártara da península foi deportada de forma forçada (o chamado *Sürgün*) para a Ásia Central, como punição coletiva à colaboração dos voluntários com os nazistas. Em junho, as populações armênias, búlgaras e gregas sofreram o mesmo destino, em processo de limpeza étnica que deixaria na região apenas russos e ucranianos étnicos. Em junho de 1945, a então República Autônoma Soviética da Crimeia foi abolida, transformando-se em um *oblast* da República Soviética Russa.

Em 1954, ocorreria o que pode ser considerado o ponto inicial das tensões que redundariam no que hoje é o conflito russo-ucraniano: mediante ação administrativa do Soviete Supremo da

---

<sup>610</sup> O Memorando de Budapeste sobre Garantias de Segurança compreende três acordos políticos idênticos assinados na conferência da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) em Budapeste, na Hungria, em 5 de dezembro de 1994, para providenciar garantias de segurança por parte dos seus signatários em relação à adesão de Belarus, do Cazaquistão e da Ucrânia ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

<sup>611</sup> Em 1991, a Declaração de Alma Ata, que cria a CEI, já previra o desmantelamento do arsenal nuclear de Belarus e Ucrânia. Em 1992, EUA, de um lado, e Rússia, Belarus, Cazaquistão e Ucrânia, de outro, assinaram um protocolo ao START I, em que são afirmados os *status* destes países como sucessores da URSS para fins da aplicação do tratado e o compromisso de que Belarus, Cazaquistão e Ucrânia adeririam ao TNP como Estados não nuclearmente armados e tomariam as providências para o seu cumprimento, o que pressupunha abrir mão de seus arsenais nucleares. Em 1993 e 1994, os três Estados aderiram ao TNP. A entrega das armas nucleares de Belarus e da Ucrânia, em 1996, concluiu o processo.

URSS, a península foi transferida da República Russa para a República Ucrâniana, em ato atribuído a Nikita Krushev, então líder do Partido Comunista. Como antecedente imediato, no final de 1953, teve início a construção de um sistema de irrigação levando a água do lago da hidrelétrica de Kakhovka para o norte da Crimeia. Para facilitar a administração dessa construção, foi sugerido que a Crimeia passasse a ser parte da Ucrânia. O decreto do Soviete Supremo indicava como motivação da doação os laços econômicos, geográficos e culturais entre a Crimeia e a Ucrânia – entretanto, é possível ligar o ato ao tricentenário do tratado pelo qual os ucranianos aceitaram o domínio do czar russo<sup>612</sup>. A população da península, porém, era majoritariamente russa, em contradição aos termos do decreto exarado por Moscou. Durante a Guerra Fria, a Crimeia tornou-se destino turístico de preferência para visitantes de outros países da Cortina de Ferro, além de cruzeiros gregos e turcos, gerando prosperidade e desenvolvimento para a região.

Com o colapso da URSS, a Crimeia se tornaria parte da Ucrânia independente, com seu *status* sendo promovido a República Autônoma. Quando do referendo pela independência ucraniana, a votação foi favorável em todas as regiões do país, inclusive na Crimeia. Em 1994, o estatuto legal da Crimeia, como parte da Ucrânia, foi apoiado pela Rússia, que se comprometeu a manter a integridade territorial da Ucrânia, por meio do Memorando de Budapeste.

Houve tensões entre Rússia e Ucrânia, sobretudo com relação à Frota do Mar Negro, cuja base é Sebastopol. Pelo Acordo de Yalta, firmado em 1992 entre os presidentes Yeltsin e Kravchuk, os países concordaram em dividir a frota e, em janeiro de 1993, apontaram um comandante comum para a esquadra. Porém, reclamações acerca de intervenção russa em assuntos navais ucranianos seriam registradas em Kiev. Em 1997, o Tratado de Amizade, Cooperação e Parceria, relativo à divisão da Frota do Mar Negro, levaria ao arrefecimento das tensões entre os dois países; nesse instrumento, Moscou reconheceu as fronteiras e a integridade territorial ucraniana, além da soberania da Ucrânia sobre a Crimeia e Sebastopol. Em acordo separado, a Rússia receberia 80% da frota e do uso das instalações militares locais por vinte anos.

Ao mesmo tempo, desde 1991, setores nacionalistas da península davam início a movimentos por maior autonomia ou mesmo independência. Em setembro de 1991, os tártaros que haviam sido deportados em 1944 passariam a demandar o retorno de sua população à Crimeia; em 1992, a península foi renomeada como República da Crimeia, e o Parlamento local proclamou autogoverno, aprovando a primeira constituição da Crimeia – ainda que, nesse documento, fosse declarado que a península era parte da Ucrânia. Logo a proclamação de autogoverno seria retirada, mas aumentaram as pressões por mais autonomia à Crimeia. Atritos seriam a tônica nos anos seguintes: em 1995, o Parlamento ucraniano revogaria a constituição da Crimeia e destituiria o presidente da península, pró-russo. Em 1998, nova constituição devolve o nome de República Autônoma.

Ao longo das décadas de 2000 e 2010, seguidas crises econômicas, desemprego e corrupção endêmicos causaram grave insatisfação popular e, em processo conexo, permitiu a ascensão de movimentos nacionalistas e xenófobos. Em 2004, com a Revolução Laranja, ascende ao poder em Kiev político pró-Occidente, o que aproxima o país da União Europeia (UE) e gera ameaças de Moscou. Pelo lado da Rússia, há a percepção da Ucrânia como parte de sua esfera de influência, eventual adesão de Kiev à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) colocaria em risco a segurança nacional russa.

---

<sup>612</sup> Tratado de Pereiaslav, firmado em 1654 entre o Reino da Moscúvia e os cossacos ucranianos contra o Império Lituano-Polonês. Tornou-se uma fonte de discórdia entre nacionalistas ucranianos e russos: para aqueles, o tratado foi uma aliança de defesa; para estes, um tratado de unificação.

Tensões entre Ucrânia e Rússia voltaram a exacerbar-se em 2008, com acusações ucranianas de fornecimento por Moscou de passaportes russos à população da Crimeia. No contexto da intervenção russa na Geórgia, no mesmo ano, especulava-se a possibilidade de um golpe russo em Sebastopol, com manifestações pedindo a revogação da transferência feita em 1954 e protestos antiucranianos organizados pelos russos étnicos. Após o Parlamento ucraniano ratificar acordo que prorrogava a cessão das instalações navais de Sebastopol até 2042, a reação de populares ucranianos foi dura. Em 2010, analistas políticos locais especulavam a existência de planos irredentistas do governo russo, que poderia anexar a Crimeia sob o pretexto de “defender os irmãos russos no exterior”.

#### c) Histórico da disputa pelo Donbass

O Donbass foi incorporado à Ucrânia em 1922, também sendo uma região de população majoritariamente russófona. Durante o *Holodomor*, houve aprofundamento da “russificação” de Stalin, e a maioria da população ucraniana do Donbass acabou atingida: mais de 80% dos mortos pela fome foram ucranianos étnicos, contra menos de 5% de russos étnicos. No pós-Segunda Guerra Mundial, trabalhadores de origem russa foram enviados para repovoar a região, ampliando ainda mais a presença étnica, em processo aprofundado por reformas educacionais que aboliram o ensino da língua ucraniana no Donbass em 1959. Ainda assim, quando do fim da Guerra Fria, a porcentagem de russos étnicos na região era de 45%.

Foram constantes as tentativas de governos ucranianos de modificar a prevalência russa na cultura local, sendo objeto de conflitos políticos. Desde a dissolução soviética, a posição dos residentes da região era favorável ao estreitamento de laços com a Rússia, ao contrário do restante da Ucrânia. Houve protestos pela federalização da Ucrânia e pela autonomia econômica do Donbass em 1993 e, no ano seguinte, um referendo de viés consultivo levantou questões como o uso do russo como idioma oficial da Ucrânia e como idioma principal nos setores administrativos de Donetsk e Luhansk; cerca de 90% dos votantes foi favorável a essas propostas, mas nenhuma acabaria adotada.

Quanto às dinâmicas eleitorais, o Donbass teve grande influência na política ucraniana desde 1991. Padrão comum nas eleições nacionais ucranianas de 1991 até 2010 envolvia o Donbass votando em candidatos opostos aos vencedores nas regiões ocidentais da Ucrânia. Em 2010, Viktor Yanukovych, nascido em Donetsk, seria eleito, implementando uma polêmica lei que, na prática, permitiu o uso do russo como língua oficial no Donbass, algo inédito desde a independência ucraniana. Esse conjunto de medidas ajudaria a compor o quadro que, em 2013, levaria ao *Euromaidan* e aos eventos que dariam início à fase mais aguda da questão russo-ucraniana, com a incorporação da Crimeia pela Rússia.

#### d) A Revolução Laranja

As eleições presidenciais de 2004 levaram a Ucrânia a uma grave crise. A Comissão Eleitoral Central da Ucrânia declarou que o candidato pró-russo Viktor Yanukovych teria vencido Viktor Yushchenko nas eleições presidenciais por 49,6% dos votos, mas a maioria dos observadores internacionais denunciou irregularidades no processo eleitoral. Em meio à contestação dos resultados, a Ucrânia entra em ebulição.

A Revolução Laranja foi uma série de protestos e eventos políticos, ocorridos entre 2004 e 2005, que tomou diversos lugares de toda a Ucrânia, em resposta às alegações maciças de

corrupção, intimidação por votos e fraude eleitoral direta, durante a eleição presidencial ucraniana de 2004. A cor laranja foi adotada pelos manifestantes como a símbolo oficial do movimento por ter sido a cor da campanha eleitoral do principal candidato da oposição, Viktor Yushchenko. A Revolução Laranja, portanto, divide a nação. O leste do país ameaça separar-se, se os resultados das presidenciais fossem anulados. Por um momento, a Ucrânia parece à beira de guerra civil. A crise provoca tensões entre a Rússia e o Ocidente. A mediação europeia desbloqueia um acordo em Kiev. O Supremo Tribunal declarou a eleição nula e convocou um novo pleito para 26 de dezembro. Os resultados mostraram uma clara vitória de Yushchenko, que recebeu 52% dos votos, enquanto Yanukovich recebeu cerca de 44%. Yushchenko foi declarado o vencedor oficial e, com sua posse, em 23 de janeiro de 2005, a Revolução Laranja obteve pleno êxito.

A euforia da Revolução Laranja em breve deu lugar ao desencanto. As desavenças entre o presidente Yushchenko e a primeira-ministra Yulia Tymochenko levam à ruptura da coligação governamental e à convocação de presidenciais antecipadas para o final de 2009. As relações com o vizinho russo estavam uma vez mais no centro da crise.

Nas próximas eleições presidenciais, Yushchenko sofre uma pesada derrota, e Viktor Yanukovich vence Tymochenko no segundo turno em fevereiro de 2010. O regime Yanukovich congelou a política de aproximação com o Ocidente, reforçou os laços com Moscou e prolongou o arrendamento da base de Sebastopol para a Rússia até 2042.

#### e) A questão religiosa

A dimensão religiosa é crucial na afirmação dos separatismos, da identidade nacional e da influência russa na Ucrânia. Segundo dados do *Pew Research Center* (2016), mais de 65% dos ucranianos professam o cristianismo ortodoxo, e um pouco menos de 9%, o catolicismo; as demais religiões são minoritárias. À época da URSS, os fiéis ortodoxos faziam automaticamente parte da Igreja da Rússia. Depois da Segunda Guerra Mundial, as pessoas foram integradas à força ao Patriarcado de Moscou, em particular os fiéis greco-católicos do oeste do país. Desde a independência em 1990, surgiram três igrejas ortodoxas na Ucrânia: a maior delas manteve laços estreitos com o Patriarcado de Moscou até 2022, quando rompeu em razão do apoio do patriarca russo Kirill à agressão russa, cuja proximidade ao Kremlin é notória desde a “Grande Guerra Patriótica”, nome dado pela participação soviética, entre 1941 e 1945, na Segunda Guerra Mundial. Considerando-se religiosa e politicamente oprimidas pela Igreja da Rússia, as duas outras correntes aspiravam à total independência, a ponto de fomentar o projeto de uma única Igreja específica para a Ucrânia. As duas entidades se fundiram em 2018 para formar a Igreja Ortodoxa da Ucrânia. A Igreja Ortodoxa Ucraniana também se separou do Patriarcado de Moscou em maio de 2022, porque o patriarca Kirill apoiou explicitamente a agressão russa.

Em seu sermão de 6 de maio de 2022, referindo-se sempre à “proteção do Donbass” e mencionando a Ucrânia unicamente como agressora, o patriarca se refere à defesa da moralidade social e dos valores tradicionais russos no contexto da “guerra cultural” travada por um Ocidente “decadente”, endossando o discurso de Putin de 21 de fevereiro de 2022. O principal argumento do sermão de Kirill para justificar a invasão russa da Ucrânia é que o Ocidente está testando as “leis naturais de Deus” com “o desfile do *gay pride*”. É importante salientar que a Igreja Ortodoxa Russa e as burocracias de segurança são as únicas grandes instituições centrais que sobreviveram à derrocada do comunismo soviético, enxertando-se organicamente no regime de Putin. O Patriarcado de Moscou representa a organização religiosa mais poderosa da Ucrânia; além disso, seu ramo ucraniano é o mais rico em bens e fiéis, compreendendo 40% de suas paróquias. Soma-

se a isso a importância simbólica de Kiev, lugar sagrado do mundo eslavo ortodoxo. Para o patriarca Kirill, Kiev está na órbita religiosa de Moscou desde 1686, quando o patriarca ecumênico de Constantinopla, autoridade espiritual suprema do mundo ortodoxo, delegou ao patriarca moscovita o direito de nomear o metropolita de Kiev. Por esse motivo, o patriarca Kirill não admite a autocefalia da Igreja Ortodoxa da Ucrânia, porque isso equivaleria a reconhecer a existência da nação ucraniana.

Em agosto de 2024, o Parlamento da Ucrânia aprovou um decreto-lei para banir quaisquer atividades da Igreja Ortodoxa Russa em território ucraniano. A legislação poderá impactar o funcionamento da Igreja Ortodoxa Ucraniana (IOU), que ainda teria vínculos com o patriarcado de Moscou, o qual não reconheceu o rompimento anunciado em 2022. De acordo com o Serviço Estatal de Política Étnica e Liberdade de Consciência da Ucrânia, os laços entre a IOU e o patriarcado ainda estão intactos, e a igreja ucraniana permanece na órbita de Moscou.

#### f) Do *Euromaidan* até a eleição de Zelensky

Entre 2013 e 2014, a Ucrânia entrou em crise política profunda. O governo de Viktor Yanukovich via-se diante de um dilema. A UE havia-lhe oferecido um acordo de associação, que contemplava medidas de assistência financeira (exigindo, em contrapartida, políticas de austeridade fiscal) e protocolos que aproximariam a Ucrânia ao bloco nas esferas militar e de segurança. Para partes da sociedade ucraniana, o acordo com a UE representava a promessa de avanços no sentido da democratização, do combate à corrupção e da abertura econômica. Em paralelo, a Rússia pressionava contra o acordo, por considerar que seria um passo decisivo na direção de uma eventual adesão ucraniana ao bloco. Ademais, se a Ucrânia firmasse o acordo, tornar-se-ia inviável sua participação em projetos econômicos patrocinados pela Rússia. Os argumentos russos eram bem recebidos por uma outra parte da população. Yanukovich optaria, finalmente, em manter a aproximação russo-ucraniana às custas da aproximação com a UE.

Uma série de manifestações conhecidas como *Euromaidan*, *Maidan* ou Primavera Ucraniana teve início em novembro de 2013 e estenderam-se até 2014. Os protestos começaram depois que o então presidente Viktor Yanukovich, no poder desde 2010, anunciou sua decisão de não assinar o Acordo de Associação entre Ucrânia e UE (que poderia ensejar, no futuro, a entrada da Ucrânia no bloco), preferindo aproximar-se da Rússia e do projeto da União Econômica Eurasiática (UEE). Os manifestantes exigiam maior integração europeia, além de providências quanto à corrupção no governo e a eventuais sanções por parte da Rússia.

A crise assumiu, rapidamente, uma dimensão internacional. A alta representante para Relações Exteriores e Política de Segurança da UE, Catherine Ashton, a subsecretária de Estado dos EUA, Victoria Nuland, deputados europeus e congressistas americanos foram a Kiev para incentivar a manifestação. Em dezembro de 2013, o senador estadunidense, John McCain, encoraja os manifestantes ao lado do líder do partido de extrema-direita Svoboda (“Liberdade”), Oleh Tyahnybok. No início de fevereiro de 2014, vem à tona o famoso “*Fuck the EU!*” de Victoria Nuland. Em uma conversa telefônica com o embaixador americano em Kiev, Geoffrey Pyatt, a subsecretária de Estado desvaloriza sem cerimônias os esforços europeus e aconselha o diplomata a montar rapidamente uma coligação antes que Moscou reaja<sup>613</sup>.

---

<sup>613</sup> “*Transcript of leaked Nuland-Pyatt call*”, BBC, 7 de fevereiro de 2014. A transcrição da conversa foi publicada no YouTube em 6 de fevereiro daquele ano. Tratou-se aparentemente de um vazamento orquestrado pelos serviços secretos russos para embaraçar Washington e pôr a nu as diferenças entre os EUA e a UE.

Celebrada pelas mídias ocidentais como uma genuína revolta popular contra um regime opressor e em prol do anseio europeu, a rebelião da *Euromaidan* foi um processo complexo. Em conexão com os trágicos acontecimentos de 18 e 20 de fevereiro<sup>614</sup>, Yanukovych foi forçado a fazer concessões à oposição para acabar com as manifestações que já havia matado centenas de pessoas em Kiev e encerrar a acentuada crise política. Um acordo sobre a resolução da crise política na Ucrânia foi assinado pelo ex-pugilista e líder da oposição ucraniana, Vitali Klitschko, pelo ex-banqueiro e líder do partido Batkivshchina, Arseniy Yatsenyuk, e por Oleh Tyahnybok, na presença dos ministros das Relações Exteriores da Alemanha, Frank-Walter Steinmeier, e da Polônia, Radosław Sikorski, e do chefe do Departamento para a Europa Continental do Ministério das Relações Exteriores da França, Eric Fournier. Vladimir Lukin, representando a Rússia, recusou-se assinar o acordo.

O ápice dos protestos do *Euromaidan* ocorreria no final de fevereiro, com a saída de Yanukovych, que deixaria Kiev junto com seu ministério. Na noite de 21 de fevereiro, os manifestantes do *Euromaidan*, apesar do acordo, prometeram entrar em conflito armado se Yanukovych não renunciasse. Posteriormente, a polícia de choque recuou, e Yanukovych e muitos outros altos oficiais do governo fugiram do país. Os manifestantes ganharam o controle da administração presidencial e da propriedade particular de Yanukovych. No dia seguinte, o Parlamento, agora com maioria opositora, removeu Yanukovych do cargo sob o argumento de que ele estaria incapaz de cumprir suas funções (cumprir lembrar que não houve o quórum exigido pela Constituição ucraniana quando dessa votação), substituiu o governo por um pró-UE, e ordenou que Yulia Tymoshenko fosse libertada da prisão. Na sequência, a Crise da Crimeia começou em meio aos distúrbios pró-russos.

Apesar de o novo governo ter obtido reconhecimento internacional prontamente, Moscou afirmou que o ato foi um golpe de Estado, e que o governo interino era ilegítimo. Recrudescem os nacionalismos e os ataques étnicos, com o sudoeste ucraniano vivendo episódios de violência, a exemplo do massacre de Odessa, e o russo é revogado como segunda língua oficial. Em Lviv, epicentro do nacionalismo ucraniano, em Ivano-Frankivsk, em Ujgorod e em outras cidades da Ucrânia Ocidental, manifestantes tomam de assalto edifícios dos governos regionais. Em janeiro de 2014, ouve-se na Rada de Lviv apelos à independência da Ucrânia Ocidental. Isso faz com que se fortaleça o sentimento separatista, e sinais de agitação entre as populações que se identificam como russas no leste da Ucrânia e, em particular, na Crimeia multiplicam-se a partir de fevereiro<sup>615</sup> e acentuam-se em março.

Com a crise política instaurada, grandes protestos de russos étnicos contra o novo governo ganharam corpo, e a possibilidade de secessão passava a ser aventada com seriedade pelos parlamentares ucranianos. Setores pró-russos passaram a defender desobediência civil, negando a autoridade ucraniana sobre a Crimeia e bloqueando a entrada do Parlamento da Crimeia, exigindo a convocação de um referendo. Em 27 e 28 de fevereiro, horas antes de Arseniy Yatseniuk ser designado primeiro-ministro, grupos armados pró-Rússia ocupam edifícios-chave em Simferopol,

---

<sup>614</sup> Período de intensos protestos devido ao presidente Viktor Yanukovych se recusar a assinar o acordo com Bruxelas. Os protestos foram endurecendo depois das tentativas do presidente de dissolvê-los utilizando para isso prerrogativas de restrições às liberdades públicas que foram adotadas pelo parlamento em janeiro. O impasse entre manifestantes e as forças mantenedoras da ordem pública terminou em confrontos violentos no centro da capital, de 18 a 20 de fevereiro, no qual morreram cerca de uma centena de pessoas.

<sup>615</sup> O governo autônomo da Crimeia havia apoiado a posição de Yanukovych, e, já no início de fevereiro de 2014, aventou-se a ideia de um referendo sobre o estatuto da península, com autoridades do Conselho Supremo da Crimeia chegando a afirmar que a transferência de 1954 havia sido um erro.

capital da Crimeia, inclusive o prédio do Conselho Supremo da Crimeia, e erguem a bandeira russa. Eclodem confrontos.

O Parlamento da Crimeia, em sessão emergencial, votou pela dissolução do governo local, com a indicação de um substituto pró-Rússia, e decidiu por um referendo sobre maior autonomia a ser realizado em maio. No mesmo dia, tropas pró-russas tomaram o controle dos estreitos que ligavam a Crimeia do restante da Ucrânia, ato que na prática separou a península do restante do país. Ação subsequente seria a chegada de tropas russas oriundas de Sebastopol, tomando controle de toda a península.

A discussão sobre a independência da Crimeia ganharia força, assim como o debate sobre a legitimidade da ação. Enquanto a Rússia afirmava que defenderia a autodeterminação do povo da Crimeia, a Ucrânia, citando os acordos firmados com a Rússia na década de 1990, apontava a intervenção como violação da soberania nacional ucraniana. Já no final de fevereiro de 2014, a Rússia lançaria um decreto que viria a viabilizar a acessão da Crimeia, desde que se comprovasse a ausência de um governo estatal soberano eficiente em seu território e que o pedido fosse feito com base em um referendo em seu território. Em março o Parlamento de Moscou aprova o pedido do presidente Putin de usar a força na Ucrânia para “proteger a minoria étnica russa”. Três dias depois, o presidente russo quebra o silêncio e vem a público alegar que se trata de “forças de autodefesa” e não de forças russas e acusar o Ocidente e “agentes estrangeiros” de estarem por trás do caos na Ucrânia. O governo de Kiev, Washington e Bruxelas acusam Moscou de invadir a Ucrânia. Tyahnybok fala em “guerra” com a Rússia. Também em março, líderes da Crimeia anunciaram a intenção de proclamar independência e solicitar acessão à Rússia, mediante declaração inspirada pelo episódio do Kosovo, em 2008.

O Ocidente reage fortemente aos acontecimentos na Crimeia e no leste da Ucrânia. Obama exige de Putin o regresso das forças russas às suas bases e ameaça com sanções. Em março, o presidente dos EUA recebe Yatseniuk na Casa Branca e garante-lhe que o país estará ao lado da Ucrânia. Nas capitais do Ocidente, denuncia-se a ocupação da Crimeia como uma usurpação, e exige-se a retirada das forças russas concentradas na fronteira com a Ucrânia. Em março de 2014 foi cancelada a reunião do G8 em Sotchi, e a Rússia foi excluída do agrupamento, como parte do pacote de sanções aplicadas ao país. Dez dias depois os EUA e a UE proíbem a entrada, nos seus territórios, de vários responsáveis das ações da Rússia, congelam seus bens e ameaçam Moscou com novas sanções.

O referendo que havia sido marcado para maio foi antecipado para março, com uma nova questão: “a Crimeia deveria aceder à Rússia ou permanecer com a Ucrânia em situação de autonomia ampla?”. Apesar de protestos da Ucrânia, que considerou o referendo inconstitucional, a votação ocorreu, com participação de 83,1% dos eleitores aptos na Crimeia e votação amplamente favorável à secessão: 96,77% dos votantes defenderam a incorporação pela Rússia. Não houve observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), nem de outras organizações de caráter multilateral.

Como resultado imediato do referendo, constituiu-se a República da Crimeia, que duraria apenas um dia. Após o anúncio da independência formal da Crimeia, que incluiria a cidade de Sebastopol, o Parlamento da península faria a requisição oficial ao governo russo para que fosse efetuada sua acessão. Dois dias depois da consulta popular, Vladimir Putin defende energicamente a anexação da península numa intervenção perante o Parlamento russo com base em argumentos históricos, políticos e jurídicos e assina o decreto da integração da Crimeia à Federação Russa. O governo russo reconheceu oficialmente a nova república e, no dia seguinte, firmou tratado de acessão com representantes da Crimeia, que teve efeitos já em 21 de março, com a Crimeia se

tornando um ente federativo da Rússia. A incorporação, todavia, viola o Memorando de Budapeste de 1994. Na mesma semana, o governo ucraniano retiraria o restante de suas forças armadas da península. A crise na Crimeia aprofundou o movimento de “pivô para Leste” da política externa russa.

A rebelião na Crimeia contagia outras regiões de forte população russa no sul e no leste da Ucrânia. Em Donetsk, líderes separatistas propõem assumir o controle das Forças Armadas e de segurança no *oblast*. À questão nacional juntam-se razões de ordem social e econômica. É para a Rússia que vai grande parte da produção da região, e muitos temem a competição do Ocidente e receiam pelos seus postos de trabalho. Antes mesmo do referendo, em 14 de março, confrontos entre jovens pró-russos e nacionalistas ucranianos em Kharkiv fizeram dois mortos. O lado russo acusa os Patriotas da Ucrânia, um grupo de extrema-direita, enquanto os ucranianos dizem que é a Rússia que está provocando deliberadamente os incidentes. Semanas depois, confrontos em Odessa fizeram 42 mortos. Em 7 de abril, manifestantes pró-russos ocupam edifícios governamentais nas cidades de Donetsk, Luhansk e Kharkiv e em mais de uma dezena de cidades e vilas e apelam a um referendo sobre a independência. Quatro dias depois, Yatseniuk oferece maior autonomia às regiões do leste, mas o processo já era irreversível.

A 17 de julho de 2014, um avião da Malaysian Airlines cai em território de conflito perto da fronteira russa, foram 298 mortos. Fala-se de imediato de um míssil SA-11 disparado pelos rebeldes e fornecido pela Rússia. O governo de Kiev e os separatistas acusam-se mutuamente de serem os responsáveis pela tragédia e de dificultarem o acesso dos peritos internacionais aos destroços do MH 17. Nas redes sociais, circularam gravações de conversas entre os rebeldes em que se reconhece o ataque ao avião. Em Moscou, garante-se que o avião MH 17 fez uma misteriosa alteração de rota, que o levou a sobrevoar a zona onde os rebeldes derrubaram vários aviões militares ucranianos nas semanas anteriores. Fala-se de baterias de mísseis antiaéreos BUK M1 SAM que o Exército ucraniano teria deslocado dias antes para a área. Especula-se que pelo menos um SU 25 ucraniano teria acompanhado de perto o MH 17 e que o *cockpit* do MH 17 tinha marcas de projéteis disparados por um caça. Investigação internacional concluiu que a derrubada teria sido provocada por um míssil disparado por separatistas ucranianos pró-russos.

A anexação da Crimeia vai de encontro ao acordado no Memorando de Budapeste, de 1994, pelo qual a Rússia se comprometeu a respeitar as fronteiras ucranianas, em troca da restituição das armas nucleares soviéticas estacionadas naquele país. A reação internacional, nesse contexto, é mista. Por um lado, a anexação da península é reconhecida por um número baixo de países, como Cuba, Nicarágua, Síria e Venezuela. Em contrapartida, EUA, UE, Austrália e Japão impuseram sanções unilaterais, ao passo que os países do BRICS e boa parte dos latino-americanos mantiveram postura equidistante. Projeto de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que considerava o referendo ilegítimo, de autoria dos EUA, acabou vetado pela Rússia. Na votação desse projeto de resolução do CSNU, a China absteve-se, o que foi interpretado como uma reprovação tácita da ação russa na Ucrânia. Projeto com o mesmo teor acaba sendo aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sem caráter vinculante. A Ucrânia buscou levar a disputa para outros foros, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH); o Conselho da Europa suspendeu o direito a voto da Rússia, que só seria restabelecido em 2019. Sanções seriam impostas pelos EUA, pela UE, pelo Japão e pelo Reino Unido. O discurso oficial russo acerca do *status* da Crimeia fundamenta-se no argumento de que a península sempre foi russa, e sua retomada seria só a reparação de um erro histórico (nomeadamente, a transferência da soberania sobre a Crimeia da República Soviética Russa para



a República Soviética da Ucrânia, em 1954, e o reconhecimento diplomático de tal condição nos anos 1990 com a dissolução da URSS, notadamente na independência, em 1991, e no Memorando de Budapeste, em 1994).

A Ucrânia acionou a Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH), em 2014 e 2018, contra as violações dos direitos humanos cometidas pela Rússia na Crimeia. A CtEDH condenou Moscou, em junho de 2024, por violações a vários artigos da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Embora já não seja membro da CEDH desde 2022, a Rússia continua a ser responsável pelas violações cometidas antes de sua saída, inclusive a agressão militar contra a Ucrânia em fevereiro de 2022.

Notadamente, a Rússia possui interesses estratégicos significativos na península da Crimeia, que incluem a consolidação de sua influência na região do mar Negro. Além disso, a área é reconhecida por seu potencial energético, hospedando reservas substanciais de petróleo e gás natural, impactando os objetivos de longo prazo e de segurança energética da Rússia. Por esses motivos, ainda em março de 2014, a Rússia denunciaria os acordos relativos à Frota do Mar Negro, como resultado prático da anexação da Crimeia e de Sebastopol. O processo de incorporação desse território carregou uma série de consequências, como o aprofundamento da crise financeira vivida pelo país, pois foram necessários investimentos substanciais para integrar a península ao restante da Rússia – até então, água, gás e eletricidade eram fornecidos via Ucrânia. Deve-se, porém, destacar os interesses estratégicos de Moscou, que vê na Crimeia uma forma de controlar a área do mar Negro e obter acesso a reservas de petróleo e gás natural avaliadas em trilhões de dólares. Em abril, Moscou anunciou investimentos nos setores elétrico e bancário da península. Em 2018, Rússia concluiu a construção de uma ponte rodoviária e ferroviária entre a Crimeia ao *oblast* de Krasnodar, atravessando o estreito de Kerch, que separa o mar de Azov do mar Negro. A empreitada agrava tensões entre os países, já que a Rússia, com base no argumento de que o mar de Azov seria um “lago russo”, coloca obstáculos à navegação ucraniana pelo estreito de Kerch, exigindo que os navios deste país solicitem autorização para atravessá-lo. Ademais, a Ucrânia critica a construção russa por ser muito baixa, impedindo o contato de navios de grande monta com o porto de Mariupol. Também em 2018, episódio de detenção de marinheiros ucranianos pela Rússia leva à decretação de lei marcial por Kiev, e a Rússia completaria uma cerca de segurança que seria a fronteira *de facto* entre a Crimeia e a Ucrânia.

Há, também, a questão do Donbass, movimento separatista conflituoso na porção oriental da Ucrânia. Assim como na Crimeia, a maioria da população das províncias de Donetsk e Luhansk é de origem russa e foi impactada pelo *Euromaidan* em 2014. Nessa região, fortemente ligada à Rússia (em vários sentidos, mas com destaque para os planos econômico e cultural), houve quem alardeasse que a virada europeia do país prometia consequências negativas, ao danificar os laços com o país vizinho. Na esteira da deposição de Yanukovich, protestos de grupos separatistas pró-Rússia se disseminaram por essas províncias e logo evoluíram para conflito armado entre forças separatistas e o governo. Os separatistas avançaram território, e as forças de Kiev responderam com uma contraofensiva antiterrorismo. A partir daí, a intervenção de milícias pró-russas no caso das províncias do Donbass evoluiu para uma guerra entre o exército ucraniano e forças separatistas com apoio velado de Moscou e com participação do Grupo Wagner, iniciada em abril. Em maio de 2014, integrantes separatistas das duas províncias tentaram proclamar uma confederação pró-russa, a Nova Rússia (*Novorossiia*), projeto que acabou abortado em menos de um ano. Em julho, o conflito vitimou um avião da Malaysia Airlines, abatido por um míssil disparado a partir do território controlado pelos separatistas pró-Rússia – contudo, as investigações subsequentes não foram consensuais. Em agosto, o exército russo interveio com veículos militares, e tropas russas

são identificadas e capturadas em território ucraniano. Ainda assim, o conflito é tratado como assunto doméstico ucraniano. Quase sete anos depois, em 2021, a situação era de impasse, com forças separatistas controlando as províncias de Donetsk e Luhansk e tentativas de cessar-fogo violadas.

Desde os protestos do *Euromaidan*, em paralelo, a Ucrânia vem-se colocando em rota decididamente ocidental, respaldada por uma forte virada na opinião pública (embora, até a invasão russa de 2022, não houvesse maioria incontestável em favor da adesão às instituições ocidentais). Em 2014, o novo presidente, Petro Poroshenko, assinou o acordo de associação com a UE, que entrou em vigor em 2017; e, em 2019, o Legislativo incluiu na Constituição que a adesão à UE e à OTAN são objetivos estratégicos do país (repelindo lei aprovada em 2010 que tornava ilegal a adesão a qualquer aliança militar). Além disso, a Ucrânia tem recebido, anualmente, milhões de euros da UE, mobilizados pelo Instrumento Europeu para a Vizinhança, e do Fundo Monetário Internacional (FMI), em apoio às reformas que estão sendo implementadas em diversas áreas; e o comércio Ucrânia-UE, assim como os investimentos europeus naquele país, tem crescido exponencialmente, muitas vezes em detrimento de fluxos com a Rússia. Os laços com a OTAN também se têm ampliado. A Ucrânia mantém “diálogo intensificado” com a OTAN, que, em 2008 (Cúpula de Bucareste)<sup>616</sup> e 2021 (Bruxelas), afirmou que o país eventualmente se tornaria integrante da Aliança. Nesse plano, a Comissão OTAN-Ucrânia, estabelecida em 1997, é o principal mecanismo para o desenvolvimento das relações bilaterais. Por fim, importa salientar que até a invasão russa, em fevereiro de 2022, não havia maioria incontestável na sociedade ucraniana em favor da adesão às instituições ocidentais, o que foi prontamente revertido.

g) A situação entre a eleição de Zelensky e o fim de 2021

Após a eleição de Volodymyr Zelensky à presidência, na Ucrânia, em 2019, houve alguns sinais de melhoria nas relações com a Rússia, com a multiplicação de contatos, trocas de prisioneiros e a renovação do Quarteto da Normandia. Assim que eleito, Zelensky comprometeu-se com a “Fórmula Steinmeier” para a implementação de Minsk II, segundo a qual a Ucrânia aprovaria lei temporária sobre o *status* especial das repúblicas, que se tornaria permanente se a OSCE atestasse a idoneidade das eleições a serem realizadas naqueles locais. Contudo, insiste que as tropas devem ser retiradas antes que quaisquer eleições possam ser feitas. Ao mesmo tempo, Zelensky veio tentando impedir uma “fadiga de conflito” e manter viva a mobilização da comunidade internacional para impedir que a anexação da Crimeia se torne um *fait accompli*. Em agosto de 2021, na véspera do 30º aniversário da independência da Ucrânia, criou a Plataforma Internacional para a Desocupação da Crimeia (“Plataforma da Crimeia”), fórum de diálogo para

---

<sup>616</sup> Em janeiro de 2008, na sequência da Revolução Laranja, o governo Tymoshenko formalizou a candidatura da Ucrânia à OTAN com o apoio do presidente George W. Bush. Face às resistências no seio da própria aliança (em particular da França e da Alemanha), a OTAN, na Cúpula de Bucareste, em 3 de abril de 2008, decidiu não lançar os processos de adesão da Ucrânia e da Geórgia, embora o texto da declaração final do evento, conforme propugnado pelos EUA, tenha indicado que ambas viriam futuramente a integrar a organização. Em junho de 2010, o Parlamento de Kiev aprova lei de rejeição ao plano de integração futura na OTAN, com reiteração na neutralidade ucraniana. Em março de 2014, às vésperas do referendo na Crimeia, a aliança atlântica anuncia patrulhas aéreas regulares a partir de bases na Polônia e na Romênia para monitorar a crise ucraniana. Um mês depois, os ministros dos Negócios Estrangeiros da OTAN, reunidos em Bruxelas, suspendem a cooperação civil e militar com a Rússia. A OTAN anunciou reforço dos níveis de prontidão das suas forças, a intensificação dos exercícios conjuntos e um plano de ação, o *Readiness Action Plan* (RAP), destinado a aumentar a rapidez de reação das forças da organização face a uma crise na Europa ou noutro ponto.

promover o não reconhecimento da anexação, garantir a efetividade das sanções, manter a pressão sobre a Rússia e romper os obstáculos postos à liberdade de navegação nos mares Negro e Azov<sup>617</sup>. Todos os países do G7 estiveram na reunião de lançamento do projeto, mas nenhum país da América Latina esteve. Ademais, a Ucrânia veio mantendo contatos de alto nível, sobretudo, com EUA, França, Polônia e Turquia.

Apesar das várias tentativas de diálogo, as tensões entre Rússia e Ucrânia voltaram em 2021. No fim de março, o exército russo desloca armas e tropas para a Crimeia e para regiões de fronteira com a Ucrânia, sem anúncio prévio. Cerca de cem mil soldados russos estavam a postos, e o governo de Moscou alertou que qualquer escalada no Donbass poderia levar a reações em defesa dos russos étnicos na Ucrânia. Na ocasião, a Rússia recusou-se a participar de reunião com Ucrânia, França, Alemanha e OSCE, o que levou Angela Merkel a contatar diretamente Putin para tentar reverter a movimentação. Em abril, além da concentração de tropas nas regiões fronteiriças, acresce-se a realização de manobras militares russas no mar Negro e na Crimeia como outro elemento de tensionamento. Representantes do governo russo, contudo, negavam qualquer plano de invasão ao país vizinho. No entanto, o presidente russo, Vladimir Putin, em artigo de julho de 2021, expressou que russos e ucranianos formariam um só povo. Segundo essa visão, a influência ocidental sobre a Ucrânia ameaçaria, assim, uma parte vital da Rússia. Em setembro, a Ucrânia conduziu exercícios militares conjuntos com forças da OTAN, o que levou a ameaças por parte do Kremlin. Em novembro de 2021, após imagens de satélite demonstrarem uma acumulação considerada anormal de tropas russas na Crimeia e nas proximidades da fronteira com a Ucrânia (cerca de cem mil soldados), as tensões russo-ucranianas se elevam, e os EUA enviaram navios de guerra para o mar Negro. Ao contrário do que havia ocorrido em abril, quando também se havia verificado concentração de equipamentos e tropas naqueles lugares, a acumulação presente não coincide com exercícios militares marcados regularmente. O secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, declarou, em reação, que qualquer provocação ou ato agressivo da Rússia contra a Ucrânia seriam de grave importância para a Aliança. A Rússia defende-se das alegações com argumento de que movimentos de suas tropas são temas exclusivamente internos e responde com acusações próprias: seriam as medidas da OTAN (a realização de exercícios nos países bálticos e no mar Negro, como o *Defender-Europe*; a contínua expansão em direção ao leste; e a repetida violação de “linhas vermelhas” russas) que ameaçam a segurança da Rússia e a forçam a adotar medidas reativas de defesa. Ainda em novembro, após os EUA enviarem navios de guerra para o mar Negro, a Rússia considerou a atitude uma ameaça à estabilidade e à segurança regional. O cenário, em dezembro de 2021, era de tensão extrema, com acusações mútuas de violações aos Acordos de Minsk e possibilidade de o conflito ganhar maiores proporções. A Rússia sugeriu dois projetos de tratado com demandas de segurança, como a promessa de a Ucrânia não aderir à OTAN e à redução da presença da OTAN no Leste Europeu, o que foi rejeitado pelos integrantes da organização ocidental.

#### h) Acordos de Minsk

Se a questão da Crimeia permanece fora de qualquer mecanismo de diálogo, para os conflitos na região do Donbass, foram estabelecidos vários foros e instâncias regionais e multilaterais a fim de buscar uma solução pacífica ao embate.

---

<sup>617</sup> Também discute temas como proteção dos direitos humanos dos tártaros da Crimeia, estrangulamento do comércio no mar Negro e questões ambientais na península.

O Quarteto da Normandia, formado em junho de 2014, é um diálogo informal entre líderes de Alemanha, França, Rússia e Ucrânia, voltado para uma solução à guerra na porção oriental ucraniana. As negociações dentro do diálogo foram interrompidas entre 2016 e 2019, tendo sido retomadas com cúpula realizada em dezembro de 2019. A cúpula prevista para março de 2020 foi adiada indefinidamente por conta da pandemia. Finalmente, em janeiro de 2022, o grupo se reuniu em nível de representantes dos líderes, tendo-se encontrado novamente em fevereiro, quando não foi possível acordar uma declaração conjunta.

Em maio de 2014, foi estabelecido o Grupo de Contato Trilateral (GCT), com representantes da Ucrânia, da Rússia e da OSCE, com a intenção de facilitar o diálogo entre os dois governos. O principal documento de base para as negociações visando a solução negociada para o conflito são os Acordos de Minsk I e II, formulados pelo GCT, com participação de Alemanha e França, e adotados em reunião do Quarteto da Normandia – assinados, também, por representantes das repúblicas separatistas, OSCE, Ucrânia e Rússia. Minsk I, ao qual também se referem como Protocolo de Minsk, foi adotado em setembro de 2014, mas entrou em colapso, em janeiro de 2015, em função dos avanços separatistas sobre o Aeroporto Internacional de Donetsk, em desacato com o acordado no documento. Minsk II surgiu no mês seguinte como reação a esses eventos e como tentativa sob patrocínio franco-alemão de renegociar os termos de Minsk I. Em geral, Minsk I e II previam a implementação de cessar-fogo; a retirada de todas as tropas e todos os equipamentos estrangeiros da zona de conflito no Donbass, a ser verificada pela OSCE, e o desarmamento de grupos ilegais; eleições nas províncias separatistas; restabelecimento do controle ucraniano sobre toda a porção oriental de seu território; e garantias legais e constitucionais da autonomia das províncias. No entanto, divergências quanto à ordem dos acontecimentos (eleições devem ser antes ou depois do restabelecimento do controle ucraniano sobre as províncias rebeldes, por exemplo) e resistências populares (que associam concessões, pelo governo ucraniano, à capitulação perante a Rússia) obstaram a implementação do acordo. Os acordos haviam sido endossados pelo CSNU, e a OSCE acompanhava seu cumprimento, ainda que jamais tenha havido consenso entre as partes acerca de parâmetros do acordo. Em 2019, a “Fórmula Steinmeier”, proposta do presidente alemão, previa eleições locais e concessão de autonomia às províncias do leste da Ucrânia e retirada das tropas dos dois lados. Após quase trinta tentativas, cessar-fogo foi alcançado em julho de 2020, mas de forma tênue, com redução de ataques, o que não persistiria por muito tempo.

As propostas russas para o conflito atual envolvem conceitos centrais de segurança da OSCE. O desacordo sobre suas aplicações (*e.g.*: “segurança indivisível”) pode levar a uma crise dentro da organização. Nota-se isso em declarações russas aos EUA e à OTAN quanto à possível adesão da Ucrânia a esta última. A Rússia afirma que eventual adesão ucraniana representa uma “ameaça legítima” aos interesses securitários russos. Ademais, a Rússia tem minado sistematicamente a confiança do público na OSCE por meio de alegada desinformação, acusando-a de parcialidade sobretudo na Missão Especial. Já a Ucrânia entende que a única maneira de os russos confirmarem a intenção de resolver os problemas pacificamente é continuar a discussão nos formatos estabelecidos, em particular na OSCE.

O arcabouço de Minsk sofreria duro golpe a partir de 2021, com a escalada das tensões e o recrudescimento da posição russa, que acusava a Ucrânia de descumprir o disposto pelos acordos. O representante especial do presidente em exercício da OSCE na Ucrânia e no GCT denunciou a deterioração da situação na linha de contato entre os países. Em 11 de fevereiro de 2022, o presidente em exercício da OSCE visitou a Ucrânia e reuniu-se com o ministro das relações exteriores ucraniano. A discussão centrou-se na diminuição das tensões dentro e em torno da

Ucrânia, na melhoria da situação humanitária das comunidades afetadas pelo conflito e nas medidas tomadas para alcançar uma solução equilibrada e pacífica por meio de todos os formatos disponíveis, incluindo o GCT. O *chair* também enfatizou que os acordos de Minsk devem ser plenamente implementados. Em meados de fevereiro, a Rússia reconheceria a independência das repúblicas de Donetsk e Luhansk e, a seguir, Putin declararia que os Acordos de Minsk não mais existiam, responsabilizando a Ucrânia pelo seu colapso. Por um lado, Síria, Coreia do Norte e as repúblicas separatistas Ossétia do Sul e Abecásia também reconheceram as independências, até a anexação de Donetsk e Luhansk pela Rússia. Por outro lado, países ocidentais aplicaram sanções, e a Alemanha congelou a conclusão do Nord Stream 2. Dois dias após as declarações russas, a Rússia invadiria a Ucrânia. Na esteira da intervenção russa na Ucrânia, a OSCE anunciou a evacuação temporária do pessoal da Missão Especial de Monitoramento. Contudo, no final de março, não houve consenso quanto à continuidade da missão, por conta da oposição da Rússia. Também como consequência da invasão russa, reunião do Quarteto da Normandia prevista para março acabou não ocorrendo; atualmente, França e Alemanha seguem engajadas em negociações de paz com os dois países, mas não mais no formato de quarteto; os países ocidentais declararam apoio aos ucranianos e condenaram a intervenção russa. Para mais detalhes sobre a OSCE, ver o capítulo 5.

#### i) Posição dos P5

No caso da Crimeia, a Rússia considera a península seu território, valendo-se do referendo de 2014 e do tratado de acessão firmado com Sebastopol. Já em relação ao Donbass, Moscou sinalizava, até 2022, não ter interesse na anexação das províncias orientais de Donetsk e Luhansk, defendendo a concessão de maior autonomia aos territórios. O interesse russo, em termos estratégicos, está na Crimeia, pela localização junto ao mar Negro; geopolítica e estrategicamente, o custo do Donbass originalmente superava os benefícios.

Quanto ao caso da Crimeia, os EUA alertaram a Rússia para que não interviesse na península em fevereiro de 2014, defendendo a integridade territorial e a soberania ucraniana e ameaçando impor sanções políticas e econômicas a Moscou. Com a confirmação da intervenção russa, em março, os EUA deram início à primeira rodada de sanções contra uma série de autoridades do Kremlin, como o presidente Putin, e contra setores como os de petróleo e gás, tecnologia, defesa e segurança, aviação e construção naval. Tais medidas foram, posteriormente, acompanhadas da suspensão de vários projetos de cooperação nuclear entre os dois países e de algumas restrições à emissão de vistos e ao turismo russo. Em fevereiro de 2021, os EUA reafirmaram não reconhecer o que consideram uma “anexação” russa da Crimeia, e mantiveram as sanções impostas há sete anos. No caso do Donbass, já em abril de 2014 o secretário de Estado John Kerry afirmou que as ações separatistas não pareciam ser algo espontâneo, sugerindo a participação de Moscou. Logo depois, os EUA enviaram conselheiros militares e equipamentos para auxiliar Kiev no embate contra os insurgentes da Nova Rússia. Washington segue defendendo uma solução coordenada e que preserve o território ucraniano, criticando a Rússia por seguir sustentando o conflito e impedindo que negociações diplomáticas prossigam. A posição dos EUA foi acompanhada por outros dois aliados do P5, França e Reino Unido.

No âmbito da ex-URSS, o governo francês mostrou preocupação com os episódios na Crimeia e defendeu a integridade territorial da Ucrânia; no Donbass, a França integra, ao lado da Alemanha e das duas partes envolvidas no conflito, o chamado Quarteto da Normandia, que busca debater soluções pacíficas para o impasse. Em relação à Crimeia e ao Donbass, o Reino Unido

mostrou preocupação com a escalada das tensões e com a ameaça à soberania e à integridade territorial da Ucrânia. O governo britânico enviou auxílio financeiro sem fins militares para a Ucrânia em 2015 e, em 2016, o exército do Reino Unido deu aulas de capacitação para tropas ucranianas.

A posição chinesa, desde a eclosão dos eventos envolvendo a Crimeia, busca equilibrar-se entre variáveis concernentes à política doméstica, às relações bilaterais com a Rússia e ao âmbito multilateral como um todo. Pequim tende, historicamente, a rechaçar o reconhecimento de independências resultantes de referendos, como o caso em questão. Esse comportamento reflete a sensibilidade do governo chinês a movimentos dissidentes em regiões do país ou, no caso de Taiwan, em territórios que considerem parte da China. A defesa da soberania, da independência e da integridade territorial dos Estados, nesse contexto, é costumeiramente defendida por Pequim. Ainda assim, dada a relevância das relações sino-russas, o país adota postura conciliatória, ao exortar as partes envolvidas no conflito na Crimeia a resolverem os diferendos por meio do Direito Internacional e da ordem. Em um sentido mais amplo, por fim, como membro do P5 e com o interesse em exercer crescente papel nos assuntos de paz e segurança internacionais, Pequim reitera o papel do direito e das normas internacionais como meios de conduzir a resolução do conflito, buscando apresentar-se como parte neutra ante a polarização russo-ocidental.

O histórico chinês no tocante ao conflito russo-ucraniano reflete a tentativa de adotar postura equidistante e cautelosa. Durante o episódio do referendo de independência da Crimeia, essa postura ficou evidente com a posição oficial de Pequim de defender a soberania dos Estados e de sublinhar a busca por entendimentos políticos para a superação do conflito. O país absteve-se durante votação do CSNU, que condenaria o referendo como ilegal (e que foi vetado pela Rússia). Essa atitude, de não ter vetado a proposta, foi interpretada como uma reprovação tácita da ação russa na Ucrânia. A reação da mídia chinesa, porém, reflete as nuances do posicionamento chinês. Por um lado, se o departamento de propaganda do governo ordenou aos veículos de imprensa a não associarem os processos na península ucraniana àqueles envolvendo regiões dissidentes chinesas, por outro, editoriais exaltaram o militarismo russo como trunfo político e incitaram as autoridades do país a seguirem o mesmo caminho de Moscou e se prepararem para um cenário de conflitos com o Ocidente.

A eclosão da guerra russo-ucraniana, em 2022, deixou Pequim em uma posição difícil de ser sustentada. Inicialmente, a China recusou-se a rotular a operação como “invasão”, que seria consequência do fracasso da implementação dos Acordos de Minsk. No entanto, o ministro das Relações Exteriores, Wang Yi, declarou, na ocasião, que a soberania e a integridade territorial de todos os Estados – inclusive, a Ucrânia – deveriam ser respeitadas. Em fevereiro, a China absteve-se durante votação do CSNU que denunciava a invasão russa. No mês seguinte, Wang Yi mantém conversa telefônica com seu homólogo ucraniano, que sublinhou o papel mediador a ser exercido pela China. Ainda em março, Xi Jinping, em videoconferência com Emmanuel Macron e Olaf Scholz, solicita a cooperação entre os três países para promoverem negociações pacíficas entre Rússia e Ucrânia. Em abril, o governo chinês definiu as relações sino-russas como um “novo modelo de relações internacionais” fundamentado na superação de alianças políticas datadas do período da Guerra Fria. Em novembro, durante a cúpula do G20, em Bali, a China recusou-se a definir a invasão russa como “guerra”.

j) Discurso na AGNU em 2024

O presidente ucraniano Volodymyr Zelensky enfatizou a invasão russa no território de seu país. O mandatário sublinhou a estratégia russa de comprometer a infraestrutura energética ucraniana, em ataques às usinas termelétricas e hidrelétricas, salientando que uma escalada em direção às usinas nucleares pode representar o maior perigo nuclear presente na Europa, tendo lembrado o episódio traumático do ataque à usina nuclear em Zaporizhzhia em 2024. Frisou, em seguida, a proposta ucraniana para a paz, apresentada por ele em 2022, na qual destaca a segurança nuclear como um dos pontos fulcrais, além da preservação das seguranças energética e alimentar e do retorno dos prisioneiros de guerra. Zelensky asseverou que nenhuma paz é possível sem a participação ucraniana, tendo condenado a paralisia do Conselho de Segurança devido ao poder do veto e asseverado a sua “Fórmula para a Paz” como a alternativa. Condenou, por fim, propostas paralelas que “ignoram os interesses e sofrimentos dos ucranianos” ao mesmo tempo que “dão ao presidente Putin espaço político para continuar a guerra”. Nessa linha, criticou os posicionamentos sino-brasileiros em relação à guerra, tendo questionado o verdadeiro interesse por trás da posição desses países.

k) Discurso na AGNU em 2023

Volodymyr Zelensky, presidente da Ucrânia, enfatizou na AGNU a importância da unidade para prevenir guerras, destacando que a Ucrânia renunciou ao seu arsenal nuclear enquanto a Federação Russa se tornou “guardiã” das armas nucleares. Ele criticou a instrumentalização dos alimentos como “armas” (“*weaponization of food*”) por Moscou, mencionando o bloqueio dos portos nos mares Negro e de Azov, e agradeceu aos Estados que apoiaram o programa humanitário ucraniano *Grain from Ukraine*<sup>618</sup>. Pontuou, igualmente, a criação de um corredor marítimo temporário para as exportações ucranianas. Zelensky acusou o Kremlin de também instrumentalizar o petróleo, o gás e, mais recentemente, a energia nuclear, citando o ataque à usina nuclear de Zaporíjia. Condenou a falta de responsabilização por ameaças nucleares e destacou o sequestro de crianças por Moscou nos territórios ocupados, chamando o episódio de “genocídio”. Alertou, outrossim, que o ódio politizado da Rússia não se limita à Ucrânia, mencionando ocupações na Geórgia e na Moldávia, além das ameaças contra Belarus, Cazaquistão e países bálticos. Reiterando a Fórmula da Paz de dez pontos da Ucrânia, que disse ser apoiada por 140 países, Zelensky buscou apoio internacional para encerrar a agressão. Ademais, chamou a atenção para possíveis acordos formalizados nos bastidores, conclamando a necessidade de decisões transparentes e unificadas.

---

<sup>618</sup> A iniciativa do governo ucraniano, de caráter humanitário, lançada em 26 de novembro de 2022, por ocasião do 90º aniversário do *Holodomor*, tem por objetivo garantir a exportação de grãos da Ucrânia para países africanos que estejam em situação de insegurança alimentar. O programa vai ao encontro do compromisso com a segurança alimentar, estabelecido pela Fórmula da Paz de dez pontos da Ucrânia. Com o apoio de mais de vinte países e organizações internacionais, como a Coreia do Sul, a Suécia, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a quantia arrecadada já ultrapassou US\$ 220 milhões, permitindo, assim, o envio de mais de 60 navios cargueiros para a Etiópia, a Somália, o Iêmen e o Quênia. A proposta do programa é a de que a compra dos grãos seja feita diretamente entre os países doadores e os produtores ucranianos e o custo do frete seja pago pelos doadores participantes do programa. Segundo o governo ucraniano, a diferença entre o *Grain from Ukraine* e a Iniciativa Grãos do Mar Negro é a de que, nesta última, como não há o papel de país doador, os países importadores assumem os custos da mercadoria e do frete. Entre novembro e dezembro de 2022, foram realizadas as primeiras remessas à África. Em março de 2023, um carregamento chegou ao Quênia, ao passo que, em fevereiro, outro chegou à Nigéria.

### 1) Discurso na AGNU em 2022

Segundo o presidente Volodymyr Zelensky, a fórmula para a paz na Ucrânia ou em qualquer país que passe por circunstâncias semelhantes envolve cinco pré-requisitos: 1) punição até que as perdas e danos da guerra sejam completamente compensados, o que envolve a imposição de sanções contra o Estado agressor, o estabelecimento de um Tribunal Especial e o pagamento de compensações financeiras; 2) a proteção à vida, por todos os meios necessários, incluindo a retomada do território e cuidados com a população, ações que demandam suporte militar, econômico e de inteligência por parte da comunidade internacional; 3) a restauração da segurança e da integridade territorial da Ucrânia, diante das violações russas à segurança marítima, alimentar, energética, radioativa e contra armas de destruição em massa (além de limitar o preço de exportação das *commodities* energéticas russas, Zelensky sugere que, diante das atrocidades cometidas, se reconheça a Rússia como país patrocinador do terrorismo); 4) a adoção de garantias de segurança; e 5) a determinação dos ucranianos para continuarem lutando, e da comunidade internacional para continuar a apoiá-los. Ao fim do discurso, o presidente criticou os Estados que se dizem neutros e afirmou que, embora fale em negociações, a Rússia não tem real intenção de encerrar o conflito.



## VI. O atual conflito na Ucrânia

### a) Os cenários iniciais

Em 21 de fevereiro de 2022, apesar dos alertas de potenciais sanções a serem impostas pelos Estados Unidos (EUA) e pela União Europeia (UE), a Rússia reconheceu oficialmente as regiões separatistas da Ucrânia, Donetsk e Luhansk e enviou tropas para a região, em clara violação aos Acordos de Minsk<sup>619</sup>. Em resposta, países europeus impuseram, efetivamente, sanções, e a Alemanha congelou as obras relativas ao gasoduto Nord Stream 2, praticamente concluído. Em 24 de fevereiro, iniciaram-se as ações do exército russo no território ucraniano, na forma de uma alegada “operação militar especial”. O objetivo oficial do governo russo era “desnazificar” o governo ucraniano. O Regimento (ou Batalhão) Azov, da Guarda Nacional da Ucrânia, sediado em Mariupol e originado como milícia paramilitar fundada por ultranacionalistas ucranianos de tendências neonazistas, originou um partido político que a Rússia considera associado ao governo de Kiev.

A reação internacional com relação à ação russa foi mista, com sanções unilaterais impostas por EUA, UE, Austrália e Japão, ao passo que, com maior ou menor intensidade, muitos países do Sul Global, como o Brasil, criticaram a violação da integridade territorial ucraniana, mas procuraram manter postura equidistante no conflito. Desde o início da invasão russa, em fevereiro de 2022, os EUA já forneceram cerca de US\$ 175 bilhões (dos quais US\$ 111 bilhões via Departamento de Defesa) à Ucrânia em assistência militar e humanitária, por meio de sucessivos pacotes aprovados pelo Congresso estadunidense<sup>620</sup>; os EUA são o maior contribuinte individual de auxílio às forças ucranianas. A China, em especial, adotou posição de neutralidade diante do conflito, sem condenar as ações russas. Segundo Rafael Villa e Cristiane Lebelem (2022), a invasão da Ucrânia pelas tropas russas resulta de um “dilema de segurança sincrônico” entre os países, que se agrava com:

- 1) a invasão russa à Crimeia, em 2014;
- 2) o domínio de grupos separatistas pró-russos na província de Donbass;
- 3) o apoio militar de países do Leste Europeu à Ucrânia; e
- 4) as pressões da OTAN sobre as fronteiras russas.

Os autores também citam a possibilidade de a Rússia ter feito uso da doutrina da guerra preemptiva, popularizada pelos EUA na sequência do ataque às torres gêmeas. Para Ronaldo Carmona, “a atual guerra na Ucrânia se origina de uma combinação de fatores, que vão da cosmovisão nacional russa a respeito do que representa esse país para sua própria nacionalidade, combinada com a expansão contínua da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) à esfera de influência da Rússia, cuja ‘linha vermelha’, na argumentação de Moscou, foi a ameaça da incorporação à instituição militar norte-atlântica”. Para Felipe Loureiro, por sua vez, o conflito teria origem na disputa entre duas perspectivas conflitantes em relação à independência da Ucrânia, uma russa e outra ucraniana: para a Rússia, a Ucrânia deveria manter-se subordinada econômica e militarmente a Moscou, enquanto, para Kiev, a independência de 1991 foi entendida como a concretização de uma longa e aguardada autodeterminação política, sufocada no pós-Primeira Guerra Mundial com a impossibilidade de unificação das porções ocidental e oriental do

---

<sup>619</sup> Síria, Coreia do Norte e as repúblicas separatistas Ossétia do Sul e Abecásia também reconheceram as independências, até a anexação de Donetsk e Luhansk pela Rússia.

<sup>620</sup> Há divergências na literatura acerca do valor total dos pacotes de auxílio aprovados e enviados pelos EUA à Ucrânia. Alguns autores mencionam um total de US\$ 70 bilhões, dos quais US\$ 44 bilhões em auxílio militar.

país. Essas visões antagônicas em relação ao papel da Ucrânia seriam a base sobre a qual se constituiria o dilema de segurança que desaguaria no conflito atual.

A intervenção russa na Ucrânia desencadeou a pior crise de segurança no continente europeu desde a Segunda Guerra Mundial, pois se trata de um conflito direto, com o envolvimento de uma potência nuclear, às portas do continente europeu, da OTAN e da UE, em momento de polícrise (pandemia, clima), exacerbando fluxos migratórios e riscos à segurança energética e alimentar. Além disso, a duração dos confrontos agrava a instabilidade dado que não existia expectativa majoritária de que o conflito pudesse arrastar-se por tanto tempo. Durante os primeiros meses do conflito, caracterizados pela fluidez e pelo dinamismo dos eventos, alguns cenários foram delineados; quatro são apresentados a seguir.

Em um cenário extremo favorável aos ucranianos, o desfecho dependeria do apoio fornecido por membros da OTAN. Com assistência defensiva da Aliança Ocidental, o exército ucraniano lograria conter o avanço russo e impedir Putin de derrubar o atual governo e colocar em seu lugar um regime fantoche. Um impasse, nesse cenário, favoreceria as forças defensivas; ao perceber os altos custos da empreitada, a exemplo do isolamento diplomático, o Kremlin poderia ordenar a retirada de suas tropas. Assim, a Ucrânia manteria sua soberania e seu governo atual; já a Rússia sofreria com descontentamento doméstico, fazendo que Putin mudasse seu foco para a manutenção de seu poder internamente. Enquanto isso, a OTAN teria diante de si uma situação de segurança mais favorável, com a Rússia contida e a Ucrânia mais próxima do Ocidente. Mesmo nesse cenário, porém, a situação securitária na Europa não retornaria ao *statu quo ante bellum*.



Concentração militar russa ao redor da Ucrânia antes do conflito

Um segundo cenário, desfavorável aos dois lados, aponta para o êxito russo em conquistar a capital ucraniana e derrubar o governo de Zelensky, instalando em seu lugar um regime pró-russo – mas sem rendição ucraniana. Nessa situação, haveria uma insurgência pesada e bem-coordenada dos ucranianos contra os invasores, o que faria de uma vitória russa uma vitória sem vencedores. Os custos humanos e financeiros infligidos pela insurgência ucraniana poderiam obrigar os russos a investir mais recursos e tempo do que o planejado; isso poderia ser agravado pelo apoio estrangeiro aos insurgentes, com países da OTAN fornecendo apoio de forma sigilosa, mas consistente. No final, a Rússia se veria forçada a retirar-se, diante de altos custos humanos, com dezenas de milhares de mortos dos dois lados, em situação semelhante à enfrentada pelos soviéticos no Afeganistão. A Ucrânia se veria devastada, e a Rússia teria graves problemas domésticos, com críticas ao governo Putin.

Um terceiro cenário, mais favorável a Moscou, seria o de queda ucraniana. A despeito da intensa oposição, as forças russas lograriam assumir o controle por meio do uso de armas de alta tecnologia. Persistiria a resistência ao governo pró-russo instalado no lugar de Zelensky, mas esta seria brutalmente reprimida, não configurando obstáculo suficiente para as forças russas estacionadas na Ucrânia. O resultado seria uma nova Cortina de Ferro, com limites deslocados a leste, nas fronteiras dos países do Báltico, Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia. Embora em crise financeira, a Rússia de Putin se fortaleceria domesticamente; já a OTAN se veria mais unida diante de Moscou, mas teria de reconhecer que as opções para reverter a perda da Ucrânia seriam limitadas. Na esteira da crise, ingressariam na OTAN Suécia e Finlândia<sup>621</sup>, que buscariam reforçar sua segurança diante do possível revanchismo do Kremlin. Nesse cenário, tensões entre Rússia e OTAN levariam a uma fronteira militarizada, sem desfecho claro ou garantia de resolução pacífica e definitiva.

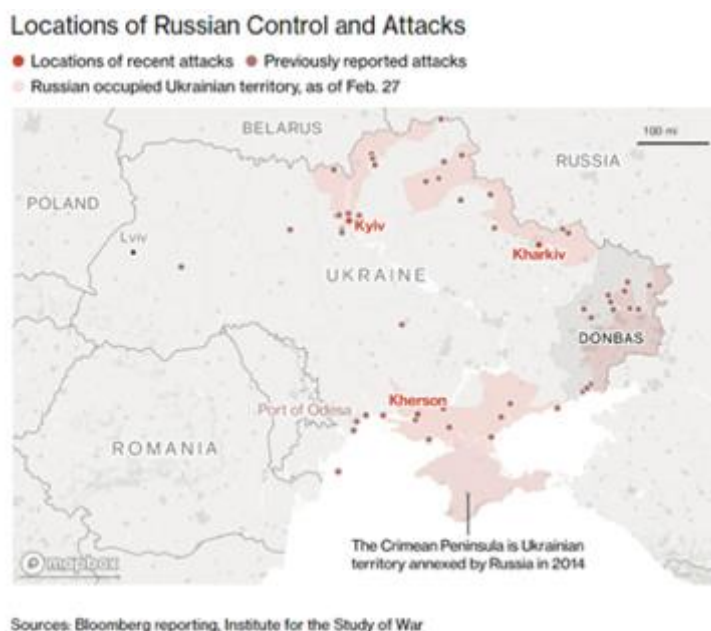
O quarto cenário, talvez o mais perigoso, envolveria um conflito militar direto entre a OTAN e a Rússia. Nessa hipótese, há vários caminhos possíveis, como a eventualidade de a Aliança Ocidental decidir escalar seu envolvimento na Ucrânia por meio de intervenções diretas. Até dezembro de 2023, ainda persistia a resistência dos EUA e de outros aliados da OTAN em atender à reivindicação ucraniana de implementação de zona de exclusão aérea. Outra possibilidade – que também não se verificou até o momento – seria um ataque russo acidental ao território de membro da OTAN, o que chegou a ser aventado após ataque a alvos próximos à fronteira com a Polônia, em 2022. Por fim, uma alternativa menos provável, mas que desperta mais temores, é a de que Putin tenha ambições para além da Ucrânia; os alvos mais prováveis seriam Estônia, Letônia e Lituânia, todas ex-repúblicas soviéticas e hoje membros da OTAN. Nesse caso, Putin acreditaria que a aliança não reagiria caso fosse provocada; a OTAN, por sua vez, insiste que reagirá a qualquer incursão militar russa contra um de seus membros.

Diante de qualquer um desses cenários, havia a percepção de que o desfecho seria favorável ao Ocidente, por três razões: 1) o ato de agressão da Rússia e a resistência popular ucraniana inspiraram apoio à Ucrânia em populações de toda a Europa; 2) a Rússia parece ter subestimado a determinação da Ucrânia e a força da reação ocidental e das críticas contra Moscou; 3) a atuação conjunta dos governos dos membros da OTAN nos âmbitos econômico, financeiro, diplomático e

---

<sup>621</sup> A Finlândia tornou-se o 31º membro da OTAN em abril de 2023. A Suécia tornou-se o 32º membro da OTAN em março de 2024, após superar a oposição de Turquia e Hungria. Na Cúpula da OTAN em Vilnius, em julho de 2023, a Turquia concordou com a entrada da Suécia, apresentando, entre as condições, a sua própria admissão na UE. A Hungria aceitou a acessão da Suécia, após aprovação parlamentar, no fim de fevereiro de 2024.

de segurança indica haver forte sentimento de solidariedade. Ainda assim, o mundo vive momento perigoso e de alta incerteza. Qualquer que seja o desfecho dos acontecimentos, o cenário pós-conflito dependerá de como, quando e onde a guerra chegar ao seu fim.



Fonte: Bloomberg

#### b) O desenrolar do primeiro ano de conflito

O primeiro ano de conflito pode ser dividido em três fases:

- 1) A invasão da Ucrânia: fevereiro-abril de 2022;
- 2) A batalha pela frente do sudeste: abril-setembro de 2022; e
- 3) A contraofensiva ucraniana e a Batalha de Bakhmut: setembro de 2022-fevereiro de 2023.

##### i. A invasão da Ucrânia: fevereiro-abril de 2022

Na primeira fase, a ofensiva militar russa chegou a se estabelecer em quatro frentes. A primeira desenvolveu-se a partir do Donbass, tendo como principal teatro de operações as “repúblicas populares” de Donetsk e Luhansk, com o objetivo de tomar Mariupol, sede de forças de elite ucranianas – objetivo cumprido em maio –, bem como os arredores de Kiev. No início dos conflitos, a Rússia contava com 190 mil soldados concentrados ao redor do território ucraniano, mais trinta mil separatistas nas regiões ocupadas do leste. O exército ucraniano, por sua vez, era composto por 65 mil soldados. Em 3 de julho, todo o *oblast* de Luhansk já estava em mãos russas, mas Kiev permaneceria sob controle ucraniano. A segunda frente desenvolveu-se no eixo Crimeia-Kherson. A conquista russa da cidade de Kherson<sup>622</sup>, na embocadura do rio Dniro, logo no início da guerra, em 3 de março, foi a primeira vitória expressiva da Rússia. A terceira frente deu-se no eixo Belarus-Kiev. Após obter o cerco de Kiev, em meados de março, contudo, Moscou começou

<sup>622</sup> O *oblast* homônimo, entretanto, seguiu em mãos russas.

a retirada do entorno da capital, o que se completou totalmente no início de abril<sup>623</sup>. Por fim, uma quarta frente observou-se no eixo Kharkiv-Kiev, tendo em vista o objetivo de chegar à capital ucraniana partindo da conquista de Kharkiv, grande cidade ucraniana de 1,5 milhão de habitantes e capital do país até 1934. A tomada de Kharkiv, porém, nunca se efetivou, e o cerco russo à cidade começou a ser relaxado em meados de maio, concluindo o recuo no fim de julho.

Após o início da invasão russa, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky declarou lei marcial no país, rompendo relações entre Ucrânia e Rússia. Rapidamente, países ocidentais, a começar pelos EUA, começaram a impor abrangentes sanções econômicas e financeiras à Rússia e suas empresas. Em março, os EUA proibiram a importação de petróleo cru da Rússia. Ao mesmo tempo, no Congresso americano, seria aprovado pacote de US\$ 13,6 bilhões para ajuda militar e humanitária.

Bancos russos foram banidos do sistema de transações financeiras SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais), sediado em Bruxelas, na Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras. Ele oferece a mais de onze mil instituições bancárias e financeiras, infraestruturas de mercado e clientes corporativos, localizados em mais de 200 países e territórios, rapidez, confidencialidade e baixos custos de transação para fazer pagamentos e transferências de fundos. Entre os vários tipos de sanções contra Moscou impostas pelos países ocidentais, a desconexão de bancos russos do SWIFT tem sido descrita como verdadeira “arma nuclear financeira” porque a Rússia é o segundo país que mais utiliza o SWIFT, com cerca de 300 usuários, atrás apenas dos EUA. Restringir o acesso destas 300 instituições à plataforma implica, necessariamente, uma queda abrupta e significativa das trocas financeiras com a Rússia e, por conseguinte, uma quebra substancial dos rendimentos de curto prazo, além de grande impacto econômico não apenas para os russos como também para todos os seus parceiros comerciais. Por esse motivo, alguns analistas afirmam que houve o estabelecimento gradual de uma “cortina de ferro financeira” entre a Rússia e o Ocidente. Porém, embora seja difícil estimar com precisão o impacto dessas sanções, a exclusão da Rússia do SWIFT é uma faca de dois gumes, pois, ao prejudicar a economia russa, afeta também todas as instituições, financeiras ou não, nas relações comerciais com a Rússia. A fim de se proteger das sanções e evitar maiores perdas, a Rússia também atuou via OPEP+ para sustentar o preço do petróleo.

Ainda em fevereiro, a Ucrânia se candidatou à país-membro da UE<sup>624</sup>. No mês seguinte, aplicando disposição da Convenção de Montreux, de 1936, a Turquia anunciou que impediria passagem de navios de guerra, mesmo os da OTAN, pelos estreitos de Bósforo e de Dardanelos.

## ii. A batalha pela frente do sudeste: abril-setembro de 2022

Nos meses seguintes, a Rússia concentraria seus esforços no leste da Ucrânia, retirando-se da região de Kiev. Em Bucha, cidade próxima à capital, foram identificadas violações de direitos

---

<sup>623</sup> O chamado “Massacre de Bucha”, de março de 2022 é efeito direto da frente de Belarus direcionada a Kiev. A Ucrânia acusa Rússia de promover diversos crimes de guerra durante a Batalha de Bucha e pede ao TPI que investigue o caso no âmbito da invasão.

<sup>624</sup> O status de candidato foi concedido em junho de 2022, e o Conselho Europeu aprovou o início de negociações em dezembro de 2023. São entraves à adesão à UE questões como o tamanho da população ucraniana (seria a 5ª maior do bloco, o que lhe dá grande peso decisório), a predominância da corrupção em diferentes níveis na sociedade e no governo ucranianos, a falta de reformas e o desalinhamento normativo com o acervo comunitário europeu e as profundas carências que terá o país após o fim do conflito em razão de seus impactos socioeconômicos

humanos e das Convenções de Genebra pelo exército russo. Preocupação frequente dos combatentes era a usina nuclear de Zaporíjia, a maior da Europa, tomada pelo exército russo no início de março<sup>625</sup>. Não obstante, o governo ucraniano aventou solução que tornaria o país neutro entre Rússia e Ocidente, mas a proposta não avançou. Em abril, o número de deslocados ucranianos chegaria a 7,1 milhões de pessoas – estima-se que o total de pessoas deslocadas ao longo do conflito, entre deslocados internos e refugiados, tenha chegado a 14 milhões de pessoas.

Em nova rodada de sanções, a UE decidiu banir a importação de carvão russo, além de aumentar sanções econômicas em diversos setores. Ao mesmo tempo, tem início o processo de adesão da Ucrânia à UE. Em maio, além de uma nova rodada de sanções europeias e o início da contraofensiva ucraniana, com vitórias em cidades importantes como Kharkiv, Finlândia e Suécia dão início a seu processo de adesão à OTAN, a despeito da inicial oposição turca. Além disso, o Congresso americano aprovou pacote de US\$ 40 bilhões de ajuda para a Ucrânia, incluindo armas e equipamentos. Apoio militar também seria oferecido pelas principais potências europeias, como França, Reino Unido e Alemanha.

As sanções à economia russa, contudo, apesar de significativas, tiveram efeitos pelo menos suportáveis para o prosseguimento da campanha militar. Segundo Ronaldo Carmona, há várias razões para isso: a Rússia de Putin se preparou longamente para essas barreiras às relações com os países desenvolvidos, acumulando vultosas reservas – que, ao início da atual fase da guerra somavam estimados US\$ 630 bilhões, quase um quarto disso em ouro e aproximadamente 13% em renmimbi; além disso, o país firmou acordos junto a outros grandes países em desenvolvimento, como os BRICS e especialmente a China, o que permitiu maior margem de manobra por parte de Moscou. Finalmente, as exportações de petróleo e gás, a grande fonte de receita forte da economia russa, foram prontamente desviadas dos países europeus para a Índia (de onde se suspeita que acabem sendo trianguladas para a Europa) e a China (que registrou recorde de importação de petróleo russo no primeiro semestre de 2023). A alta dos preços não apenas anulou os efeitos das sanções, como elevou as receitas, se comparadas às de 2021. Deve-se mencionar, no contexto de suprimento energético russo à Europa, a série de explosões nos gasodutos Nord Stream 1 e 2, ocorridas em setembro de 2022. Ambos conectam a oferta energética russa, por meio do mar Báltico, ao mercado europeu, chegando, primeiro, na Alemanha. Desde o incidente, apesar de autoridades de países do Ocidente e da Ucrânia terem acusado a Rússia de ter deliberadamente sabotado as operações dos Nord Stream, não há evidências que respaldem essa tese; Moscou, enquanto isso, responsabiliza o Reino Unido pelo incidente. Em dezembro de 2022, oficiais de diversos países reconheceram a baixa probabilidade de a Rússia ter participado das explosões, que ocorreram nas zonas econômicas exclusivas da Suécia e da Dinamarca. Dados o impacto e as complexidade da operação, especialistas concordam, porém, com a provável participação de algum ator estatal. Segundo uma investigação do *Wall Street Journal*, um grupo de oficiais militares e de empresários ucranianos planejaram a sabotagem ao Nord Stream. O plano teria sido levado ao conhecimento de altas autoridades de Kiev, que se negaram a envolver-se. Mesmo assim, a ideia foi adiante. Em agosto de 2024, autoridades alemãs emitiram mandado de prisão contra um ucraniano que teria sido responsável pela explosão do gasoduto.

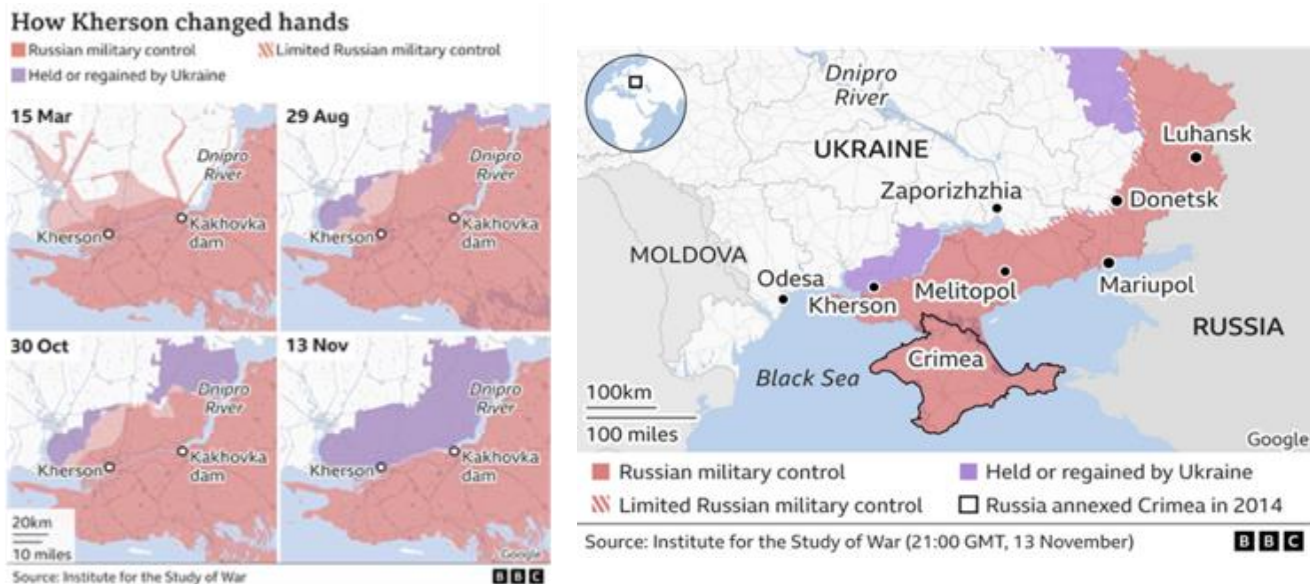
Em abril de 2023, a Hungria, que vem tendo postura recalcitrante na UE com relação à condenação à Rússia, anunciou novos acordos de fornecimento de gás russo, complementares àqueles firmados em 2022. O regime de sanções europeus isenta o comércio com a Hungria (além de Tchêquia e Eslováquia), condição interposta, em 2022, pelo governo de Budapeste, para não

---

<sup>625</sup> Mais de um ano depois, subsistem os riscos de acidente nuclear na usina, conforme alertou comunicado da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de março de 2023.

bloquear as medidas da UE contra a Rússia. Os EUA aplicaram sanções contra um ex-embaixador e um banco húngaro, vinculados à Rússia, que vinham facilitando acesso russo ao sistema financeiro internacional.

iii. Contraofensiva ucraniana e Batalha de Bakhmut: setembro de 2022 a fevereiro de 2023



Fonte: BBC

No que tange ao conflito militar, no último quadrimestre de 2022, as batalhas se concentraram inicialmente no entorno da região de Kherson, no sudeste da Ucrânia, e de Kharkiv, no nordeste do país, em meio à contraofensiva ucraniana. Os avanços ucranianos decorreram, em grande medida, do uso dos modernos armamentos recebidos dos EUA. Nesse contexto, em outubro, explosão abalou a estrutura da ponte construída pela Rússia para ligar a Crimeia ao território do país, no estreito de Kerch, o que motivou onda de bombardeios russos em diversas cidades ucranianas, incluindo Kiev. Também em outubro, mas mais intensamente a partir de novembro, intensificaram-se os confrontos em torno da cidade de Bakhmut. No início de novembro, a cidade de Kherson, a primeira grande cidade a cair em mãos russas, foi retomada pelo exército ucraniano, reforçando a moral dos combatentes do país.

Em meio ao avanço ucraniano, o presidente russo redobrou os esforços de guerra com a convocação de milhares de reservistas. Além disso, após a realização de referendos, o governo russo declarou, no final de setembro, a anexação oficial dos quatro territórios ucranianos ocupados (Zaporíjia, Kherson, Luhansk e Donetsk), o que foi reconhecido por Coreia do Norte e Síria. A Rússia realizou eleições para o governo desses territórios, um ano depois, em setembro de 2023.

Em outubro de 2022, junto com um ativista bielorrusso, uma organização não governamental ucraniana e outra russa foram premiadas com o Nobel da Paz de 2022, que foi justificado pela promoção da democracia e da defesa dos direitos humanos por essas entidades e indivíduos nos três países. Em novembro, o Parlamento Europeu declara Rússia como “Estado patrocinador do terrorismo” sob a alegação de que os ataques contra civis na Ucrânia, bem como a destruição da infraestrutura desse país, violam o Direito Internacional.



Em novembro, durante reunião do G20, o presidente Zelensky disse estar convencido de que “este é o momento em que a guerra pode e deve ser interrompida”. O plano de paz de Zelensky pede a retirada de todas as tropas russas e que a Ucrânia mantenha seus territórios pré-2014. Ele também pediu a libertação de todos os prisioneiros ucranianos. No mesmo dia, entretanto, duas pessoas morreram na Polônia, próximo à fronteira com a Ucrânia, após o disparo de um míssil. A princípio, acreditava-se que o míssil seria da Rússia, versão veiculada pelo presidente ucraniano, porém, a versão mais aceita atualmente é de que ataque resultou de erro do sistema antiaéreo da Ucrânia. Em dezembro, Zelensky realizou visita histórica a Washington.

Após apelo do patriarca Kirill e proposta do presidente turco Recep Tayyip Erdogan, Putin decretou cessar-fogo unilateral de 6 a 7 de janeiro de 2023, por ocasião do Ano Novo ortodoxo. Trata-se da primeira trégua de todas as hostilidades decretada desde o início da guerra. A Ucrânia questionou, porém, a sinceridade da iniciativa russa, definida por Zelensky como um “ato de propaganda” e uma tentativa de ganhar tempo para frear o avanço das tropas ucranianas. Além disso, foram notificadas violações do cessar-fogo de ambos os lados do conflito.

### c) Balanço do primeiro aniversário do conflito na Ucrânia

#### i. Aspectos gerais

Após o aniversário de um ano de conflito em 24 de fevereiro de 2023, a guerra na Ucrânia estabelece-se na História como o maior conflito europeu desde a Segunda Guerra Mundial, acarretando alto prejuízo humanitário, com perdas de pessoal recordes em ambos os lados<sup>626</sup>, deslocamentos internos e ondas de refúgio, e político para a Rússia como *player* global. A aliança “positiva” do Ocidente com a Ucrânia, por meio de apoio financeiro, humanitário e militar, tem a sua contrapartida no relacionamento “negativo” com a Rússia, a qual tem sofrido a imposição de sanções financeiras (exclusão do SWIFT, sanções aos grandes bancos russos e bloqueio de contas e ativos no exterior), logísticas (sem viagem diretas para países europeus, interrupção de canais de comércio e de gasodutos), energéticas (proibição no comércio de hidrocarbonetos) e tecnológicas (restrições ao uso de tecnologia estadunidense e de acesso a *chips* e semicondutores taiwaneses).

Segundo Seth G. Jones, Riley McCabe e Alexander Palmer, a expectativa russa era de um combate rápido, sem resistência popular ucraniana, diante do descrédito generalizado do poder político, tampouco apoio de outros países ocidentais. Com efeito, pode-se entender que a Rússia aplicou a doutrina estadunidense de “guerra preemptiva”, como retaliação à expansão oriental da OTAN. Buscou-se, portanto, a ofensiva pelo Leste, onde já havia presença militar russa para apoiar as regiões separatistas, com ataques coordenados à rede de energia ucraniana durante os meses de inverno. No entanto, a estratégia de guerra relâmpago não surtiu o efeito desejado, com lentidão na conquista de territórios e reação articulada dos ucranianos.

---

<sup>626</sup> Embora não haja estatísticas oficiais, estima-se algo entre 100 mil e 300 mil mortos se somadas as perdas de ambos os lados, com a previsão de até 200 mil perdas russas, um número dez vezes superior à das perdas na invasão soviética no Afeganistão, que durou dez anos.





Fonte: Center for Strategic & International Studies

Antes da guerra, a Rússia detinha cerca de 7% do território ucraniano. Nos primeiros meses da guerra, chegou a garantir 30% e, atualmente, tem cerca de 20%, considerando a anexação das regiões de Donetsk, Luhansk, Zaporíjia, Kherson, além da região sul, que se conecta à Crimeia. Em reação, a Ucrânia aproveitou a inovação de jovens oficiais para o combate, em uma estrutura militar menos hierarquizada e com forças distribuídas pelo território. Como consequência, Moscou precisou reposicionar suas forças para uma “guerra de atrito”, também chamada “guerra de exaustão”, em que há altos gastos de materiais, baixa movimentação e grandes perdas humanas no combate direto.

## ii. Refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), desde fevereiro de 2022, cerca de 18,8 milhões de pessoas saíram da Ucrânia em decorrência da guerra. Entretanto, diante da longa permanência do conflito e da dificuldade de adaptação em outras regiões, 10,4 milhões de ucranianos já voltaram ao país, tanto para visitas breves (40%) quanto para o retorno permanente (41%), além de movimentos pendulares. Em razão das leis marciais ucranianas, que proíbem a saída de homens entre 18 e 60 anos, as mulheres representam 87% dos deslocados. Há ainda o deslocamento de cerca de seis mil crianças, que são parte das 65 mil possíveis ocorrências de crimes de guerra ao longo do conflito.

A *University College London* aponta que as saídas de ucranianos para países vizinhos alcançaram o seu auge, cerca de 200 mil pessoas por dia, em março de 2022, mas vem reduzindo desde então, sendo 35 mil pessoas por dia em fevereiro de 2023. A pesquisa *Vidas em Espera: Intenções e Perspectivas de Refugiados da Ucrânia* concluiu que os ucranianos dispostos a retornar ao país são majoritariamente oriundos da capital e da região oeste. No total de registros do ACNUR, em março de 2023, há mais de oito milhões de ucranianos em situação de refúgio em países europeus.

Europa acolheu mais de 8 milhões de refugiados da Guerra da Ucrânia

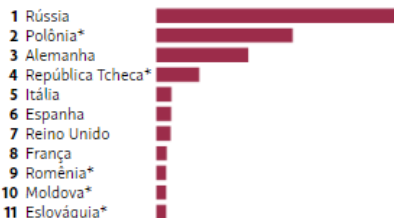
8.073.182

é o total de refugiados ucranianos no continente

4.848.209  
deles estão  
registrados em  
algum tipo de  
programa de  
proteção



Refugiados registrados, em milhões



\*Países participantes do Plano de Resposta Regional a Refugiados, elaborado pela ONU, ONGs e outros  
Fonte: Acnur (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), dados extraídos em 19.fev

Fonte: Folha de São Paulo, com dados da ACNUR.

### iii. Impactos na Agenda Mulheres, Paz e Segurança

A guerra também trouxe impactos diretos na agenda de mulheres, paz e segurança (MPS). O Plano de Ação Nacional 1325 da Ucrânia (em referência à S/RES/1325, de 2000), lançado para o período de 2020-2025, precisou ser readequado para as urgências provocadas pelo conflito. Nesse sentido, nos marcos da colaboração com as Nações Unidas e por meio de implementação local, a agenda ucraniana inclui prevenção e resposta à violência de gênero e sexual relacionada a conflitos, segurança e proteção da comunidade, inclusão financeira, acesso a trabalho remunerado para mulheres deslocadas e inclusão e participação significativa de mulheres e organizações de mulheres na tomada de decisões, inclusive em matéria de resposta humanitária e recuperação. Desde o início da guerra, mulheres e meninas na Ucrânia enfrentaram riscos elevados de violência de gênero e sexual relacionadas a conflitos, tráfico humano, exploração devido à falta de proteção e segurança básica, perda de renda regular e deslocamento maciço. Entre março e abril de 2022, a ONU Mulheres e a *CARE International* publicaram o *Rapid Gender Analysis of Ukraine*, que confirmou que a guerra aumentou as desigualdades e a discriminação de gênero pré-existent. Apesar de terem contribuído substancialmente na resposta humanitária, as mulheres não foram envolvidas significativamente na tomada de decisões.

### d) A Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos

Apesar da escalada dos conflitos, em julho de 2022, a fim de aliviar a crise alimentar provocada pelo aumento dos preços dos grãos vivida pelo mundo, Rússia e Ucrânia assinaram acordo mediado pela Turquia e pelo secretário-geral das Nações Unidas, a Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, que permitiu a exportação de grãos ucranianos e russos por portos<sup>627</sup> do mar Negro. Originalmente, o acordo previa um prazo de 120 dias, mas foi estendido três vezes: em novembro de 2022, por igual prazo; em março de 2023, por 60 dias<sup>628</sup>; em maio de 2023, por dois meses adicionais. Em junho de 2023, a Rússia sinalizou que não renovaria o acordo, tendo reclamado que diversos países vinham dificultando o acesso de grãos russos. Em julho, o acordo não foi renovado pela Rússia, que demandou, durante as negociações, o relaxamento de medidas

<sup>627</sup> O acordo abrangeu os portos de Odessa, Chernomorsk e Pivdennyi, antes conhecida como Yuzhny.

<sup>628</sup> Rússia e Ucrânia divergiram quanto ao período de extensão; a Ucrânia defendia 120 dias, e a Rússia, 60 dias.

restritivas que têm impactado as suas exportações de grãos e fertilizantes<sup>629</sup>. Em setembro, o presidente turco Erdogan reuniu-se com Putin com o objetivo de conseguir que a Rússia retornasse ao acordo, o que não prosperou. Em fevereiro e março de 2024, Turquia empreendeu novos esforços para reviver o Acordo, porém, desta vez, a Ucrânia retirou-se das negociações.

Como balanço do período de implementação do acordo, foi registrada a exportação de 33 milhões de toneladas de grãos (dos quais 65% eram trigo) via portos ucranianos, tendo 61% desse volume sido destinado a países de renda média e baixa. Como resultado do acordo, os preços internacionais dos grãos estabilizaram-se em US\$ 800 dólares por tonelada, muito abaixo do recorde atingido no início do conflito, de US\$1.360/tonelada.

Apesar dos resultados favoráveis, o desengajamento russo do acordo baseou-se em dois argumentos principais: 1) o volume exportado para países de renda baixa teria ficado aquém do previsto (em torno de 4%); e 2) países ocidentais não teriam honrado o acordo adicional, que previa relaxamento de restrições para permitir o aumento das exportações agrícolas (grãos e fertilizantes) russas.

Ainda no que diz respeito ao comércio de grãos, em abril de 2023, Bulgária, Eslováquia, Polônia, Romênia e Hungria anunciaram a interrupção temporária, até setembro, das importações de grãos e outros produtos agrícolas da Ucrânia em razão do acúmulo de estoques e queda nos preços, afetando seus produtores locais, o que a Comissão Europeia considerou inaceitável. Eslováquia e Polônia indicaram que aceitariam a entrada apenas de grãos que tivessem como destino terceiros países. No mesmo mês, os países anunciaram que suspenderiam a medida, mas, em julho, pediram que fossem autorizados a seguir banindo temporariamente a entrada de produtos agrícolas importados da Ucrânia até o final do ano. Em setembro, a UE anunciou o fim das restrições às importações de produtos ucranianos, mas Polônia, Hungria e Eslováquia disseram que seguiriam restringindo as importações de grãos, o que levou a Ucrânia a abrir consultas contra esses países na Organização Mundial do Comércio (OMC). Desde junho de 2022, a UE está aplicando as chamadas “medidas comerciais autônomas”, permitindo que todos os produtos ucranianos entrem no bloco com isenção tributária.

Em meio às tensões, a Polônia anunciou que pararia de fornecer armamentos e ajuda militar à Ucrânia. Ambos os países, entretanto, chegaram a acordo para acelerar o trânsito de grãos ucranianos através da Polônia para outros países, em especial a Lituânia. A Eslováquia interrompeu a ajuda militar à Ucrânia, no contexto de suas eleições gerais, em outubro, o que foi confirmado pelo novo primeiro-ministro Robert Fico, que afirmou que o país passaria a fornecer apenas ajuda humanitária aos ucranianos e não aplicaria mais sanções à Rússia. Em abril de 2024, Peter Pellegrini, candidato pró-Rússia, foi eleito presidente da Eslováquia, o que deve contribuir à consolidação de uma política externa mais benéfica a Moscou. A Hungria, por sua vez, informou que também abandonaria o apoio internacional à Ucrânia, caso o governo ucraniano não tomasse providências para proteger os interesses e atender as preocupações das 150 mil pessoas de etnia húngara que vivem na Ucrânia, como a eliminação da restrição de ensino de húngaro em escolas ucranianas.

Em março de 2024, a Ucrânia declarou aceitar restrições da UE sobre seus produtos agrícolas. A concessão visa a manter em bons termos as relações com a UE e só exige, em contrapartida, sanções do bloco contra produtos agrícolas russos. O Parlamento Europeu e os Estados-Membros chegaram a um acordo no qual as isenções tarifárias aplicadas a produtos agrícolas ucranianos serão estendidas por mais um ano, mas cereais, ovos, açúcar, milho e produtos

---

<sup>629</sup> Junto ao acordo original, foi assinado um acordo em separado que minimizava o impacto das sanções econômicas sobre as exportações russas de alimentos e fertilizantes, com prazos idênticos aos do acordo sobre os grãos ucranianos.

avícolas, entre outros, serão incluídos na lista de produtos com salvaguardas, a fim de evitar o aumento expressivo das importações a preços mais baixos do que o produzido localmente em países europeus. Em maio de 2024, graças a uma campanha militar que rompeu o bloqueio naval russo após o fim da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, as exportações marítimas de grãos ucranianos chegaram a níveis próximos ao do final de 2021. A Rússia continua, porém, a atacar a infraestrutura portuária em Odessa, ameaçando a continuidade das exportações agrícolas ucranianas.

e) O tratamento multilateral do conflito

No âmbito multilateral, foram levadas a cabo medidas e debates nos âmbitos do Tribunal Penal Internacional (TPI), da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), diante da paralisação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e da Corte Internacional de Justiça (CIJ).

i. Denúncias ao TPI

Em fevereiro de 2022, o procurador do TPI abriu uma investigação por crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Em decorrência da implicação em alegados crimes de guerra, o presidente russo Vladimir Putin e a comissária presidencial para o Direito das Crianças na Federação Russa Maria Lvova-Belova foram indiciados pelo TPI, em 17 de março de 2023, pelo sequestro de crianças no contexto do conflito. Apesar do peso político dessa denúncia, nem Rússia nem Ucrânia<sup>630</sup> aderiram ao Estatuto de Roma. Com efeito, o TPI chegou a ser ameaçado pelo vice-presidente do Conselho de Segurança Russo, Dmitri Medvedev, com ataque de mísseis e, em 20 de março, o Comitê de Investigação da Rússia abriu um processo criminal contra o procurador e os juízes do TPI, alegando que a pena tem natureza ilegal. O presidente Putin, entretanto, tem evitado viajar para países que são parte do Estatuto de Roma e teriam a obrigação de detê-lo e entregá-lo à corte internacional.

Não obstante as anteriores sanções dos EUA ao TPI, o país apoiou a posição do tribunal em relação ao conflito russo-ucraniano. O presidente Biden recordou que os EUA não são parte do TPI nem reconhecem sua jurisdição, mas avaliou que a acusação contra Putin seria “justificada”. A China, por sua vez, considera a condenação uma violação da imunidade absoluta dos chefes de Estado.

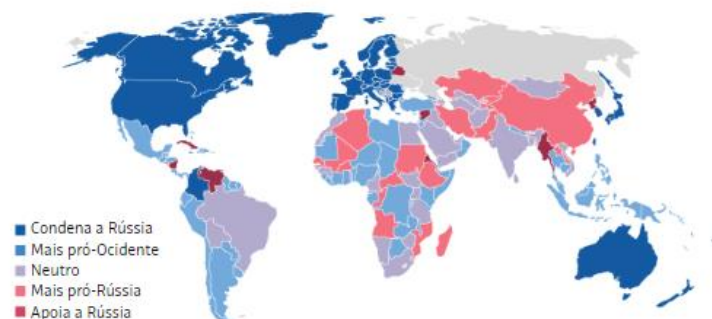
O presidente Zelensky visitou o TPI, em maio de 2023, e fez um apelo à criação de um tribunal especial para julgar a Rússia por crime de agressão, uma vez que o país não está submetido à jurisdição estabelecida pelo Estatuto de Roma. A Ucrânia conta com apoios internacionais insuficientes para que a AGNU aprove a criação de tal tribunal. Analistas estimam que os apoios totalizariam menos de 50 países, entre eles seus aliados ocidentais e alguns poucos países latino-americanos, como Costa Rica, Guatemala, Uruguai e Chile.

---

<sup>630</sup> Mesmo não sendo parte do TPI, a Ucrânia aceitou a jurisdição da corte por tempo indefinido para julgar crimes de guerra praticados em seu território entre 21 de novembro de 2013 e 22 de fevereiro de 2014 e, em um segundo momento, a partir de 20 de fevereiro de 2014, de acordo com o Artigo 12 do Estatuto de Roma. Considerando as denúncias de Lituânia (01/03/2022) e de um grupo coordenado de 40 países (02/03/22), o TPI iniciou a investigação de denúncias sobre crimes contra a humanidade ou genocídio cometidos por qualquer pessoa a partir de 21 de novembro de 2013. A Comissão de Investigação da ONU na Ucrânia afirmou ter evidências de que centenas de crianças ucranianas foram deportadas à força para a Rússia. Segundo o inquérito, essas crianças foram enviadas para adoção de famílias russas, tendo o processo de naturalização facilitado pelo governo Putin.

Em março de 2024, o TPI emitiu mandados de prisão contra dois altos comandantes russos, Sergei Kobylash e Viktor Sokolov, em razão de supostos crimes contra a humanidade na Ucrânia. Em junho, o TPI emitiu mais dois mandados de prisão, contra o general Valery Gerasimov, o mais alto oficial militar de Moscou, e o ex-ministro da Defesa russo Sergei Shoigu, atual membro do Conselho de Segurança do Kremlin, considerados arquitetos da invasão da Rússia à Ucrânia. Ambos foram acusados de crimes de guerra e crimes contra a humanidade por supostamente dirigir ataques contra alvos civis na Ucrânia.

**Quem apoia punir Putin pela guerra**



Fontes: *Economist Intelligence Unit*, Castellum.AI, Banco Mundial (retirado de Folha de São Paulo)

## ii. CSNU

Diante do veto russo à proposta de resolução do CSNU de 25 de fevereiro que condenava a invasão da Ucrânia e pedia a retirada das tropas russas, o próprio CSNU, com base no previsto na resolução *Uniting for Peace* de 1950<sup>631</sup>, adotou, em 27 de fevereiro, a Resolução 2623, que previa a instalação de uma sessão especial de emergência da AGNU para examinar a questão da invasão russa da Ucrânia<sup>632</sup>. Apesar do voto contrário russo, a resolução foi aprovada, pois os membros permanentes não dispõem de poder de veto em questões procedimentais (como a convocação de uma sessão especial de emergência). Em 23 de março, tentativa de resolução russa sobre a situação humanitária na Ucrânia, recebeu apenas dois votos favoráveis (Rússia e China) e treze abstenções. Em setembro de 2022, a Rússia vetou projeto de resolução de EUA e Albânia sobre os referendos de incorporação ao território russo de regiões ucranianas. Em novembro, EUA, França e Reino Unido votaram contra projeto russo de acionamento do Artigo VI da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), para investigar supostos laboratórios de armas biológicas na Ucrânia, que contou com dez abstenções e apenas o voto afirmativo de Rússia e China.

<sup>631</sup> Uma sessão especial de emergência constitui uma reunião não agendada da AGNU para tomar decisões ou recomendações urgentes, mas não vinculantes, sobre uma questão específica. Sessões especiais de emergência são raras, tendo sido convocadas apenas onze vezes na história das Nações Unidas, com base na resolução *Uniting for Peace* de 1950. A resolução prevê que, se, devido à falta de consenso entre seus membros, o CSNU for incapaz de exercer sua principal responsabilidade em relação à paz e à segurança internacionais, a AGNU deverá discutir o assunto, cabendo ao CSNU convocar uma sessão de emergência.

<sup>632</sup> O Brasil votou a favor de ambas as propostas votadas em fevereiro de 2022.

### iii. Reuniões da AGNU e CDH

Até dezembro de 2024, a AGNU reuniu-se seis vezes no âmbito da 11ª sessão especial de emergência, sobre a crise na Ucrânia, tendo aprovado seis resoluções. Em 2 de março de 2022, a AGNU adotou, em sessão especial sobre a invasão da Ucrânia, resolução lamentando a “agressão” cometida pela Rússia contra a Ucrânia, com 141 votos a favor, incluindo o do Brasil, cinco contra (Belarus, Eritreia, Coreia do Norte, Rússia e Síria) e 35 abstenções, incluindo China, Índia e África do Sul.

Dois dias depois, o CDH adotou, com apoio brasileiro e abstenção indiana, resolução que demandava uma retirada rápida e verificável das tropas russas do território ucraniano. Além disso, o CDH estabeleceu uma comissão independente de inquérito, com duração inicial de um ano, para a questão ucraniana. O objetivo era “investigar todas as alegações de abusos e violações dos direitos humanos e violações do Direito Internacional Humanitário, além de crimes relacionados no contexto da agressão contra a Ucrânia pela Federação Russa”. A comissão também é responsável por “coletar, consolidar e analisar evidências de tais violações e abusos, incluindo sua dimensão de gênero, e registrar e preservar sistematicamente todas as informações, documentação e evidências”. Em outubro, a comissão, em relatório parcial, informou que existem “motivos razoáveis para concluir que foi cometida uma série de crimes de guerra, violações dos direitos humanos e do Direito Humanitário Internacional” no país.

Ainda em março de 2022, em nova reunião da sessão especial da AGNU, adotou-se resolução reafirmando os compromissos da Organização das Nações Unidas (ONU) expressos na Carta das Nações Unidas e demandando que a Rússia se retirasse do reconhecido território soberano da Ucrânia. A resolução teve voto favorável do Brasil, mas, novamente, abstenções de Índia, China e África do Sul.

Em 7 de abril de 2022, a AGNU, em nova reunião da sessão especial, aprovou resolução suspendendo a Rússia do CDH, em votação na qual Brasil, Índia e África do Sul se abstiveram e a China votou contra. O posicionamento brasileiro foi justificado com base no argumento de que a iniciativa levaria a politização das discussões do órgão. Foi apenas a segunda vez na qual um país foi suspenso do CDH, seguindo-se à suspensão da Líbia em 2011. Em maio, entretanto, o Brasil votou a favor de uma resolução do CDH a respeito da deteriorada situação dos direitos humanos na Ucrânia, reforçando o papel da comissão independente de inquérito – a China votou contra essa resolução e a Índia absteve-se. Diante das dificuldades enfrentadas no CSNU, em sessão da AGNU, em 26 de abril, foi adotada resolução, com voto favorável da delegação brasileira, demandando que os cinco membros permanentes do CSNU justifiquem o uso do veto. De acordo com a resolução, sempre que o poder de veto for usado, a AGNU se reunirá em até dez dias para debater a situação em relação a qual o veto foi acionado.

Em outubro de 2022, com a declaração oficial de anexação da Rússia de quatro regiões ucranianas e veto russo a resolução do CSNU, com abstenção brasileira, a AGNU, em nova reunião da sessão especial, adotou resolução condenando a medida russa, com voto brasileiro favorável, e abstenções de Índia, China e África do Sul. Em meados de novembro, a AGNU adotou a quinta resolução no âmbito da sessão especial, demandando a responsabilização da Rússia pela invasão da Ucrânia e a criação de mecanismo de reparação, com abstenções de Brasil, Índia e África do Sul, e voto contrário da China. Assim, ao longo do conflito, a posição dos BRICS tem sido diversa: China, Índia e África do Sul têm-se absterido ou votado contrariamente a resoluções que condenam as ações russas; já o Brasil tem buscado se posicionar ora contra as ações russas que violem explicitamente o Direito Internacional, como a anexação de províncias ucranianas – mas sem

críticas explícitas ao país –, ora abstendo-se em votações de resoluções com condenações mais contundentes ao governo russo.

Entre os dias 23 e 24 de fevereiro de 2023, no marco do primeiro aniversário da invasão russa à Ucrânia, a AGNU reuniu-se novamente sob a 11ª sessão especial de emergência. Por meio de uma sexta resolução sobre o conflito, foram ratificadas a condenação da invasão da Rússia à Ucrânia e a demanda de retirada imediata de tropas russas do território ucraniano. Ao todo, 141 países votaram a favor, incluindo o Brasil. Houve sete votos contra a aprovação da resolução e 33 abstenções. Em relação à primeira resolução votada em março de 2022, o número de votos favoráveis permaneceu igual, enquanto foram contados dois votos contrários adicionais, do Mali e da Nicarágua. Os demais membros do BRICS se abstiveram da votação. A resolução aprovada incluiu um trecho sugerido pelo Brasil, que faz um “apelo” a uma “cessação de hostilidades”. No mesmo parágrafo, os países “reiteram suas demandas para que a Rússia imediata, completa e incondicionalmente retire todas as suas forças militares do território ucraniano dentro das fronteiras reconhecidas internacionalmente”.

Em julho de 2024, a AGNU adotou resolução que exige que Moscou cesse imediatamente sua agressão contra a Ucrânia e retire todas as suas tropas, especialmente da usina nuclear de Zaporizhzhia. Segundo a resolução, devolver a usina ao controle total da Ucrânia garantirá a segurança das instalações e permitirá que a AIEA “conduza salvaguardas seguras, eficientes e eficazes”. A resolução também reafirma o compromisso da ONU com a soberania, independência, unidade e integridade territorial da Ucrânia. Rússia, Belarus, Cuba, Eritreia, Mali, Nicarágua, Síria, Burundi e Coreia do Norte votaram contra a resolução. Ao todo, 85 países se abstiveram, entre os quais China, Índia, África do Sul e muitos países do Oriente Médio.

Na 52ª sessão do CDH, em março e abril de 2023, aprovou-se resolução sobre a “situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da invasão da Rússia”, apesar do voto contrário de China e de Eritreia e de 17 abstenções, incluindo as de África do Sul, Bolívia, Cuba, Índia e Paquistão. A resolução prorroga por mais um ano o mandato de Comissão Internacional Independente de Investigação sobre a Ucrânia, estabelecida em março de 2022, conclama a Rússia a interromper a prática de transferências forçadas de crianças ucranianas para o seu território e demanda que o governo russo permita visitas de organismos internacionais a essas crianças e outros civis transferidos à força. Segundo alega a Ucrânia, mais de 16 mil crianças já teriam sido transferidas à força desde a eclosão do conflito, em 2022. Em abril de 2024, com 27 votos favoráveis, três contrários (Burundi, China e Eritreia) e 17 abstenções (incluindo Brasil, Cuba, Índia, Catar e África do Sul), o CDH voltou a renovar, por um ano, o mandato da comissão.

#### iv. Corte Internacional de Justiça

Em fevereiro de 2024, a CIJ decidiu que tem jurisdição sobre um caso relacionado a uma possível violação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948) pela Ucrânia. A Rússia acusa a Ucrânia de cometer genocídio contra a população russófona das regiões ucranianas de Donetsk e Luhansk como parte de sua justificativa para invadir o território ucraniano, em 2022. Em contrapartida, logo após a invasão russa, Kiev apresentou um caso à CIJ, solicitando que a corte declarasse que a Ucrânia não tinha cometido genocídio, como alegado por Moscou, além de pedir que a corte decidisse se a própria Rússia tinha violado a convenção de 1948, ao invadir a Ucrânia. A Rússia pediu ao tribunal que rejeitasse o caso, alegando que não há uma controvérsia jurídica entre as duas nações sobre as disposições do tratado e que, portanto, a

CIJ não deveria ter jurisdição. Exercendo a “competência da competência”, os juízes da corte confirmaram a jurisdição da CIJ.

Na mesma semana, a CIJ também havia decidido que a Rússia violou elementos da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo<sup>633</sup>, mas se recusou a decidir sobre as alegações apresentadas por Kiev de que Moscou teria sido responsável pelo abate do voo MH17 da Malaysia Airlines sobre o leste da Ucrânia, em 2014<sup>634</sup>. Na mesma decisão, os juízes da CIJ concluíram que a Rússia violou a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ao impedir o ensino da língua ucraniana na Crimeia, após a anexação da península em 2014. Por fim, a CIJ também decidiu que a Rússia violou a sua obrigação de acatar as medidas provisórias emitidas em abril de 2017, incluindo a obrigação de abster-se de qualquer ação que pudesse agravar o litígio ou torná-lo mais difícil de resolver.

f) O desenrolar do segundo ano de conflito

i. A frente de batalha e os desdobramentos internos na Ucrânia nos primeiros meses de 2023

Durante o primeiro trimestre de 2023, o conflito na Ucrânia foi marcado por poucos desenvolvimentos na frente de batalha, com exceção da deterioração da situação em torno da cidade de Bakhmut. As condições impostas pelo inverno dificultam avanços dos combates, o que pode explicar uma intensificação dos esforços diplomáticos em torno de três eixos: fornecimento de novos armamentos, reafirmação de alianças e exploração de vias para uma negociação de paz. Se as condições no terreno dificultaram avanços militares, o marco de um ano da invasão russa, na data de 24 de fevereiro, impulsionou iniciativas diplomáticas.

Nesse contexto, Zelensky teve de lidar com uma crise interna, quando membros do seu governo renunciaram, após um escândalo de corrupção. O vice-ministro de Infraestrutura teria, supostamente, desviado US\$ 400 mil destinados a compra de geradores. Escândalos de corrupção também atingiram militares e civis responsáveis pela área de defesa e compras de itens militares para a conflito, o que levou à demissão do vice-ministro de Defesa ucraniano janeiro e do próprio ministro em setembro de 2023. Em paralelo, o diretor de órgão de inteligência o país foi preso por suspeitas de cooperação com a Rússia.

Com relação aos desenvolvimentos na frente de batalha, houve novo recurso a armas hipersônicas pela Rússia, a explosão de fábricas no Irã que pode impactar a rede de suprimentos russa, decisões sobre satélites privados que afetaram o uso de *drones* ucranianos e a deterioração da situação na cidade ucraniana de Bakhmut. Em março, o porta-voz do Ministério da Defesa da Rússia, Igor Konashenkov, disse que seu país atacou “elementos-chave da infraestrutura militar ucraniana com armas de longo alcance e alta precisão, incluindo mísseis hipersônicos Kinzhal<sup>635</sup>”.

---

<sup>633</sup> O tribunal concluiu que a Rússia, “ao não tomar medidas para investigar os fatos contidos nas informações recebidas da Ucrânia sobre pessoas que alegadamente cometeram um crime previsto no artigo 2.º da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo”, violou sua obrigação nos termos do artigo 9º do tratado.

<sup>634</sup> A CIJ não ordenou ao Kremlin que pagasse reparações a Kiev e não se pronunciou sobre acusações de que a Rússia teria financiado os combatentes que derrubaram o voo da Malaysia Airlines.

<sup>635</sup> Kinzhal, nome dado ao míssil hipersônico usado pela Rússia, significa “punhal” em português. O governo russo diz que eles podem voar a mais de seis mil quilômetros por hora e atingir alvos a até dois mil quilômetros de distância. Esses foguetes têm oito metros de comprimento e também se caracterizam por poderem ser manobrados, capazes de mudar de direção em pleno voo.



Foi a segunda vez que o governo russo confirmou o uso desse tipo de armamento, cujo primeira utilização em um conflito armado foi justamente no início da invasão à Ucrânia. No que se refere ao recurso a *drones* de combate, os dois países beligerantes tiveram percalços. No início do ano, ataques, atribuídos pelo governo do Irã a Israel, destruíram fábricas de munições e armamentos em Isfahan, que seria a possível origem de suprimentos para *drones* iranianos, os quais têm sido utilizados pela Rússia na guerra. Em contrapartida, a empresa SPACE X disse que tomou medidas para impedir que os satélites da Starlink fossem utilizados para medidas militares ofensivas. Apesar disso, os ucranianos alegaram que tal medida impactou sua capacidade de utilizar os *drones*, que não são necessariamente ofensivos e que têm conexão via Starlink.

Com relação à cidade de Bakhmut, no leste da Ucrânia, Zelensky disse, no início de março, que a situação estava tornando-se “cada vez mais difícil”. Nos últimos seis meses, os russos vinham tentando tomar a cidade. Segundo Zelensky, as tropas russas estão “constantemente destruindo tudo o que pode ser usado para proteger nossas posições”. Apesar da intensificação dos combates, as forças ucranianas não mostram intenção de se retirar. Duas semanas depois da fala do presidente ucraniano, o *Institute for the Study of War*, um *think tank* com sede em Washington, disse que a campanha da Rússia para capturar Bakhmut estagnou e que não havia evidências de que eles tenham feito progressos, apesar dos ataques contínuos. Yevgeny Prigozhin, chefe do Grupo Wagner, postou no Telegram que a situação em relação a Bakhmut era “difícil, muito difícil, com o inimigo lutando a cada metro”. Esta foi a batalha terrestre mais longa da guerra até o momento.

Em março, os EUA acusaram a Rússia de derrubar um *drone* americano no mar Negro. Em abril, o chanceler Sergey Lavrov, em visita à Turquia, condicionou as negociações de paz com a Ucrânia ao estabelecimento de uma “nova ordem mundial”, sem domínio dos EUA e baseada nos princípios da Carta da ONU. No mesmo mês, o secretário-geral da OTAN realizou sua primeira visita à Ucrânia desde o início do conflito com a Rússia, no ano anterior. O presidente ucraniano aproveitou a oportunidade para pressionar em favor de convite para adesão à aliança. Também em abril, houve o vazamento de documentos sigilosos do Pentágono e dos serviços de inteligência dos EUA, a maioria sobre o conflito russo-ucraniano, o que coloca em risco a estratégia de segurança da Ucrânia; declaração do G7 condenando a Rússia e alertando para “custos severos” contra os países que ajudarem o esforço de guerra russo; e visita de Putin a regiões anexadas pela Rússia. No início de maio, a Rússia acusou a Ucrânia de orquestrar um atentado contra o presidente Putin, no Kremlin, com o uso de *drones*, que foram abatidos por forças russas. Na mesma semana, a Ucrânia derrubou diversos *drones* russos em Kiev, inclusive perto do palácio presidencial ucraniano.

## ii. Novos armamentos

No que se refere ao fornecimento de novos armamentos, os debates do primeiro bimestre de 2023 giraram em torno do envio de tanques de países-membros da OTAN à Ucrânia. Inicialmente, a Polônia pressionava os demais aliados a atender o pedido ucraniano por tanques, contudo era confrontada com a posição reticente de Alemanha e EUA, sobretudo. Ao final, Alemanha, Dinamarca, EUA, França, Países Baixos e Reino Unido anunciaram o envio de diferentes modelos tanques à Ucrânia. Em resposta à decisão, a Alemanha e outros países europeus sofreram ataques cibernéticos de grupos ligados à inteligência militar russa. No começo de fevereiro, durante a cerimônia de celebração dos 70 anos da batalha de Stalingrado, Putin fez um discurso em que criticou o envio de tanques à Ucrânia, afirmando que “de novo estamos

enfrentando tanques alemães com cruzeiros neles”<sup>636</sup>. Em visita ao Brasil, o chanceler alemão, Olaf Scholz, solicitou ao governo Lula o envio para a Ucrânia de munições brasileiras de origem alemã para os tanques Leopard I. O Brasil seria ressarcido, mas, mesmo assim, declinou sob o argumento de que não pretende contribuir para a continuidade do conflito armado. Em paralelo, o governo Biden anunciou outro pacote de mais de US\$ 2 bilhões em munições para a Ucrânia, incluindo mísseis de alcance intermediário (até 150 km). Uma vez conquistado o fornecimento de tanques Leopard 2, Zelensky passou a buscar outra demanda: o envio de aviões de combate à Ucrânia. EUA e Polônia rechaçaram o envio de F-16s ao país até agosto de 2023, quando Biden autorizou o envio. Polônia e Eslováquia anunciaram, em março, o envio de caças MiG-29 operacionais à Ucrânia. Em discurso dissonante dos demais aliados, o presidente da Croácia criticou os anúncios de envio de novas munições para a Ucrânia, dizendo que seu país não enviaria munições e que é “loucura achar que a Rússia pode ser derrotada numa guerra convencional, que essas ações só prolongariam a guerra. A Crimeia não será devolvida à Ucrânia. Essa é a realidade”.

Em janeiro de 2023, o governo da Coreia do Norte voltou a negar que esteja fornecendo munições à Rússia e ao Grupo Wagner, ainda que comboio de trens de cargas russos saindo do país asiático e entrando na Rússia tenha sido visto. No mês anterior, o governo norte-americano passara a considerar o Grupo Wagner como uma organização criminosa transnacional. Em setembro de 2023, entretanto, Kim Jong-un visitou a Rússia e, de acordo com algumas fontes de imprensa, teria discutido com o presidente Putin a venda de projéteis de artilharia e mísseis antitanque que poderiam ser usados na guerra contra a Ucrânia. Em havendo o envio de armamentos da Coreia do Norte seja para o governo russo seja para o Grupo Wagner, essas ações seriam tanto violações das sanções do CSNU ao país (que contaram com a aprovação de Rússia e da China) quanto passíveis do aumento das sanções unilaterais pelos EUA, em razão de colaboração a “grupo criminoso transnacional”.

Em janeiro de 2024, o presidente francês, Emmanuel Macron, anunciou uma nova remessa de armas para a Ucrânia, incluindo “cerca de 40 mísseis Scalp e várias centenas de bombas”, além da criação de um novo grupo de consulta para coordenação do envio de ajuda militar pesada para Kiev. O compromisso de envio de armamentos foi corroborado por outros países parceiros, especialmente da OTAN, também integrantes do Grupo Ramstein<sup>637</sup>.

### iii. Viagens internacionais de Zelensky em 2023

No que se refere à diplomacia, o presidente Zelensky viajou ao Reino Unido, à França e à Bélgica, onde participou da cúpula da UE, em Bruxelas, ocasião em que voltou a pedir pelo ingresso rápido da Ucrânia na UE. No Reino Unido, Zelensky encontrou-se com o primeiro-ministro, Rishi Sunak, falou ao parlamento britânico e teve breve audiência com o rei Carlos III. Visitou tropas ucranianas que estão sendo treinadas no país e tirou foto em uma base aérea vestido de capacetes da força aérea, sinalizando que em breve pode haver envios de caças à Ucrânia. Na França, foi recebido por Macron e foi laureado com a Grã-Cruz da Legião de Honra, maior honraria do Estado francês. No Eliseu, Zelensky também participou de uma reunião trilateral com Scholz,

---

<sup>636</sup> A cruz era símbolo da *Wehrmacht* nazista, e, atualmente, o exército alemão utiliza outra cruz, a cruz de ferro, como símbolo.

<sup>637</sup> Em abril de 2022, um grupo de países que têm contribuído militarmente com a Ucrânia reuniu-se na base aérea estadunidense de Ramstein, na Alemanha, para discutir planos de envio de armamento pesado para Kiev. A reunião deu origem futuramente ao Grupo de Contato sobre a Defesa da Ucrânia, ou Grupo Ramstein, que conta com mais de 50 países participantes e, desde então, segue reunindo-se presencial ou virtualmente até o final de 2023.

ocasião em que repetiu o apelo por armas pesadas e por caças. A primeira-ministra da Itália, Giorgia Meloni, criticou o fato de a Itália não ter sido convidada para o encontro.

Zelensky também recebeu várias autoridades em Kiev, como Ursula von der Leyen e Joe Biden, que fez uma visita surpresa ao país, na semana em que o conflito completou um ano. A presidenta da Comissão Europeia ofereceu maior apoio à Ucrânia, com promessa de envio de dinheiro, apoio humanitário e suprimentos de energia. Ademais, foram anunciadas novas sanções da UE contra a Rússia, e, como parte de um pacote de auxílios, von der Leyen anunciou que quinze mil militares ucranianos serão treinados na Europa por forças europeias. Zelensky voltou a pressionar pelo rápido ingresso de seu país no bloco europeu. Em março de 2023, Zelensky recebeu, na Ucrânia, a visita de Fumio Kishida, a primeira de um mandatário japonês a um país em conflito desde a Segunda Guerra Mundial.

Em fevereiro desse ano, a Áustria foi criticada depois de ter emitido vistos para autoridades russas sancionadas que se dirigiam a Viena para uma reunião da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). O governo austríaco condenou a invasão russa, mas busca manter relações diplomáticas com o país e continua comprometida com a neutralidade militar, posição que adotou oficialmente em 1955. Em abril de 2022, o chanceler austríaco Karl Nehammer tornou-se o primeiro (e, até agora, o único) líder europeu a se encontrar pessoalmente com o presidente russo, Vladimir Putin, desde que a Rússia invadiu a Ucrânia.

Zelensky intensificou sua agenda de visitas internacionais em 2023, com o objetivo de angariar mais recursos financeiros e militares e apoio. Em maio, foi a Finlândia, Países Baixos, Itália, Vaticano, Alemanha, França, Reino Unido, Arábia Saudita (onde participou de cúpula da Liga Árabe) e Japão (onde participou da Cúpula do G7). Em junho, foi à Moldávia (onde participou da segunda cúpula da Comunidade Política Europeia) e, no mês seguinte, a Bulgária, República Tcheca, Eslováquia, Turquia e Lituânia. Em agosto, foi a Países Baixos, Dinamarca, Grécia e, no mês seguinte, voltou aos EUA (onde participou da AGNU e do CSNU, defendeu o fim do direito russo de veto, encontrou-se com Biden, com o secretário-geral das Nações Unidas, com Lula e com diversos outros líderes internacionais) e foi ao Canadá. Em outubro, foi à Espanha (onde participou da terceira Cúpula da Comunidade Política Europeia) e à Romênia. Em dezembro, foi aos EUA, para tentar destravar pacote de ajuda, além de ter visitado Cabo Verde, Argentina (posse de Milei) e Noruega.

#### iv. Energia e sabotagem do gasoduto Nord Stream 2

Com relação à temática energética, a UE embargou derivados de petróleo russos, enquanto consolida sua autonomia energética frente ao antigo principal fornecedor, que passou a reorientar suas exportações, sobretudo para a Índia. Com relação à explosão do gasoduto Nord Stream 2, um respeitado jornalista que atuou no caso *Watergate* publicou alegações de que os EUA teriam sido os responsáveis pela sabotagem da infraestrutura. Em resposta, a Rússia fez uma solicitação formal de que a ONU deveria investigar a sabotagem do Nord Stream. A China apoiou o pedido de investigação severa. Apesar disso, a ONU declarou que não tem competência para realizar a investigação e que apenas aguarda as conclusões das investigações que já estão em andamento. A proposta de investigação internacional exaustiva, transparente e imparcial foi levada pela Rússia para o CSNU, mas não prosperou, porque apenas Brasil e China apoiaram o pleito russo, e todos os demais integrantes se abstiveram. Em fevereiro de 2024, Suécia e Dinamarca encerraram suas investigações em relação ao incidente. A Suécia afirmou que não tinha mais jurisdição sobre o

caso e repassou suas evidências à Alemanha, para que continuasse o caso. A Dinamarca alegou não ter provas suficientes para iniciar um processo criminal no país.

v. Acordo Ucrânia-FMI

Em março de 2023, o Fundo Monetário Internacional (FMI) anunciou acordo com o governo ucraniano para empréstimo de US\$ 15,6 bilhões, por meio de programa com duração de quatro anos (*Extended Fund Facility Program*). Esse acordo é parte de um pacote de apoio Ucrânia de US\$ 148 bilhões para recuperar a economia, melhorar a governança e fortalecer as instituições ucranianas com fim último de estabilizar o país para viabilizar sua adesão à União Europeia. Em dezembro de 2023, Zelensky encontrou-se com a Diretora-Geral do FMI, Kristalina Georgieva para assinar acordo de empréstimo no valor de US\$ 900 milhões. Trata-se da primeira vez que o FMI aprova um empréstimo para um país em guerra. Nessa ocasião, também se discutiu a necessidade de mais ajustes e esforços por parte da Ucrânia para qualificar-se para o programa de médio prazo, ainda em negociação, a exemplo da adoção de medidas anticorrupção e do aumento de impostos sobre a renda. Essas condições visam a estabilidade macroeconômica de modo a garantir a reconstrução pós-guerra.

vi. As tensões entre Finlândia e Rússia

No começo de março, a Finlândia anunciou que começaria a erguer uma barreira de metal de 200 km de extensão para impedir que desertores russos entrem no país. No final de março, as forças aéreas de Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia anunciaram acordo para operarem de maneira unificada, sob um “conceito nórdico”, baseado na metodologia da OTAN. Juntos, esses quatro países têm 247 caças, montante próximo a dos países europeus mais bem equipados na aliança atlântica. Em abril de 2023, a Finlândia entrou oficialmente para a OTAN. Em novembro, a Finlândia anunciou o fechamento de quatro de seus nove passos fronteiriços com a Rússia, em razão do aumento do número de pedidos de refúgio. De acordo com o presidente do país, a Rússia estaria incentivando migrantes de países médio-orientais, africanos e asiáticos, como retaliação à adesão finlandesa à OTAN.

vii. O teatro de operações a partir da contraofensiva ucraniana de 2023

Em maio de 2023, enquanto crescia a expectativa por uma grande contraofensiva ucraniana, o principal teatro de operações foi Bakhmut, em Donetsk. O Grupo Wagner reivindicou ter capturado a cidade, cedendo o controle progressivamente às tropas russas. Em paralelo, ataques mútuos de *drones* têm marcado o desenrolar da guerra em território ucraniano, mas também russo. Grupos russos pró-Ucrânia, como o *Freedom of Russia Legion* e o *Russian Volunteer Corps*, reivindicaram ataques por terra na região de Belgorod, no sudoeste da Rússia, que faz fronteira com o nordeste da Ucrânia.

No início de junho, deu-se início à contraofensiva ucraniana na região do Donbass e de Zaporíjia, com a retomada de algumas pequenas cidades. A Rússia alega ter repellido o ataque, causando centenas de baixas às forças ucranianas, tanto humanas como materiais. Em meio às movimentações militares, houve o rompimento da barragem de Kakhovka, na Ucrânia, sem que tenha sido possível confirmar a responsabilidade pelo incidente, que tem provocado a necessidade de evacuação de cidades e pode colocar em risco a segurança da usina nuclear de Zaporíjia.

Também em junho, o Ministério da Defesa da Rússia emitiu uma ordem para enquadrar os grupos mercenários a serviço do país sob seu controle, o que foi aceito por combatentes chechenos. O Grupo Wagner, entretanto, recusou-se e abriu uma nova crise com a pasta comandada por Sergey Shoigu.

Em meio à contraofensiva ucraniana, no final de junho, o líder do Grupo Wagner, Yevgeny Prigozhin, iniciou uma rebelião e ordenou que seus combatentes avançassem território russo adentro, após criticar fortemente a condução do conflito russo-ucraniano pelo ministro Shoigu e pelo chefe do Estado-Maior Valery Gerasimov, inclusive em termos de estratégia militar e de perdas de vidas humanas. O Grupo Wagner chegou a tomar as instalações militares na cidade de Rostov e a avançar na direção de Moscou, tendo suscitado a colocação de barricadas e o incremento da segurança na capital russa. Putin acusou os mercenários de alta traição. No dia seguinte ao anúncio de Prigozhin, o líder do Grupo Wagner retrocedeu, após acordo que teria sido mediado pelo presidente de Belarus, Alexander Lukashenko. Segundo anúncio do Kremlin, as acusações contra os participantes da insurreição foram retiradas, integrantes do Grupo Wagner poderão ser admitidos nas forças armadas russas, e Prigozhin partiu para uma espécie de exílio em Belarus. O general Sergey Surovikin, que chefiou as tropas russas na Síria entre 2013 e 2017 e na Ucrânia entre outubro de 2022 e janeiro de 2023, teria sido preso, acusado de colaboração com o Grupo Wagner. Ademais, segundo jornais estadunidenses, os serviços de inteligência dos EUA tinham conhecimento prévio dos planos dos mercenários, mas Washington se calou, antecipando a previsível acusação, feita pelo governo russo, de que a rebelião era fruto de uma conspiração ocidental. Em agosto, Prigozhin e Dmitry Utkin, outro fundador do Wagner e cujo apelido deu nome ao grupo, foram declarados mortos após a queda de uma aeronave na Rússia.

Em julho de 2023, a Rússia e a Ucrânia trocaram acusações sobre sabotagem à usina nuclear de Zaporíjia, o que causou preocupação da comunidade internacional. Após a suspensão pela Rússia da Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, houve ataque que culminou na morte de duas pessoas na ponte de Kerch, que conecta a Rússia à Crimeia, e a Rússia passou a atacar infraestruturas portuárias e de armazenamento de grãos e navios da Ucrânia. Também em julho, a despeito de protestos de alguns aliados da OTAN, os EUA enviaram as primeiras bombas *cluster* para a Ucrânia.

A contraofensiva continuou durante o outono no hemisfério norte, sem grandes alterações na guerra de atrito. Houve a intensificação, no entanto, do uso de *drones* e de ataques cibernéticos. A partir de dezembro de 2023, com o início do inverno, os ataques russos contra a infraestrutura energética ucraniana foram intensificados.

Na primeira semana de janeiro de 2024, apesar do recrudescimento de ataques aéreos mútuos entre Rússia e Ucrânia, os dois países acordaram a primeira troca de prisioneiros em cinco meses. Sob mediação dos Emirados Árabes Unidos (EAU), foram trocados 478 prisioneiros de guerra; a Ucrânia devolveu 248 militares russos, e a Rússia, 230 ucranianos, sendo 224 soldados e seis civis. Apesar disso, em 8 de janeiro, a Rússia deslançou uma série de ataques aéreos em larga escala a diversas regiões da Ucrânia; os ataques foram desferidos contra alvos civis e destruíram a infraestrutura de diversas cidades ucranianas, como Kharkiv e Zaporíjia.

No final de janeiro de 2024, um avião militar russo transportando 74 pessoas caiu na região da fronteira com a Ucrânia, em Belgorod. Os relatos sobre o que a aeronave IL-76 carregava são conflitantes. Agências de notícias russas, citando o Ministério da Defesa do país, disseram que 65 militares ucranianos, capturados por forças russas, estavam a bordo e eram levados de avião para Belgorod para uma troca de prisioneiros. Já fontes ucranianas afirmaram que o avião transportava mísseis para o sistema de defesa aérea S-300. O governador de Belgorod afirmou que todos os

passageiros a bordo morreram. Segundo Moscou, dois mísseis lançados do *oblast* de Kharkiv, na Ucrânia, foram responsáveis pela queda do avião. O ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, solicitou uma reunião de emergência do CSNU para tratar do tema. Apesar da queda do avião, Rússia e Ucrânia realizaram uma nova troca de prisioneiros, no final de janeiro. 195 soldados russos foram trocados por 207 pessoas, entre soldados e civis. A negociação foi mediada pelos EAU.

- viii. Dificuldades de manutenção do apoio militar e financeiro ocidental e início do processo de acessão ucraniana à UE

Em setembro, Zelensky esteve nos EUA, onde participou da abertura da AGNU e de sessão do CSNU, além de ter ido a Washington. Na AGNU, acusou o CSNU de ter falhado em contribuir para o fim do conflito e criticou o fato de a Rússia ainda seguir como membro da ONU e dispor de poder de voto no CSNU. Em Washington, recebeu garantias de que receberá armas de defesa aérea na guerra contra a Rússia. A queda do presidente da Câmara, o republicano Kevin McCarthy, em outubro, coloca em risco, entretanto, a viabilidade de envio de novos apoios dos EUA. Em novembro, os EUA liberaram a última parcela dos US\$ 18 bilhões em ajuda aprovados pelo Congresso. A aprovação de montantes adicionais, conforme pedido por Biden, encontra resistências entre os parlamentares republicanos.

Na contramão das dúvidas, no início de outubro, o Conselho da UE, em sua configuração de ministros das Relações Exteriores, reuniu-se, informalmente, pela primeira vez fora de território de país-membro do bloco, em Kiev, para “reforçar o apoio duradouro à Ucrânia”. Tratou-se de demonstração de solidez diante de incertezas quanto ao futuro do apoio dos EUA. Na ocasião, Zelensky pediu reforço das sanções contra a Rússia. Em novembro, a presidente da Comissão Europeia recomendou aos Estados-Membros do bloco europeu a abertura de negociações formais de acessão com a Ucrânia e com a Moldávia. No mesmo mês, entretanto, a Alemanha anunciou que a UE não deverá cumprir o compromisso de fornecer à Ucrânia um milhão de munições de artilharia até março de 2024.

Em 14 de dezembro de 2023, líderes da UE reuniram-se em Bruxelas e concordaram em iniciar formalmente as negociações sobre o processo de adesão da Ucrânia. Ainda que a perspectiva de ingresso efetivo ainda esteja distante, a decisão de iniciar conversações formais representa uma vitória para o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, já que se tratava de uma de suas prioridades. Nesse contexto, destaca-se a abstenção do presidente da Hungria, Viktor Orbán, aliado tradicional da Rússia de Putin, que afirmou que se oporia a um pacote de ajuda de US\$ 52 bilhões da UE à Ucrânia, mas acabou deixando a sala e abstendo-se de bloqueá-la. Apesar disso, em fevereiro de 2024, todos os 27 líderes concordaram com o pacote de apoio à Ucrânia<sup>638</sup>. Em junho, as negociações de adesão foram iniciadas. Para mais detalhes sobre a posição húngara, ver a seção sobre Grupo de Visegrado, no tópico sobre Europa, anteriormente neste capítulo.

Também em dezembro, o presidente ucraniano Zelensky realizou sua terceira visita a Washington desde o início do conflito, quando se reuniu com o presidente Joe Biden e membros do Congresso americano, em meio a discussões bipartidárias sobre um pacote adicional de auxílio de US\$ 60 bilhões. Os republicanos opuseram-se ao pacote<sup>639</sup>, de modo que o principal

---

<sup>638</sup> Parte desse montante será destinada ao pagamento de custos administrativos e salários retroativos para funcionários públicos ucranianos.

<sup>639</sup> Diversos membros do Partido Republicano têm barrado a aprovação do pacote devido a divergências com o Executivo acerca da pauta migratória doméstica dos EUA.

desdobramento da reunião entre Biden e Zelensky foi a aprovação de pacote adicional de auxílio no valor de US\$ 200 milhões. Ademais, Biden rejeitou, na ocasião, a visão de que o conflito viveria um impasse e defendeu os avanços militares recentes dos ucranianos. Um pacote de ajuda de US\$ 61 bilhões seria aprovado apenas em abril de 2024.

No fim de janeiro, ocorreu o primeiro encontro entre Zelensky e o primeiro-ministro da Polônia, Donald Tusk, eleito em dezembro de 2023. Os dois políticos encontraram-se em Kiev, e Tusk afirmou que a Polônia fará de tudo para garantir as chances de Vitória da Ucrânia na guerra contra a Rússia. Zelensky e Tusk também anunciaram o plano conjunto para a produção de munições pelos dois países.

Em visita à França e à Alemanha, no mês seguinte, Zelensky assinou acordos bilaterais de segurança entre a Ucrânia e os dois países. No tratado assinado com a França, com duração de dez anos, Paris compromete-se a fornecer até € 3 bilhões em ajuda militar adicional para Kiev<sup>640</sup>. O acordo firmado com a Alemanha prevê um auxílio militar adicional e imediato de € 1,1 bilhão. No fim de fevereiro, em conferência de líderes europeus em apoio à Ucrânia, em Paris, Macron disse não descartar a hipótese de envio de tropas terrestres europeias à Ucrânia. Outros líderes, como Scholz e Tusk, negaram essa possibilidade, e Putin declarou que, caso isso ocorresse, a Rússia poderia recorrer a armas nucleares.

g) O balanço do segundo ano de conflito

i. Aspectos Gerais

O segundo ano do conflito foi marcado por uma piora da situação ucraniana, resultado do que pode ser considerado uma derrota na contraofensiva iniciada em meados de 2023, que levou Zelensky a trocar o comandante-em-chefe das Forças Armadas Ucranianas. Apesar da resistência ucraniana, os números são desfavoráveis ao país: a Rússia possui um poder de artilharia oito vezes maior do que a da Ucrânia. Atualmente, a Ucrânia possui armas e pessoal insuficientes para lutar, existindo resistência para novos recrutamentos.

Em termos sistêmicos, o conflito deteriorou severamente as relações entre EUA e Rússia e elevou o risco de uma guerra mais ampla na Europa. As tensões devem seguir crescendo entre a Rússia e os vizinhos da OTAN, tensões essas que podem envolver os Estados Unidos, devido à cláusula de defesa mútua (artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte). O conflito terá, ainda, consequências negativas sobre cooperação futura em áreas como: controle de armas; cibersegurança; não proliferação nuclear; estabilidade econômica global; segurança energética; contraterrorismo; e soluções políticas para a Síria, Líbia, entre outros.

Ademais, o isolamento russo não apenas desestabilizou o setor global de energia e de alimentos, como também levou a Rússia a se aproximar de países como a China (com crescentes exportações de óleo e gás ao país asiático). Essa aproximação, por sua vez, levou a um aumento nas divisões entre Europa e China, o que ficou evidente na rejeição europeia do plano de paz para a Ucrânia apresentado pela China, na perda de influência chinesa sobre a Europa Central e do Leste e na referência à China no último Conceito Estratégico da OTAN (2022). Estados Unidos e Europa, por outro lado, buscam reduzir sua elevada relação econômica com a China. Pequim, por sua vez, está intensificando sua autossuficiência.

---

<sup>640</sup> O acordo prevê “o fornecimento de assistência global à Ucrânia” para “restaurar sua integridade territorial dentro de suas fronteiras internacionalmente reconhecidas”, “dissuasão ativa e medidas a serem tomadas diante de qualquer nova agressão” da Rússia, bem como “apoio” à adesão de Kiev à UE e à “interoperabilidade com a OTAN”.

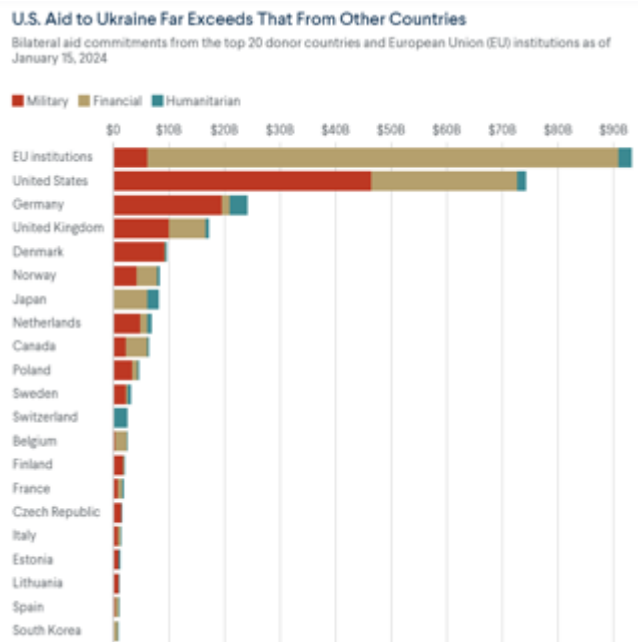
A guerra também atingiu a Rússia internamente. Centenas de milhares de cidadãos deixaram o país para evitar o alistamento. A revolta armada do Grupo Wagner significou um desafio sem precedentes à autoridade do Kremlin. A Rússia se tornou o país que sofre mais sanções mundialmente, e Putin chegou a ser indiciado pelo Tribunal Penal Internacional por crimes de guerra. Após dois anos de guerra, Putin segue aumentando o silenciamento de opositores, e as eleições ocorridas em março de 2024 confirmaram seu quinto mandato presidencial com uma vitória de cerca de 87% dos votos, renovando seu mandato até 2030.

Além disso, a ajuda externa recebida pela Ucrânia foi reduzida, em função de o Congresso dos EUA ter bloqueado o envio de novos recursos em janeiro de 2024. As eleições presidenciais no país podem definir futuro do conflito: democratas tendem a defender auxílio à Ucrânia, enquanto republicanos se opõem. Além disso, internamente, cresce parcela da opinião pública que se opõe ao envio de recursos. Incerteza do apoio americano evidencia necessidade de a UE compensar a ajuda dos EUA com envio de munição e recursos humanos.

Em termos de ajuda internacional, desde o início da guerra, a Ucrânia recebeu cerca de US\$ 350 bilhões. Expressiva parcela desse valor foi enviado pela União Europeia e pelos Estados Unidos. Em fevereiro de 2024, o bloco anunciou novas medidas de apoio ao país, dentre as quais a formação de uma coalizão para fornecer parte do armamento de que a Ucrânia necessita. Alguns países da UE e da OTAN já expressaram estarem considerando o envio bilateral de tropas para apoiar o esforço de guerra ucraniano. Em termos multilaterais, no entanto, não há consenso sobre o envio de tropas. Também em fevereiro, o Conselho Europeu aprovou uma nova ajuda de € 50 milhões para apoiar a burocracia estatal da Ucrânia. Outra expressiva parcela desse valor, US\$ 75 bilhões, foi enviada pelos Estados Unidos (incluindo ajuda humanitária, financeira e militar), tendo a Ucrânia se tornado, por muito, o país que mais recebe ajuda de Washington. Finalmente, os Estados Unidos e aliados também fornecem importantes treinamentos às tropas ucranianas, tendo treinado mais de 123 mil ucranianos em mais de 80 locais diferentes do mundo. Os EUA também elevaram a sua presença de tropas na Europa, que totalizaram mais de 100 mil. Diversos países celebraram acordos de segurança de longo prazo com a Ucrânia, como o Reino Unido, os EUA, a França e a Dinamarca. Já a Rússia se tem voltado para países como Coreia do Norte e Irã no que tange a inteligência e equipamentos militares e continua vendendo combustíveis para a Índia e a China, entre outros.

Com a eleição do Trump, há incerteza quanto à continuidade do apoio americano à Ucrânia. Durante sua campanha, o ex-presidente tem questionado o papel da OTAN e dos EUA na garantia da segurança de seus aliados. Já os europeus encaram o conflito como uma questão de segurança europeia e ocidental, e uma derrota da Ucrânia significaria uma derrota da Europa. A atual “fadiga de guerra” abate o continente europeu, e a maioria da opinião pública europeia acredita em solução negociada para o conflito, sendo importante que a Ucrânia sobreviva como democracia integrada à Europa, independentemente do território final.





Fonte: CFR

## ii. Ganhos territoriais

Em dois anos de conflito, a Ucrânia teria recuperado 54% do território ocupado pela Rússia. Mesmo assim, ainda cerca de 18% do território ucraniano, incluída a península da Crimeia, está sob domínio russo. A atual linha de frente do conflito possui cerca de 1.200 km e encontra-se relativamente estabilizada há quase um ano. A Rússia mantém controle sobre as regiões de Luhansk e Donbass e fortaleceu suas posições no leste ucraniano. As ofensivas atualmente concentram-se no Sul e no Leste da Ucrânia.

Houve conquista recente pela Rússia da cidade de Avdiivka (que detém importante usina de coque e que estava sob domínio de separatistas russos desde 2014), e a cidade de Zaporizhzhia segue como foco de avanço russo (a sua usina nuclear, a maior da Europa, está sob controle russo). A Ucrânia, por sua vez, está na defensiva após poucos avanços em sua contraofensiva lançada a partir de junho de 2023, que visava retomar o controle sobre os territórios no leste da província de Donetsk e no sul da província de Zaporizhzhia. Para ambos os lados, avanços no cenário de guerra têm ocorrido atualmente com altos custos materiais e de vida.

## iii. Perdas materiais

Segundo dados da Missão de Monitoramento de Direitos Humanos da ONU na Ucrânia (HRMMU), o conflito já destruiu/afetou 1.072 construções educacionais e 465 construções médicas no país. Durante meses, ataques russos afetaram infraestruturas relacionadas à energia, impondo severas limitações à população civil. Em termos econômicos, o PIB do país caiu mais de 29%, e 4,8 milhões de empregos foram perdidos no país em 2022.

Além disso, os dados da HRMMU mostram que, desde julho de 2023, diversos ataques russos danificaram ou destruíram instalações relacionadas à produção de grãos e à exportação em território ucraniano. Essas ações agravam a atual crise global no setor de alimentos: antes do conflito, a Ucrânia era o maior fornecedor de *comodities* do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Em outubro de 2022, a Rússia suspendeu sua participação no acordo de grãos em resposta

a um suposto ataque ucraniano a forças navais russas. Apesar de a Turquia ter renegociado o retorno russo ao acordo e ele ter sido estendido algumas vezes, sua vigência expirou em julho de 2023, após saída Rússia e ausência de novas renovações.

Apesar da contraofensiva iniciada pela Ucrânia em junho de 2023, a Ucrânia teve poucos ganhos no campo de batalha (mais restritos às proximidades de Donetsk), terminando por intensificar seus ataques a infraestruturas na Crimeia, a embarcações russas e a construções em Moscou. A Rússia, por sua vez, também segue bombardeando cidades e bloqueando portos ucranianos.

Por outro lado, a guerra deixa consequências negativas também sobre o meio ambiente. Explosivos utilizados, por exemplo, levam à queima de combustíveis fósseis que poluem o ar, enquanto seus destroços contaminam o solo. O evento com maior impacto sobre o meio ambiente foi a invasão à barragem de Nova Kakhovka, em junho de 2023, que causou alagamento severo no sudoeste da Ucrânia, afetando mais de 8 mil pessoas das áreas ribeirinhas. Rússia e Ucrânia se acusam mutuamente sobre a responsabilidade da violação. Outra possível consequência desse episódio seria a possível drenagem de reservatórios que possibilitam o esfriamento da água dos reatores nucleares da usina de Zaporizhzhia.

#### iv. Perdas de vida

Pelas estimativas da OTAN, a Rússia registrou com 70 mil soldados mortos e 250 mil feridos ao longo dos dois anos da guerra, o que abarcaria cerca de 90% das tropas russas do pré-guerra. Por outro lado, a Ucrânia registrou com centenas de milhares de soldados feridos e, segundo declaração de Zelensky, 31 mil mortos.

Dados da HRMMU, por outro lado, mostram que os dois anos de guerra mataram ao menos 10.582 civis e feriram mais 19.875 civis, das quais, 587 e 1.298 crianças, respectivamente. Em meio aos adultos, os homens representaram 60% das vítimas. Apesar de haver uma tendência de redução gradual desses números, eles seguem representando uma média mensal elevada. Ainda segundo a HRMMU, armas explosivas com de largo alcance causaram 91% das vítimas civis, incluindo armas do tipo artilharia, tanques e sistemas múltiplos de lançamento de foguetes, cruzeiros e mísseis balísticos. A grande maioria das vítimas civis ocorreram por ataques a território ucraniano, concentrando-se majoritariamente em áreas próximas ao *front*. No entanto, um número significativo de ataques ocorreu também longe da linha de frente.

#### v. Migração, refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos

Ao menos 8 milhões de pessoas deixaram a Ucrânia desde o início da guerra, deslocando-se principalmente para os países vizinhos, como Alemanha e Polônia. Além disso, há cerca de 5,1 milhões de deslocados internos, e 17,6 milhões de pessoas necessitam de ajuda humanitária. A população do país está abaixo de 30 milhões de pessoas (a população era de 52 milhões de pessoas em 1991, quando da independência ucraniana). Atualmente, entretanto, observa-se migração de retorno no país.

## vi. Sanções

Em fevereiro de 2024, após a morte na prisão do líder da oposição russa, Aleksei A. Navalny, os Estados Unidos impuseram novas sanções à Rússia<sup>641</sup>, abrangendo seu setor financeiro e seu complexo industrial-militar. Este é o maior pacote de sanções aplicadas contra a Rússia desde o início da guerra. Devido ao cenário de bloqueio pelo Congresso dos EUA a novas ajudas à Ucrânia, o Executivo do país tem focado, cada vez mais, nas sanções como ferramenta de pressão. O novo pacote de sanções inclui mais de 500 indivíduos e instituições russas que estiveram associadas à invasão russa na Ucrânia, incluindo três membros do governo que estariam conectados à morte de Navalny.

Também em fevereiro de 2024, a União Europeia anunciou seu 13º pacote de sanções contra a Rússia, banindo cerca de 200 pessoas e instituições de viajar ou de fazer negócios com a UE. Esse novo pacote busca tentar limitar o acesso russo a tecnologias militares, incluindo 27 empresas russas e 30 empresas de terceiros países na lista de entidades associadas ao complexo industrial-militar russo. Além disso, o Reino Unido anunciou sanções contra empresas russas da cadeia de fornecimento de munições, bem como contra seis russos acusados de envolvimento na morte de Navalny.

Analistas avaliam, no entanto, que as novas sanções dos EUA e UE seriam ineficazes para afetar economia e produção militares russas. A despeito das rodadas anteriores de sanções, a economia russa cresceu em 2023. A Rússia tem conseguido contornar as sanções, por exemplo, sobre o petróleo, exportando-o para a Índia, que o refina e revende para terceiros países, como os EUA.

### h) O desenrolar do terceiro ano de conflito

Em março de 2024, Putin reiterou que a Rússia está pronta para usar armas nucleares caso sua soberania e independência sejam ameaçadas. O líder russo disse, contudo, que não acredita que uma guerra nuclear seja iminente. As afirmações de Putin foram feitas após o governo estadunidense ter anunciado um pacote de auxílio militar à Ucrânia de US\$ 300 milhões. Mês. Também em março, o porta-voz do Kremlin admitiu, pela primeira vez, que a Rússia está “em estado de guerra” com a Ucrânia. Segundo o porta-voz, a “operação militar especial” russa evoluiu para a guerra devido ao apoio do Ocidente à contraofensiva ucraniana. No mesmo mês, a Ucrânia foi acusada de bombardear infraestruturas importantes da central nuclear de Zaporíjia, em território ucraniano controlado pela Rússia.

Como consequência da deterioração das relações entre Rússia e países europeus, seis países banhados pelo mar do Norte – Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Países Baixos e Reino Unido – assinaram um acordo visando à colaboração para a proteção da infraestrutura subaquática na região contra possíveis ataques russos, entre outras ameaças. Importantes cabos submarinos, gasodutos e redes de telecomunicações estão presentes no mar do Norte.

Em abril, a Ucrânia aprovou nova lei de mobilização com vistas a recompor tropas. A lei exige que todos os homens aptos a serem recrutados carreguem documentos que mostrem que estão registrados no exército. A política oferece incentivos financeiros aos soldados e benefícios às famílias em caso de morte, mas também prevê novas penalidades para os homens que tentarem evitar o alistamento. No mesmo mês, a Rússia destruiu, com um ataque de dezenas de mísseis e

---

<sup>641</sup> Para mais detalhes da sanção, clique [aqui](#).

*drones*, uma grande termoelétrica localizada nos arredores de Kiev, que abastecia a capital e outras cidades.

Enfrentando escassez de munição de artilharia pesada devido à demora de cinco meses para aprovação de um pacote estadunidense de ajuda à Ucrânia, o país sofreu, até o início de maio de 2024, perdas significativas no leste. O exército russo conquistou a cidade de Avdiivka, nos arredores da cidade de Donetsk, em fevereiro de 2024, e, no começo de maio, avançava em direção ao oeste; mantinha bombardeios diários à Kharkiv e aumentava seu controle sobre as regiões de Donetsk e Lugansk. Em maio de 2024, a Rússia abriu nova frente terrestre ao norte de Kharkiv, o que fez o presidente Zelensky cancelar compromissos no exterior e imputou o avanço russo ao atraso na ajuda militar dos EUA ao país. No mesmo mês, Kiev anunciou ter impedido um atentado que visava assassinar altos funcionários ucranianos, incluindo o presidente Volodymyr Zelensky. Dois militares ucranianos foram presos, acusados de traição. Em 20 de maio de 2024, o mandato oficial de Zelensky expirou, contudo o mandatário será mantido na chefia do Executivo até a realização de novas eleições, que estão proibidas enquanto estiver em vigor a Lei Marcial. Em novembro de 2023, Zelensky já havia anunciado a suspensão das eleições, argumentando que a prioridade do país é vencer a guerra e que não há condições para realizá-las, uma vez que muitos cidadãos se encontram fora do país e os soldados não poderiam participar da votação. A maior parte da população apoia o adiamento e a manutenção de Zelensky na presidência.

Em visita à Ucrânia, o secretário de Estado Anthony Blinken anunciou a liberação de US\$ 2 bilhões em ajuda aos ucranianos e declarou que os EUA não apoiam nem estimulam ataques fora do território ucraniano, que seriam, em última instância, uma decisão do governo da Ucrânia. Os EUA acusaram a Rússia de violar a Convenção de Proibição de Armas Químicas (CPAQ) ao utilizar cloropicrina para forçar os soldados ucranianos a saírem das trincheiras, uma estratégia que também foi amplamente utilizada na Primeira Guerra Mundial. A Rússia também foi acusada de sabotar os sinais de GPS, deixando aeronaves militares e civis sem referência ou com referências falsas de navegação.

Em maio de 2024, a Rússia anunciou exercícios militares com possível uso de armas nucleares táticas próximos à Ucrânia, em uma demonstração explícita de que tais armas poderiam ser utilizadas por Moscou no conflito. A OTAN classificou o anúncio como “irresponsável”, e a Rússia declarou que os exercícios nucleares eram uma resposta às ameaças ocidentais de enviar tropas à Ucrânia e que atacaria alvos militares do Reino Unido se a Ucrânia utilizar armas britânicas no conflito. França e Lituânia vocalizaram a possibilidade de enviar tropas para a Ucrânia, enquanto informações de inteligência especulam que Putin planeja “minioperações” no Báltico, o que corresponderia a uma provocação direta à OTAN. Ainda em maio, os ministros da Defesa da OTAN finalizaram acordo que concede à aliança maior controle sobre assistência militar e treinamento para a Ucrânia.

No mesmo mês, a Gazprom anunciou que teve prejuízo de quase US\$ 7 bilhões em 2023, o primeiro desde 1999 anos, em consequência da queda de quase 60% nas exportações de gás para a Europa. O fraco desempenho da Gazprom representa um problema para o esforço de guerra russo, uma vez que a redução da arrecadação com impostos sobre exportações e lucro da empresa ameaça a sustentabilidade financeira da guerra, além de indicar um menor poder estratégico da indústria de gás no conflito geoeconômico com o Ocidente. A empresa contribui diretamente para o Fundo Nacional de Bem-Estar, o fundo soberano russo, tendo-lhe transferido pelo menos US\$ 40 bilhões em 2022, além de ter sido requisitada a contribuir mensalmente com US\$ 500 milhões até 2025 para equilibrar o déficit público russo. Segundo analistas ocidentais, as perdas da Gazprom têm sido cobertas pelo sistema financeiro russo, o que poderá gerar uma crise

no setor se a empresa de gás não reverter seu desempenho. A Rússia imaginava que as exportações de gás para a China poderiam compensar totalmente as perdas no mercado europeu, o que ainda não ocorreu, e não há sinais concretos de que poderia ocorrer. A China paga pelo gás russo cerca de 20% menos do que os parceiros europeus que ainda recebem o produto. Na visita de Putin à China, em maio de 2024, o presidente da Gazprom não esteve presente, o que sinaliza que não houve discussões concretas sobre o gasoduto *Power of Siberia 2*, de modo que o aumento das exportações russas deverá depender de projetos de terminais portuários de GNL, que tem sido alvo de sanções ocidentais. Em dezembro de 2023, por exemplo, a japonesa Mitsui retirou-se do projeto russo *Artic LNG 2*, o que levou à suspensão do projeto.



Conflito em maio de 2024

Em maio de 2024, os ministros da defesa da OTAN finalizaram acordo que concede à aliança maior controle sobre assistência militar e treinamento para a Ucrânia. O chefe da aliança, Jens Stoltenberg, afirmou que, já que os países da OTAN fornecem mais de 99% de todo o apoio militar a Kiev, faz sentido que a OTAN assuma um papel maior nesses esforços. Também em maio, Macron autorizou Kiev a utilizar mísseis franceses para atacar Rússia; até então, as armas ocidentais haviam sido utilizadas por Kiev para atacar apenas alvos russos na Ucrânia. Putin percebeu a autorização para ataques à Rússia com armas ocidentais como “perigosa escalada”, ameaçando responder com armas nucleares. Após o anúncio de Macron, os EUA reiteraram que não autorizavam o uso de armas americanas para atacar o território russo. Ainda em maio, em visita de Zelensky a Bélgica, Portugal e Espanha, a Ucrânia assinou acordos de cooperação militar com os três países. A Bélgica se comprometeu a fornecer trinta aviões de combate F-16, durante

os próximos quatro anos. Portugal enviará US\$ 137 milhões. O acordo com a Espanha, com vigência de dez anos, prevê desembolso de US\$ 1 bilhão, em 2024, e cerca de US\$ 5 bilhões até 2027, para a melhora das capacidades defensivas da Ucrânia, sobretudo em matéria de defesa antiaérea, além do envio de mísseis Patriot, obuses e encouraçados.

Em junho, Washington concedeu a Kiev permissão restrita para uso contra alvos em território russo, apenas para defesa da fronteira nordeste da Ucrânia, diante de avanços das tropas russas sobre a região de Kharkiv. Dias depois, as forças ucranianas usaram sistema de foguetes de artilharia de alta mobilidade (HIMARS, na sigla em inglês), de fabricação estadunidense, para atacar instalação militar na região russa de Belgorod. Pela primeira vez, Kiev reconheceu publicamente o uso de armamentos dos EUA para disparar contra a Rússia. No mesmo mês, a Alemanha também autorizou Kiev a usar armas fornecidas por Berlim contra alvos militares na Rússia, e a França recebeu autorização para enviar instrutores militares franceses a centros de treinamento ucranianos. Ainda em junho, os EUA eliminaram restrições a transferências de armas e treinamento militar para o Batalhão Azov da Ucrânia, com raízes neonazistas. A brigada, entre os destacamentos mais eficientes de Kiev, foi absorvida pela guarda nacional do país. No entanto, suas origens antissemitas têm sido invocadas pela Rússia como motivo para a invasão, desde o início do conflito.

Em junho de 2024, a UE aprovou o 14º pacote de sanções contra a Rússia que, pela primeira vez, visa o fornecimento de GNL. A aprovação havia sido adiada várias vezes devido à oposição da Hungria, que havia prometido bloquear qualquer sanção no setor energético, e da Alemanha, dependente do gás russo. Esse embargo sobre o GNL não acarreta a proibição total das importações europeias, como foi feito com o carvão e o petróleo transportado por via marítima, duas das mais importantes fontes de receita de Moscou. As empresas da UE poderão comprar o gás liquefeito, mas não poderão reexportá-lo. Em 2023, os gastos da UE com GNL russo chegaram a 8,3 bilhões de euros, equivalentes a 20 bilhões de metros cúbicos. Cerca de 22% deste volume foi enviado a países não membros. A indústria marítima dos países do G7 foi responsável por 93% das exportações de GNL da Rússia, transporte avaliado em € 15,5 bilhões. As sanções também visam três projetos russos de GNL que ainda não estão operacionais: Arctic LNG 2, Ust Luga e Murmansk.

Também em junho de 2024, o Conselho da UE concordou em tomar medidas jurídicas para que os lucros resultantes de ativos soberanos russos congelados no bloco, estimados em US\$ 230 bilhões, sejam usados para financiar o apoio militar à Ucrânia, via Mecanismo Europeu de Apoio à Paz. No mês seguinte, a Comissão Europeia confirmou o envio à Ucrânia de 1,5 bilhão de euros (R\$ 9,2 bilhões) em lucros de ativos russos congelados no âmbito das sanções contra Moscou, como parte do acordo alcançado entre as lideranças do G7 em junho. Em visita a Kiev, em setembro de 2024, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou o empréstimo de € 35 bilhões à Ucrânia com ativos russos congelados. Em outubro, o G7 finalizou o plano para conceder à Ucrânia um empréstimo total de US\$ 50 bilhões, utilizando-se de ativos russos congelados nos integrantes do agrupamento.

Em junho de 2024, a UE lançou oficialmente as negociações para a inclusão da Ucrânia e da Moldávia no bloco, ato saudado por Zelensky como “decisivo passo histórico”. O presidente ucraniano assinou pacto de segurança com a UE durante visita a Bruxelas. O documento prevê financiamento para 2024 no valor de US\$ 5,4 bilhões, com previsão para novos aumentos não estipulados até 2027. Os chamados “compromissos de segurança mais amplos” preveem também o apoio da UE às reformas relacionadas ao processo de acesso, além de apoio financeiro previsível

à reconstrução e modernização, integração gradual ao mercado único e celeridade nos trabalhos para a utilização das receitas dos ativos russos congelados.

Também em junho, Biden e Zelensky assinaram acordo bilateral de segurança válido por dez anos, para fortalecer a capacidade de autodefesa da Ucrânia no presente e deter futuros ataques russos no longo prazo. Na ocasião, Biden comentou o êxito do G7, que conseguiu liberar US\$ 50 bilhões em ativos russos congelados, destinados à Ucrânia.

Em julho, o governo brasileiro condenou o bombardeio que atingiu o hospital infantil Ohmatdyt, em Kiev, que resultou em número expressivo de vítimas fatais, incluindo crianças. Sem mencionar a Rússia, o Brasil exortou as partes no conflito a cumprirem suas obrigações perante o direito internacional humanitário, até que os atores relevantes se engajem de forma genuína e eficaz em negociações de paz, e continuou a defender o diálogo e uma solução pacífica para o conflito na Ucrânia.

Em agosto, houve uma troca de 115 prisioneiros de cada lado. Os Emirados Árabes Unidos, que estão mediando as trocas, disseram que o número total de cativos liberados por meio de mediação de Abu Dhabi chegava a 1.788, naquele momento, em sete trocas até então realizadas em 2024. Desde o início do conflito, foram realizadas mais de 50 trocas. Em setembro, houve uma nova troca significativa de prisioneiros mediada pelos EAU, com 103 prisioneiros de cada parte. Em outubro, foram trocados 95 de cada lado. No fim de dezembro, os EAU facilitaram uma nova troca de cerca de 200 prisioneiros de cada lado.

No começo de agosto, a Ucrânia lançou sua maior incursão em território russo desde o início da guerra. Segundo fontes ucranianas, Kiev teria tomado o controle de cerca de 1,3 quilômetros quadrados de território russo, na região de Kursk. O presidente Putin considerou o movimento ucraniano uma "grande provocação". O presidente Zelensky explicou que a incursão militar da Ucrânia em território russo tem o objetivo de criar "uma zona tampão" para evitar ataques das forças de Putin pela fronteira. Diante da movimentação ucraniana, o presidente belarusso Alexander Lukashenko afirmou que um terço de suas forças armadas foram mobilizadas para a fronteira com a Ucrânia. Ademais, no fim de agosto, a Rússia realizou o seu maior ataque à Ucrânia desde o início do conflito, com 236 mísseis e drones, visando alvos como campos de aviação e depósitos de armas e aviões, como os mísseis de cruzeiro Storm Shadow e os caças G-16. O presidente Zelensky pediu a liberação, pelos EUA, do uso, em território russo, dos mísseis e das bombas estadunidenses que abastecem o F-16.

Ainda em agosto, um incêndio atingiu as instalações da usina nuclear de Zaporizhzhia. Em comunicados separados, Ucrânia e Rússia confirmaram que uma das torres de resfriamento da usina havia sido danificada. Ambos os países passaram a trocar acusações sobre autoria do ataque. A AIEA descartou que o incêndio tenha provocado risco à segurança nuclear da usina. Em dezembro, um ataque de *drone*, não reivindicado por nenhum dos lados, atingiu um dos veículos da AIEA, com funcionários da Missão de Apoio e Assistência à Planta Nuclear de Zaporizhzhia, o que coloca em risco também a segurança não só da missão, mas também da própria planta.

Também em agosto, o chanceler ucraniano visitou Malawi, Zâmbia e Maurício, com o objetivo de buscar apoio contra a Rússia. Foi a quarta visita de Dmytro Kuleba ao continente em dois anos.

No início de setembro, diversos ministros, incluindo o chanceler Dmytro Kuleba, apresentaram suas renúncias, em meio à intensificação da resposta de Moscou às intervenções ucranianas em território russo. Em meados de setembro, pouco mais de um mês após terem sofrido a primeira invasão estrangeira desde 1941, as Forças Armadas da Rússia começaram uma contraofensiva na região meridional de Kursk, parcialmente ocupada pela Ucrânia. No início de

outubro, as forças russas anunciaram a tomada do bastião de Vuhledar, uma cidade estratégica na região de Donetsk que havia resistido a todas as tentativas de Moscou de conquistá-la desde o começo da guerra. Em outubro, a Rússia já teria recuperado um terço do território invadido pela Ucrânia dois meses antes.

Ainda em setembro, EUA e UE acusaram o Irã de fornecer o primeiro carregamento de mísseis balísticos de curto alcance para a Rússia empregar na Guerra da Ucrânia, o que foi negado pela chancelaria iraniana. Nesse contexto, EUA, Reino Unido, França e Alemanha anunciaram novas sanções contra indivíduos e empresas que atuem em favor da cooperação missilística com a Rússia.

Em setembro, diante do risco de que EUA e Reino Unido concordassem em permitir que armas de longo alcance fornecidas por seus países pudessem ser usadas contra território russo pela Ucrânia, o presidente Putin disse que uma eventual autorização "significará nada menos do que o envolvimento da Otan, dos Estados Unidos e dos países europeus na guerra" e que a Rússia teria de tomar as "decisões apropriadas". Nesse contexto, os EUA reafirmaram que não alterariam sua política para o emprego das armas. Os Países Baixos, por sua vez, autorizaram forças ucranianas a usar contra a Rússia caças F-16 produzidos nos EUA, mas fornecidos pelos neerlandeses. Durante visita de Zelensky a Washington, Biden anunciou mais de US\$ 8 bilhões em assistência militar e confirmou que os EUA facilitarão o envio de armas de longo alcance para Kiev.

Também em setembro de 2024, Putin decretou a terceira expansão de suas Forças Armadas desde 2022. Se completada a meta, a Rússia terá 1,5 milhão de militares em serviço ativo, constituindo o segundo maior contingente do mundo depois da China, que tem 2,035 milhões. Em outubro, Zelenski reuniu-se com o premiê Keir Starmer e com o SG-OTAN Mark Rutte em Londres, para discutir o apoio à Ucrânia na guerra e o “plano da vitória” elaborado pelo presidente ucraniano. Zelensky passou, ainda, pela Itália, onde se encontrou com a premiê Giorgia Meloni, pelo Vaticano, onde se encontrou com o papa Francisco, pela França, onde se encontrou com o presidente Macron, e pela Alemanha, onde o chanceler Olaf Scholz anunciou um pacote de EUR 1,4 bilhão em ajuda. No contexto de sua turnê pela Europa Ocidental, deveria ter sido realizada uma cúpula com os principais apoiadores do país, que foi cancelada em razão da impossibilidade de o presidente Biden deixar os Estados Unidos no contexto da passagem do furacão Milton pela Flórida. Em encontro de Biden com mandatários europeus dias depois, o presidente dos Estados Unidos reiterou não haver autorização para a utilização de armamento estadunidense em território russo, tampouco consenso para o fornecimento de armas de longo alcance a Kiev.

Segundo o Fundo de População da ONU, com dados de outubro de 2024, a Ucrânia perdeu cerca de um quarto de sua população desde o início da invasão russa em fevereiro de 2022. A Ucrânia tinha aproximadamente 40 milhões de habitantes antes da guerra, e perdeu mais de 10 milhões.

Em outubro, fontes da Coreia do Sul, da Ucrânia, dos EUA e da OTAN indicaram que a Coreia do Norte teria enviado soldados à Rússia para participar do conflito. Putin, por sua vez, sugeriu que, por força do acordo de assistência mútua em caso de agressão, assinado meses antes e ratificado por ambos os lados em novembro, poderia empregar forças norte-coreanas na Guerra da Ucrânia. O apoio norte-coreano concentrar-se-ia na região de Kursk, isto é, dentro do território russo, para repelir o que seria considerado uma agressão ucraniana, portanto, passível de assistência da Coreia do Norte. Em novembro, o presidente Zelensky afirmou que as tropas norte-coreanas que combatem ao lado da Rússia na região fronteira russa de Kursk já sofreram as primeiras baixas em combate, o que foi confirmado em dezembro.



Também em novembro, o presidente Biden autorizou a Ucrânia a utilizar sistemas de mísseis táticos do Exército (ATACMS, na sigla em inglês) e minais antipessoais, dentro de território russo. Diante da ameaça de retaliação russa após os primeiros disparos de mísseis estadunidenses e britânicos pela Ucrânia, os EUA fecharam temporariamente sua embaixada em Kiev. O governo russo indicou que não mais se considera vinculada à moratória unilateral do uso de mísseis de curto e médio alcance, a que se submeteu após a retirada dos EUA do INF em 2019. A Rússia retaliou com um míssil balístico hipersônico de médio alcance, intitulado Oreshnik, em sua configuração desnuclearizada, contra instalações militares ucranianas em Dnipro. O presidente Putin afirmou que poderá utilizar o míssil para atacar instalações militares de qualquer país cujas armas estejam sendo usadas contra a Rússia. Após o ataque com o míssil Oreshnik, a Ucrânia chegou a acusar a Rússia de estar utilizando, pela primeira vez, mísseis balísticos intercontinentais no conflito. O Conselho OTAN-Ucrânia reuniu-se, de maneira emergencial, em Bruxelas, para tratar do disparo do míssil hipersônico.

Em meados de novembro, a Ucrânia lançou seu maior ataque a Moscou desde o início da guerra, com cerca de 145 *drones*. No fim do mês, as forças russas, por sua vez, realizaram o maior ataque com *drones* contra a Ucrânia desde o início da invasão. As forças russas avançavam na Ucrânia no ritmo mais rápido desde o início da invasão, tendo tomado, apenas em novembro, mais de 600 quilômetros quadrados do território ucraniano.

Em dezembro, o presidente do Conselho Europeu, António Costa, e Kaja Kallas, alta representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, visitaram a Ucrânia no primeiro dia de seu mandato, para reforçar a cooperação com Kiev. No dia seguinte, o chanceler alemão Olaf Scholz também foi a Kiev, tendo anunciado uma ajuda militar no valor de 650 milhões de euros. Os EUA, por sua vez, anunciaram um pacote de cerca de US\$ 1 bilhão em novos armamentos e equipamentos para a Ucrânia. Dias depois, anunciaram US\$ 500 milhões adicionais e, no fim do mês, quase US\$ 6 bilhões em assistência militar e orçamentária adicional para a Ucrânia. Ainda no começo de dezembro, Zelensky encontrou-se com o presidente francês Emmanuel Macron e com Donald Trump em Paris, à margem da reinauguração da Catedral de Notre Dame. Naquele mês, Zelensky afirmou que 43 mil soldados ucranianos foram mortos e 370 mil ficaram feridos desde o início do conflito com a Rússia.

Em meados do mês, após nova utilização de mísseis ATACMS pela Ucrânia em território russo, visando uma base aérea, a Rússia respondeu com 287 mísseis e drones, no maior ataque da Guerra da Ucrânia, focado na infraestrutura energética ucraniana. O presidente eleito Donald Trump afirmou que o uso de mísseis de longo alcance americanos pela Ucrânia contra a Rússia "não deveria ser permitido".

Também em meados do mês, o ministro da Defesa russo, Andrey Belousov, afirmou que, em 2024, a Rússia conquistou mais de 4.500 km<sup>2</sup> e estaria dominando mais de 70% de Donetsk, Zaporizhia e Kherson, além de 99% de Lugansk. Estimou que o conflito matou ou feriu 1 milhão de soldados ucranianos, 560 mil deles só em 2024, o que distoa bastante das estimativas da OTAN e das informações passadas por Kiev, quem, por sua vez, estima que as baixas russas seriam de 765 mil. Belousov afirmou que a Rússia está preparando-se para um possível conflito militar com a OTAN na próxima década.

O primeiro-ministro ucraniano, Denys Shmyhal, anunciou, igualmente em meados do mês, que um acordo que permite o trânsito de gás russo através de seu país não será estendido além do final do ano, em meio a uma movimentação de alguns países europeus, como a Eslováquia, em favor de intensificar sua busca por suprimentos. O premiê eslovaco Robert Fico encontrou-se com Putin, em Moscou, com o objetivo de tentar buscar uma solução para manter o abastecimento de

gás russo à Eslováquia. Putin afirmou, entretanto, não haver tempo hábil para a renegociação do acordo, em razão das negativas ucranianas em engajar-se nas tratativas. O presidente Zelensky afirmou que Fico estaria sendo instrumentalizado pela “guerra energética” promovida por Putin, ao passo que o premiê eslovaco indicou que, diante da negativa ucraniana em negociar a renovação de seu acordo de trânsito de gás com a Rússia, consideraria medidas recíprocas contra a Ucrânia, como a interrupção do fornecimento emergencial de eletricidade.

Acusado por Kiev pelo uso de armas químicas proibidas na guerra da Rússia contra a Ucrânia, na véspera, e alvo de sanções ocidentais, o chefe das Tropas de Defesa de Radiação, Química e Biológica das Forças Armadas Russas, Igor Kirillov, foi morto, em dezembro, em explosão do lado de fora de um prédio de apartamentos próximo ao Kremlin. Kirillov foi o mais alto oficial russo a morrer dentro do território do país desde o início do conflito, em fevereiro de 2022. Segundo a Ucrânia, Kirillov teria sido o responsável por mais de 4,8 mil ataques químicos da Rússia contra o território ucraniano durante o conflito. A Rússia também acusa a Ucrânia de estar utilizando armas químicas no conflito, por meio do lançamento de munições de fósforo branco a partir de drones.

No fim de dezembro, um avião de companhia azeri, que saiu de Baku com destino a Grozny, na Rússia, realizou um pouso forçado no Cazaquistão, deixando 38 mortos. O presidente Putin afirmou à sua contraparte azeri que o avião tentava pousar em Grozny, mas um ataque de drones ucranianos causou a queda da aeronave no Cazaquistão. Investigações preliminares sobre o incidente apontam que o avião teria sido abatido por um sistema de defesa aéreo russo ao ser confundido com um drone.

#### i) Perspectivas, impasse militar e propostas de paz

Com relação às perspectivas de paz, mesmo após mais de dois anos de conflito, os dois países mantêm-se firmes em suas posições. Por um lado, a Rússia considera o diálogo ucraniano com o Ocidente uma ameaça a sua soberania e a sua área de influência, em que o discurso de soberania serve como subterfúgio aos interesses estadunidenses. Além disso, o Kremlin argumenta que a sua ação é defensiva e busca a desnazificação do Donbass e a proteção das populações russófonas. Por outro lado, a Ucrânia argumenta em prol da sua integridade territorial e liberdade de definir as suas alianças sem vinculação com a Rússia. Note-se que, em novembro de 2023, em reunião virtual do G20, o presidente russo Vladimir Putin referiu-se ao conflito como uma “guerra”, pela primeira vez desde o início do conflito<sup>642</sup>.

Além do impasse militar, há o desafio de conciliar os interesses divergentes de ambas as partes. Por um lado, a Ucrânia precisa ter garantia como nação independente; por outro, a Rússia não quer ser vista como derrotada. Na condição de membro permanente do CSNU, a Rússia tem conseguido barrar as decisões vinculantes, mediante o exercício do poder veto. No entanto, a questão vem sendo tratada na AGNU.

A busca de soluções negociadas acontece também fora do âmbito da ONU. No final de 2022, a Ucrânia preparou uma proposta, denominada “Fórmula de Paz”, com dez pontos, dentre os quais a retirada de tropas russas, o julgamento de crimes de guerra e a garantia da integridade do país. No aniversário de um ano da guerra, Zelensky anunciou o interesse em negociar a paz em cooperação com os países do Sul Global. A Rússia, por sua vez, não concorda com a retirada de tropas como pré-condição para o início de negociações.

---

<sup>642</sup> A Rússia iniciou ações do exército russo no território ucraniano em 24 de fevereiro, na forma de uma alegada “operação militar especial”. O objetivo oficial do governo russo era “desnazificar” o governo ucraniano.

Em fevereiro de 2023, o chanceler chinês, Wang Yi, esteve em Moscou e disse que as relações entre China e Rússia são sólidas como uma rocha. O governo chinês também apresentou uma proposta de doze pontos para a paz, no dia em que o conflito completou um ano. Os doze pontos, sinteticamente, compreendem elementos como: respeito à soberania, fim da mentalidade de Guerra Fria, fim de hostilidades, retorno às conversas de paz, enfrentamento da crise humanitária, proteção de civis e prisioneiros de guerra, manutenção de integridade de plantas nucleares, redução de riscos estratégicos, facilitação da exportação de grãos, fim de sanções unilaterais e promoção de reconstrução pós-conflito. A proposta chinesa parece ter sido bem recebida pelo presidente russo e pelo ucraniano, embora Volodymyr Zelensky argumente que tem tentado contato com a China, sem sucesso, para discuti-la. A neutralidade da China para agir como mediador, entretanto, é contestada principalmente pelas potências ocidentais, uma vez que o país asiático defende a perspectiva de que a causa do conflito foi a expansão da OTAN para países vizinhos da Rússia. Além disso, antes do início do conflito, em fevereiro de 2022, Vladimir Putin e Xi Jinping anunciaram uma “parceria sem limites” entre Rússia e China. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken afirmou, sobre a proposta chinesa, que o mundo não se deve deixar enganar por movimentos táticos de negociação que, na prática, significam a manutenção da guerra. Segundo Danny Russel, da *Asia Society Policy Institute*, a movimentação chinesa não visaria diretamente às partes no conflito, tampouco aos EUA, mas, sim, aos países da Europa Ocidental. Russel defende que a efetividade da negociação de Xi Jinping demonstraria à França e à Alemanha o protagonismo chinês para o fim do conflito.

Xi realizou uma visita de Estado à Rússia, em março de 2023. A Rússia comprometeu-se a tanto avaliar a proposta de doze pontos para a paz quanto a retomada das conversações de paz, em momento oportuno. Ressaltou-se, ademais, no encontro, que o alcance de uma solução para a crise depende também da consideração das preocupações legítimas de todas as nações, em matéria de segurança, e da rejeição a uma confrontação em bloco. No final de março foi a vez de o presidente de Belarus pedir pelo início de negociações de paz entre russos e ucranianos, afirmando que não deve haver pré-condições para a instauração de cessar-fogo.

Em abril de 2023, houve a primeira conversa entre o presidente chinês, Xi Jinping, e seu homólogo ucraniano desde o início da invasão russa. Xi indicou que enviará embaixador, como enviado especial, à Ucrânia e reiterou disposição em mediar negociações de paz, mantendo contatos com todas as partes envolvidas no conflito. Adotando linguagem cautelosa, em nenhum momento se referiu à Rússia ou condenou a invasão. Zelensky avaliou positivamente a chamada telefônica. Em maio, o ex-embaixador na Rússia e representante especial da China para assuntos da Eurásia, Li Hui, visitou a Ucrânia como enviado especial de Xi Jinping. Em junho, em conversa telefônica entre o chanceler Wang Yi e o principal assessor do presidente francês para a questão, Emmanuel Bonne, ambas as partes concordaram em “seguir criando as condições para encontrar uma solução política” para o conflito.

O Brasil também sugeriu um caminho de mediação do conflito, na forma de um “clubes da paz”, integrado por países que não estejam diretamente envolvidos no conflito, para tentar negociar o fim da guerra. Já no início de seu mandato, o presidente Lula condenou a invasão russa, mas negou o envio de munição à Ucrânia e manteve a postura contrária do governo anterior com relação à implementação de sanções. Essa posição foi reafirmada na negativa ao pedido do chanceler alemão, Olaf Scholz, para a doação de munições para a Ucrânia. Kiev viu com bons olhos a ideia da mediação brasileira, porém demandou o respeito a seu plano de dez pontos e à sua integridade territorial e a punição de criminosos de guerra. Zelensky também convidou o mandatário brasileiro a visitar Kiev. Os russos, por sua vez, também reconhecem o Brasil como país aliado e neutro no

conflito, respeitam o significado político da proposta de Lula, mas continuam querendo a “desnazificação” da Ucrânia e que esta interrompa ataques a cidades russas e onde haja russos.

Como parte dos esforços do governo brasileiro, o assessor especial do presidente Lula, o ex-chanceler Celso Amorim, realizou visita à França, um dos principais parceiros da Ucrânia, e à Rússia, onde se encontrou com o presidente Putin. Em abril, Lula sugeriu que a Ucrânia poderia ceder a Crimeia, ao afirmar que o tema poderia ficar de fora das negociações de paz, as quais se concentrariam no território invadido a partir de fevereiro de 2022. No mesmo mês, em viagem aos EUA, o presidente Lula declarou que a Ucrânia também tem contribuído para a continuidade do conflito, criticou o papel de EUA e da Europa e defendeu a criação de uma espécie de “G20” para negociar a paz. Em visita a Brasília, o chanceler russo Sergey Lavrov agradeceu ao Brasil pelos esforços para tentar resolver o conflito na Ucrânia, e o Kremlin sinalizou que a proposta brasileira de “clube de mediação” levaria em conta os interesses russos. A declaração do presidente brasileiro foi rebatida pelos EUA e pela UE, que acusaram Lula de repetir “propaganda” da Rússia. Como reação, Lula condenou a “violação da integridade territorial da Ucrânia”, mas sem citar a Rússia. A Ucrânia voltou a convidar Lula a visitar Kiev para “entender as causas reais da guerra”. Em maio, o ex-chanceler Celso Amorim se reuniu em Kiev com o presidente Zelensky, com membros de seu gabinete e com o vice-ministro das Relações Exteriores da Ucrânia, Andrii Melnyk. O vice-ministro Melnyk afirmou que “o Brasil pode desempenhar um papel importante para cessar a agressão russa e alcançar uma paz duradoura e justa” e sugeriu a revitalização da parceria estratégica entre os dois países. Em junho, Andrii Iermak, chefe de gabinete do presidente da Ucrânia, telefonou para Amorim e convidou o Brasil a juntar-se a uma “cúpula internacional da paz”, iniciativa do governo ucraniano, para a qual também se estão convidando outros países do Sul Global, como a Índia.

Em maio de 2023, países africanos, liderados pela África do Sul, anunciaram o envio de missão de mediação à Rússia e à Ucrânia. A missão, enviada em meados de junho, foi integrada pelos presidentes de África do Sul, Comores, Senegal e Zâmbia, pelo primeiro-ministro do Egito e por enviados de República Democrática do Congo (RDC) e Uganda<sup>643</sup>, e visitou Kiev e São Petersburgo, tendo-se encontrado com os presidentes de Ucrânia e Rússia. Na ocasião, os países africanos apresentaram proposta de plano de paz com dez pontos, que, segundo a imprensa, teriam sido rechaçados por Putin.

Em junho de 2023, enviado do papa Francisco, o cardeal italiano Matteo Zuppi, realizou visita de três dias à capital russa para tratar da guerra na Ucrânia. De acordo com o Vaticano, o cardeal fez a visita com o objetivo de “identificar iniciativas humanitárias que possam abrir caminhos para alcançar a paz”. Teve, entre seus vários encontros, reunião com Maria Lvova-Belova, comissária presidencial russa para crianças, acusada de deportação ilegal de crianças ucranianas no conflito, com Iuri Uchakov, um dos assessores de Vladimir Putin para política externa, e com o patriarca Cirilo, líder da Igreja Ortodoxa russa que mais de uma vez apoiou a invasão russa do país vizinho.

Também em junho, houve uma reunião, em Copenhague, entre enviados especiais dos países do G7, da Ucrânia e de alguns países do Sul Global (como Brasil, Índia, África do Sul, Turquia e Arábia Saudita). Kiev tentou aprovar declaração que incluía alguns elementos do plano de dez pontos apresentado pelo presidente Zelensky, o que não foi aceito por alguns emergentes, inclusive o Brasil. O assessor do presidente Lula, o ex-chanceler Celso Amorim, que participou do encontro, criticou o não convite à participação de Rússia e China. A Arábia Saudita sediou

---

<sup>643</sup> Originalmente se previa que Egito, RDC e Uganda também fossem representados por seus presidentes, o que não aconteceu.

conferência de seguimento, em agosto, com a presença de cerca de trinta países, incluindo os EUA, países europeus, o Brasil, a China, a Índia e outros países em desenvolvimento. A Ucrânia esteve representada, mas a Rússia não foi convidada, o que provocou comentário do embaixador Celso Amorim de que qualquer processo negociador real precisa incluir todas as partes envolvidas. Em outubro, houve a terceira rodada de discussões sobre a Ucrânia, em Malta, com a presença de 66 países, incluindo Brasil, Índia, Turquia e África do Sul, mas sem a presença de China ou Rússia. Em janeiro de 2024, houve o quarto encontro da iniciativa. Conselheiros de segurança nacional de diversos países, dentre os quais o Brasil, representado por Celso Amorim, reuniram-se em Davos, sem a presença da Rússia, que não foi convidada. Segundo Amorim, há diferenças de perspectivas nas discussões dos países que negociam um acordo de paz entre Rússia e Ucrânia. Brasil, Índia, África do Sul e Arábia Saudita defendem a abertura de um espaço de negociação com a Rússia que poderia favorecer pontos de convergência entre os dois países envolvidos no conflito, sem desmerecer a posição ucraniana. A reunião, no entanto, terminou em impasse.

Em janeiro de 2024, Zelensky assinou um decreto afirmando que diversos territórios russos são historicamente habitados por ucranianos e declarou a necessidade de que as autoridades internacionais possam preservar a identidade nacional desses ucranianos. A principal região mencionada é a região de Cuban, historicamente habitada por cossacos.

Em fevereiro, Zelensky demitiu o general Valery Zaluzhny, então comandante-chefe das forças armadas da Ucrânia. O anúncio da demissão ocorreu após dez dias de um suposto impasse entre o presidente e o general. Zelensky teria pedido a Zaluzhnyi que entregasse o cargo, mas o general se recusou, evidenciando desacordos prévios entre eles, especialmente sobre questões de corrupção nas Forças Armadas ucranianas. O impasse entre Zelensky e Zaluzhnyi também refletia diferenças operacionais e de postura em relação à guerra, com Zelensky enfatizando uma luta até o fim, enquanto o general privilegiava a adoção de estratégias mais pragmáticas, incluindo a concessão de territórios ocupados.

No final de abril de 2024, Celso Amorim participou de conferência sobre segurança em Moscou, onde se encontrou bilateralmente com o chanceler russo, Sergey Lvrov, e com o secretário do Conselho de Segurança Russo, Nikolai Patrushev, para tratar, principalmente, do conflito entre Rússia e Ucrânia. Ainda no mesmo mês, ao ser convidado para uma conferência de mediação de paz na Suíça, que deverá ocorrer em junho de 2024, o Brasil reiterou sua posição de que só participará desse tipo de iniciativa se Moscou estiver presente nas tratativas.

Em maio de 2024, Brasil e China apresentam uma proposta de negociação de paz entre Rússia e Ucrânia, com seis principais pontos. No documento<sup>644</sup>, assinado em Pequim por Celso Amorim e pelo chanceler chinês Wang Yi, os dois países pedem a desescalada do conflito e defendem que as partes se abstenham de utilizar armas de destruição em massa, especialmente armas nucleares, e de atacar instalações nucleares com fins civis. Brasil e China afirmam que o diálogo é a única solução para o conflito na Ucrânia e apoiam a realização de uma conferência internacional de paz com a participação da Rússia e da Ucrânia. Na visão do governo brasileiro, a China é o único país capaz de exercer influência sobre Moscou. A proposta também rechaça a "divisão do mundo em grupos políticos ou econômicos isolados".

Em junho de 2024, enquanto o encontro de chanceler do BRICS começava na Rússia, Putin telefonou para Lula, que defendeu que a Rússia faça parte das negociações para que se possa chegar a um acordo político quanto à guerra na Ucrânia. Na mesma semana, em discurso na cúpula

---

<sup>644</sup> *Common Understandings Between China and Brazil on Political Settlement of the Ukraine Crisis*, de 23 de maio de 2024.

do G7, na Itália, Lula propôs uma conferência internacional para tratar da questão ucraniana, nos moldes de Brasil e China, que fosse reconhecida pela Ucrânia e pela Rússia.

Ainda em junho, durante o Diálogo Shangri-La, em Singapura, maior conferência de segurança da Ásia, Zelensky pediu apoio e comparecimento na cúpula de paz a ser organizada na Suíça, no mesmo mês. Também manifestou sua decepção com a decisão da China de não participar do evento na Suíça e acusou Pequim de incentivar outros países a não prestigiarem a cúpula. Ao ser questionado sobre a proposta de negociações lideradas por Pequim e Brasília, Zelensky respondeu: “Nem a China, nem o Brasil entendem o que a Rússia trouxe ao território ucraniano. Ninguém tem o direito de nos dizer como essa guerra deve acabar”.

No mesmo mês, Vladimir Putin prometeu ordenar cessar-fogo imediato na Ucrânia e iniciar negociações de paz se Kiev e seus aliados ocidentais concordassem com uma série de condições, entre as quais a retirada da Ucrânia de todas as suas tropas dos quatro territórios ocupados pela Rússia (Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia), o fim de todas as sanções impostas a Moscou pelo Ocidente, e a desistência de Kiev de sua candidatura à OTAN. A proposta, feita na véspera da realização da cúpula suíça e imediatamente rechaçada por Kiev, foi a oferta de negociação mais consistente feita por Putin desde o início do conflito.

Nos dias 16 e 17 de junho de 2024, a Suíça realizou cúpula para a paz na Ucrânia. No evento, foi discutida proposta unilateral para ajudar a acabar com o conflito. A Rússia não foi convidada. A proposta de cessar-fogo de Putin feita na véspera foi denunciada como uma tentativa de esvaziar a conferência. A ausência da Rússia foi criticada por vários líderes presentes, como os ministros das Relações Exteriores da Arábia Saudita e da Turquia, além da presidente da anfitriã Suíça, que reconheceu que um processo de paz sem a Rússia é “inconcebível”. A ausência da China, país percebido como o mais influente aliado russo, também foi notada. Segundo a China, 45 países haviam recebido positivamente a proposta de negociação de paz entre Rússia e Ucrânia, apresentada em conjunto com o Brasil, no mês anterior. A cúpula terminou com um comunicado conjunto apoiado pela maioria dos países presentes, incluindo os EUA e os 27 países da UE. O texto identificou a Rússia como agressora e defendeu a integridade territorial da Ucrânia. Nenhum membro do BRICS assinou o comunicado; tampouco o fizeram Bolívia, Colômbia, México e Paraguai. O presidente colombiano Gustavo Petro suspendeu sua visita à conferência. O governo brasileiro foi representado, como observador, pela embaixadora do Brasil na Suíça, Cláudia Fonseca Buzzi; o presidente Lula não compareceu. O presidente ucraniano, que havia pedido a participação do governo brasileiro por considerar o país um “importante articulador nas negociações” devido à proximidade diplomática com a Rússia, criticou publicamente o Brasil e a China, mais uma vez.

Pela primeira vez desde o início do conflito, o presidente Zelensky admitiu, em julho de 2024, a participação da Rússia em cúpula de paz. Zelensky afirmou que deverá apresentar um plano de paz em cúpula a ser realizada em novembro, dando sequência à organizada pela Suíça em junho. Zelensky afirmou, ainda, que desistir dos territórios ucranianos ocupados pela Rússia é “uma questão muito, muito difícil”. Também em julho, os chanceleres de Ucrânia e China reuniram-se, o que sinaliza maior disposição da Ucrânia em garantir à China um papel mais central na busca por uma solução diplomática para o conflito russo-ucraniano. No mês seguinte, o ex-presidente da Federação Russa e atual vice-presidente do Conselho de Segurança nacional, Dmitry Medvedev, disse que não haverá negociações de paz até que a Ucrânia seja derrotada no campo de batalha.

Também agosto, Modi foi à Ucrânia, cerca de um mês após visitar Putin em Moscou. Foi a primeira visita de um primeiro-ministro indiano à Ucrânia desde que os dois países estabeleceram

relações diplomáticas, em 1992. Segundo o governo indiano, a visita objetivou discutir caminhos para a paz.

Em setembro, Putin afirmou que Brasil, China e Índia poderiam mediar a paz. No mesmo mês, Brasil e China organizaram reunião conjunta com outros 15 países<sup>645</sup>, à margem da AGNU, para tratar da proposta conjunta de paz para a Ucrânia. Na ocasião, foi anunciada a criação da plataforma “Grupo de Amigos da Paz”, entre representantes permanentes junto às Nações Unidas dos países aderentes. Não houve endosso pleno à proposta de Brasil e China, uma vez que os países signatários do comunicado conjunto da reunião apenas “tomaram nota dos ‘Entendimentos Comuns de Seis Pontos’ entre a China e o Brasil sobre a resolução política da crise da Ucrânia’ (A/78/972) e outras iniciativas com esse objetivo.” Horas depois do encontro, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, disse que qualquer proposta de paz precisa respeitar a Carta da ONU, numa crítica à proposta sino-brasileira. O presidente Putin, entretanto, afirmou, em outubro, que considera a proposta do Brasil e China para encontrar uma solução pacífica para a guerra na Ucrânia como “uma boa base”, mas lamentou que o governo ucraniano não esteja interessado em negociar. Putin garantiu que os diplomatas de Brasil e China não consultaram previamente a Rússia sobre o projeto, o que comprovaria que os dois países não estariam sendo manipulados por Moscou.

Zelensky, por sua vez, voltou a criticar a iniciativa, afirmando não se tratar de um plano concreto e sugerindo que “esconde alguma coisa”. Em seu discurso na AGNU, Zelensky criticou a proposta de Brasil e China, tendo sugerido que os proponentes de alternativas ao processo de paz defendido pela Ucrânia seriam coniventes com os interesses de Putin. O presidente ucraniano decidiu cancelar reunião que pretendia manter com líderes da América Latina também à margem da AGNU, diante do risco de esvaziamento.

Em outubro, durante uma turnê europeia, na qual apresentou seu “plano da vitória”, Zelensky anunciou que uma nova conferência, nos moldes da realizada na Suíça, deverá ser realizada em novembro. O “plano da vitória” compreende cinco pontos, entre eles um convite incondicional para a adesão ucraniana à OTAN, fornecimento de armas, permissão para a utilização de armas de longo alcance em território russo, promessa de reconstrução pós-conflito e uma nova estratégia de dissuasão não nuclear suficiente para derrotar o poderio militar da Rússia. O “plano” descarta a cessão de territórios ucranianos para a Rússia. Os ministros da Defesa do G7, reunidos pouco após a divulgação do plano, afirmaram apoiar o “caminho irreversível para a plena integração euro-atlântica, incluindo a adesão da Ucrânia à OTAN”.

Em novembro, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva propôs um referendo para definir os rumos da Guerra da Ucrânia. Em seu argumento, seria mais justo deixar o povo da região decidir. A proposta, entretanto, careceu de detalhes. Em 2022, foram realizados referendos nas regiões ocupadas da Ucrânia, que abriram caminho para a anexação russa. A Constituição ucraniana, por sua vez, prevê que “questões relacionadas a alterações no território serão resolvidas exclusivamente com um referendo que envolva todo o país”. Também em novembro de 2024, Brasil, Chile, Colômbia e México emitiram comunicado conjunto conclamando a que se evite uma escalada no conflito russo-ucraniano.

Igualmente no fim daquele mês, Zelensky afirmou uma solução possível para acabar com a “fase quente” da guerra poderia ser oferecer à Ucrânia a adesão à OTAN, em troca de permitir

---

<sup>645</sup> São eles: África do Sul, Argélia, Bolívia, Colômbia, Egito, Etiópia, Indonésia, Cazaquistão, Quênia, México, Tailândia, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Vietnã e Zâmbia. Apesar disso, Etiópia, Tailândia, Emirados Árabes Unidos e Vietnã não apoiaram a declaração final. Três governos europeus participaram como observadores: França, Suíça e Hungria.

que a Rússia mantenha, por ora, os territórios ucranianos que já capturou. O presidente ucraniano ressaltou, entretanto, que a OTAN deve comprometer-se com as fronteiras internacionalmente reconhecidas da Ucrânia. A entrevista foi dada na sequência da designação, por Donald Trump, do general Keith Kellogg como enviado para o conflito. A estratégia que deverá ser perseguida por Trump compreende um cessar-fogo, com o congelamento do conflito. Segundo a imprensa o plano de Trump prevê que, caso a Ucrânia não aceite o cessar-fogo, toda a ajuda militar seria retirada. Por outro lado, se a Rússia recusar, a assistência militar à Ucrânia seria drasticamente aumentada. Dias depois, os chanceleres da OTAN reuniram-se, tendo discutido o aumento à ajuda militar à Ucrânia, mas, segundo o secretário-geral Mark Rutte, sem ter decidido priorizar o processo de acesso da Ucrânia<sup>646</sup>. Em dezembro, Zelensky apresentou uma nova proposta, que previu o congelamento do combate e a manutenção das posições dos dois exércitos no terreno, com a entrada de forças aliadas da Ucrânia em seu território, mesmo sem a adesão ucraniana à OTAN. Também em dezembro, o primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, propôs ao presidente Putin, em uma chamada telefônica, um cessar-fogo de Natal e uma grande troca de prisioneiros. Porta-voz do Kremlin afirmou que "o lado russo apoia totalmente os esforços de Orbán visando encontrar um acordo pacífico e resolver questões humanitárias relacionadas à troca de prisioneiros". O presidente ucraniano, entretanto, criticou Orbán por minar a unidade ocidental. Putin indicou, ainda, que a Eslováquia poderia sediar negociações de paz com a Ucrânia e sinalizou que aceitaria negociar, sob a mediação do presidente eleito dos EUA, Donald Trump, com o Parlamento ucraniano, que considera o único poder legítimo em Kiev, uma vez que o mandato de Zelensky já teria expirado.

As análises coincidem na perspectiva de que a guerra não está perto do fim, vindo a provocar, ainda, muitas perdas humanas e materiais. Em sua avaliação da estratégia de guerra, Jones, McCabe e Palmer destacam que a Ucrânia deve investir no fortalecimento das inovações militares criadas ao longo do conflito, que permitiram resultados positivos, mesmo diante da inferioridade numérica de armas. Já a Rússia deve modernizar o seu arsenal e criar condições para maior adaptabilidade do seu Exército, para que possam aproveitar a vantagem da qual dispõem. Para ambos os países, espera-se um alto investimento militar, considerando a guerra de atrito e a incerteza em relação aos cenários futuros.

Conforme ponderado por Stephen Walt, essa guerra ensina sobre o impacto dos erros de cálculo militar, a imprevisibilidade de duração de um conflito, a capacidade de união dos Estados para responder a agressões que ameacem a estabilidade do sistema e como a política de contenção é capaz de reduzir custos humanos, financeiros e militares. Não menos importante é a pertinência da análise da primeira imagem, uma vez que, as lideranças individuais são capazes de agir diante de forças estruturais e transformá-las.

Outra consequência da guerra, a inflação por restrição na oferta, especialmente de alimentos, já é uma realidade que afeta os países desenvolvidos e em desenvolvimento, considerando a importância na exportação de grãos desses dois países. O fornecimento de energia, que é igualmente elemento básico no índice de preço, foi seriamente afetado nos países europeus, resultando não somente no aumento da inflação (8,6% em 2022 e 5,6% em 2023), mas também no recuo de compromissos ambientais (gás natural e energia nuclear redefinidas como sustentáveis,

---

<sup>646</sup> A Ucrânia apresentou formalmente sua candidatura, em setembro de 2022. Em julho de 2023, começou a reunir-se o Conselho Ucrânia-OTAN, que substitui a Comissão criada em 1997. Em maio de 2024, os ministros da Defesa da OTAN finalizaram acordo que concede à aliança maior controle sobre assistência militar e treinamento para a Ucrânia. Em dezembro de 2024, os chanceleres da OTAN não concordaram em acelerar o processo de adesão da Ucrânia à Aliança.



aumento da produção de energia proveniente de carvão) para fazer frente às crises de abastecimento. Em termos de segurança, o regime de desarmamento nuclear está ainda mais enfraquecido com a suspensão do New START pela Rússia, enquanto a OTAN parece recuperar sua razão de ser e se fortalece como organização com a acessão da Finlândia e da Suécia.

Até o momento, as armas nucleares tanto da Rússia quanto da OTAN têm orientado o alcance do conflito. Ao mesmo tempo que funcionam como elemento de dissuasão para a escalada, prolongam a guerra e dificultam as tentativas de negociação. Segundo Ninna Tannenwald, esse é o maior enfrentamento nuclear desde a Crise dos Mísseis de 1962, sem garantias de uma solução pacífica. Para a autora, a previsão de que Putin não utilizaria armas nucleares baseia-se na presunção de sua racionalidade como ator político e no interesse russo em não se transformar em pária internacional. Entretanto, não somente não há limites claros para o eventual uso nuclear, mas também o tabu em relação a esse instrumento vem sendo rompido na sociedade russa, especialmente na formação de opinião pública com controle estatal, cada vez mais permissiva com relação ao uso desse recurso contra o Ocidente. Em 11 de abril de 2023, a Rússia realizou teste de míssil balístico intercontinental de última geração, capaz de carregar diversas ogivas nucleares. Em 20 de abril, EUA e França fizeram testes separados com mísseis nucleares. Em setembro de 2024, o presidente Vladimir Putin anunciou mudanças na doutrina nuclear russa. Putin afirmou que a Rússia pode responder com armas nucleares a qualquer ataque, ainda que realizado com explosivos convencionais, como o lançamento massivo de *drones*, aeronaves ou mísseis. A nova doutrina, publicada em novembro, logo após a autorização dos EUA para que a Ucrânia use armas estadunidenses de longo alcance em território russo, prevê que qualquer ataque de um ator nuclear, "com a participação ou o apoio de uma potência nuclear", será considerado um ataque conjunto, assim como o ataque de um membro de uma aliança militar será considerado uma agressão de toda a aliança. A Rússia reserva-se o direito de usar armas nucleares para responder a um ataque de armas nucleares que ameace a soberania e a integridade territorial do país.

O risco nuclear vivido atualmente pode ser demonstrado pelo “Relógio do Juízo Final” (*Doomsday Clock*), organizado pela entidade sem fins lucrativos *Bulletin of the Atomic Scientists* (BAS). Nessa escala, avalia-se o perigo de guerra nuclear desde 1947, em que a “meia-noite” representa o marco em que se extingue a humanidade. Atualmente, o ponteiro está mais perto do que nunca do fim do mundo, a 90 segundos para a meia noite. Tannenwald conclui que é impossível assegurar que a dissuasão nuclear funcionará e que todo cuidado é pouco para prevenir que se chegue a um cenário catastrófico. Para isso, líderes ocidentais devem calcular bem o nível de apoio que oferecem à Ucrânia, considerando a defesa dos interesses ucranianos e os limites de ameaça aos russos.

## VII. Belarus

### a) Estado da União com a Rússia

Belarus tornou-se independente em 1991 e, em 1994, realizou as primeiras, e até então únicas, eleições livres. Como figura de peso da administração soviética, Lukashenko elegeu-se presidente e implementou regime um fundamentado no culto à sua imagem e na repressão de dissidências. Em todas as eleições seguintes, questionadas quanto à lisura, elegeu-se com ampla margem de votos. O país, diante desse contexto qualificado como “ditatorial”, jamais pôde ingressar no Conselho da Europa (embora houvesse tentado em 1993) e é o único país europeu a não ter ratificado a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a ainda aplicar a pena de morte. A economia de Belarus caracteriza-se pela presença estatal, visto que a administração pública gere grande parte da produção agrícola e industrial. A Rússia, por fim, representa mais da metade do intercâmbio comercial desse país.

A assinatura do tratado sobre o estabelecimento da “União da Rússia e de Belarus”, por Lukashenko e Boris Yeltsin, ocorreu em dezembro de 1999. No chamado “Estado da União”, foram delimitados como objetivos a formação de uma confederação fundamentada na integração comercial, alfandegária, econômica, cultural, militar, monetária e industrial. Politicamente, a entidade seria dotada de um presidente e um parlamento único, sendo representada por uma mesma bandeira. Enquanto, para Putin, o tratado representa o interesse na consolidação de Belarus sob a zona de influência russa, para Lukashenko, a união consolidaria sua legitimidade ante uma população majoritariamente russófila.

Apesar dos avanços paralelos na integração dos dois países, a efetiva implementação do acordo do “Estado da União” permanece distante da realidade. Ante o peso político, econômico e demográfico russo em níveis desproporcionais, teme-se que a consolidação da confederação leve ao fim da independência do Estado bielorrusso, fagocitado como mais um constituinte *de facto* da Federação Russa.

As perspectivas de consecução desse projeto bilateral, portanto, permanecem distantes. Há dissensos relativos a temas como política fiscal comum e determinação de preços de petróleo e gás natural, já que a Rússia vem implementando reformas fiscais que, no longo prazo, podem impedir Belarus de adquirir essas commodities de Moscou com isenção tributária. Ainda, há grande assimetria na discussão acerca da igualdade de votos na confederação, o que demonstra a falta de interesse russo em renunciar a seu peso geopolítico, econômico e demográfico em nome da igualdade jurídica em relação a Belarus. Dois motivos, nesse sentido, apontam para perspectivas pouco razoáveis de conclusão do “Estado da União”. Primeiro, o enfrentamento à pandemia de COVID-19, ao fortalecer a ação estatal, suspendeu discussões integracionistas entre os dois países. Segundo, o cenário de eleições presidenciais, em 2020, em Belarus atraiu atenção à política doméstica do país, em que dissensos a respeito de uma integração com a Rússia – apesar da proximidade geográfica, institucional, cultural, política e econômica – suscitam dúvidas a respeito de uma maior aproximação. Em 2022, em encontro entre Putin e Lukashenko, os líderes reforçaram o comprometimento, ao menos retórico, com o “Estado da União”, prometendo avanços no processo de integração para os próximos anos.

## b) O cenário pós-eleições de 2020

As eleições de agosto de 2020 se inserem em um contexto de crise socioeconômica. Por um lado, as mudanças geracionais polarizaram a opinião da sociedade, o que favoreceu o surgimento de conflitos. Por outro, questionava-se a falta de reformas econômicas que promovam o crescimento de uma economia altamente dependente da Rússia. De maneira geral, a situação política interna é amplamente determinada pelo contexto internacional, de modo que, se o relacionamento do país com a Europa Ocidental permanece em um impasse, o Estado russo torna-se a única fonte de sustentação do regime, e pouca influência tem a União Europeia (UE) na crise que assola Minsk.

O reconhecimento dos resultados das eleições por Moscou demonstra a importância desse país para a estabilidade do governo Lukashenko. O acesso a capital estrangeiro representa ponto fulcral da política externa bielorrussa, de maneira que o encontro entre Putin e Lukashenko, em setembro, foi acompanhado por garantias russas de incrementar o nível de crédito destinado ao refinanciamento das dívidas energéticas contraídas junto a Moscou.

A expressiva influência econômica da qual o governo russo dispõe sobre sua contrapartida bielorrussa é determinante para compreender o peso político desempenhado por Moscou. Minsk depende do acesso ao mercado comum da União Econômica Eurasiática (UEE), bem como do fornecimento de petróleo e gás natural russos. A Rússia, ainda, é a única fonte de capitais disponíveis para novos empréstimos.

Em oposição, a UE reagiu ao que foi considerada uma falsificação eleitoral em grande escala e à escalada de violência empregada para suprimir dissidências (mais de 30 mil indivíduos detidos). Embora o não reconhecimento do processo eleitoral bielorrusso pelo bloco europeu seja recorrente, observa-se o emprego crescente de sanções, medida inédita no trato ao vizinho da Europa Oriental. Diferentes rodadas de sanções já foram empregadas, cada qual ampliando o impacto sobre Belarus; inicialmente focadas em funcionários públicos, empresas vinculadas ao governo têm sido, também, alvo de ações.

Esse conjunto de medidas, no entanto, acompanha-se de menor capacidade de influenciar diretamente a conjuntura política de Belarus. Naquele momento, as principais empresas bielorrussas não foram alvo de sanções, ao passo que o setor de distribuição de petróleo, importante fonte de receitas fiscais, não foi incluído no rol de medidas.

As sanções com maior impacto sobre a economia bielorrussa foram aquelas empregadas pelos Estados Unidos (EUA). Empresas de setores tais como o petroquímico e de maquinário são impedidas de cooperar com sociedades bielorrussas, o que representa medida de potencial limitação do comércio com esse país. O governo russo, por sua vez, utiliza em sua retórica as medidas estadunidenses como forma de barganhar maior cooperação bilateral.

Do ponto de vista da UE, a resolução das tensões com Belarus depende, em certa medida, da superação das contradições internas que ocorrem nesse país. O episódio de 2021 da aterrissagem forçada de um voo comercial europeu, sob alegada ameaça de bomba a bordo, porém com vistas a deter dissidentes políticos, demonstra que o impasse deve perdurar no curto prazo. Essa medida representa o primeiro impacto dos efeitos da crise bielorrussa sobre Bruxelas, que, como resposta, banuiu a utilização do espaço aéreo europeu por aviões de Belarus e a utilização do espaço aéreo de Belarus por aviões europeus, efetivamente acabando com qualquer ligação aérea entre Minsk e o

bloco. Ante as propostas europeias de excluir o país do sistema de pagamentos SWIFT<sup>647</sup>, o governo Lukashenko tem buscado suporte econômico junto à Rússia e à China.

Quanto à Rússia, espera-se que as medidas ocidentais afetem negativamente a atividade econômica bielorrussa. Dada a fragilidade fiscal do país, o que se tem notado é que Moscou está sendo chamada a socorrer o governo vizinho, o que parece representar deterioração da soberania bielorrussa. Deve-se observar, por fim, até que ponto as autoridades russas dispor-se-ão a sustentar esse relacionamento.

Em fevereiro de 2022, referendo popular aprovou uma série de alterações constitucionais propostas por Lukashenko. A reforma abole a renúncia belarussa a hospedar armas nucleares em seu território e abre caminho para a perpetuação do presidente no poder, ao possibilitar que, sob as novas regras, obtenha dois mandatos adicionais, assim como inclui na Constituição a existência de uma Assembleia Popular Pan-Belarussa, instituição que foi criada em 1996 e que é dominada por correligionários de Lukashenko.

Belarus estaria entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

#### c) As tensões na fronteira Belarus-UE

O governo Lukashenko tem sido acusado de promover táticas de “guerra híbrida” contra a UE com o fito de desestabilizar internamente o bloco. Observou-se, em fins de 2021, número expressivo de migrantes, em sua maioria, provenientes do Oriente Médio, que buscam atravessar as fronteiras europeias através da Polônia. Belarus estaria transportando esse contingente e direcionando-os à UE, justamente, contra um país cujo governo já mantém relações tensas com Bruxelas no tocante a temas migratórios. Polônia, Letônia e Lituânia, ainda, abrigam as principais dissidências contrárias ao governo Lukashenko. Como resposta, o Iraque encerrou todos os voos diretos a Belarus. Outros países na rota de potenciais migrantes médio-orientais, como a Turquia, também passaram a adotar restrições de embarque a certos grupos direcionados a Minsk. Em dezembro de 2021, foi aplicada nova rodada de sanções europeias contra indivíduos responsáveis pela crise, bem como contra a companhia aérea nacional Belavia. O governo Putin, também, é acusado de participar dessa tática, que serviria tanto para fragilizar a unidade europeia quanto para consolidar sua influência sobre Belarus. À época, o secretário de Estado Anthony Blinken, finalmente, associou esse emprego do fenômeno migratório como meio de agressão a uma estratégia de desviar atenção para as movimentações militares pouco usuais que o exército russo vem empregando na fronteira com a Ucrânia. Em 2023, mesmo após um ano do início do conflito russo-ucraniano, o fenômeno migratório na fronteira permaneceu, embora em quantidades menos expressivas que as de 2021. Em julho, a Polônia anunciou a mobilização de tropas na fronteira, tendo acusado Belarus de violar seu espaço aéreo.

#### d) O envolvimento de Belarus na Guerra da Ucrânia

Belarus, embora não participe diretamente do conflito russo-ucraniano, é um dos países com maior relevância estratégica, à exceção dos próprios beligerantes. Ainda em 2021, o país foi

---

<sup>647</sup> SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras. Em 2022, alguns bancos belarussos foram excluídos do SWIFT.

palco de expressiva movimentação de tropas russas, que passaram a instalar-se próximo à fronteira ucraniana, chamando a atenção das agências de inteligência e de líderes ocidentais. A movimentação dizia respeito, segundo autoridades russas e bielorrussas, a exercícios militares conjuntos, que, de fato, fazem parte da rotina de cooperação militar entre os dois países. No entanto, após o término dos supostos exercícios, as tropas russas não retornaram, o que sugeriria uma possível agressão do vizinho ao sul. Vale ressaltar que a fronteira com Belarus se localiza a meros cem quilômetros da capital ucraniana.

Posteriormente, em fevereiro de 2022, as tropas russas em Belarus mostraram-se essenciais para a ofensiva russa pelo norte da Ucrânia, que se dirigia à cidade de Kiev, tarefa na qual não obteve êxito. Lukashenko, à época, afirmou publicamente que tropas de Belarus poderiam integrar a “operação militar” que a Rússia estava conduzindo na Ucrânia, embora qualquer participação tenha sido negada posteriormente. A Ucrânia chegou a denunciar a suposta entrada de tropas bielorrussas em seu território. Ainda em fevereiro, o território bielorrusso também foi utilizado para o lançamento de mísseis contra alvos na Ucrânia, especialmente na campanha contra Kiev. Aos russos, com o objetivo de facilitar a invasão, Belarus disponibilizou acesso a grande parte de suas instalações militares.

Em 27 de fevereiro de 2022, três dias após o início da agressão russa, Lukashenko promoveu um referendo constitucional, em pleito pouco transparente que aprovou mudanças na Constituição de Belarus no sentido de revogar a neutralidade e o *status* não nuclear do país. O líder então afirmou que solicitaria à Rússia a instalação de armas nucleares em seu território se a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) fizesse o mesmo na Polônia ou na Lituânia. Em 25 de março de 2023, Belarus e a Rússia chegaram a um acordo para a instalação de armas nucleares táticas em território belarusso. O presidente Vladimir Putin justificou o movimento afirmando que os EUA fazem o mesmo em seus aliados europeus e que a instalação em Belarus não violaria qualquer regra do regime de não proliferação nuclear. A Ucrânia, por sua vez, pediu que o tema seja pautado no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Após a acessão da Finlândia à OTAN, no início de abril de 2023, o governo russo afirmou que aeronaves bielorrussas foram atualizadas para serem capazes de realizar ataques nucleares. No mês seguinte, a Rússia começou a transferir armas nucleares táticas para serem instaladas em Belarus, o que foi confirmado em junho. O presidente russo insiste, porém, que não pretende transferir a tecnologia nuclear nem o controle dos equipamentos para seu vizinho. O presidente Biden classificou a transferência de armas nucleares táticas como “absolutamente irresponsável”. Em junho de 2024, Rússia e Belarus iniciaram a segunda fase de exercícios conjuntos de armas nucleares táticas. Segundo o governo russo, os exercícios são uma resposta ao apoio ocidental a Kiev.

No contexto da insurreição do Grupo Wagner, em meados de 2023, Lukashenko mediou acordo, que teria culminado com uma espécie de exílio forçado de Yevgeny Prigozhin e outros quadros do grupo em Belarus.

Belarus, no cenário internacional, foi tratado, em muitos âmbitos, como cúmplice da agressão russa, sendo igualmente alvo de sanções ocidentais (dissociadas daquelas aplicadas no contexto do não reconhecimento dos resultados eleitorais de 2020) e palco de uma retirada de companhias estrangeiras que atuavam no país. Multilateralmente, o apoio de Belarus à Rússia mostra-se sólido, tendo o país votado de maneira similar em todas as instâncias internacionais, posição adotada por um grupo seleto de nações. A oposição, por sua vez, majoritariamente no exílio, manifestou-se contra a guerra, tendo sido registrados diversos atos de sabotagem no interior do território bielorrusso, além de ser relevante a formação de batalhão de cidadãos bielorrussos independentes para lutar ao lado de ucranianos.

## **VIII. Moldávia e Transnístria**

### **a) Eleições de 2021**

Na Moldávia, a recente vitória da centro-direita pró-União Europeia (UE) encerra o longo período de governos alinhados à Rússia, a qual deve perder influência política sobre o país. As eleições antecipadas, de julho de 2021, ocorreram em um contexto de crise parlamentar, que não havia logrado formar maioria em duas tentativas anteriores. O Partido da Ação e da Solidariedade euAS), de centro-direita e alinhado à UE, fundado pela presidente Maia Sandu e liderado por Igor Grosu, com forte discurso anticorrupção, obteve 63 assentos, garantindo maioria de 52%; o Bloco Eleitoral dos Comunistas e Socialistas (BECS), de Igor Godon, recebeu 27% dos votos. Grosu, portanto, assume como presidente do Parlamento, ao passo que Natalia Gavrilița foi designada como primeira-ministra.

A obtenção de maioria absoluta pelo PAS representa mudança na composição parlamentar da Moldávia, na medida em que, desde 1994, os partidos comunistas e socialistas dominavam o Legislativo do país. Essa alteração, considerando a relação pendular moldávica entre Rússia e Europa, tende a enfraquecer a influência de Moscou sobre o país; Sandu já arregimentava forças pró-UE mediante discurso anticorrupção em busca de apoio na população expatriada. A vitória do PAS, portanto, representou ponto de inflexão político na Moldávia, que poderá, no futuro, ser objeto de disputas por influência entre Rússia e UE, de maneira similar ao ocorrido na Ucrânia.

Em 2022, o principal líder oposicionista, Igor Dodon, foi colocado em prisão domiciliar, dadas as diversas investigações em curso, envolvendo fraude, lavagem de dinheiro e traição.

### **b) Crise de abastecimento de gás natural com a Rússia**

A instabilidade das relações russo-moldávicas manifestou-se, em fins de 2021, no setor energético. Em outubro de 2021, o governo Gavrilița decretou estado de emergência em decorrência dos altos preços cobrados pela empresa russa Gazprom para o gás natural, cujo volume disponibilizado mantinha-se aquém das necessidades do país; restrições às exportações moldavas também foram observadas. A chegada de Sandu, em 2020, à presidência, teria contribuído para a reação da empresa russa, na medida em que a chefe de Estado busca incorporar o território dissidente da Transnístria à Moldávia. Até então, essa estratégia russa tem levado Chisinau a diversificar suas fontes de distribuição de gás natural, principalmente, mediante aproximações junto à Ucrânia e à Romênia, o que se traduz no estreitamento de relações com países pró-UE e com a própria UE, que forneceu, em novembro do mesmo ano, recursos no montante de 60 milhões de euros para mitigação dos efeitos da crise.

### **c) Eleições presidenciais de 2024**

No contexto das eleições presidenciais de 2024, que são acompanhadas de referendo sobre eventual adesão da Moldávia à UE, houve acusações, inclusive por parte da presidente Sandu, de que a Rússia estava buscando interferir nos resultados. A interferência teria ocorrido não apenas via uma campanha de desinformação, mas também por meio de pagamentos a eleitores realizado por um oligarca moldavo pró-Kremlin.

O referendo sobre a adesão da Moldávia terminou com uma vitória apertada (diferença de 11,5 mil votos) da inclusão da adesão à UE como um objetivo constitucional. O primeiro turno da

eleição presidencial encerrou-se com a vitória de Sandu, com 42%, contra 26% de Alexandr Stoianoglo, ex-procurador-geral do país, que se candidatou pelo Partido Socialista, pró-Rússia.

Em novembro, Sandu foi reeleita com 55,35% dos votos. A Rússia questionou o processo, tendo afirmado que as eleições foram injustas e afirmaram não reconhecer a vitória de Sandu.

#### d) Transnístria

A Transnístria, oficialmente denominada República Moldávia Peridniestrina (RMP), apresenta todos os atributos de um Estado e, no entanto, não goza de reconhecimento por nenhum país-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), nem mesmo a Rússia. Formalmente, a região é categorizada como território autônomo da Moldávia. Trata-se de uma faixa de terra com menos de 500 mil habitantes e 4.163 km<sup>2</sup>, que equivale a 12% da superfície da Moldávia, 36% de sua capacidade de produção fabril e 87% de sua produção de eletricidade. Além disso, as grandes *chernozems* (terras negras) da Ucrânia e da Moldávia, marca registrada do celeiro da Europa, também se encontram na Transnístria. Essa hinterlândia bessárabe é servida por ferrovias de Tiraspol, capital da Transnístria, conectadas ao porto intermodal de Odessa.

Este Estado *de facto* é também uma “zona cinzenta” devido à presença de grandes estoques de armamentos diversos remanescentes do período soviético, à margem dos regimes multilaterais de controle. Essa situação tornou este território um centro para o tráfico global de armas desde o fim da Guerra Fria. Na ausência de informações precisas sobre a quantidade e as condições de armazenamento nesses depósitos, a Europa encontra-se exposta a um risco do qual desconhece a dimensão exata; estima-se, porém, que esses armazéns conteriam o dobro do poder explosivo de Hiroshima. Além disso, a presença do 14º regimento russo na Transnístria preocupa tanto as autoridades europeias quanto a Moldávia, cujas forças, obviamente, não conseguiram conter uma invasão.



Fonte: Diário de Notícias, Portugal

O enclave territorial, situado na fronteira com a Ucrânia, separou-se da Moldávia após breve conflito nos anos 1990 e constitui um dos mais longevos “conflitos congelados” do continente europeu. Esse contexto, de Estado materialmente constituído, porém sem igualdade formal junto a outros países, perdura há mais de trinta anos. Determinada a evitar uma

desagregação da Transnístria do restante do território, a Moldávia decide, em março de 1992, enviar forças policiais para o enclave, atravessando o rio Dniestr. As forças separatistas locais, hostis à dissolução da União Soviética (URSS), ao temer a possibilidade de movimento de união da Moldávia com a Romênia, rechaçam essa investida, o que leva a um conflito com mais de mil vítimas. Os rebeldes beneficiaram-se do apoio das forças armadas russas, destacadas na região desde os tempos soviéticos. Em julho do mesmo ano, assina-se acordo de cessar-fogo, que prevê a retirada das tropas russas em três anos, bem como o reconhecimento de um estatuto de autonomia para o território transnístrio. Desde então, no entanto, nenhum desses dois dispositivos foi plenamente atingido. A Transnístria, efetivamente, desfruta de ostensivo apoio russo, o que inclui a proteção e a presença militar e a gratuidade de uma série de bens, como energia, transportes e gás para aquecimento interno. Os custos dessa operação são imputados pelo governo russo às dívidas do Estado moldávio. Os processos de aposentadoria também são subvencionados por Moscou.

A economia da Transnístria, que goza de significativa capacidade instalada para a indústria pesada, é conhecida pelas atividades de contrabando e de tráfico de armas, especialmente, rumo à UE. Produtos do setor metalúrgico e de têxteis, ao usar a etiqueta “made in Moldova”, costumam ingressar no bloco de maneira irregular. Os baixos custos de produção garantem, inclusive, a competitividade das exportações locais sobre a concorrência chinesa.

A nostalgia soviética, visível na paisagem da Transnístria por meio de símbolos como bandeiras e estátuas, sobrepõe-se ao efetivo monopólio de alguns conglomerados sobre a economia local. O grupo Sheriff, fundado por dois ex-oficiais soviéticos, Viktor Gushan e Ilya Kazmaly, aproveitando-se do processo de privatizações do pós-Guerra Fria, logra controlar redes de supermercado, de distribuição de bebidas alcóolicas, cigarros, combustíveis, energia, entre outros. O conglomerado, inclusive, controla o clube de futebol local. Esse poder monopolístico traduz-se, no âmbito político, no patrocínio do partido Renovação, cujo candidato das últimas eleições de dezembro de 2021, Vadim Krasnoselsky, é reeleito com 87% de votos favoráveis em processo marcado pela ausência de qualquer oposição efetiva. A política de Maia Sandu de incorporar o enclave territorial situado na fronteira ucraniana-moldávia é rechaçada por Gushan, que reitera sua lealdade a Moscou, a qual tende a manter sua influência no médio prazo. As negociações mais recentes, no formato 5+2, envolvendo a UE, Rússia, Estados Unidos (EUA), Ucrânia e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), têm-se concentrado em temas como direitos humanos, liberdade de circulação, ao passo que eventual retorno da Transnístria à Moldávia não tem sido discutido.

Em fevereiro de 2024, parlamentares da região aprovaram uma resolução com pedido de “proteção” a Moscou, sob a alegação de que o governo moldavo estaria tentando sufocar a economia da Transnístria. O fato gerou preocupação sobre a possibilidade de a Rússia anexar a região e abrir uma nova frente de guerra contra a Ucrânia.

#### e) Os efeitos da guerra na Ucrânia sobre a Moldávia

A Guerra na Ucrânia possui efeitos diretos na Moldávia. O país, que antigamente era parte da URSS, é indicado pelo Kremlin como integrante de uma suposta “Rússia histórica”, juntamente a Ucrânia, Belarus e a própria Rússia, países destinados a permanecerem unidos. A Moldávia, portanto, teme a utilização do território da Transnístria para ataques à Ucrânia, ou mesmo a outras porções de seu próprio território. Essas hipóteses, no entanto, tornaram-se menos prováveis com a liberação de Kherson pelas forças ucranianas, afastando os russos de Odessa, da Transnístria e do



restante do território da Moldávia. No final de 2022, todavia, a Rússia voltou a avançar rumo a Odessa, cidade vizinha de Moldávia, onde vive uma grande minoria russa. Eventual captura de Odessa acarretaria o risco de contágio do conflito para a Transnístria, abrindo caminho para o *Novorossia*, projeto irredentista do Kremlin para reconstituir o Império Russo, do leste e o sul da Ucrânia até a Transnístria moldava.

No cenário multilateral, a Moldávia adotou postura fortemente crítica à invasão da Ucrânia pela Rússia, tendo, em novembro de 2022, convocado o embaixador russo em Chisinau para consultas, após quedas constantes de energia no país causadas pelos ataques russos à infraestrutura ucraniana. Por fim, ainda, embora tenha uma população diminuta, a Moldávia, dada sua localização, recebeu número desproporcional de refugiados ucranianos, equivalentes a um quarto de sua população residente.

Em fevereiro de 2023, a presidente da Moldávia, Maia Sandu, disse que a Rússia planejava, com apoio de militares nacionais pró-russos, atacar prédios do governo, fazer reféns, derrubar o governo e colocar a nação “à disposição da Rússia” para impedi-la de ingressar na UE. Dando eco às alegações de Maia Sandu, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky disse que havia interceptado planos russos para a destruição da Moldávia, que confirmou as alegações. Além disso, tropas russas teriam disparado mísseis contra alvos ucranianos que passaram pelo país, violando a soberania territorial da Moldávia. Causando ainda mais receio, Putin revogou um decreto de 2012 que garantia a autoridade de Moldávia para qualquer solução sobre a Transnístria. Em resposta, a porta-voz do Ministério das Relações Exteriores da Rússia, Maria Zakharova, disse que as alegações de Sandu eram infundadas, negando qualquer tipo de plano para derrubar o governo do país. Ato contínuo, o Ministério da Defesa russo acusou a Ucrânia de planejar uma invasão à Transnístria, o que foi negado pelo governo da Moldávia.

Em junho de 2023, partido pró-russo foi banido pela Corte Constitucional moldava. No mês seguinte, dezenas de diplomatas russos foram expulsos do país pelo governo moldavo.

Em dezembro, o Conselho Europeu acordou iniciar as negociações de acesso da Moldávia à UE. O *status* de candidato havia sido concedido em junho de 2022, no mesmo dia que o mesmo *status* foi concedido à Ucrânia.

Em março de 2024, a Moldávia assinou com a França um acordo de cooperação em matéria de defesa, com o objetivo de fortalecer a capacidade do Estado moldávio diante dos esforços crescentes de desestabilização perpetrados pela Rússia. Em dezembro, a Moldávia declarou estado de emergência na área energética, sob o temor de que a Rússia interromperia o fluxo de gás com o objetivo de pressionar o país a afastar-se da União Europeia.

## **IX. Armênia, Azerbaijão e Nagorno-Karabakh**

### **a) Situação nacional da Armênia**

A República da Armênia é um país que se situa no Cáucaso, com uma população de aproximadamente três milhões de habitantes, dos quais 98% são de etnia armênia, e cuja religião oficial é a Igreja Apostólica Armênia. A atual República da Armênia surge após sua independência da URSS, em 1991. No entanto, o país possui uma longa história. A região do Cáucaso apresenta alguns dos assentamentos humanos mais antigos do mundo, com uma vasta riqueza arqueológica. Durante os séculos XVI ao XIX, o país esteve dividido entre os Impérios Otomano e Persa, sendo esta última parte anexada pelo Império Russo em 1828. A Armênia manteve-se como um território multinacional até o início do século XX, quando a I Guerra Mundial colocou os dois Impérios em conflito. Como se encontrava no centro das disputas no Cáucaso, o país passou por uma onda de violência, invasões e levantes internos, declarando sua independência em 1918, com a queda dos impérios que o controlavam. No entanto, em 1920, o território da então primeira República da Armênia é anexado, como uma república socialista soviética, pela URSS, cuja justificativa teria sido as constantes invasões dos revolucionários nacionalistas turcos. Em 1990, a Armênia declarou sua independência, tornando-se uma democracia liberal em 1991, com o fim da potência soviética.

Apesar de ser uma democracia reconhecida, a história da nação está em disputa até hoje, especialmente no que diz respeito ao “Genocídio Armênio”. Este episódio trata do extermínio sistemático da população armênia pelo Império Otomano a partir de abril de 1915, quando centenas de intelectuais armênios foram presos e posteriormente executados. A partir desse momento, seguiu-se uma série de deportações, prisões e massacres, além de marchas forçadas, quando milhares de armênios foram forçados a caminhar até o deserto da Síria. A justificativa dada pelo Império era uma suposta aliança entre os armênios e o Império Russo, uma vez que os exércitos russos continham um contingente de voluntários armênios. Os armênios também eram culturalmente independentes, de maioria cristã, o que atraiu a desconfiança da população otomana. De fato, o povo armênio foi usado como bode expiatório para as derrotas otomanas na guerra. Estima-se que 1,5 milhão de pessoas morreram em decorrência do genocídio, porém o governo turco nega as acusações até hoje. Entre as consequências desse episódio de violência, tem-se a “Diáspora Armênia”, a fuga de milhões de armênios, instalando-se em outros países. Atualmente, estima-se que a população armênia consista em onze milhões de pessoas, dos quais somente três milhões vivem no país. Cerca de sete milhões de armênios vivem em comunidades em diversos países, como Rússia, Irã, EUA (que contém a maior população armênia fora do país) e Brasil.

A Armênia é atualmente uma democracia parlamentar, com um sistema legislativo unicameral. Em 2018, o país passou pela Revolução Armênia (ou Revolução de Veludo), um movimento popular, cujo estopim foi a tentativa de reeleição para um terceiro mandato do então primeiro-ministro Serj Sargsyan, que se mobilizou contra os indícios de corrupção do governo e com o alinhamento muito próximo à Rússia. A revolução levou à eleição de Nikol Pashinyan, líder do movimento, que se mantém no poder até hoje, e a uma reforma constitucional que diminuiu a capacidade de atuação do presidente em favor de um fortalecimento da figura do primeiro-ministro. O atual presidente do país, Vahagn Khachaturyan, foi eleito em 2022, após a renúncia de Armen Sarkissian, seu antecessor.

Durante o período soviético, a economia da Armênia era majoritariamente industrial, com a produção de químicos, produtos eletrônicos, maquinário, etc, além da extração de minerais, como o cobre. No entanto, com a dissolução do bloco, o país entrou de forma abrupta na economia de

mercado e viu seu setor industrial perder espaço para a agricultura, que passou a corresponder pela maior parte do produto do país. Durante os anos 2000, o país voltou a recuperar-se, e o crescimento econômico manteve-se até 2020<sup>648</sup>, quando as consequências da pandemia de COVID-19 e do conflito com o Azerbaijão mergulharam o país em uma recessão. No entanto, o PIB do país voltou a crescer, a uma taxa média de 10,5% em 2022 e 2023, e um crescimento estimado pelo FMI de 6% para 2024. O PIB da Armênia para 2024 está estimado em cerca de US\$ 25 bilhões. Contudo, o país ainda apresenta dificuldades econômicas, com uma taxa de desemprego de 13%, que afeta sobretudo os mais jovens. Segundo dados de 2022, cerca de um quarto da população está abaixo da linha da pobreza.

#### b) Política externa da Armênia

A política externa da Armênia é fortemente influenciada pela sua relação com seus vizinhos imediatos. O país sofre bloqueios comerciais, não possui relações diplomáticas e tem as fronteiras fechadas com dois dos países que o cercam, o Azerbaijão e a Turquia<sup>649</sup>. Com o primeiro, o conflito deriva da questão de Nagorno-Karabakh. Com o segundo, a animosidade tem caráter histórico, derivado do Genocídio Armênio, cujo reconhecimento, uma importante causa de Ierevan, é negado pela Turquia. Os maiores obstáculos à normalização das relações bilaterais são a exigência turca de que a Armênia evacue totalmente o Nagorno-Karabakh, o que aconteceu em 2023, e a questão do genocídio do povo armênio pelos otomanos. Contudo, está em andamento um processo de normalização das relações da Armênia com ambos os países, com a mediação russa no caso da Turquia, a qual aceitou estabelecer voos diretos com a Armênia.

De fato, a política externa armênia é intrinsecamente ligada a Moscou. Logo após a dissolução da URSS, a Armênia foi um dos países que aderiram à CEI e, em 2015, o país do Cáucaso se tornou um membro pleno da União Econômica Euroasiática (UEE), bloco econômico liderado pela Rússia, fortalecendo seus laços. Atualmente, seu maior parceiro comercial<sup>650</sup> é a Rússia, que, em 2022, foi o destino de cerca de 40% de suas exportações e de quem importa a maior parte de sua demanda de petróleo e derivados. Seu principal produto de exportação é o cobre.

No âmbito militar, a Armênia tem garantido a defesa de seu território contra os avanços de seus vizinhos, sobretudo o Azerbaijão, historicamente com o apoio de Moscou. A Rússia mantém uma base militar na cidade de Gyumri e lidera a OTSC, aliança militar entre alguns países ex-soviéticos, como a Armênia. Contudo, com a chegada de Pashinyan ao poder, Ierevan tem se distanciado da potência euroasiática, sobretudo após a invasão da Ucrânia em 2022 e pela inação russa na defesa do território e dos interesses armênios frente aos ataques azerbaijanos.

Em janeiro de 2023, a Armênia anunciou que se recusava a sediar exercícios militares da OTSC, em meio à insatisfação com Moscou pelo bloqueio azeri de uma rota vital de abastecimento para o enclave de Nagorno-Karabakh. O país reprovou a OTSC por esta “negar-se a condenar as ações do Azerbaijão” e a Rússia por não cumprir com o seu papel de “garantir a segurança” da Armênia. “A Armênia esperava ações específicas por parte de seus aliados russos e outros afiliados

---

<sup>648</sup> Segundo dados do Banco Mundial, a queda do PIB em 2020, de 7,2%, só foi superada, no século, pela queda de 14,1% em 2009.

<sup>649</sup> Em 1993, a Turquia fechou sua fronteira com a Armênia, em gesto de solidariedade ao Azerbaijão.

<sup>650</sup> As trocas com o Brasil, por sua vez, são pouco significativas. Em 2024, dados de janeiro a setembro mostram uma movimentação de US\$ 15,5 milhões, com superávit de US\$ 13,7 milhões para o Brasil. Entre os principais produtos exportados do Brasil estão o tabaco e a carne suína, ao passo que as importações abrangem produtos de siderurgia e roupas para o frio.

no âmbito da segurança. Mas disseram à Ierevan que as fronteiras da Armênia e Azerbaijão não foram delimitadas”, disse Pashinyan. A Armênia acusou as forças de paz russas em Nagorno-Karabakh de não agir, enquanto os azerbaijanos bloqueavam já há várias semanas o corredor de Lachin, uma rota de abastecimento vital para o disputado enclave. Ierevan também criticou Moscou por não cumprir com o seu papel de mediador durante os violentos confrontos na fronteira entre o país e o Azerbaijão em setembro de 2022, quando Ierevan pediu ajuda à OTSC. Questionado sobre as críticas de Pashinyan, o Kremlin tentou apaziguar a situação e afirmou que a “Armênia é uma aliada muito próxima” com quem a Rússia “continuará o diálogo, mesmo em questões delicadas”. Em setembro de 2023, no que pode ser considerado uma reviravolta derivada da insatisfação armênia com o baixo engajamento e apoio da Rússia nos últimos dois anos, a Armênia realizou, em seu território, um exercício militar com os *Estados Unidos*, intitulado *Eagle Partner 2023*. Em fevereiro de 2024, a Armênia suspendeu a sua membresia na OTSC, confirmando o afastamento de Ierevan em relação a Moscou após a guerra-relâmpago de 2023 em Nagorno-Karabakh, na qual a Armênia se sentiu abandonada por sua aliada histórica e um dos países-garantes da estabilidade regional, a Rússia.

O afastamento da influência russa vem acompanhado de uma aproximação com a União Europeia. Em 2024, o primeiro-ministro declarou sua intenção em efetivar uma candidatura para integrar a UE, e o Parlamento Europeu aprovou uma resolução afirmando que o país do Cáucaso atende aos critérios para se candidatar a membro do bloco. Igualmente, em abril de 2024, durante reunião de alto nível no formato Armênia-EUA-UE, a UE, com apoio dos EUA, lançou um plano econômico para o desenvolvimento da Armênia (*Resilience and Growth Plan for Armenia for 2024-2027*), de € 270 milhões, para fomentar o desenvolvimento econômico e social daquele país, focando especialmente em pequenas e médias empresas locais e em setores como eletrificação e energia renovável. O plano seria parte de “uma nova e ambiciosa agenda de parceria”, corroborando esforços destinados a tirar a Armênia da órbita da Rússia – grande parte da infraestrutura energética da Armênia é atualmente dependente da Rússia. Os EUA, por sua vez, anunciaram um pacote de US\$ 65 milhões. A Rússia acusa o Ocidente de manipulação e apontou a possibilidade de surgirem novas tensões na região do Cáucaso devido à ação ocidental. O Azerbaijão também criticou a aproximação, afirmando que é uma tentativa de transformar a Armênia em um “posto avançado” armado no sul do Cáucaso.

Também em 2024, a Armênia aderiu oficialmente ao TPI. A Armênia é membro da OSCE desde 1992.

Outro importante aliado do país é o Irã. Uma vez que a Armênia é um país sem acesso ao mar, seu vizinho ao sul, o Irã, assim como a Geórgia ao norte, é essencial para garantir o acesso ao mar e aos mercados externos. Da mesma forma, o Irã é uma opção para os armênios para o fornecimento de energia em um eventual afastamento da Rússia. A relação entre ambos os países é amistosa, com declarações que expressam a vontade de estreitar laços econômicos. Da mesma forma que a Armênia, o Irã mantém disputas regionais com a Turquia e o Azerbaijão, o que faz de ambos os países aliados naturais. Há significativas conexões de turismo e de energia entre ambos.

### c) Situação nacional do Azerbaijão

A República do Azerbaijão situa-se no Cáucaso, ladeado pelo mar Cáspio ao leste e com fronteiras terrestres com Rússia, Irã, Geórgia e Armênia. Sua população é estimada em 10,5 milhões de pessoas, cuja maior parte é de etnia azeri (cerca de 90%), mas que também conta com uma pequena porcentagem de russos, turcos e iranianos, dentre outras etnias. A religião mais

praticada é o islã da vertente xiita, porém o país não possui religião oficial e se define como Estado laico. A língua oficial é o azeri.

Alguns dos principais traços que caracterizam o país hoje vêm do século XIX, quando, após um conflito entre os impérios russo e persa (Qajar), o atual território do Azerbaijão foi dividido entre ambos. Essa divisão manteve-se até o fim da Primeira Guerra Mundial, quando o Azerbaijão se declarou independente após a queda do Império Russo. Contudo, em 1920, o país é anexado pela União Soviética. O Azerbaijão tornou-se uma importante fonte de petróleo para o bloco soviético durante toda a sua existência. Em 1991, com a queda da União, o Azerbaijão declarou-se independente. Os anos seguintes foram marcados pelos conflitos de Nagorno-Karabakh e por uma série de convulsões políticas. O primeiro presidente democraticamente eleito, Abulfaz Elchibey, foi deposto em 1993 por um golpe de Estado, que consagrou a ascensão de Heydar Aliyev, um ex-líder do partido comunista soviético no Azerbaijão. Aliyev, por sua vez, superou outras tentativas de golpes de Estados e manteve-se no poder até sua morte, em 2003, quando seu filho, Ilham Aliyev, assumiu a presidência. Ilham Aliyev foi reeleito para seu quinto mandato em fevereiro de 2024 e mantém-se no cargo até hoje.

O Azerbaijão atual pode ser considerado um Estado semipresidencialista: o presidente é o chefe de Estado e tem amplos poderes, ao passo que o primeiro-ministro é o chefe de governo. O poder legislativo do país é exercido por uma Assembleia Nacional unicameral. O país realiza eleições regulares, porém inúmeros agentes internacionais apontam irregularidades no processo eleitoral. Na prática, o país é comandado pela família Aliyev desde sua tomada ao poder em 1993, em um regime considerado ditatorial.

O regime de Baku baseia-se na exploração de sua rica reserva de hidrocarbonetos. A exportação de óleos brutos de petróleo e de gás natural responde por cerca de 90% do total do comércio internacional do país. Entre os seus principais compradores estão a Itália (50%), de onde o petróleo é distribuído para o restante da UE, seguida de Turquia, Israel e Grécia. Já as importações são mais variadas, incluindo produtos da indústria automobilística, petróleo refinado e trigo. Dentre as principais origens<sup>651</sup> de produtos importados estão a Rússia (17%), a Turquia (17%) e a China (10%). O PIB do país está estimado em cerca de US\$ 75 bilhões para 2024, com um crescimento de 3,2%. A inflação mantém-se em cerca de 2% ao ano, assim como o desemprego, em 5,4% ao ano.

#### d) Política externa do Azerbaijão

Apesar de uma política interna bastante centralizada, a política externa do país mostra-se diversificada. O regime de Baku tem relações mistas com seus vizinhos e países próximos. O país tem relações de animosidade com o Irã e, devido sobretudo ao conflito de Nagorno-Karabakh, com a Armênia. Por outro lado, o Azerbaijão mantém boas relações com a Rússia, assim como com a Turquia e com Israel.

As relações com a Rússia são positivas, apesar de recentes transtornos causados pela invasão russa à Ucrânia, condenada por Baku, e da tradicional posição de apoio dado por Moscou

---

<sup>651</sup> As relações comerciais com o Brasil não são significativas. Em 2023, o total movimentado foi de US\$ 28,1 milhões, com um superávit de US\$ 27,3 milhões para o Brasil. Já em 2024, o total chegou a US\$ 17,4 milhões até setembro, com um superávit de US\$ 14,8 milhões para o Brasil. Entre os principais produtos exportados pelo Brasil estão a carne bovina (20%), celulose (16%) e a soja (14%).

à Armênia no conflito de Nagorno-Karabakh<sup>652</sup>. Em contrapartida, a Rússia é o maior fornecedor de armas para o Azerbaijão, e a parceria econômica de ambos tem crescido sobretudo após a invasão da Ucrânia, uma vez que o país do Cáucaso, tendo-se tornado um grande exportador de hidrocarbonetos para a União Europeia, passou a importar grandes quantidades de petróleo bruto russo para atender sua própria demanda interna e seus compromissos com outros países, compensando para Moscou parte das perdas ocasionadas pelas sanções econômicas impostas pelo bloco europeu<sup>653</sup>. O Azerbaijão também é essencial para o contato terrestre entre a Rússia e um importante aliado de Moscou, o Irã. Em agosto de 2024, o presidente Putin visitou o Azerbaijão. No dia seguinte, o presidente Ilham Aliyev apresentou sua candidatura ao BRICS.

A relação entre o Azerbaijão e a União Europeia se fortaleceu devido ao crescimento da demanda de petróleo e gás natural após a invasão da Ucrânia. Contudo, a postura azeri em seu conflito com a Armênia e as constantes violações dos direitos humanos denunciadas no país renderam uma série de críticas ao governo de Aliyev. ONGs como a Human Rights Watch vêm denunciando perseguições sistemáticas a opositores do governo, sobretudo jornalistas e outros agentes da imprensa livre. Às vésperas da COP 29, sediada em Baku, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução condenando a situação dos direitos humanos no Azerbaijão, o que não foi suficiente para alterar políticas do regime de Aliyev.

Com a França, entretanto, o relacionamento deteriorou-se nos últimos anos. Para além do apoio francês à Armênia no contexto do conflito de Nagorno-Karabakh, a França acusou o Azerbaijão de se imiscuir na Nova Caledônia, apoiando movimentos independentistas e espalhando desinformação. Em uma conferência realizada em 2023, foi criada a “Iniciativa de Baku”, um grupo que inclui participantes de vários territórios franceses que procuram a independência e que tem como objetivo apoiar movimentos anticoloniais.

Com a Turquia, o Azerbaijão mantém fortes laços econômicos, uma vez que Baku é um dos principais fornecedores de gás natural para Ancara. As relações fortaleceram-se a partir da assinatura de um acordo preferencial de comércio em 2021. Além da cooperação econômica, ambos os países possuem fortes laços culturais, advindos da cultura turca compartilhada.

O Azerbaijão é um dos principais fornecedores de petróleo para Israel e abriu sua embaixada no país judaico em 2023. O regime de Baku também utilizou armas israelenses nos conflitos mais recentes em Nagorno-Karabakh.

As relações entre o Azerbaijão e o Irã são mais complexas. Embora ambos compartilhem laços históricos, culturais e religiosos (maioria xiita), as relações políticas entre ambos são contenciosas, sobretudo devido à aproximação de Baku com Israel e a Turquia. Para o governo iraniano, o Azerbaijão é um representante dos interesses de duas nações rivais. O Irã percebe como ameaçador o processo de modernização e sofisticação bélica do Azerbaijão, ainda mais por ser Israel um dos maiores parceiros azeris nesta empreitada. Ademais, o Irã tem uma expressiva minoria de azeris étnicos entre sua população, o que, dado o *soft power* azeri, pode ser fator de desestabilização interna. Para o regime de Baku, por sua vez, o país persa é um importante fornecedor de armas para a Armênia no conflito de Nagorno-Karabakh. Ao longo de 2021, o Irã chegou a realizar exercícios militares nas proximidades da fronteira entre os países. Os governos concordaram em

---

<sup>652</sup> Os laços entre Rússia e Armênia vêm enfraquecendo-se, e Moscou reluta em intervir nos desdobramentos mais recentes de Nagorno-Karabakh.

<sup>653</sup> A UE também se tornou a maior compradora de petróleo da refinaria STAR, localizada na parte ocidental da Turquia. A refinaria é controlada de forma conjunta pelo governo do Azerbaijão e pela SOCAR, a maior empresa estatal de energia do Azerbaijão. No primeiro trimestre de 2024, estima-se que a STAR tenha importado US\$ 1,2 bilhão de petróleo russo.

promover uma distensão das relações por meio do diálogo. Em janeiro de 2023, um homem armado matou o chefe de segurança da embaixada do Azerbaijão em Teerã, incidente que as autoridades iranianas atribuíram a motivações pessoais. Os funcionários iranianos foram evacuados do país, e o edifício foi fechado, o que não implicou em uma ruptura de relações diplomáticas entre Irã e Azerbaijão. Outro ponto de divergência entre ambas as nações é a criação do Corredor de Zangezur, uma faixa de terra capaz de ligar o Azerbaijão continental ao seu exclave, o Naquichevão, uma porção do território azerbaijano que se encontra cercada pela Armênia e pelo Irã. No entanto, a criação desse corredor, em controle do Azerbaijão, eliminaria a fronteira entre o Irã e a Armênia, efetivamente desconectando os dois aliados. Em setembro de 2024, o novo governo iraniano alertou a Rússia para não apoiar o Azerbaijão no que diz respeito ao estabelecimento do Corredor de Zangezur.

e) Nagorno-Karabakh: enclave “armênio” em território azeri

A região de Nagorno-Karabakh conforma um enclave de cerca de 4.400 km<sup>2</sup> no território azeri, disputado pelo Azerbaijão e pela Armênia. Etnicamente, estima-se que 95% da população de Nagorno-Karabakh é armênia – tradicionalmente cristã –, que reclama a região desde a década de 1920.

Historicamente, a área que hoje corresponde às repúblicas da Geórgia, Armênia e Azerbaijão é denominada Transcaucásia (termo da percepção russa), e esteve reunida como um só Estado nacional em 1918, como Federação da Transcaucásia, e, entre 1922 (surgimento da União Soviética – URSS) e 1936, como República Socialista Federativa Soviética da Transcaucásia. Sob a perspectiva identitária armênia, o enclave representa questão com raízes históricas profundas: a presença armênia na região montanhosa remonta a pelo menos 2.500 anos, e há, em Nagorno-Karabakh, monumentos considerados simbólicos pelo país. Em 1921, a cúpula soviética decidiu manter Karabakh com a república do Azerbaijão, apesar da maioria armênia. Em 1936, com a dissolução da República Socialista Federativa Soviética da Transcaucásia, Armênia e Azerbaijão se tornaram repúblicas soviéticas, e a região de Karabakh foi alocada dentro das fronteiras azerbaijanas como um *oblast* (província ou região autônoma). Após a dissolução da URSS, ganhou força o movimento pela unificação do território com a Armênia, mesmo após a rejeição das reivindicações por Moscou.



Fonte: Al Jazeera

f) Origem dos conflitos na “República de Artsaque”

No contexto da dissolução da URSS, notadamente em 1988, teve início uma guerra entre armênios de Nagorno-Karabakh e azerbaijanos. Em 1991, a população votou em referendo sobre a independência, e a região autônoma declarou independência (República de Artsaque, não reconhecida por nenhum país, nem mesmo pela Armênia). A República do Artsaque era dependente da Armênia e usava a sua moeda, mas os sucessivos governos armênios resistiram à pressão interna de anexá-la por receio de represálias do Azerbaijão e da comunidade internacional, que considera o território parte do Azerbaijão – resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) reafirma a integridade territorial do Azerbaijão. Logo, o não reconhecimento da independência da República do Artsaque pela Armênia se explicava pelo interesse em anexar o território ao país e evitar a escalada de tensões com o Azerbaijão. Em 1993, a Armênia chegou a ocupar cerca de 20% da região.

Diversos esforços de mediação foram feitos por Estados Unidos (EUA), Irã, Rússia e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) – todos sem sucesso –, até a assinatura do Protocolo de Bishkek (1994). Mediado pela Rússia, estabeleceu um cessar-fogo, mantendo o controle da região pelos separatistas, que receberam apoio e armamento da Armênia. Esse controle incluía a faixa de terra que separa Nagorno da Armênia, o que garante o abastecimento do enclave. Como resultado humanitário, estima-se que o conflito de 1988-1994 tenha gerado cerca de 30 mil mortos e de 450 mil a 500 mil refugiados.

g) Grupo de Minsk

A fim de negociar uma paz definitiva, foi estabelecido o Grupo de Minsk, em 1994 no seio da OSCE, composto por EUA, França e Rússia, para mediar o conflito. Entre 2002-2005, o Grupo de Minsk trabalhou no Processo de Praga e, em 2006, estabeleceu os princípios de Madri. Os seis princípios identificados como elementos-chave para a superação do conflito foram:

- 1) retorno dos territórios em torno de Nagorno-Karabakh para o controle azeri;
- 2) reconhecimento de *status* interino a Nagorno-Karabakh, fornecendo garantias para segurança e autogoverno;
- 3) estabelecimento de corredor territorial que una a Armênia a Nagorno-Karabakh;
- 4) futura determinação de um estatuto definitivo para Nagorno-Karabakh mediante procedimento legalmente vinculante e representativo da vontade do território;
- 5) o direito de todos os deslocados internos e refugiados a retornar a seus antigos lugares de residência antes do conflito; e
- 6) garantias internacionais de segurança, que incluiriam uma operação de manutenção da paz.

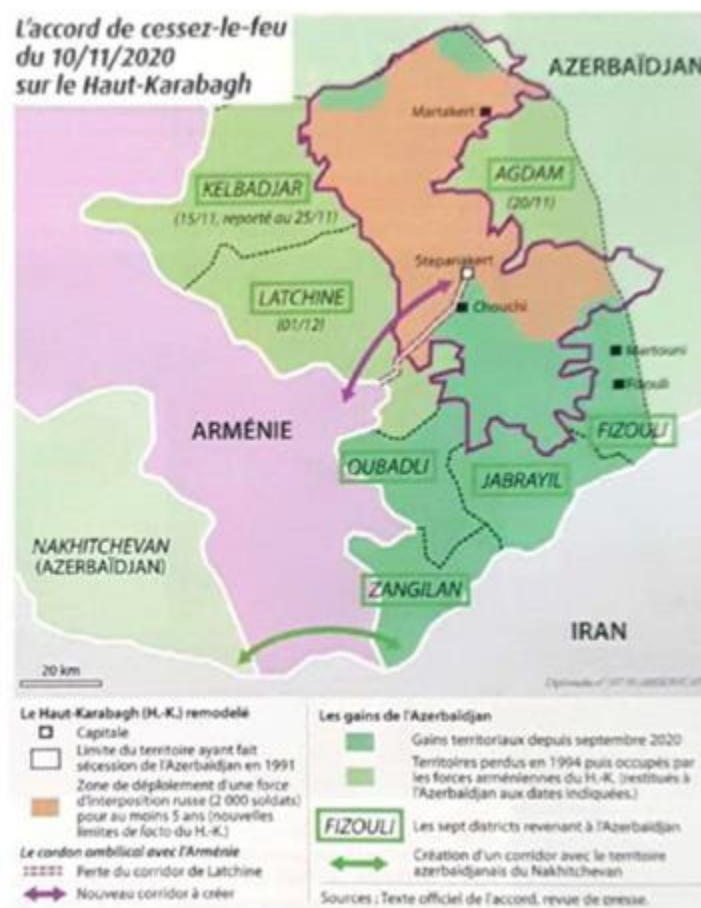
h) Choques após 1994

O desenvolvimento recente azeri, com base na exploração do petróleo, levou ao seu rearmamento e à mudança no equilíbrio de forças com relação à década de 1990. Desde o cessar-fogo em 1994 (não houve acordo de paz, e os países não têm relações diplomáticas), tensões ficaram incubadas na região, com o quadro se deteriorando à medida que o Azerbaijão, contrariado com o que vê como ocupação indevida de seu território, ganhou força econômica.

Não obstante os esforços de mediação internacionais, ocorreram diversas violações ao cessar-fogo de Bishkek até 2020, sendo a de abril de 2016 considerada a mais brutal delas: em



quatro dias de embate, foram contabilizados cerca de 300 mortos. O embate foi iniciado por operação azeri, alegando uma reação contra bombardeios armênios a áreas civis (o que não foi provado). Em 5 de abril de 2016, foi assinado um novo acordo de cessar-fogo, pelo qual o Azerbaijão logrou controlar a região estimada entre oito e vinte quilômetros quadrados. Em 2017, foi feito um referendo constitucional na República de Artsaque, não reconhecido pelo governo do Azerbaijão. Em outubro de 2017 os presidentes de Armênia e Azerbaijão se encontraram em Genebra, sob os auspícios do Grupo de Minsk, no esforço de retomar as tratativas de paz – o que logo se mostrou frustrado. A partir de 2018, no marco da Revolução de Veludo, um novo presidente na Armênia, Armen Sarkissian<sup>654</sup>, foi empossado, também com um uma retórica populista e militarista acerca da região. Ao mesmo tempo, o Azerbaijão é governado desde 2003 pelo presidente Ilham Aliyev<sup>655</sup>, que sustenta discurso belicoso contra a Armênia, proclamando alegado direito azeri de retomar total controle sobre Nagorno-Karabakh. Em julho de 2020, há uma série de enfrentamentos em regiões de fronteira, não apenas em Nagorno-Karabakh.



Fonte: *Magazine Diplomatie*

<sup>654</sup> Ele renunciou em 2022, criticando a falta de poderes do cargo de presidente.

<sup>655</sup> Em 2003, Aliyev sucedeu seu pai, Heydar Aliyev, que assumiu o cargo em 1993, logo após a queda da URSS. Em fevereiro de 2024, foram realizadas eleições presidenciais no Azerbaijão. O presidente Aliyev conquistou seu quinto mandato consecutivo, com mais de 92% dos votos. Originalmente planejadas para outubro de 2025, as eleições foram convocadas de maneira antecipada pelo presidente Aliyev, em dezembro de 2023, após a vitoriosa ofensiva do Azerbaijão em Nagorno-Karabakh. A eleição ficou informalmente conhecida como “Eleição da Vitória”, devido ao sucesso da operação militar.

No verão de 2020, dois movimentos evidenciaram a escalada das tensões: em julho, ocorreram enfrentamentos pontuais ao longo da fronteira; em agosto, manobras conjuntas dos exércitos turco e azeri. Em 27 de setembro de 2020, novos conflitos foram iniciados com uma ofensiva azeri na região fronteira de Nagorno-Karabakh para retomar as regiões de menor altitude ao sul do enclave. No mesmo dia, Erdogan anunciou que apoiaria o Azerbaijão na retomada do controle de Nagorno-Karabakh. Iniciava-se, assim, a chamada segunda guerra de Nagorno-Karabakh, que durou seis semanas e foi vencida pelo Azerbaijão. No início de outubro, a Rússia negociou um primeiro cessar-fogo, mas ele foi rapidamente violado. Fracasso semelhante tiveram outros dois acordos, um negociado pela França (em coordenação com Rússia e EUA) e outro negociado diretamente pelos EUA. Mais de sete mil soldados e civis mortos e centenas de feridos de ambos os lados, além do deslocamento forçado de cerca de metade da população de Nagorno-Karabakh.

Finalmente, em 9 de novembro de 2020, anunciou-se o fim das hostilidades a partir da meia-noite do dia seguinte. O acordo de cessar-fogo, assinado entre os mandatários de Armênia, Azerbaijão e Rússia e com a concordância do presidente de Artsaque, previu o deslocamento de 1.960 soldados russos para manutenção da paz (inicialmente por cinco anos) e um centro conjunto russo-turco de supervisão do cessar-fogo. Cerca de 75% do território disputado foi transferido para o Azerbaijão, que retomou sete distritos adjacentes ao Nagorno-Karabakh ocupados na década de 1990, além de ganhar um corredor de acesso ao exclave de Naquichevão, que faz fronteira com Irã e Turquia. Não obstante, a Armênia manteve controle do corredor de Lachin, que liga o país ao enclave no território azeri.

O acordo foi recebido como uma derrota armênia e reflete a vitória militar azeri. Como consequência, diversos protestos eclodiram na Armênia contra o cessar-fogo e pedindo a renúncia do presidente, gerando uma crise política que desembocou na organização de eleições antecipadas.

Em abril de 2021, o primeiro-ministro da Armênia, Nikol Pashinyan, renunciou a pouco menos de dois meses das próximas eleições legislativas como forma de tentar solucionar a crise política que se abateu sobre o país após a guerra do ano anterior em Nagorno-Karabakh. Com a decisão, todos os membros de seu governo também apresentaram suas demissões, conforme exigido pela lei armênia. Ele é considerado por adversários um traidor por ter aceitado assinar o acordo de cessar-fogo que pôs fim ao conflito com o Azerbaijão. Pashinyan afirma que foi compelido a concordar com o acordo para evitar maiores perdas humanas e territoriais. Nas eleições parlamentares de junho de 2021, Pashinyan conseguiu se manter no cargo de primeiro-ministro, o que diminuiu as tensões domésticas.

#### i) Situação atual no Nagorno-Karabakh

A guerra de 2020 foi um marco transformador na correlação de forças entre as partes beligerantes: se, desde 1994, a Armênia controlava grande parte de Nagorno-Karabakh, desde a vitória militar do Azerbaijão na guerra de 2020, é este o país que detém posição mais forte – seja para negociar acordos, seja para avançar objetivos com o uso da força. A guerra na Ucrânia acentuou esse cenário.

A principal evidência da grande vantagem azerbaijana é o fato de que Baku passou a insistir que Nagorno-Karabakh não mais existe como entidade territorial: a área seria, agora, simplesmente

uma parte integrante do território azeri e nada mais<sup>656</sup>. A Armênia, por sua vez, via a escalada azerbaijana como uma forma de pressioná-la para desistir das discussões sobre o *status* futuro de Nagorno-Karabakh. Essa estratégia parecia estar funcionando em alguma medida: o governo armênio mostrou-se disposto a fazer concessões difíceis (abriu mão de negociações em formato específico e admitiu a possibilidade de assinar um acordo de paz que deixasse em aberto a questão de Nagorno-Karabakh).

O cessar-fogo negociado em 2020 foi patrocinado pela Rússia (o Grupo de Minsk permaneceu, em grande medida, aliado do processo negociador) e deveria ser mantido por tropas de manutenção de paz russas (que deveriam permanecer na região por cinco anos). Porém, a paz na região permaneceu frágil<sup>657</sup>. Tropas azeris e armênias seguiram dispostas no terreno perto uma das outras, sem comunicação entre si, e interesses de política doméstica de lado a lado podem estimular ações militares.

Novos embates não surpreenderam alguns observadores, que consideram o cessar-fogo negociado em 2020 como insustentável. Diz-se que a Rússia “estancou o sangramento, sem tratar das feridas”. O cessar-fogo, de redação vaga, sequer faz menção ao principal ponto de contenção entre os países, o *status* de Nagorno-Karabakh. Outros pontos frágeis incluem: fragilidade de garantias de acesso a locais religiosos e artefatos culturais; poucas medidas para facilitar a coabitação de azeris e armênios nas regiões disputadas; imprecisão das novas linhas de separação; e ausência de solução de longo prazo para os chamados “corredores de trânsito”, o mais importante dos quais seria o de Zangezur, que permitiria o trânsito de pessoas e bens entre o enclave de Naquichevão<sup>658</sup> ao restante do território azeri, atravessando a Armênia. Também restaram pendentes de soluções questões relacionadas à responsabilização por crimes de guerra e violações de direitos humanos – tanto Azerbaijão quanto Armênia entraram com ações junto à Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH) em função de alegados abusos, e a Armênia abriu caso na Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra o Azerbaijão, por alegadas violações da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial –, às competências específicas das forças russas de manutenção de paz e à reconstrução e à desminagem do território.

Com efeito, as tensões entre Azerbaijão e Armênia voltaram a crescer ao longo de 2021, com baixas ainda sendo anunciadas por ambas as partes. Em 12 de maio, soldados azeris ocuparam 41 km<sup>2</sup> de território armênio, nas províncias de Syunik e Gegharkunik. Um mês antes, o presidente azerbaijano Ilham Aliyev havia declarado que Ierevan e outros territórios armênios seriam “terras históricas” do Azerbaijão.

Confrontos ocorreram novamente em julho de 2021 (na fronteira da Armênia com o Naquichevão azerbaijano). O mês de novembro foi marcado por embates fatais entre os países, na fronteira entre a província armênia Gegharkunik e o *rayon* (distrito) azerbaijano Kalbajar. A escalada de tensões levou o presidente azeri e o primeiro-ministro armênio a reunirem-se em Sochi, na Rússia, para discutir as relações bilaterais. No encontro, os países concordaram em trabalhar

---

<sup>656</sup> Essa retórica é justificada pelo fato de os armênios jamais terem concordado em discutir a autonomia de Nagorno-Karabakh enquanto parte integrante do Azerbaijão: agora que boa parte da região está sob o controle efetivo de Baku, a possibilidade de negociar um autogoverno, anteriormente oferecida por Baku e rechaçada por Ierevan, foi retirada da mesa de possibilidades. Nos termos de um funcionário azerbaijano: “*We offered it, you rejected it*”.

<sup>657</sup> Observadores ressaltaram a importância da reinserção do Grupo de Minsk nas negociações e da maior participação das respectivas sociedades civis, sobretudo das mulheres, que permanecem virtualmente ausentes do processo de paz. O CSNU, embora tenha, quando o conflito ainda estava em sua fase quente, condenado o uso da força e clamado por fim imediato das hostilidades, não se pronunciou para respaldar o acordo de paz.

<sup>658</sup> O Naquichevão é uma república autônoma do Azerbaijão, que geograficamente constitui um exclave de 5.500 km<sup>2</sup> localizado entre a Armênia, o Irã e a Turquia.

conjuntamente para reforçar o nível de estabilidade e segurança nas regiões contestadas e em tomar medidas tendo em vista o estabelecimento de comissão bilateral de demarcação e delimitação de fronteiras.

É interessante notar que, do ponto de vista russo, a situação ao sul do Cáucaso ao final de 2021 era essencialmente positiva: apesar da crise fronteiriça persistente, o caos da guerra de 2020 fora contido por meio de um cessar-fogo negociado pela própria Rússia, que garantiu assim sua presença miliar na região. Nas palavras do jornalista Neil Hauer, “[em dezembro de 2021] a posição de Moscou na região é claramente a mais poderosa desde o colapso soviético em 1991”. A invasão da Ucrânia, em fevereiro de 2022, marcou um ponto de inflexão importante neste cenário. Quase um ano depois da afirmação de Hauer, no fim de 2022, a percepção geral se inverteu: “todos entendem que a Rússia está mais fraca do que nunca na arena internacional”, conforme avaliação de um alto funcionário em Stepanakert.

Desde o início da guerra na Ucrânia, em 2022, a Armênia procurou manter o maior número de potências satisfeitas: opôs-se, sozinha, à suspensão russa do Conselho da Europa, e Pashinyan visitou Putin menos de dois meses depois do início da invasão; ao mesmo tempo, a Armênia aderiu às sanções econômicas impostas pelo Ocidente<sup>659</sup>. Com isso, na avaliação do professor Daniel W. Drezner, a Armênia esperava ganhar autonomia e tempo, não apenas para se recuperar da guerra de 2020 e da pandemia, mas também para promover reformas estruturais.

Em 2022, mais embates foram travados ao longo da fronteira. Houve escalada de tensões em março, abril e agosto, que culminaram em um confronto de maior escala<sup>660</sup> entre 12 e 14 de setembro de 2022. Conforme imagens de satélite fornecidas pela Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), essa nova ofensiva foi iniciada pelo Azerbaijão, que avançou sobre território ocupado pelos armênios<sup>661</sup>. No dia seguinte, a Rússia afirmou ter facilitado um cessar-fogo, que, no entanto, foi violado poucos minutos depois do anúncio.

Em 14 de setembro, novo cessar-fogo foi anunciado pelos beligerantes, dessa vez negociado pelos EUA. Uma missão civil de monitoramento com 40 pessoas foi enviada pela UE ao lado armênio da fronteira (o Azerbaijão não autorizou acesso ao seu lado), e acordou-se também o envio de uma missão da OSCE. O número de vítimas é incerto. O Azerbaijão registrou a morte de 80 de seus soldados, mas a Armênia alega que as baixas do inimigo chegaram a 431. A Armênia, por sua vez, oficializou a morte ou o desaparecimento de 202 armênios, número que o Azerbaijão alega ser 450. Apesar do desencontro das declarações oficiais, pode-se falar em, no mínimo, 282 perdas.

Vídeos de atrocidades cometidas por soldados azerbaijanos no contexto dessa ofensiva circularam em plataformas *online* como o Telegram. A Armênia e vários países condenaram os registros que, caso tenham a sua autenticidade comprovada, serão evidência do cometimento de crimes de guerra por soldados azerbaijanos. Embora o Azerbaijão tenha declarado que investigaria alguns dos vídeos, ativistas azerbaijanos que criticaram a violência do conflito foram acusados de “traidores” pela ala jovem do partido governista (Novo Partido Azerbaidjano, YAP, em azeri).

Em fevereiro de 2023, a CIJ determinou a aplicação de medidas provisórias para garantir que o Azerbaijão ponha fim ao bloqueio do Corredor de Lachin. A decisão foi tomada no contexto

---

<sup>659</sup> Quando se trata de respeitar sanções internacionais sem arruinar relações com o país-alvo, os armênios têm décadas de experiência: mantêm bons laços com o Irã e cumprem as sanções multilaterais impostas ao país.

<sup>660</sup> O Ministério da Defesa da Armênia declarou que o Azerbaijão usou artilharia, morteiros, *drones* de ataque e armas pequenas nessa ofensiva, que foi o maior confronto entre as partes desde a guerra de 2020.

<sup>661</sup> A Armênia afirma que, com essa ofensiva, o Azerbaijão ocupou cerca de dez quilômetros quadrados de território armênio e adentrou 7,5 km em direção à cidade armênia de Jermuk. O Azerbaijão, por outro lado, afirma ter apenas tomado áreas altas estratégicas ao longo da fronteira.

do caso, aberto pela Armênia, sobre alegadas violações da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial pelo Azerbaijão. Conforme a decisão da corte, o Azerbaijão deve tomará todas as medidas à sua disposição para garantir a circulação desimpedida de pessoas, de veículos e de cargas ao longo do Corredor de Lachin em ambas as direções. O Corredor de Lachin foi bloqueado por manifestantes do azeris, em dezembro de 2022, protestando contra a suposta mineração ilegal de recursos naturais em Nagorno-Karabakh. O protesto interrompeu o movimento normal de pessoas e de mercadorias no entorno do enclave, incluindo alimentos, combustível e suprimentos médicos, resultando em escassez de produtos na República de Artsaque.

Ainda em fevereiro, o presidente do Azerbaijão, Ilham Aliyev, e o primeiro-ministro armênio, Nikol Pashinyan, encontraram-se na Conferência de Segurança de Munique e discutiram a possibilidade de chegarem a um acordo de paz definitivo. Em abril, o primeiro-ministro Pashinyan anunciou que a Armênia renunciaria aos seus pleitos no Nagorno-Karabakh se o Azerbaijão garantisse os direitos dos armênios étnicos. Em junho de 2023, como o bloqueio a Lachin não havia sido desfeito, a Armênia indicou possibilidade de escalada do conflito e pediu à Rússia que assuma controle de estrada em que o Azerbaijão acabara de instalar posto militar. No final daquele mês, soldados armênios foram mortos em ataque de *drones* do Azerbaijão, que alegou estar retaliando o país vizinho pela morte de um soldado azeri.

Em setembro de 2023, o Azerbaijão lançou a alegada “operação antiterrorista de caráter local”, que culminou com a tomada da região de Nagorno-Karabakh. O primeiro-ministro armênio Nikol Pashinyan não enviou militares para ajudar na resistência da população armênia na região, a despeito de fortes protestos nas ruas de Ierevan. A Rússia, que está imersa no conflito na Ucrânia, propôs um cessar-fogo, não interveio militarmente nos conflitos e enviou ajuda humanitária. Em apenas um dia de combates, foi acordado o cessar-fogo, e os líderes da autoproclamada República de Artsaque depuseram armas e concordaram em dissolver suas forças e, a partir de 1º de janeiro de 2024, a própria República. Em troca, o Azerbaijão reabriu o corredor de Lachin e afirmou que garantiria passagem segura para que os combatentes deixem o enclave, assim como qualquer outro morador que não queira viver em território azeri. No dia seguinte, iniciaram-se, sob mediação russa, conversas sobre garantias de segurança e a integração dos armênios do enclave e sobre a anistia e o salvo-conduto para os combatentes.

Mais de cem mil armênios deixaram o enclave e acusaram o Azerbaijão de estar promovendo uma “limpeza étnica” no Nagorno-Karabakh. O tema foi objeto de reunião no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e a Organização das Nações Unidas (ONU) enviou sua primeira missão ao local em trinta anos, para avaliar as necessidades humanitárias. No contexto do novo conflito, o Parlamento da Armênia aprovou a adesão do país ao TPI<sup>662</sup>, o que suscitou protestos da Rússia. Em visita a Ierevan, a chanceler francesa Catherine Colona declarou que Paris pretendia fornecer armamento à Armênia perante o conflito com o Azerbaijão. Em razão da posição francesa, o presidente do Azerbaijão não compareceu à terceira reunião da Comunidade Política Europeia, em Granada, na Espanha.

Analistas chegaram a apontar os riscos de que o conflito se expandisse, em razão do projeto de Azerbaijão e Turquia de construção do corredor de Zangezur, que ligaria o exclave de Naquichevão ao território azeri através da província armênia de Syunik. Esse corredor que

---

<sup>662</sup> Em 14 de novembro de 2023, a Armênia depositou formalmente o instrumento de ratificação do Estatuto de Roma do TPI. O estatuto entrou em vigor para o país em 1º de fevereiro de 2024. Conforme a lei aprovada pelo Parlamento da Armênia, o país aceita retroativamente a jurisdição do TPI desde 10 de maio de 2021.

permitiria uma conexão direta entre Turquia, vizinha do Naquichevão, e Azerbaijão. O conflito, entretanto, não se expandiu.

Em dezembro, no entanto, o Gabinete do Primeiro-Ministro da Armênia e a Administração Presidencial do Azerbaijão emitiram Comunicado Conjunto, pelo qual ambos os governos reconfirmam sua intenção de normalizar relações e alcançar acordo de paz com base no respeito aos princípios da soberania e da integridade territorial. O comunicado alude, igualmente, à liberação mútua de prisioneiros, ao apoio armênio à candidatura azeri para sede da 29ª Conferência das Partes (COP29, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), e a medidas para o fortalecimento da confiança entre os dois vizinhos.

No mesmo mês, o presidente da República de Artsaque, Samvel Shahramanyan disse que não foi emitido nenhum documento oficial sobre a dissolução das instituições do governo, deixando implícito seu interesse em manter um governo a partir de seu exílio na Armênia. Não houve, entretanto, nenhuma modificação na situação do terreno, de ocupação pelo Azerbaijão.

Em abril de 2024, foi realizada a 8ª Reunião das Comissões Estatais para a delimitação da fronteira entre a Armênia e o Azerbaijão. Na reunião, os países concordaram em adotar a Declaração de Alma-Ata de 1991, que estabeleceu a Comunidade dos Estados Independentes no contexto da dissolução da URSS, como base para o processo de delimitação fronteiriça, entre outras medidas, dando importante passo no processo de construção da confiança mútua. No mês seguinte, a Armênia devolveu ao Azerbaijão quatro vilarejos fronteiriços que havia tomado na década de 1990.

Em outubro, o presidente da Armênia afirmou esperar poder assinar um acordo de paz com o Azerbaijão no prazo de um mês. As negociações ainda não foram concluídas, embora alguns artigos importantes, como o de estabelecimento de relações diplomáticas, já tenham sido acordados. O presidente azeri, entretanto, afirmou que a Armênia não está sendo sincera nas negociações.

#### j) Envolvimento internacional no Nagorno-Karabakh

A questão de Nagorno-Karabakh envolve de forma direta Azerbaijão e Armênia, mas a correlação de forças transcende os dois países. O conflito entre Armênia e Azerbaijão é marcado por expressivo envolvimento de terceiros países, com destaque para os papéis de Turquia e Rússia.

Desde o fim da Guerra Fria, o Azerbaijão tem recebido expressivo apoio militar e diplomático da Turquia, que enxerga no envolvimento no conflito a possibilidade de reforçar seu papel de potência regional. Com efeito, os países, além de se unirem por históricos linguísticos e culturais (sintetizados na fórmula “uma nação, dois países”), mantêm laços militares (intercâmbios para formação e treinamento de oficiais, exercícios conjuntos e, principalmente, fornecimento de armas, *drones* e outros tipos de materiais bélicos) que foram cruciais para a vitória azeri. Apesar das visitas de Erdogan a Baku (três em um ano) e de seu forte envolvimento no tema, a Turquia não logrou tornar-se copresidente do Grupo de Minsk, tampouco levar os debates a âmbito mais abrangente, como na ONU. O relacionamento da Turquia com a Armênia, por sua vez, é bastante sensível.

A Rússia, além da identidade cristã comum, é unida à Armênia pela aliança militar, representada pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e mantém bases militares naquele país, mas, ao mesmo tempo, considera que as garantias da OTSC são aplicáveis apenas às fronteiras internacionalmente reconhecidas da Armênia (ou seja, não alcançam o

Nagorno-Karabakh) e vende armas ao Azerbaijão. Na prática, a Rússia tenta equilibrar-se entre quatro interesses:

- 1) manter a Armênia, aliada nominal, na sua esfera de influência;
- 2) preservar relações positivas com o Azerbaijão;
- 3) limitar a influência da Turquia no espaço pós-soviético e, ao mesmo tempo, evitar colisões que possam contaminar o relacionamento bilateral como um todo: não interessa à Rússia, por exemplo, que um membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) venha a ter presença militar direta e expressiva em sua vizinhança; e
- 4) manter-se proeminente em uma região rica em hidrocarbonetos, o que demanda boas relações, especialmente, com o Azerbaijão.

Um quinto objetivo poderia ser mencionado: tendo em vista as grandes comunidades azeris e armênias na Rússia, uma posição de equilíbrio entre as partes tende a manter a estabilidade interna. O não reconhecimento de Artsaque pela Rússia indicou o interesse de Moscou em manter o *status* incerto ao território; porém, a inação de Moscou em desencorajar a ofensiva azeri em 2020 guarda relação com o progresso nas relações com Baku, mas o desfecho do conflito, com o controle armênio enfraquecido, pode trazer consequências em médio e longo prazo aos russos. Como forma de evitar novos conflitos, a Rússia enviou um contingente de forças de paz para Stepanakert, capital de Artsaque, e firmou um memorando de entendimento com a Turquia para criar um centro de monitoramento conjunto em Agdam, cidade azeri em Nagorno-Karabakh. O centro iniciou suas operações em janeiro de 2021. A performance vacilante da Rússia na guerra da Ucrânia gerou uma espécie de “efeito cascata” geopolítico na região do Cáucaso, à medida que o poderio russo é posto à prova por Kiev. As últimas investidas do Azerbaijão contra a Armênia devem ser interpretadas à luz desse contexto, que extrapola a disputa bilateral entre os beligerantes. Laurence Broers entende que a decisão azerbaijana de atacar em setembro de 2022 decorreu da percepção de que seria “a hora de usar a força para tomar tudo o que fosse possível”, uma vez que a Rússia estaria distraída com o conflito na Ucrânia e que terceiros atores estariam fracos para reagir.

Em outubro de 2022, Putin promoveu encontro em Sochi entre os líderes da Armênia e do Azerbaijão. O presidente russo afirmou que, embora permaneçam pontos de desacordo, as discussões foram “muito úteis” e reiterou o comprometimento russo em buscar solução abrangente e definitiva ao conflito. Em uma declaração conjunta, os líderes armênio e azerbaijano concordaram em abster-se do uso da força em relação ao conflito de Nagorno-Karabakh e em travar as negociações com base em reconhecimentos de soberania mútua e integração territorial. O encontro aconteceu poucos dias depois que os líderes do Azerbaijão e da Armênia foram recebidos pelo presidente francês Emmanuel Macron e pode, portanto, ser interpretado como uma tentativa russa de reafirmar sua autoridade sobre a região. Em maio de 2023, o presidente russo mediou encontro dos líderes de Armênia e Azerbaijão em Moscou.

Outros atores têm envolvimento digno de nota no conflito. O Irã busca gradualmente aumentar sua influência na região, apresentando-se como ator neutro capaz de mediar as disputas embora suas posições estejam, frequentemente, mais próximas da Rússia e da Armênia. Durante a guerra de 2020, o Irã supostamente autorizou a Rússia a usar o seu espaço aéreo para enviar ajuda militar à Armênia.

A França, um dos copresidentes do Grupo de Minsk, é um dos países europeus com participação mais vocal no conflito<sup>663</sup>. Embora mantenha posição oficial de neutralidade e reconheça Nagorno-Karabakh como território azeri, tem-se aproximado da Armênia. Em 2021, a Assembleia Nacional e o Senado aprovaram resoluções não vinculantes instando o governo a

---

<sup>663</sup> Há contingente expressivo da diáspora armênia na França, que detém influência econômica e política no país.

reconhecer a República de Artsaque – possibilidade prontamente rejeitada pelo chanceler francês. No confronto de setembro de 2022, por exemplo, o governo francês instou o Azerbaijão a respeitar a integridade territorial da Armênia e trouxe o tema para debate no CSNU, além de ter acusado a Rússia de “provocar deliberadamente” os confrontos em “esforço para desestabilizar a volátil região”. Entre o final de 2023 e o início de 2024, as relações entre França e Azerbaijão deterioraram-se. Baku acusa Paris de vender armas para a Armênia que seriam usadas contra o Azerbaijão e de criar as condições para uma nova guerra no Cáucaso. Os dois países expulsaram diplomatas um do outro em dezembro, mesmo mês em que um cidadão francês foi detido acusado de espionagem pelo governo azeri. Como resposta, Paris afirmou que Baku havia detido arbitrariamente um cidadão francês, em razão de suspeita infundada.

O envolvimento de EUA, OTAN, UE (tanto a OTAN quanto a UE são pouco coesas, a respeito do tema) e dos demais participantes do Grupo de Minsk costumava ser mais tímido, tendência que se reverteu, a partir de 2022, diante da falta de confiança internacional em Putin. Nancy Pelosi visitou Ierevan em 17 de setembro de 2022, poucos dias após os choques em Nagorno-Karabakh (o *speaker* do Parlamento armênio destacou a importância dos EUA na estabilização da situação), e, na mesma ocasião, o secretário de Estado Antony Blinken telefonou ao presidente azerbaijano para demandar adesão ao cessar-fogo e desengajamento militar<sup>664</sup>.

As principais contribuições da UE são a facilitação do diálogo entre as partes; contribuições financeiras sob forma de auxílio humanitário e para o atendimento de necessidades pós-conflito, incluindo desminagem; e o envio de especialistas, em dezembro de 2021, para auxiliar na delimitação de fronteiras. A influência da UE aumentou gradativamente: é o único ator que, assim como Moscou, conseguiu reunir os beligerantes em cúpula (dezembro de 2021, fevereiro e abril de 2022). Charles Michel, então presidente do Conselho Europeu, era visto como um mediador efetivo e mais honesto do que Moscou (que se ressentia das negociações em nível de UE). Michel centrou-se primeiro em questões humanitárias (prisioneiros, localização de minas e de túmulos) e no restabelecimento de uma linha de comunicação rápida (*hotline*) entre os ministros de defesa dos dois países em conflito, para então passar a tratar de avançar a abertura de todas as conexões econômicas e de transporte na região, conforme estipulado no ponto final do cessar-fogo de 2020. O interesse da UE na região também tem aumentado, especialmente devido à atual crise energética europeia. Ursula von der Leyen visitou o Azerbaijão em julho de 2022 e assinou um acordo com Ilham Aliyev para aumentar a importação europeia de gás azerbaijano de oito para vinte bilhões de metros cúbicos em 2027. Von der Leyen absteve-se de falar de Nagorno-Karabakh e caracterizou o Azerbaijão como um parceiro confiável, o que foi criticado por grupos europeus pró-democracia e por representantes da Armênia. Poucos meses depois da visita, no entanto, o Azerbaijão já estava novamente envolvido em embates com a Armênia, o que escancarou a dificuldade europeia de avaliar corretamente os riscos e as implicações do conflito de Nagorno-Karabakh. Para o acadêmico Maximilian Hess, eventual “abandono” de Nagorno-Karabakh a Baku, pelo Ocidente, poderia aumentar a influência russa na Armênia. As tropas russas no local poderiam eventualmente hostilizar o Azerbaijão e exigir concessões, o que inviabilizaria, em definitivo, qualquer esperança de abastecimento energético europeu vindo da região. Além disso,

---

<sup>664</sup> Os EUA atuaram como mediadores no conflito de 2020, ao lado de Rússia e França, e reiteradamente afirmam a necessidade de cessar-fogo e de uma solução pacífica. Há grande contingente armênio no país, mas a Casa Branca se mantém neutra, sem posicionar-se a favor de um dos lados. Peculiaridade em relação ao reconhecimento do Estado de Artsaque é que ele foi discutido pelos Legislativos estaduais: dez estados aprovaram leis reconhecendo Artsaque, enquanto dois reconhecem a integridade territorial do Azerbaijão.



outros países parecem melhor preparados, em termos de infraestrutura, para substituir a Rússia no fornecimento energético à Europa: é o caso de EUA, Catar, Argélia e até mesmo Irã.

À margem da segunda reunião da Comunidade Política Europeia (CPE), em junho de 2023, houve encontro entre o presidente do Conselho Europeu, o presidente da França e o primeiro-ministro da Alemanha com o presidente do Azerbaijão e com o primeiro-ministro da Armênia, em que trataram de eventual normalização das relações entre os dois vizinhos do Cáucaso. Entre os temas discutidos, estiveram conectividade, segurança, delimitação fronteira e acordo de paz.

Ainda, vale mencionar o posicionamento britânico, que manteve linha similar às de França e EUA, defendendo solução pacífica acompanhada, no âmbito doméstico, por reconhecimentos de Artsaque a níveis municipal e regional sem qualquer indicação de similar atitude pelo governo central. No que diz respeito ao posicionamento da China, finalmente, o país tem relações cordiais com Armênia e Azerbaijão, o que influencia a posição discreta, sem defender nenhum lado, apenas defendendo a solução pacífica e mediante diálogo.

Em setembro de 2023, o Itamaraty publicou nota à imprensa em que indicou que governo brasileiro acompanhava “com muita preocupação o recrudesimento das tensões em Nagorno-Karabakh, sobretudo em vista de seu impacto para a população civil”. Defendeu o diálogo pacífico como o melhor caminho para uma solução duradoura, tendo apontado para as três plataformas de negociação em andamento, facilitadas pela UE (Bruxelas), pela Rússia (Moscou) e pelos EUA (Washington). Em dezembro, o Itamaraty publicou nova nota à imprensa, saudando o comunicado conjunto emitido pelo Gabinete do Primeiro-Ministro da Armênia e pela Administração Presidencial do Azerbaijão.

Em outubro, o presidente do Azerbaijão, assim como o mandatário turco, não compareceu à terceira reunião da CPE, que, entre os temas, tratou do conflito em Nagorno-Karabakh. Em dezembro de 2023, os líderes dos dois países declararam desejar buscar solução para o conflito por meios pacíficos. Em fevereiro de 2024, a Alemanha mediou, em Berlim, conversas de paz entre ambos. Entre as questões pendentes, está a falta de acordo sobre a fronteira entre os dois países.

## X. Geórgia, Abecásia e Ossétia do Sul



Fonte: Wikipedia

### a) A situação interna da Geórgia e a questão da Ossétia do Sul e da Abecásia

A República da Geórgia, apesar de ter sido uma das repúblicas soviéticas mais prósperas, passa por transição política conturbada no pós-Guerra Fria. O país proclama sua independência em abril de 1991 e, rapidamente, passa por crise econômica, a qual é acompanhada da eclosão de forças centrífugas em seu território. As regiões povoadas por minorias (Adjara, Ossétia do Sul e Abecásia) opõem-se ao governo central, que, também, se distancia da Rússia. A implementação de um modelo híbrido, baseado na democracia e no pluralismo político, porém acompanhado de práticas herdadas do socialismo, leva ao surgimento do crime organizado. Após o breve regime de Zviad Gamsakourdia, o ex-ministro das relações exteriores da União Soviética (URSS), Edouard Chevardnadze chega ao poder após golpe de Estado em janeiro de 1992 e mantém-se na presidência do país por três mandatos seguidos (1992, 1995 e 2000).

A partir dos anos 1990, a Geórgia elege o europeísmo como identidade nacional. O Conselho da Europa, em 1994, fixa critérios para definir até onde o continente europeu se estenderia em meio as ex-repúblicas soviéticas. Se a Ásia Central é descartada como parte da Europa, aos países do Cáucaso lhes é deixada a opção da autodefinição. Nesse momento, a Geórgia decide por seguir a via europeia, e, em 1999, o país é autorizado a aderir ao Conselho.

Em 2001, surge o Movimento Nacional Unido (MNU), coalizão de centro-direita de oposição ao governo, liderada por Mikheil Saakashvili. Após conturbadas eleições legislativas em 2003, em que os resultados oficiais concedem apenas o terceiro lugar ao MNU, manifestações levam à “Revolução das Rosas”, primeira das ondas de protestos populares nas ex-repúblicas soviéticas. Chevardnadze é destituído do cargo, e, em 2004, Saakashvili chega à presidência. Implementa-se, a partir daí, política de aproximação junto à União Europeia (UE) e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, ao mesmo tempo, de distanciamento da Rússia, à qual se demanda a evacuação das bases militares ainda presentes no território georgiano.

A política de reincorporação dos três territórios com minorias georgianas (Adjara, Ossétia do Sul e Abecásia) torna-se objetivo do governo da Geórgia. Após a retomada de Adjara em 2004, Saakashvili, já reeleito em 2008, visa a reintegrar as duas porções territoriais remanescentes, a começar pela Ossétia do Sul. Lança-se ofensiva militar em agosto desse ano, e Moscou responde com contraofensiva agressiva, chegando às proximidades da capital, Tbilisi, que leva o governo

georgiano a recuar do território almejado. A Geórgia, conseqüentemente, retira-se da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), ao passo que a Rússia reconhece a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, na qual a presença militar é mantida. Em outubro de 2023, foi anunciado acordo para que a Rússia instale uma base naval na Abecásia.

Os eventos de 2008 levam a uma reviravolta na política doméstica georgiana. O bilionário Bidzina Ivanichvili funda e financia a coalizão Sonho Georgiano (SG), que, em 2012, venceu as eleições legislativas e, em 2013 e 2018, apoiou os candidatos vitoriosos nas presidenciais. Ainda assim, o país passa por crescente polarização política, de modo que o SG obtém um terceiro mandato em 2020 marcado pela perda de parte significativa dos assentos legislativos. Em fevereiro de 2021, após a prisão de lideranças do MNU e de acusações de fraudes nas eleições de 2020, protestos demandam a demissão do governo, enquanto a aposentadoria de Ivanichvili, premiê entre 2012 e 2013, enfraquece a unidade do SG. Naquele momento, a presidente Salome Zourabichvili rompe com o SG.

Em março de 2023, o ex-presidente Mikhail Saakashvili, que está preso desde 2021 e em greve de fome desde fevereiro de 2022, afirmou, em mensagem transmitida a seu advogado, que corre risco de vida e que a perda excessiva de peso pode causar-lhe múltipla falência de órgãos. Em dezembro de 2022, os advogados de Saakashvili já tinham divulgado um boletim médico afirmando que o ex-presidente tinha sido envenenado, na prisão, com metais pesados e que corria risco de vida, caso não recebesse tratamento adequado. Em outubro daquele ano, o Conselho da Europa chegou a pedir a “libertação dos prisioneiros políticos opostos a Putin na Federação da Rússia e em outros países, incluindo Mikheil Saakashvili”. O ex-presidente cumpre uma pena de seis anos por corrupção e abuso de poder.

Também em março de 2023, milhares de pessoas saíram às ruas da Geórgia para protestar contra um projeto de lei de “influência estrangeira”, que exigiria que as organizações que recebessem 20% ou mais de sua receita anual do exterior se registrassem como “agentes estrangeiros”, com o risco de serem multadas. Frente à pressão social e manifestações de oposição de potências ocidentais, como os Estados Unidos (EUA) e a UE, os legisladores georgianos votaram contra a aprovação do projeto.

Em outubro, a Corte Constitucional da Geórgia condenou a presidente Salome Zourabichvili por violação da constituição nacional ao realizar *lobby* pela acessão do país à UE sem o consentimento do governo. O partido governista SG, que se opõe a Zourabichvili, não conseguiu votos suficientes para removê-la do cargo, mas ela passou a sofrer pressão para renunciar. Em meio às divisões internas dos partidos de oposição, Zourabichvili tornou-se a figura política central do protesto contra a hegemonia do SG e a favor da aproximação com a UE.

Em dezembro, o Conselho Europeu acordou conceder à Geórgia o *status* de candidato à UE, porém a deriva autoritária do governo georgiano pode impedir o avanço do processo de acessão, que tem o apoio de 80% da população. A aprovação da lei sobre “agentes estrangeiros” resultou em junho de 2024, na interrupção do processo de acessão da Geórgia à UE, além do congelamento de US\$ 32,5 milhões em verbas destinadas pelo bloco ao Ministério da Defesa da Geórgia. Os EUA também suspenderam um repasse de US\$ 95 milhões a título de assistência à Geórgia, como resposta à adoção da lei de agentes estrangeiros.

Em outubro de 2024, o SG aprofundou seu confronto com a presidente Zourabichvili, dando início a um processo de impeachment da mandatária, em meio às eleições legislativas do país. O SG foi declarado vencedor nas eleições legislativas, com 54%, contra 38% das legendas de oposição. A sigla ficou com uma cadeira a menos do que nas eleições anteriores e terá 89 das 150 cadeiras no Parlamento. A presidente Zurabishvili afirmou ter havido fraudes tecnológicas

perpetradas pela Rússia e demandou a realização de novas eleições. A oposição também denuncia episódios de violência, compra de votos e constrangimentos e foi às ruas após a divulgação do resultado. Observadores do Parlamento Europeu, da OSCE e da OTAN, em declaração conjunta, afirmaram que o processo eleitoral foi marcado por "desequilíbrio de condições entre os candidatos, pressões e tensões". Diante da suspeita de fraude nos resultados, a União Europeia pediu que a Geórgia investigue de forma rápida e transparente as irregularidades nas eleições<sup>665</sup>. Orbán foi o único líder da União Europeia a celebrar a contestada vitória do partido majoritário georgiano. Em meio à crise, os EUA suspenderam a sua parceria estratégica com a Geórgia e impuseram sanções contra o líder do SG, Bidzina Ivanichvili, sob o argumento de que ele estaria minando a democracia local e beneficiando a Rússia.

A comissão eleitoral anunciou a recontagem de 14% das urnas, mas, após recontar os votos, confirmaram os resultados que deram vitória ao SG. Como reação, Zourabichvili anunciou que entrou na Justiça contra o resultado das eleições em seu país.

Após emendas constitucionais realizadas em 2017, as eleições presidenciais de dezembro de 2024 foram as primeiras a serem realizadas por voto indireto de um Colégio Eleitoral. O Parlamento elegeu para a Presidência o ex-jogador de futebol Mikheil Kavelashvili, um político de ultradireita conhecido por seu posicionamento anti-União Europeia e acenos à Rússia. Kavelashvili tomou posse no fim de dezembro e, nos primeiros dias de mandato, aprovou novas leis repressivas, ampliando os poderes da polícia para realizar prisões e as multas contra manifestantes. Salome Zourabichvili afirmou que não deixaria o poder ao fim de seu mandato, tendo afirmado que o resultado das eleições de outubro, que direcionou o voto indireto à presidência, foi uma farsa. Zourabichvili aceitou, no entanto, deixar a sede do governo, tendo indicado que seguiria lutando ao lado do povo contra a “farsa”.

#### b) O envolvimento da Geórgia no conflito ucraniano

A invasão da Ucrânia pode, potencialmente, reativar outros conflitos no sul do Cáucaso. Moscou tem usado os territórios da Ossétia do Sul e da Abecásia como meio de pressionar a Geórgia a abandonar postura pró-ocidental. O atual governo georgiano tem sido cauteloso, sem tomar atitude confrontacionista em relação ao conflito russo-ucraniano. Por um lado, em março de 2022, o país depositou sua candidatura à membresia da UE. Por outro, o Executivo mostrou-se relutante em condenar a invasão russa, dada a grande dependência econômica de Tbilisi à Moscou que, em resposta, rechaçou as demandas da Ossétia do Sul e da Abecásia de serem incorporadas ao território russo, de modo que referendos populares sobre o tema foram cancelados nessas regiões. No entanto, tem havido rumores de que Moscou esteja mobilizando contingentes dos dois territórios autônomos na Geórgia, na medida em que muitos residentes, especialmente, na Ossétia do Sul, possuem nacionalidade russa.

Politicamente, o governo da Geórgia apoiou todas as resoluções internacionais e, até setembro de 2022, acolheu cerca de 21 mil refugiados ucranianos. A população local tem, ainda, organizado manifestações pró-Ucrânia e se engajado em atividades de assistência humanitária junto a organizações não governamentais e a instituições do governo. Entidades financeiras do governo têm aderido a sanções impostas à Rússia. Ainda assim, observaram-se algumas ambiguidades diplomáticas quando o presidente ucraniano Zelensky chamou o embaixador

---

<sup>665</sup> Em novembro de 2024, o primeiro-ministro da Geórgia anunciou a suspensão, até 2028, das conversas de acesso à UE, em razão da resolução adotada pelo Parlamento Europeu que rejeita o resultado das eleições parlamentares georgianas.

ucraniano na Geórgia e exortou o primeiro-ministro georgiano a não impedir que voluntários do país se dirijam ao fronte na Ucrânia. O partido do governo, Sonho Georgiano, também criticou a presidente Zurabishvili por ter-se manifestado abertamente em favor de Kiev no conflito, e têm sido observadas rusgas entre políticos georgianos e ucranianos. Efetivamente, a elite política do país está fragmentada: enquanto o país toma posições pró-Ucrânia, acusa-se o Ocidente de pressionar a Geórgia a iniciar um “segundo fronte” contra a Rússia. Esse contexto reflete a relativa demora de a UE reconhecer o *status* da candidatura georgiana ao bloco, que só ocorreu no fim de 2023. Por fim, ante a decisão europeia de cessar as importações de recursos energéticos da Rússia, a Geórgia deve ganhar, com o tempo, maior importância como país de trânsito para gasodutos e oleodutos originários, por exemplo, do Azerbaijão.

Em março de 2023, eclodiram protestos no país contra projeto de lei sobre agentes estrangeiros. Embora o partido governista “Sonho Georgiano” tenha surgido com uma plataforma pró-UE, propôs lei que foi considerada pró-Rússia, prevendo que organizações não governamentais e associações que tivessem mais de 20% de sua renda de origem estrangeira seriam considerados agentes estrangeiros e sofreriam restrições. Como essas instituições recebem recursos majoritariamente de países da UE, essa medida enfraqueceria essas associações e, também, a pretensão do país de se vincular à UE. Legislação similar foi aprovada na Rússia em 2022. Frente à pressão social e manifestações de oposição de potências ocidentais, como os EUA e a UE, o Parlamento georgiano rejeitou o projeto. Entretanto, em abril de 2024, o “Sonho Georgiano” anunciou que colocaria a proposta polêmica novamente em pauta. Poucos dias depois, o projeto lei da “transparência da influência estrangeira” passou pela primeira etapa do rito legislativo, tendo sido aprovada na primeira das três votações necessárias, o que gerou protestos massivos em Tbilisi. A presidente Salome Zourabichvili criticou o projeto de lei, classificando-o como instrumento russo para influenciar a política doméstica da Geórgia e afastá-la da UE. Além disso, a presidente ameaçou vetar a lei no caso de sua aprovação pelo Parlamento.

Em maio de 2024, o parlamento georgiano, controlado pelo partido pró-russo SG, aprovou, finalmente, a lei sobre agentes estrangeiros. A presidente Zourabichvili a vetou, porém o SG derrubou o veto. Em junho de 2024, o presidente do Parlamento sancionou projeto de lei, que entrou em vigor.

### c) Posição dos P5

A Rússia é assertiva e reconhece as repúblicas como Estados soberanos, o que levou à ruptura de relações diplomáticas com a Geórgia. Além disso, os russos ofereceram ajuda humanitária a países como Nauru, para que também reconhecessem os dois países. Até 2020, os russos mantinham cerca de dez mil soldados em cada um dos territórios – no caso da Ossétia do Sul, com pouco mais de 50 mil habitantes, as tropas representavam quase um quinto da população total. Com a eclosão da guerra russo-ucraniana, no entanto, estima-se que parte desse contingente, bem como de carros armados e outros equipamentos, tenham sido enviados para o fronte de batalha na Ucrânia, o que tem reavivado discussões acerca de eventual retomada dos dois territórios no âmbito doméstico da Geórgia. Embora a Rússia não afirme expressamente a intenção de incorporar os dois territórios, é o envio de ajuda financeira por parte de Moscou que sustenta os dois territórios – em especial a Ossétia do Sul, desprovida de capacidade para prover serviços básicos para seus cidadãos sem o auxílio russo. A questão dos dois territórios, assim, permanece sem solução. Hoje, além da Rússia, Nicarágua, Venezuela, Nauru e Síria reconhecem as repúblicas da Abecásia e da Ossétia do Sul.

A China manifestou preocupação com o desenvolvimento dos conflitos já em 2008 e reconheceu a complexidade da situação. Sem descartar sua defesa da integridade territorial da Geórgia, quando a Rússia reconheceu os dois territórios, a China foi uma das principais críticas ao *lobby* russo para o reconhecimento dos Estados. Por outro lado, desde 2015 Pequim mantém relações comerciais com a Abecásia, a ponto de um estande do território ter integrado feiras em Xangai, e de uma delegação de empresários chineses terem visitado a Abecásia em 2019.

Os EUA rejeitam até hoje as declarações unilaterais de independência, defendendo que os territórios sejam reintegrados à Geórgia com maior autonomia. Washington condicionou auxílio financeiro para reconstrução da infraestrutura nas regiões a evoluções no processo de paz, o que não aconteceu até hoje. Por outro lado, houve financiamento de iniciativas humanitárias para os dois territórios pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês).

O Reino Unido teve posição muito assertiva quando da declaração de independência dos dois territórios, acusando a Rússia de causar a crise na Geórgia, sobretudo após o anúncio do reconhecimento russo aos dois Estados. Além disso, o Reino Unido indicou que defenderia o retorno das reuniões do G7, excluindo a Rússia, que integrava o G8, sob o argumento de que “um país que deseje participar de organizações como o G8, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), precisa entender que há direitos, mas também responsabilidades”. A França defende a integridade territorial da Geórgia e critica a presença russa.

## XI. Cáucaso do Norte



Fonte: Wikitravel

### a) República da Chechênia

As duas décadas iniciais da Chechênia como república federada da Rússia são marcadas por conflitos violentos. Em 1991, lideranças locais declararam a independência do território, o que resultou na Primeira Guerra da Chechênia (1993-1996). Não obstante a superioridade militar russa, os chechenos lograram, mediante cessar-fogo e posterior acordo de paz, obter a independência *de facto* como República Chechena da Ichkeria. A Segunda Guerra da Chechênia (1999-2009) é marcada pela condução de Putin na resolução do conflito, que emprega uma tática personalista junto às lideranças locais. De fato, a chegada de Ramzan Kadyrov ao governo checheno, em 2004, após a morte de seu pai, representa ponto de inflexão nas relações russo-chechenas. Ao considerar-se a crescente centralização da Federação Russa, a Chechênia goza de grande autonomia relativa em função da relação de lealdade que Kadyrov mantém com Putin. Em troca de leis próprias, de uma economia paralela, de uma política externa autônoma e de serviços de segurança sob controle local, o líder checheno garante a estabilidade do território outrora dissidente por meio do apoio irrestrito a Putin. Esse relacionamento se traduz, por exemplo, na ampla manipulação eleitoral a favor do chefe de Estado russo. Destaca-se, no entanto, a presença das forças de segurança (contingente de mais de 20 mil unidades) chechenas para além das fronteiras russas. O exército de Kadyrov foi usado na região do Donbass ucraniano como “voluntários”; na Síria, foi empregado em função da presença majoritária do islamismo sunita entre os chechenos, o que serviu para equilibrar o peso da aliança xiita-alauíta com o governo al-Assad.

A ampla autonomia conferida à Chechênia diz respeito, também, ao enfrentamento ao terrorismo no âmbito interno. O nacionalismo independentista, na região, deu lugar a movimento islamista regional. O Emirado do Cáucaso, estabelecido em 2007 pelo último presidente da

autointitulada República Chechena de Ichkeria<sup>666</sup>, declarou lealdade ao Estado Islâmico, de maneira que o apoio do Kremlin a Kadyrov tornou-se ferramenta de estabilização de repúblicas vizinhas. Acresce-se ao poder militar checheno o controle sobre as receitas petrolíferas da região. Consolida-se, dessa forma, uma república altamente repressiva porém economicamente dinâmica.

A estreita relação entre Putin e Kadyrov não eliminou todos os problemas securitários da região. Destacam-se as diferenças a respeito das fronteiras territoriais entre as repúblicas, como, por exemplo, a tentativa de troca de terras entre a Chechênia e a Inguchétia, o que provocou manifestações contrárias na segunda. De maneira similar, o presidente do Daguestão, ao afirmar estar discutindo delimitações fronteiriças com Kadyrov, levou a inquietações por parte da população local. Observa-se, conseqüentemente, que a relativa liberdade conferida ao líder checheno pode, no longo prazo, tornar-se elemento de instabilidade no Cáucaso do Norte. O arranjo político Putin-Kadyrov, altamente personalizado, criou uma república chechena dotada de grande autonomia política, econômica e militar sem, no entanto, integrá-la efetivamente ao Estado russo. Esse processo dependerá, portanto, do desenvolvimento de um plano de integração a nível institucional, em que relações pessoais, embora relevantes, não conduzam a estabilização regional.

Em relação ao conflito na Ucrânia, as forças de Kadyrov têm desempenhado papel ativo junto às forças oficiais russas. Já em fevereiro de 2022, mídias russas reportaram o destacamento de cerca de 12 mil soldados da região para o fronte. Kadyrov, no entanto, tem criticado a lentidão e a falta de resultados do desenvolvimento dos ataques russos e, com frequência, dissemina vídeos e informações acerca da participação dos batalhões sob seu comando em diversas áreas da Ucrânia, como Kiev, Kherson e Donetsk. Deve-se mencionar, ainda, que alguns grupos chechenos, especialmente, de causa islamista, defendem o lado ucraniano do conflito, inclusive, fazendo parte do esforço de guerra com apoio militar. Em agosto de 2024, Putin realizou sua primeira visita à Chechênia em treze anos, com o objetivo de inspecionar as tropas chechenas que estão combatendo na Ucrânia. Segundo Kadyrov, desde fevereiro de 2022, mais de 47 mil soldados chechenos, incluindo 19 mil voluntários, foram enviados à linha de frente.

A guerra na Ucrânia tem suscitado discussões acerca da capacidade de a Rússia manter-se coesa em relação às suas mais de 80 regiões, cuja lealdade tem sido garantida muito mais pelas relações pessoais entre Putin e lideranças locais. À medida que mais recursos são destinados ao fronte ucraniano, menor tende ser o controle central sobre províncias distantes, como a chechena, que poderia, mais uma vez, tornar-se fonte de instabilidade doméstica. O Kremlin tem dependido de contingentes militares desproporcionalmente originários do Norte do Cáucaso, como a Chechênia. A estabilidade regional, nesse contexto, depende da continuidade do apoio político e material de Moscou às elites locais. Essa relação é latente entre Putin e Kadyrov, de modo que a estabilidade chechena depende da manutenção de Putin no poder; caso sequem os recursos oriundos de Moscou, não se pode descartar o ressurgimento de movimentos favoráveis à autonomia local.

#### b) República do Daguestão

O Daguestão representa o epicentro da instabilidade interna russa desde 2009. Economicamente dependente de transferências governamentais, a república torna-se ponto de

---

<sup>666</sup> Doku Umarov, então presidente da autointitulada República Chechena da Ichkeria, declarou-se emir do Emirado do Cáucaso. O então primeiro-ministro da Ichkeria, Akhmed Zakayev, distanciou-se de Umarov, e permaneceu autodeclarando-se premiê no exílio. Após o início da guerra russo-ucraniana de 2022, o Parlamento ucraniano declarou a Ichkeria um "Estado temporariamente ocupado" pela Rússia.



disseminação do terrorismo jihadista após o espriamento do Emirado do Cáucaso e posteriormente do autointitulado Estado Islâmico na região. Os ataques contra as forças de segurança oficiais se multiplicaram, de modo que o Kremlin, em 2017, nomeia como presidente da república Vladimir Vassilev, que ficou no poder até 2020. Como cristão não ortodoxo, não pertencente a nenhuma das dezenas de etnias que compõem o território e membro do partido governista Rússia Unida, coube a Vassilev pacificar uma região alastrada pelo jihadismo revolucionário influenciado tanto pelo Wahabismo saudita quanto pelas anteriores tentativas de repressão dessa vertente pelo governo. Relata-se, no contexto anterior às olimpíadas de inverno de Sochi, de 2014, o envio, por vezes, forçado, de milhares de indivíduos radicalizados para a Síria, o que havia coincidido com o aumento de incursões do Estado Islâmico nesse país. Esse êxodo, em paralelo, tem sido acompanhado pela relativa pacificação do Daguestão, embora as autoridades locais ainda mantenham membros do Salafismo sob estreita vigilância.

O Daguestão representa um ponto estratégico do território russo. No âmbito militar, a construção da base naval de Kaspiysk, localizada no mar Cáspio, permitirá o deslocamento da frota russa do rio Volga, cuja navegação é interrompida por seis meses em função do congelamento da água. Essa estratégia confere a liderança naval russa na região, na medida em que a recente convenção sobre o estatuto legal do mar Cáspio permite a navegação de embarcações militares apenas a Estados costeiros a esse corpo d'água. Com Kaspiysk, portanto, o distrito do Cáucaso do Norte, como um todo, adquire importância renovada para o Kremlin.

A importância do Daguestão remete também à dimensão energética. Importantes oleodutos e gasodutos atravessam o território da república, como aqueles oriundos da Ásia Central e do Azerbaijão. O porto da capital, Makhatchkala, ainda, desempenha papel de escoamento da produção petrolífera russa. O território daguestanês apresenta grande potencialidade na prospecção de gás natural e, no entanto, importa seu consumo de fontes siberianas e endivida-se, consequentemente, junto ao governo federal. Afirma-se, nesse contexto, que Moscou busca neutralizar tentativas de autonomização energética do Daguestão como forma de manter a república dependente das transferências federais de forma a evitar arroubos secessionistas. Deve-se mencionar, por fim, que, malgrado as resistências locais contra a repressão russa, a república não experimentou nenhuma tentativa de secessionismo até então em função, principalmente, do mosaico étnico que compõe o território e neutraliza reivindicações por grupos majoritários.

No contexto da invasão da Ucrânia, observaram-se protestos locais contra o recrutamento de homens a serem enviados para o cenário de guerra. Como em outras regiões caracterizadas pela presença de minorias étnico-religiosas, a proporção de soldados recrutados, bem como de mortos por resultado do conflito, tem sido maior.

Em junho de 2024, no dia em que a igreja ortodoxa comemora Pentecostes, ataques terroristas coordenados causaram cerca de vinte mortes em igrejas, sinagogas e delegacias de polícia em duas cidades, meses após os atentados do Estado Islâmico-Khorasan (ISIS-K) em Moscou. Nenhum grupo reivindicou a autoria do ataque, mas o governador do Daguestão responsabilizou “células dormentes” de organizações extremistas islâmicas.

### c) República da Inguchétia

A Inguchétia é mais uma república integrante da Federação Russa no Distrito Federal Norte-Caucásico. A região faz fronteira com a Geórgia ao sul; com a Ossétia do Norte e com a Chechênia ao oeste e ao leste, respectivamente; e com a região de Stravopol Krai ao norte. Sendo o menor dos entes federados russos, a Inguchétia foi estabelecida em 1992 após a dissolução da

República Socialista Soviética Autônoma Checheno-Inguche e abriga a minoria nacional dos inguches<sup>667</sup>. Em função, majoritariamente, da instabilidade norte-caucasiana, a Inguchétia representa uma das regiões mais pobres e voláteis da Rússia. Apesar de os índices de violência terem diminuído ao longo dos últimos anos, episódios de insurgência ocorridos na Chechênia têm afetado a república vizinha.

Já em 1992, tensões étnicas entre inguches e ossetos levaram à eclosão de conflito osseto-inguche, que envolveu tentativas alegadas de limpeza étnica de minorias inguches na Ossétia do Norte. Veículos de mídia reportaram o sequestro, o enclausuramento, a privação alimentar e a execução de inguches, o que resultou na expulsão de mais de 60 mil indivíduos dessa etnia da Ossétia do Norte. Durante a Primeira e a Segunda Guerra Chechena (1994 e 1999), a Inguchétia foi objeto de fluxos significativos de refugiados chechenos e norte-ossetos, o que levou ao empobrecimento local. A população masculina inguche, ainda, foi abduzida por milícias ossetas e russas. Ao longo dos anos 2000, tensões aumentam junto ao governo central, registrando-se episódios de desobediência civil, alguns dos quais incluíram o ataque a forças militares russas.

No geral, a Inguchétia apresenta diversos elementos de instabilidade que caracterizam a região do Norte do Cáucaso. Além dos diferendos territoriais com a Ossétia do Norte, há a presença de populações muçulmanas que, por vezes, cooperam com outras provenientes da Chechênia e promovem ataques terroristas contra o governo central. Destaca-se, no entanto, a guerra civil local, ocorrida entre 2007 e 2015 e que tornou a Inguchétia a região mais instável do Norte do Cáucaso. O conflito eclodiu após tentativa de assassinato do presidente da república inguche, Murat Zyazikov, o que levou Moscou a interceder e enviar milhares de tropas das forças especiais do país. Em 2015, após a dura repressão russa e diversos embates, os rebeldes inguches foram considerados derrotados.

---

<sup>667</sup> Em 1991, quando os chechenos declararam independência da URSS para formar a República Chechena de Ichkeria, os inguches decidiram separar-se da República Checheno-Inguche. Assim, em 1992, os inguches juntaram-se à recém-criada Federação Russa a fim de resolver conflitos com a Ossétia de maneira pacífica e, também, com a esperança de que Moscou devolvesse terras inguchas ocupadas anteriormente por povos da Ossétia do Norte.

## XII. Ásia Central



Fonte: Wikipedia

### a) Contexto regional

Desde o colapso da União Soviética (URSS), a economia da maior parte dos países da região tem passado por um declínio da renda *per capita*. No Cazaquistão e no Turcomenistão, o crescimento econômico impulsionado pela exportação de hidrocarbonetos não tem beneficiado a população em geral. Os índices de desenvolvimento humano, em geral, também pioraram.

Após a saída dos Estados Unidos (EUA) do Afeganistão, Rússia e China representam as principais oportunidades de parcerias para as elites locais. Já se nutria desconfiança da retórica estadunidense, percebida como antimuçulmana após a invasão do Iraque e a subsequente política de antagonismo ao Irã. O acordo de paz com os Talibãs, grupo considerado ameaça securitária pelos países, erodiu rapidamente a crença em Washington como parceiro confiável. A chegada dos talibãs ao poder, em 2021, em um país que compartilha fronteiras com três países da região eleva o temor da desestabilização regional.

A proximidade do Uzbequistão, do Tadjiquistão e do Turcomenistão ao Afeganistão torna a Ásia Central conjunto geográfico de importância estratégica. Teme-se a disseminação do extremismo religioso a partir do território afegão, na medida em que o Estado Islâmico-Khorasan ganha força nas regiões limítrofes e reivindica expansão islâmica por sobre limites fronteiriços. Sabendo-se que cerca de 2000 indivíduos originários da Ásia Central se juntaram ao Estado Islâmico na Síria e que se reorganizaram no Afeganistão, para os países dessa região, teme-se a consolidação de um califado fundamentalista para além do território afegão. Para fazer frente a essa ameaça, portanto, busca-se o apoio junto às potências do continente eurasiático. Nesse contexto, observa-se o descontentamento com a crença na democracia liberal e, também, a idealização da estabilidade e da força que a Rússia alega prover.

Deve-se, no entanto, observar que ainda predomina o cenário de divisão de tarefas entre Rússia e China na região. A primeira concentra-se na área securitária, ao promover exercícios militares conjuntos, combater ao narcotráfico e estabelecer presença militar ostensiva no

Quirguistão, no Tajiquistão e no Cazaquistão. A segunda, dotada de capacidade econômica que a Rússia não possui, concentra-se em projetos de desenvolvimento como estratégia de manter sua influência.

A presença russa na Ásia Central faz-se sentida na estabilidade regional. O Kremlin não tem hesitado em apoiar governos em episódios de manifestações domésticas, como durante a guerra civil tadjique e os conflitos étnicos quirguizes. Teme-se, porém, a dependência excessiva junto à Rússia, o que dá vazão à busca pela cooperação com outros atores, tendência que tem sido exacerbada após a invasão russa da Ucrânia e temores de que a região centro-asiática sofra processo semelhante.

A Rússia desempenha papel de destaque na defesa da Ásia Central, de modo que as cinco repúblicas da região buscam manter boas relações com o país. Não obstante certa homogeneidade na política regional, não há mecanismo de coordenação centro-asiática. Ao contrário, observam-se conflitos fronteiriços entre civis tadjiques e quirguizes, resultado da indefinição lindeira. A Rússia, como referência cultural, midiática e linguística, mantém-se influente na região, de modo que o Cazaquistão e o Quirguistão fazem parte da União Econômica Eurasiática (UEE). Destaca-se também, o grande contingente de trabalhadores migrantes de origem quirguiz e tadjique na Rússia. Com exceção ao Turcomenistão e ao Uzbequistão, os outros três países são ligados a Moscou pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). Entretanto, observa-se a implementação de política externa multivetorial, orientada pela aproximação junto a outros atores, como países ocidentais e a China, que vem ganhando espaço na política regional. Cazaquistão e Uzbequistão estariam entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

A China, nesse contexto, tem o maior potencial de suprir a lacuna deixada pela saída dos EUA da região. Pequim, por meio da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), tem investido em obras infraestruturais que, no entanto, não se isentam de críticas. A falta de resultados duradouros no nível de emprego local, a tendência de endividamento dos governos e o temor quanto à relativização dos interesses nacionais às custas daqueles de Pequim têm levado a descontentamentos e a protestos contra a presença chinesa. A perseguição aos *uigures*, ainda, representa outro ponto de desconfiança, na medida em que os principais grupos da região compartilham de laços étnicos e culturais com essa minoria. Os países da região tendem, conseqüentemente, a preferir a cooperação com a Rússia. O idioma russo e o alfabeto cirílico são amplamente utilizados, ao passo que o ambiente político e de negócios do país é de longa data conhecido. Canais de notícias e entretenimento russos dominam a mídia da Ásia Central, ao passo que a China, pouco conhecida, é, por vezes, hostilizada. A Turquia também vem incrementando sua presença na região centro-asiática. O país mantém boas relações com os quatro países turcófonos da região (Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Turcomenistão), em que se observa, concomitantemente, maior dinamismo econômico. Na dimensão cultural, destaca-se o Conselho Túrquico, criado em 2009 e que, em 2021, é rebatizado como Organização dos Estados Túrquicos (o Turcomenistão participa como Estado observador).

A busca por relações externas mais plurais ainda não se manifesta com clareza no âmbito securitário. Nesse sentido, a Rússia permanece como garantidor da estabilidade de regimes marcados pelo autoritarismo, o que pôde ser observado em janeiro de 2022 durante as manifestações populares no Cazaquistão. O presidente Tokayev, ao temer golpe de Estado apoiado, inclusive, pelas elites palacianas, não hesitou em acionar os mecanismos de intervenção previstos no âmbito da OTSC. A Rússia, como membro dominante da organização, viu na ocasião oportunidade de reafirmar seu papel como potência estabilizadora em sua esfera de influência.

A presença sino-russa não necessariamente impede eventual política de cooperação estadunidense, na medida em que fatores caros à população da região, como o islamismo, dependem da promoção da liberdade religiosa. Em setembro de 2023, à margem da AGNU, o presidente Biden organizou a primeira cúpula da história com líderes dos países da Ásia Central. Desde 2015, os EUA têm organizado encontros diplomáticos em diferentes níveis com as cinco ex-repúblicas soviéticas centro-asiáticas, num formato intitulado “C5+1”. Até hoje, nenhum presidente estadunidense visitou a região.

No geral, o contexto recente da Ásia Central é marcado por uma série de episódios de instabilidade. A possível expansão do fundamentalismo a partir do Afeganistão, com a ascensão talibã em 2021, é acrescida, de conflitos dentro e entre países centro-asiáticos. Em meio a episódios de escaramuças fronteiriças e intervenções externas, a eclosão da guerra na Ucrânia surge como possível divisor de águas na configuração político-securitária na Ásia Central.

#### b) A invasão da Ucrânia e efeitos na região

A invasão da Ucrânia estremeceu as relações entre Rússia e países centro-asiáticos. Já no momento da anexação da Crimeia, apenas o Quirguistão reconheceu a legitimidade da ação russa, enquanto os outros quatro países abstiveram-se de manifestar qualquer opinião sobre o *status* territorial da península incorporada. A agressão russa em 2022 não passou despercebida pelos Estados centro-asiáticos que, não obstante o bom relacionamento com Moscou, tendem a buscar maior independência externa. É o caso do Cazaquistão que, com grande diversidade demográfica e expressiva presença de minorias russas nas fronteiras setentrionais, teme por destino semelhante àquele vivido no leste ucraniano. O governo cazaque declarou não enviar nenhuma tropa ao conflito, na medida em que o território envolvido não faz parte da OTSC.

O *soft power* russo acumulado junto aos países da região tem-se enfraquecido ao longo do tempo, na medida em que os governos locais resistem a pressões de apoio à campanha da Rússia e preferem adotar posição mais equidistante ao exortar a resolução pacífica do conflito e ao abster-se de condenar a invasão russa no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Nenhum país centro-asiático, em função da grande dependência econômico-securitária de Moscou, pôde manifestar-se de maneira muito favorável à Ucrânia. Cada governo, no entanto, adotou posturas distintas. Sadyr Japarov, presidente do Quirguistão, insistiu no direito russo de garantir a defesa da população da região do Donbass, o que foi mal recebido pela opinião pública. De maneira mais ousada, o Cazaquistão autorizou a realização de manifestações pró-Ucrânia, enquanto, em março, o Uzbequistão defendeu a integridade territorial ucraniana ao rechaçar a legitimidade dos territórios separatistas na porção oriental do país. Em relação ao pleito do Kremlin de anexar partes da Ucrânia, os regimes centro-asiáticos não demonstraram qualquer ambiguidade: nenhum governo reconheceu os referendos realizados, em setembro, nos territórios ocupados pela Rússia, tampouco a anexação dessas áreas. O presidente cazaque, Kassym-Jomart Tokayev, tomou a iniciativa como primeiro governo a rejeitar as medidas russas, o que se alinha com a posição histórica do país de ter-se recusado a reconhecer a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, bem como a anexação da Crimeia.

O conflito na Ucrânia, ainda, causou a deterioração do prestígio militar russo. Os reveses do país durante a campanha ucraniana surpreenderam os governos autoritários centro-asiáticos, que, por um longo período, têm-se apoiado em Moscou como garantidor da estabilidade e da segurança política regional. Acostumados a receber equipamentos a preços subvencionados, bem como treinamentos em academias russas, a falibilidade da Rússia leva os governos da Ásia Central

a questionar se o modelo militar atual seria o mais adequado às necessidades de cada país. Eventos recentes, como a intervenção russa no Cazaquistão sob os auspícios da OTSC, indicam que não: tropas enviadas por Moscou intervieram no país sem minar a legitimidade de Astana. Membros da OTSC, no entanto, questionam o esgarçamento e a fadiga do poder militar russo ante episódios de instabilidade ocorridos em setembro. Nesse mês, conflitos fronteiriços envolvendo o Quirguistão e o Tajiquistão deixaram um saldo de cem mortos, e, embora os embates tenham ocorrido fora da jurisdição da Organização, notou-se o silêncio de Moscou como sinal de desatenção conferida à região.

A retórica expansionista de Putin, que é acompanhada pela rejeição ao direito da Ucrânia de existir como nação independente e legítima, também tem sido associada a eventuais novas ações russas em outras ex-repúblicas soviéticas à luz do passado imperial do país. Embora o Uzbequistão e o Turcomenistão tenham construído suas identidades nacionais ao denunciar o passado soviético como exemplo de colonialismo, os governos cazaques, quirguizes e tadjiques não estabeleceram a mesma associação. Até recentemente, apenas poucos segmentos da opinião pública local, geralmente, restritos a indivíduos com visões liberais, nacionalistas ou islamistas, demandaram que seus países tomassem medidas no sentido de lidar com o passado, o que inclui reconhecer os períodos de dominação pela Rússia imperial e pela União Soviética (URSS) como uma era de colonização; tampouco o *status* da língua russa e a revisão de livros de História foram considerados. Com a guerra na Ucrânia, no entanto, essa opinião tem-se espalhado com mais abrangência, particularmente, no Cazaquistão e no Quirguistão. Por exemplo, informes de que a Rússia estava recrutando minorias, muitas das quais de origem muçulmana, em proporções maiores que russos étnicos, causaram grande impacto negativo em meio a redes sociais na Ásia Central. Moscou, ainda, estaria pressionando migrantes centro-asiáticos no país a alistar-se. A maior proporção de soldados mortos de minorias, com destaque para os provenientes do norte do Cáucaso e do Daguestão, em conjunto com essas medidas, apenas aumenta a percepção de que a Rússia, à imagem de seu período imperial, estaria usando minorias étnicas como “bucha de canhão”. O governo russo lançou um programa de aceleração do processo de naturalização aos trabalhadores migrantes que se alistem junto ao exército, o que pode atrair populações mais jovens em busca de ascensão social. No entanto, os governos cazaque, uzbeque, quirguiz e tadjique deixaram bem claro que seus cidadãos estão proibidos de lutar na Ucrânia sob a pena de sanções, as quais incluem a prisão.

A chegada em massa de nacionais russos, primeiro, em março de 2022 e, depois, em setembro, após a “mobilização parcial” e o risco de recrutamento, causou percepções ambíguas na Ásia Central. Alguns residentes acolheram essa onda migratória que, caracterizada pela presença de trabalhadores russos jovens e qualificados, foi vista como positiva para o desenvolvimento local. Outros, no entanto, associaram a chegada de russos ao retorno da dominação cultural e linguística desse país, preocupação que foi intensificada em função da atitude colonialista de alguns desses refugiados e do aumento dos custos de vida resultantes desse movimento migratório.

O enfraquecido *status* da Rússia na Ásia Central tem beneficiado outros Estados. A recente Cúpula da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), em Samarkand, demonstrou que Putin não mais é o líder mais influente na região, mas, sim, apenas um entre outros tantos, na medida em que Xi Jinping e Erdogan emergiram como alternativas de peso provenientes da China e da Turquia, respectivamente<sup>668</sup>. À medida que a economia russa declina, tende-se a observar crescente proeminência chinesa na região, com destaque para os setores de investimentos em infraestrutura. A Turquia, em contrapartida, obteve *status* de potencial mediador da paz no Cáucaso e tem feito

---

<sup>668</sup> A Turquia, conquanto constitua apenas parceiro de diálogo da organização, foi convidada a participar da cúpula.

uso habilidoso de sua posição intermediária entre Moscou e Kiev para promover-se ao longo da região de maneira mais ampla. Visto que o apoio ocidental depende, por um lado, do reengajamento europeu junto ao Cáucaso e aos países da Ásia Central e, por outro, de uma política mais clara de Washington para a região, espera-se que esses dois atores ocupem o espaço russo no curto e no médio prazo. O declínio relativo russo, por fim, não necessariamente pode dar lugar a um arranjo político-securitário mais estável, o que dependerá de como Turquia e China, principalmente, atuarão na região.

### c) Conflitos fronteiriços entre Quirguistão e Tadjiquistão

Observam-se rusgas fronteiriças entre o Quirguistão e o Tadjiquistão desde a independência dos dois países em 1991. Os conflitos mais recentes, a partir de 2021, no entanto, têm sido mais intensos e abrangentes.

Em abril de 2021, habitantes tadjiques da região de Soghd atravessam a fronteira com o Quirguistão para instalar câmeras de monitoramento no entorno do reservatório de água de Golovnoy, em Kok-Tach. Os conflitos eclodem após esse grupo ter rejeitado pressões de guardas e populações fronteiriças no sentido de retirar os equipamentos, o que leva a agressões e, principalmente, à mobilização expressiva de forças militares pelos dois países, que fazem uso de tanques, helicópteros e outras armas pesadas. Após acordo de trégua, o saldo do conflito atinge proporções inéditas na região: dezenas de mortos, centenas de feridos e mais de 70 mil indivíduos deslocados, além da grande destruição material do entorno.

As origens da persistente situação de conflito entre Quirguistão e Tadjiquistão remontam ao período soviético. O vale de Fergana, cenário do contencioso, havia sido dividido entre três repúblicas que foram criadas de maneira sucessiva uma à outra: o Uzbequistão, em 1924, o Tadjiquistão, em 1929 e o Quirguistão, em 1936. Com essas mudanças administrativas do território, surgem enclaves, que passam a ser contestados com o fim da URSS. Cada país reclama porção territorial conforme mapas soviéticos de diferentes períodos, embora, essencialmente, o conflito subsista por motivos econômicos. A disputa hídrica, como a pela reserva de Golovnoy, indica a importância da água para a agricultura local; a rápida mobilização militar pelos países envolvidos demonstra que, há algum tempo, a disputa de enclaves em Fergana já constituía plano de ação. O Quirguistão, desde maio de 2021, acusa o Tadjiquistão de violar o cessar-fogo previamente acordado e, três semanas mais tarde, fecha suas fronteiras com o país vizinho. A superação do impasse, segundo o governo quirguiz, deve passar pela resolução dos diferendos fronteiriços – apenas 571 dos 970 km lindeiros foram delimitados (cerca de 59%) – e pela renúncia tadjique ao território em questão, Vorukh. As lideranças dos dois países, nesse contexto, instrumentalizam o conflito por motivos políticos, sem perspectivas de mudança no futuro próximo. Encontros bilaterais em junho de 2021, finalmente, apontaram, ao menos, para vontade entre as partes de buscar uma conclusão pacífica do contencioso.

O ano de 2022 foi marcado pela retomada de conflitos maior intensidade. Em janeiro, reiniciam-se confrontos entre civis e, em março, incidente armado entre guardas de fronteira agudizam a situação. Outros enfrentamentos, que incluem o cruzamento de fronteiras por soldados, ocorrem em junho. A escalada do conflito, no entanto, ocorre em setembro, quando, após mais um conflito entre guardas fronteiriços ter ocasionado mortos e feridos, observa-se o uso de munição pesada e de tanques pelas partes, o que envolve, inclusive, o cruzamento de fronteiras. Diversos acordos de cessar-fogo foram, desde então, negociados, para serem rapidamente violados. Os líderes dos dois países participaram da Cúpula da OCX em Samarkand e discutiram a situação, o

que não contribuiu para a rápida superação do conflito. Diante da situação, o parlamento quirguiz, ainda em setembro, reuniu-se em sessão emergencial em função do conflito transfronteiriço, que levou à evacuação de mais de 136 mil pessoas.

Diferentemente do teor localizado dos conflitos anteriores, os episódios de setembro têm sido associados a uma atuação deliberada por parte do governo tajique. O uso de armamento pesado, observado já durante a Cúpula de Samarkand, indica que Emomali Rahmon, presidente tajique, havia ordenado ou preparado o ataque com antecedência. Além disso, os conflitos recentes visaram a infraestruturas civis distantes da fronteira, o que se distingue dos embates antecedentes. O aeroporto da capital regional, a dez quilômetros da fronteira, foi atingido, enquanto o uso indiscriminado de munição pesada indica o interesse tajique em expulsar as populações locais da área. Assim, os conflitos entre Tajiquistão e Quirguistão não devem ser compartimentalizados como mais uma série de incidentes isolados, na medida em que há indícios da ocorrência de uma agressão perpetrada por um Estado contra outro.

Os motivos para essa agressão tajique derivam do contexto doméstico e internacional. Rahmon, líder longo do país, visa a transmitir o poder ao seu filho, Rustam Enomali, atual porta-voz do Parlamento, o que demanda uma demonstração de poder e de estabilidade do regime. Iniciar uma guerra curta, nesse sentido, manteria a legitimidade do regime. Ainda, Rahmon busca distrair a opinião pública dos protestos na Região Autônoma de Gorno-Badakhshan, que eclodiram em novembro de 2021 e envolveram a repressão violenta de minorias Pamiris. Finalmente, a agressão ao Quirguistão insere-se no contexto de múltiplos conflitos regionais. Efetivamente, cinco dos seis membros da OTSC estão envolvidos em algum conflito armado (Rússia, Belarus, Armênia, Tajiquistão e Quirguistão). Esse padrão reflete, em certa medida, os efeitos da concentração de esforços russos na Ucrânia e como lideranças regionais sentem-se mais à vontade para iniciar enfrentamentos outrora menos improváveis. No caso tajique, Rahmon pode ter percebido a inércia russa no contexto armeno-azeri como sinal verde para atacar o Quirguistão e obter dividendos políticos.

Não se avizinha qualquer participação expressiva de atores exteriores. A Rússia, em 2021, por um lado, tentou exercer papel mediador por meio da OTSC, o que foi rechaçado em função de a organização ter sido criada para fazer frente a ameaças externas e não para lidar com contenciosos entre países-membros. Por outro, a iniciativa de Moscou foi percebida como tentativa de ingerência russa nos assuntos domésticos dos países. A China, nesse contexto, apoia a resolução fronteira com vistas a garantir a transferência segura de recursos energéticos pela região, mantendo, portanto, posição de neutralidade. Como já mencionado, a relativa ausência russa decorrente da concentração de esforços no front ucraniano tem aberto brechas para a participação de outros atores. Erdogan, nesse contexto, conversou com as lideranças de ambos os países, reiterando a identidade turquica de ambos os países como fundamento para a manutenção do diálogo.

Em meados de 2024, representantes dos dois países anunciaram que já haveria consenso com relação a 94% da fronteira bilateral de cerca de 975 quilômetros. Em dezembro de 2024, chegou-se a um acordo de delimitação e demarcação da fronteira, fechada desde setembro de 2022.



#### d) Cazaquistão

##### i. Eleições de 2022

Após os protestos de janeiro de 2022 (para mais detalhes sobre os protestos, ver a seção sobre OTSC no capítulo 5), o presidente cazaque Kassym-Jomart Tokayev anunciou um conjunto de reformas políticas e constitucionais com vistas a reduzir os poderes executivos e conferir maior autoridade ao parlamento. Para tanto, foi-se proposto referendo constitucional, que foi acompanhado de propostas controversas, como o não reconhecimento do idioma russo como a língua oficial do país, bem como a concessão ao ex-presidente Nazarbayev o título de “fundador do Cazaquistão independente”; essas propostas foram rejeitadas em função do rechaço por parte da opinião pública. As emendas, por fim, foram aprovadas por cerca de 78% dos votantes.

A realização do referendo constitucional foi percebida como meio de legitimar tanto o governo Tokayev quanto uma possível ambição de um segundo mandato. Em seguida, em setembro, Tokayev anunciou a realização de eleições presidenciais antecipadas, a serem realizadas no findar de 2022. Por decreto presidencial, o processo eleitoral ocorreria no dia 20 de novembro.

Durante o anúncio das novas eleições, Tokayev também sugeriu a realização de emenda constitucional relacionada à duração dos mandatos presidenciais subsequentes. Nesse caso, o cargo de presidente seria limitado a um único mandato de sete anos, em contraste com o modelo então vigente, de cinco anos, reelegíveis uma vez. A reação ao anúncio, no entanto, foi ambígua. Por um lado, analistas elogiaram a iniciativa do presidente, que poria fim ao “superpresidencialismo” em vigor no país e abriria espaço para a competição política. Por outro, críticos questionaram os efeitos da emenda sobre o atual mandato de Tokayev e as eleições antecipadas que ocorreriam; a depender de quando a emenda fosse aprovada, caso reeleito, Tokayev poderia ser reeleito por mais cinco anos e, em seguida, por mais sete, governando até 2034. Nesse sentido, a realização de eleições antecipadas, conjuntamente à emenda constitucional, foi vista como meio de fortalecer o poder do presidente, cuja imagem foi desgastada após os protestos de janeiro. Deve-se analisar essa série de medidas em conjunto com disputas interpartidárias, como aquela entre Tokayev e seu rival, o ex-líder Nazarbayev. Em resposta, a liderança do governo no parlamento sugeriu alteração na emenda, que determinou a adoção do mandato de sete anos já para as eleições antecipadas e impediu posterior reeleição de Tokayev. As propostas foram enviadas ao Conselho Constitucional do país, que as aprovou; as emendas foram subsequentemente aprovadas e promulgadas, dando sinal verde para a realização do processo eleitoral antecipado. Tokayev, como resultado, obteve ampla vitória, com 81% dos votos válidos e deverá governar o Cazaquistão por mais sete anos de acordo com as reformas constitucionais aprovadas. O resultado, portanto, consolidou o poder do presidente no poder em meio a episódios recentes de protestos populares e, também, de oposição entre as elites do país.

##### ii. A autonomia cazaque ante a Rússia

Após a intervenção russa por meio da OTSC, em janeiro de 2022, para manter o governo Tokayev no poder, esperava-se maior colaboração cazaque no contexto da Guerra da Ucrânia. No entanto, o Cazaquistão, após uma semana da eclosão desse conflito, anunciou postura neutralista, baseada no respeito às regras do direito internacional e favorável à resolução pacífica e diplomática do embate. O país, ainda, ofereceu-se como mediador entre as partes e absteve-se durante votação, na AGNU, que condenava a agressão russa. Anunciou-se, também, que as repúblicas separatistas

de Luhansk e de Donetsk não seriam reconhecidas. No âmbito doméstico, manifestações por parte da sociedade civil cazaque têm-se mostrado contrárias à invasão russa, o que, ainda assim, não suscitou o emprego de sanções unilaterais a autoridades de Moscou. Tem-se discutido, em paralelo, iniciativas no sentido de estreitar laços econômicos e infraestruturais com parceiros europeus e ocidentais em geral.

A postura cautelosa do governo cazaque tem sido associada a um deliberado distanciamento político, econômico e estratégico do Kremlin. No entanto, a posição do país reflete mais a escolha pelo pragmatismo. O rechaço ao reconhecimento das repúblicas do leste ucraniano, por exemplo, é acompanhado pelo constante diálogo com a Rússia, o que é percebido durante o Fórum de São Petersburgo, em encontro bilateral entre Tokayev e Putin e durante a última cúpula informal de chefes de Estado centro-asiáticos, em que o líder cazaque sugeriu convidar Rússia e China a participarem. É importante, além disso, considerar os aspectos econômicos e energéticos da cooperação russo-cazaque. De fato, o governo Tokayev tem considerado exportar recursos petrolíferos por meio do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, efetivamente, contornando o território russo, o que tem gerado desconforto com Moscou, que tem criado obstáculos à exportação da produção cazaque por meio do oleoduto do Consórcio Cáspio (CPC, na sigla em inglês). Fricções no setor econômico também têm sido observadas. Por exemplo, o governo cazaque ameaçou banir o trânsito de bens ocidentais sujeitos a sanções caso o fluxo das operações envolvendo o CPC não fossem restauradas. Essa ameaça foi feita no contexto de outro desacordo, que envolvia a pressão russa pela proibição da reexportação de grãos (especialmente russos) por países da UEE a países terceiros, iniciativa rechaçada pelo Cazaquistão<sup>669</sup>. Não obstante esses desentendimentos, tem-se observado iniciativas no sentido de incrementar a cooperação industrial e tecnológica russo-cazaque e, também, o aumento do comércio bilateral, que deve atingir recordes históricos ao final do ano.

Em conclusão, pode-se afirmar que, fundamentalmente, as relações entre Rússia e Cazaquistão não têm sido questionadas. No entanto, o número de discordâncias na agenda bilateral tem aumentado. O Cazaquistão, nesse sentido, tem sido claro ao reiterar sua preferência pela observância das regras de Direito Internacional e de assuntos de soberania. O país tem demonstrado que se preocupa com os efeitos das sanções associadas ao conflito ucraniano nos países eurasiáticos e teme o isolamento internacional caso mantenha postura muito próxima de Moscou. Portanto, se, estruturalmente, o governo cazaque reconhece a complexidade das relações entre o país e a Rússia, politicamente, Nur-Sultan deverá buscar ampliar o leque de relações exteriores, adotando pragmatismo multivetorial, sem adotar posicionamento polarizado.

#### e) Uzbequistão

Em abril de 2023, foi aprovada reforma constitucional que possibilita ao presidente Chavkat Mirzioev, que está no cargo desde 2016, após ter sido primeiro-ministro por treze anos, permanecer à frente do país até 2040. A reforma altera cerca de dois terços da Constituição, em temas como autodeclaração de Estado democrático e social, revogação da pena de morte e

---

<sup>669</sup> Efetivamente, todos os países da UEE têm implementado restrições, ou, até mesmo, a proibição das exportações de trigo, cevada, entre outros, com exceção feita ao Cazaquistão. O governo cazaque argumenta que essas medidas vão contra as obrigações internacionais do país e afetam negativamente os produtores. Como consequência dessa intransigência, a Rússia proibiu a exportação de grãos aos países-membros da UEE até junho de 2022, o que levou o Cazaquistão a acusar Moscou de práticas discriminatórias e a implementar quotas e tarifas de exportação. Apesar de o país ser um grande produtor de trigo, a produção russa apresenta preços médios mais competitivos e é importada pela indústria de moagem local. Assim, o Cazaquistão tem passado por grande escassez desse insumo.

favorecimento do investimento estrangeiro. Em julho, Mirzioev foi reeleito à presidência, já sob as novas regras, que lhe permitem exercer mais dois mandatos consecutivos de sete anos.

Em junho de 2024, a Rússia anunciou a construção de pequena usina nuclear no Uzbequistão. O primeiro projeto do tipo na Ásia Central pós-soviética contará com financiamento russo de US\$ 400 milhões em fundo de investimento conjunto de US\$ 500 milhões para financiar este e outros projetos no Uzbequistão. O acordo nuclear reforçará a capacidade russa de exportação não apenas de energia, como também de produtos de alta tecnologia para novos mercados asiáticos, abrindo nova alternativa frente às sanções ocidentais.

### XIII. Países bálticos



Fonte: Wikipedia

#### a) Os países bálticos e a Rússia

Mesmo após terem consolidado sua independência, em 1991, e ingressado na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia (UE), os três países nutrem desconfiança da política externa russa, caracterizada como agressiva e expansionista. A crise da Crimeia, em 2014, levou a uma tomada de consciência por parte dos aliados euro-atlânticos, que identificaram os países bálticos como possíveis próximos alvos de ataques em função, também, da proximidade com o enclave russo de Kaliningrado. Desse modo, a OTAN aumenta o envio de batalhões para a região como política dissuasória.

As ameaças híbridas russas, no entanto, representam estratégias de desestabilização relevantes e de menor visibilidade. Propaganda, espionagem, desinformação e ataques cibernéticos constituem formas de ameaçar a soberania dos países bálticos. A presença expressiva de minorias russas (cerca de um terço da população na Estônia e na Lituânia) também é vista pelos governos como fator de desconfiança em relação a qual país esses grupos mantêm-se leais. A dependência energética, ainda, representa outro desafio. Os Estados bálticos buscam desconectar suas redes elétricas do antigo sistema soviético ainda em vigor, bem como diversificar suas fontes de gás natural, com destaque para o fornecimento estadunidense de gás natural liquefeito. O uso de bancos bálticos para a lavagem de dinheiro proveniente da Rússia, por fim, representa os vínculos financeiros entre os três países e Moscou.

Rússia e Estônia possuem diferendo territorial que remonta ao fim do império russo. Após o colapso da União Soviética (URSS) e a independência estoniana, iniciaram-se negociações bilaterais sobre limites fronteiriços, e, em 1996, atinge-se entendimento técnico, com poucos

ajustes em relação aos limites estabelecidos durante o governo Stalin. O acordo foi finalmente assinado em 2005 e envolvia a delimitação de zonas marítimas no golfo da Finlândia e no golfo de Navra. No mesmo ano, o parlamento estoniano aprova o tratado e faz menção ao Tratado de Paz de Tartu de 1920, que havia estabelecido os limites entre Estônia e a URSS quando do colapso do império russo. Moscou, em resposta, interpretou essa inclusão como em teoria conferindo à Estônia o direito a reclamar alguns territórios sob posse russa. Em seguida, Putin instruiu o Ministério das Relações Exteriores a não participar de tratados de limites com a Estônia, à qual recebe nota do governo russo informando que a Rússia, além de desvincular-se de quaisquer tratados de limite entre as partes, informa não se considerar vinculada pelas circunstâncias relacionadas ao objeto e à finalidade de tais acordos. Em 2012, negociações foram retomadas, e o tratado de limites foi assinado em 2014. Nenhum dos países ratificou o documento. A posição do governo estoniano, no entanto, pende para a oposição à conclusão do acordo, na medida em que o atual documento vai de encontro aos dispositivos do Tratado de Tartu.

O conflito na Ucrânia, tal qual após a anexação da Crimeia, chamou a atenção para a importância dos países bálticos no embate russo-ocidental. De maneira imediata, os países barraram o ingresso de nacionais russos aos seus territórios. A Lituânia, também, impediu o ingresso de bens por vias ferroviárias ao enclave russo de Kaliningrado. Em resposta, Moscou ameaçou considerar essas restrições como ato de agressão, podendo, inclusive, cortar o fornecimento energético ao país. A sabotagem do gasoduto Nord Stream 2, que passa pela região, reavivou a necessidade de se fazer frente à ameaça russa nos domínios marítimos também, na medida em que Moscou concentra ali sua Frota do Báltico, parte central da estratégia naval russa. Fluxos expressivos de dados, por meio de cabos, também passam pelos leitos marinhos da região. Durante reunião da OTAN, em junho, os três países reafirmaram a necessidade de intensificar uma política de dissuasão mais assertiva pelo agrupamento na região, o que deve traduzir-se em maior presença militar e na adoção de uma estratégia de deterência de longo prazo e mais permanente. Por fim, os três países, durante o encontro, comprometeram-se em destinar 2,5% do produto interno bruto (PIB) para gastos militares, 0,5 pontos percentuais acima dos parâmetros mínimos recomendados pela OTAN.

Em janeiro de 2023, Estônia e Letônia pediram aos embaixadores da Rússia que saíssem de seus países depois que Moscou afirmou estar rebaixando as relações diplomáticas com a Estônia, acusando-a de “total russofobia”. O Ministério das Relações Exteriores da Rússia informou ter dito ao enviado da Estônia que ele deveria partir no próximo mês, e que os dois países seriam representados nas capitais um do outro por um encarregado de negócios interino em vez de um embaixador. A Estônia respondeu da mesma forma, dizendo ao embaixador russo para sair até 7 de fevereiro, afirmou o ministro das Relações Exteriores, Urmas Reinsalu. A Letônia, em solidariedade à Estônia, afirmou ao enviado de Moscou para partir até 27 de fevereiro, de acordo com um *tweet* do ministro das Relações Exteriores, Edgars Rinkevics. Ambos os países disseram que estão rebaixando seus laços diplomáticos com a Rússia para o nível de encarregado de negócios. A Lituânia expulsou o enviado russo e rebaixou a representação diplomática em abril de 2022, depois que a Ucrânia acusou as forças russas de matar civis na cidade de Bucha.

Em maio de 2024, uma proposta do Ministério da Defesa russo de revisar as fronteiras marítimas no mar Báltico, causou reação nos países vizinhos, apesar de o Kremlin minimizar o assunto. Enquanto a Suécia, a Finlândia e a Estônia rejeitaram protocolarmente a ideia, a Lituânia classificou que a proposta como uma provocação à OTAN e defendeu uma resposta firme.

Em julho, os países bálticos avisaram à Rússia e a Belarus que não mais cumprirão um acordo de interconexão de rede elétrica de 2001. Os países bálticos passarão a interconectar-se à rede europeia a partir de fevereiro de 2025.

b) O enclave de Kaliningrado e a guerra na Ucrânia

Em 8 de fevereiro de 2022, o destacamento de aeronaves Mig 314 transportando mísseis hipersônicos Kinjal em Kaliningrado lembrou ao mundo que a Rússia possui um enclave estratégico dentro da OTAN. Os mísseis Kinjal, com alcance de 2,4 mil quilômetros, podem atingir todas as capitais da Europa Ocidental, exceto Madri e Lisboa. Moscou justificou este destacamento tático como resposta ao reforço das tropas da OTAN nos países bálticos e na Polônia, duas semanas antes da invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022.

Em caso de prolongamento temporal ou alastramento geográfico da guerra russa na Ucrânia, as tropas russas em Kaliningrado estariam prontas para intervir para a defesa aérea avançada do território russo e a desativação de infraestruturas estratégicas da OTAN, como a base de defesa antimísseis na Polônia. Estima-se que haja cerca de 30 mil soldados russos no enclave, suscitando permanente desconfiança na Polônia acerca da Rússia e dessa fronteira intensamente militarizada de quase 200 quilômetros de extensão. Os países bálticos, por sua vez, se sentem duplamente pressionados pela Rússia no plano geográfico, entre Kaliningrado, por um lado, e Belarus, por outro lado, integrada militarmente à Rússia desde 1994.

Reduto militar durante a Guerra Fria, em tempos de paz ou de crise, o enclave serve como posto avançado de vigilância e coleta de informações. É ponto chave da segurança de rotas marítimas, gasodutos e cabos submarinos, além de servir como plataforma de dissuasão estratégica, coerção e contenção, reforçada pelo destacamento, desde 2016, de *drones* e mísseis russos com funções diversas. O papel defensivo de Kaliningrado também se tornou crucial no contexto da guerra híbrida da Rússia contra a OTAN. Segundo algumas fontes, Kaliningrado abriga equipes de *hackers* treinados para lançar uma guerra de informação, bloquear as comunicações e sabotar as redes.

## **XIV. Organizações internacionais no espaço pós-soviético desde 1991**

Apresentam-se, a seguir, organização internacionais constituídas no espaço pós-soviético, com a presença exclusiva ou não de ex-repúblicas soviéticas:

### **a) Comunidade dos Estados Independentes (CEI)**

A Comunidade dos Estados Independentes (CEI) foi oficialmente criada em 1991, sob patrocínio sobretudo russo, a fim de reestruturar as relações formais entre os países criados após o colapso da União Soviética (URSS) e manter aberto o diálogo entre eles. O estabelecimento da CEI foi previsto no Pacto de Belaveja, de 1991, e formalmente efetivado por meio do Protocolo de Alma Ata, do mesmo ano. Os Estados bálticos, para os quais o período soviético foi uma ocupação odiosa de seus territórios, rejeitaram aderir à CEI, optando pela integração com a União Europeia (UE). Turcomenistão<sup>670</sup> e Ucrânia não ratificaram a Carta da CEI, de 1993, que estabelece sua estrutura organizacional, mas, mesmo não sendo membros oficiais da comunidade, foram autorizados a participar de certas instituições e iniciativas da organização. Assim, a Ucrânia pôde participar da Área de Livre Comércio da CEI (ALC-CEI ou CISFTA, na sigla em inglês), estabelecida em 2012. Após 2014, o país reduziu significativamente sua participação na CEI e, em 2018, retirou seus representantes dos órgãos decisórios. Finalmente, a Geórgia é o único país a aderir à CEI de maneira oficial e posteriormente dela retirar-se, tendo-o feito em 2008, no contexto do conflito armado com a Rússia. Hoje, com nove membros (Rússia, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Tajiquistão e Uzbequistão), a CEI teve atuação inicial em cooperação econômica e política, coordenação comercial, financeira, judicial e em segurança. Ao longo do tempo, foram deixados de lado os temas de integração monetária – encampado pela União Econômica Eurasiática (UEE) – e de integração militar – que ficou a cargo da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). Desde novembro de 2022, a Moldávia suspendeu sua participação, no contexto da guerra da Ucrânia.

A CEI tem estrutura composta de uma Secretaria Executiva, um Conselho de Chefes de Estado, um Conselho de Chefes de Governo, uma Assembleia Parlamentar, um Conselho de Ministros de Relações Exteriores e um Conselho de Ministros de Defesa, entre outros órgãos. Formou-se sob sua égide uma área de livre comércio: a CISFTA. Essa área foi criada em 2012 e, para a Rússia, apresenta custos e benefícios não apenas políticos, mas também econômicos: se, por um lado, a área de livre comércio expõe a agricultura russa à concorrência dos demais países da CEI, por outro lado consolida a influência econômica e geopolítica de Moscou na região. A partir de 2016, a Rússia suspendeu o cumprimento do acordo com relação à Ucrânia, que retaliou em seguida.

Em relação a temas de segurança, em 1993, houve atuação com o envio de tropas de paz ao Tajiquistão e, no âmbito econômico, em 2020, adotaram-se o Conceito Atualizado de Desenvolvimento Econômico da CEI até 2030 e um Plano de Ação para sua implementação em 2021-2025.

---

<sup>670</sup> Participa como associado.

b) União Econômica Eurasiática (UEE)

A União Econômica Eurasiática (UEE) foi formada em 2015 com o objetivo maior de estabelecer um mercado comum entre as economias participantes. Criada a partir do arcabouço institucional da CEI, a iniciativa tem por antecedente mais significativo a Comunidade Econômica Eurasiática, que, entre 2000 e 2014, pretendeu promover a integração econômica (visando à formação de união aduaneira) entre Rússia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão – o Uzbequistão participou de forma apenas temporária. Os quatro primeiros países são os atuais membros da UEE, aos quais se soma a Armênia. O Tajiquistão ainda negocia sua adesão.

Inspirada na estrutura da União Europeia (UE), a UEE conta com: um Conselho Econômico Eurasiático Supremo, formado por chefes de Estado e de Governo; uma Comissão Econômica Eurasiática, órgão executivo dividido em Conselho e Colegiado; um Tribunal da UEE; e está em discussão a implementação de um Parlamento Eurasiático. Por contar com instância supranacional, a Comissão Eurasiática, são possíveis avanços na integração de forma acelerada. Dentro da UEE, funciona o Espaço Econômico Eurasiático, um mercado comum, e o Banco de Desenvolvimento Eurasiático, que trata sobretudo do financiamento a iniciativas de infraestrutura. Segundo a Rússia, a UEE se fundamenta em princípios universais de integração e foi concebida para desempenhar papel central na harmonização dos processos de integração na Europa e na Eurásia. Há distinção notável em relação à CISFTA: a União Aduaneira da UEE é incompatível com o Acordo de Associação com a UE, assinado por Ucrânia, Geórgia e Moldávia em 2014. A opção pela aproximação com os europeus guarda relação com o tratamento mais hostil conferido por Moscou aos três países. Por meio de memorando firmado em 2018, a UEE e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) estabeleceram mecanismo de cooperação em temas comerciais e econômicos, que poderá ser o primeiro passo com vistas a futuras negociações para estabelecimento de acordo comercial.

Utilizando-se da UEE como plataforma, a Rússia tem chamado a atenção para sua iniciativa geoeconômica de estabelecer uma Parceria da Grande Eurásia, anunciada no Fórum de São Petersburgo em 2016, por meio da conexão da UEE com a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) da China, mas também da ampliação dos laços da UEE com outros importantes atores regionais, como a Índia, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e o Irã. A UEE, por exemplo, mantém tratados de cooperação econômica e comercial com a China, que é implementado por Comissão Conjunta; já assinou tratados de livre comércio para além do espaço pós-soviético, com países como Irã, Sérvia e Singapura; mantém programa de cooperação com a ASEAN até 2025; e pode vir a incluir a integração nos setores financeiro e energético. Fracassa, contudo, em seu intento de estabelecer diálogo em pé de igualdade com a UE.

c) Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)

Ver a seção específica no capítulo 5.

d) Organização da Cooperação de Xangai (OCX)

Ver seção posterior no tópico sobre Ásia-Pacífico neste capítulo.



e) Organização para a Democracia e Desenvolvimento Econômico (GUAM)

A Organização para a Democracia e Desenvolvimento Econômico é a principal iniciativa regional sem presença russa. A organização é também conhecida pelo acrônimo GUAM, iniciais dos nomes de seus participantes (Geórgia, Ucrânia, Armênia e Moldávia). Embora não conte com presença russa, o agrupamento tem na Rússia elemento central. Trata-se de grupo de países pós-soviéticos que visa a contrabalancear a influência russa na região, por meio de concertação diplomática e busca de acordos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por um espaço comum de segurança europeu. Avanços, porém, têm como óbices a política de contenção adotada pelos Estados Unidos (EUA) e pelos seus aliados. Fundada inicialmente como fórum consultivo em 1997, a GUAM foi formalmente instituída enquanto sujeito de Direito Internacional em 2006. O grupo carece, no entanto, de bases sólidas, o que gera críticas quanto ao seu baixo impacto real e se refletiu na ausência de cúpulas entre 2008 e 2017. A criação de zona de livre comércio, estabelecida como prioridade absoluta do grupo em 2017, representa uma tentativa de criar um mínimo denominador comum sustentável entre os países.

f) Assembleia Báltica

Outra organização que tem na Rússia elemento de contraposição, o Conselho ou Assembleia Báltica reúne Estônia, Letônia e Lituânia. Criada em 1990, a Assembleia Báltica tem como pontos centrais a cooperação intergovernamental e a busca de posições consensuais em temas internacionais; suas decisões não são vinculantes. A Assembleia conta com um Conselho de Ministros, e seus países-membros buscam adotar políticas comuns sobre economia, educação e tecnologia da informação. Os países bálticos avançam na convergência de suas legislações com o arcabouço da UE e com a OTAN, e há iniciativas de cooperação com o Conselho Nórdico e com o BENELUX.

g) Conselho dos Estados do Mar Báltico

O Conselho dos Estados do Mar Báltico (CBSS, na sigla em inglês) foi constituído em 1992 e é formado por Alemanha, Dinamarca, Estônia, Finlândia, Islândia, Letônia, Lituânia, Noruega, Polônia e Suécia, além da Rússia, que foi suspensa da organização em março de 2022, em razão da invasão da Ucrânia. Belarus teve seu *status* de observador suspenso igualmente em 2022. A Ucrânia e outros oito países europeus, além dos EUA, também são observadores. Suas áreas prioritárias são identidade regional, segurança regional e prosperidade e sustentabilidade regionais.

h) Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (BSEC)

A Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (BSEC, na sigla em inglês) foi criada em 2002, e sua origem remonta à Declaração do Bósforo, firmada em 1992, que estabeleceu um Secretariado Permanente em Istambul em 1994 (portanto, o Secretariado da BSEC precede a própria organização). A BSEC é composta de treze países (Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bulgária, Geórgia, Grécia, Macedônia do Norte, Moldávia, Romênia, Rússia, Sérvia, Turquia e Ucrânia), que não são necessariamente banhados pelo mar Negro (a exemplo de Albânia e Grécia), mas que se integram por meio de rios. Com foco econômico e político, a BSEC trata da cooperação

e da busca de estabilidade e paz na região do mar Negro. Sua estrutura tem como foro máximo cúpulas, realizadas a cada cinco anos; há um Conselho de Ministros de Relações Exteriores, órgão decisório com reuniões semestrais; e um Conselho de Ministros, que se reúne para busca de consenso em temas específicos. Além disso, há órgãos técnicos de caráter subsidiário. Faceta relevante da BSEC é o incentivo a pequenas e médias empresas e às atividades de empreendedorismo. Para Moscou, a BSEC é tida como estratégica, dentro do objetivo de, por meio do controle sobre o mar Negro, consolidar-se enquanto liderança da Eurásia.

#### i) Convenção sobre o Estatuto do Mar Cáspio

O histórico dos desentendimentos acerca do uso e da exploração do mar Cáspio remonta ao pós-Guerra Fria. Uma disputa teve início nesse período em função da discordância entre a vigência de tratados sobre a região. Enquanto a Rússia e o Irã reconheciam a vigência de seus acordos bilaterais de 1921 e 1940, as recém-criadas nações do Azerbaijão, Cazaquistão e Turcomenistão interpretaram que esses tratados não endereçavam a exploração dos fundos marinhos, de modo que um novo arranjo, sob os moldes do Direito do Mar, era necessário. Devido à presença de diversos campos petrolíferos no leito do mar Cáspio, a questão acerca do estatuto legal nesse domínio era de grande relevância. Alguns países, inclusive, como o Cazaquistão, tentaram desenvolver campos de exploração na região sem a anuência dos outros países, o que quase causou incidentes militares.

Com o fito de elaborar uma convenção sobre o estatuto do mar Cáspio, um grupo de trabalho especial, a nível de representantes ministeriais, foi estabelecido em 1996 pelas autoridades dos Estados envolvidos. Após mais de vinte anos de negociações, os cinco chefes de Estado assinam, em cúpula no Cazaquistão, em 2018, a Convenção sobre o Estatuto do Mar Cáspio (ou Acordo sobre o Mar Cáspio)<sup>671</sup>.

A convenção reconhece a jurisdição sobre 28 km de águas territoriais para cada país litorâneo, além de 19 km adicionais destinados a direitos exclusivos de pesca na superfície. O corpo d'água é então dividido entre as partes, para que cada seção seja destinada à soberania do respectivo Estado Parte. Não há qualquer parte do mar Cáspio que é reconhecida como água internacional, na medida em que os cinco países participantes concordaram em estender suas fronteiras para além de suas linhas costeiras. É importante ressaltar, nesse caso, que a soberania de cada parte à convenção inclui os leitos marinhos e os recursos no subsolo, bem como o espaço aéreo por sobre essa porção marítima.

Embora não se trate de uma organização internacional, a convenção é vista pela Rússia como maneira de estreitar laços com países centrais de regiões vizinhas, como o Irã, a Índia e as monarquias do Golfo Pérsico. A partir de 2019, passou a ser realizado o Fórum Econômico do Cáspio.

---

<sup>671</sup> Durante os anos de negociação, foram realizados 51 encontros entre grupos de trabalho especiais, mais de dez encontros entre ministros das Relações Exteriores e quatro cúpulas a nível de chefe de Estado (2002, 2007, 2010 e 2014).

## 9.7. China

### I. Situação nacional

#### a) Características gerais da China e do Partido Comunista Chinês (PCCh)

A República Popular da China (RPC) é um Estado unitário, com capital em Pequim, e possui 34 divisões administrativas em nível provincial: 23 províncias (Taiwan é considerada uma província), cinco regiões autônomas (incluindo Xinjiang, Tibete e Mongólia Interior), quatro municipalidades (*municipalities*, incluindo Pequim e Xangai) e duas regiões administrativas especiais (Hong Kong e Macau). Segundo seu sétimo e último censo nacional, realizado em 2021, tinha 1,411 bilhão de habitantes<sup>672</sup>.

A forma e o sistema de governo é uma república socialista, sendo Xi Jinping o chefe de Estado e Li Qiang o chefe de Governo. O órgão legislativo nacional é o Congresso Nacional do Povo (CNP), tendo estrutura, portanto, unicameral. Segundo a *The Economist*, em 2024, o índice de democracia chinesa atingiu 2,12, figurando na 148ª posição e sendo classificada como um regime autoritário. O Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou que o produto interno bruto (PIB) nominal chinês atingiu a casa de US\$ 18,3 trilhões em 2024, um crescimento ao redor de 4,8%. A inflação no país foi de 0,2% no ano de 2023, segundo dados do *National Bureau of Statistics of China*.



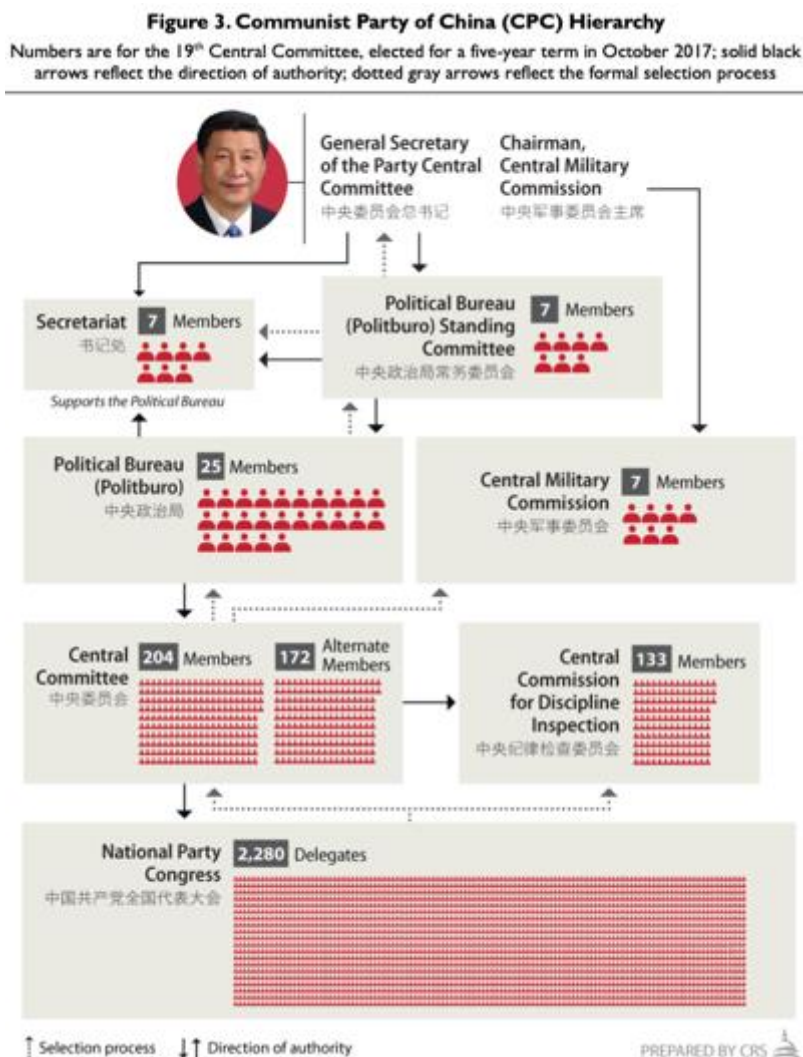
Fonte CRS

O sistema político chinês é composto por duas grandes instituições verticais paralelas: o Partido Comunista da China (PCCh) e o governo propriamente dito. A instância máxima de governo é, formalmente, o CNP, ao qual estão submetidos o Executivo e o Judiciário<sup>673</sup>. O CNP é

<sup>672</sup> 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. Em abril de 2023, inclusive, a Índia ultrapassou a China como o país mais populoso do mundo. Em janeiro de 2024, Escritório Nacional de Estatísticas da China revelou que a população chinesa decresceu, pelo segundo ano consecutivo, em 2023, para 1,409 bilhão, uma queda mais acentuada do que a anterior.

<sup>673</sup> Embora a Constituição de 1982 da RPC reconheça a separação e independência dos poderes, tanto os tribunais quanto as procuradorias ficam submetidos às assembleias populares, nos diferentes níveis da estrutura estatal.

composto por aproximadamente três mil delegados eleitos – para mandatos de cinco anos – por unidades eleitorais representadas por províncias, regiões autônomas, municipalidades, regiões administrativas especiais e Forças Armadas. As sessões anuais do CNP, durante a primavera chinesa, ocorrem em paralelo às reuniões do Comitê Nacional (CN) da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC). Já a CCPPC é órgão consultivo de assessoramento da cúpula partidária e governamental e é composta por 2.172 membros que representam diversos grupos sociais. Por serem os principais órgãos deliberativos da China, os encontros de ambos são chamados de “As Duas Reuniões” ou “Sessões Gêmeas”. Na prática, tanto o CNP quanto a CCPPC costumam apenas referendar as decisões tomadas pela cúpula do PCCh.



Fonte: CRS

Enquanto o CNP tem apenas uma sessão programada por ano, o seu Comitê Permanente (CP), integrado por 175 membros eleitos entre os deputados do CNP, reúne-se a cada dois meses. O presidente do CP é o terceiro na hierarquia política chinesa, atrás apenas do secretário-geral do PCCh e do primeiro-ministro da China. O principal órgão do Poder Executivo é o Conselho de Estado, que é integrado por 26 órgãos em nível ministerial e tem 35 membros em seu formato plenário e tem como o atual primeiro-ministro Li Qiang, desde março de 2023. O

Comitê Permanente do Conselho de Estado, por sua vez, é formado por dez autoridades e se reúne semanalmente. Em março de 2024, na sessão anual do Congresso Nacional do Povo, foi aprovada uma nova Lei Orgânica do Conselho de Estado, segundo a qual o PCCh passa a ter maior controle sobre o Conselho de Estado, o que indica maior centralização de poder nas mãos de Xi.

O principal cargo político da China é o de secretário-geral do PCCh, ocupado, desde 2012, por Xi Jinping. Xi também é, desde 2013, presidente da República. O PCCh é o segundo maior partido político do mundo, com cerca de 92 milhões de membros, atrás apenas do *Bharatiya Janata Party* (BJP) indiano. Está estruturado em três esferas concêntricas de poder: o CP do *Politburo*, com sete integrantes (varia historicamente entre cinco e nove); o *Politburo*, composto por 25 membros; e o Comitê Central (CC), com 376 integrantes (incluindo os alternos).

O Congresso Nacional do PCCh, formalmente o principal órgão do partido, é convocado a cada cinco anos e elege o CC, que, por sua vez, atua como órgão máximo quando o Congresso não está reunido e deve reunir-se pelo menos uma vez por ano, nas chamadas sessões plenárias. Quando o CC não está reunido, a maioria das funções e responsabilidades recaem no *Politburo* e seu CP, cujas lideranças são consideradas as mais altas do partido e do Estado. O *Politburo* é órgão de decisão intermediário entre o CC do Partido e o CPdo *Politburo*, tendo suas reuniões frequência menor que mensal. O poder do *Politburo* reside em grande parte no fato de seus membros geralmente deterem simultaneamente cargos dentro da estrutura estatal da RPC e controlarem nomeações.

O CP do *Politburo* é um comitê composto pelos mais altos líderes da China, entre os quais o presidente e o primeiro-ministro. Estima-se que o CP se reúna uma vez por semana. Cada membro tem um portfólio, como economia e legislação. De acordo com a Constituição do PCCh, seu secretário-geral é sempre um membro do CP. Na prática, o CP do *Politburo* atua como o mais poderoso órgão de decisão na China.

#### b) Da Revolução Chinesa ao Governo Xi

A República Popular da China (RPC) foi proclamada em 1º de outubro de 1949, após a vitória, na Guerra Civil Chinesa, das forças comunistas de Mao Tsé-Tung sobre as forças do Kuomintang de Chiang Kai-Shek, que fugiram para Taiwan. A RPC começou, então, a receber maciça ajuda econômica, tecnológica e militar da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), liderada por Josef Stalin, no âmbito do Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua, assinado em 1950 pelos dois líderes, em Moscou. No mesmo ano, a Coreia do Norte, sob o regime comunista de Kim Il Sung, invade a Coreia do Sul, sob o regime capitalista de Syngman Rhee, o que dá início à Guerra da Coreia (1950-1953). Como a URSS boicotava o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) devido à questão do assento chinês – que era controlado pela República da China (ROC), não pela RPC –, foi possível a aprovação do envio de tropas sob o emblema da ONU, em uma coalizção ocidental liderada pelos EUA, para combater as forças norte-coreanas, que haviam tomado boa parte da península. Essa coalizção repeliu o exército norte-coreano até a fronteira com a RPC. Na iminência da derrota das forças comunistas, Mao, com os auspícios de Stalin, intervém militarmente, repelindo a coalizção ocidental de volta ao território previamente pertencente à Coreia do Sul, entre o final de 1950 e o início de 1951. A partir de então, há um impasse até o final das hostilidades, em 1953, com a fronteira em uma zona desmilitarizada no Paralelo 38.

No início dos anos 1950, Mao lançou campanhas para perseguir latifundiários e grandes comerciantes e promoveu a industrialização. A reforma agrária resultou em centenas de milhões

de camponeses recebendo um lote de terra pela primeira vez; os “camponeses médios”, que representavam cerca de 90% da população rural, possuíam agora cerca de 90% das terras. Propriedades estrangeiras foram confiscadas e forasteiros foram expulsos. O tráfico de drogas e o uso de ópio foram, em grande parte, exterminados. Ao mesmo tempo, movimentos políticos de luta de classes foram lançados em todo o país, como a Supressão dos Contrarrevolucionários, as Campanhas Três-Anti e Cinco-Anti e o Movimento Sufan, cada um dos quais resultou em e repressão brutal e mortes em todo o país. Em um interregno liberalizante, Mao lançou a Campanha do Desabrochar das Cem Flores (1956-1957) para encorajar os cidadãos a expressar suas opiniões sobre os rumos do país; a Campanha Antidireitista (1957-1959), contudo, perseguiu mais de meio milhão de pessoas, a maioria dos quais eram intelectuais e dissidentes políticos ligados às críticas promovidas durante a Campanha das Cem Flores. Após a Campanha Antidireitista, a China tornou-se, de fato, um Estado de partido único – o Partido Comunista Chinês (PCC).

Mao Tsé-Tung acreditava que o socialismo triunfaria sobre todas as outras ideologias. O sucesso do I Plano Quinquenal (1953-1957), baseado em uma economia centralizada ao estilo soviético (e sob a direção de técnicos soviéticos), abriu caminho para o ambicioso projeto do Grande Salto para a Frente, no âmbito do II Plano Quinquenal (1958-1962). Inicia-se um processo sem precedentes de coletivização nas áreas rurais (a “comuna do povo”); também se inicia a construção de fundições de ferro organizadas comunitariamente para aumentar a produção de aço, retirando-se mão de obra do trabalho agrícola a ponto de deixarem-se colheitas apodrecerem nos campos. Mao decidiu continuar a defender essas fundições, apesar de provado que o aço de alta qualidade só poderia ser produzido em grandes siderúrgicas, pois achava que o fim do programa diminuiria a mobilização política do campesinato. A implementação do pensamento maoísta na China, no contexto do Grande Salto, pode ter sido responsável pela fome mais mortal da história, vitimando de 15 a 55 milhões de pessoas. Em 1958, a revolta Xunhua eclodiu, e, em 1959, uma grande revolta irrompeu no Tibete (sob dominação chinesa desde 1951), resultando na morte de dezenas de milhares de tibetanos e no exílio do Dalai Lama na Índia. Em 1961, a taxa de natalidade foi reduzida quase pela metade por causa da desnutrição. O fracasso de Mao com o Grande Salto reduziu seu poder no governo, cujas funções administrativas passaram ao presidente Liu Shaoqi e a Deng Xiaoping, especialmente após a Conferência dos Sete Mil Quadros, no início de 1962.

Após o fracasso do Grande Salto para a Frente, a liderança da China reduziu o ritmo da industrialização, investindo mais nas regiões costeiras da China e concentrando-se na produção de bens de consumo. Depois que um relatório do Estado-Maior, de 1964, concluiu que a concentração da indústria chinesa em suas principais cidades costeiras a tornava vulnerável a ataques de potências estrangeiras, Mao defendeu o desenvolvimento da indústria básica e de defesa nacional em locais protegidos no interior da China. Isso resultou na concepção da Terceira Frente, que envolveu grandes projetos em infraestrutura ferroviária e indústria siderúrgica e aeroespacial, incluindo instalações de lançamento de satélites. Ao mesmo tempo, o programa “Duas Bombas, Um Satélite”, lançado nos anos 1950, levou ao bem-sucedido teste de uma bomba atômica chinesa, em 1964. O desenvolvimento da Terceira Frente desacelerou durante a Revolução Cultural, em 1966, mas esta voltou a acelerar após o conflito fronteiriço sino-soviético, em 1969, que aumentou o risco percebido de invasão soviética. A Terceira Frente voltou a desacelerar após a visita do presidente dos EUA, Richard Nixon, à China, em 1972, e a consequente aproximação entre os países. Quando a reforma e a abertura começaram após a morte de Mao, em 1976, a China deu fim aos projetos da Terceira Frente; esta, contudo, foi responsável por reduzir as disparidades regionais e criou condições favoráveis para o desenvolvimento chinês posterior.

Mao Tsé-Tung, mesmo aliado do poder, lançou o Movimento de Educação Socialista, em 1963, considerado o precursor da Revolução Cultural. Esta foi lançada, em 1966, pelo “Grande Timoneiro”, que visava a retornar ao centro do poder político na China. A campanha, concebida para impor a ortodoxia socialista e livrar a China de “velhos elementos”, teve grande alcance em todos os aspectos da vida chinesa. O número estimado de mortos varia de centenas de milhares a 20 milhões. Massacres ocorreram em todo o país; guardas vermelhos aterrorizaram as ruas, enquanto muitos cidadãos comuns foram considerados contrarrevolucionários; a educação e o transporte público pararam quase completamente; muitos líderes políticos proeminentes, incluindo Deng Xiaoping, foram expurgados do PCCh. A campanha não chegaria a um fim completo até a morte de Mao e a prisão, em 1976, da Gangue dos Quatro - uma facção política do PCCh composta por Jiang Qing (a última esposa de Mao), Zhang Chunqiao, Yao Wenyuan e Wang Hongwen, que controlou os órgãos de poder do partido durante os estágios finais da Revolução Cultural.

Quanto à política externa, as relações da RPC com a URSS passaram da proximidade para a animosidade após a morte de Stalin, em 1953. O programa de “desestalinização” de Nikita Krushev – especialmente após a denúncia deste no discurso “Sobre o Culto da Personalidade e suas Consequências”, de 1956 – irritou Mao, que admirava Stalin. Ademais, três grandes questões se tornaram críticas para o chamado Cisma Sino-Soviético: Taiwan, Índia e o Grande Salto para a Frente. Sobre a primeira, Krushev exigia ser avisado de qualquer invasão ou ameaça séria a Taiwan, o que ensejaria uma intervenção americana. Mao recusou-se, e o bombardeio chinês à ilha de Quemoy, em 1958, que culminou na Segunda Crise do Estreito de Taiwan, aumentou as tensões. Sobre a segunda, Moscou cultivava a Índia como um grande comprador de armamentos e um aliado estratégico. A China, contudo, mantinha diferendos territoriais com a Índia, além de esta abrigar o Dalai Lama. Durante a Guerra Sino-Indiana, em 1962, a URSS declarou neutralidade, o que foi percebido pela RPC como apoio à Índia. De longe, a principal questão ideológica foi o Grande Salto para a Frente, que representou uma rejeição chinesa à forma soviética de desenvolvimento econômico. Isso causou um profundo ressentimento em Moscou, especialmente porque gastara muito para fornecer à China apoio econômico e tecnológico. A URSS, assim, retirou seus técnicos e sua ajuda econômica e militar à RPC.

O cisma final entre a RPC e a URSS ocorreu em julho de 1963, depois que 50 mil refugiados escaparam de Xinjiang, no oeste da China, para o território soviético. A China ridicularizara a incompetência russa na Crise dos Mísseis Cubanos de 1962, considerando a conduta de Krushev “aventureirismo”, inicialmente, e “capitulacionismo”, posteriormente, deixando-a no lado perdedor. Moscou agora dava prioridade a relações amistosas e a tratados de proibição de testes com os EUA e o Reino Unido, que culminariam no Tratado de Não Proliferação (TNP), de 1968, que inaugura a *détente*. Pequim passou a considerar a URSS como a maior ameaça, mais até do que a principal potência capitalista, os EUA. A “diplomacia do ping-pong”, a “diplomacia do panda” e a visita de Nixon à China, em 1972, abriram caminho para relações amistosas com os EUA. Em 1971, contudo, a moção da Albânia para reconhecer a RPC como a única China (em substituição à ROC) foi aprovada como Resolução 2758 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), com voto contrário de EUA e Brasil. Em março de 1972, a China estabeleceu relações diplomáticas formais com o Reino Unido, o primeiro grande país ocidental a reconhecer a RPC, ainda em 1950.

A morte de Mao Tsé-Tung foi seguida por uma luta pelo poder entre a Gangue dos Quatro, Hua Guofeng e Deng Xiaoping. Hua tomou o poder após a prisão da Gangue dos Quatro, em 1976, mas, em 1978, Deng finalmente substituiu Hua e tornou-se o líder supremo da China. Deng desmantelou as políticas maoístas de extrema esquerda associadas à Revolução Cultural: no

mesmo ano, retomou o vestibular nacional, que fora cancelado por dez anos, e reabilitou as vítimas de mais de três milhões de “casos injustos e falsos”. Deng, contudo, cunhou a famosa frase “sete partes boas, três partes ruins” sobre o legado de Mao e evitou denunciá-lo completamente. Deng também colocou a China no caminho da reforma e da abertura econômica. Essas políticas começaram com a descoletivização do campo, seguida por reformas destinadas a descentralizar os controles governamentais no setor industrial. Em 1979, Deng enfatizou o objetivo das “quatro modernizações” – agricultura, indústria, defesa e ciência e tecnologia – e propôs ainda a ideia da construção de uma “sociedade moderadamente próspera”. Deng enfatizou a indústria leve como trampolim para o desenvolvimento de indústrias pesadas e defendeu a criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), incluindo Shenzhen, Zhuhai e Xiamen, áreas onde o investimento estrangeiro seria permitido sem restrições e regulamentações governamentais rígidas, operando sob um sistema basicamente capitalista. Ainda em 1979, entretanto, o governo chinês instituiu a “política de filho único” para tentar controlar sua população em rápido crescimento. A polêmica política resultou em uma diminuição drástica da pobreza infantil, mas culminou em envelhecimento da população chinesa e foi relaxada em 2015.

No front externo, a RPC iniciou uma guerra de um mês com o Vietnã, em 1979, além de continuar a apoiar o Khmer Vermelho durante o governo de Deng Xiaoping, juntamente com os EUA, de modo a combater a influência regional da URSS. No mesmo ano, a RPC estabeleceu formalmente relações diplomáticas com os EUA, país visitado por Deng Xiaoping – a primeira visita oficial de um líder supremo da China ao país. Em 1984, a Declaração Conjunta Sino-Britânica foi assinada pela China e pelo Reino Unido, estipulando que a soberania e a gestão administrativa de Hong Kong seriam devolvidas à China em 1997 sob o preceito “um país, dois sistemas”. Em 1987, a Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau foi assinada pela China e por Portugal, estipulando que a soberania e a gestão administrativa de Macau seriam devolvidas à China em 1999, também sob o preceito de “um país, dois sistemas”. Em 1989, as relações entre a RPC e a URSS foram normalizadas pela primeira vez desde o Cisma Sino-Soviético. Mikhail Gorbachev, então secretário-geral do Partido Comunista da URSS, visitou Pequim e se encontrou com Deng Xiaoping durante a Cúpula Sino-Soviética, que ocorreu em meio aos protestos da Praça da Paz Celestial.

Em 1989, a morte de Hu Yaobang, uma figura liberal, desencadeou semanas de protestos espontâneos na Praça da Paz Celestial. O governo, sob a liderança do premiê Li Peng, impôs lei marcial e enviou tanques e soldados para reprimir as manifestações. Após o massacre, muitos líderes reformistas foram removidos de seus cargos, e a maioria das reformas políticas planejadas por Deng Xiaoping, após 1986 – mesmo ano dos famosos protestos estudantis em Pequim –, foi drasticamente revertida. A China também enfrentou forte reação dos países ocidentais. Deng, como resposta, elaborou um novo conjunto de estratégias diplomáticas para a China, que foram resumidas no lema “esconder sua força, ganhar tempo, nunca assumir a liderança”. Na década de 1980 e início da década de 1990, a RPC continuou a estabelecer relações diplomáticas formais com vários países, como Emirados Árabes Unidos (1984), Catar (1988), Arábia Saudita (1990), Singapura (1990), Israel (1992) e Coreia do Sul (1992).

Após os eventos da Praça da Paz Celestial, Deng Xiaoping se afastou da vista pública. O poder passou para a terceira geração de lideranças, representada por Jiang Zemin, que assumiu formalmente a presidência chinesa em 1993. No ano anterior, Deng fizera sua famosa turnê ao sul da China, que é amplamente considerada como um ponto crítico na história da China moderna, pois consolidou as reformas econômicas e preservou a estabilidade da sociedade. Jiang eventualmente se aliou a Deng e apoiou publicamente o programa de reformas e abertura, que



resultou em crescimento econômico a taxas de dois dígitos sob o “socialismo com características chinesas”. Ademais, deu-se grande ênfase ao avanço científico e tecnológico, especialmente no âmbito do “Programa 893”, que fora implementado a partir de 1986.

Jiang Zemin e Bill Clinton trocaram visitas de Estado, mas as relações sino-americanas deterioraram-se muito no final da década de 1990, especialmente após a Terceira Crise do Estreito de Taiwan, entre 1995 e 1996. A RPC e ROC haviam chegado ao “Consenso de 1992”, que estabeleceria as condições para o relacionamento entre as Chinas, o que não evitou que as tensões escalassem no Estreito. Ademais, durante a Guerra do Kosovo, em 1999, aviões americanos bombardearam a embaixada chinesa em Belgrado. O governo dos EUA alegou que o ataque se deveu a erros de inteligência e identificação de alvos. Em 2001, um avião de vigilância dos Estados Unidos colidiu com um caça chinês sobre águas internacionais perto de Hainan, incitando ainda mais indignação do público chinês. Apesar das tensões geopolíticas, após uma década de negociações, a China foi finalmente admitida na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, com apoio dos EUA, que esperavam que a China liberalizasse sua economia. No mesmo ano, foi criada a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), entre os Cinco de Xangai (China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão e Quirquístão) e o Uzbequistão.

Hu Jintao sucedeu a Jiang Zemin como presidente da RPC, em 2003, inaugurando a quarta geração de líderes chineses. A economia chinesa continuou a crescer a taxas de dois dígitos nos anos 2000, ultrapassando o Japão como a segunda maior economia do mundo. O crescimento econômico contínuo do país, bem como seu status de potência esportiva, possibilitou à China ser escolhida para sediar os Jogos Olímpicos de 2008, realizados em Pequim. A resiliência econômica chinesa durante a crise financeira mundial, ademais, aumentou a confiança da China em seu modelo de desenvolvimento e convenceu suas elites de que o equilíbrio global de poder estava mudando. Na visão chinesa, a causa da crise foram as “políticas macroeconômicas inadequadas” e os “modos de desenvolvimento insustentáveis” dos países ocidentais.

Enquanto isso, uma série de avanços científicos ocorreram durante o mandato de Hu Jintao. Em 2003, a China enviou com sucesso um astronauta, Yang Liwei, ao espaço, via Shenzhou 5, tornando-se o terceiro país do mundo a fazê-lo de forma independente, depois dos EUA e da URSS. Em 2011, o BeiDou-2, o sistema chinês de navegação por satélite, tornou-se operacional, e o Tiangong-1, o primeiro protótipo de estação espacial da China, foi lançado com sucesso. Quanto às relações internacionais, a China passou a fazer parte do BRIC, constituído entre 2006 e 2008, e que se tornou BRICS, com a entrada da África do Sul, em 2011.

Xi Jinping tornou-se secretário-geral do PCCh e presidente da Comissão Militar Central (CMC), os dois cargos mais poderosos do país, em 15 de novembro de 2012, e, em 14 de março de 2013, tornou-se presidente da China, tendo Li Keqiang como premiê. Xi deu início a uma campanha anticorrupção maciça desde 2012, visando principalmente a seus rivais políticos. O país continuou a crescer a altas taxas, finalmente ultrapassando os EUA como maior economia do mundo, em paridade de poder de compra, em 2014. Xi Jinping estabeleceu três metas gerais para a economia da China. Em primeiro lugar, aumentar a capacidade de inovação da China para que ela seja capaz de moldar mais ativamente as regras econômicas globais. Em segundo lugar, aumentar a ordem e a segurança no mercado interno da China. Em terceiro lugar, criar prosperidade comum e aumentar a distribuição de riqueza aos pobres. Desde 2015, o PCCh formulou vários planos industriais projetados para enfatizar a inovação de alta tecnologia e o desenvolvimento digital, que incluem o “Made in China 2025”. A China também passou a enfatizar uma estratégia econômica de “dupla circulação”. Em primeiro lugar, procura confiar mais

no consumo doméstico. Em segundo lugar, busca inovar com tecnologias desenvolvidas internamente e, assim, reduzir sua dependência tecnológica dos países ocidentais.

Xi consolidou seu poder na China, especialmente a partir de seu segundo mandato. Em 2018, o Congresso Nacional do Povo, controlado pelo PCCh, aprovou um conjunto de emendas constitucionais, incluindo a remoção dos limites de mandato para o presidente e vice-presidente, a criação de uma Comissão Nacional de Supervisão, bem como o reforço do papel central do PCCh. Em 17 de março de 2018, o Legislativo chinês renomeou Xi Jinping como presidente, agora sem limite de mandatos. Xi explicou a decisão em termos da necessidade de alinhar os dois cargos mais poderosos – secretário-geral do PCCh e presidente da CMC –, que não têm limites de mandato. Em outubro de 2022, Xi Jinping foi reeleito secretário-geral do PCCh para um terceiro mandato de líder supremo, feito inédito desde a morte de Mao Tsé-Tung. As ideias e princípios políticos de Xi, conhecidos como “Pensamento de Xi Jinping”, foram incorporados às constituições partidárias e nacionais chinesas.

### c) Discurso de Xi Jinping no centenário do Partido Comunista Chinês

#### 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 RPC, em 2049: criar uma potência socialista moderna em todos os seus aspectos. O primeiro objetivo diz respeito, concretamente, à ideia de dobrar o 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”, apresentado no 17º Congresso do PCCh (2017). 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<sup>674</sup>. 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 da Rota (BRI, na sigla em inglês). 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 demográfica, 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 Djibuti. 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

---

<sup>674</sup> Em 2023, foi anunciado o objetivo de elevar os gastos em defesa a 7,2% do PIB chinês.

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.

#### d) 20º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês

O 20º Congresso Nacional do 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 estatal<sup>675</sup>. 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.

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. Menciona frequentemente a ideia de “prosperidade econômica”, uma tentativa de tornar a economia chinesa mais igualitária. 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 região autônoma de Xinjiang, em que dez pessoas morreram, protestos sem precedentes desde que Xi assumiu o poder<sup>676</sup> se espalharam por mais de vinte cidades na China, incluindo Xangai e Pequim e a frente de embaixadas no exterior,

---

<sup>675</sup> Como órgãos de Estado, citam-se, por exemplo, o Conselho de Estado, o CNP 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.

<sup>676</sup> 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*.

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 foi 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-Tung<sup>677</sup>, a teoria de Deng Xiaoping<sup>678</sup>, a teoria das três representações e a perspectiva científica sobre o desenvolvimento<sup>679</sup>, e a total implementação do Pensamento sobre o Socialismo com Características Chinesas para uma Nova Era<sup>680</sup>, 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, solidificou seu domínio ao nomear mais leais para cargos-chave e 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 CP. Ao seu lado, seis legalistas passam a compor o CP. Quatro dos membros são novos; todos têm 60 anos

---

<sup>677</sup> Em síntese, delinea o pensamento marxista-leninista para a China, considerando as suas particularidades.

<sup>678</sup> 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.

<sup>679</sup> Teoria de Jiang Zemin, ex-Presidente da RPC, falecido em dezembro de 2022.

<sup>680</sup> Contribuição do próprio Xi. O Congresso do PCCh de 2017 decidiu pela inscrição no pensamento político de Xi Jinping, composto por 14 princípios, na Constituição do PCCh, equiparando-o ao de Mao e de Deng.

ou mais e são claros aliados de Xi<sup>681</sup>. 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 CP. Pela primeira vez na história do PCCh, todos os membros do *Politburo*, mesmo os do CP, 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 CP.

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 inevitáveis<sup>682</sup>, 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.

Em março de 2023, o CNP confirmou o terceiro mandato de Xi Jinping na presidência do país. Cerca de três mil membros do Legislativo chinês votaram por unanimidade pela reeleição de Xi, que era o candidato único. O novo mandato consolida a liderança de Xi e seu domínio na política chinesa, na qual praticamente não há oposição à sua agenda nacionalista, que visa transformar a China em uma nação socialista moderna, até 2035, e em uma grande potência próspera e forte, até 2049.

Em discurso, Xi Jinping condenou o que chamou repressão ocidental à China impulsionada pelos EUA, ressaltando que “os países ocidentais liderados pelos EUA lançaram uma política de contenção, cerco e repressão contra a China, que trouxe desafios severos sem precedentes ao desenvolvimento de nosso país”. Em seguida, o chanceler Qin Gang defendeu que a aliança com a Rússia de Vladimir Putin precisa ser ainda mais reforçada para enfrentar os EUA.

Na abertura do Congresso, o premiê em fim de mandato, Li Keqiang, anunciou planos de reavivar a economia, com uma meta de crescimento de 5% para 2023. No primeiro trimestre do ano, o crescimento foi de 4,5%. No ano passado, a segunda maior economia do planeta cresceu 3%, registrando o segundo nível mais baixo de crescimento desde a década de 1970. Também foi anunciado o objetivo de elevar os gastos em defesa a 7,2% do PIB chinês.

---

<sup>681</sup> O mais novo dos membros do CP, 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 CP em 2007, aos 54 e 52 anos, respectivamente, eles foram considerados exemplos brilhantes de liderança jovem, inexistente na atual formação do CP. 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 CP contraria essa “regra”.

<sup>682</sup> Por exemplo, o crescimento desacelera à medida que as economias amadurecem e os desequilíbrios demográficos exigem reformas profundas e que tomam tempo.

#### e) Panorama econômico geral

A República Popular da China (RPC) consolidou-se como uma das economias mais importantes do mundo no século XXI. Desde 2014, é a maior economia mundial sob o critério de paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês), sendo a segunda maior de acordo com o produto interno bruto (PIB) nominal, cerca de US\$ 18 trilhões, com uma participação de 18% no PIB global, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2022, atrás dos Estados Unidos (EUA). Hodiernamente, o país atravessa período de desaceleração do crescimento: se, entre 1979 e 2015, a taxa média anual de crescimento foi de 9,3%, o período entre o final da década de 2010 e o início de 2020 observou números menos expressivos – 6% em 2019 e 2% em 2020. Desde então, houve uma grande recuperação pós-pandemia de COVID-19 em 2021, quando o crescimento do PIB foi de 8,4%, seguida da retomada da tendência de desaceleração em 2022, que contraiu o crescimento do PIB para 3% no ano. Ainda assim, os números apontam um crescimento que corresponde a cerca do dobro do mundial – 4,8% contra 2,1% entre 2019 e 2022. Segundo anunciado pelo premiê Li Qiang na reunião anual do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), em Davos, em janeiro de 2024, a economia chinesa cresceu 5,2% em 2023. Nas “Duas Sessões” de 2024, Li Qiang anunciou esperar um crescimento de 5% do PIB chinês no ano. O crescimento chinês é ininterrupto desde 1979, superando inclusive momentos de recessão global, como a ocasionada pela pandemia.

O período, ademais, é de transição econômica na China, com ascensão da participação do mercado interno e ganhos de produtividade com inovação e tecnologia em detrimento do modelo voltado ao setor exportador, que era acompanhado, internamente, por grandes investimentos em infraestrutura e no setor imobiliário. Dessa maneira, aprofunda-se o modelo de “circulação dual”, priorizando-se o consumo interno como motor do desenvolvimento, enquanto o comércio exterior ocuparia papel secundário, de apoio ao consumo doméstico pelo acesso às cadeias globais de valor<sup>683</sup>. Espera-se que a classe média chinesa, que passou por crescimento exponencial e corresponde a cerca de 400 milhões de pessoas atualmente, seja o principal vetor econômico por meio do consumo. A aposta no mercado interno decorre de desafios econômicos já aparentes, que foram potencializados pela pandemia. Dessa forma, medidas de estímulo econômico têm sido implementadas, como a criação de linhas emergenciais de financiamento para empresas afetadas pela crise – prioritariamente de pequeno e médio porte –, benefícios tributários e diferimento no pagamento de tributos e empréstimos bancários, em tentativa de manter aquecida a atividade na indústria, serviços e agricultura.

---

<sup>683</sup> No final da década de 1970, ao passar por um primeiro momento de abertura econômica, a China utilizou-se de sua vantagem comparativa em mão de obra abundante e de baixa qualificação para inserir-se no comércio internacional: o país importava produtos intermediários para processamento e importação, estratégia que passou a ser chamada de “grande circulação externa (ou internacional)” e que a tornaria um expoente no comércio internacional. Os 40 anos dessa estratégia, no entanto, levaram a alterações drásticas nas trocas globais, como o aumento dos preços nos produtos importados pelo país e a queda dos valores dos produtos exportados, além de respostas protecionistas dos países que importam seus produtos, particularmente no Ocidente. Pequim, então, percebeu a necessidade de maior autossuficiência e redução da dependência externa, o que foi declarado no 11º Plano Quinquenal: “(...) o crescimento da China deveria ser baseado na demanda doméstica, especialmente demanda de consumo. Os motores de crescimento econômico deveriam mudar de investimento e exportação para um de balanceado crescimento no consumo e no investimento, bem como um de balanceado crescimento da demanda doméstica e demanda externa.”. O país passou a desenvolver, dessa forma, um modelo de “circulação dual”, que leva em conta os mercados externo e interno de forma mais equilibrada, objetivando-se, simultaneamente, a abertura econômica e a autossuficiência doméstica, com ênfase cada vez maior nesta última, principalmente em razão da guerra comercial travada entre China e EUA.

Um movimento liberalizante é também percebido na economia chinesa. A lei de investimento estrangeiro, em vigor desde 2020, pretende a facilitação de procedimentos à criação de empresas no país com capital estrangeiro e à participação estrangeira nas firmas já existentes, como ilustram a produção de carros pela Tesla no território e a autorização à JP Morgan para controlar instituição financeira chinesa. Outrossim, a participação chinesa no Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e o pedido de adesão ao Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) reforçam o compromisso do país com a abertura institucional e comercial.

O RCEP, em vigor desde janeiro de 2022, é, atualmente, o maior bloco comercial do mundo. Seus membros são China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia e os dez Estados-Membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Brunei, Vietnã, Myanmar, Laos e Camboja). A implementação do RCEP é vista pelo Ministério do Comércio da China como um catalisador da integração econômica regional, que busca um sistema multilateral de comércio aberto, livre, justo, inclusivo e baseado em regras. Em 2022, o comércio entre a China e os demais membros do RCEP correspondeu a US\$ 1,82 trilhão. Para mais detalhes sobre o RCEP, ver a seção a respeito no tópico de blocos econômicos e acordos comerciais regionais do capítulo 7.

O CPTPP, por sua vez, é o acordo de livre comércio mais importante da região do Pacífico, contando com mais de 500 milhões de pessoas e cerca de 15% do PIB mundial. Entre seus membros, encontram-se Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, Vietnã, tendo o Reino Unido a ele aderido em julho de 2023. O ingresso chinês, contudo, é dificultado por desafios políticos, ainda que os ganhos econômicos de sua adesão fossem flagrantes, o que foi exacerbado pelo pedido de adesão de Taiwan, apenas uma semana depois da RPC. Para mais detalhes sobre o CPTPP, ver a seção a respeito no tópico de blocos econômicos e acordos comerciais regionais do capítulo 7.

No século XXI, o país tem taxas de inflação de cerca de 2% ao ano, números baixos para países em desenvolvimento. Entretanto, o baixo consumo pós-coronavírus, aliado à queda de preços de bens duráveis no mundo, tem indicado tendência a reduções ainda maiores na inflação, o que ocasiona o temor de um ciclo deflacionário. Os gastos decorrentes da liberação da demanda reprimida no período da crise sanitária, que permitiu crescimento de 4,5% do PIB chinês no primeiro trimestre de 2023, tem sido concentrados no setor de serviços, atingidos de forma mais incisiva durante a quarentena: enquanto o índice de preços ao consumidor (CPI, na sigla em inglês), que inclui alimentos, combustíveis e serviços, subiu 0,7% em março, ano a ano, o índice de preços ao produtor (PPI, na sigla em inglês), relacionado à produção industrial, caiu 2,5% em março, na comparação também ano a ano. Já em setembro, no ano a ano, o CPI foi de 0,1%, enquanto o PPI caiu 2,5%. A população sem dívidas tem optado pela poupança, que atinge taxa recorde, em vez do consumo, situação profundamente conectada com a crise imobiliária experimentada pelo país: o avanço do setor imobiliário alimentou os gastos da classe média, que mantinha grande parcela de sua riqueza em imóveis e consumia mais à medida que o valor de suas casas aumentava.

Em 2023, o país registrou um crescimento de 5,2% de seu PIB, um resultado ligeiramente melhor do que o esperado, mas um dos piores em mais de três décadas. O país fixou como meta o crescimento econômico anual de 5% para 2024. Em meio a um desempenho econômico considerado decepcionante nos meses anteriores, como uma crise imobiliária, um consumo enfraquecido e uma alta taxa de desemprego entre os jovens, o BC chinês reduziu a taxa de juros em julho. No segundo trimestre de 2024, o crescimento econômico desacelerou para 4,7% na



comparação anual, ficando abaixo das previsões. Em setembro, o governo chinês anunciou um amplo pacote de estímulo da economia, que compreende corte de juros, alteração no patamar de recolhimentos compulsórios dos bancos e injeção de recursos no mercado acionário. Em outubro, anunciou medidas complementares para o setor imobiliário, além de reduções nas taxas de juros. O PIB do país cresceu 4,8% no terceiro trimestre, apesar da série de medidas adotadas pelo governo para estimular o consumo e o setor imobiliário. Em novembro, a China aprovou um plano de US\$ 1,4 trilhão para reaquecer a econômica, dando continuidade às medidas adotadas a partir de setembro.

A China anunciou, em setembro de 2024, o primeiro aumento desde a década de 1950 da idade mínima para a aposentadoria, em meio a um cenário de população economicamente ativa envelhecida e de declínio populacional<sup>684</sup>. Até então, a China tinha a menor idade para a aposentadoria entre as grandes economias mundiais.

#### f) Desenvolvimento tecnológico

Entre 2000 e 2020<sup>685</sup>, a China passou por um rápido crescimento de sua força científica e tecnológica<sup>686</sup>, passando da ampliação quantitativa para o crescimento qualitativo. Isso foi possível em razão de vantagem chinesa em termos de talentos<sup>687</sup>, ensino superior modernizado<sup>688</sup>, rápido crescimento de gastos com P&D (ainda que inferior aos dos EUA), financiamento para grandes projetos (cerca de 1% do PIB), progresso em pesquisa básica e inovação original<sup>689</sup>, aumento da

---

<sup>684</sup> 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. Em abril de 2023, inclusive, a Índia ultrapassou a China como o país mais populoso do mundo. Em janeiro de 2024, o Escritório Nacional de Estatísticas da China revelou que a população chinesa decresceu, pelo segundo ano consecutivo, em 2023, para 1,409 bilhão, uma queda mais acentuada do que a anterior.

<sup>685</sup> Período que cobre do 10º Plano Quinquenal (2001-2005) ao 13º Plano Quinquenal (2016-2020).

<sup>686</sup> Conforme Hu Angang, a força científica e tecnológica de um país é medida por cinco indicadores: “recurso científico e tecnológico estratégico total de um país (como investimento em P&D), o número de artigos científicos e tecnológicos internacionais, o número de pedidos de patentes por residentes nacionais, o número de usuários de computadores pessoais e a proporção de usuários da Internet em relação ao total mundial.”

<sup>687</sup> Em 2000, o número de funcionários técnicos em empresas e instituições estatais era de 21,65 milhões, e, em 2020, o número de funcionários científicos e tecnológicos chineses chegou a 91 milhões em equivalente de tempo integral, ocupando o primeiro lugar no mundo e respondendo por 12% do total de empregos nacionais.

<sup>688</sup> A taxa bruta de matrícula no ensino superior aumentou de 13,3% dos formandos do ensino médio, em 2000, para 54,4%, em 2020. O ensino superior, ademais, passou de um ensino de elite (menos de 15%) para um modelo de massa (mais de 15% desde 2002) e, depois, para um estágio de universalização (mais de 50% desde 2019).

<sup>689</sup> De acordo com a National Science Foundation dos EUA, a participação da China em artigos científicos passou de 5% em 2000 para 20,7% em 2019, superando a participação dos EUA de 16,6% e fazendo do país asiático o líder mundial nesse quesito.

quantidade de pedidos de patentes por residentes chineses<sup>690</sup>, ampliação das exportações de alta tecnologia<sup>691</sup>, grande mercado de tecnologia<sup>692</sup> e alargamento da força da informação<sup>693</sup>.

Os planos do PCCh em transformar o país em uma potência global perpassam a conquista da liderança mundial em matéria de inovação científica e tecnológica. O rápido crescimento das forças científicas, tecnológicas e de informação chinesas, nesse contexto, lança um desafio sem precedentes aos EUA, motivo pelo qual decorre a necessidade norte-americana de contê-la.

O sistema nacional de inovação tecnológica da China (SNIT), aprofundado ao longo da segunda metade do século XX, atua como meio para atingir a elevação da produtividade e criar uma cadeia de transmissão de novas capacidades (não somente produtivas) no país. Seu núcleo são os grandes conglomerados empresariais estatais, que tem como acionista a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais do Conselho de Estado (SASAC), a qual orienta esses conglomerados a operar mediante regras de mercado e a fazer deles o braço empresarial do Estado e do PCCh. Segundo Elias Jabbour e Uallace Moreira, o SNIT é considerado fundador da “Nova Economia do Projeto”<sup>694</sup> da China, um processo que envolve capacidades estatais superiores de planificação via apropriação rápida de inovações tecnológicas disruptivas, como 5G, inteligência artificial e *big data*.

O desenvolvimento dessas inovações é parte fundamental da iniciativa *Made in China*, anunciada em 2015, cujo objetivo é impulsionar a inovação tecnológica chinesa, mediante políticas que visam setores produtivos mais intensivos em tecnologia pertencentes à indústria 4.0<sup>695</sup>. O Plano comporta três fases: primeiro, a China inserir-se-ia na lista de países com potência global de manufatura (2015-2025); segundo, o país alcançaria o nível médio do poder manufatureiro global (2026-2035); e, por fim, tornar-se-ia uma potência manufatureira líder no mundo (2036-2049). Para isso, a China, por meio das empresas estatais chinesas - aliadas às empresas privadas e estrangeiras - tem investido centenas de bilhões de dólares para tornar a iniciativa um sucesso.

O desenvolvimento das inovações tecnológicas disruptivas também é parte do 14º Plano Quinquenal (2021-2025), elaborado em meio às tensões tecnológicas entre EUA e China. Dentre as recomendações do Plano, previu-se o aumento da força científica e tecnológica, o crescimento do investimento em P&D<sup>696</sup>, um novo nível de inovação e invenção, as “Três Novas” economias como a principal força motriz do crescimento acelerado<sup>697</sup>, fortalecimento do setor de economia

---

<sup>690</sup> Segundo a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e de outros bancos de dados, de 2000 a 2019, a taxa média de crescimento anual dos pedidos de patentes de invenção por residentes chineses (excluindo Hong Kong, Macau e Taiwan) chegou a 24,91%, superando os EUA (3,1%) e os países da OCDE (0,5%).

<sup>691</sup> Em 2019, a taxa média de exportações de produtos de alta tecnologia da China representaram 30,8% das exportações de manufaturados, mais que os 18% dos países da OCDE e os 18,9% dos EUA.

<sup>692</sup> O volume de transações do mercado de tecnologia teve um crescimento anual de 20,8%, excedendo a taxa média de crescimento do PIB nominal de 12,3%.

<sup>693</sup> Refere-se à proporção de usuários de telefonia móvel e de banda larga fixa no mundo. A China aumentou sua participação de 6,2%, em 2000, para 30,7%, em 2019, ao passo que a proporção dos EUA diminuiu de 20,7% para 7,8%, durante o mesmo período.

<sup>694</sup> Os autores apropriam-se do conceito desenvolvido pelo economista brasileiro Ignacio Rangel, em livro publicado em 1959.

<sup>695</sup> Incluem inteligência artificial, robótica, Internet das Coisas, veículos autônomos, impressão 3D, nanotecnologia, biotecnologia, ciência de materiais, armazenamento de energia e computação quântica.

<sup>696</sup> Espera-se que o investimento em P&D da China aumente de 19,1% em 2020 para 23% em 2025, mantendo-se na posição de líder mundial no quesito.

<sup>697</sup> Refere-se a novos setores, novos formatos de negócios e novos modelos de negócios. Visam a aproveitar as vantagens dos recursos de alta concentração e alto valor agregado das cidades e desenvolver uma economia de alto rendimento.

digital, ampliação de setores estratégicos emergentes<sup>698</sup>, aceleração da taxa de cobertura da rede 5G<sup>699</sup> e manutenção do posto de maior requerente de patentes no mundo. Para mais detalhes sobre o 14º Plano Quinquenal, ver a subseção seguinte.

g) Planos quinquenais e 14º Plano Quinquenal da RPC

Característica marcante da economia chinesa é o planejamento estatal, materializado nos “planos quinquenais”, um conjunto de detalhadas diretrizes e prioridades elaboradas com o objetivo de promover do desenvolvimento econômico para todas as regiões do país, por meio da coordenação da atividade do Estado em diferentes âmbitos políticos. Como o próprio nome sugere, essas diretrizes são aprovadas e avaliadas durante um ciclo de cinco anos. Os planos quinquenais têm sido considerados eficientes e importantes na consecução do rápido crescimento econômico e do desenvolvimento do país e da implementação de suas políticas industriais. O primeiro plano quinquenal foi elaborado em 1953 e, desde então, são um instrumento recorrente de política pública chinesa.

Entre 2021 e 2025, está em implementação o 14º Plano Quinquenal da RPC, tendo sido elaborado no contexto da piora das relações sino-americanas e da pandemia do novo coronavírus. Dentre suas diretrizes, estão a busca pela ampliação do setor de serviços, o aumento da urbanização e a expansão da rede de seguridade social para reduzir a poupança preventiva<sup>700</sup>. Para enfrentar o envelhecimento da população chinesa, o plano procura expandir iniciativas em matéria de assistência médica e previdenciária. Há, também, ênfase em inovação em alta tecnologia. Economicamente, o plano pretende que a China se torne “moderadamente desenvolvida” até 2035, com um PIB *per capita* de cerca de US\$ 30 mil, em um modelo de crescimento baseado no consumo de bens e de serviços pelo mercado doméstico, distanciando-se de um modelo economicamente extrovertido, adotado tradicionalmente no país, especialmente dependente do investimento e do consumo estrangeiros. Pretende-se, ainda, reduzir as desigualdades dos níveis de vida entre campo e cidade. Por fim, manifesta o desejo de continuar o processo de abertura econômica, aprofundando a implementação da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês).

Na temática ambiental, o 14º plano tem metas agressivas em energia sustentável, com a pretensão de alcançar a neutralidade de carbono até 2060: estabelecimento da meta de que os veículos chineses serão metade elétricos ou utilizarão motores de células de combustível e metade híbridos até 2035; elaboração de plano para alcançar o pico da emissão de carbono até o fim da década de 2020; aumento da proporção do uso de fontes limpas de energia para 20% até 2025, comparado aos 15% do fim de 2019; e aprimoramento da infraestrutura de conservação aquífera. No transporte, pretende-se melhorar a aviação civil, com a construção de trinta novos aeroportos, a conclusão da rede de ferrovias de alta velocidade “Oito Vertical e Oito Horizontal” e a melhora no transporte a Xinjiang e ao Tibete e nas conexões com fronteiras internacionais. A meta de urbanização é de 65% ao final do período de implementação. Finalmente, cabe a menção ao plano

---

<sup>698</sup> TI da nova geração, biotecnologia, nova energia, novos materiais, equipamentos de ponta, veículos de nova energia e proteção ambiental verde.

<sup>699</sup> A China construiu a maior rede 5G do mundo, representando mais de 70% do total global. Durante o período de implementação do 14º Plano Quinquenal, deverá aumentar a taxa de penetração de 15%, em 2020, para 56% dos usuários, até 2025. Ademais, prevê-se que o número de usuários aumente de 210 milhões para mais de 800 milhões, consolidando a China como maior país usuário de 5G do mundo.

<sup>700</sup> Relacionada à necessidade ou ao interesse das pessoas em reservar parte de seus rendimentos para se protegerem de incertezas futuras.

de aumentar as capacidades técnico-científicas da China, com aumento do volume do investimento em pesquisa e desenvolvimento na casa 7% ao ano. O país pretende fazer “grandes avanços nas principais tecnologias” e priorizar a autossuficiência econômica.

#### h) *Made in China 2025*

Lançado em 2015, o *Made in China 2025* (MIC 2025) é um plano decenal desenvolvido pelo Estado chinês para modernizar a base manufatureira chinesa, por meio do rápido desenvolvimento de dez indústrias de alta tecnologia, com destaque para veículos elétricos e outros veículos movidos a novas tecnologias; tecnologia da informação de próxima geração e telecomunicações; e robótica avançada e inteligência artificial (IA). Sua principal inspiração é o projeto alemão de “Indústria 4.0”, que utiliza planejamento estatal para “consolidar a liderança alemã no setor de engenharia mecânica”.

O Plano comporta três fases: primeiro, a China inserir-se-ia na lista de países com potência global de manufatura (2015-2025); segundo, o país alcançaria o nível médio do poder manufatureiro global (2026-2035); e, por fim, tornar-se-ia uma potência manufatureira líder no mundo (2036-2049). Para isso, a China, por meio das empresas estatais chinesas - aliadas às empresas privadas e estrangeiras - tem investido centenas de bilhões de dólares para tornar a iniciativa um sucesso.

A China pretende distanciar-se do papel de “fábrica do mundo”, isto é, um produtor de baixa tecnologia barata, permitida por baixos custos de mão de obra e vantagens na cadeia produtiva. A perspectiva é de promover uma mudança de uma produção intensiva em trabalho para uma intensiva em tecnologia (capital). A indústria de semicondutores revela-se central para o plano industrial, em parte porque avanços na tecnologia de *chips* podem levar a descobertas em outras áreas da tecnologia. Busca-se uma posição mais favorável no processo da Quarta Revolução Industrial. O objetivo central do MIC 2025 é identificar tecnologias-chave, como IA, 5G, aeroespacial, semicondutores, veículos elétricos e biotecnologia, internalizá-las por meio de “campeões nacionais” da indústria chinesa, garantir sua participação no mercado doméstico e, em última análise, capturar os mercados estrangeiros.

O programa é alvo de críticas, principalmente dos países ocidentais desenvolvidos e, particularmente, dos EUA. A preocupação com os esforços chineses para se tornar um *player* dominante em alta tecnologia tem sido securitizada por esses países. As acusações são múltiplas, variando desde o avanço chinês ter supostamente misturado tecnologias de uso civil e militar até o suposto roubo de propriedade intelectual de empresas norte-americanas. Há, por economistas, a avaliação de que a atuação chinesa distorce o mercado global, ao priorizar decisões políticas em detrimento de econômicas: os subsídios, segundo eles, distorcem os mercados e levam à superprodução e ao despejo de produtos baratos no mercado global. Ademais, empresas sediadas principalmente no Norte Global têm reclamado da existência de uma assimetria na qual a China seria livre para investir em países estrangeiros, mas empresas estrangeiras que vendem para China e operam no país seriam altamente reguladas. As respostas estadunidenses, em especial, apresentam-se por meio de três pilares principais: instituição ou aumento de tarifas sobre a produção chinesa; restrições a empresas chinesas, como a declaração de que a Huawei e a ZTE seriam ameaças à segurança nacional em razão de seu potencial uso para espionagem e sabotagem por Pequim; e mudança da postura estadunidense no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), sob a alegação de que o fórum seria incapaz de lidar com os supostos abusos

chineses, que teriam, segundo Washington, erodido os princípios de livre mercado mesmo em observância às regras do jogo.

#### i) Crise imobiliária e creditícia

Parte do crescimento sustentado da economia chinês decorreu do *boom* imobiliário, resultado do aumento da população e da urbanização no país. O setor, entretanto, enfrenta uma crise contínua desde 2021, quando testemunhou o início da crise da empresa chinesa Evergrande, culminando em seu pedido de proteção contra falências e consequente reestruturação em meados de 2023, decorrentes da insolvência de seu grande endividamento. O envelhecimento da população chinesa diminuiu a procura por novos imóveis, enquanto o setor de construções permaneceu atuante, desequilibrando oferta e demanda. Houve, pelo governo, a introdução de uma política de redução de estoque, pretendendo eliminar o excesso de oferta: entre as medidas, estariam a redução do ritmo de vendas de terrenos nas cidades e o incentivo à redução de preços de habitação para estimular a procura. O setor imobiliário tem contraído, com o início de novas construções medido pela área útil caindo 2%, 11% e 39%, respectivamente, nos anos de 2020, 2021 e 2022.

O crescimento chinês foi parcialmente financiado por meio de endividamento. Os níveis de endividamento, no entanto, nunca estiveram tão altos, como demonstrado pela crise mobiliária e a falência da construtora Evergrande<sup>701</sup>. Dessa forma, em dezembro de 2023, a Moody's Investors Service, uma das três principais agências de classificação de crédito do mundo, rebaixou a capacidade da China de honrar os empréstimos de seu governo de “estável” para “negativo”, afirmando que os efeitos em cascata da crise no setor imobiliário prejudicariam os esforços para reanimar a economia em desaceleração e alertando que o risco de *default* teria aumentado. A necessidade de intervenção governamental para apoiar os bancos e governos locais representaria, para o Ocidente, amplos riscos negativos para a força fiscal, econômica e institucional de Pequim, refletindo também sobre o aumento dos riscos relacionados com um crescimento econômico estrutural e persistentemente mais baixo em médio prazo.

Tendo em vista que o setor imobiliário representa cerca de 30% da economia chinesa, sua crise repercute de forma generalizada. O Banco Mundial e o FMI reduziram, por exemplo, suas previsões para o PIB chinês. O governo chinês, assim, busca por alternativas para a manutenção do crescimento econômico, havendo discursos em torno da busca de um novo tipo de industrialização, baseado em setores de tecnologia voltada para a sustentabilidade.

Em maio de 2024, o governo chinês anunciou que seu banco central forneceria US\$ 42 bilhões em crédito com juros reduzidos para que empresas estatais municipais adquirissem imóveis não vendidos para transformá-los em habitações populares. A medida, que já havia sido testada em algumas cidades antes de tornar-se um programa nacional, foi bem recebida pelo mercado, considerada como um “momento histórico relevante” diante da necessidade de reverter o cenário de crise imobiliária. Em outubro, o governo chinês anunciou US\$ 560 bilhões em crédito adicional para conclusão de projetos imobiliários inacabados.

---

<sup>701</sup> Em janeiro de 2024, um tribunal de Hong Kong ordenou a liquidação dos ativos da empresa, que perdeu mais de 99% do seu valor de mercado em três anos. Apesar da decisão, mais de 90% dos ativos da Evergrande estão na China continental, não em Hong Kong. A relação entre os dois sistemas jurídicos é complicada, e os tribunais da China podem efetivamente impedir a liquidação no continente durante o tempo que o governo desejar. Um acordo de insolvência transfronteiriço de 2021 entre a China continental e Hong Kong permite que os liquidatários de um território solicitem o reconhecimento nos tribunais da outra parte, o que parece significar que, em se tratando de Evergrande, os tribunais controlados pelo PCCh definirão o cronograma.

j) *Peak China*

Contemporaneamente, vem sendo levantada a hipótese apelidada de *Peak China* (“ápice da China”, em tradução livre), pela qual se argumenta que o modelo de acelerado crescimento econômico chinês teria alcançado seu limite e estaria prestes a esgotar-se – se já não houvesse sido esgotado. No início da década de 1990, cerca de 70% da população chinesa vivia em situação de extrema pobreza, de acordo com o Banco Mundial; desde 2019, esse indicador corresponde a zero. Entretanto, uma economia marcada pela crise do novo coronavírus, uma demanda decadente e uma profunda crise econômica, além de uma população em processo de envelhecimento e a existência de tensões crescentes com o Ocidente, têm colocado em perspectiva se a ascensão imparável do gigante asiático estaria enfraquecendo. A desigualdade social tem crescido, e a mobilidade econômica tem decaído (crianças nascidas nos 20% mais pobres na década de 1980 têm menos chances de alcançar os 20% mais ricos do que as nascidas na década de 1970), com uma geração sobrequalificada para o trabalho fabril, mas que ainda não encontra plena alocação em setores de produção de bens ou na prestação de serviços de alta intensidade de capital e tecnologia (em 2021, mais de 70% do desemprego urbano era composto por pessoas entre 16 e 24 anos de idade). Dado esse contexto, alguns analistas e economistas começaram a arguir que a China jamais se tornará a maior economia do mundo, estando prestes a alcançar o seu ápice, sem capacidade de prosseguir em seu veloz *catch-up* com as economias ocidentais, particularmente os EUA.

Preocupações econômicas e militares surgem a partir da hipótese de *Peak China*: segundo estudos conduzidos pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, na sigla em inglês) em segurança internacional, potências prestes a atingir seu ápice (aqui considerado sob a perspectiva de crescimento econômico em desaceleração, mas ainda não estagnado) tendem a conter dissidências internas e expandir-se no exterior para assegurar sua sobrevivência econômica, derrotar rivais e conquistar territórios, em uma espécie de “fuga para a frente”. Os “*peaking powers*” seriam, dessa forma, mais perigosos para a ordem internacional, uma vez que detêm tanto a capacidade como o motivo para promover um revisionismo mais incisivo: seu crescimento rápido infla suas ambições, aumenta as expectativas de sua população e alarma seus rivais – uma desaceleração ameaça essas ambições e concede uma chance de ataque aos inimigos. A questão, para alguns analistas, não seria se o país buscará expandir-se, e sim como. Dessa forma, a adoção de políticas industrializantes para alcançar a autossuficiência econômica, em paralelo aos movimentos de triplicar o investimento direto no exterior e quintuplicar o empréstimo estrangeiro para garantir recursos críticos e estimular a procura de exportações chinesas, seriam uma forma de expansionismo. Para proteger seus investimentos, a China teria expandido sua projeção de poder militar, produzindo navios de guerra e construindo portos para hospedá-los ao longo de rotas comerciais destacadas, além de ter promovido a militarização do mar do Sul da China. Uma mentalidade imediatista de Pequim poderia, dessa maneira, oferecer um risco econômico e militar para seus vizinhos e para a comunidade internacional como um todo.

Essas análises, entretanto, podem parecer precipitadas e desconsideram os pontos fortes do país, que gradua cerca de 1,5 milhão de engenheiros anualmente, tem um dos escritórios de patentes mais ocupados do mundo, uma população fortemente empreendedora e tem-se destacado mundialmente em tecnologias como veículos elétricos, 5G e semicondutores. Alguns economistas defendem que é cedo demais para afirmar categoricamente que a China alcançou seu ápice e sugerem que sua trajetória de crescimento acelerado pode ser retomada, uma vez que tenham sido solucionados os problemas creditícios e de débito no país.

## 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;
- 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 1950-1951. O atual Dalai Lama não mais advoga publicamente pela independência, mas passou a defender apenas autonomia, dentro da ideia de coexistência com a China, que está no cerne de sua “Abordagem do Caminho do Meio” (*Middle-Way Approach*). Em setembro de 2023, os EUA impuseram sanções à China em razão da manutenção de sistemas escolares no regime de internação no Tibete, em que as crianças seriam removidas de suas famílias para romper laços culturais e linguísticos.

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. Também é impulsionado principalmente pela diáspora nos EUA, no Japão e em países europeus. Em 2020 eclodiram protestos nessa região autônoma, em razão de mudanças no sistema educacional que suprimiriam a predominância da língua e da cultura mongóis. Os protestos foram fortemente reprimidos por Pequim, e, desde então, há um tensionamento na região. Em 2024, as autoridades chinesas começaram a preterir a denominação mongol para a cultura da região, passando a denominá-la “cultura da fronteira norte”.

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 anos.

Ademais, a China controla o Aksai Chin, na região da Caxemira, dividido administrativamente entre as regiões autônomas de Xinjiang e Tibete. Trata-se de região montanhosa, com altitude entre 4.300 e 6.900 metros acima do nível do mar, em grande medida não habitada, disputada entre China e Índia desde a década de 1940 e palco da Guerra Sino-Indiana, em 1962. Em 1967, 1987 e 2013, potenciais conflitos lindeiros acabaram não evoluindo; contudo, entre 2020 e 2022, uma série de enfrentamentos escalaram, levando a dezenas de mortes. Acordos a respeito da questão fronteiriça foram concluídos em 1993 e 1996, incluindo medidas de construção de confiança e a demarcação de uma linha de controle “de facto” entre os dois países. Há vários mecanismos estabelecidos para tentativas de avançar rumo a uma solução definitiva, como o Grupo de Trabalho Conjunto (1988), o Grupo de Especialistas Diplomáticos e Militares (1993), o Mecanismo de Representantes Especiais (2003) e o Mecanismo de Trabalho para Consulta e Coordenação (2012).

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 região autônoma de Xinjiang (que significa “nova fronteira” em mandarim, denominação dada a essa região em 1884), onde já foram maioria, mas hoje perfazem menos da metade da população, diante do crescimento do número de 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. 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. Em 1955, Xinjiang passou a ser considerada não mais uma província como as demais, mas, sim, uma região autônoma.

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, com base no censo de 2020, os *uigures* correspondem a cerca de 45% da população de Xinjiang, e os *han* a pouco mais de 42%. 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*<sup>702</sup>. Os críticos à política chinesa nesses campos têm apontado excessos,

---

<sup>702</sup> 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,

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 humanos, além de bloquearem a importação de produtos produzidos naquela província<sup>703</sup>. Durante o governo Trump, os EUA passaram a utilizar a palavra “genocídio” para caracterizar a situação, o que foi mantido por Biden<sup>704</sup>. 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. Até o segundo semestre de 2024, os EUA mantinham sanções contra mais de trinta atuais ou ex-funcionários chineses e entidades governamentais, como o Gabinete de Segurança Pública de Xinjiang e o Corpo de Produção e Construção de Xinjiang. 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.

Por outro lado, a imensa maioria dos países islâmicos limita suas críticas sobre os *uigures* para evitar comprometer oportunidades de comércio e investimento com Pequim<sup>705</sup>. 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 apoiou<sup>706</sup> 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.

---

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. O ETIM/TIP é considerado grupo terrorista pela UE e pelas Nações Unidas (por vínculos com a Al-Qaeda).

<sup>703</sup> Há muitas empresas estadunidenses, europeias, japonesas e coreanas (e.g. Nike, Apple, Mercedes-Benz, Samsung, Nintendo, etc.) com fábricas ou fornecedores 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.

<sup>704</sup> Embora tanto Trump quanto Biden definam as políticas chinesas Xinjiang como um genocídio, o próprio Departamento de Estado dos EUA afirma ser difícil comprová-lo.

<sup>705</sup> 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.

<sup>706</sup> Para Recep Erdoğan, 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*.

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 eleita em outubro de 2020, para mandato de três anos, e reeleita em outubro de 2023, para três anos adicionais. 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 mais de 50 países em 2023. Em 2019, 54 países apresentaram declaração conjunta apoiando as políticas implementadas pela China. O número passou a mais de 70 em 2023. Em março de 2021, 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.

Pequim 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 terrorismo, além de ressaltar o apoio que tem recebido de nações muçulmanas, tais como Irã, Arábia Saudita e Iêmen, acerca da questão. A visita de observação de Michelle Bachelet, enquanto chefe do ACNUDH, a convite do governo da China, ocorreu em maio de 2022 apenas, por causa da pandemia, e teve acompanhamento das autoridades chinesas. Na ocasião, Bachelet conversou com funcionários governamentais, sociedade civil, acadêmicos e líderes religiosos.

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. O relatório 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 defenderam 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, incluindo a do Brasil – 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.

Em 2023, houve novas declarações conjuntas contrárias e favoráveis às políticas chinesas na região. Em outubro, na Terceira Comissão da AGNU, 51 países apresentaram declaração condenando violações chinesas, enquanto 72 países apresentaram declaração apoiando a China.

Em 2024, pela primeira vez, um grupo de quinze países realizou uma declaração conjunta na AGNU sobre a questão de Xinjiang, tendo criticado o fato de que a China tem desconsiderado relatórios independentes das Nações Unidas que apontam práticas discriminatórias e violadoras de direitos humanos. A declaração também aponta abusos no Tibete.

A questão dos uigures também foi suscitada, pelo “Core group sobre Xinjiang”, na 57ª sessão do CDH, em setembro de 2024. O “Core group” é formado pelos seguintes países: Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Islândia, Lituânia, Noruega, Reino Unido e Suécia. Cuba, por sua vez, proferiu uma declaração conjunta em nome de cerca de 80 países, defendendo a soberania, a independência e a integridade territorial chinesa, bem como opondo-se à politização de assuntos relacionados a direitos humanos.

## 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. Aplica-se a Hong Kong a política de “um país, dois sistemas”. Hong Kong é membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), desde 1995, e de outras organizações e fóruns, como o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês). 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.

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. Alguns grupos sociais e partidos políticos advogam abertamente pela independência.

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 o desaparecimento 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.

Em maio de 2020, o Congresso Nacional do Povo (CNP), 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 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”. A Declaração Conjunta Sino-Britânica, de dezembro de 1984, previu a entrega de Hong Kong pelo Reino Unido à RPC a partir de 1º de julho de 1997 e estabeleceu as políticas básicas que seriam aplicadas pela RPC na cidade e estariam refletidas na Lei Básica. Acordou-se que, em linha com o princípio de “um país, dois sistemas”, a Região Administrativa Especial de Hong Kong manteria, por 50 anos, a partir de 1997, seu sistema capitalista.

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 Kong<sup>707</sup>. 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 com chefe do Executivo John Lee, um ex-chefe de segurança que supervisionou o combate aos dissidentes. O novo governo tem a tarefa de tentar 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 criticaram a perda de liberdade de imprensa na cidade e condenações infundadas de donos da imprensa alternativa.

Em fevereiro de 2023, teve início o julgamento de 16 ativistas que foram acusados, com base na nova lei de segurança nacional, de conspiração para cometer atos de subversão, devido à

---

<sup>707</sup> Alcinhada de Lei Patriota, reduz o tamanho do Parlamento local, aumenta a presença de representantes pró-China e amplia mecanismos de supervisão dos candidatos.

sua participação em uma eleição primária não oficial organizada por apoiadores da democracia, em 2020. Os promotores descreveram a eleição primária, realizada para selecionar os candidatos para disputar uma eleição para o Conselho Legislativo de Hong Kong, como uma “conspiração cruel” para subverter o governo e assumir o controle do parlamento da cidade.

Em junho, dezenas de pessoas foram presas em Hong Kong, por realizarem vigílias em memória do 34º aniversário do “Massacre da Paz Celestial”. A alegação para as prisões foi de “intenção sediciosa” e “violação da paz pública”, que podem enquadrar-se nos dispositivos da lei de segurança nacional de 2020. No mês seguinte, foram emitidas ordens de prisão para defensores dos direitos humanos que não vivem na ilha, sob a acusação de violação da lei de segurança nacional mesmo no exterior, e foi reduzido o número de eleitos para casas legislativas em nível distrital, de 452 para 88, reduzindo o espaço para a oposição a Pequim.

Em outubro, o líder honconguês John Lee afirmou que a legislação local não é severa o bastante para conter dissidências e defendeu a aprovação de uma nova lei de segurança nacional, ainda mais restritiva, para complementar a que foi imposta por Pequim em 2020, com base em previsão da própria Lei Básica.

Pela primeira vez em quase trinta anos, o partido pró-democracia de Hong Kong foi proibido de participar das eleições locais, que ocorreram em dezembro de 2023. Pouco menos de 1,2 milhão de honcongueses foram às urnas, o que representa em torno de 27,5% dos eleitores aptos a votarem, no menor comparecimento desde o retorno de Hong Kong em 1997. Como resultado do pleito, todos os Conselhos Distritais passaram a ser controlados por partidos pró-Pequim.

Em janeiro de 2024, tiveram início os procedimentos legislativos para a elaboração de uma nova lei de segurança em Hong Kong. Conforme John Lee, a nova lei responderia aos “agentes estrangeiros e defensores da independência de Hong Kong (...) ainda à espreita na nossa sociedade”, ecoando a retórica do PCCh. Em março de 2024, o Conselho Legislativo de Hong Kong aprovou a nova lei de segurança nacional, conhecida como Artigo 23, em referência ao artigo da Lei Básica que lhe serve como base. Ela estabelece uma pena máxima de prisão perpétua para crimes de traição e insurreição; aumenta a punição máxima para crimes de secessão de dois para sete anos; e amplia a definição de “segredos de Estado”, ao incluir desenvolvimentos econômicos, tecnológicos e científicos. A lei também introduz a nova ofensa de “interferência externa” e permite que autoridades detenham indivíduos sem acusação por até 16 dias, conduzam julgamentos a portas fechadas e possam banir empresas que “atuem em favor de forças estrangeiras”. Críticos afirmam que a nova lei estimular maior autocensura da mídia, aumentar riscos para investimentos externos e violar o direito de liberdade de expressão dos cidadãos do território. Em setembro de 2024, houve a primeira condenação de um acusado de infringir a lei de segurança nacional aprovada em março. O acusado utilizou uma camiseta clamando pela “libertação” de Hong Kong.

## 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. Somente onze países<sup>708</sup> e a Santa Sé reconhecem a ROC na atualidade, o que significa uma perda de dez reconhecimentos desde 2016<sup>709</sup>. 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 Desenvolvimento (BAD), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e comitês da Organização para a Cooperação e o 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 ex-presidente de Taiwan, Tsai Ing-wen, colocou 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 afirmou o compromisso inegociável dos taiwaneses com a democracia (rechaçando uma eventual unificação entre ROC e RPC), mas disse também que seu governo não seria “aventureiro” – referência a uma eventual declaração de independência, que seria a linha vermelha para uma intervenção chinesa sobre a ilha. Pesquisa de opinião realizada em setembro de 2023 revela que 49% dos taiwaneses apoiam a independência formal da China, enquanto 27% desejam a manutenção do *statu quo* e 11% preferem a unificação com a China. Na faixa etária entre 20 e 44 anos, o apoio à independência é majoritário na ilha.

Em janeiro de 2024, foram realizadas eleições presidenciais em Taiwan. A então presidente, Tsai Ing-wen, do Partido Democrático Progressista (DPP), não era elegível para a reeleição, devido aos limites de mandato. O Partido Democrático Progressista (DPP, na sigla em inglês) escolheu o então vice-presidente do país, ex-primeiro-ministro e defensor da independência taiwanesa, William Lai Ching-te, como candidato, que se sagrou vencedor com pouco mais de 40% dos votos válidos. Em Taiwan, a maioria simples é suficiente para chegar-se ao vencedor, mas foi a primeira vez, desde o início das eleições democráticas no país, em 1996, que o presidente eleito não obtém a maioria dos votos. Lai Ching-te tomou posse em maio, tendo pronunciado um forte discurso exortando a China a manter a paz e afirmando que resistiria às tentativas de coerção de Pequim. Analistas consideram que Lai cumprirá mandato-tampão até que Tsai possa voltar ao cargo, em 2028.

---

<sup>708</sup> Belize, Essuatíni, Guatemala, Haiti, Ilhas Marshall, Nauru, Palau, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Paraguai e Tuvalu. Durante os dois mandatos de Tsai, o governo de Taiwan intensificou seus esforços para a manutenção dos países que o reconhecem como legítimo representante do povo chinês. Em 2023, a presidente Tsai realizou visitas a Guatemala, Belize e Essuatíni, e o vice-presidente Lai esteve na cerimônia de posse de Santiago Peña, no Paraguai. No ano anterior, Lai visitou Palau. Em 2021, esteve na posse de Xiomara Castro, quando Honduras ainda reconhecia Taiwan. Em 2019, Tsai foi a Haiti, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas e Santa Lúcia. Nos anteriores, a presidente já havia estado em Paraguai, Honduras, Nicarágua, Guatemala e Belize.

<sup>709</sup> Principalmente na América Latina e Caribe: Panamá, República Dominicana, El Salvador, Nicarágua e Honduras. Além deles, deixaram de reconhecer a ROC, desde 2016, São Tomé e Príncipe, Burkina Faso, Ilhas Salomão, Kiribati e, em janeiro de 2024, Nauru.



Lai derrotou uma oposição dividida. Em novembro de 2023, os dois principais partidos de oposição, o Kuomintang (KMT), de Hou Yu-ih, e o Partido Popular de Taiwan, de Ko Wen-je, que apoiam maior diálogo com a China, anunciaram que lançariam chapa única para enfrentá-lo. O acordo fracassou após trocas públicas de acusações dias depois, de modo que ambos os partidos concorreram em separado no pleito, o que facilitou a nova vitória do DPP. Hou ficou em segundo lugar, com 33,5% dos votos, e Ko, em terceiro, com 26,5%, o que dá um percentual agregado de 60% dos votos. O KMT, no entanto, foi o maior vencedor do pleito legislativo, com 52 cadeiras, contra 51 do DPP, oito do Partido Popular de Taiwan e dois para candidatos independentes. Han Kuo-yu, candidato do KMT, foi eleito presidente do Parlamento do país. A vitória do KMT representa um revés para o novo presidente de Taiwan e uma vitória para a China continental.

Em maio de 2024, cerca de dez mil pessoas protestaram contra um pacote legislativo que pode reduzir a capacidade de o recém-eleito presidente Lai Ching-te de governar. O KMT, que tem maioria no parlamento e busca a aproximação e a negociação de um acordo de livre comércio com a China continental, conseguiu aprovar uma lei que permitirá aos parlamentares convocar qualquer pessoa para inquéritos e processá-la criminalmente se se recusasse a fazê-lo ou se mentisse no depoimento, além de dar maior controle ao parlamento sobre o orçamento, inclusive sobre os gastos de defesa. Os críticos dizem que esse dispositivo poderia ser utilizado para perseguir adversários políticos.

#### b) Importância de Taiwan

Taiwan é ciente da ameaça chinesa e adota todas as formas de defesa que lhe estão disponíveis, desde as estratégias de *soft power* e de interdependência econômica até o investimento em suas capacidades militares. No âmbito do *soft power*, segundo Tsai Ing-wen, 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 Bornéu, da estratégia de contenção marítima dos Estados Unidos (EUA) no Pacífico<sup>710</sup>. 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.

Atualmente, a estratégia militar taiwanesa baseia-se na estratégia de dissuasão assimétrica, segundo a qual a ilha reconhece que é incapaz de competir militarmente com a China e deve, portanto, investir em sua capacidade de resistir a uma invasão por meio de armas leves, em grande número e com alta mobilidade, além de ser capaz de manter o controle de suas águas e dos céus. Os EUA apoiam essa abordagem, mas as forças armadas taiwanesas têm buscado aumentar suas capacidades também em termos de armas pesadas. 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 EUA, de quem Taiwan foi o maior cliente nesta categoria de produtos em 2020, e conta com “consultores militares” norte-americanos nos

---

<sup>710</sup> 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.

últimos anos. Após a invasão da Ucrânia, aumentou o apoio da população de Taiwan às reformas do serviço militar obrigatório e da força de reservistas, com vistas a melhorar a preparação para situações de combate. Em abril de 2022, o Ministério da Defesa Nacional de Taiwan publicou um manual explicando os procedimentos que seus cidadãos devem seguir, em caso de guerra. No fim de setembro de 2023, Taiwan apresentou o Narwhal, o primeiro dos oito submarinos que está construindo domesticamente para tentar garantir sua autonomia diante das ameaças da RPC. Ademais, o governo de Tsai Ing-wen mantém a preocupação de governos anteriores com a segurança cibernética do país. Desde pelo menos o ano de 2000, Taiwan vem implementando grupos de estudos, criando departamentos e divisões governamentais e estruturando políticas de segurança cibernética, das quais destacam-se o Departamento de Cibersegurança (2016), o Centro Nacional de Comunicação e Cibersegurança (2018) e a Lei de Gestão da Cibersegurança (2018) e seu regulamento (2021). A preocupação taiwanesa justifica-se pelos mais de dez mil ciberataques que recebe por dia.

Há também a importância econômica de Taiwan no que tange não apenas às cadeias globais de valor, mas também à própria China. 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”. Os investimentos taiwaneses na China somaram US\$ 203 bilhões entre 1991 e 2022, e o comércio bilateral responde por cerca de um terço de todas as exportações e cerca de 20% de todas as importações de Taiwan. As relações humanas entre as duas entidades não são nada desprezíveis. Mais de 2,5 milhões de turistas chineses visitaram a ilha em 2019, e um número crescente de jovens da China continental estudam em Taiwan, chegando a 30,5 mil estudantes em 2020<sup>711</sup>. A relevância econômica e tecnológica de Taiwan atende a uma dupla função. Ao mesmo tempo que serve de elemento de dissuasão em relação à China, devido aos eventuais prejuízos econômicos que uma solução militar causaria, serve também de argumento para que seus aliados estejam mais inclinados a virem ao seu socorro em caso de invasão.

Pode-se identificar, a partir do milagre taiwanês das décadas de 1960 e 1970, que a ilha busca ativamente manter-se economicamente relevante, utilizando o vanguardismo tecnológico como principal ferramenta dessa estratégia. Essa postura fica evidente, em 1980, com a criação do parque científico de Hsinchu, com a implementação dos “dez grandes projetos de construção” e com investimento maciço em pesquisa e desenvolvimento. O governo Tsai Ing-wen manteve a política industrial de inovação das administrações anteriores. A presidente Ing-wen promoveu dois planos estratégicos. O primeiro é o Plano “5+2 indústrias inovadoras”, que busca estimular as áreas de máquinas inteligentes, Vale do Silício asiático, energia verde, biomedicina, defesa nacional, aeroespacial, nova agricultura e economia circular. O segundo são as “seis indústrias estratégicas de base”: tecnologia digital e da informação, cibersegurança, tecnologias médicas, saúde de precisão, energia verdes renováveis, defesa nacional, e indústrias estratégicas. Para manter-se na vanguarda da tecnologia, Taiwan investe na formação e manutenção do seu capital humano, além de estimular a realocação de indústrias estratégicas para a ilha de Formosa. O reconhecimento da importância do “escudo de silício” fica evidente na proteção física que o Ministério da Justiça fornece aos engenheiros do setor de semicondutores.

A interrupção da produção de semicondutores em Taiwan afetaria gravemente as cadeias globais de valor, mas disputas geopolíticas não são os únicos fatores que poderiam causar essa interrupção. Taipei está localizada no chamado “Círculo de Fogo do Pacífico”, região que registra o maior número de terremotos do mundo. No início de abril de 2024, um terremoto de magnitude 7,4 atingiu a ilha. Houve poucas casualidades e não houve impacto sobre infraestruturas críticas,

---

<sup>711</sup> O número reduziu-se para pouco mais de doze mil estudantes em setembro de 2022.

devido às medidas de precaução que vêm sendo implementadas em Taiwan desde o terremoto de 1999, que causou a morte de milhares de pessoas. Contudo, o terremoto de 2024 levou à suspensão, por algumas horas, de algumas operações da TSMC, o que gerou preocupação em analistas. Isso porque a produção de *chips* de alta performance exige operações ininterruptas. Uma interrupção, ainda que por poucas horas, poderia comprometer a produção e ter grande impacto sobre as cadeias de suprimento. Ainda no contexto do terremoto, Taiwan recusou ajuda humanitária da China.

### c) RPC 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 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 continental, a Mongólia, 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 DPP, da ex-presidente Tsai Ing-wen e do atual presidente William Lai, tem orientação liberal, tanto em termos sociais (agenda de direitos humanos e de meio ambiente), quanto em termos econômicos, controlou o Parlamento taiwanês entre 2016 e janeiro de 2024, 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. O rompimento dos canais de comunicação diplomáticos entre a China e Taiwan, desde 2016 (quando Tsai Ing-wen foi eleita pela primeira vez), exacerba os riscos de uma escalada bélica. 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. Em abril de 2023, o chanceler de Taiwan afirmou em entrevista que a China deverá, com base em fontes da inteligência estadunidense, tentar a reunificação até 2027, ano que marca o centenário da fundação do Exército de Libertação do Povo (PLA).

Cada vez menos taiwaneses se veem como chineses<sup>712</sup>, e menos ainda almejam uma reunificação, o que é ratificado pela reeleição, em janeiro de 2020, de Tsai Ing-wen, favorável a um distanciamento da China. Entretanto, nas eleições locais de novembro de 2022, o DPP teve sua pior performance eleitoral em sua história e foi derrotado pelo KMT, em um claro sinal de que o

---

<sup>712</sup> De acordo com a revista *The Economist*, em dezembro de 2023, mais de 60% do povo taiwanês se identificam apenas como taiwaneses, enquanto cerca de 30% se identificam como taiwaneses e chineses e menos de 3% apenas como chineses.

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 Ing-wen renunciou à liderança do DPP, embora tenha seguido presidente de Taiwan até maio de 2024, por não poder concorrer a outro mandato consecutivo.

Em termos comerciais, a ROC ainda é muito dependente da RPC. 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*, busca aproximar Taiwan de 18 parceiros: países da ASEAN (Tailândia, Indonésia, Filipinas, Malásia, Singapura, Brunei, Vietnã, Myanmar, Camboja e Laos); da Ásia Meridional (Índia, Paquistão, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka e 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 o maior destino do investimento estrangeiro direto (IED) taiwanês.

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”. A questão de Taiwan afeta de modo significativo a legitimidade do PCCh e a credibilidade do projeto de “sonho chinês” de Xi, uma vez que uma Taiwan próspera e independente representaria uma alternativa ao modelo promovido por Pequim.

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. Progressivamente, a China tem enviado uma frota cada vez maior para a zona de identificação de defesa aérea (ADIZ, na sigla em inglês) taiwanesa<sup>713</sup>. 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.

---

<sup>713</sup> Em setembro de 2023, o Ministério de Defesa de Taiwan afirmou que 103 aeronaves militares chinesas se aproximaram da ilha em um período de 24 horas.

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). 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.

Em janeiro de 2023, o recém-eleito presidente da Tchécua, Petr Pavel, ligou para Tsai Ing-wen para agradecer a mensagem de felicitações. Ato contínuo, a China condenou a ligação e ressaltou que a Tchécua tem relações com Pequim e que não reconhece Taiwan, de modo que deveria agir de acordo.

Em março de 2023, o ex-presidente taiwanês Ma Ying-jeou visitou a China, na primeira visita de um ex-mandatário da ilha ao continente desde 1949, como sinalização de aproximação entre seu partido, o KMT, e Pequim, com vistas às eleições presidenciais em Taiwan, em janeiro de 2024. Em abril de 2024, cerca de um mês antes da posse de Lai, Ma Ying-jeou, partidário do estreitamento de laços com a Pequim, retornou à China e reuniu-se com Xi Jinping, na primeira vez em que um ex-presidente taiwanês foi recebido pelo principal líder da RPC. O encontro teve um significado simbólico e passou mensagens ao DPP, ao povo da China continental e ao povo de Taiwan, como a sinalização de que ainda preferiria uma reunificação pacífica e que, apesar da vitória eleitoral do DPP, ela ainda seria possível. Segundo uma fonte do governo taiwanês, a data da reunião entre Xi e Ma foi escolhida cuidadosamente para coincidir com a reunião de cúpula entre EUA e Japão, realizada em Washington.

Em agosto de 2023, Pequim anunciou que realizaria uma investigação no âmbito do Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, firmado com Taiwan em 2010, durante o governo do KMT. A investigação, que se concluiu no fim do ano, resultou na retirada de concessões pela China em centenas de linhas tarifárias, primeiramente em janeiro de 2024 e, em seguida, após a posse de William Lai. Em setembro de 2023, a China anunciou um plano de “desenvolvimento integrado” com Taiwan, que foi saudado pela mídia local chinesa como um “passo na direção da reconciliação pacífica”, mesmo em meio à continuidade de movimentos militares em torno da ilha. Alguns analistas avaliam que os movimentos chineses buscam tentar interferir no processo eleitoral taiwanês, chamando a atenção para relações mais prósperas e pacíficas com o KMT e mais tensas política e economicamente com o DPP.

A RPC afirmou, durante a reta final da campanha presidencial de 2024, que a vitória de William Lai seria “um perigo sério”, porque o DPP seguiria implementando políticas secessionistas. Após a confirmação da vitória de Lai, o governo chinês afirmou que o objetivo de reunificação com a ilha continua e disse que “Taiwan é parte da China”. Pequim afirmou que o resultado da eleição demonstra que o DPP não representa a opinião da maioria do povo taiwanês.

Por ocasião da abertura da sessão anual do Congresso Nacional do Povo, em março de 2024, o relatório apresentado pelo premiê chinês, Li Qiang, suprimiu a palavra “pacífica” dos planos de “reunificação” com a ilha, além de acrescentar a frase de que a China “opõe-se resolutamente” à independência de Taiwan. Dias após a posse do presidente independentista Lai Ching-te, em maio, a China fez exercícios militares no entorno da ilha, que denunciou ter tido seu espaço aéreo invadido, o que a China nega. O porta-voz militar chinês afirmou que os exercícios eram uma punição às forças independentistas de Taiwan e um aviso para que “forças externas” não interfiram na região. De forma inédita, a China simulou um cerco completo a Taiwan, inclusive no entorno das ilhas de Kinmen, Matsu, Wuqiu e Dongyin. Taiwan mobilizou suas forças armadas, segundo o Ministério da Defesa taiwanês, “para defender a liberdade, democracia e soberania da ilha”.



Em agosto de 2024, Lai visitou Kinmen, em sua primeira visita à ilha desde que assumiu a presidência. Durante sua passagem pelo local, depositou uma coroa de flores em um memorial em homenagem à chamada Segunda Crise do Estreito de Taiwan, no sexagésimo sexto aniversário do episódio. Lai pediu que o povo taiwanês permaneça unido e resista ao Partido Comunista Chinês.

Taiwan anunciou, em meados de setembro de 2024, o número recorde de 2076 incursões do Exercício de Libertação Popular da China na zona de identificação de defesa aérea taiwanesa ao longo do ano.

O presidente de Taiwan, em discurso no início de outubro, afirmou ser "absolutamente impossível" que a RPCh se torne a pátria mãe de Taiwan, porque o governo da ilha é mais antigo. Defendeu que Taiwan já é um "país soberano e independente" chamado República da China (ROC), cujo governo manteve a gestão da China continental durante décadas, mudando-se para Taiwan quando o Partido Comunista chegou ao poder. Em resposta ao discurso de Lai, a China realizou exercícios militares em torno da ilha, com uma simulação de cerco total utilizando o número recorde de 125 aeronaves, um porta-avião e outras embarcações. Ademais, ameaçou a imposição de novas sanções econômicas.

#### d) 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 Tratado de Defesa Mútua (1955), 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"<sup>714</sup> 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 a partir de 2020<sup>715</sup>. 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. Em maio de 2022, em uma coletiva de imprensa em Tóquio, Biden responde a um jornalista que os EUA estariam prontos a defender militarmente Taiwan, porém, no dia seguinte, reafirmou que a política estadunidense não foi alterada. Há pressões de acadêmicos e de congressistas (democratas e republicanos) para que os EUA abandonem a ambiguidade estratégica e implementem uma política de dissuasão

---

<sup>714</sup> 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*."

<sup>715</sup> 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.

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)<sup>716</sup>. 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 (PCCh) 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)<sup>717</sup>. 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

---

<sup>716</sup> Em maio de 2023, foi a vez de uma visita de congressista britânica gerar bastante repercussão. Liz Truss se tornou a primeira ex-chefe de governo britânica a visitar a ilha, onde urgiu o atual primeiro-ministro Rishi Sunak a declarar a China como uma ameaça à segurança nacional do Reino Unido e defendeu a constituição de uma “OTAN econômica” para fazer frente às ameaças da China. Autoridades chineses classificaram a visita como um “movimento político perigoso”.

<sup>717</sup> A Primeira Crise (1954-1955) foi desencadeada por ataques da RPC a ilhas menores (Kinmen, Matsu e Yijiangshan) ao largo da China continental controladas pela ROC, tomando algumas delas (Yijiangshan), 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 (Kinmen e Matsu). 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-se.



países da região que à época ainda reconheciam Taiwan como Estado soberano, apenas as Ilhas Marshall condenaram a RPC.

Em fevereiro de 2023, o governo dos EUA anunciou que pretende quadruplicar sua presença militar em Taiwan para cerca de 200 militares de forças especiais, que participarão de treinamentos e de capacitações de tropas taiwanesas. Em março, os EUA aprovaram a venda potencial de US\$ 619 milhões em novas armas para Taiwan, incluindo mísseis para sua frota de aeronaves F-16. O Ministério das Relações Exteriores da China disse que se opõe “firmemente” à venda planejada, acrescentando que os EUA devem interromper as vendas de armas e os contatos militares com Taiwan. A presidente de Taiwan aterrissou nos EUA no fim de março de 2023, como escala a suas viagens a Belize e Guatemala. No retorno, no início de abril, encontrou-se com o então presidente da Câmara dos Representantes estadunidense, o republicano Kevin McCarthy, na visita à mais alta autoridade dos EUA desde que Washington passou a reconhecer diplomaticamente a RPC. Como retaliação, a China realizou, por 72 horas, exercícios militares de larga escala, com simulação de ataque a alvos-chave em Taiwan, inclusive no que seria o mar territorial e o espaço aéreo da ilha e próximo do território do Japão. Ainda em abril, Taiwan também realizou exercícios militares simulando uma defesa a um ataque chinês. Em julho, os EUA anunciaram o envio de pacote de armamentos a Taiwan, no valor de US\$ 345 milhões.

Em junho de 2022, EUA e Taiwan lançaram a *U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade*. Em junho do ano seguinte, o Instituto Americano em Taiwan e o escritório de representação de Taiwan nos EUA assinaram um acordo sob a iniciativa, que pretende promover a facilitação do comércio. O acordo foi aprovado em poucas semanas pela Câmara de Representantes dos EUA e pelo Senado.

Em janeiro de 2024, o secretário de Estado estadunidense, Antony Blinken, congratulou Taiwan pela realização de eleições presidenciais, e os EUA enviaram uma “delegação não oficial” à ilha para felicitar William Lai pela vitória, o que provocou protestos de Pequim.

No fim de outubro, diante da aprovação de novo pacote de ajuda militar dos EUA para Taiwan, a China mobilizou 19 aviões militares, incluindo caças Su-30, e navios de guerra como parte de uma “patrulha de combate” ao redor da ilha. No fim de novembro, o presidente Lai passou dois dias no Havaí, em uma escala de visita a Ilhas Marshall, Tuvalu e Palau, além do território americano de Guam. Poucas horas antes da partida de Lai, os Estados Unidos anunciaram um novo pacote de venda de armas para Taiwan, de peças de reposição para jatos F-16 e radares por cerca de US\$ 385 milhões. Como reação, a China prometeu “fortes contramedidas” e, nos dias seguintes, realizou sua maior mobilização marítima regional no estreito de Taiwan em décadas.

Em dezembro, os EUA aprovaram US\$ 571 milhões adicionais em auxílio de defesa para Taiwan. No mesmo mês, o gabinete presidencial de Taiwan conduziu o seu primeiro exercício simulando uma escalada militar com a China.

#### 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 eurasianismo, 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.
- 5) Fronteiras ideológicas: Ucrânia e Taiwan seriam democracias ameaçadas por potências autoritárias e ambas se situariam no limite entre o bloco das democracias liberais e o bloco dos regimes autoritários iliberais.

### 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 onze países e pela Santa Sé, 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 a 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 ao 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	X
Costa do Vietnã		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 histórica para o seu pleito na região. Em 2013, a China adicionou um novo traço a leste de Taiwan, fazendo alguns pesquisadores reconhecerem uma “linha de dez traços”.

Também 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 proferiu 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 estratégia de *salami-slicing*, *gray zone* ou *cabbage strategy*. Por meio de uma série de ações que, tomadas isoladamente, não justificariam uma guerra, a China gradualmente<sup>718</sup> muda o *statu quo* a seu favor. Constroem-se sucessivas camadas de ocupação formadas por navios pesqueiros, pela patrulha costeira e pela Marinha chinesa. 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 Paracel. Além de fazer bancos de areia em recifes de corais, Pequim construiu portos, instalações militares e pistas de pouso – particularmente nas ilhas Paracel e Spratly. 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 à CNUDM e encoraja as partes a solucionarem seus litígios

---

<sup>718</sup> Em 1974, a China expulsou guarnição militar do Vietnã do Sul das ilhas Paracel. Em 1988, a China tomou o controle do setor vietnamita das ilhas Spratly. Em 1995, a China tomou o controle do setor filipino das ilhas Spratly. Em 2012, a China controlou o atol de Scarborough. Em 2014, a China construiu bases militares em ilhotas.

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.

A partir da decisão arbitral de 2016, os países que disputam territórios na região alteraram sua abordagem jurídica do problema. Malásia, Filipinas e Vietnã, reconhecendo o laudo arbitral que decidiu que as Spratly não eram ilhas e, por isso, não geravam direitos a uma ZEE nem à plataforma continental, abandonaram a reivindicação territorial sobre as ilhotas e passaram a fundamentar seu pleito com base nas 200 milhas náuticas para suas ZEE. A China, que não reconheceu formalmente a decisão arbitral, também tem buscado novos argumentos e criou o conceito de grupo de ilhas, do qual emerge a doutrina das Quatro *sha* (ilhas Dongsha, Xisha, Zhongsha e Nansha). A China argumenta que seus direitos decorrem não das ilhotas, mas dos arquipélagos que elas formam. A CNUDM, no entanto, não permite que arquipélagos sejam criados a partir de elementos que, sozinhos, não geram direitos de ZEE ou de plataforma continental. Para os analistas, o argumento chinês faz uma interpretação heterodoxa da Convenção de Montego Bay e é apenas uma forma de justificar suas ações no mar do Sul da China.

Em abril de 2023, a Malásia anunciou disposição em negociar diretamente com a China, com o objetivo de garantir a exploração de hidrocarbonetos na área em disputa, em que já atua a companhia malaia Petronas. Em agosto, houve entrevista entre a China e as Filipinas, em razão de bloqueio chinês ao abastecimento do navio “Sierra Madre” que as Filipinas propositalmente encalharam em 1999, como parte da reivindicação pelo atol “Second Thomas Shoal”, submerso nas Spratly. No mesmo mês, Brunei, Filipinas, Indonésia, Malásia e Vietnã protestaram após o governo chinês publicar nova versão do seu mapa oficial incluindo áreas contestadas no mar do Sul da China.

Em setembro de 2023, as Filipinas anunciaram terem realizado uma “operação especial” para remover uma barreira flutuante instalada pela China numa zona de pesca privilegiada no mar do Sul da China. Em outubro, houve incidentes com embarcações dos dois países. Em dezembro, a China enviou mais de 135 embarcações chinesas para o coral Julian Felipe, na costa das Filipinas. No mesmo mês, a China acusou os EUA de entrarem em suas águas territoriais durante uma Operação de Liberdade de Navegação e de “violar a paz e a estabilidade regionais”.

Em janeiro de 2024, no contexto de tensões com a China, o presidente filipino Ferdinand Marcos Jr. parabenizou William Lai pela vitória nas eleições presidenciais em Taiwan, o que gerou protestos de Pequim em razão de alegada violação do princípio de “uma só China” e a convocação do embaixador chinês de volta para a sua capital. No mesmo mês, a China realizou exercícios militares nas águas disputadas, enquanto os EUA e as Filipinas realizavam exercícios conjuntos na região. Em março, em cúpula especial entre a ASEAN e a Austrália, o secretário das Relações Exteriores da Filipina, Enrique Manalo, afirmou a intenção de resolver pacificamente as disputas marítimas com a China, mas criticou as ações recentes de Pequim na região. Ao final daquele mês, o Ministério das Relações Exteriores das Filipinas convocou o encarregado de negócios da China em Manila para protestar contra “ações agressivas” no mar do Sul da China. As Filipinas acusaram

a guarda costeira de Pequim de disparar um canhão de água contra uma embarcação filipina na região disputada, ferindo três tripulantes. Tratava-se de uma embarcação civil que levava suprimentos aos tripulantes em missão no navio de guerra filipino que está, desde o final dos anos 1990, propositalmente ancorado no “Second Thomas Shoal”, um baixo disputado pelos dois países. A embaixada chinesa em Manila acusou as Filipinas de “invadirem” águas chinesas, reiterou suas reivindicações territoriais e deu um aviso ao país do Sudeste Asiático, acusando-o de “brincando com fogo” – foi o segundo aviso de Pequim nesse sentido em um período de três meses. Poucos dias depois, o presidente Ferdinand Marcos Jr. anunciou estar planejando a implementação de novas contramedidas em face do que classificou como “ataques ilegais, coercitivos, agressivos e perigosos” do governo chinês. Diferentemente de Duterte, que o precedeu, Marcos adota uma política mais dura em relação à China e tem se aproximado mais dos EUA. Em abril, o jornal estatal *China Daily* comparou as tensões entre China e Filipinas sobre a área marítima em disputa com o “tiro disparado em Sarajevo”, em alusão ao estopim da Primeira Guerra Mundial. Até o início de maio de 2024, as Filipinas já haviam emitido vinte protestos diplomáticos no ano contra o assédio chinês às suas embarcações no mar do Sul da China.

Em julho, as Filipinas e a China chegaram a um acordo provisório para desescalar as tensões. O acordo prevê que Manila poderá abastecer o navio BRP Sierra Madre, que está afundado no atol *Second Thomas*, que é disputado entre ambas. Os dois países também abriram um canal de contato emergencial entre os dois presidentes, para evitar a deterioração das relações. Os entendimentos não impediram, entretanto, a colisão entre embarcações dos dois países, em meados de agosto, no atol Sabina, nas ilhas Spratly. Autoridades filipinas acusaram a China de realizar manobras ilegais e agressivas, ao passo que oficiais chineses afirmaram que as Filipinas agiram de maneira perigosa e não profissional. Em dezembro, o governo das Filipinas acusou a Guarda Costeira da China de disparar um jato de água contra uma de suas embarcações perto do atol de Scarborough. Segundo o governo chinês, tratou-se apenas de um exercício de controle de suas águas previsto por lei, “porque os navios filipinos tentaram entrar em suas águas territoriais” e “se aproximaram perigosamente” de seus barcos de patrulha.

#### 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 comesse a produzir unilateralmente no campo de Chunxiao/Shirakaba.

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.



Fonte: *Modern Diplomacy*

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 os dois países 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, um 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 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.

Há também no mar do Leste da China disputas entre o 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. Em setembro de 2024, um porta-aviões chinês fez uma breve incursão na zona contígua a águas territoriais do Japão, em tornos das ilhas Yonaguni e Iriomote, que estão próximas de Taiwan. A incursão suscitou o acionamento de alarmes e o o protesto formal de autoridades japonesas.



China e Coreia do Sul, por sua vez, têm posições 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 política externa chinesa, tradicionalmente, é norteada pelos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica: respeito pela integridade territorial e soberania; não agressão; não interferência nos assuntos internos; igualdade e cooperação para benefício mútuo; e coexistência pacífica. Sua primeira codificação formal aparece no preâmbulo de um acordo estabelecido com a Índia, de 1954.

A projeção e a inserção internacional contemporâneas 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 que busca “rejuvenescer” a nação e promover seu “renascimento” após o “século de humilhação” (1839-1949)<sup>719</sup>.

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 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 duas metas “centenárias”: chegar a ser uma “sociedade moderadamente próspera” em todos os seus aspectos no centenário do PCCh (2021) e transformar a China numa “sociedade socialista moderna” que seja próspera, forte, democrática, culturalmente avançada e harmonizada no centenário da RPC (2049). 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*”<sup>720</sup>. Parte do diagnóstico de

---

<sup>719</sup> O “século de humilhação”, também referido como “os cem anos de humilhação nacional” e termos semelhantes, refere-se ao período de subjugação que a China sofreu sob o imperialismo, tanto ocidental como japonês. Desde a ascensão do nacionalismo moderno na década de 1920, o Kuomintang (KMT) e o PCCh usam esses conceitos para caracterizar a experiência chinesa em perdas de soberania entre 1839 e 1949. O início do século é geralmente datado a partir de meados do século XIX, às vésperas da Primeira Guerra do Ópio (1839-1842) e a dependência generalizada e o desenrolar político da China, que se seguiu.

<sup>720</sup> A ideia de uma “comunidade de destino comum para a humanidade” ou “comunidade com futuro compartilhado para a humanidade” parte do pressuposto de que os destinos de todas as nações estão interrelacionados, de modo que

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 Confúcio ou a diplomacia dos pandas), de *hard power* e de *sharp power*. Pode-se citar a recente alcunha de *wolf-warrior diplomacy*, que se baseia em uma série de filmes chineses de ação com forte conteúdo patriótico. Essa diplomacia se expressa pelo abandono de discursos verborrágicos em favor de atuação mais incisiva em defesa dos interesses nacionais e das políticas do PCCh, inclusive pelo uso de redes sociais.

Em junho de 2023, a China aprovou, pela primeira vez na história, uma lei que condensa os princípios que balizam a atuação externa do país, as funções de cada agente governamental e os objetivos de política externa. A Lei de Relações Exteriores, que está dividida em seis capítulos e 45 artigos, embora não traga novidades sobre a estrutura, o modelo de atuação e linhas mestras da diplomacia chinesa, estipula o direito da RPC de tomar medidas contra ameaças à sua soberania, segurança nacional e interesses de desenvolvimento e fornece parâmetros de atuação em cinco pilares da diplomacia chinesa: relações com grandes potências, países vizinhos e nações em desenvolvimento, multilateralismo e diplomacia pública. O texto também estabelece que os operadores da política externa devem promover as ações da Iniciativa Cinturão e da Rota (BRI), da GDI, da GSI e da GCI.

Em julho do mesmo ano, em reunião do Congresso Nacional do Povo, foi aprovada a recondução de Wang Yi ao cargo de chanceler. Qin Gang, que assumira em dezembro de 2022, já não era visto desde seu encontro no mês anterior com o vice-ministro das Relações Exteriores da Rússia, Andrey Rudenko. Não houve explicação oficial para a mudança. Em outubro, foi a vez da demissão do ministro da Defesa Li Shangfu, também após meses sem ser visto em público.

Na edição de 2024 do Fórum Xiangshan, que teve como tema “Promovendo a paz para um Futuro Compartilhado”, o ministro da Defesa da China, Dong Jun, disse que Pequim reforçará laços militares com seus vizinhos e, especialmente, com países em desenvolvimento.

## b) Ordem internacional chinesa

Nas últimas duas décadas a China reemergiu como uma potência global, passando a ter a segunda maior economia do mundo e um exército de ponta. Dessa forma, o Império do Meio (中国) busca recuperar sua centralidade na ordem política e econômica internacional ao propor uma ordem internacional alternativa sob liderança chinesa.

Se alguns analistas entendem a China como potência reformista, outros afirmam que a China tem buscado promover uma ordem global alternativa, que desafia aquela erigida sob a liderança americana. Segundo os chineses, os americanos são defensores do *statu quo* e de uma ordem global que beneficia a poucos; objetivando ser mais inclusiva, a China cria grandes plataformas para cooperação internacional e busca liderar a reforma do sistema internacional.

A fim de estruturar seus movimentos táticos de contenção dos EUA, o governo de Xi

---

a cooperação internacional em prol da prosperidade global é fundamental. Dessa forma, buscam-se o desenvolvimento sustentável, a paz duradoura, a segurança universal e a inclusão. Para alcançar esses objetivos, a diplomacia chinesa defende a promoção de uma governança global caracterizada pela consulta extensiva, pela construção conjunta e pelo compartilhamento dos benefícios. Ademais, afirma que a BRI é a plataforma prática para a execução dos objetivos. A China tem buscado incluir o conceito de “comunidade com futuro compartilhado para a humanidade” em vários documentos da ONU e de outras organizações internacionais.

Jinping propôs quatro iniciativas: Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), de 2013; Desenvolvimento Global (GDI, na sigla em inglês), de 2021; Segurança Global (GSI, na sigla em inglês), de 2022; e Civilização Global (GCI, na sigla em inglês), de 2023. A BRI faz uso da sobre capacidade industrial chinesa para atender a necessidades de países emergentes. A GDI surge como complemento à BRI, proporcionando o desenvolvimento de forma mais holística, ao tratar de temas como pobreza, conectividade digital, mudança do clima e segurança alimentar. Como forma de complementar essas iniciativas voltadas ao desenvolvimento, Xi propõe a GSI, que objetiva “construir uma arquitetura global de segurança que seja balanceada, eficiente e sustentável; que soluciona conflitos entre países através do diálogo e consulta e que defende a não interferência em assuntos internos de outros países”. A iniciativa mais recente proposta pelo governo chinês é a GCI, que propaga a ideia de que países com diferentes civilizações e níveis de desenvolvimento poderão também ter modelos políticos e econômicos diferentes. Da perspectiva chinesa, caso os Estados optem por aderir a essas novas propostas, não precisariam abrir mão, necessariamente, das vantagens concedidas por Washington.

A formação de uma ordem alternativa chinesa à atual ordem ocidental, liderada pelos Estados Unidos, perpassa uma série de temas, entre os quais a reforma da governança global se destaca. A China busca liderar o grupo de países insatisfeitos com a atual ordem, com o objetivo de tentar impor sua visão sobre como a reforma deve ser realizada. Em parceria com seus parceiros de BRICS, a China busca ampliar sua parcela de cotas no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional. O país asiático também propõe a criação de novas instituições financeiras, como o Banco de Infraestrutura e Desenvolvimento Asiático (AIIB, na sigla em inglês) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) do BRICS, os quais agem como financiadores de alguns dos investimentos chineses ao redor do mundo. Além disso, a China busca maior inserção na ONU. Além de integrar o Conselho de Segurança (CSNU), como membro permanente, já é a segunda maior contribuinte para o orçamento da organização, está entre os maiores contribuintes com tropas e chegou a liderar quatro das 15 agências especializadas. Além disso, adota postura enfática ao somar esforços com a Rússia no CSNU, inclusive no que diz respeito ao veto de propostas ocidentais lideradas pelos EUA.

A estratégia chinesa para cooptar importantes países insatisfeitos com a ordem global atual compreende, por exemplo, a sua liderança em arranjos regionais como a OCX e o BRICS. A Organização para Cooperação de Xangai (OCX) é um arranjo majoritariamente voltado para questões políticas e de segurança e engloba importantes países da Ásia Central e Leste Asiático, como Rússia, Índia e Irã. Esses mesmos países também fazem parte do BRICS, que alia concertação política e cooperação econômica. Ao se unir, sob liderança chinesa, esses países podem promover uma resistência a determinados aspectos da ordem internacional liderada pelos EUA de forma muito mais enfática. Nesse caso particular, a China aplica taticamente vários de seus princípios estratégicos. Em primeiro lugar, o governo chinês instrumentaliza essa insatisfação em relação à “ordem estadunidense” ao propor que governos autocráticos são tão legítimos quanto os democráticos. Isso agrada países como Rússia e Irã, cujas lideranças políticas são vistas com desconfiança no Ocidente. No quesito segurança, a OCX vai de encontro às alianças americanas, ao “rejeitar a mentalidade de guerra, se opor ao unilateralismo e dizer não aos confrontos entre blocos”. Na cúpula de setembro de 2022 da OCX, a China avançou com a implementação da GSI e recebeu apoio de todos os membros, exceto Índia e Tadjiquistão. Em relação ao BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) pode ser visto como uma das múltiplas ferramentas para o financiamento da BRI e da GDI, mesmo em países de renda média que não fazem parte do bloco. Especialistas argumentam que, ao considerar a atuação chinesa na OCX e no BRICS em conjunto,

a China criou uma ‘ordem diplomática’ que rivaliza com o G7.

A China estende essa influência ao conjunto mais amplo de países em desenvolvimento, que está insatisfeito com a falta de representatividade na ordem internacional atual: o Sul Global. Para tanto, a China atua ativamente junto ao G77 e engaja-se em diversos fóruns de cooperação regional. Na dinâmica de fóruns, pode-se mencionar, por exemplo, o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês), Fórum de Cooperação China-Países Árabes (CASCF, na sigla em inglês), e o Fórum China-CELAC. Essa aproximação ao Sul Global potencializa o movimento de ascensão desse grupo de países que vem crescendo em importância de forma sustentada.

Seja liderando arranjos, seja atuando junto ao Sul Global, a estratégia chinesa de atuação junto aos países em desenvolvimento insatisfeitos com a atual ordem internacional pode ser estruturada em três linhas táticas de ação: construir laços econômicos, cooptar votos desses países na ONU e potencialmente obter apoio desses países contra iniciativas tomadas pelo Ocidente. Quanto à construção de laços econômicos, o governo chinês emprega a BRI e a GDI no desenvolvimento de infraestrutura por meio da realização de empréstimos de capital e da oferta de expertise chinesa; esses empréstimos são coordenados por bancos liderados pelo governo chinês, como o AIIB e o NDB. A China passou, a partir de dezembro de 2024, a isentar de tarifas os produtos de países de menor desenvolvimento relativo que a reconhecem. Além disso, outra vertente da BRI e da GDI que é pouco conhecida é o fornecimento de intercâmbios de expertise em outras áreas; militares, elites das administrações federais e jornalistas vão à China para obter treinamentos de alto nível. Universidades chinesas também oferecem intercâmbios para jovens de nações menos desenvolvidas, como oriundos de países africanos e do Paquistão, em atividades coordenadas pelos Institutos Confúcio. A China também busca mudar o posicionamento desses países em relação ao reconhecimento de Taiwan; a mais recente dessas mudanças foi Nauru, que retirou o reconhecimento após as eleições taiwanesas de janeiro de 2024, o que deixou Taiwan com apenas doze reconhecimento oficiais.

A influência chinesa sobre o Sul Global é utilizada para conquistar apoio em organismos multilaterais, como a ONU. Seja por questão de identificação com a visão de mundo chinesa ou pelos altos índices de endividamento com o governo chinês, os países do Sul Global que são beneficiários das iniciativas da BRI e da GDI tendem a votar em bloco com a China na ONU. Há também um alinhamento da GDI com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que teve seu ápice no protagonismo chinês quando da distribuição de vacinas para o COVID-19. Além disso, em 2021, chineses presidiam quatro<sup>721</sup> das quinze agências especializadas da ONU, e Xi pretende estender ainda mais sua influência ao concorrer à presidência de outras agências<sup>722</sup>.

O alinhamento de posições entre a China e os países do Sul Global é particularmente instrumentalizado por Pequim na questão dos direitos humanos. O governo chinês conseguiu apoio crucial na votação da questão uigur no Conselho de Direitos Humanos (CDH-ONU). Em um aspecto mais amplo, a China prioriza direitos determinados pelos Estados em detrimento de direitos humanos gerais. Essa abordagem leva à aproximação política com países governados por regimes autoritários, como, por exemplo, Sérvia, África do Sul, Sudão do Sul e Venezuela. Esses países ofereceram apoio retórico à noção da GCI de que os caminhos políticos escolhidos na

---

<sup>721</sup> Qu Dongyu ainda é o diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Até 2023, Houlin Zhao era o secretário-geral da União Internacional de Telecomunicações (UIT). Até 2021, Li Yong era o diretor-geral da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), e Fang Liu era o secretário-geral da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Até 2017, a Organização Mundial da Saúde era dirigida por Margaret Chan, de Hong Kong.

<sup>722</sup> Em 2020, o candidato chinês Wang Binyang foi derrotado pelo singapurense Daren Tang na escolha de diretor-geral da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

pluralidade de civilizações devem ser respeitados. A GCI também motiva outros países não ocidentais a questionar o modelo de direitos humanos que está sendo adotado, como ocorreu na denúncia da África do Sul contra Israel, na Corte Internacional de Justiça (CIJ), acerca de possíveis violações da Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio no contexto da guerra de Gaza.

Em sintonia com essa abordagem mais direta, a China busca mostrar que é um parceiro de confiança que respeita os direitos e necessidades dos países com os quais coopera. Agências de notícias chinesas, como a CGTN e a Xinhua, produzem importantes peças de propaganda das estratégias chinesas e, embora ainda pouco difundidas globalmente, possuem conteúdo com alto poder de convencimento, conforme demonstrado por pesquisas recentes. Além disso, Pequim alia essa propaganda a forte investimento no corpo diplomático para difundir sua visão de mundo. Há uma receptividade muito boa das ideias chinesas na África, pois Xi foi capaz de congrega os planos da Agenda 2063 da União Africana com os projetos da BRI e da GSI como forma de promover o desenvolvimento econômico, a paz e a estabilidade no continente. Uma pesquisa recente, de julho de 2023, mostrou que há um posicionamento favorável à China superior a 80% da população na Nigéria. Países da América Latina também possuem uma visão positiva da China. Entre as principais razões pode-se mencionar os empréstimos no âmbito da BRI e da GDI, o elevado nível de importações chinesas da região e os investimentos estrangeiros diretos. Mas é importante ressaltar que a aproximação chinesa a países latino-americanos ainda está restrita a poucas áreas de atuação e não engloba áreas como, por exemplo, cooperação multilateral, segurança internacional e direitos humanos.

Como ferramenta auxiliar nessa remodelagem do tratamento de temas internacionais, a China utiliza sistemas tecnológicos controlados pelo Estado chinês e largamente difundidos. A Huawei, por exemplo, fornece 70% de todos os componentes infraestruturais das telecomunicações 4G africanas, e especialistas alemães do Conselho de Relações Internacionais acusam a empresa de manipular o acesso a websites bloqueados em 17 países. O domínio de empresas chinesas da infraestrutura do 5G poderia fornecer a Pequim uma quantidade inenarrável de informações, que podem ser utilizadas como vantagem em disputas comerciais, políticas ou até militares. Essas informações também podem ser fundamentais para o desenvolvimento de inteligência artificial, tema ainda não regulamentado em âmbito amplo pelo direito internacional. Na Zâmbia, a “governança chinesa da Internet” levou à prisão de vários opositores do governo por criticarem o presidente online. Além disso, o governo chinês oferece treinamento sobre controle de mídia e de informação na Internet.

Outro ponto estratégico em que o governo chinês envida esforços é a desdolarização do sistema financeiro. O contexto da invasão da Ucrânia pela Rússia evidenciou a necessidade da aceleração desse processo, visto que os russos tiveram vários dos seus ativos congelados. Entre as decisões táticas tomadas pela China, pode-se mencionar o investimento pesadamente em *swaps* cambiais também com outros países emergentes e em desenvolvimento, como a Argentina e países africanos. Até mesmo o presidente Lula fez pronunciamento em apoio à iniciativa chinesa. Outra frente de ação de Pequim está nos empréstimos feitos aos beneficiários da BRI, cujos fluxos financeiros já estão sendo feitos sem o uso do dólar, através da versão chinesa do SWIFT. Após a invasão russa da Crimeia em 2014, o governo chinês elaborou uma versão alternativa ao SWIFT europeu e ao CHIPS americano. O Sistema de Pagamentos Interbancários Internacional (CIPS, na sigla em inglês) foi lançado, em 2015, pelo Banco Popular da China (PBOC, na sigla em inglês), o Banco Central chinês. O CIPS surgiu como uma entidade independente sob supervisão do PBOC. Existem duas classes de participantes no sistema, os indiretos e os diretos. Esses últimos organizam

as transações no sistema e intercedem pelos participantes indiretos; além disso, devem manter contas junto ao PBOC, para que a autoridade monetária chinesa possa controlar as operações realizadas. Apesar de não terem suas identidades reveladas, existiam, em meados de 2024, cerca de 140 participantes diretos, majoritariamente na China, mas espalhados por todo o mundo e mais de 1370 participantes indiretos, cerca de dois quintos na China e o restante no exterior. Todas as transações do CIPS são realizadas em renminbi.

No âmbito do BRICS, esforços estão sendo feitos para expandir o uso do renminbi e do CIPS no comércio e nas finanças, especialmente nas transações envolvendo Rússia e Irã. Essa mudança torna as transações menos vulneráveis às sanções econômicas dos EUA e da UE. Além disso, alguns dos países do bloco, como Egito e Etiópia, estão enfrentando uma escassez de dólares na economia, de forma que o renminbi surge como alternativa importante.

Com relação à desconstrução de alianças lideradas pelos EUA, esse parece ser o principal objetivo da GSI. Segundo o governo chinês, deve-se estabelecer a segurança como pré-condição para o desenvolvimento, promover soberania absoluta e garantir que a segurança de um país não deve vir em detrimento da segurança dos demais (conceito de segurança indivisível). Esse último argumento foi utilizado pela Rússia na ocasião da invasão da Ucrânia, pois segundo os russos, a expansão da OTAN ameaçava a segurança nacional russa. Conforme mencionado anteriormente, a OCX também surge como contraponto às alianças ocidentais. Além disso, é importante mencionar a parceria entre a China e países africanos em matéria de defesa, consubstanciada no terceiro fórum China-África para Paz e Segurança, em agosto de 2023, que reuniu mais de 100 militares da alta cúpula de mais de 50 países africanos.

Fora da China, todavia, observa-se um descrédito nesse discurso. Muitos dos programas chineses não estão funcionando, alguns dos vizinhos territoriais da China estão mais próximos de Washington e a diplomacia do “lobo guerreiro” não conquistou todo o apoio desejado. Um centro de pesquisa avaliou a receptividade das iniciativas chinesas e americanas em 24 países distribuídos por seis continentes. Menos de um terço dos entrevistados tinha opinião favorável a Pequim, ao passo que 60% avaliavam Washington positivamente. Números similares se repetiram quando instados sobre a contribuição desses países para a paz mundial.

Segundo especialistas, a política externa estadunidense deve ser preparar para uma disputa de longa duração e propor transformações do sistema internacional que sejam mais inclusivas para países de diferentes níveis econômicos e regimes políticos, em vez de simplesmente inflar discursos contrários à China. No mesmo sentido, a União Europeia (UE) deve intensificar laços bilaterais com países-chave em cada região e estabelecer novos mecanismos e plataformas que também solidifiquem esses laços. A diplomacia ativa surge como forma de complementar essas iniciativas, assim como investimentos em países do Sul Global e acordos para a transferência de tecnologia. Segundo os especialistas, o risco de não fazer nada diante do aumento da influência chinesa supera, em muito, os custos de dedicar mais tempo e dinheiro para o Sul Global.

#### c) Tipos de parceria estabelecidas pela China

Tipo de parceria	Descrição	Países
<b>1. Parceria Estratégica de Coordenação (<i>Strategic Partnership of Coordination</i>)</b>		
1.1 Parceria Estratégica Abrangente de Coordenação para uma Nova Era	Cooperação em todas as áreas temáticas, incluindo assuntos internacionais, de desenvolvimento militar e de tecnologia.	Rússia
<b>2. Parceria Cooperativa Estratégica (<i>Strategic Cooperative Partnership</i>)</b>		
2.1 Parceria Cooperativa Estratégica para todos as Condições	Ampla coordenação e cooperação – tanto política quanto econômica – com países	Paquistão

Tipo de parceria	Descrição	Países
2.2 Parceria Cooperativa Estratégica Abrangente	estrategicamente importantes. Paquistão figura no topo da lista, como parceiro para todas as condições (“all-weather”) <sup>723</sup> .	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 (Strategic Partnership)		
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 <sup>724</sup> , incluindo oito membros da União Europeia (UE) 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
4. Parceria Cooperativa (Cooperative Partnership)		
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 (Partnership)		
5.1 Parceria Inovadora Abrangente	Embora as relações não sejam estreitas, há o desejo de melhorá-las.	Israel

Fonte: Mercator Institute for China Studies, 2021

#### d) Rede de acordos comerciais

Atualmente, a rede de acordos comerciais da China é pouco extensa, ressaltando-se aqueles com Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), Coreia, 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 capítulo 7. Há esforços negociadores em torno de uma zona de livre comércio no Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) ou de uma Comunidade Econômica da Ásia do Leste.

#### e) Relações com os Estados Unidos

Para o relacionamento da China com os Estados Unidos, ver a seção “Relações Estados Unidos-China”, no tópico sobre Estados Unidos da América, anteriormente neste capítulo.

<sup>723</sup> Em 2023, a China elevou suas parcerias com Venezuela e Etiópia para o estágio de “*all-weather*”. Em 2024, também foram elevadas para a categoria *all-weather* as parcerias com Uzbequistão e Hungria.

<sup>724</sup> A Parceria Estratégica Global com o Brasil é equivalente a uma “Parceria Estratégica Abrangente”. O status de Comunidade de Futuro Compartilhado Brasil-China por um Mundo mais Justo e um Planeta mais Sustentável, atribuído às relações bilaterais com o Brasil em 2024, não estava previsto na tabela original.



f) Relações com a União Europeia e os países europeus

Para o relacionamento da China com a União Europeia e com os países europeus, ver a subseção específica sobre a política externa da UE e as seções sobre políticas externa de países como a Alemanha, a França e o Reino Unido em tópicos anteriores neste capítulo.

g) Relações com o Japão

Ver subseção a respeito na seção de Política Externa do tópico sobre o Japão mais adiante neste capítulo.

h) Relações com as Coreias

Ver subseções a respeito nas seções sobre Coreia do Norte e Coreia do Sul do tópico sobre Ásia-Pacífico mais adiante neste capítulo.

i) Relações com o Sudeste Asiático

O Sudeste Asiático, composto por onze países, é uma região estratégica para a China. A região é destino tradicional da diáspora chinesa, que soma, atualmente, 35 milhões de pessoas. Em 1997, o presidente Jiang Zemin declarou que as relações com a região eram baseadas no princípio da boa vizinhança, enquanto Xi Jinping a considera parte integrante de uma ordem sinocêntrica, descrita como uma “comunidade de destino comum para a humanidade”. As relações bilaterais da China com cada país da região têm natureza bastante diversa. Sua presença pode manifestar-se por meio de enclaves de turistas e migrantes chineses, como no norte do Myanmar e do Laos; por meio da influência econômica, como na Tailândia; ou ainda por meio da cooperação ou da disputa geoestratégica, como no caso do Vietnã<sup>725</sup>.

A ASEAN, criada em 1967, para ser uma plataforma diplomática para os países da região, é central nas relações da China com essas nações, principalmente no aspecto econômico. O comércio China-ASEAN cresceu de US\$ 8,3 bilhões em 1991 para US\$ 686,6 bilhões em 2020. A China é a principal parceira comercial do bloco, seguida de perto por União Europeia (UE) e EUA. O investimento direto chinês na região cresceu 65% na última década, mas os EUA ainda são os maiores investidores no Sudeste Asiático.

Apesar dos vigorosos laços econômicos, a relação não é livre de tensões. As disputas territoriais e divergências pontuais geram atritos que ultrapassam as relações bilaterais. A ASEAN não tem caráter militar, porém muitos de seus membros mantêm cooperação militar com os EUA, a Austrália e o Japão. As disputas territoriais no mar do Sul da China são importantes determinantes geopolíticos da relação de países como Vietnã, Malásia e Filipinas com a China, que reivindica direitos territoriais na região como parte de sua estratégia de avançar sua linha de defesa para além da “Primeira Cadeia de Ilhas”, que inclui as Filipinas. Além disso, os conflitos por energia e água, devido à construção, financiada pela China, de barragens no rio Mekong

---

<sup>725</sup> Xi Jinping realizou uma visita ao Vietnã em dezembro de 2023, com o objetivo de fortalecer a cooperação e promover oportunidades comerciais bilaterais, no contexto de aproximação de Hanói com Washington. Apesar de ideologias políticas semelhantes, China e Vietnã mantêm disputas territoriais no mar do Sul da China.

também geram conflitos com os países ribeirinhos. Para mais detalhes sobre as relações da China com a ASEAN, ver subseção posterior na seção sobre diplomacia de fóruns regionais.

j) Relações com a África

Ver seção sobre diplomacia de foros regionais neste capítulo e subseção sobre China na seção sobre potências não tradicionais na África neste capítulo.

k) Relações com o Oriente Médio

i. Visão geral

A China vê o Oriente Médio com ceticismo, devido à sua volatilidade política e religiosa, além de seu histórico de conflitos violentos. A região, entretanto, é vital para a China por razões energéticas - é grande fornecedora de petróleo e gás natural. As relações entre a China e o Oriente Médio são antigas, remontam à dinastia Han e à Rota da Seda; hoje, a China é um dos maiores parceiros comerciais dos países da região. A China tem aumentado sua influência na região, superando o interesse tradicional apenas em matéria de energia.

Tradicionalmente, a China adota uma postura de neutralidade, não interfere nos conflitos internos do Oriente Médio e evita rivalidades diretas com potências como os Estados Unidos (EUA). Entretanto, no governo Xi Jinping, a China abandonou sua postura mais cautelosa em relação à região e passou a ser mais aberta e engajada. A China vem desempenhando crescente influência no Oriente Médio, e seu atual papel desafia a predominância dos EUA na região e tem o potencial de alterar o equilíbrio de poder. Inúmeros exemplos corroboram essa mudança de atitude chinesa. Arábia Saudita e Irã estão aproximando-se da esfera de influência chinesa, o que pode reduzir sua dependência dos EUA. O aumento dos investimentos chineses em infraestrutura e tecnologia por meio do BRI fortalece a posição econômica chinesa, desafiando as tecnologias ocidentais. A China tem tentado apresentar-se como país neutro e não alinhado em processos de paz e diante de conflitos regionais, como na Síria, no Iêmen e no Afeganistão, além de ter viabilizado a histórica reaproximação entre Arábia Saudita e Irã. Destaca-se que a China foi um dos impulsionadores do convite para que ambos os países aderissem ao BRICS. A China também avança sua influência cultural e educacional na região por meio de iniciativas como Institutos Confúcio, consolidando sua presença.

A China busca remodelar a competição global em termos que lhe sejam mais favoráveis. Os países do Oriente Médio veem a influência chinesa como um benéfico contrapeso ao que entendem serem excessos dos EUA na região. Houve intensa diplomacia de vacinas e de equipamentos de proteção pessoal durante a pandemia. Há interesse também em temas digitais, notadamente a “Rota da Seda Digital”, e na venda de armamentos.

A crescente influência chinesa no Oriente Médio, contudo, não está imune a desafios, tais como possíveis retaliações por parte dos EUA; o aumento do terrorismo islâmico, especialmente com a participação de uigures em grupos jihadistas, como o Daesh; e a guerra entre Israel e Hamas, iniciada em outubro de 2023. Cumpre-se destacar que a China, ao contrário dos EUA, defende uma abordagem de segurança baseada na cooperação e na resolução de conflitos por meio do diálogo e da mediação, em vez de alianças militares ou intervenção direta, de modo que a maneira pela qual a China abordará os desafios deverá ser diferente dos métodos empregados tradicionalmente pelos EUA.

## ii. A Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI) e o Oriente Médio

O Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCf)<sup>726</sup>, fundado em 2004, é um importante instrumento da China para a região. O CASCf abrange debates políticos, cooperação em saúde, aprofundamentos das relações econômicas, entre outros. Em 2014, seus membros lançaram o Plano de Desenvolvimento 2014-2024 e passaram a discutir a BRI. Desde 2016, a BRI orienta a cooperação sino-árabe. Em maio de 2024, o presidente Xi Jinping enviou carta à Liga Árabe, dizendo-se pronto para trabalhar com os países árabes, "promovendo paz, estabilidade e desenvolvimento no Oriente Médio".

A BRI é fundamental para a política externa chinesa para o Oriente Médio e, por meio dela, têm sido viabilizados investimentos significativos em infraestrutura, tais como o porto de Jeddah e a região de TEDA no Canal de Suez. Houve uma transição nas relações de cooperação entre a China e as principais potências do Oriente Médio, passando de uma abordagem de "cooperação única", concentrada no Irã, para um modelo de "cooperação dual", que envolve tanto o Irã quanto a Arábia Saudita. Assim, a BRI é responsável por promover uma diversificação das parcerias da China na região.

Desde o lançamento da BRI, em 2013, a cooperação entre a China e os países do Oriente Médio tem-se aprofundado constantemente. A BRI tem servido como um catalisador para estreitar os laços entre a China e os países da região, impulsionando uma maior colaboração em várias áreas. Atualmente, todos os 17<sup>727</sup> países do Oriente Médio participam da BRI. No entanto, em que pese a "cooperação dual", o Irã foi um dos maiores beneficiários do financiamento da BRI, tendo garantido um acordo estratégico de US\$ 400 bilhões.

## iii. Relações com o Irã

As relações diplomáticas entre China e Irã começaram em 1967 e se desenvolveram de maneira sobretudo positiva. O colapso da União Soviética levou à reavaliação das relações sino-iranianas em um contexto de mudança na ordem internacional. Hodiernamente, China e Irã compartilham a visão de que o sistema internacional multipolar é mais estável e ameaça menos a paz regional e global, ao contrário de uma ordem unipolar. Há dez anos, a China é o principal parceiro comercial do Irã. A dependência da China de importações de energia faz do Irã um parceiro estratégico essencial. A cooperação energética é um pilar central das relações entre os dois países, com a China investindo pesadamente em projetos de energia no Irã. Um dos obstáculos à relação, contudo, é a China não querer que o Irã se torne uma potência nuclear, por receio de que um Irã nuclearmente armado possa desestabilizar ainda mais o Oriente Médio e afetar negativamente os interesses chineses.

De toda sorte, a relação com o Irã é de fundamental importância para a China, o que se traduz na assinatura de acordos e na parceria dos dois países na atuação na Ásia Central. Em 2021, China e Irã assinaram o Acordo de Cooperação Estratégica de 25 anos, focado em parcerias econômicas, abordando atividades como petróleo, mineração, transporte e agricultura. O acordo

---

<sup>726</sup> Para mais informações a respeito da CASCf, consultar a seção "Diplomacia de fóruns regionais da China" do REPI.

<sup>727</sup> Em uma definição restrita de Oriente Médio, a região refere-se aos "Três Continentes e Cinco Mares", especificamente Turquia, Síria, Israel, Palestina, Líbano, Chipre, Iraque, Jordânia, Iêmen, Omã, Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Bahrein, Egito e Irã, totalizando 17 países.

também visa a resolver preocupações econômicas do Irã em face das sanções dos EUA. Na Ásia Central, a relação China-Irã é fortalecida por cooperações em projetos de energia e desenvolvimento de rotas de transporte que ligam a China à Europa via Irã. Ademais, em 2021, Irã foi aceito como membro pleno da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), cujo objetivo principal é promover a cooperação multilateral em áreas de segurança, economia e cultura, com um foco particular na luta contra o terrorismo, o separatismo e o extremismo.

Em fevereiro de 2023, o presidente iraniano, Ebrahim Raisi, realizou viagem oficial à China, a primeira visita em duas décadas. Na visita, Raisi e Xi trataram de questões estratégicas tanto regionais quanto globais, como aproximação com os sauditas que culminou no acordo de normalização de relações entre Irã e Arábia Saudita, em 10 de março de 2023. A normalização de relações diplomáticas entre os dois países contou com a mediação chinesa.

A elite política iraniana vê a China como uma potência ascendente, considera que Rússia e Europa estão em declínio e acredita que os EUA ainda são a única superpotência global devido, em parte, à sua marinha. Há um consenso entre a elite política iraniana de que o Irã deve aproximar-se da China, mas há debates quanto a qual deveria ser o grau dessa aproximação. A China é vista como um país que alcançou muito em termos de tecnologia e infraestrutura, o que aumenta o respeito por parte do Irã em relação à China.

Os EUA, por seu turno, podem ser prejudicados pela relação sino-iraniana. O fato de o Irã receber investimentos chineses em energia e infraestrutura, contornando as sanções dos EUA, é um desafio aos interesses estadunidenses no Oriente Médio. Os EUA deveriam tomar medidas urgentes para lidar com a crescente parceria entre China e Irã, como por exemplo, realizar monitoramento detalhado da cooperação militar sino-iraniana. Ademais, frente à ameaça da relação entre China e Irã, os EUA deveriam fornecer meios de defesa aos países árabes do Golfo, inclusive mais armamentos, sob pena de esses países virem a recorrer à Rússia e à China para adquirir armas, o que diminuiria a influência dos EUA na região.

Para mais detalhes sobre o relacionamento entre a China e o Irã, ver a seção sobre política externa iraniana no tópico de Grande Oriente Médio deste capítulo.

#### iv. Relações com a Arábia Saudita e os países do Golfo

Há autores que dão ênfase aos riscos securitários para os EUA e para os seus aliados, os países do Golfo, ocasionados pela aproximação sino-iraniana. O cientista político iraniano Hadian, contudo, argumenta que a China tem conseguido equilibrar bem suas relações entre o Irã e os países do Golfo, como Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, e tem desempenhado um papel diplomático que os EUA não conseguem exercer.

A relação entre China e Arábia Saudita está passando por transformações significativas, impulsionadas por fatores econômicos e estratégicos. A Arábia Saudita busca diversificar sua economia e reduzir a dependência do petróleo, especialmente por meio do ambicioso plano "Visão 2030". Esse plano visa a modernizar a economia saudita e impulsionar o investimento em setores não petrolíferos, o que se alinha aos objetivos da China em expandir sua presença global por meio da BRI. A visita de Xi Jinping à Arábia Saudita, em dezembro de 2022, resultou em acordos bilaterais que fortaleceram os laços econômicos e estratégicos entre os dois países. A relação sino-saudita, entretanto, enfrenta desafios devido a conflitos geopolíticos regionais e à competição entre os Estados Unidos e a China por influência global.

A China estabeleceu um diálogo estratégico com Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) em 2010. Em 2022, realizou a primeira cúpula com Estados Árabes e com o CCG.

#### v. Relações com a Turquia

As relações diplomáticas entre a Turquia e a República Popular da China foram estabelecidas em 1971. Desde os anos 1980, essas relações têm progredido constantemente, com ambos os países abrindo caminho para uma cooperação estratégica em diversas áreas. Em 2010, as relações bilaterais foram elevadas ao nível de "cooperação estratégica", o que destaca a importância atribuída à parceria pelos dois países.

Questões sensíveis, como os direitos da minoria muçulmana uigur na região de Xinjiang, trouxeram desafios para essa relação. O governo turco havia expressado críticas públicas à China em relação aos direitos dos uigures, o que levou a um período de tensão nas relações bilaterais. No entanto, uma mudança significativa ocorreu quando líderes de ambos os países se empenharam em contornar essa questão delicada.

Líderes de ambos os países e altos funcionários realizaram visitas para fortalecer os laços bilaterais e discutiram maneiras de melhorar a confiança mútua e a cooperação estratégica, especialmente em setores como energia, comércio e turismo. Ademais, o interesse econômico também desempenhou um papel crucial na evolução do relacionamento sino-turco, uma vez que a Turquia buscou aprofundar a cooperação com a China devido à necessidade de influxo de capital para lidar com sua crise econômica interna. A China, por seu turno, tem incentivado empresas chinesas a investir na Turquia como estratégia no âmbito da BRI.

#### vi. China e o conflito israelo-palestino

A China possui uma conexão histórica com a Palestina desde 1965, quando a Organização para a Libertação da Palestina abriu um escritório de representação na China. Em 1988, a China reconheceu oficialmente a Palestina e tem consistentemente defendido a solução de dois Estados e os direitos do povo palestino. Por outro lado, desde 1992, a China desenvolve laços diplomáticos e comerciais significativos com Israel. A relação com Israel inclui investimentos consideráveis, especialmente no âmbito da BRI, demonstrando a capacidade da China de equilibrar suas relações com ambos os lados do conflito. A capacidade da China de gerenciar a diplomacia com Israel enquanto apoia a Palestina destaca sua abordagem matizada do conflito.

A eclosão recente do conflito entre Israel e Hamas, porém, colocou a China em uma posição delicada. Wang Yi, chanceler chinês, tem defendido um cessar-fogo imediato e a necessidade de proteger civis e fornecer assistência humanitária urgente. A resposta inicial da China ao conflito, contudo, foi criticada por Israel por não condenar suficientemente o Hamas. Israel também teceu críticas à falta de veemência na condenação por parte da China do ataque de mísseis iranianos a Israel, no contexto do conflito entre Israel e Hamas. Há quem argumente que a China, ao não criticar veementemente o Hamas, está posicionando-se de maneira contrária a Israel.

De toda sorte, há quem entenda que a China estaria aproveitando a guerra entre Israel e o Hamas para se posicionar estrategicamente como mediadora e defensora da paz, principalmente diante da crescente divergência entre a postura de Washington, de apoio incondicional a Israel, e a do Sul Global, mais favorável à causa palestina. Ao evitar envolvimento direto no conflito, a China alinha-se com países que condenam as ações de Israel, buscando impulsionar suas próprias ambições de política externa e aumentar sua influência na região.

Em julho de 2024, Hamas, Fatah e outras facções palestinas assinaram, sob mediação chinesa, um acordo de reconciliação que prevê governo único. Segundo o governo chinês, o documento prevê a formação de um "governo interino de reconciliação nacional" na Faixa de Gaza após o fim da guerra na região.

vii. Relações com o Paquistão

Ver a subseção “Relações com a China”, na seção relativa ao Paquistão do tópico sobre o Grande Oriente Médio, mais adiante neste capítulo.

1) Relações com a América Latina e o Caribe

O crescimento da economia da China e a consequente demanda por *commodities* aumentaram exponencialmente a presença chinesa na América Latina e no Caribe desde os anos 2000. Embora tenha caráter predominantemente econômico, a presença da China na região vem aumentando, com o país asiático defendendo seus interesses geopolíticos, investindo em cooperação em áreas como segurança e defesa, difundindo sua cultura com os Institutos Confúcio e aproximando-se de grupos políticos de cada país por meio de associações e grupos parlamentares. Para essa aproximação, fatores como a presença de governos majoritariamente de esquerda na América Latina e no Caribe na primeira década do século XXI, a retração da política norte-americana em relação à região (referida como negligência salutar americana por alguns autores) e o contexto econômico contribuíram para o cenário atual.

O engajamento econômico na América Latina e no Caribe pode ser dividido em três eixos: investimento estrangeiro direto (IED); empréstimos e financiamentos governamentais, e; comércio. Desde 2016, o fluxo de IED manteve-se estável, enquanto o investimento chinês em outras regiões contraiu (especialmente nos EUA e na UE). Em 2021, o montante total de IED chinês para região foi de US\$ 145,19 bilhões, pouco menor do que o recorde de US\$ 179 bilhões, em 2015. A China é o terceiro maior investidor em estoque na região, atrás de EUA e UE. Apesar de ainda ser muito expressivo o IED chinês que flui para a América Latina e o Caribe, houve mudanças, em 2022, em comparação com a década anterior à pandemia da COVID-19, conforme divulgado por um novo relatório do Diálogo Interamericano<sup>728</sup>, publicado em 2024. Em 2022, o IED chinês na região foi de US\$ 6,4 bilhões, menos de metade da média anual entre 2010 e 2019. O dinheiro também foi canalizado para projetos mais específicos. No passado, o investimento chinês na América Latina foi muito diversificado, espalhado por muitos setores econômicos. Em 2022, o IED chinês concentrou-se mais nos setores de energia verde e em projetos de tecnologia *high-tech*.

A América do Sul recebe 85% do total de investimento e o Brasil é o maior receptor dos IED chinês, seguido de Chile, Peru e Argentina. As principais áreas de investimento são energia e exploração mineral e infraestrutura, com destaque para projetos como o metrô de Bogotá, concessões de ferrovias no Chile, a construção do megaporto de Chancay no Peru e de uma hidroelétrica no Equador, que se sobrepuseram às ofertas americanas e europeias. Por outro lado, o anunciado projeto de construção do canal da Nicarágua, que rivalizaria com o canal do Panamá, não foi concretizado pela falta de viabilidade econômica. Investimentos em infraestrutura ajudam a criar demanda para setores de construção na China, em consonância com os objetivos da BRI. Nesse sentido, vinte países latino-americanos subscreveram a BRI. Para conter essa expansão, o

---

<sup>728</sup> *Think-thank* norte-americano focado nas relações hemisféricas dos EUA.

presidente John Biden anunciou no G7 a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), incluindo a região.

Em relação ao segundo eixo, empréstimos e financiamentos entre governos, nota-se considerável redução. Entre 2007 e 2016, chegou-se a aproximadamente US\$ 10 bilhões anuais, mas, desde então, os empréstimos foram reduzidos até cessar entre 2020 e 2021. Essa redução pode ser explicada por questões econômicas e políticas, como as consequências da “armadilha da dívida”, em casos como o empréstimo chinês concedido ao Equador, que passou por uma reestruturação recentemente, a desaceleração econômica chinesa e o hiato de visitas oficiais decorrentes da pandemia. A Venezuela foi um dos maiores receptores de empréstimos do governo chinês na última década.

O terceiro eixo, o comércio, cresceu exponencialmente nas últimas duas décadas, chegando a US\$ 450 bilhões em 2021. A China consolidou-se como principal parceiro comercial de Brasil, Chile e Peru. As exportações latino-americanas são concentradas em produtos primários como soja, cobre, petróleo e carnes; enquanto as importações são predominantemente manufaturas de alto valor agregado. A concentração na pauta exportadora da América Latina, em especial da América do Sul, é um problema que vem sendo abordado em diálogos com a China. Além disso, o acordo decorrente da Fase I da guerra comercial entre EUA e China e os anúncios de maior investimento em segurança alimentar, na linha da autossuficiência, por parte de Xi Jinping podem ameaçar o futuro dos fluxos comerciais com a região. A China possui acordos de livre comércio com Chile, Peru, Costa Rica, Equador e está em negociação com o Uruguai. Os EUA, em comparação, possuem onze acordos de livre comércio com a região: Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru.

A crescente presença econômica garante a China maior influência política na região. Isso faz com que a China se torne um “competidor estratégico” em relação aos EUA, que percebe a América Latina e Caribe como sua região natural de influência. Nas últimas duas décadas, além da pressão econômica, a China assegura seus interesses por meio do multilateralismo, de cooperação Sul-Sul e de parcerias estratégicas. Por essa razão, China mantém-se como membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA), é membro com direito a voto no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Banco de Desenvolvimento do Caribe e engaja-se no fórum entre a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a China (2014). O terceiro encontro ministerial CELAC-China (2021) resultou em um Plano de Ação em Setores Estratégicos (2022-2024) e a Declaração Conjunta “Juntos Superando Atuais Dificuldades e Criando Oportunidades para continuar a construir uma Comunidade Sino-Latina Americana e Caribenha”. Está prevista uma reunião ministerial CELAC-China para 2025.

A “diplomacia das vacinas”, exemplo de cooperação Sul-Sul, aumentou o *soft power* chinês na região. A China forneceu cerca de 300 milhões de doses a América Latina e Caribe, mais de três vezes a quantidade fornecida pelo COVAX Facility, e firmou acordos de cooperação científica e transferência de tecnologia. Chile e China assinaram acordo para a construção do laboratório Sinovac na região de Antofagasta, em Santiago. Por fim, a China possui parcerias estratégicas com Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela.

Todos esses recursos são usados pela China para aumentar sua influência e preservar seus interesses geopolíticos, políticos e econômicos como o isolamento de Taiwan, a participação chinesa na infraestrutura de tecnologia e comunicação, redes sociais, mercado de *commodities* e energia. Atualmente, sete países da América Latina e do Caribe ainda reconhecem Taiwan: Belize, Guatemala, Haiti, Paraguai, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas. Os últimos a mudarem de posição foram Panamá (2017), República Dominicana (2018) e El Salvador

(2018), Nicarágua (2021) e Honduras (2023). A RPC só não é reconhecida, no total, por onze Estados-Membros da ONU e pela Santa Sé<sup>729</sup>.

A manutenção da participação da companhia chinesa Huawei na maior parte dos países latino-americanos também foi uma importante conquista política para o país. Esforços norte-americanos para impedir a concorrência chinesa tiveram resultados limitados: no Chile, o projeto de instalação de um cabo entre Valparaíso com Xangai foi rejeitado e a Huawei foi vetada no Equador. A popularização de aplicativos chineses como TikTok e Didi na América Latina ressonam o aumento de influência chinesa na sociedade.

Consequência dos princípios de não intervenção em assuntos internos, o pragmatismo chinês faz com que ocorram certos incentivos a regimes autoritários da região. Em contraposição aos valores democráticos defendidos pelos norte-americanos, a China não restringe seus laços com países como Cuba, Venezuela e Nicarágua, servindo como “incubadora de populismo”, nas palavras de Evan Ellis. Além disso, a falta de transparência e a complexidade de acordos contribui para que empréstimos e investimentos possam ser usados para fins ilícitos e manutenção de grupos no poder, como ocorreu com a controversa hidrelétrica equatoriana.

Cooperação e defesa na região são estratégias do governo chinês definidas no *Defense Strategy White Book* (2015). Esforços chineses para alcançar esse objetivo incluem venda de armamento, intercâmbios militares e programas de treinamento. Venezuela é a maior compradora de armas e equipamentos militares chineses, seguida de Bolívia e Equador. Há aumento de presença chinesa em operações de paz no Haiti e na ajuda para estabilização da região, por meio do fornecimento de equipamento militar para Bolívia, Guiana e Trinidad e Tobago.

Em relação à cooperação espacial, destaca-se a iniciativa sino-brasileira de satélites (1988), já tendo lançado seis satélites. A maior instalação espacial chinesa no exterior fica no deserto da Patagônia, na Argentina, comandado pelo Exército de Libertação Popular, responsável pelos setores espacial, cibernético e eletrônico chineses. Há acordo para uma segunda estação na Argentina, em Santa Cruz, norte do estreito de Magalhães. Por fim, Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela abrigam estações de satélites usadas em cooperação com a China.

A penetração cultural e a difusão da língua se dão por meio dos 54 Institutos Confúcio, presentes em 25 países da região. Além disso, o *International Liaison Department* (ILD), agência do PCCh criada para se aproximar de partidos políticos estrangeiros, setores de inteligência e acadêmicos, possui uma intensa atividade na região. Em diversos países, formaram-se grupos parlamentares de amizade com a China, bem como associações e grupos informais. O forte engajamento diplomático reflete-se no número de representações diplomáticas chinesas, que supera o americano, na região do Caribe.

#### m) Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)

A respeito do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), ver subseção específica no capítulo 7.

#### n) Discurso na AGNU em 2024

O chanceler Wang Yi mencionou como principais desafios globais a insegurança, as tensões geopolíticas e a governança ineficaz. Argumentou que, paralelamente, a multipolaridade,

---

<sup>729</sup> Os outros Estados que não a reconhecem são Essuatíni, Ilhas Marshall, Palau e Tuvalu.



a globalização e o fortalecimento do Sul Global seriam fontes de esperança. Nesse contexto, a China defende o fortalecimento da ONU para a promoção da paz, da prosperidade e da cooperação internacionais. Defende, ainda, a coexistência pacífica, a inclusão, o desenvolvimento compartilhado, a “harmonia sem uniformidade” e a promoção de governança global justa. Wang propugnou pelo diálogo como meio para garantir a segurança comum, o respeito à soberania e a resolução de conflitos. Destacou a importância de modernização inclusiva, para combater desigualdades, e da cooperação internacional em áreas como economia, clima e inteligência artificial. Criticou sanções unilaterais, diplomacia orientada por valores e confrontos ideológicos, e pugnou por ordem multipolar mais democrática, verdadeiramente multilateral e inclusiva. Apresentou a China como liderança na promoção do desenvolvimento sustentável. Defendeu que cada país tem o direito de escolher o caminho para promover direitos humanos. O conflito na Ucrânia e a questão palestina foram mencionados como crises urgentes que precisam de soluções pacíficas. Sobre a Ucrânia, o chanceler recordou o grupo Amigos para a Paz, na AGNU, integrado por China, Brasil e outros países do Sul Global. Defendeu o ingresso da Palestina na ONU como membro pleno. Outros focos de tensão mencionados foram Líbano, Afeganistão e península Coreana. Reafirmou que Taiwan é parte inalienável da China e que a completa unificação do território chinês será alcançada. Por fim, argumentou que a modernização chinesa é benéfica para a comunidade internacional.

#### o) Discurso na AGNU em 2023

Em curto discurso, o vice-presidente da China, Han Zheng, abordou o atual contexto de lenta recuperação econômica e mudança do clima, referindo-se ao apelo do presidente Xi Jinping para construir uma comunidade com um futuro compartilhado para a humanidade, por meio das propostas de iniciativas globais de desenvolvimento, segurança e civilização.

Han Zheng destacou quatro áreas de atuação. Primeiro, a defesa da equidade, justiça e segurança para manter a paz global, enfatizando a interconexão da segurança entre os países e apoiando a cessação das hostilidades na crise da Ucrânia. Ele também defendeu uma solução de dois Estados para a estabilidade do Oriente Médio, com a Palestina no centro desse panorama. O vice-presidente criticou as sanções unilaterais e o embargo a Cuba. Afirmou o compromisso chinês com o controle de armas convencionais e a ratificação iminente do Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Suas Partes e Componentes e Munições<sup>730</sup>, além de apoiar a criação de normas para a Inteligência Artificial. Segundo, a importância da cooperação “ganha-ganha”, com benefícios mútuos, mencionando a BRI e instando os países desenvolvidos a apoiar financeiramente os países em desenvolvimento em reduzir emissões de carbono. Terceiro, o respeito à diversidade de civilizações como pilar da civilização humana, o que inclui respeito à história e às tradições dos povos. Quarto, a promoção do multilateralismo e aprimoramento a governança global. Por fim, disse que a China terá uma política externa independente, defendeu respeito à integridade territorial, inclusive no objetivo da reunificação com Taiwan, considerando-a parte inalienável do território chinês, e negou qualquer prática de hegemonia ou expansão. Além disso, afirmou a posição da China como parte do Sul Global.

---

<sup>730</sup> Trata-se de um tratado sobre o tráfico de armas, incluindo armas pequenas e leves, que é complementar à Convenção contra o Crime Organizado Transnacional. É um dos chamados protocolos de Palermo. Foi adotado pela Resolução 55/255 em 31 de maio de 2001 durante a 55ª sessão da AGNU e entrou em vigor em 3 de julho de 2005. Para saber mais, ver: <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/the-firearms-protocol.html>.

Em sede de direito de resposta às Filipinas, a China diz que a AGNU não é o local adequado para discutir as questões territoriais do mar do Sul da China. Utilizou o direito de resposta, no entanto, para defender que a decisão do tribunal no caso do mar do Sul da China distorceu o Direito Internacional e violou a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês). Ressaltou que a China continuará buscando soluções pacíficas para o conflito territorial.

p) Discurso na AGNU em 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)<sup>731</sup>. 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 ressalta 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 da AGNU (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.

---

<sup>731</sup> A GSI foi anunciada pela China no Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês). 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.

q) 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 fornecidas dois bilhões de doses de vacinas ao mundo (cem milhões de doses doadas 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 de Desenvolvimento Global, para acelerar a implementação da Agenda 2030 nos países em desenvolvimento. 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 CO<sub>2</sub> será alcançado antes de 2030 e a 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. Relações China-Rússia

### a) Antecedentes

As relações sino-russas são marcadas historicamente 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 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 (PCC) e presidente da Comissão Militar Central. Ademais, 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). 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. 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 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. Até então, a Rússia recusava-se a transferir à China tecnologias sensíveis, militares e espaciais.

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 caracterizadas 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 e às vésperas da invasão russa da Ucrânia, em 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”, resultando em uma “amizade sem limites”.

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 da 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 às 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 às 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.

As declarações preeminentes de tempos recentes não fazem referência extensivas sobre as instâncias do relacionamento bilateral. Contudo, entre aquelas que merecem destaque, figuram o Diálogo Financeiro Rússia-China, a Comissão Intergovernamental Russo-China de Cooperação em Investimentos (CIC) e a Comissão Russo-Chinesa para Cooperação Humanitária. Ademais, são dignas de nota as consultas regulares que abarcam uma multiplicidade de temas, incluindo a segurança do espaço exterior.

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 a

participação chinesa no exercício russo Vostok em 2018 e 2022, 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, conexão entre indústrias de defesa, 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). Observa-se 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. Como resultado, ambos os países se opõem a sanções unilaterais. Ademais, 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. Após a guerra na Ucrânia, a China passou a ser o maior destino de exportação da Rússia, ultrapassando a 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, contudo Pequim já declarou que não pretende aumentar seu consumo de gás e demonstra resistência à passagem do gasoduto pela Mongólia, o que coloca o projeto em passo de espera. A atual assimetria entre Rússia e China também é apontada como causa para a não implementação do projeto. De fato, a China tem exigido um preço pelo gás russo ainda mais baixo do que o atualmente pago, que já é significativamente menor do que era cobrado para as nações europeias. Em meio à guerra na Ucrânia, no entanto, a Rússia enfrenta menor capacidade para negociação. 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, OCS, 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<sup>732</sup>, 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, Tajiquistão, 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 Tajiquistão 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 suplantar 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:

---

<sup>732</sup> Ambos os países têm tentado promover esforços de aproximação cultural, de que a proclamação dos anos de 2024 e 2025 como “Anos de Cultura China-Rússia” é um exemplo.

apesar de tensões na região do Pacífico, Pequim segue concebendo como essencial a cooperação com os EUA, tendo em vista a interdependência mútua.

Rússia e China buscam agendas individuais que convergem em alguns casos, mas também podem divergir. Ao mesmo tempo 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”.

O presidente Xi Jinping realizou visita de Estado à Rússia, em março de 2023, ocasião em que se encontrou com o presidente russo Vladimir Putin. Os líderes ressaltaram a disposição, de ambas as partes, para o fortalecimento da relação entre as nações, que compreende também uma atuação coordenada em mecanismos multilaterais e plurilaterais, com o fito de promover o “verdadeiro multilateralismo” e contribuir para a formação de um mundo multipolar e para a reforma do sistema de governança global. Foram firmadas duas declarações conjuntas – uma acerca do “aprofundamento da parceria estratégica abrangente na coordenação para a nova era” e outra relativa ao “plano de desenvolvimento pré-2030 sobre as prioridades na cooperação econômica sino-russa” –, além de 14 acordos de cooperação em áreas diversas, de que são exemplos os temas de tecnologia, regulação de mercado e agricultura. Ambos os líderes concordaram quanto à necessidade de aprofundamento da parceria em setores estratégicos, como comércio de energia, fortalecimento da resiliência das cadeias de suprimento e da indústria, tecnologia informacional, economia digital, comércio de serviços e transporte. O presidente chinês indicou que o desenvolvimento de um bom relacionamento de longo prazo entre China e Rússia segue tanto uma lógica histórica quanto uma escolha estratégica para a China. Essa disposição não seria alterada por uma mudança de circunstâncias internacionais. A Rússia, por sua vez, manifestou apoio aos legítimos interesses da China nas questões de Taiwan, Hong Kong e Xinjiang, e Vladimir Putin ressaltou a centralidade da atuação internacional da China, ao referir-se ao papel de Pequim na aproximação entre Arábia Saudita e Irã. A Rússia estendeu apoio à Iniciativa de Desenvolvimento Global, à Iniciativa de Segurança Global e à Iniciativa de Civilização Global. Putin sugeriu a utilização do yuan chinês no lugar do dólar em acordos com países da Ásia, África e América Latina. Apesar do amplo reforço da cooperação bilateral, o governo russo não foi, no entanto, exitoso em garantir o compromisso formal chinês concernente à construção do novo gasoduto Power of Siberia 2. Ademais, não se voltou a usar a expressão “amizade sem limites”, como em fevereiro de 2022. Com relação à guerra na Ucrânia, a perspectiva chinesa apresentada fundamenta-se, em grande medida, no documento *China’s Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis*, divulgado no mês anterior pelo governo chinês. Argumenta-se em favor de uma solução política para a crise, enquanto se rejeita a mentalidade de Guerra Fria e o uso de sanções unilaterais. A China defende o respeito aos

princípios e propósitos da carta da ONU, a manutenção de um posicionamento objetivo e imparcial, e o incentivo a negociações de paz. Do lado russo, por sua vez, houve compromisso com a avaliação das propostas realizadas pela China, em que pese não tenha havido endosso formal, e com a retomada das conversações de paz, em momento oportuno. Ressaltou-se, ademais, no encontro, que o alcance de uma solução para a crise depende também da consideração das preocupações legítimas de todas as nações, em matéria de segurança, e da rejeição a uma confrontação em bloco. O momento da visita de uma autoridade com o grau de relevância internacional de Xi Jinping foi particularmente oportuno para Putin, uma vez que o representante russo foi recentemente acusado de crimes de guerra pelo TPI.

Em maio de 2023, foi a vez de o primeiro-ministro russo Mikhail Mishustin visitar Pequim, onde se encontrou com o presidente Xi Jinping e com o primeiro-ministro Li Qiang. Durante a visita foram assinados acordos nas áreas de investimento no comércio de serviços, promoção das exportações russas para a China e cooperação esportiva. Em junho, em meio ao episódio de insurreição do Grupo Wagner, o ministro das Relações Exteriores da China, Qin Gang, recebeu o vice-ministro das Relações Exteriores da Rússia, Andrey Rudenko, para reunião em Pequim. Os dois lados “trocaram opiniões sobre as relações China-Rússia e questões internacionais e regionais de interesse comum”, disse um comunicado do Ministério das Relações Exteriores, sem fornecer mais detalhes.

Em setembro, o chanceler chinês Wang Yi realizou uma visita de quatro dias à Rússia, onde manteve conversas sobre segurança com sua contraparte Sergey Lavrov. O Ministério das Relações Exteriores da Rússia, em comunicado, afirmou que ambas as partes coincidem com relação a ações dos EUA no cenário internacional, incluindo aquelas de natureza anti-russa e anti-chinesa. Sobre a guerra na Ucrânia, as duas partes concordaram que qualquer tentativa de a solucionar deve refletir os interesses da Rússia.

O presidente Putin visitou Pequim, em outubro de 2023, para participar do III Fórum do Cinturão e da Rota para a Cooperação Internacional<sup>733</sup>. Putin participou também das edições anteriores do evento, o que demonstra seu apoio à iniciativa. Os presidentes dos dois países estão comprometidos com o fortalecimento das sinergias entre os projetos da BRI e a UEE, bem como projetos de gasodutos e conexões logísticas que envolvam ambos os países e a Mongólia. Na mesma semana, foi realizado o quinto Fórum Empresarial de Energia China-Rússia, em que empresas dos dois países assinaram cerca de 20 acordos. No fim de outubro, durante a edição de 2023 do Fórum Pequim-Xiangshan, plataforma de diálogo sobre temas de segurança e defesa, com foco em Ásia, autoridades russas e chinesas apontaram os EUA como um “agente da instabilidade global”, tendo o ministro de Defesa russo, Sergey Shoigu, afirmado que haverá consequências catastróficas se o Ocidente continuar envolvido na Guerra da Ucrânia. Na edição de 2024 do Fórum Xiangshan, que teve como tema “Promovendo a paz para um Futuro Compartilhado”, houve novas críticas ao Ocidente por parte de autoridades chinesas e russas.

Em 2023, o comércio bilateral entre a Rússia e a China atingiu um recorde de US\$ 240 bilhões, o que representa um aumento de 64% em relação a 2021, o que demonstra a tendência de aprofundamento da parceria sino-russa no contexto da guerra. Empresas chinesas têm ocupado espaços no mercado russo que eram tradicionalmente ocupados por empresas ocidentais. No primeiro semestre de 2023, por exemplo, a China se tornou líder nas vendas de *smartphones* na Rússia, respondendo por quase 80% desse mercado.

---

<sup>733</sup> Foi a segunda viagem ao exterior de Putin desde a emissão do mandado de prisão pelo TPI. Na ocasião, além de participar do fórum e de reunir-se com Xi Jinping, Putin manteve encontros bilaterais com líderes de outros países asiáticos, como Mongólia, Tailândia e Vietnã.

Em abril de 2024, os ministros das Relações Exteriores dos dois países, Wang Yi e Sergey Lavrov, reuniram-se em Pequim poucos dias após a secretária do Tesouro dos EUA, Janet Yellen, advertir a China a não apoiar Moscou no conflito na Ucrânia. Os dois ministros comprometeram-se a melhorar o combate ao “hegemonismo” e a manter a “estabilidade da cadeia de suprimentos industriais”, o que foi lido como uma crítica velada a Washington.

No mês seguinte, no marco da comemoração dos 75 anos das relações diplomáticas sino-russas, Vladimir Putin visitou Pequim, em uma demonstração do vigor da relação bilateral. Até maio de 2024, Putin e Xi já se reuniram, presencial ou virtualmente, 40 vezes desde que chegaram ao poder, demonstrando a importância da parceria para os dois líderes. O vigor da relação é, ainda, corroborado pelo recorde comercial de US\$ 240 bilhões alcançado em 2023, prova de que as pressões para que a China repensasse sua parceria com a Rússia não surtiram efeitos. Na longa declaração conjunta resultante do encontro, China e Rússia anunciaram uma “nova era” na parceria sino-russa e reforçaram o comprometimento em cooperar em projetos energéticos e em apoiarem-se mutuamente em questões ligadas “às grandes preocupações e aos interesses fundamentais de cada um”. Putin destacou a importância da parceria nos setores de energia, comércio e investimentos, criticou a criação de “blocos militares fechados” na Ásia, em referência a iniciativas dos EUA na região, e afirmou que China e Rússia trabalham para criar uma “ordem internacional multipolar mais justa e democrática”. Xi reforçou a crítica russa ao falar contra a “mentalidade de Guerra Fria” e reiterou que as relações sino-russas contribuem para a “paz, estabilidade e prosperidade da região e do mundo em geral”. Na declaração, os dois países reiteraram as críticas aos EUA de tentarem romper o equilíbrio de segurança estratégica da região e prometeram combater a “destrutiva e hostil contenção dual” que Washington empreender contra os dois países. Ao comemorar os 75 anos das relações diplomáticas entre Rússia e China, o presidente chinês enfatizou os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica (respeito pela integridade territorial e soberania; não agressão; não interferência nos assuntos internos; igualdade e cooperação para benefício mútuo; e coexistência pacífica) que norteiam a política externa chinesa desde 1954.

#### d) O relacionamento diante da questão da Ucrânia

A posição chinesa sobre a guerra na Ucrânia é ambivalente. O episódio expôs tanto a resiliência quanto certos limites da relação. Ao passo que ambiciona preservar a “amizade 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 seção específica sobre a Ucrânia no tópico de Rússia e espaço pós-soviético neste capítulo.

## IX. “Iniciativas” da China

### a) Iniciativa do Cinturão e da Rota (*Belt and Road Initiative* – BRI)

A Iniciativa do Cinturão e da 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 desses pilares, 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 originalmente 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, com originalmente seis corredores econômicos terrestres, 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, articulava 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.

A BRI tem como objetivo, 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*<sup>734</sup>. 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 que ascendem 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.

No contexto das comemorações de dez anos da iniciativa, no início de outubro de 2023, a China divulgou o “Livro Branco da Iniciativa do Cinturão e da Rota: Prática Importante na Construção de Uma Comunidade com Futuro Compartilhado para a Humanidade”, que traz os resultados alcançados, visando aumentar ainda mais a compreensão da comunidade internacional sobre a iniciativa. De acordo com o documento, a BRI “foi lançada pela China, mas pertence ao mundo e beneficia toda a humanidade”. O documento traça as raízes históricas da Rota da Seda, afirma que a BRI tem foco na resolução de assimetrias existentes em termos de níveis de desenvolvimento entre os países e lista como princípios extensas consultas com os parceiros, contribuições conjuntas e benefícios compartilhados. Ainda de acordo com o Livro Branco, a BRI procura promover caminhos para a paz, a prosperidade, a abertura, a inovação e o progresso social. Faz referência, para além das rotas terrestres e marítimas e das estratégias digitais, a uma “Rota da Seda Aérea”, calcada na conectividade aérea, a uma “Rota da Seda em Saúde” e a diversos programas culturais e educacionais.

A BRI, embora centrada na Eurásia, é aberta a qualquer país, sem quaisquer restrições. Até dezembro de 2023, 151 países haviam assinado acordos de cooperação intergovernamental envolvendo a BRI (146) ou haviam anunciado formalmente participar da iniciativa. Dentre os países da América Latina, estão quase todos os vizinhos sul-americanos do Brasil – exceto a Colômbia<sup>735</sup> e o Paraguai (que não reconhece a República Popular da China, RPC) – e os países da América Central e Caribe – a maior ausência latino-americana, além do Brasil<sup>736</sup>, é o México. Na Europa, participam Portugal e a maioria dos países da Europa Central e Oriental. A Itália (parte do G7)<sup>737</sup> deixou a iniciativa em março de 2024. 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

---

<sup>734</sup> 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.

<sup>735</sup> Em outubro de 2024, a Colômbia anunciou que ingressará na BRI. A expectativa é que um instrumento seja assinado em fevereiro de 2025, na comemoração de 45 anos da relação bilateral.

<sup>736</sup> 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. Entre 2007 e 2020, empresas chinesas realizaram 176 projetos no Brasil, acumulando US\$ 66 bilhões em estoque de investimentos. Em 2021, foram 28 novos projetos, com valor aportado de US\$ 5,9 bilhões.

<sup>737</sup> Em dezembro de 2023, o governo italiano informou ao chinês que não renovaria o memorando de entendimento sobre a BRI, que expirou em março de 2024.

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 originalmente proposto basicamente sem efeitos práticos. Em maio de 2023, a China e o Talibã afegão chegaram a um acordo para incluir o Afeganistão na iniciativa. Também em 2023, a China lançou um novo projeto, no Nepal, como parte de conceito intitulado *Silk Roadster*, que seria uma plataforma para cooperação em termos interpessoais com países asiáticos, incluindo intercâmbios acadêmicos e estudantis e capacitação de pessoal. É notória, ainda, 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.

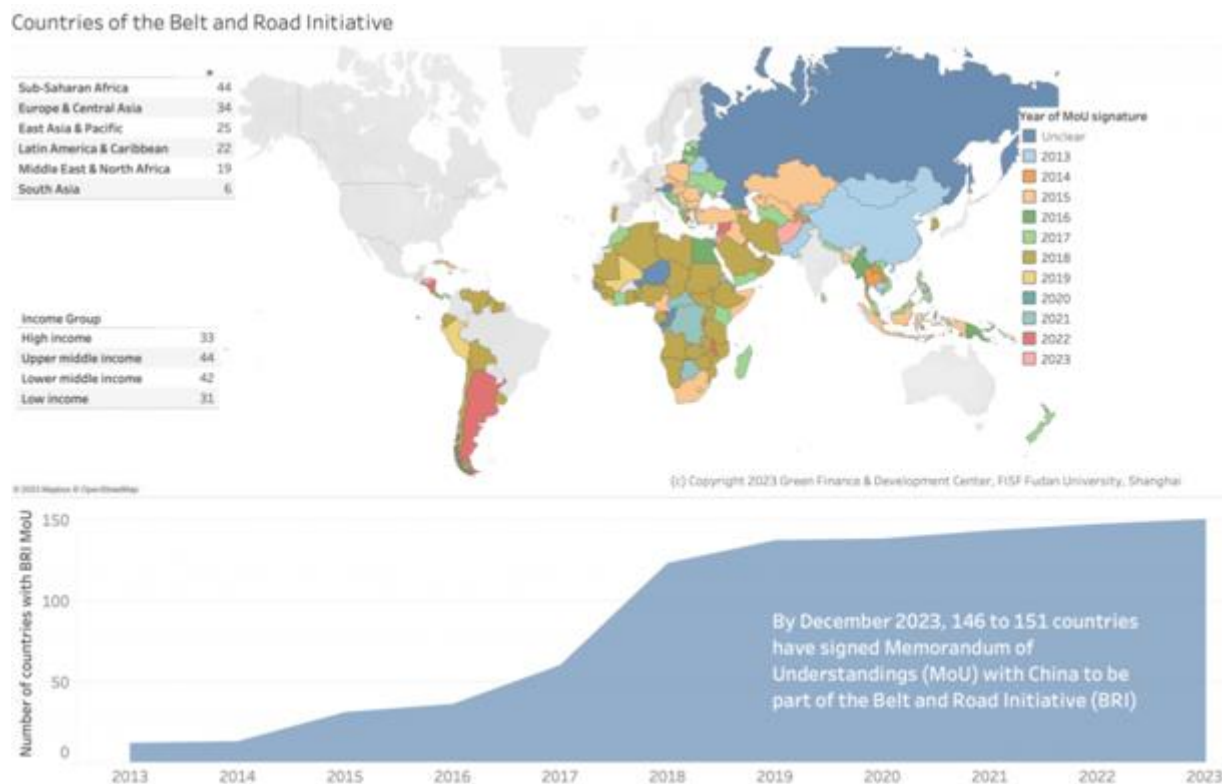
Além disso, mais de trinta organizações internacionais também firmaram documentos relativos ao projeto. Além dos esforços bilaterais, a China procurou vincular a BRI com iniciativas regionais, como o Plano-Mestre de Conectividade 2025 da ASEAN, e multilaterais, como a Agenda 2030. Pequim usa a BRI como 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 no que diz respeito aos seus aportes para o Afeganistão, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, via S/RES/2274, 2016) adotou resolução exortando a comunidade internacional a fortalecer a cooperação regional no Afeganistão mediante, *inter alia*, a BRI. O Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU é chefiado por nacionais chineses há mais de uma década e já produziu relatório sobre os vínculos entre a BRI e a Agenda 2030, financiado parcialmente pelo Fundo Fiduciário da ONU para Paz e Desenvolvimento, estabelecido com aportes chineses. Pode-se mencionar, finalmente, a ocorrência do Fórum do Cinturão e da Rota para a Cooperação Internacional (BRF, na sigla em inglês), em 2017, em 2019 e em 2023, 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.

Em outubro de 2023, foi realizado o 3º BRF, com a presença de representantes de 130 países. Entre chefes de Estado e de Governo de destaque, compareceram mandatários de Rússia, Indonésia, Argentina, Chile, Egito, Etiópia, Tailândia, Paquistão, Vietnã, Cazaquistão, Quênia e Hungria, além do ministro do Comércio e Indústria do Afeganistão. O comparecimento de mandatários, no entanto, caiu com relação à edição de 2019: 23 contra 37.

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 alguns países listados na mídia oficial chinesa, como a Áustria e a Rússia, não foi possível confirmar a assinatura de um memorando de entendimento para a cooperação bilateral no âmbito da BRI.

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, investe-se nos projetos por meio do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e do Fundo da Rota da Seda<sup>738</sup>. O primeiro conta com capital autorizado de US\$ 100 bilhões, enquanto o segundo conta com um montante de US\$ 40 bilhões.



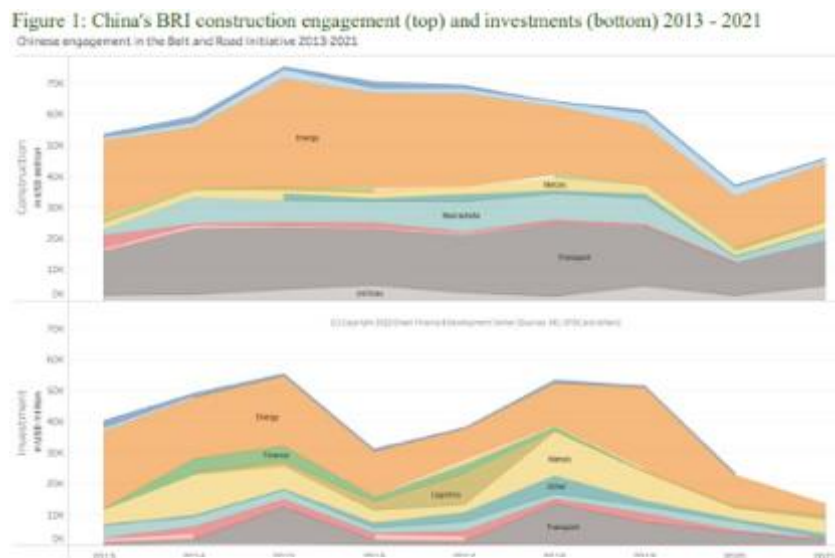
Fonte: Green Finance & Development Center

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

<sup>738</sup> O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) do BRICS, embora apresente projetos de investimento em infraestrutura que complementaríamos 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.

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.



Fonte: Research Gate

Antes da 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês) 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. Em relação à dimensão da sustentabilidade, o discurso oficial chinês buscou inicialmente 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. 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.

De acordo com algumas estimativas, mais de US\$ 1 trilhão foram gastos em projetos que comporiam a BRI nos dez primeiros anos, incluindo mais de US\$ 330 bilhões de instituições financeiras chinesas. 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. Ademais, também nos últimos anos, a China tem procurado transformar sua abordagem na iniciativa, com foco em projetos de investimentos de menor escala, em áreas como energias limpas, saúde e tecnologias digitais.

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.



Fonte: *Green Finance & Development Center*

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).

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). Em 2015, a *Chinese Overseas Holding Company* recebeu a concessão do porto de Gwadar, no Paquistão, inaugurado em 2007: o porto de águas profundas, localizado em local estratégico, próximo ao estreito de Ormuz, custou cerca de US\$ 1,2 bilhão e foi financiado 85% pela China; o terminal portuário faz parte do Corredor Econômico China-Paquistão. 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 momentaneamente dos discursos de Xi em 2022, bem como de sua agenda, até retornar por ocasião da celebração de dez anos, em 2023. 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 o 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), reforçando sua participação na iniciativa de parceria B3W, e lançou sua *Global Gateway*<sup>739</sup>. 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 eurasiática com 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

---

<sup>739</sup> 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.

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.

#### b) Iniciativa para o Desenvolvimento Global (*Global Development Initiative – GDI*)

A Iniciativa para o Desenvolvimento Global (*Global Development Initiative – GDI*), lançada em 2021 por Xi Jinping, na AGNU, dá-se em um contexto internacional de desafios: efeitos da pandemia, aumento da insegurança alimentar, aumento do número de pessoas vivendo na extrema pobreza e diferenças no alcance mundial da vacinação contra COVID-19. Assim, a GDI é apresentada como um bem público oferecido pela China ao mundo, cujo objetivo central é avançar na implementação da Agenda 2030, visto que os avanços de implementação ainda estão aquém do esperado, havendo até mesmo reversões. O *Global Development Report*<sup>740</sup> indica, como causas desse atraso de implementação, recursos insuficientes, informações e capacidades incompletas e desafios complexos e dinâmicos.

Nesse sentido, a GDI é uma expressão da experiência da própria China, nos últimos 40 anos, de encarar o desenvolvimento como uma solução para qualquer problema e oferece uma “solução chinesa” como um modelo alternativo ao Norte Global. A GDI tem foco no Sul Global, e a China se apresenta como um país em desenvolvimento, ressaltando seu papel de “representante permanente do mundo em desenvolvimento”<sup>741</sup> em organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Partindo desse pressuposto, a China criou, antes mesmo de lançar a GDI, a *China International Development Cooperation Agency* (CIDCA ou *ChinaAid*), órgão burocrático interno responsável pela cooperação prestada pelo país e estabeleceu, para buscar difundir essa “solução chinesa”, uma série de fóruns regionais, tais como o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês), o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCFC, na sigla em inglês) e o Fórum China-CELAC, mantendo reuniões regulares e indicando embaixadores como representantes em cada uma delas.

A GDI ressalta que o desenvolvimento é um objetivo permanente da sociedade e que a Agenda 2030 deve ser o tema central da cooperação internacional para o desenvolvimento, sobretudo por conta dos desafios enfrentados para sua efetiva implementação. O desenvolvimento também é tratado como um pré-requisito para a paz mundial e para a promoção dos direitos

---

<sup>740</sup> A primeira edição do *Global Development Report* é de 2022 e foi publicada pelo *Center for International Knowledge on Development*, think tank associado ao Estado chinês. A publicação traz uma revisão dos desafios de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos impactos da GDI. O relatório, que já teve duas edições (2022 e 2023), tem periodicidade anual.

<sup>741</sup> A Índia também se apresenta como representante dos países do Sul Global e questiona a posição da China na reestruturação da dívida de países pobres, na qual haveria uma proteção excessiva concedida às instituições financeiras em detrimento desses países.



humanos, conforme indicado no documento fundacional da iniciativa. A GDI coloca, entre suas premissas centrais, a priorização de um desenvolvimento centralizado nas pessoas (foco no bem-estar), que não deixe que nenhum país para trás (desenvolvimento inclusivo), que promova a harmonia entre humanos e a natureza e que seja direcionado pela inovação (tratada como força central do desenvolvimento) e pela ação (fortalecimento da comunicação e da coordenação de políticas internacionais para o desenvolvimento). Ressalta-se, ainda, a afirmação do princípio da sinergia, por meio do qual as iniciativas chinesas devem atuar em conjunto com iniciativas internacionais, sejam da ONU ou de organizações regionais, como a União Africana (UA), ou mesmo de fóruns dos quais a China participa, como G20, APEC, BRICS e China-Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e outros fóruns que tenham como finalidade comum o desenvolvimento. Outro princípio interessante é a necessidade de estabelecer-se uma “parceria global para o desenvolvimento”, em que o multilateralismo seja colocado efetivamente em prática, clamando por maior apoio à ONU no seu papel de coordenação central para implementação da Agenda 2030. Em suma, são conceitos centrais da iniciativa a maior coordenação e cooperação entre os países do Sul Global e uma maior representatividade dos países emergentes na governança global.

Entre as áreas prioritárias identificadas pela GDI estão: alívio da pobreza; segurança alimentar; financiamento ao desenvolvimento; mudança do clima; economia digital; conectividade e aprofundamento da industrialização. Como próximos passos para a implementação da GDI, são identificados: o estímulo a políticas de comunicação e de coordenação no desenvolvimento no nível global, o estímulo à coordenação (e o fortalecimento) de mecanismos da ONU (como feito na cooperação triangular, em que uma das partes é uma agência especializada da ONU, a exemplo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, na sigla em inglês) e o apoio a organizações internacionais regionais para que se tomem ações práticas e eficientes para implementação da Agenda 2030.

Como resultados, destaca-se que mais de 70 países já ingressaram no Grupo de Amigos da GDI no âmbito da ONU, e o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, elogiou a iniciativa em 2022, ressaltando que a implementação dos ODS ainda está longe de ser cumprida. A GDI foca em pequenos projetos que impactam na vida das pessoas. Pode-se citar, entre os mais de 50 projetos em andamento ou concluídos, aqueles em matéria de redução da pobreza, resposta à pandemia e vacinas, como no Camboja, no Paquistão, no Nepal, no Irã e em Moçambique; em segurança alimentar, no Egito, em que há empenho para melhoramento da agricultura; e em conectividade digital, em Singapura. Na América Latina, há projetos envolvendo El Salvador (projeto de assistência sobre fertilizantes) e Peru (suprimentos para pandemia). A China também prometeu a capacitação de cem mil oficiais ou especialistas de países parceiros. Há mais de 200 projetos em fase de proposição, aguardando aprovação. A China age na ONU com o propósito de garantir maior apoio às suas iniciativas, como ilustram essas ações relacionadas à GDI.

Todavia, a GDI é criticada, porque a China não estaria realmente oferecendo uma Cooperação Sul-Sul (CSS), mas, sim, buscando fortalecer seus próprios interesses em alterar a ordem internacional em seu favor e aumentando seu próprio poder. Sob o viés dessa crítica, iniciativas como a GDI não seriam altruístas, mas estariam apenas buscando apoio internacional para aumentar a influência do país. A China chega, inclusive, a ser criticada por “tentar sequestrar” a agenda de desenvolvimento. Por outro lado, por meio da iniciativa, a China demonstra que o seu crescimento quebra o paradigma de que para se desenvolver é preciso se ocidentalizar.



c) Iniciativa para a Segurança Global (*Global Security Initiative – GSI*)

A Iniciativa para a Segurança Global (*Global Security Initiative – GSI*) foi lançada em abril de 2022, no Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês), no contexto da invasão russa na Ucrânia, e foi uma forma de a China reagir diante das cobranças ocidentais por uma condenação à invasão russa. A GSI incorpora, inclusive, uma série de princípios de política externa exaltados pela Rússia de Putin, tais como o princípio da segurança indivisível<sup>742</sup>. A GSI consiste em um programa de valores e objetivos mais abstratos para atingir uma segurança internacional compartilhada e congrega um conjunto de propostas da China para enfrentar problemas de segurança e o déficit de paz, ao mesmo tempo que busca promover a paz comum para a humanidade<sup>743</sup>. A GSI também contém a instrumentalização de cinco princípios centrais da política externa chinesa (Cinco Princípios da Coexistência Pacífica): respeito mútuo à integridade territorial e à soberania; não agressão; não interferência nos negócios internos de outros países; igualdade e cooperação para benefício mútuo; e coexistência pacífica.

A GSI adota uma visão abrangente de segurança e, além de ressaltar muitos dos princípios basilares da política externa chinesa, dá importância à necessidade de acatar seriamente os problemas de segurança de todos os países e de resolução de conflitos por meio do diálogo e da consulta. Wang Yi, ministro das Relações Exteriores da China, ao celebrar o restabelecimento das relações diplomáticas entre Irã e Arábia Saudita, com mediação chinesa, ressaltou que as negociações foram feitas com base nas diretrizes da GSI.

Assim como a GDI, a GSI enfatiza a necessidade de cooperação com a ONU e reafirma a centralidade da organização tanto no papel da diplomacia preventiva quanto no papel de construtora da paz. A GSI propõe um efetivo debate a respeito das crises regionais e dos desafios globais, como terrorismo, mudança do clima, segurança cibernética e biossegurança, e se apresenta como mecanismo de cooperação que pode servir para a criação de outros mecanismos dedicados a combater esses desafios. Ela se propõe, ainda, como uma plataforma aberta para todos os países e a novas formas de cooperação.

Mais de cem países e organizações regionais já apoiaram a iniciativa, como é o caso de Paquistão, Nepal e Camboja. A China tem tentado impulsionar a iniciativa no âmbito do BRICS e da OCX e junto à ASEAN. Argumenta-se, por exemplo, que o eixo de cooperação em contraterrorismo da GSI no Sudeste Asiático abre espaços para que atores de segurança da China ajam para proteger investimentos chineses em outros países, assim como auxilia na expansão dos esforços do contraterrorismo doméstico. Outros países asiáticos, no entanto, resistem porque temem a forma como o conceito de segurança indivisível poderia ser instrumentalizado. Filipinas e Vietnã, por exemplo, mostram certo ceticismo com a GSI, porque entendem que pode ser utilizada para justificar ações militares no mar do Sul da China, região sobre a qual a China alega soberania, pois foi com base nesse mesmo conceito que a Rússia invadiu a Ucrânia. Embora analistas considerem que a adesão indiana seja fundamental para que a iniciativa ganhe força junto

---

<sup>742</sup> O conceito, segundo o qual a segurança de um país não pode gerar insegurança em um outro país, foi discutido na Conferência de Helsinque, em 1975, no contexto da Guerra Fria, e foi utilizado por Putin para justificar a invasão da Ucrânia em razão do possível alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na região.

<sup>743</sup> No *concept paper* da GSI, há menção a “déficit de segurança”, embora não haja uma definição desse conceito. É possível inferir, entretanto, que o conceito estaria relacionado à segurança indivisível, pois é patente no documento a menção à necessidade de segurança comum, sustentável e abrangente, assim como a necessidade de ouvir com seriedade as preocupações de segurança de todos os países, com o objetivo de solucionar, diplomaticamente, a causa de tal insegurança. Desse modo, o déficit de segurança seria um problema de segurança.

ao Sul Global, a Índia não aderiu à GSI, por ainda ter preocupações de segurança e litígios territoriais com a China.

Na América Latina, a Venezuela expressou apoio às três iniciativas chinesas (GDI, GSI e GCI), e analistas consideram que a China tem pedido apoio de países latino-americanos à GSI como parte de seu interesse em seguir fornecendo produtos militares a esses mercados<sup>744</sup>. Na África, países como Gâmbia também demonstraram apoio à GSI.

Alguns analistas afirmam que a China busca apoio internacional à GSI como forma de frear uma coalizão anti-China, consubstanciada, por exemplo, na conformação do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e da AUKUS, consideradas provocações hostis ao país. Os analistas também consideram que o lançamento da GSI revela uma mudança de comportamento da China no cenário internacional, indicando que, finalmente, o país se sente confiante e confortável o suficiente para externar suas posições em um tema bastante sensível, como segurança. Nesse sentido, a GSI poderia servir como plataforma retórica e jurídica para questionar os avanços de coalizões e arranjos militares no entorno chinês e mesmo para justificar uma invasão à Taiwan com base no princípio da segurança indivisível.

#### d) Iniciativa para a Civilização Global (*Global Civilization Initiative* – GCI)

A Iniciativa para a Civilização Global (*Global Civilization Initiative* – GCI) é uma iniciativa lançada por Xi Jinping em março de 2023, na Reunião de Alto Nível para o Diálogo entre o PCCh e Partidos Políticos do Mundo. Xi enfatizou que a tolerância, a coexistência, os intercâmbios e o aprendizado mútuo entre diferentes civilizações desempenham papel insubstituível no avanço do processo de modernização da humanidade e fazem florescer o jardim da civilização mundial, pois o futuro de todos os países está intimamente ligado. No *concept paper* sobre uma “comunidade com futuro compartilhado para a humanidade”, a China afirma que a GCI incorpora valores comuns da humanidade e advoga pelo respeito, pela diversidade e pela igualdade de todas as civilizações. A GCI apoia a promoção do diálogo entre as diferentes civilizações e parte do pressuposto de que muitos dos problemas do mundo derivam da falta de comunicação e de entendimento entre elas. A iniciativa enfatiza o histórico milenar da civilização chinesa e propõe o estabelecimento de intercâmbios em áreas como educação, cultura e saúde. Como resultado prático da iniciativa, pode-se citar a fundação do *Center of Greek and Chinese Ancient Civilizations*, centro de estudos histórico instalado em Atenas, que promoverá trocas e aprendizado mútuo. No contexto regional, por exemplo, a China tem-se aproximado da Indonésia com base em semelhanças de heranças civilizacionais.

A GCI, todavia, é considerada por críticos como uma ferramenta para reafirmar uma perspectiva bastante própria defendida pela China, com o objetivo de afastar ou eliminar alguns princípios fundamentais, como os direitos humanos e a democracia, promovendo, como resultado, um ambiente mais amigável aos regimes autoritários. Para esses analistas, a GCI promove o desgaste da ordem internacional por meio do relativismo de valores ora aceitos pelas estruturas de governança global como centrais e universais. No entanto, é importante ressaltar que o conceito de relativismo provém do Ocidente e não necessariamente encontra equivalente na China. O uso dos conceitos de civilização e de modernidade, prosseguem os analistas, também seria problemático. Enquanto o primeiro serviria para priorizar países como China e Rússia, sucessores de antigos impérios, em detrimento dos EUA, um Estado relativamente novo e heterogêneo em

---

<sup>744</sup> Países como Bolívia, Peru, Equador e Venezuela fizeram aquisições recentes de materiais militares chineses.

termos civilizacionais, o segundo, conforme expresso na GCI, poderia servir para subordinar minorias dentro dos territórios nacionais, como é o caso dos *uigures* muçulmanos na China.

Até o momento, poucos países manifestaram apoio expresso à GCI. Entre eles, estão Sérvia, África do Sul, Sudão do Sul e Venezuela.

e) Relação entre as “iniciativas” da China

A tríade de recentes “iniciativas” chinesas (GDI, GSI e GCI) representa uma importante mudança na política externa do país, somando-se à já consolidada BRI, e possui impactos não só no entorno imediato do país, alcançando várias regiões do mundo. Acreditava-se, inclusive, que a GDI, quando do seu lançamento, iria substituir a BRI, mas a China as vê como iniciativas complementares, e não concorrentes. Analistas apontam tais iniciativas como sendo as expressões do interesse da China em oferecer uma alternativa ao modelo ocidental de desenvolvimento, ao mesmo tempo que enfatizam a confiança da China em externar suas posições mesmo sobre temas mais sensíveis, como a segurança internacional.

A tríade está baseada no conceito da “comunidade com futuro compartilhado para a humanidade” e conforma marco alternativo de cooperação interestatal e interpessoal (*people-to-people*). Por meio dessas iniciativas, a China também estaria buscando conformar uma ordem internacional que reflita seus interesses em temas econômicos e de segurança. Se, por muito tempo, a China foi considerada uma potência em ascensão que visava a reformar a ordem vigente, por meio de um revisionismo *soft*, as mais recentes iniciativas têm alterado essa percepção. O aspecto civilizacional presente na GCI, por exemplo, representa uma oposição à ordem internacional atualmente vigente em seus valores fundamentais, como a defesa dos direitos humanos e da democracia, pois se aponta que a China estaria relativizando tais valores ora tidos como universais. As iniciativas, portanto, têm impacto relevante em todo o mundo, porque sugerem uma ordem internacional alternativa.

Para Xi Jinping, as três estão intimamente interligadas e são inseparáveis: a segurança seria uma premissa do desenvolvimento; o desenvolvimento seria a força da segurança; e a civilização é a base que fomenta os outros dois conceitos.

## X. 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)<sup>745</sup> ocorre no contexto de sanções ocidentais contra a China, e o arranjo *Shanghai Five*<sup>746</sup> é lançado em meio a disputas territoriais subsequentes à dissolução da União Soviética (URSS);
- 2) 2000-2012<sup>747</sup>: 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 da 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

---

<sup>745</sup> Diálogo China-ASEAN em 1991.

<sup>746</sup> Encontro de China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão 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).

<sup>747</sup> Alguns autores argumentam que a diplomacia de fóruns regionais da China propriamente dita foi lançada no início do século XXI.

coletiva da China com regiões vizinhas, geralmente organizados por meio de cúpulas anuais, diálogos estratégicos e outros mecanismos de coordenação, como são os casos da Iniciativa de Grande Tumen (GTI, na sigla em inglês) e da Cooperação Lancang-Mekong (LMC, na sigla em inglês). Para mais detalhes a respeito desse segundo tipo de arranjo, ver seção “Outras iniciativas de cooperação econômica” no tópico sobre Ásia-Pacífico mais adiante neste capítulo).

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 2014<sup>748</sup>. 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<sup>749</sup>, as reuniões de coordenadores nacionais (ao menos uma vez ao ano), e os sub-fóruns em áreas específicas<sup>750</sup>. 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 havia suspenso sua participação no âmbito da CELAC em janeiro de 2020. Foram aprovados a Declaração da III Reunião Ministerial do Fórum CELAC e o Plano de Ação Conjunto China-CELAC para Cooperação em Áreas-Chave (2022-2024), que organizou as áreas de cooperação em seis grandes temas<sup>751</sup>. 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 sete dos onze países-membros da ONU 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 indicação de mudança de orientação de Honduras (2023), 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. O mecanismo também é importante para os países da CELAC, especialmente aqueles que não teriam outra ocasião para manter contato de alto nível com delegações chinesas e podem ampliar seu poder de barganha em eventuais negociações, inclusive para atração de investimentos, ao articular-se com o restante da região.

---

<sup>748</sup> Via Declaração Conjunta da Cúpula de Brasília de Líderes da China e de Países da América Latina e Caribe.

<sup>749</sup> Em setembro de 2024, realizou-se, à margem da AGNU, diálogo de ministros das Relações Exteriores do Quarteto da CELAC e China. O encontro deu início aos preparativos para a realização do próximo Foro CELAC-China em 2025.

<sup>750</sup> Setores: agricultura, tecnologia e inovação, empresarial, “*think tanks*”, “*young political leaders*”, infraestrutura, intercâmbio entre os povos, partidos políticos, legal.

<sup>751</sup> 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.

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 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 atualmente 14 países da Europa Central e Europa Oriental<sup>752</sup> – arranjo “14+1” –, regida por princípios como igualdade, benefício mútuo e inclusão. Até o momento foram realizadas nove cúpulas: Varsóvia (2012), Bucareste (2013), Belgrado (2014), Suzhou (2015), Riga (2016), Budapeste (2017), Sófia (2018), Dubrovnik (2019) e Pequim (2021, virtual).

O Fórum China-CEEC começou como uma iniciativa promissora. Os CEEC consideravam que a aproximação com a China seria uma forma de aumentar suas exportações para a China e de atrair investimentos chineses. Além disso, a China serviria como contrapeso à influência russa na região e como elemento de pressão em suas negociações com a UE. Para alguns, esse fórum seria uma forma de os interesses chineses infiltrarem-se na UE por meio dos países da Europa Central e Oriental que também fossem membros da UE.

Apesar dessas grandes expectativas, as decepções não tardaram. O fluxo comercial com a China de fato cresceu, mas, em geral, as importações cresceram muito mais do que as exportações dos países europeus, gerando um aumento do déficit comercial destes em relação à China. Os investimentos chineses também desapontaram, como indicam os sucessivos atrasos relativos à ferrovia Belgrado-Budapeste<sup>753</sup>, pensada inicialmente como exemplo emblemático do sucesso da BRI na região. De fato, os investimentos chineses concentraram-se mais em aquisições do que em investimentos produtivos, de sorte que Alemanha, França, Reino Unido, EUA e Japão continuam sendo os investidores estrangeiros mais relevantes para os países da região.

No início do Fórum, a China evitava criticar o posicionamento político dos CEEC, porém com o aumento de suas tensões com os EUA, a China passou a tentar influenciar a conduta desses países e denunciou a tentativa de “forças exteriores” influenciarem a região. Enquanto, no passado, a China evitava posicionar-se sobre o pleito dos países balcânicos de entrarem na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mais recentemente ela atuou para que a Hungria bloqueasse o comunicado da UE que criticava o papel chinês na situação de Hong Kong. A proximidade dos CEEC com os EUA já causava atritos com China, como no caso da assinatura de memorandos de entendimento entre os dois primeiros, que prejudicaram o acesso da Huawei às redes de 5G em diversos países do fórum. Outras divergências políticas e estratégicas como as situações de Taiwan, Xinjiang e Tibete geram desentendimentos entre os europeus, que tendem a apoiar a autonomia da ilha, e a China. Quando o presidente do Senado tcheco declarou ser taiwanês, em visita a Taipei, em 2019, Pequim reagiu com o cancelamento da parceria entre Xangai e Praga e cancelou o início da rota aérea Shenzhen-Praga. Uma demonstração popular de apoio à causa de Hong Kong, na Lituânia, em agosto de 2019, gerou protestos organizados pela embaixada chinesa em Vilnius, o que, por sua vez, levou a uma forte reação população lituana contra a intimidação chinesa. A pandemia de COVID-19 também contribuiu negativamente para a imagem chinesa no centro e no leste da Europa.

A conjunção desses atritos com as decepções econômicas torna a desintegração do formato 14+1 uma possibilidade real. Em 2021, a Lituânia retirou-se do fórum. A invasão da Ucrânia pela

---

<sup>752</sup> Polônia, Eslovênia, Eslováquia, Tchêquia, Hungria, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Montenegro, Albânia, Macedônia do Norte, Grécia, Bulgária, Romênia.

<sup>753</sup> 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.

Rússia e a hesitação chinesa de condenar a agressão de modo contundente acrescenta um elemento geopolítico à crescente desconfiança dos CEEC em relação ao parceiro asiático. Em agosto de 2022, Estônia e Letônia também se retiraram do fórum. Os países europeus têm enviado delegações de perfil mais baixo às cúpulas, e a China tem concentrado esforços na aproximação com o grupo de Visegrado, em detrimento do agrupamento mais amplo. Alguns analistas defendem a necessidade de fortalecimento da composição “27+1” no lugar do “14+1”. Embora os documentos resultantes das cúpulas reiterem o respeito às normativas da 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.

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 países da Europa Central e Oriental”	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. 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 Eurasiática) e determinações sobre funcionamento fórum (exemplo: associações de cooperação setorial reconhecidas como pilar da cooperação setorial 16+1).	
Riga, 2016	Declaração de	Apoio à iniciativa envolvendo portos dos mares Negro, Adriático e



Cúpula	Principais Documentos	
	Riga	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	Afirmção 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, 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 Diálogo<sup>754</sup> 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)<sup>755</sup>; o apoio aos esforços da ASEAN para a manutenção do sudeste asiático como um espaço livre de armas nuclear (em possível resposta ao AUKUS)<sup>756</sup>; a reafirmação do compromisso das partes com o Direito Internacional, com

<sup>754</sup> 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.

<sup>755</sup> 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.

<sup>756</sup> 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).

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 marítimas<sup>757</sup>; 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.

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 dos Estados Árabes (LEA), a qual representa seus 22 membros, e é atualmente composto por 23 membros<sup>758</sup>. 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 maio de 2024, realizou-se, em Pequim, a 10ª conferência ministerial, antecedida pela 19ª Reunião de Altos Funcionários e pela 8ª Reunião de Diálogo Político Estratégico em Nível de Altos Funcionários. Em sua nona conferência ministerial, 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 a 6ª Reunião de Diálogo Político Estratégico em Nível de Altos Funcionários, foram discutidos os preparativos para a primeira Cúpula China-Estados Árabes. 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.

Em dezembro de 2022, ocorreu, em Riade, na Arábia Saudita, a primeira Cúpula China-Estados Árabes, reunindo Xi Jinping e os chefes de Estado e representantes dos membros da Liga Árabe. O evento foi caracterizado pelos participantes como marco de um novo capítulo para a amizade entre a China e os países árabes. Além do anúncio da criação de novos mecanismos para o fortalecimento dos laços políticos, tanto a China quanto os Estados árabes compartilharam sua forte confiança no multilateralismo internacional. Foram assinados dezenas de acordos de cooperação cobrindo temas como energia, infraestrutura, finanças, educação, tecnologia, etc. À margem, foi realizada cúpula entre China e Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Em 2023, foram realizadas, em Chengdu, a 18ª Reunião de Altos Funcionários do CASCf e a 7ª Reunião de Diálogo Político Estratégico em Nível de Altos Funcionários. No âmbito bilateral, China e Arábia

<sup>757</sup> O presidente filipino Rodrigo Duterte criticou as transgressões marítimas da China durante o evento comemorativo.

<sup>758</sup> China, Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Comores, Djibuti, Egito, EAU, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Síria, Somália, Sudão e Tunísia.

Saudita concordaram em atualizar suas relações bilaterais, elevando-a para o nível de *Comprehensive Strategic Cooperative Partnership* e concordaram em realizar reuniões de líderes semestralmente. Na ocasião, Xi Jinping enfatizou que a questão palestina afeta a paz e a estabilidade no Oriente Médio, ressaltando que a comunidade internacional deve permanecer firme em seu compromisso com a solução de dois Estados. Em novembro de 2023, os dois países assinaram acordo de *swap* cambial, para facilitar o comércio e o investimento bilateral.

Em junho de 2023, também na Arábia Saudita, foram anunciados acordos de mais de US\$ 10 bilhões em investimentos entre a China e países árabes durante a 10ª *Arab-China Business Conference*.

Em 2024, Xi Jinping participou da cerimônia de abertura da décima conferência ministerial da CASCF, ocasião na qual mencionou a intenção de realização da segunda Cúpula China-Estados Árabes, na China, em 2026. O líder chinês afirmou, ainda, que a China está pronta para implementar cinco quadros de cooperação com os Estados Árabes<sup>759</sup>. Ademais, foi divulgada declaração conjunta sobre a questão Palestina. O ano de 2024 marca o aniversário de vinte anos do fórum, que desempenhou importante papel no aprofundamento da cooperação entre as partes, de que são exemplos a assinatura de documentos de cooperação concernentes à BRI e a subsequente implementação de projetos vinculados à iniciativa, o aumento da cooperação em áreas como comércio, energia, saúde e comunicação, o estabelecimento de 19 mecanismos no âmbito do CASCF e a promoção do intercâmbio cultural.

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

Desde 1989, a China é parceira de diálogo do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF) e, em 2000, China e PIF criaram um fundo para a cooperação. O Fórum para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico China-Países Insulares do Pacífico (CPICEDF, na sigla em inglês), por sua vez, estabelecido em 2006<sup>760</sup>, é composto por China e pelos dez países insulares do pacífico (PICs) com os quais ela mantém relações diplomáticas<sup>761</sup>. 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 criados; 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

---

<sup>759</sup> Os quadros de cooperação incluem as áreas de inovação, investimento e finanças, energia, benefícios econômicos mútuos e comércio, além da dimensão humana.

<sup>760</sup> 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.

<sup>761</sup> 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. Não se descarta que Nauru, que passou a reconhecer a RPC em janeiro de 2024, venha a ingressar no CPICEDF.

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 declaração<sup>762</sup>, 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 reunião de ministros das Relações Exteriores, 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”.

h) Fórum para Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum de Macau)

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 (os nove integrantes da CPLP), por meio dos laços históricos compartilhados com Macau. O secretariado permanente foi criado em 2004. Já houve seis conferências ministeriais (2003, 2006, 2010, 2013, 2016 e 2024), 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. Em 2024, na sexta ministerial, foi adotado o Plano Estratégico de Cooperação Econômico-Comercial 2024-2027. Apesar de contar com representantes dos países lusófonos, o Fórum de Macau não é um organismo internacional, conformando apenas parte da estrutura dos governos chinês e da Região Administrativa Especial de Macau.

i) Cúpula China-Ásia Central

Em maio de 2023, foi realizada em Xi'an, cidade chinesa na antiga rota da seda, a primeira Cúpula China-Ásia Central, simultaneamente ao início do encontro do G7 no Japão. Participaram, a nível presidencial, seis países: China, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão. Em seu discurso, o presidente Xi Jinping advogou pelo estabelecimento de uma comunidade entre os países participantes, baseada em um futuro compartilhado, assistência mútua, desenvolvimento comum, segurança universal e amizade eterna. A China anunciou planos para coordenar estratégias de desenvolvimento, promover modernização e ampliar investimentos na região, em áreas como infraestrutura e comércio. Com o movimento, parece buscar assumir o papel de ator hegemônico na região, em um momento em que a Rússia concentra seus esforços no

---

<sup>762</sup> 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.

conflito na Ucrânia. Os países da Ásia Central, majoritariamente muçulmanos, reiteraram apoio à posição da China na questão do Xinjiang.

## 9.8. Índia

### I. Situação nacional

#### a) Situação socioeconômica

Uma breve descrição da Índia requer o emprego profuso de superlativos. Trata-se da maior democracia do mundo e do maior país da Ásia Meridional em área. Em 2022, ano no qual celebrou 75 anos de independência, Nova Delhi ficou em 5º no *ranking* das maiores economias em termos nominais, superando a sua ex-metrópole, o Reino Unido. Em paridade de poder de compra, a Índia é a 3ª maior economia global, e, em termos nominais, está a caminho de se tornar a 3ª maior economia do mundo até o final da década. Entretanto, o crescimento econômico vem acompanhado pelo fraco crescimento do emprego, certa desindustrialização e um vasto setor informal, e os desafios de desenvolvimento ainda são grandes. O país ficou em 132º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 2021.

Seu peso demográfico superou o chinês em 2023, fazendo da Índia o país mais populoso do planeta, com 1,426 bilhão de habitantes, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), dos quais meio bilhão tem menos de 25 anos de idade (cerca de 40% da população). A juventude relativa do país é vista como valiosa, tanto pelo impulso potencial que proporciona à produtividade econômica, quanto também pelo que sinaliza sobre a base de consumidores potenciais nas próximas décadas. Uttar Pradesh é o estado com maior densidade populacional, concentrando mais de 230 milhões de pessoas.

A população do país, que corresponde a um sexto da população mundial, ainda vive, principalmente, em zonas rurais, embora algumas das cidades mais populosas do mundo como Nova Delhi (28,5 milhões), e Mumbai (20 milhões) sejam indianas. A taxa de urbanização indiana é de 35% e tem crescido em média a 2% ao ano. Mais de 40% da participação das pessoas economicamente ativas dá-se em atividades agrárias.

O hindi e o inglês são as línguas oficiais em nível nacional, havendo diversas outras reconhecidas em âmbito estadual. A religião majoritária é o hinduísmo (80%) seguida do islamismo (14,2%), cristianismo (2,3%), sikhismo (1,7%) e budismo (0,7%).

Em outubro de 2023, a Suprema Corte da Índia recusou-se a legalizar o casamento entre pessoas do mesmo sexo, tendo afirmado não poder usurpar a competência do Parlamento de legislar a respeito. Cinco anos antes, a Suprema Corte havia descriminalizado a homossexualidade no país, após barrar uma lei de 1861 que compunha o Código Penal indiano.

Historicamente, a política interna tumultuada limitou a capacidade do país de expandir infraestrutura, reformar leis fiscais e regulamentações financeiras e melhorar serviços básicos de bem-estar. Entretanto, a conquista de maiorias parlamentares consecutivas em 2014 e 2019 pelo *Bharatiya Janata Party* (BJP), liderado pelo primeiro-ministro Narendra Modi, praticamente assegurou a estabilidade governamental no futuro previsível, abrindo espaço para a implementação de reformas.

Em 2020, foram aprovadas medidas para liberalizar o setor agrário, tradicionalmente bastante protegido, mas, diante da enorme resistência popular<sup>763</sup>, o governo optou por revogá-las

---

<sup>763</sup> Em 2020, protestos de agricultores abalaram o país, quando milhares de pessoas acamparam no entorno de Nova Delhi durante mais de um ano, para protestar contra a revogação de Modi de um conjunto de leis agrícolas que protegiam os rendimentos dos agricultores.

no final de 2021. Mais recentemente, o país aplica restrições a exportações, especialmente de grãos, entre eles do arroz, para tentar garantir o direcionamento da produção para estoques públicos com o objetivo alegado de fortalecer a segurança alimentar doméstica. Em janeiro de 2024, agricultores indianos voltaram a protestar, dessa vez contra promessas feitas pelo governo que, supostamente, não foram cumpridas. Entre suas demandas, destaca-se a exigência de preços garantidos para as colheitas.

Para contornar dificuldades econômicas geradas pela pandemia, foi aprovado o pacote de estímulos “Índia autossuficiente” (*Atmanirbhar Bharat Abhiyaan*), que inclui os objetivos de redução da dependência de importações (por exemplo, por meio do projeto *Make in India*), de promoção do país como centro global industrial e de serviços, e de redução da participação do Estado na economia. Em que pese a contração de 6,6% do produto interno bruto (PIB) em 2020, já no ano seguinte a economia recuperou-se, crescendo 8,9% em 2021 e 6,8% em 2022. Essa recuperação pode ser atribuída tanto ao pacote de estímulos quanto às reformas estruturais que melhoraram as perspectivas de crescimento a médio prazo. A estimativa para 2023/2024 é de uma elevação de 6,3%.

A economia indiana foi beneficiada na última década por políticas macroeconômicas que visaram à redução da inflação, à estabilidade cambial e à responsabilidade fiscal. Nesse contexto merece destaque a *Goods and Services Tax* (GST, na sigla em inglês), maior reforma tributária do país como nação independente, aprovada em 2016. Além da GST, a introdução de um Código de Insolvência e Falências, a Lei de Regulação Imobiliária, políticas de privatização e redução de impostos, além da modernização da infraestrutura e avanços na digitalização impactaram positivamente no crescimento econômico e na inclusão financeira. Consoante o Fundo Monetário Internacional (FMI), a implementação de tais reformas poderá ampliar o potencial de crescimento de médio prazo do país.

Em relação ao comércio exterior, o país vem batendo recordes em diversas áreas. No ano fiscal 2022/2023 a exportações de bens ultrapassaram US\$ 447 bilhões.

O país passa por um período de dinamismo científico e tecnológico por e considerável crescimento econômico<sup>764</sup>. O desígnio do governo indiano é que a Índia seja uma “nação desenvolvida” até o centenário da sua independência, em 2047. Diante da desaceleração prolongada na China, falhas na administração da COVID-19 por parte do governo de Pequim e o aumento dos custos trabalhistas chineses, empresas internacionais que buscam realocar sua produção estão contemplando a possibilidade de ampliar suas operações na Índia.

Apesar da expansão econômica, a Índia enfrenta importantes desafios nessa esfera. A concentração de renda aumentou entre 1985 e 2019 de modo que os 10% mais ricos concentram 57% da renda nacional. A inflação também aumentou<sup>765</sup>, em parte impulsionada pela elevação no preço de alimentos e petróleo que decorre do conflito na Ucrânia, e tem castigado os mais vulneráveis. As mulheres compõem apenas 23% da força de trabalho no país. Por outro lado, o país conseguiu reduzir drasticamente o número de pessoas em situação de pobreza multidimensional, que caiu de 55% em 2005 para 16,4% em 2021. A população abaixo da linha da pobreza também reduziu para 10% neste ano, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

---

<sup>764</sup> Para além de hospedar diversas empresas na área de tecnologia, especialmente em Bangalore, conhecida como o “Vale do Silício indiano”, os CEOs de importantes companhias, como a Microsoft e a Alphabet (que controla o Google), são nascidos na Índia.

<sup>765</sup> Com o objetivo de controlar a pressão inflacionária, o governo impôs restrições às exportações de alimentos, algumas das quais já foram flexibilizadas. A inflação, em 2021, foi de 5,6% e, em 2022, foi de 5,72%.

Merece destaque o setor energético indiano, pois o país é o terceiro maior consumidor mundial de energia, além de registrar o maior crescimento da demanda, segundo a Agência Internacional de Energia (AIE). A Índia importa mais de 80% do petróleo que consome e tem elevado substancialmente suas importações da Rússia. Carvão e petróleo correspondem a 57% e 27% da matriz energética indiana, respectivamente. O país tem, no entanto, buscado aumentar a participação de fontes renováveis na sua matriz, dispondo, hoje, da quarta maior capacidade instalada, com destaque para a energia solar e eólica.

Na Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) de Glasgow, a COP 26 (2021), a Índia, o 3º maior poluidor do mundo, anunciou seu plano de atingir emissões líquidas zero até 2070. Para atingir esse objetivo, o país precisa reconfigurar sua matriz energética, o que passa pela ampliação do uso de fontes verdes, em especial pelo aumento substancial nas capacidades de energia solar e eólica. Cabe destacar, entretanto, que a Índia enfrenta desafios na mudança em sua matriz energética, entre eles a falta de recursos orçamentários para a transição e a grande dependência de fornecedores internacionais de equipamentos de energia renovável, a exemplo da dependência da China, que domina 92% do fornecimento indiano desses produtos.

Ainda assim, ressalta-se que a Índia tem buscado participar ativamente de distintas iniciativas internacionais para promover energias renováveis. O país lidera, juntamente com a Suécia, o Leadership Group for Industry Transition (LeadIT), que busca coordenar esforços entre países e empresas para acelerar a descarbonização de indústrias pesadas. Lidera, ainda, da Aliança Solar Internacional (ISA, na sigla em inglês) e da Coalizão sobre Infraestrutura Resiliente a Desastres, além de desenvolver ações junto a parceiros em arranjos como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), o BRICS e o BASIC.

#### b) Situação política e o nacionalismo hindu

A Índia é uma república federativa parlamentarista, formada por 28 estados e nove territórios da União. Seu Legislativo é bicameral e constituído pela Casa do Povo (*Lok Sabha*, a Câmara Baixa formada por até 552 membros) e o Conselho dos Estados (*Rajya Sabha*, a Câmara Alta, que conta com até 250 membros e não é eleita por voto direto, mas, sim, por doze nomes indicados pelo presidente e por membros eleitos nas assembleias estaduais). Alcançada de “maior democracia do mundo”, tendo tido, nas últimas eleições gerais, em 2019, cerca de 900 milhões de eleitores cadastrados. A Índia é considerada uma democracia falha, ocupando a 46ª posição em *ranking* da revista *The Economist*.

O presidente é eleito por cinco anos por ambas as casas e pelos legislativos estaduais para mandatos de cinco anos. Ocupa funções de chefe de Estado, gozando da capacidade de dissolver a Casa do Povo. Também é ele quem deve sancionar as leis votadas no Parlamento.

O primeiro-ministro, escolhido pelo partido ou pela coalizão com a maior representação parlamentar, é o chefe de Governo e concentra a maior parte dos poderes executivos. Nos estados, os governadores são nomeados pela União, mas dividem funções com os ministros-chefes locais que respondem aos legislativos estaduais.

O Judiciário conta com uma Suprema Corte com atribuição de julgar a constitucionalidade das leis, composta por um juiz principal e até trinta juízes nomeados por sua indicação com aval do presidente. Subordinados à Suprema Corte estão os tribunais superiores estaduais e distritais. Os dois principais partidos políticos são o Indian National Congress (INC), que teve papel central no processo de independência e governou o país nas décadas subsequentes, e o BJP, partido



nacionalista hindu do atual primeiro-ministro Narendra Modi. Este último é atualmente o maior partido do mundo, com 180 milhões de membros. No poder desde 2014, Narendra Modi e o BJP, conservador e hinduísta, têm promovido o nacionalismo hindu em detrimento de outros grupos religiosos, em especial os muçulmanos, segundo maior grupo religioso da Índia.

O movimento nacionalista hindu, liderado pelo BJP e pela *Rashtriya Swayamsevak Sangh* (RSS), sua organização-mãe, tem buscado transformar a Índia em uma nação exclusivamente hindu. Por seus termos, apenas os hindus são verdadeiros indianos, enquanto o cristianismo e o islamismo são vistos como intrusões culturais. A política do nacionalismo passa também pela inclusão de grupos etnorreligiosos originados na Índia, como os *sikhs* e os *meitei*, dentro do Hinduísmo, de modo a ampliar o apoio à agenda do BJP, ainda que tal inclusão seja questionada por membros de tais grupos. Essa agenda aliena milhões de indianos que não fazem parte da maioria hindu e historicamente tem levado a conflitos internos.

O nacionalismo hindu vem acompanhado de políticas autoritárias, como as implementadas no estado de Uttar Pradesh, governado desde 2017, por um aliado de Modi, o monge hindu Yogi Adityanath (cujo nome de nascimento é Ajay Mohan Bisht). Seu governo tem sido marcado por diversas medidas autoritárias: repressão violenta às manifestações dos agricultores contrários à nova lei agrária; criminalização do casamento interreligioso; apagamento da herança cultural islâmica, por exemplo, pela exclusão do Taj Mahal dos livretos turísticos oficiais ou pela omissão do passado islâmico da região nos livros escolares; e fechamento de abatedouros de bovinos, que, em geral, são de propriedade de muçulmanos. A estigmatização da população muçulmana, que representa pouco menos de 20% da população do estado, gera consequências violentas. Muçulmanos chegam a ser linchados sob a acusação de estocarem carne bovina. A situação em Uttar Pradesh é uma amostra do que ocorre no país, e é especialmente relevante pois é uma região populosa (cerca de 231,5 milhões de habitantes) e economicamente importante, como zona industriais e grande produção de trigo.

Em fevereiro de 2023, o governo indiano utilizou poderes emergenciais para banir o *India: the Modi Question*, da BBC, sobre o papel de Narendra Modi, então governador do estado de Gujarat, durante protestos contra a população muçulmana que resultaram na morte de mais de mil pessoas. O documentário obteve acesso a um relatório inédito e confidencial do governo do Reino Unido, produzido após os protestos, que considerou Modi responsável pela violência, que é caracterizada como tendo “marcas da limpeza étnica”. O documentário também apresenta uma entrevista do secretário de Relações Exteriores britânico da época, que diz que “Modi desempenhou um papel proativo na retirada da polícia e no encorajamento tácito dos extremistas hindus”. Em resposta, um porta-voz da chancelaria disse que “o preconceito, a falta de objetividade e a reiterada mentalidade colonial são flagrantemente visíveis” e acusou a BBC de seguir uma agenda antigovernamental.

Em março de 2023, o líder da oposição indiana, Rahul Gandhi, do Partido do Congresso, foi sentenciado à prisão por “difamação criminal”, em razão de comentários feitos em 2019 contra Narendra Modi, e perdeu seu mandato como deputado na Câmara Baixa do Parlamento. Gandhi afirmou que a sentença teria sido politicamente motivada. No início de abril, a prisão foi suspensa até o julgamento de recurso apresentado por Gandhi. Em agosto, a Suprema Corte indiana suspendeu a condenação, permitindo o retorno de Gandhi ao seu mandato. A menos de um mês do início das eleições legislativas de 2024, o líder opositor e ministro-Chefe de Delhi, Arvind Kejriwal, foi preso sob a acusação de corrupção.

Em maio de 2023, Modi inaugurou o novo edifício do parlamento indiano, em cerimônia que foi boicotada por 19 partidos da oposição, que criticam os altos gastos com a obra e acusam o

primeiro-ministro de destruir o patrimônio cultural da região em que foi instalado, no centro de Nova Delhi, ao lado do antigo, construído em 1927. Ao lançar o projeto em 2020, Modi disse que o novo prédio do parlamento “se tornaria uma testemunha da criação de uma Índia autossuficiente”. O edifício contempla um mapa que congrega Índia, Paquistão, Nepal, Bangladesh, Myanmar e parte do Afeganistão sob o título que, traduzido, indicaria tratar-se da “Índia intacta”, o que causou críticas de diversos vizinhos.

Também em maio, eclodiu conflito interno no estado indiano de Manipur, que fica no extremo leste do país, faz fronteira com Myanmar e já foi independente, integrando-se à Índia em 1949. O conflito, que opõe as etnias *kuki*, de origem tribal cristã, e *meitei*, de origem hindu, em uma disputa por terra e por poder político, já provocou a morte de dezenas de pessoas e mais de 50 mil deslocados internos. O atual chefe da região, Nongthombam Biren Singh, anteriormente um político pluralista, passou a alinhar-se ao BJP. Na prática, esse alinhamento veio acompanhado pela ampliação da violência étnica. As políticas de Singh, favoráveis aos *meitei*, estão alinhadas à visão dos líderes do BJP e da RSS, para quem grupos étnicos hindus, como os *meitei*, ao formarem a maioria em seus estados, devem dominar essas regiões, assim como os hindus deveriam dominar a Índia como um todo.

Apenas em julho, o primeiro-ministro Modi manifestou-se indiretamente sobre a situação em Manipur, para condenar alegadas agressões sexuais a duas mulheres, mas sem referir-se ao conflito étnico em curso. A alegada inação do governo nacional na crise em Manipur suscitou a apresentação, pelo Partido do Congresso, de moção de desconfiança contra o governo Modi.

Também em julho, mais de vinte partidos oposicionistas, incluindo o Partido do Congresso, lançaram uma aliança intitulada *Indian National Development Inclusive Alliance* (INDIA), com o objetivo de articularem-se para derrotar o BJP nas eleições parlamentares de 2024. A coalizão liderada pelo BJP, que é composta por 38 partidos, minimizou a importância do lançamento da INDIA. Em setembro de 2023, a presidente da Índia, Draupadi Murmu, também do BJP, enviou convites para um jantar com outros dignatários internacionais que comparecerão à Cúpula do G20, em nome do “Bharat”. “Bharat” é o nome em sânscrito do país e é utilizado por movimentos nacionalistas hindus, em oposição à designação Índia, que teria sido imposta pelos colonizadores britânicos.

Em abril de 2023, autoridades indianas prenderam Amritpal Singh, líder separatista *sikh* da região do Punjab. Singh passou mais de um mês em fuga, perseguido em razão de ter invadido, armado, delegacia de polícia para libertar um de seus apoiadores. Singh defende a criação de um Estado *sikh* chamado Calistão. O Punjab, cujos habitantes são majoritariamente *sikhs*, presenciou violentos episódios separatistas especialmente nos anos 1980 e início dos anos 1990.

Em novembro, na esteira da tentativa de assassinato a um ativista *sikh*, funcionários da ala de pesquisa e análise da R&AW, a agência de inteligência estrangeira da Índia, foram expulsos de Londres, o que prejudicou a capacidade de inteligência da Índia no exterior e sua cooperação com agências de segurança ocidentais. No mesmo mês, o Departamento de Justiça dos EUA anunciou que um oficial do governo indiano tentou assassinar um ativista *sikh* em solo norte-americano. Em outubro de 2024, autoridades estadunidenses acusaram formalmente o ex-agente de inteligência indiano de ter orquestrado o assassinato do líder separatista *sikh* em Nova York. Esses episódios, juntamente com a prisão de Amritpal Singh, ilustram a complexidade das relações entre o governo indiano e as comunidades *sikh*, que relutam em serem identificadas como hindus. Apesar de representarem uma pequena porcentagem da população, os *sikhs* têm influência significativa, notadamente nos setores agrícolas e militares, o que justifica a tentativa de assimilação pelo RSS, em uma clara simplificação da diversidade religiosa da Índia. Mais recentemente, o BJP passou a

buscar deslegitimar os *sikhs* como entidade política, utilizando-se do temor do separatismo para fins domésticos.

Entre outros focos insurrecionistas internos no país, está a insurgência "naxalita", uma guerrilha maoísta no estado de Chhattisgarh, no centro do país. Soldados indianos teriam matado dezenas de rebeldes em Chhattisgarh em outubro de 2024.

A política de nacionalismo hindu afeta a reputação do país no cenário internacional, além de ser potencialmente prejudicial à estabilidade política na região, devido à ampliação das tensões étnicas. As ações autoritárias do governo indiano, especialmente sob Modi, colocam em questão a adesão da Índia aos princípios democráticos. Em julho de 2023, o Parlamento Europeu chegou a aprovar uma resolução que apontava a "intolerância em relação às comunidades minoritárias" como contribuinte para a violência em Manipur e insinuava a responsabilidade do governo Modi pela promoção do "majoritarismo hindu" na área.

Mais recentemente, em janeiro de 2024, houve a abertura de um templo hindu na cidade de Ayodhya, o Ram Janmabhoomi Mandir. Identificado como o "Vaticano indiano", o grandioso templo é visto por analistas como um esforço do BJP para impulsionar o nacionalismo hindu antes das eleições. O templo dedicado a Rama, uma deidade hindu popular, foi construído sobre a mesquita Babri Masjid, destruída em 1992 por extremistas hindus. Críticos acusam Modi de usar a inauguração do templo para alimentar o fervor religioso e fortalecer seu partido. A inauguração do templo sobre as ruínas de uma antiga mesquita impactado é vista como um episódio marcante do fim da secularidade na Índia.

Alguns analistas, como Sushant Singh, veem a política nacionalista hindu do BJP como uma ameaça aos objetivos de Modi de ampliar a importância internacional do país. Para lidar com a violência étnica, o governo tem de mobilizar milhares de tropas, o que compromete a capacidade do país de proteger suas fronteiras diante de uma China cada vez mais agressiva. Além disso, os gastos e as tensões relacionadas aos conflitos internos prejudicam a manutenção e a implementação de projetos de infraestrutura regional além de sobrecarregarem Estados vizinhos com refugiados, o que dificulta os esforços indianos para ser um jogador influente no Sudeste Asiático.

A situação do BJP, no entanto, não é tão confortável. Nas eleições gerais indianas realizadas em 2019, o resultado do BJP foi melhor do que o obtido em 2014, e a sigla aumentou consideravelmente sua maioria parlamentar. Modi foi, assim, reconduzido ao cargo de primeiro-ministro. Entretanto, a popularidade de Modi é decrescente, e o partido perdeu os governos dos estados de Bengala Ocidental e de Kerala, em maio de 2021, e perdeu 57 assentos no parlamento de Uttar Pradesh, embora ainda tenha uma maioria de 255 de 403 cadeiras, muito à frente de seu rival social-democrata Samajwadi.

Nas eleições gerais de 2024, embora o BJP tenha conquistado o maior número de assentos, possibilitando que Modi se tornasse o segundo líder indiano a garantir o terceiro mandato consecutivo, o resultado foi aquém do esperado. O partido perdeu quantidade considerável de cadeiras, caindo de 303 assentos, conquistados em 2019, para 240, após as eleições de 2024. Assim, pela primeira vez desde que Modi assumiu o poder, em 2014, o BJP depende de coalizão com partidos menores da Aliança Democrática Nacional (ADN) para garantir a maioria absoluta de 272 cadeiras no parlamento <sup>766</sup>. A coalizão INDIA, por sua vez, conquistou mais de 230 assentos. O novo governo, no entanto, tem traços de continuidade importantes. A força do BJP dentro da coalizão permite sua dominância política, de modo que 85% dos 72 ministros são do BJP e muitos ministros do mandato anterior permaneceram. Espera-se, portanto, que, de forma geral, especialmente no campo econômico e em política externa, Modi conduza sua política sem

---

<sup>766</sup> De fato, a coalizão no âmbito da ADN conquistou mais de 290 assentos, sendo 240 alcançados pelo BJP.

grande resistência, o que não se pode dizer em relação à agenda nacionalista hindu. Embora o BJP tenha a maior representatividade na ADN, seus dois maiores parceiros no âmbito da coalizão, o Telugu Desam Party (TDP) e o Janata Dal (United), ou JD(U), detêm, em conjunto, 28 assentos, de modo que, caso saíssem da coalizão, ocasionariam a perda da maioria absoluta no parlamento indiano.

Em outubro de 2024, o Congresso Nacional Indiano foi o grande vencedor das eleições legislativas regionais em Jammu e Caxemira, as primeiras desde a revogação da autonomia. A aliança liderada pelo Congresso Nacional anunciou pretender restaurar a autonomia local.

### c) *Viksit Bharat 2047*

Em 2022, o primeiro-ministro Narendra Modi anunciou o plano denominado *Viksit Bharat 2047* (*Developed India by 2047*), que visa engendrar esforços de promoção do desenvolvimento nos 25 anos seguintes, com o intuito de tornar a Índia a terceira maior economia mundial até 2047, o ano do centenário da independência. O *Viksit Bharat* visa, igualmente, a uma economia forte e resiliente, que possa oferecer oportunidades e qualidade de vida a todos seus cidadãos e que esteja preparada para enfrentar desafios do século XXI por meio do empreendedorismo, da inovação e da competitividade.

O plano é o resultado de dois anos de intenso estudo realizado entre todos os ministérios, bem como de consultas a diversos atores nacionais: estados, academia, organizações científicas, indústrias e público jovem. Segundo o governo Modi, o contexto de seu anúncio é o de rápida transição demográfica nacional e internacional; de maior ênfase política dada ao Sul Global e à reforma da governança global; de aumento da importância de meios técnico-científicos-informacionais; e de maior competição global por recursos compartilhados, notadamente oceanos, espaço e dados. No que diz respeito às prioridades abordadas, citam-se o aumento da produtividade e resiliência na agricultura, a melhora da empregabilidade e qualificação humana, o desenvolvimento urbano e a busca pela segurança energética. Entre os pilares do *Viksit Bharat 2047*, destacam-se a modernização econômica, a desburocratização, o desenvolvimento sustentável, o aprimoramento da infraestrutura, a inovação e a pesquisa e o desenvolvimento.

O *Viksit Bharat 2047* busca, pois, construir uma nação próspera e resiliente, comprometida e ativamente engajada na implementação do plano. Também pretende empoderar comunidades marginalizadas, por meio do acesso a serviços básicos de educação e saúde, além de promover o combate a disparidades baseadas no gênero, religião, casta e situação socioeconômica. Nesse sentido, o plano prioriza determinados grupos sociais: ‘Garib’ (pobres), ‘Mahilayen’ (mulheres), ‘Yuva’ (jovens) e ‘Annadata’ (agricultores).

O *Viksit Bharat 2047* procura inspirar futuras gerações a preservar e a promover a cultura indiana por meio de ações de conservação da herança cultural e de festivais e intercâmbios culturais. Almeja promover a diferença na vida de cada cidadão por meio da promoção da transparência, da eficiência, de reformas institucionais, do fortalecimento de leis, do combate à corrupção e da proteção dos direitos humanos para a garantia dos valores democráticos e da justiça aos cidadãos indianos.

Podem-se apontar as seguintes áreas-chave do *Viksit Bharat 2047*: manufatura, infraestrutura, setor bancário, educação e meio digital, setor espacial e meio ambiente. Com relação à manufatura, o plano objetiva tornar a Índia um polo manufatureiro, investindo em inovação e melhoras qualitativas do setor. Em termos de infraestrutura, busca fortalecer o setor de construção civil e modernizar a infraestrutura de setores-chaves, notadamente turismo, saúde,

educação e agricultura, além de expandir a infraestrutura digital, de modo a permitir amplo acesso à informação, serviços e oportunidades e promover o governo eletrônico, melhorando a transparência, eficiência e *accountability*. No setor bancário, as reformas visam ao reposicionamento, com destaque global, dos bancos indianos, bem como ao maior incentivo a empresas de menor porte, que permita a criação de emprego e maior estabilidade econômica. Quanto à educação, pesquisa e desenvolvimento e meio digital, há ênfase no ensino e no desenvolvimento de habilidades, tendo como cerne a “Nova Política de Educação”, visando acesso fácil à educação de qualidade, reduzindo a necessidade de estudar no exterior, e há o reconhecimento de que, durante a implementação do plano, ideias da geração mais jovem serão recepcionadas como possíveis soluções inovadoras. Em relação ao setor espacial, menciona-se que inúmeras *startups* contribuem para o seu desenvolvimento. Finalmente, na seara de meio ambiente, são fomentadas políticas e iniciativas que mitiguem a mudança do clima, conservem recursos naturais e a biodiversidade, promovam práticas sustentáveis nas indústrias e comunidades e encorajem o desenvolvimento de tecnologias verdes para a redução da emissão de gases de efeito estufa e o aumento da resiliência contra ameaças ambientais, bem como o maior uso de energias renováveis, a construção de *smart cities* e a melhora na infraestrutura rural.

O discurso oficial indiano em torno do plano enfatiza o potencial da Índia para receber investimentos externos. O primeiro-ministro também vem promovendo o lema “*design in India*” e “*design for the world*”, buscando incentivar a promoção de padrões globais na indústria indiana, bem como a internacionalização de empresas indianas.

## II. Política externa

A política externa de Modi tem entre seus objetivos consolidar o papel da Índia como potência regional e orienta-se com base em imperativos geopolíticos, geoeconômicos e nacionalistas. Há interesse em restaurar a glória antiga da civilização indiana, nutrindo a ideia da “Grande Índia” e da existência de uma Indosfera. Desde sua campanha de 2014 Modi usa o lema “*India First*”.

A política externa indiana tem como marca a valorização do multilateralismo e da “autonomia estratégica” do país. Também tem como objetivos centrais a estabilidade do seu entorno imediato, a manutenção de relações equilibradas com as grandes potências e o estabelecimento de parcerias mutuamente benéficas com países em desenvolvimento.

Para mais detalhes sobre as estratégias atuais indianas de não alinhamento e de multialinhamento, ver o tópico sobre o não alinhamento no sistema internacional contemporâneo no capítulo 1.

### a) Relações com o entorno regional imediato

Dentro de suas políticas 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.

Em 2024, Modi convidou a maior parte dos países vizinhos do sul da Ásia para sua cerimônia de posse, com exceção de Paquistão e Afeganistão, indicando que a diplomacia regional será uma prioridade em seu terceiro mandato. A maioria dos líderes aceitou o convite, inclusive o presidente das Maldivas, Mohamed Muizzu. A então primeira-ministra de Bangladesh, Sheikh Hasina, esteve presente na ocasião e realizou nova visita ao país no mesmo mês, com o objetivo de discutir com Modi temas como conectividade e defesa, além do agravamento do conflito em Myanmar.

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. A lei entrou em vigor apenas em março de 2024. 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 capítulo 7.

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 da 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 capítulo).

Ao lado de Japão, Estados Unidos (EUA) e Austrália, a Índia é parte do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), lançado originalmente pelo Japão, em 2007, sob a égide do conceito de um “Indo-Pacífico livre e aberto”. A Índia busca utilizar o QUAD como uma plataforma para estender sua influência no Indo-Pacífico, inclusive com foco em outras dimensões de cooperação além do aspecto de segurança, por exemplo saúde, por meio da distribuição de vacinas contra COVID-19, e economia, como a ajuda financeira oferecida ao Sri Lanka. A diversificação da agenda do QUAD ajudaria desconstruir a imagem do formato como uma aliança anti-China. A Índia é favorável à expansão do diálogo, com a inclusão de Nova Zelândia, Coreia do Sul e Vietnã. Para mais detalhes sobre o QUAD, ver o capítulo 5.

Em abril de 2021, os ministros do Comércio de Índia, Japão e Austrália lançaram a *Supply Chain Resilience Initiative* (SCRI), que tem como objetivo reduzir suas vulnerabilidades em relação à China e promover maior diversificação de suas cadeias de suprimento.

Como contraponto ao QUAD, a Índia integra a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), com a China e a Rússia. A respeito da OCX e do Fórum Rússia-Índia-China (RIC), ver seções específicas no tópico sobre Ásia-Pacífico neste capítulo.

## b) Relações com o Japão

Índia e Japão são parceiros tradicionais, atualmente parceiros estratégicos e globais, inclusive tendo por base laços entre seus povos (por exemplo, o Budismo). Em 2015, os dois países elevaram o *status* de seu relacionamento, com a adoção do documento *Japan and India Vision 2025 Special Strategic and Global Partnership*. Os dois países fazem parte do G4 e do QUAD, mantêm diálogos 2+2 (o mais recente em agosto de 2024) 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.

Em março de 2023, o primeiro-ministro japonês Fumio Kishida visitou seu homólogo Narendra Modi e convidou-o a participar da cúpula do G7, realizada em maio, no Japão. Ademais, anunciou planos para uma nova iniciativa que aprofunde a parceria no âmbito do conceito “Indo-Pacífico livre e aberto”. Em julho, os dois países concordaram em aprofundar sua cooperação em novas tecnologias, incluindo semicondutores, e em equipamentos de defesa.

c) Relações com a Rússia

Ver subseção “Relações com a Índia”, na seção sobre as relações bilaterais da Rússia anteriormente neste capítulo.

d) Relações com os Estados Unidos

Em 1949, Nehru visitou os EUA, mas, a Índia acabou proclamando-se como não alinhada no contexto de Guerra Fria e realizaria décadas depois seu primeiro teste nuclear, o que marcaria o tom das relações bilaterais até o início dos anos 1990, mas que não impediu a realização de visitas de alto nível, como a de Eisenhower em 1959, a de Carter em 1978 e a de Indira Gandhi em 1982. Em 1998, os EUA aplicam sanções econômicas à Índia após novos testes nucleares, mas visita de Clinton, dois anos depois, lança bom momento das relações e prenuncia a retirada das sanções em 2001. Índia e EUA são parceiros estratégicos desde 2005, e os EUA também apoiam o pleito indiano ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Ao mesmo tempo que se apresenta como líder do Sul Global e como defensora dos países em desenvolvimento, a Índia continua a fortalecer sua parceria com os EUA. Desde 2014, Modi acelerou essa aproximação, o que se fortaleceu com a deterioração das relações sino-indianas após o conflito na Caxemira, em 2020. A Índia considera que os EUA são indispensáveis tanto para resistir às pressões chinesas, quanto para garantir a estabilidade no Indo-Pacífico.

Os dois países desenvolvem cooperação em áreas estratégicas como militar – a Índia foi declarada *major defense partner* dos EUA em 2016, *status* que nenhum outro parceiro estadunidense possuía até 2024, foram realizadas a quarta e a quinta edições do diálogo 2+2 em 2022 e 2023, e está em discussão a transferência de motores de aviões caças produzidos pela General Electric – 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 russo) 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.

Em 2022, foi anunciada a *Initiative on Critical and Emerging Technology*, que eleva a parceria em cooperação industrial e tecnologia entre os dois países a um novo *status*. Ela visa à cooperação em matéria de inteligência artificial (IA), informática quântica, semicondutores, telecomunicações, defesa e tecnologias espaciais. Dessa forma, os EUA esperam auxiliar a Índia a adquirir e a desenvolver tecnologias militares avançadas, de modo a diminuir a dependência militar desta em relação à Rússia. Em junho de 2024, o conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, encontrou-se com seu homólogo indiano, Ajit Doval, em Nova Délhi, ocasião na qual os representantes também realizaram a segunda reunião da *U.S.-India Initiative on Critical and Emerging Technology*. Após o encontro, foram divulgados planos para a cooperação em defesa, tecnologia espacial e telecomunicações.

Em junho de 2023, o primeiro-ministro Modi realizou visita de Estado a Washington. Foi apenas a terceira visita de Estado recebida por Biden, após os presidentes de França e Coreia do Sul, e foi a terceira vez que um líder indiano faz uma visita de Estado aos EUA (as duas anteriores foram em 1963 e 2009). Os principais temas da agenda bilateral tratados foram segurança,



tecnologia, comércio<sup>767</sup> e cooperação interpessoal. Os dois países anunciaram que sua parceria em defesa avançou para uma “nova geração”, com acordos na área de produção de motores de jatos militares, com transferência de tecnologia, utilização de instalações indianas para reparo em embarcações da Marinha dos EUA, criação de um ecossistema conjunto em defesa (*Defense Acceleration Ecosystem* ou INDUS-X) e venda de drones dos EUA para a Índia. Biden reiterou o apoio dos EUA ao pleito indiano por um assento permanente no CSNU. A Índia anunciou adesão aos Acordos Artemis e a realização de missão conjunta com a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês) à Estação Espacial Internacional em 2024. Em termos econômicos, foram anunciados o lançamento do *Strategic Trade Dialogue* e colaboração em cadeias de suprimento, inclusive de semicondutores (*Semiconductor Supply Chain and Innovation Partnership*), com foco em diversificação e aprimoramento tecnológicos, além de expansão das pesquisas em IA. A declaração conjunta incluiu, ainda, referência a que o Paquistão garanta que seu território não será usado como base para que ataques terroristas sejam perpetrados, o que causou manifestações de repúdio pelo governo paquistanês. Biden convidou a Índia a participar como convidado de honra da cúpula da APEC, que seria realizada em São Francisco ainda em 2023<sup>768</sup>. Durante a visita, Modi discursou no Congresso americano. À imprensa, Modi rechaçou violações de direitos humanos em seu país, afirmando que “não há nenhum espaço para discriminação” na Índia, e ambos os presidentes defenderam os princípios da soberania e da integridade territorial no que tange ao conflito russo-ucraniano, embora o primeiro-ministro indiano tenha evitado mencionar a Rússia.

Além de pertencer ao QUAD, a Índia também pretende aprofundar seu relacionamento com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com vistas a se proteger da ameaça chinesa, assegurar a segurança do Indo-Pacífico e cooperar em relação à cibersegurança. A aproximação entre a Índia e a OTAN tende a ser discreta e limitada, de modo não melindrar a relação bilateral histórica com a Rússia. Para a parceria no QUAD, ver o capítulo 5.

Em novembro de 2023, o Departamento de Justiça dos EUA anunciou que um oficial do governo indiano tentou assassinar um ativista *sikh* em solo norte-americano. Em outubro de 2024, autoridades estadunidenses acusaram formalmente o ex-agente de inteligência indiano de ter orquestrado o assassinato do líder separatista *sikh* em Nova York.

#### e) Relações com a África

Ver subseção específica sobre a Índia na seção sobre potências não tradicionais na África mais adiante neste capítulo.

#### f) Relações com o Oriente Médio

##### i. Visão geral

As relações entre a Índia e o Oriente Médio historicamente se basearam em três elementos: mão de obra, remessas e petróleo. A Índia fornece mão de obra para os países do Golfo e recebe remessas significativas em troca, enquanto os países do Golfo são uma fonte importante de energia para a Índia. Hodiernamente, a transição das economias do Golfo para além da dependência do

---

<sup>767</sup> Os norte-americanos tornaram-se o maior parceiro comercial da Índia (US\$ 128,55 bilhões em fluxo de comércio) em 2023, superando a China.

<sup>768</sup> A Índia foi representada pelo ministro da Indústria e Comércio.

petróleo abre oportunidades para a Índia como um mercado atraente para as indústrias emergentes na região, com investimentos notáveis no setor agrícola indiano para garantir a segurança alimentar.

As relações entre a Índia e o Oriente Médio, ademais, estão expandindo-se para além do domínio econômico, incluindo cooperação em questões geopolíticas, como combate ao terrorismo e extremismo religioso. Além disso, a Índia está emergindo como um importante jogador na segurança do Oriente Médio, especialmente por meio de parcerias como o I2U2 com Israel, Emirados Árabes Unidos (UAE) e Estados Unidos (EUA).

A política externa de Narendra Modi em relação ao Oriente Médio tem sido objeto de intenso debate. Há opiniões divergentes sobre se ela é mais benéfica ou mais prejudicial para a Índia e para suas relações com os países da região.

Há quem argumente que a política externa de Modi para o Oriente Médio tem sido positiva e bem-sucedida em muitos aspectos. Modi foi o primeiro primeiro-ministro indiano a visitar vários países da região em um único mandato, promovendo acordos comerciais, de segurança e investimentos. Ele conseguiu equilibrar as relações da Índia com diversos atores na região, incluindo os países árabes, Israel e o Irã, reconhecendo a importância estratégica de cada um deles para os interesses nacionais indianos, como a segurança energética e a estabilidade regional. Além disso, a Índia ampliou suas parcerias com os EUA na região, participando de mecanismos como o I2U2 e o Corredor Econômico Índia-Oriente Médio-Europa (IMEC), o que fortaleceu sua posição geopolítica e econômica no Oriente Médio.

À margem da cúpula do G20, em Nova Delhi, em setembro de 2023, foi anunciada pelo presidente Joe Biden a criação do Corredor Econômico Índia-Oriente Médio-Europa (IMEC, na sigla em inglês). O megaprojeto abará ferrovias, portos e ligações energéticas que saiam da Índia, passem pelo golfo Pérsico, pela Jordânia, por Israel e entrem na Europa através da Grécia, como alternativa à Rota da Seda da China. Ele foi lançado por meio de um memorando de entendimento firmado por EUA, Índia, Arábia Saudita, EAU, Alemanha, França, Itália e UE. O presidente turco Recep Erdogan criticou o IMEC, afirmando que ele não prosperará se não incluir a Turquia, e defendeu o estabelecimento de um corredor alternativo ligando a Europa aos EAU por meio de Turquia, Iraque e Catar.

Por outro lado, desde que Modi e seu partido, o Bharatiya Janata Party (BJP), assumiram o poder em 2014, tem havido um aumento significativo no discurso de ódio e na violência direcionados à minoria muçulmana na Índia. Os comentários islamofóbicos feitos por membros do BJP colocaram em xeque décadas de diplomacia cuidadosamente construída na região do Golfo. A abordagem pragmática indiana, que visava a estabelecer parcerias baseadas em interesses comuns, agora, segundo alguns autores, estaria ameaçada pela crescente alienação dos países árabes. De toda sorte, os desafios internos da Índia, especialmente aqueles relacionados à retórica anti-muçulmana e à violência sectária, representam obstáculos para as relações da Índia com os países islâmicos.

## ii. Relações com o Irã

As relações entre Índia e Irã foram formalizadas em 1947, ano da independência da Índia. As relações políticas entre Índia e Irã são marcadas por tratados de amizade e acordos de cooperação assinados ao longo dos anos, mas variaram em intensidade desde a Revolução Islâmica. Ademais, a Índia é o país com maior número de adeptos do Zoroastrismo em termos absolutos.

Nos últimos anos, o relacionamento foi desafiado por eventos geopolíticos. Modi visitou o Irã em 2016, com foco em conectividade bilateral, parceria energética e comércio. A retirada dos EUA do acordo nuclear iraniano, em 2018, e as subsequentes sanções econômicas afetaram a relação econômica entre o a Índia e o Irã. A Índia, em busca de boas relações com os EUA, suspendeu suas importações de petróleo do Irã, o que impactou projetos conjuntos e investimentos indianos. Isso resultou em danos econômicos para o Irã, com a desvalorização da moeda nacional e impactos na economia. 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

Em maio de 2024, a Índia assinou um acordo de dez anos, avaliado em cerca de US\$ 370 milhões, para operar o porto iraniano de Chabahar, por onde pode escoar suas exportações, principalmente grãos, para o Afeganistão e a Ásia Central, sem ter de atravessar o rival Paquistão. Horas depois de anunciar o acordo de US\$370 milhões, os EUA reagiram, alertando que qualquer entidade que faça negócios com o Irã poderia ser alvo de sanções norte-americanas. O governo indiano minimizou as tensões, dizendo que demonstraria os benefícios do acordo aos EUA.

### iii. Relações com os países do Golfo

Os países do Golfo são importantes parceiros comerciais da Índia e exercem papel fundamental para a segurança energética indiana. Nos últimos anos, tem havido o aumento da cooperação em defesa entre a Índia e os estados do Golfo, incluindo exercícios militares conjuntos e cooperação em segurança marítima. Em fevereiro de 2024, Narendra Modi visitou os EAU e o Catar, o que destaca a importância da região do Golfo para a Índia. Em setembro, o chanceler Jaishankar participou da primeira reunião ministerial Índia-Conselho de Cooperação do Golfo, em Riade.

Entre os países do Golfo, destacam-se as relações entre Índia e Arábia Saudita, estabelecidas em 1947, baseadas em laços econômicos e culturais e solidificadas ao longo do tempo por meio de visitas diplomáticas e acordos bilaterais. Modi visitou o país em 2016. Em 2019, foi criado o Conselho de Parceria Estratégica. 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. Em 2023, o príncipe herdeiro da Arábia Saudita visitou a Índia, consolidando ainda mais o relacionamento.

Ambos os países colaboram em diversas áreas, como energia e comércio, com investimentos significativos e diálogo constante. A cooperação energética, em particular, é crucial, sendo a Arábia Saudita uma fonte vital de petróleo para a Índia. Além disso, a diáspora indiana desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico saudita e na economia indiana, por meio das remessas e do intercâmbio cultural. Ademais, a Índia é o segundo maior emissor de peregrinos muçulmanos para a Arábia Saudita.

As relações bilaterais têm evoluído em várias frentes, incluindo defesa, estratégia, segurança, investimentos, ciência e tecnologia, educação e comércio. Destaca-se o projeto *Vision 2030* introduzido pelo príncipe herdeiro Mohammad Bin Salman, que visa a modernizar a Arábia Saudita e diversificar sua economia e que abre oportunidades de negócios para a Índia. Ademais, Índia e Arábia Saudita têm colaborado no combate ao terrorismo e na defesa, incluindo exercícios militares conjuntos e desenvolvimento de tecnologia de defesa.

Em outubro de 2023, uma corte catari sentenciou à morte oito indianos, o que precipitou uma crise diplomática entre os dois países. A Índia depende fortemente das importações de

combustíveis do Catar, em especial de gás natural liquefeito, e o Catar é uma importante fonte de remessas, em razão de 800 mil indianos vivendo no país médio-oriental. Em fevereiro de 2024, os oito indianos foram liberados pelo governo do Catar.

#### iv. Relações com a Turquia

As relações entre Índia e Turquia foram estabelecidas em 1947. A questão de Caxemira tem sido uma fonte significativa de tensão nas relações bilaterais. Após a revogação, em 2019, do Artigo 370 da Constituição indiana, que concedia um status especial a Jammu e Caxemira, a Turquia expressou apoio à causa do lado paquistanês, levantando a questão em fóruns internacionais como a ONU. Essa atitude da Turquia gerou atrito nas relações bilaterais, tendo a Índia reagido fortemente às intervenções turcas em seus assuntos internos e as considerado uma interferência em sua soberania nacional. Em setembro de 2022, Erdogan e Modi se encontraram às margens de uma reunião da OCX no Uzbequistão. O encontro levantou esperanças de uma melhoria nas relações bilaterais, especialmente à luz dos esforços de Erdogan para melhorar as relações econômicas com a Índia; contudo, a discordância persistente sobre Caxemira continua sendo um obstáculo para uma cooperação mais estreita entre Turquia e Índia. Não obstante as tensões, o volume de comércio entre os dois países aumentou significativamente nos últimos anos.

#### v. Relações com Israel e Palestina

A relação entre Índia e Israel foi objeto de profundas transformações. A Índia votou contra a criação do Estado de Israel na ONU, em razão da oposição da Índia à criação de Estados com base em motivos étnicos, dadas as tensões e a divisão traumática durante a partilha entre Índia e Paquistão. Em 1992, as relações diplomáticas entre Índia e Israel foram formalmente estabelecidas. A ascensão de Narendra Modi ao poder, por sua vez, marcou uma mudança significativa na abordagem indiana.

Com Modi, as relações entre Índia e Israel conheceram uma intensificação substancial. Modi tornou-se o primeiro primeiro-ministro indiano a visitar Israel, em 2017, solidificando uma parceria estratégica abrangente e assinando um acordo militar na casa de US\$ 2 bilhões. Na ocasião, não visitou a Palestina na ocasião, muito embora a Índia mantenha postura histórica em defesa da causa palestina. Índia e Israel também incrementaram a cooperação em matéria agrícola e o comércio bilateral. 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. A afinidade entre Modi e o primeiro-ministro israelense Benjamin Netanyahu contribuiu para a revisão da posição de engajamento ativo indiano em favor da causa palestina, destacando um alinhamento político que destoa da política tradicional do Partido do Congresso, que historicamente dominava a política indiana.

A Índia historicamente apoiou a causa palestina, refletindo seu compromisso com os princípios de autodeterminação e justiça. Apesar do fortalecimento das relações com Israel no governo Modi, a Índia buscou manter um equilíbrio delicado, expressando apoio à solução de dois Estados e condenando assentamentos israelenses. Modi visitou Ramalá em 2018, reafirmando o compromisso indiano com a Palestina. A recente abstenção em votações da ONU relacionadas ao conflito, entretanto, reflete uma mudança sutil na postura da Índia.

Diante do atual conflito, a Índia enfrenta um desafio diplomático complexo. Modi manifestou solidariedade a Israel e condenou os ataques terroristas do Hamas, embora sem ter classificado o grupo como terrorista, e o país se absteve em votação na AGNU sobre o conflito e reprimiu manifestações domésticas pró-Palestina, o que indica uma mudança gradual na postura indiana, antes de maior equilíbrio pró-palestino. De toda sorte, a Índia continua a apoiar uma solução de dois Estados, mas busca conciliar esse apoio aos seus interesses geopolíticos. Além disso, a Índia também está atenta ao impacto do conflito na região, especialmente no que diz respeito ao ambicioso projeto IMEC, que enfrenta incertezas devido à guerra entre Israel e Hamas e a consequente desestabilização do já volátil Oriente Médio.

#### g) Relações com a América Latina e o Caribe

Em conferência sobre as relações com a América Latina, em fevereiro de 2023, Jaishankar descreveu a sua perspectiva para o relacionamento como “esperançosa e otimista”. Afirmou que, se a Índia quer ser uma potência global, precisa ter presença na América Latina.

A Índia mantinha diálogo com o Grupo do Rio. Em setembro de 2011, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a Índia e o Chile, que viria a ser a primeira presidência *pro tempore* (PPT) da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) decidiram dar continuidade ao diálogo existente entre Índia e Grupo do Rio a partir de então com a CELAC. Foram realizados, desde 2012, seis encontros entre a *troika* (depois Quarteto) e a Índia à margem da AGNU (o último em 2022). Em 2016, foi estabelecido formalmente o mecanismo de diálogo político com a CELAC. A Índia também tem mecanismos de diálogo com o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e com a Comunidade do Caribe (CARICOM).

O Brasil (2006) e a Argentina (2019) são os únicos parceiros estratégicos da Índia na região. Atualmente está em discussão parceria estratégica entre Índia e México, que mantém uma “parceria privilegiada”.

Modi foi ao Brasil (2019 e 2014, em ambas as vezes para Cúpula do BRICS, e em 2024, para a Cúpula do G20), à Argentina (2018, no contexto da Cúpula do G20) e ao México (2016), mas nos últimos anos, a Índia tem intensificado seus contatos bilaterais na região. Em 2022, a presidente da Índia fez visita de Estado ao Suriname, a Jamaica e a São Vicente e Granadinas. No mesmo ano, o chanceler Jaishankar foi a Brasil, Paraguai e Argentina e em 2023 visitou Guiana, Panamá, Colômbia e República Dominicana. Em novembro de 2024, Modi fez a primeira visita de um premiê indiano à Guiana em 56 anos.

O comércio entre Índia e a região foi de US\$ 50 bilhões em 2022, seu nível recorde, mas apenas um pouco acima do valor de 2014 (US\$ 49 bilhões). A diferença negativa foi o fluxo com a Venezuela, que foi de US\$ 15 bilhões em 2013 e de menos de US\$ 500 milhões em 2022. Considerada em conjunto, a região da América Latina e do Caribe (ALC) é a quinta maior parceira comercial da Índia.

Em termos de investimentos indianos na região, destacam-se os setores de tecnologia da informação, serviços, produtos farmacêuticos e manufaturas. Foi realizado Fórum Empresarial Índia-América Latina e Caribe, em abril de 2023, no Panamá, durante a visita do chanceler Jaishankar. Existe, ainda, o Conclave Índia-ALC, que reúne empresários de ambos os lados e cuja última reunião foi realizada em agosto de 2023, em Nova Delhi.

A Índia desenvolve diversos projetos de cooperação na região, especialmente no Caribe, especialmente em temas como energias renováveis e projetos relacionados a mudança do clima.

A diáspora indiana não é tão grande como em outros continentes, mas nem por isso menos significativa. Com mais de cem mil pessoas de origem indiana, mencionam-se Guiana, Suriname e Jamaica.

#### h) Relações com 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, que se reuniu, pela primeira vez, em nível ministerial, em 2023. Na sequência, Modi visitou Alemanha<sup>769</sup>, Dinamarca<sup>770</sup> 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. Em valores agregados, a corrente de comércio da UE com a Índia superou aquela do país asiático com EUA ou China em 2023. A Índia, contudo, não deixa de expressar sua doutrina de “autonomia estratégica” e de criticar a Europa, como quando o chanceler indiano Subrahmanyam Jaishankar declarou, em junho de 2022, em Bratislava, que: “A Europa deve abandonar o estado de espírito segundo o qual os problemas da Europa são os problemas do mundo, mas os problemas do mundo não são os problemas da Europa”.

Com a França, em julho de 2023, o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, foi o convidado das cerimônias de comemoração da Queda da Bastilha, no contexto do aniversário de 25 anos da parceria estratégica entre os dois países. Durante a visita ao país europeu, os principais temas na agenda bilateral foram defesa, tecnologia e energias limpas. Foram assinados treze documentos bilaterais, em temas como cooperação institucional, cooperação espacial, cooperação científica e cooperação energética. O principal anúncio foi o de que a Índia comprará 26 caças Rafale Marine e três submarinos militares da classe Scorpene da Dassault and Naval Group da França. Tratou-se da quarta visita de Modi à França, enquanto Macron havia estado na Índia uma vez, em visita de Estado em 2018. Em janeiro de 2024, Macron foi o convidado de honra para a cerimônia do Dia da República, após a desistência de Biden. Durante a visita, o presidente francês anunciou um acordo entre o grupo indiano Tata e a empresa europeia Airbus, que tem importante participação francesa, para produzir helicópteros e um avião de transporte militar na Índia. Os principais temas debatidos pelos dois líderes durante a visita foram cooperação espacial, energia nuclear civil, energia solar, inclusão digital, proteção dos oceanos e fim da poluição por plásticos e combate ao terrorismo sob todas as suas formas. Macron saudou a proposta da Índia de acolher a 33ª Conferência das Partes (COP33), no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) em 2028 e expressou o apoio da França à candidatura indiana à Agência Internacional de Energia (AIE), além de reiterar o apoio

---

<sup>769</sup> 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.

<sup>770</sup> Foram firmados acordos entre os dois governos, e avançou-se no *Nordic outreach* indiano, com foco na cooperação no Ártico.

francês à candidatura indiana a um assento permanente no CSNU. Modi saudou a apresentação oficial da candidatura da França para a próxima copresidência da Coligação para Infraestruturas Resilientes a Desastres (CDRI). A França saudou a adesão indiana à iniciativa europeia Mercator, que visa a replicar virtualmente os oceanos e poder estudá-los melhor, inclusive no que tange a aspectos de impactos da mudança do clima. Ambos ressaltaram o papel crucial da parceria bilateral para um Indo-Pacífico livre, aberto, inclusivo, seguro e pacífico, especialmente no campo da defesa e segurança, e concordaram em intensificar a sua cooperação na região sudoeste do oceano Índico, na sequência das missões conjuntas de vigilância marítima realizadas em 2020 e 2022 a partir da ilha da Reunião. Macron e Modi assinaram memorando de entendimento entre as agências espaciais nacionais NewSpace India Limited e a Arianespace, para parceria em lançamento de satélites, e declaração de intenções sobre cooperação espacial em defesa. Ambos condenaram veementemente o ataque terrorista contra Israel em 7 de outubro de 2023, expressaram a sua solidariedade ao povo israelita e pediram respeito ao direito humanitário internacional e um cessar-fogo humanitário, para criar condições para prestar ajuda às populações afetadas na Faixa de Gaza.

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 o Canadá, houve grande deterioração do relacionamento em setembro de 2023, após Justin Trudeau ter afirmado que a Índia teria vínculos com o assassinato, em solo canadense, em junho, de um líder *sikh*. Os dois países expulsaram diplomatas, removeram seus embaixadores, e a Índia suspendeu a emissão de vistos para canadenses e chamou o Canadá de “refúgio seguro para terroristas”, por abrigar separatistas *sikhs* em seu território. Semelhante ao caso canadense, no fim de novembro, um nacional indiano foi acusado da tentativa de assassinato de um advogado indo-estadunidense, que é defensor da independência do Punjab. De acordo com os promotores do caso, o governo indiano, que considera a vítima um terrorista, estaria por trás da tentativa de assassinato. Em outubro de 2024, o Canadá acusou funcionários do governo da Índia de planejar e executar assassinatos e extorsão com a intenção de silenciar críticos do país asiático que vivem no Canadá, e expulsou o alto-comissário (equivalente a embaixador) e outros diplomatas indianos. Nova Delhi retaliou com a expulsão de diplomatas canadenses, entre eles o encarregado de negócios.

Em março de 2024, após mais de quinze anos de negociação, a Índia celebrou um acordo comercial com o Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), que prevê a isenção tarifária de produtos provenientes dos países do bloco europeu e o compromisso de US\$ 100 bilhões em investimentos na Índia ao longo de quinze anos, com a geração de um milhão de empregos. O acordo foi concluído na sequência do anúncio de acordos comerciais da Índia com a Austrália e os EAU. Os acordos parecem indicar uma mudança no sentido de maior liberalização econômica em um país com uma economia historicamente fechada. Por outro lado, não incluem diversos produtos primários de importância para a Índia, como leite e carvão. O setor agrícola emprega muitos indianos, e autoridades temem que sua liberalização possa afetar negativamente a economia do país.

Em julho, a Índia anunciou que o maior comprador de material militar indiano é a Armênia. Nos meses anteriores, a Armênia adquiriu sistemas avançados de defesa, como os lançadores de mísseis Pinaka e os sistemas antiaéreos Akash. Porta-voz da chancelaria indiana frisou que o país

possui boas relações tanto com a Armênia quanto com o Azerbaijão, mas também está comprometido em promover sua indústria nacional de defesa.

Em agosto, Modi visitou a Polônia, onde estabeleceu uma parceria estratégica com o país europeu.

#### i) Política externa de Modi em temas multilaterais e para o Sul Global

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) e 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. Os documentos produzidos no encontro abordam temas caros ao Sul Global, como a redução de riscos de catástrofes e o financiamento, por organismos multilaterais e por economias industrializadas, da luta contra a mudança do clima e da transição para as energias verdes.

A recente amplitude da cooperação entre a Índia e outros países do Sul Global impressiona, sobretudo durante a pandemia de COVID-19. Em 2021 e 2022, a Índia lançou a iniciativa *Vaccine Maitri*, uma campanha de distribuição de vacinas e de material médico de fabricação indiana, em favor de uma centena de países de baixo desenvolvimento. Dessa forma, a Índia apresentou-se como um contramodelo em relação às nações desenvolvidas, acusadas de monopolizar as vacinas. Isso faz parte da estratégia indiana de se afirmar como líder histórico do Sul Global, militante de reformas das organizações multilaterais, e, ao mesmo tempo, como um militante da aproximação com os EUA e as organizações ocidentais, sem afastar-se da Rússia, mesmo após a invasão da Ucrânia.

Recentemente, a Índia ampliou suas iniciativas internacionais, as quais acenam para o Sul Global com foco no meio ambiente e na luta contra a mudança do clima. Nesse sentido, em 2015, Índia e França criaram a Aliança Solar Internacional (ASI), que conta com mais de 120 Estados-Membros. Em 2019, Nova Delhi lançou a Coalizão por uma Infraestrutura Resiliente a Desastres (CDRI, na sigla em inglês), com pouco mais de 40 Estados-Membros. No contexto de sua presidência no G20, Modi lançou, em 2022, a missão *Lifestyle for Environment* (LiFE), iniciativa concebida como “um movimento de massa mundial sob a direção indiana para encorajar a ação individual e coletiva e para proteger e preservar o meio ambiente”.

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<sup>771</sup>. O ano de 2023 foi simbólico para o reconhecimento da centralidade da Índia nas discussões globais, pois, além de presidir o G20, a Índia também acumulou sua quinta participação consecutiva na Cúpula do G7 e a presidência da OCX.

---

<sup>771</sup> Em fevereiro de 2023, ao final da reunião do G20, em Nova Delhi, o chanceler brasileiro Mauro Vieira apresentou as linhas de política externa do governo Lula, no Diálogo Raisina. Durante o evento, líderes em política, negócios, mídia e sociedade civil encontraram-se para discutir os desafios enfrentados pela comunidade global e explorar oportunidades de cooperação.



As interações indianas com a OCX, entretanto, não são tão intensas devido ao bloqueio das relações com o Paquistão e a China. Em 2023, a Índia decidiu realizar o encontro por meio de videoconferência, em vez de presencial, o que livrou Modi de cumprimentar seus homólogos chinês e paquistanês, o que poderia ter impactos negativos nas eleições indianas de 2024, além de evitar a visita de Putin, a qual desagradaria a Washington. Membro do QUAD e da OCX, a Índia pratica um delicado jogo de equilíbrio, sem desejar encerrar-se no campo ocidental ou no antiocidental, em linha com sua política externa de multialinhamento.

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 para a Proibição das 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). É candidata ao NSG, embora receba oposição da China.

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. A Índia mantém bases protecionistas na sua política comercial e é refratária nas negociações plurilaterais da OMC ou nas reformas das regras do comércio mundial agrícola que reduzam o seu espaço de política. Na OMC, mantém bases protecionistas especialmente em matéria agrícola, e 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.

A Índia é uma liderança em temas de energia renovável, participando da formação da ASI e, em sua presidência do G20, da Aliança Global para Biocombustíveis.

No contexto da Guerra da Ucrânia, o país defende a solução do conflito através da diplomacia e do diálogo, sob a luz do Direito Internacional, da Carta das Nações Unidas, da soberania e da integridade territorial dos Estados. A Índia intervém a favor da situação humanitária, fornecendo medicamentos e equipamentos médicos, bem como solicitando o cessar-fogo imediato e o envio de apoio humanitário às zonas de conflito. Embora a Índia tenha participado da cúpula da paz na Ucrânia, realizada em junho de 2024 na Suíça, diferentemente da maior parte dos outros países participantes, enviou representante de menor escalão e não assinou o comunicado resultante da reunião. No mês seguinte, Narendra Modi realizou visita a Moscou, em um esforço do líder indiano de reafirmação da parceria estratégica com a Rússia, apesar da crescente aproximação com os EUA. Na ocasião, Modi defendeu solução diplomática para a guerra na Ucrânia, e Moscou comprometeu-se com o retorno de indianos recrutados de maneira enganosa pelo exército russo para participação no conflito. No contexto da guerra, a Índia não condenou a agressão e aumentou suas compras de petróleo da Rússia. Em agosto, Modi foi à Ucrânia, cerca de um mês após visitar Putin em Moscou. Foi a primeira visita de um primeiro-ministro indiano à Ucrânia desde que os dois países estabeleceram relações diplomáticas, em 1992. Segundo o governo indiano, a visita objetivou discutir caminhos para a paz.

j) Discurso na AGNU em 2024

O ministro de Relações Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, destacou, afirmando representar 1,4 bilhão de pessoas, desafios globais que afetam o desenvolvimento global e os ODS, como a pandemia de COVID-19, guerra na Ucrânia e o conflito em Gaza. O discurso enfatizou a necessidade de reforma do multilateralismo para lidar com práticas comerciais desleais, avanços tecnológicos, mudanças climáticas e segurança alimentar. A Índia destacou suas iniciativas para os mais vulneráveis, promover o crescimento econômico e encorajar a cooperação no Sul Global num mundo fraturado. Ressaltou a importância de resolver conflitos, combater o terrorismo e assegurar a centralidade da ONU no enfrentamento dos desafios contemporâneos. Defendeu a manutenção das cadeias de suprimentos para alcançar os ODS, uma vez que a escassez de recursos limita o desenvolvimento. Diante desse contexto internacional, a Índia buscou realizar ações para apoiar as pessoas vulneráveis, mulheres, agricultores e jovens, promover o emprego e o empreendedorismo, criar modelos que podem ser replicados em outros países, incentivar o Sul Global a expressar suas preocupações compartilhadas e contribuir para o “bem-estar dos bens comuns globais”. Iniciativas indianas em sua agenda de promoção desenvolvimento (Viksit Bharat) foram destacadas, como o pouso na lua, o lançamento da rede 5G e o envio de vacinas para o mundo. Citou-se, ainda, o Paquistão especificamente quanto a suas ações que afetam a vizinhança, sobretudo o fomento do terrorismo transfronteiriço em regiões disputadas por ambos os países e a necessidade de punir tais atitudes.

k) Discurso na AGNU em 2023

O ministro das Relações Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, iniciou seu discurso referindo-se à Índia como “Bharat”<sup>772</sup> e contextualizou o atual período global, caracterizado por turbulências e desigualdades estruturais que sobrecarregam o Sul Global. Destacou a presidência da Índia no G20, marcada pelo lema “Uma Terra, Uma Família, Um Futuro”, focado na união e em interesses compartilhados. Jaishankar enfatizou a busca por colaboração e superação de divisões, mencionando a cúpula do G20 e o *Voice of the Global South Summit*, onde 125 nações tiveram suas preocupações levadas à agenda global<sup>773</sup>. Ressaltou a importância da diplomacia, da cooperação e da reforma do CSNU. Ele destacou a diversidade de questões tratadas no G20, desde desigualdade de gênero até a regulamentação da IA. Ele salientou a evolução da Índia de uma postura de não alinhamento para ser uma *Vishwa Mitra* (“amiga do mundo”), buscando engajar-se com diversas nações e harmonizar interesses. Além disso, mencionou alianças como BRICS e I2U2 (Israel, Índia, EAU e EUA), assim como a criação do Corredor Econômico Índia-Oriente Médio-Europa (IMEC, na sigla em inglês) e da Aliança Global para Biocombustíveis (GBA, na sigla em inglês). O ministro enfatizou que o interesse nacional indiano está alinhado ao bem-estar global, ressaltando o papel da Índia como uma nação interessada em ajudar a superar crises mundiais, como na Síria, na Turquia, ou ao ajudar o Sri Lanka em sua crise econômica. Jaishankar destacou a responsabilidade da Índia como a nação

---

<sup>772</sup> “Bharat” é nome em sânscrito do país e é um dos nomes oficiais do país. O fortalecimento da utilização da nomenclatura internacionalmente se dá em um contexto em que o primeiro-ministro Narendra Modi defende ser preciso eliminar símbolos da época em que o país era uma colônia britânica, entre eles, o nome “Índia”.

<sup>773</sup> Alguns analistas têm sugerido que a convocação da *Voice of the Global South Summit*, ocorrida no contexto da presidência indiana no G20, possa representar uma iniciativa do país para posicionar-se como líder do Sul Global. Essa ação foi interpretada como tentativa de levar as preocupações e aspirações dessa região para dentro do G20.

mais populosa e a quinta maior economia do mundo, salientando sua contribuição significativa para os ODS e a redução da pobreza. Ele criticou a predominância de poucas nações no cenário global, clamando por um mundo mais multipolar e regras aplicáveis a todos. Adicionalmente, mencionou a chegada da Índia à lua como uma conquista do país em 2023.

Em sede de direito de resposta ao Paquistão, a delegação indiana enfatizou que o seu vizinho frequentemente usa o espaço da AGNU para espalhar informações sem fundamentos e prejudiciais sobre a Índia. Ressaltou que isso é feito para desviar atenção às violações de direitos humanos que ocorrem em seu território, especialmente em prejuízo das mulheres. Afirmou, ainda, que as regiões de Jammu e Caxemira, assim como Ladakh, são parte integral da Índia.

#### l) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exteriores Subrahmanyam Jaishankar iniciou seu 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 energético-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.

#### m) Discurso na AGNU em 2021

Participando presencialmente do encontro, Narendra Modi dividiu seu quarto discurso à 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.

### III. 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 (atualmente território da União) 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), o 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 fronteira – 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.

Durante o período 2020-2022, alguns elementos deram origem à esperança de uma distensão, após o aumento das tensões decorrentes da revogação da autonomia da Caxemira indiana, em 2019. Em maio de 2020, o Paquistão não aproveitou as tensões na fronteira sino-indiana para criar dificuldades a Nova Delhi, na Caxemira. Em fevereiro de 2021, os exércitos indiano e paquistanês renovaram o cessar-fogo na Linha de Controle que divide a Caxemira entre os dois países. Em março do mesmo ano, durante o Diálogo de Segurança de Islamabad, o chefe do Exército e o primeiro-ministro paquistaneses apelaram ao alívio das tensões entre a Índia e o Paquistão. Durante esse período, o discurso oficial afirmava que o Paquistão havia priorizado um pivô “geoeconômico” na sua política externa. No entanto, as diferenças relativas à região da Caxemira impediram uma autêntica distensão. Para a Índia, a Caxemira é uma questão doméstica, dissociada da relação bilateral. Para o Paquistão, uma verdadeira distensão só poderia ocorrer se o governo Modi revertesse a Lei de Reorganização de 2019, o que seria inaceitável para o partido BJP, por razões ideológicas e eleitorais. Dessa forma, o discurso intransigente do governo Modi serve a interesses eleitorais e distrai o público indiano dos conflitos recentes na fronteira sino-indiana. Atualmente, o Paquistão é tido mais como um incômodo que serve para despertar o entusiasmo patriótico dos eleitores do que um perigo de segurança. Desse modo, Modi não possui interesse em buscar uma solução diplomática para as tensões indo-paquistanesas, sobretudo no momento atual de crise política paquistanesa. A rivalidade sino-indiana também aproxima China e Paquistão. Em 2023, a China manifestou seu desejo de auxiliar na modernização da Marinha paquistanesa, o que reforçaria a influência chinesa no oceano Índico e pressionaria a Índia.

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, com apoio do Banco Mundial, 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. Em 2016, o tema foi levado pelo Paquistão à Corte Permanente de Arbitragem, que, em julho de 2023, rechaçou todas as objeções indianas contra a sua competência para arbitrar o caso, a qual derivaria dos termos do próprio tratado.

Em janeiro de 2023, o governo da Índia convidou o do Paquistão para reunião de ministros de Relações Exteriores da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), que ocorreu na Índia, em maio. Em resposta, o chanceler paquistanês disse que “Índia e Paquistão são membros da OCX. A Índia está sediando a conferência este ano e, como presidente, nos enviou um convite. O convite está sendo analisado. Uma decisão sobre a participação na reunião será tomada após deliberação”. O Paquistão aceitou o convite e foi a primeira vez que seu ministro das Relações Exteriores visitou a Índia em quase doze anos. A viagem revestiu-se, entretanto, apenas de comparecimento a uma reunião de foro plurilateral de que o Paquistão faz parte, sem ter havido qualquer agenda de caráter bilateral com a Índia. Dessa forma, a expectativa de uma aproximação bilateral se frustrou em função tanto do desinteresse entre as partes quanto de um ataque, atribuído a grupos paquistaneses, na Caxemira indiana, que resultou na morte de cinco soldados indianos, em novembro de 2023.

O chanceler indiano S. Jaishankar viajou a Islamabad, em outubro de 2024, para participar de encontros da OCX. Jaishankar não se encontrou com nenhuma autoridade paquistanesa, naquela que foi a primeira visita de um chanceler indiano ao Paquistão desde 2015.

A rivalidade entre os dois países é acentuada pelas ambições e percepções geopolíticas de cada parte e pelas disputas identitárias e territoriais em relação à região da Caxemira. A Índia

aspira ser a potência dominante no Sul da Ásia, pois considera que essa é uma condição inescapável para o seu reconhecimento internacional como potência. O Paquistão, por sua vez, considera a ambição indiana uma negação de seu próprio direito à independência.

Para mais detalhes sobre a situação atual do Paquistão, ver seção específica no tópico sobre Grande Oriente Médio neste capítulo.

#### b) Lei de Reorganização

Em 5 de agosto de 2019, o governo indiano 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.

Em agosto de 2023, a Suprema Corte indiana iniciou a oitiva de petições que contrariam a constitucionalidade da Lei de Reorganização. Em dezembro, decidiu que o governo não extrapolou seus poderes ao retirar o *status* especial a Jammu e Caxemira, tendo considerado que esse *status* deveria ter caráter temporário. Ademais, decidiu que deverão ser realizadas eleições naquele território até o fim de setembro de 2024.

Em março de 2024, Modi voltou à Caxemira, em sua primeira viagem à região desde 2019, quando revogou autonomia da região. Segundo o premiê, a revogação trouxe uma era de paz ao território.

#### 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.

A emenda passou a ser implementada em março de 2024. Até então, o governo Modi não havia regulamentado a sua implementação. O Partido do Congresso alertou para o fato de que o anúncio coincidiu com a intensificação da campanha eleitoral no contexto do pleito marcado para abril e maio de 2024.

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

Após enfrentamentos na região desde 2019, ambos os países concordaram, em 2021, 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, igualmente 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 a 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 suspenderem relações em agosto de 2019, seu comércio bilateral somava insignificantes US\$ 2 bilhões. O comércio bilateral entre Índia e Paquistão alcançou US\$ 1,35 bilhão, em 2022, contra US\$ 516,36 milhões, em 2021. Em 2023, o comércio caiu para cerca de US\$ 1,2 bilhão, em razão principalmente de importações indianas de produtos paquistaneses da ordem de apenas US\$ 3 milhões. 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 sobre Grande Oriente Médio posteriormente neste capítulo). 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.

g) A Índia diante da atual crise política paquistanesa

O Paquistão vive hoje uma dupla crise política: não só na capital Islamabad, com as elites competindo pelo poder, e uma oposição populista que utiliza as ruas para se fazer ouvir, mas também nos territórios situados nas periferias do país, com um risco separatista e terrorista que não pode ser subestimado, no Baluchistão, região paquistanesa fronteira com o Irã e o Afeganistão.

Para a Índia, a crise política paquistanesa pode ser um risco, pois o Exército paquistanês é tido como hostil, mas racional, ao contrário de grupos radicais que visam à reconstrução da unidade nacional paquistanesa às custas da Índia. Além disso, um Estado paquistanês muito enfraquecido poderia tornar-se celeiro de grupos terroristas que visam a atacar a Índia. Apoiantes do governo Modi, contudo, afastam a hipótese do enfraquecimento do Paquistão como um problema, sobretudo entre aqueles que nutrem o desejo de retomar a região da Caxemira administrada pelo Paquistão.

No curto prazo, a crise política paquistanesa representa três ganhos para a Índia:

- 1) a divisão política paquistanesa faz o país deixar de representar um perigo securitário real para a Índia ou uma barreira à influência regional indiana. Além disso, a crise política e separatista nas periferias do país poderá redirecionar as preocupações das elites paquistanesas para longe da questão da Caxemira;
- 2) o caos político atual torna o Paquistão menos perigoso em um cenário de guerra convencional; e
- 3) o caos político poderá fortalecer discursos radicais e antiocidentais, o que, inclusive, poderia levar à emergência de grupos terroristas. Esse cenário conduziria a um isolamento internacional do Paquistão que interessa à Índia.

## IV. Relações Índia-China

### a) Características gerais

Mesmo com o adensamento da relação nos campos político e econômico, 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.

As divergências mais sensíveis dizem respeito à fronteira sino-indiana e 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. Em função dos conflitos recentes na região fronteira entre militares chineses e indianos, a Índia tem tentado diminuir sua dependência econômica da China e buscado cada vez mais o apoio americano.

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 e portos em Myanmar, Bangladesh, Paquistão e Djibuti, 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 da 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. Em 2023, Índia e Austrália assinaram acordos de cooperação econômica e de compartilhamento de inteligência. 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, na Indonésia. Na ocasião, foram registrados apenas um aperto de mãos e uma rápida conversa informal. Em agosto de 2023, Modi e Xi encontraram-se à margem da Cúpula do BRICS, na África do Sul, e acordaram instruir seus oficiais a acelerar as negociações relativas às disputas em torno da fronteira bilateral. Xi não foi, no entanto, à Cúpula do G20 na Índia, em setembro. Na presidência da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) em 2023, a Índia não organizou uma cúpula presencial, o que foi interpretado como uma decisão política de não ter de receber as lideranças de China e Paquistão, no ano que antecede ao pleito eleitoral no país. Em 2024, os dois mandatários voltaram a encontrar-se, à margem da Cúpula do BRICS, em Kazan, quando confirmaram o acordo para distensionar a crise na região de Ladakh.

#### b) Histórico dos conflitos fronteiriços entre Índia e China

Historicamente, as relações entre Índia e China sempre foram marcadas por tensões<sup>774</sup>, que 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.

Com aproximadamente 3,5 mil km de extensão, 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

---

<sup>774</sup> No entanto, as relações bilaterais experimentaram uma melhora do final da década de 1980 até meados dos anos 2010.

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.

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).



Fonte: UPSC with Nikhil Academy



Fonte: The Sentinel

No entanto, a partir de 2013, a LAC voltou a ser palco de incidentes que assumiram a forma de confrontos presenciais não violentos entre patrulhas indianas e chinesas. Na última década, a longa disputa de fronteiras se intensificou, com conflitos em Depsang (2013) e em Chumar (2014) e em Doklam (2017), sendo esses cada vez mais longos, tensos e difíceis de resolver. 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 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”. Para a Índia, os confrontos de 2020 representam um trauma e um ponto de não retorno na relação bilateral. Dessa forma, a China tornou-se uma ameaça imediata e de primeira ordem, de modo que a Índia suspendeu a maior parte dos mecanismos de diálogo bilateral, exceto os diplomáticos e militares, que são os responsáveis por negociar o retorno à situação anterior ao Incidente de Galwan, e redistribuiu, em 2021, parte de suas forças de ataque da fronteira com o Paquistão para a fronteira com a China. Além da Índia, a China também aumentou seus contingentes militares na fronteira.

Em janeiro de 2021, soldado chinês foi preso e depois libertado em Ladakh, e houve incidente com feridos em Sikkim (estado indiano na fronteira com o Tibete chinês).

Como retaliação aos choques, a Índia reduziu a emissão de vistos para chineses e mirou o setor de tecnologia chinês, proibindo mais de 200 aplicativos chineses, incluindo o TikTok, alegando interesses de segurança nacional. Além disso, o governo Modi cancelou contratos com empresas chinesas que atuavam no setor ferroviário indiano e redobrou esforços para reduzir a dependência das importações de produtos manufaturados chineses, reforçando o seu programa de subsídios para estimular a produção indiana. 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. Apesar de todas essas medidas, a China permanece como um dos maiores parceiros comerciais da Índia. Para operar, muitas empresas indianas importam da China, especialmente, princípios ativos farmacêuticos, equipamentos elétricos e produtos químicos. O comércio é extremamente desigual, com déficit indiano ultrapassando US\$ 85 bilhões em 2023. 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 à busca pela “autonomia estratégica” – nesse sentido, Modi lançou o programa *Self-Reliant India* (2020).

Em janeiro de 2021, soldado chinês foi preso e depois libertado em Ladakh, e houve incidente com feridos em Sikkim (estado indiano na fronteira com o Tibete chinês). Em fevereiro, os dois lados concordaram, entretanto, 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 continuaram altas. Ambos os lados têm acelerado a construção de infraestrutura permanente militar e civil em toda a extensão da LAC. Nesse aspecto, a Índia acusa a China de adotar, no entorno da LAC, a mesma estratégia de criar fatos consumados que utiliza no mar do Sul da China.

Em 2022, a relação entre China e Índia esteve em um estado de limbo: não houve 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.

No início de 2023, foi divulgado um documento confidencial de agentes da polícia indiana, segundo o qual as forças de segurança indianas tinham perdido acesso a 26 dos 65 pontos de patrulha listados em Ladakh. De acordo com este documento, a prioridade de Nova Delhi seria transformar os bolsões de território mais disputados em zonas-tampão. As forças de segurança indianas impediriam que funcionários administrativos locais e populações civis, especialmente aquelas que praticam o pastoreio, se deslocassem para estas áreas, para que a China não se sentisse provocada. No entanto, a China teria aproveitado para impor seu controle *de facto* sobre essas zonas. Internamente, o governo Modi recusou-se a prestar qualquer esclarecimento sobre o assunto e tem evitado debates no Parlamento, reforçando que a Índia não perdeu territórios. Os partidos da oposição, no entanto, pedem regularmente esclarecimento sobre a situação. Para o governo nacionalista de Modi, que se orgulha de fazer da Índia uma grande potência reconhecida por todos, essa realidade não poderia ser reconhecida ou comunicada, pois seu custo político seria demasiado elevado há poucos meses antes das eleições de 2024.

Em fevereiro de 2023, o governo indiano anunciou que está se preparando para relançar seu porta-aviões INS Vikramaditya, após uma grande reforma. A iniciativa é considerada um passo crítico para o cumprimento da meta de ter dois porta-aviões em operação, em meio ao objetivo maior da Índia de fortalecer seu poder marítimo regional, para conter a crescente assertividade chinesa.

No início de março de 2023, os chanceleres de Índia e China encontraram-se à margem de reunião do G20, quando discutiram as recentes tensões de fronteira. Novo encontro ocorreu à margem de reunião da OCX, na Índia, quando novamente a fronteira foi o tema principal. Em maio, a China, assim como a Arábia Saudita, o Egito (país convidado) e a Turquia, não compareceram a uma reunião do grupo de trabalho de turismo do G20, organizada pela Índia na Caxemira, em razão da posição divergente quanto à soberania indiana na região disputada com o Paquistão. Nesse sentido, as presidências indianas da OCX e do G20 intensificaram os encontros diplomáticos entre os dois países, mas, apesar disso, interlocutores indianos afirmam que as relações bilaterais não voltarão ao normal enquanto a situação *ex ante* não for restabelecida na LAC. Os chineses, por sua vez, diminuem a importância das tensões fronteiriças e buscam relançar as relações em seu conjunto.

Em abril de 2023, nova deterioração da relação ocorreu em razão de a China renomear unilateralmente onze localidades da região de Arunachal Pradesh, o que foi rechaçado pela Índia. Em agosto, a China publicou nova versão de seu mapa nacional oficial, o que gerou “forte protesto” indiano sobre a inclusão em território chinês do estado de Arunachal Pradesh, localizado no noroeste da Índia, mas contestado pela China por considerar parte da região autônoma do Tibete; e do planalto de Aksai Chin, na Caxemira, que tem apenas uma parte administrada pela China.

Em março de 2024, Modi visitou Arunachal Pradesh, para inaugurar um túnel em alta altitude que facilitará o deslocamento, particularmente militar, para a fronteira sino-indiana. A visita acarretou manifestações retóricas tanto da Índia quanto da China em relação à fronteira em disputa. Na esteira desses eventos, o governo dos EUA reconheceu Arunachal Pradesh como parte da Índia, além de expressar “forte oposição” a quaisquer tentativas unilaterais de avançar reivindicações territoriais na região. Por sua vez, a China anunciou ter atribuído nomes chineses trinta pontos geográficos situados na região em disputa, o que foi classificado como um gesto “insensato” pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da Índia.

Em julho, os chanceleres Subrahmanyam Jaishankar e Wang Yi encontraram-se duas vezes, à margem de eventos da OCX e da ASEAN, tendo concordado em retirar militares estacionados ao longo da fronteira. Entretanto, após vinte e uma rodadas de conversas entre os comandos militares desde meados de 2020 – a última em fevereiro de 2024 –, havia, até meados de 2024, poucos sinais de que o impasse terminaria, embora as últimas rodadas tivessem terminado com a adoção de uma declaração conjunta. Mais de 60 mil soldados permaneciam em cada lado da LAC.

Em outubro de 2024, todavia, o secretário de Estado da chancelaria indiana anunciou, na véspera do início da Cúpula do BRICS, que os dois países chegaram a um acordo, que envolveria o estabelecimento de um cronograma para o patrulhamento da fronteira, ao longo da LAC, por tropas dos dois países, sem que se tenha solucionado a disputa territorial entre ambos. O anúncio foi confirmado em encontro entre Xi e Modi à margem da Cúpula do BRICS. Em dezembro, o chanceler chinês Wang Yi e o conselheiro de Segurança Nacional indiano Ajit Doval reuniram-se em Pequim, no primeiro encontro formal desde 2019 entre os dois ocupantes desses cargos, para discutir a questão fronteiriça.

#### 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 “fatiamiento 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.

Após o trauma do Incidente de Galwan, em junho de 2020, o governo Modi tem buscado ativamente o apoio dos EUA e de seus aliados. Os EUA, por sua vez, têm auxiliado a Índia com o compartilhamento de inteligência militar e com o fornecimento de *drones* de combate para o monitoramento da fronteira sino-indiana e do oceano Índico. Nova Delhi também realizou exercícios militares conjuntos com tropas americanas em região próxima à LAC, o que a China qualificou como uma provocação. Do ponto de vista americano, interessaria a abertura de uma segunda frente, na LAC, pois, em caso de um conflito em Taiwan, as forças chinesas seriam forçadas a lutar em duas frentes muito distantes ou, no mínimo, exerceria pressão sobre as rotas marítimas chinesas no oceano Índico. A Índia, no entanto, tem permanecido relutante em participar da contenção à China, proposta pelos EUA. Apesar disso, a Índia concordou em aprofundar a cooperação no âmbito do QUAD, para lançar iniciativas que sejam respostas aos impulsos da China no Indo-Pacífico.

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-Indiana perto do Corredor Siliguri.

#### g) Rivalidade no Índico

Às tensões fronteiriças crescentes somam-se uma rivalidade em relação à ambição regional. A Índia opõe-se à BRI, devido ao fato de o Corredor Econômico China-Paquistão atravessar a porção da Caxemira sob a administração paquistanesa, um território reivindicado pela Índia. Em geral, a BRI é destinada a ampliar a influência chinesa em sua vizinhança, o que entra em choque com os interesses indianos.



Fonte: Testbook

Em relação à infraestrutura marítima da BRI, 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<sup>775</sup>, 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.

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),

---

<sup>775</sup> O presidente das Maldivas, eleito em setembro de 2023, Mohammed Muizzu, solicitou, em novembro, que a Índia retirasse seu contingente de 75 militares do país, cumprindo promessa de campanha. Ele já deu sinais de que deseja estreitar as relações entre o seu país e a China. Em janeiro de 2024, em visita do presidente das Maldivas a Pequim, a relação bilateral foi elevada ao *status* de parceria cooperativa estratégica abrangente. Em paralelo, as tensões entre a Índia e as Maldivas intensificaram-se, após autoridades do arquipélago terem proferido insultos contra o primeiro-ministro Modi e celebridades indianas e os terem acusado de estar realizando um boicote turístico, em razão de campanha doméstica indiana para trocar as Maldivas, tradicional destino turístico da população nacional, por viagens dentro do território indiano. Em outubro de 2024, Muizzu realizou uma visita de cinco dias à Índia, com o objetivo de arrefecer as tensões.

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 no tópico sobre Ásia-Pacífico posteriormente neste capítulo.

Em março de 2024, a Marinha indiana comissionou uma nova base, denominada INS Jatayu, na ilha de Minicoy, que fica a menos de 130 km das Maldivas. A ação sugere a intenção da Índia de enviar uma mensagem à China, que se tem aproximado das Maldivas desde que Mohamed Muizzu foi eleito presidente, em novembro de 2023. Em reação, Muizzu ordenou a retirada de todo pessoal militar indiano das Maldivas até maio, o que já foi cumprido pela Índia, e celebrou um acordo de cooperação militar com a China. Apesar de o presidente maldivo almejar um equilíbrio nas relações com os dois países, a Índia teme um aprofundamento da influência chinesa em faixas marítimas estratégicas. A INS Jatayu será a segunda base indiana no arquipélago das Laquedivas. A Índia também está construindo hotéis nas ilhas, com o intuito de competir com o turismo chinês na região e agradar as Maldivas, cuja economia depende muito do setor. A construção da base também se insere na estratégia geopolítica indiana de projetar seu poder naval desde o Oriente Médio até o Indo-Pacífico.

## 9.9. Japão

### I. Situação nacional

#### a) Política interna

O Japão é tipicamente considerado uma democracia forte, com instituições políticas estáveis, eleições regulares e imprensa livre. A organização política do país é a mesma desde a Constituição de 1947, adotada no fim do ano anterior e criada na esteira da derrota na Segunda Guerra Mundial. As normas constitucionais baseiam-se, em larga medida, em noções de soberania popular, respeito aos direitos fundamentais e defesa da paz. A Carta Magna consagra ainda um Estado unitário e o princípio da divisão dos poderes. Não obstante, uma crítica comumente levantada contra o sistema político é a preponderância do Partido Liberal Democrata (PLD), que domina o governo desde 1955 quase que ininterruptamente<sup>776</sup>. Ademais, a participação popular nas eleições vem decaindo (de 75% na década de 1950 para 54% em 2024), o que pode ser um sinal de esgotamento do sistema.

O sistema japonês apresenta características próprias, apesar de inspiração em modelos ocidentais de organização política. O país não só conta com uma constituição escrita e uma Suprema Corte para zelar por ela, como também se organiza em torno de um governo de gabinete e de uma monarquia. O imperador, segundo a Constituição, é o “símbolo do Estado e da unidade das pessoas”. Dessa forma, a figura do imperador tem o poder de designar o primeiro-ministro e o juiz-presidente da Suprema Corte, mas não pode contrariar as indicações, respectivamente, da Dieta e do Gabinete, embora realize atos políticos de caráter preponderantemente formais ou procedimentais.

A chamada “Dieta” ou “Dieta Nacional” é o órgão principal do Estado. É o único órgão com poderes legislativos e possui preponderância em relação ao Poder Executivo. Efetivamente, é na Dieta em que se escolhe o primeiro-ministro, o qual, por sua vez, aponta a maioria dos membros do gabinete dentre os membros da Dieta. A Dieta está dividida em duas câmaras, a Câmara dos Conselheiros e a Câmara dos Representantes, sendo ambas compostas por uma mistura de voto por sistema distrital (majoritário) e proporcional. De forma geral, a Câmara dos Representantes possui um papel político mais destacado. Por exemplo, esta Casa possui poder de voto de desconfiança sobre o primeiro-ministro, apesar de este ter o poder de dissolvê-la. Além disso, em caso de dissenso entre a Câmara dos Representantes e a Câmara dos Conselheiros, as decisões da primeira tendem a prevalecer. Por exemplo, caso a Câmara dos Representantes aprove um orçamento para um determinado ano fiscal, com pelo menos dois terços dos votos, e a Câmara dos Conselheiros não vote favoravelmente a ele, o orçamento, ao final, será aprovado pela Dieta.

O PLD é comumente considerado uma agremiação política de centro-direita, nacionalista e liberal. Algumas das agremiações partidárias de oposição de destaque são o Partido Democrático Constitucional (PDC), de orientação de centro-esquerda e liberal, o Partido Comunista Japonês (PCJ), e o Partido de Inovação do Japão (Ishin), conservador, que ficou em terceiro lugar nas eleições gerais de 2024. O Novo Komeito (NK) é um partido de centro-direita, pacifista e conservador, que forma a coligação governista com o PLD. É relevante para o espectro político japonês a compreensão de que a tradicional divisão direita-esquerda, típica dos sistemas políticos ocidentais, tem menor aplicabilidade no país. Classe, religião e direitos econômicos ou individuais

---

<sup>776</sup> Deste então, o PLD esteve fora do governo entre 1993 e 1994 e entre 2009 e 2012.

são elementos que tendem a explicar menos a divisão partidária no sistema político japonês, a qual muitas vezes se motiva por questões menos evidentes, relacionadas à identidade nacional, o papel da Constituição e competência na gestão econômica.

As eleições de 2021 para a Câmara dos Representantes foram importantes para consolidar a maioria do PLD, contudo é importante destacar que o partido vem perdendo apoio popular – no pleito, o PLD deixou de ocupar 17 vagas, logrando 259 dos 456 assentos. Em 2022, houve eleição para a Câmara dos Conselheiros, na qual o PLD também manteve a maioria. O resultado desta eleição pode ter sido fortemente influenciado pelo assassinato do ex-primeiro-ministro Shinzo Abe, pouco tempo antes de sua realização.

No poder entre 2021 e 2024, o primeiro-ministro Fumio Kishida governou com maioria na Dieta Nacional. Além de preocupações com a elevação de tensões internacionais, sobretudo no entorno do país, como a questão de Taiwan e as relações com as duas Coreias, há forte discurso relativo a questões de desenvolvimento nacional. O governo adotou o *slogan* de “novo capitalismo” para as suas medidas de redistribuição de riqueza. O “novo capitalismo” também inclui preocupações com questões de economia verde e digital. A atual administração prioriza ainda o fortalecimento e manutenção de cadeias de suprimentos para bens estratégicos, como semicondutores e produtos farmacêuticos, além de facilitar investimentos e pesquisas no setor tecnológico de forma geral. Em dezembro de 2023, em meio ao maior escândalo de corrupção das últimas décadas no país, houve a renúncia de quatro ministros, o que prejudicou ainda mais a baixa popularidade de Kishida.

Em agosto de 2024, Kishida anunciou estar deixando a chefia do seu partido em setembro, o que, na prática, significa que deveria ser substituído na função de primeiro-ministro, quando o PLD escolhesse um novo líder. Ainda que o anúncio tenha sido surpreendente, Kishida vinha enfrentando baixos índices de popularidade e justificou a decisão dizendo que o PLD “precisa demonstrar ao povo que está mudando”. A imagem do premiê foi abalada pela inflação, baixo crescimento da economia e por uma série de escândalos envolvendo seu partido, envolvendo corrupção na arrecadação de recursos e laços controversos com a Igreja da Unificação.

No fim de setembro, Shigeru Ishiba, ex-ministro da Defesa e Agricultura do Japão, venceu a eleição interna para assumir a liderança do PLD, em sua quinta tentativa de conquistar o cargo. No início de outubro, foi confirmado pelo Parlamento como novo primeiro-ministro. Durante a campanha, o premiê falou em construir “um novo Japão”, revitalizar as regiões rurais e combater o declínio populacional do país por meio de medidas voltadas para as famílias, como promover o trabalho flexível.

Ishiba convocou eleições gerais antecipadas para o fim de outubro. O PLD perdeu sua maioria na câmara baixa, mesmo quando computados os assentos de seu parceiro, o Novo Komeito. Mesmo diante da derrota, Ishiba afirmou que não renunciaria. Ishiba conseguiu manter o seu mandato, após sua coalizão ter obtido 221 votos em votação no Parlamento japonês em novembro. O governo, entretanto, será de minoria, o que torna seu mandato bastante frágil. O índice de popularidade do governo Ishiba está pouco acima de 30%, mas as pesquisas mostram que a maioria da opinião pública considera que ele deve permanecer no cargo.

#### b) Questões socioeconômicas

No cenário político internacional, o Japão disfruta de um enorme peso geopolítico, devido ao seu desenvolvimento econômico. A título de ilustração, o produto interno bruto (PIB) do país, em 2022, foi de US\$ 4,23 trilhões – o equivalente a 1,89% da economia mundial e o 4º maior PIB

nominal do planeta<sup>777</sup>. Ademais, em termos de qualidade de vida, destaca-se a pontuação de 0,925 no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), equivalente à 19ª posição no *ranking* elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ademais, o Japão é um dos 14 países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em que ao menos metade da população entre 25 e 34 anos possuem educação superior completa.

No entanto, seu território e sua população não se encontram na mesma magnitude de outros grandes atores internacionais, como EUA, China e Índia. A área total do país é de 378 mil km<sup>2</sup> – apenas o 63º maior país em extensão territorial do mundo. Já quanto à sua população, registraram-se, ao final de 2022, aproximadamente, 125,4 milhões de habitantes no país. Embora esse número equivalha ao 12º país mais populoso do mundo, o índice vem apresentando forte declínio nos últimos anos. Com efeito, o país vem observando sua população reduzir já há 14 anos, tendo atingido o pico populacional em 2009. Nesse quadro de crescimento vegetativo negativo, a população japonesa reduziu em mais de 800 mil pessoas entre 2022 e 2023. Nesse âmbito, a taxa de fertilidade do país chama atenção, visto que é de 1,3 desde meados da década de 1980, um índice bem abaixo dos 2,1 requeridos para manter a população estável na ausência de imigração. Em 2023, no oitavo ano de recordes sucessivos de queda da natalidade, houve contração de mais de 5% do número de nascimentos em relação a 2022.

Outro aspecto relevante em termos demográficos que caracteriza o país é a alta expectativa de vida. O envelhecimento da população tende a aumentar os encargos governamentais com assistência social e aposentadoria, pressionados pela redução da população ativa na economia. Em janeiro de 2023, o primeiro-ministro Fumio Kishida declarou que o país está “no limite de não conseguir manter funções sociais”. Para reverter essa situação o país vem implementando políticas de incentivo à natalidade e à imigração. Neste último aspecto, o Japão logrou ampliar, em 2023, o número de imigrantes trabalhando no país em cerca de 10% em relação a 2022.

Depois do choque causado pelo fechamento da economia e o isolamento social durante a pandemia de COVID-19, a situação econômica do país vem melhorando. No segundo trimestre de 2023, o país cresceu 1,5%, índice bastante superior à previsão de 0,8%. Esse quadro é coerente com a frequente caracterização do Japão como uma economia estável, em grande parte devido à confiabilidade do governo. Essa reputação perante o mercado é importante para o país poder manter taxas de juros reais negativas, isto é, com rendimentos que não superam a inflação. Em 2022, a inflação do Japão atingiu os 3% e, em setembro de 2023, chegou a 3,3%. Esses índices contrastam amplamente com a inflação do país há poucos anos: entre 2019 e 2021, a inflação permaneceu menor que 1%, durante quase todo o período, havendo, inclusive, vários meses de deflação. Com a elevação no índice de preços, sustentada já há alguns meses acima da meta estabelecida de 2%, analistas esperam uma política monetária menos frouxa do Banco Central do Japão. No entanto, esta instituição começou a dar sinais de planejar uma mudança na sua estratégia monetária apenas a partir do segundo semestre de 2023.

A economia japonesa contraiu 2,1% em bases anualizadas, no terceiro trimestre de 2023. Em novembro, o premiê Kishida anunciou um plano de estímulo ao consumo de US\$ 113 bilhões. Em fevereiro de 2024, o governo japonês divulgou que, entre outubro e dezembro de 2023, o PIB do país caiu 0,4%, somando-se à queda de 3,3% no trimestre anterior. O Japão entrou, portanto, em recessão técnica, caracterizada por dois trimestres consecutivos de retração econômica. Como consequência, o PIB nominal do Japão terminou o ano de 2023 em US\$ 4,21 trilhões, o que levou o país a perder a posição de terceira maior economia do mundo para a Alemanha, que, no mesmo ano, teve um PIB de US\$ 4,46 trilhões.

---

<sup>777</sup> O Japão perdeu a 3ª posição para a Alemanha em 2023.

No primeiro dia de 2024, um forte terremoto atingiu a costa oeste do Japão, provocando dezenas de mortos.

Em março de 2024, o Banco Central do Japão abandonou sua política de taxas de juros negativas, ao decidir pelo aumento das taxas de -0,1% para entre zero e 0,1%. O banco afirmou que já espera alcançar, em 2024, a meta de inflação estável de 2% ao ano. O Japão foi o último país a abandonar a política de juros negativos e encerrou um período em que autoridades monetárias de muitos países adotaram essa estratégia, entre outros instrumentos monetários não convencionais, para estimular as economias nacionais.

No final de julho, o Japão aumentou sua taxa de juros pela segunda vez no ano, diante da inflação alta para padrões japoneses e da economia em declínio. Foi apenas a segunda vez em 17 anos que o Japão aumentou sua taxa de juros duas vezes num mesmo ano. No início de agosto, o mercado financeiro japonês viveu seu pior dia em 37 anos, com uma queda de 12% em meio a temores de uma recessão nos Estados Unidos.

## II. Política externa

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

Shinzo Abe<sup>778</sup>, 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 monetária<sup>779</sup>, forte impulso fiscal e reforma estrutural<sup>780</sup>, 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 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

---

<sup>778</sup> 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.

<sup>779</sup> Englobou medidas como taxas de juros negativas e a compra de títulos em larga escala.

<sup>780</sup> 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.



grupo de Ottawa, atua conjuntamente com UE e EUA para lidar com a China nesse foro e juntou-se ao *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) em 2023. 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 fosse atacado. 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 a 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-americana<sup>781</sup>. 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).

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 TPN, afirmando que não reflete a realidade atual.

---

<sup>781</sup> 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.

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 Yasukuni<sup>782</sup>, em 2013, representou um obstáculo ao diálogo. Ainda assim, o primeiro encontro entre Abe e Xi Jinping ocorreu 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.

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 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 desconfiâncias 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 da 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

---

<sup>782</sup> 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.

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 e da promoção de investimentos.

#### 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. Em abril de 2021, os ministros do Comércio de Índia, Japão e Austrália lançaram a *Supply Chain Resilience Initiative* (SCRI), que tem como objetivo reduzir suas vulnerabilidades em relação à China e promover maior diversificação de suas cadeias de suprimento. 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 japoneses.

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 setembro de 2024)

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. Em novembro de 2023, Kishida anunciou um pacote de estímulo bilionário para tentar fomentar o crescimento econômico, em contexto de inflação crescente. O pacote inclui o corte de impostos e a introdução de subsídios para combustíveis. A taxa de aprovação de Kishida está no nível mais baixo desde sua chegada ao poder.

Com relação aos desafios demográficos, Kishida afirmou, em janeiro de 2023, durante seu discurso de abertura do ano legislativo do Parlamento, que “é agora ou nunca quando se trata de políticas relativas a nascimentos”. O primeiro-ministro disse que apresentaria planos para dobrar

o orçamento para políticas de natalidade, argumentando que se trata de uma questão que “simplesmente não pode mais esperar”. 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 estratégica 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, grande oportunidade de projeção japonesa foi 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”<sup>783</sup>, 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, por meio da aprovação de três documentos: a Estratégia de Segurança Nacional, a Estratégia de Defesa Nacional e o Plano de Desenvolvimento das Forças de Defesa. De modo geral, os três documentos indicam que o governo Kishida passou a considerar a possibilidade real de que o território japonês possa ser alvo de um ataque militar. Trata-se de uma mudança substancial, mas não é a primeira vez que o Japão busca adaptar sua política de segurança nacional em resposta a mudanças no ambiente internacional. A última grande alteração ocorreu em 2015, quando a legislação passou a autorizar o exercício do direito de legítima defesa coletiva em antecipação a um ataque iminente à soberania japonesa. Dessa forma, a recente revisão dos três documentos estratégicos pode ser vista como uma extensão da política de defesa anterior.

A ênfase nos objetivos dos documentos está no fortalecimento das próprias capacidades de defesa do Japão, incluindo as de contra-ataque, que é algo novo. A Estratégia de Defesa Nacional prevê que “em meio ao ambiente de segurança mais severo e complexo desde o final da Segunda Guerra Mundial, o Japão precisa enfrentar a realidade sombria e reforçar fundamentalmente suas capacidades de defesa, com foco nas capacidades do oponente e novas formas de guerra, para proteger as vidas e o modo de vida pacífico dos cidadãos japoneses”. Até então as discussões sobre a estratégia de defesa japonesa estiveram centradas no alcance da cooperação com os EUA, ou seja, até que ponto o Japão poderia exercer seu direito de autodefesa coletiva além de seu território. Dessa vez, o debate sobre os limites constitucionais da autodefesa coletiva não ocupou lugar de

---

<sup>783</sup> Em 2022, os dois países assinaram acordo de acesso recíproco de forças militares, que entrou em vigor no ano seguinte e visa a facilitar a cooperação em defesa, em questões como treinamento e operações conjuntas.

destaque no processo de formulação dos três novos documentos estratégicos. Em realidade, houve ênfase nas discussões sobre as diferentes capacidades para melhor defender a nação.

A Estratégia de Segurança Nacional reconhece que “a agressão da Rússia contra a Ucrânia violou facilmente o próprio fundamento das regras que moldam a ordem internacional” e que atos semelhantes de agressão não podem ser descartados no leste da Ásia, dada a ameaça representada por coerção chinesa. Nesse sentido, com base no reconhecimento de que “ataques de mísseis contra o Japão se tornaram uma ameaça palpável”, os documentos ressaltam que o desenvolvimento de capacidades de contra-ataque é essencial para a dissuasão de ataques ao território japonês. A China é considerada, na nova estratégia, “o maior desafio estratégico” do Japão. O documento também considera os “desafios domésticos do Japão, como uma população em declínio e envelhecimento, com baixa taxa de fertilidade e uma condição fiscal severa”. Para sobreviver, conclui-se que “o Japão deve garantir um ambiente internacional propício para facilitar as atividades econômicas e sociais transfronteiriças, como o comércio de mercadorias, energia e alimentos essenciais para as indústrias e o movimento de pessoas”.

Nos três documentos estratégicos, o fortalecimento da aliança Japão-EUA continua sendo reconhecido como um elemento essencial para alcançar a defesa territorial e a paz e estabilidade regionais. Não se busca a independência, mas o aprofundamento da cooperação com os EUA. Isso fica evidente nas referências à aquisição de capacidade de contra-ataque: “Embora a divisão básica de funções entre o Japão e os EUA permaneça inalterada, como o Japão agora possuirá capacidades de contra-ataque, as duas nações cooperarão em contra-ataques, assim como fazem na defesa contra mísseis balísticos.”

Por meio dos documentos, o governo Kishida também anunciou que pretende dobrar o orçamento de defesa em cinco anos, passando de 1% para 2% do PIB. Pesquisas de opinião indicam que o governo tem o apoio da maioria da população na decisão de aumentar os gastos em defesa. Apesar disso, há maior oposição, caso esse aumento seja financiado por elevação de impostos. Em agosto de 2023, para cumprir o objetivo de 2%, o Ministério da Defesa japonês solicitou o 12º aumento anual consecutivo de seu orçamento. Em novembro, o Ministério da Defesa anunciou a compra de doze fragatas pelos próximos cinco anos, para a defesa das ilhas Senkaku.

O governo Kishida 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 com a corrida acelerada nas proximidades do Japão. Nos 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.

No fim de maio de 2023, o Parlamento japonês aprovou legislação para permitir que os reatores nucleares no Japão sejam operados além do limite atual de 60 anos, como parte dos esforços para reduzir as emissões de carbono. Após o desastre de Fukushima, em 2011, o Japão introduziu padrões de segurança mais rígidos sob uma lei de regulamentação de reatores que limita a operação de reatores nucleares. A medida foi criticada por setores da oposição, contudo, desde agosto de 2022, há um abrandamento da opinião pública japonesa à retomada da energia nuclear, depois de uma série de apagões que afetaram o fornecimento de energia em Tóquio. Ademais, há descontentamento com a elevação no preço da energia elétrica. Desde aquele momento, o governo Kishida ressaltava a necessidade de um plano para “maximizar o uso dos reatores nucleares existentes”.

Ainda relacionado ao desastre de Fukushima, em julho de 2023, o governo japonês divulgou planos para liberar águas da planta nuclear no oceano Pacífico, o que provocou reações negativas de vizinhos como China e Coreia do Sul. O diretor-geral da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Rafael Grossi, em visita ao Japão, anunciou relatório emitido pela agência que atesta a segurança do plano. O início da liberação das águas ocorreu no mês seguinte, tendo a China, acompanhada pela Rússia, como resposta, banido importações de peixes, frutos do mar, algas marinhas e sal marinho do Japão.

#### e) Política externa japonesa sob Shigeru Ishiba (setembro de 2024 até o presente)

Ainda durante a sua campanha, o premiê Shigeru Ishiba defendeu relações mais equilibradas com os Estados Unidos e a criação de um arranjo de segurança coletiva para a Ásia, inspirado na OTAN. Para o posto de chanceler, nomeou Takeshi Iwaya, que foi ministro da Defesa durante parte do governo Abe.

No início de novembro, o Japão e a União Europeia acordaram uma parceria de segurança e defesa, incluindo exercícios militares conjuntos, tratamento de questões cibernéticas e aeroespaciais e intercâmbios entre as indústrias de defesa.

#### f) Relações com a África

Ver subseção específica sobre o Japão na seção sobre potências não tradicionais na África mais adiante neste capítulo.

#### g) Relações com a 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 (mais de US\$ 45 bilhões em 2022). 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).

Em outubro de 2023, os chanceleres de Japão, China e Coreia do Sul anunciaram que seriam retomadas as reuniões trilaterais de alto nível. Até 2019, foram realizadas oito reuniões nesse formato, que congrega os primeiros-ministros de Japão e China e o presidente da Coreia do Sul. Pouco antes, Pequim manifestou irritação com o estreitamento de laços entre Japão, Coreia do Sul e os EUA e com a declaração, na cúpula desses três países em agosto, sobre o “comportamento agressivo” chinês no mar do Sul da China.

Em novembro de 2023, os chanceleres de Coreia do Sul, Japão e China realizaram conversas presenciais trilaterais em Busan, as primeiras desde 2019. Eles decidiram que seus líderes se encontrariam “o mais breve possível” e discutiram temas como intercâmbios interpessoais, comércio, tecnologia, saúde pública, desenvolvimento sustentável e segurança. Os três países realizavam cúpulas desde 2008, que haviam sido suspensas com a pandemia. Em maio de 2024, ocorreu a nona reunião de cúpula trilateral, com a presença do presidente da Coreia do Sul, Yoon Suk-yeol, do primeiro-ministro do Japão, Fumio Kishida, e do primeiro-ministro da China, Li Qiang. Os líderes evitaram, de maneira geral, tópicos delicados<sup>784</sup>, como os temas de Taiwan e da Coreia do Norte, e buscaram centrar-se na discussão da cooperação econômica, incluindo questões como cadeias de suprimento e comércio. Yoon afirmou que os anos de 2025 e 2026 seriam anos de intercâmbio cultural entre as três nações, e os líderes concordaram em avançar

---

<sup>784</sup> Apesar disso, temas de natureza conflituosa não foram plenamente contornados. Enquanto Li Qiang manifestou descontentamento com a crescente cooperação em segurança entre o Japão e a Coreia do Sul com os EUA, Kishida demonstrou contrariedade em relação à ação chinesa no mar do Sul da China.



as negociações para um acordo de livre comércio. Foram, ainda, manifestadas expectativas para ao retorno da frequência anual de reuniões desse tipo, e a China e a Coreia do Sul anunciaram o início de reuniões ministeriais “2+2” em junho.

À margem da Cúpula da APEC, também em novembro de 2023, em São Francisco, no primeiro encontro bilateral em um ano, Xi pediu a Kishida que os dois países foquem sua relação “em interesses comuns e lidem adequadamente com suas diferenças” no âmbito de seu “relacionamento estratégico”.

Em agosto de 2024, o Japão condenou a violação de seu espaço aéreo por avião militar chinês. Como consequência, Tóquio convocou o embaixador chinês para formalizar seu protesto.

#### h) Relações com as Coreias

O relacionamento com 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 anos<sup>785</sup>. O Japão declarou, em outubro de 2022, que o lançamento do míssil mais recente até então era completamente inadmissível e ameaçava a paz e a segurança da região. Em maio de 2023, a Coreia do Norte comunicou o Japão do lançamento de seu primeiro satélite espião, o que foi respondido por Tóquio com alerta de que abateria qualquer objeto que entrasse ou sobrevoasse o seu território. Os lançamentos de maio e de agosto falharam. Em novembro, Coreia do Sul e Japão concordaram em ampliar o compartilhamento de dados sobre os mísseis da Coreia do Norte. No mesmo mês, a Coreia do Norte anunciou ter conseguido finalmente lançar o Maligyong-1, seu primeiro satélite de reconhecimento (“satélite espião”), que já teria conseguido fotografar bases militares dos EUA na Coreia do Sul e em outras regiões do Pacífico. Como reação, a Coreia do Sul suspendeu parcialmente o Acordo Militar Abrangente, assinado em 2018<sup>786</sup>.

Seul deixará de respeitar as disciplinas sobre zona de exclusão aérea e de proibição de atividades de vigilância aérea. O lançamento do satélite também foi condenado por EUA e Japão.

No que diz respeito à Coreia do Sul, as relações contemporâneas deterioram-se a partir da assunção do presidente Moon Jae-in, em 2017. Entre as questões que provocam afastamento, estão as disputas pelos Rochedos de Liancourt<sup>787</sup>, o dissenso em relação ao nome do mar do Japão/mar

---

<sup>785</sup> O primeiro disparo de mísseis de longo alcance desde a moratória foi em setembro de 2021, em sua costa.

<sup>786</sup> Em junho de 2024, a Coreia do Sul anunciou a total suspensão do acordo militar de 2018, após o envio de centenas de balões de lixo pela Coreia do Norte ao território sul-coreano.

<sup>787</sup> As ilhotas são conhecidas como Dokdo, para a Coreia do Sul, e Takeshima, para o Japão. Em janeiro de 2024, quando do terremoto que afetou o Japão, um alerta de *tsunami* enviado pelo governo japonês, com referência ao nome Takeshima, recebeu protestos da Coreia do Sul.

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, 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) as poucas mulheres de conforto sul-coreanas ainda vivas. Posteriormente, no entanto, dirigentes coreanos passaram a questionar o acordo, afirmando que não atendia as necessidades das vítimas. Em 2018, a Suprema Corte da Coreia do Sul proferiu decisão sobre trabalho forçado na Segunda Guerra Mundial contrária ao Japão. Em janeiro de 2021, a justiça sul-coreana condenou o Japão a pagar reparações pelas mulheres de conforto. O Japão, que fez pedido oficial de desculpas em 2015 e pagou ¥ 1 bilhão como reparações, rechaçou a nova decisão.

Em março de 2023, o governo sul-coreano de Yoon Suk-yeol, político conservador que foi eleito em 2022, anunciou um plano para compensar as vítimas sul-coreanas de trabalho forçado durante a guerra contra o Japão, com o objetivo de “encerrar um ‘círculo vicioso’ nas relações entre as potências asiáticas e fortalecer laços para enfrentar a ameaça nuclear vinda do Norte”, conforme afirmou o chanceler sul-coreano Park Jin. O chanceler japonês, Yoshimasa Hayashi, saudou o novo plano, dizendo que ele ajudaria a restaurar os laços “saudáveis”, após anos de tensões. Apesar da boa recepção do anúncio pelo governo do Japão, as vítimas sul-coreanas criticaram a proposta, argumentando que fica muito aquém de sua exigência de um pedido de desculpas completo de Tóquio e de compensação direta das empresas japonesas envolvidas. O plano de Seul é tirar dinheiro de grandes empresas sul-coreanas que se beneficiaram de um acordo de reparações de 1965 com Tóquio e usá-lo para compensar as vítimas. Tóquio insiste que o tratado de 1965, que restabeleceu as relações bilaterais e que previa um pacote de reparações de cerca de US\$ 800 milhões em doações e empréstimos, resolveu todas as reivindicações entre os dois países. Ainda em março, em sua primeira visita ao Japão como presidente da Coreia do Sul, Yoon Suk-yeol manifestou expectativa de acelerar a cooperação em questões de interesse regional, como cadeias de suprimentos e agressões da Coreia do Norte.

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 abril de 2023, Coreia do Sul e Japão realizaram o primeiro diálogo de alto nível em segurança e defesa dos últimos cinco anos, que teve foco específico na crescente ameaça norte-coreana. Em maio de 2023, houve a primeira visita de um premiê japonês a Seul em uma década. Em cúpula de chefes de Governo, os dois lados deram continuidade aos temas tratados na cúpula de março, em especial cooperação diante das ameaças da Coreia do Norte e em matéria de semicondutores. Em agosto de 2023, o presidente Biden recebeu o primeiro-ministro Kishida e o presidente Yoon, em Camp David, para reunião focada em ameaças de segurança na região da Ásia-Pacífico, que foi concluída com a adoção do “Espírito de Camp David”, em que os mandatários anunciaram a realização de reuniões anuais de alto nível e de exercícios militares conjuntos e o estreitamento da cooperação trilateral em temas como defesa contra mísseis e cibersegurança. Em outubro, os três países realizaram seus primeiros exercícios militares aéreos conjuntos, com bombardeiros e caças, próximo da península Coreana. Em junho de 2024, as guardas costeiras dos três países iniciaram exercício conjunto trilateral, em resposta à política chinesa no mar do Sul da China.

Apesar dos relevantes fluxos comerciais, Japão e Coreia do Sul ainda não foram capazes de concluir acordo de livre comércio bilateral (houve imposição de restrições comerciais por parte do Japão a produtos coreanos em 2018, e ambos se retiraram mutuamente de suas listas de parceiros preferenciais em 2019) e proliferam disputas entre ambos na OMC (três casos da Coreia contra o Japão, o mais recente em 2019, e cinco casos do Japão contra a Coreia desde 2015, o mais recente em 2020). Em março de 2023, o Japão anunciou que retirará restrição de exportação de condutores e semicondutores para a Coreia do Sul, a qual havia sido imposta em 2021. Em maio, após sete anos, foram retomadas as negociações comerciais entre os dois países. Em 2023, ambos voltaram a conceder *status* de parceiro preferencial um ao outro.

Em fevereiro de 2024, Kim Yo Jong, irmã de Kim Jong-un, disse que a Coreia do Norte estaria aberta a diálogos com o Japão. No mês seguinte, o premiê Kishida afirmou estar pronto para se encontrar com o líder norte-coreano, em uma tentativa de repatriar nacionais japoneses que foram sequestrados pela Coreia do Norte entre 1977 e 1983, a despeito das pontuais libertações em 2002 e 2004. O Japão acredita ainda haver doze sequestrados, mas a Coreia do Norte alega que oito já estão mortos e quatro nunca foram sequestrados.

Em setembro de 2024, foi realizada, em Seul, uma cúpula entre o presidente Yoon Suk Yeol e o premiê Fumio Kishida. Na ocasião, Kishida afirmou que a importância da relação bilateral não será afetada, independentemente de quem o venha a suceder no cargo. Ambos os países reforçaram medidas de confiança, em particular com relação à Coreia do Norte, e assinaram um acordo para facilitar a retirada de seus cidadãos no caso de uma emergência num terceiro país.

#### i) Relações com a 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. Na última década, 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 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: primeiramente, identificar áreas de cooperação nas ilhas e, somente depois, resolver a questão referente à soberania. A despeito 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. Abe e Putin também buscaram dar direcionamento de alto nível à questão, além de buscar entendimentos na área energética.

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. Em junho de 2023, a Rússia anunciou a renomeação do “Dia do Fim da Segunda Guerra Mundial” para “Dia da Vitória contra o Japão Militarista”, o que provocou protestos do governo japonês, que afirma que a decisão provocará o fortalecimento de sentimentos antijaponeses na Rússia e de antirrussos no Japão. Em dezembro, o Japão anunciou o envio aos EUA de mísseis Patriot, que poderão vir a ser repassados à Ucrânia. A Rússia afirmou que, caso os mísseis cheguem à Ucrânia, o movimento japonês terá consequências, reduzirá a segurança global e será interpretado como um ato hostil.

j) Relações com a Índia

Ver seção “Relações com o Japão” na seção sobre Índia anteriormente neste capítulo.

k) Relações com os 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 à solução definitiva. Em dezembro de 2021, o Japão aceitou incrementar sua parcela no custeio. 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. Em 2022, Biden foi ao Japão, para participar da cúpula do QUAD e encontrou-se com o primeiro-ministro Kishida e com o imperador Naruhito. Em 2023, retornou ao Japão, para participar da cúpula do G7. Para o encontro entre o presidente Biden, o primeiro-ministro Kishida e o presidente sul-coreano Yoon, em Camp David, em agosto de 2023, ver a subseção anterior sobre as relações com as Coreias.

Em abril de 2024, o primeiro-ministro Kishida realizou visita oficial aos EUA para uma densa agenda de compromissos, com foco nas crescentes tensões no Indo-Pacífico, em especial relativas a movimentações da China e da Coreia do Norte. Os líderes anunciaram um plano com mais de 70 pontos para reforçar a cooperação bilateral. Em termos de segurança e defesa, discutiram a modernização dos comandos militares estadunidenses no Japão e anunciaram um “conselho industrial militar”, que deve avaliar quais tipos de equipamentos de defesa os dois países podem desenvolver e produzir conjuntamente. Também debateram maneiras de fortalecer esforços relacionados à proteção dos serviços de inteligência japoneses, bem como o antigo pleito japonês de integrar a *Five Eyes*. Os líderes anunciaram, ademais, planos para uma missão espacial lunar conjunta; cooperação em pesquisas sobre inteligência artificial, semicondutores e energia limpa; e

uma nova bolsa de estudos para intercâmbio de estudantes do ensino médio estadunidenses no Japão. Durante a visita, Kishida tornou-se o segundo primeiro-ministro da história a discursar em uma sessão conjunta do Congresso dos EUA. No segundo dia da visita, Biden organizou a primeira cúpula trilateral entre EUA, Japão e Filipinas, em que foram debatidos temas como a recente escalada de tensões entre Manila e Pequim no mar do Sul da China, as pretensões territoriais chinesas no mar da China oriental, a desnuclearização da península coreana, a promoção de um crescimento econômico inclusivo e da resiliência econômica, a parceria sobre o clima e as cadeias de suprimentos da energia limpa. Além disso, foram lançados, durante a cúpula, o Corredor Econômico de Luzon<sup>788</sup> e um exercício de resposta e assistência humanitária trilateral, que pode ser integrado a outras iniciativas.

No fim de julho, após um encontro no formato 2+2, os EUA e o Japão anunciaram o aprofundamento de sua cooperação em defesa diante do aumento das ameaças provenientes de Rússia e China. O aprofundamento da cooperação prevê a constituição de forças conjuntas em território japonês. 54 mil soldados estadunidenses estão estacionados no Japão, assim como centenas de aeronaves e um porta-aviões. Também foi discutido o compromisso dos EUA de usar forças nucleares para proteger o Japão diante de ataques. Ambos os países classificaram a China como o seu maior desafio estratégico, ao passo que a cooperação militar entre Moscou e China foi criticada e considerada provocativa. A mídia chinesa avaliou que o acordo colocaria o Japão na linha de frente de contra-ataques, inclusive em um eventual confronto nuclear.

Em janeiro de 2025, o governo dos Estados Unidos bloqueou a compra da siderúrgica americana US Steel pela japonesa Nippon Steel, sob alegação de risco à segurança nacional. A razão real pode ter cunho político, já que a empresa está instalada na Pensilvânia, estado em que as disputas eleitorais vêm sendo acirradas entre democratas e republicanos. Os sindicatos locais se opõem ao acordo entre as duas empresas, anunciado em dezembro de 2023, por temerem a perda de empregos.

#### 1) Relações com 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. Em novembro de 2023, Kishida viajou às Filipinas e à Malásia, com o objetivo de estreitar laços, especialmente militares, em detrimento da China. O Japão deseja aumentar suas exportações de defesa para esses países e desenvolver programas de treinamento conjunto de forças. No mesmo mês, foram realizados exercícios navais conjuntos entre EUA, Filipinas, Coreia do Sul e Japão. Ainda em novembro, Japão e Vietnã elevaram o seu relacionamento ao *status* de Parceria Estratégica Abrangente e estão negociando um acordo militar. Em dezembro, foi realizada uma cúpula entre Japão e ASEAN, em Tóquio, para comemorar os 50 anos de relações bilaterais, em que foi adotada uma declaração conjunta focada em cooperação econômica e em segurança, especialmente marítima no Indo-Pacífico. À margem do encontro, o Japão assinou um acordo sobre segurança marítima com a Indonésia,

---

<sup>788</sup> Segundo a declaração de líderes, “por meio deste corredor, que integra a Parceria para Infraestrutura Global e Investimento (*IPEF Accelerator*), Japão, Filipinas e EUA comprometem-se a acelerar investimentos coordenados em projetos de infraestrutura de alto impacto, incluindo ferrovias; modernização de portos; cadeias de suprimentos de energia limpa e de semicondutores, bem como implementação dessas tecnologias; agronegócio; e atualizações de portos civis na baía de Subic”.

destinou recursos à Malásia para operações de vigilância marítima e adensou sua cooperação marítima com as Filipinas.

m) Relações com o Oriente Médio

i. Visão geral

Tradicionalmente, a política externa japonesa para o Oriente Médio limita-se à garantia do suprimento de suas necessidades energéticas, em especial, o petróleo oriundo dos países do golfo Pérsico. Uma visita de três dias do primeiro-ministro japonês Fumio Kishida à Arábia Saudita, ao Catar e aos Emirados Árabes Unidos, em julho de 2023, evidenciou, no entanto, uma mudança de estratégia do país para a região, demonstrando interesse no estreitamento de laços econômicos em setores diversos, assim como uma maior participação política na região. Durante a visita do primeiro-ministro, além de propor parcerias com relação ao setor energético, o primeiro-ministro também assinou a Declaração Conjunta dos Líderes do Japão e dos Emirados Árabes Unidos sobre a Ação Climática, além de mais de cinquenta acordos empresariais nos mais diversos setores e acordos bilaterais a respeito de semicondutores, espaço, medicamentos, educação, agricultura e turismo, demonstrando o crescimento da importância da região para o país na esfera econômica. Também ocorreram conversas em favor de uma Parceria Japão-EAU para a Inovação e do retorno de negociações de um acordo de livre comércio entre o Japão e a CCG.

O Japão mantém uma política de neutralidade em relação aos conflitos e interesses dos países do Oriente Médio, mantendo relações estáveis com todos, incluindo Israel e Irã, o que abre espaço para a tentativa japonesa de ingressar na região como uma presença mediadora, ao passo que assegura a estabilidade de suas relações políticas e econômicas diante do crescimento da importância da China e da Rússia.

ii. A nova relevância econômica e geopolítica

O Japão é o quarto maior importador mundial de petróleo, sendo mais de 90% desse volume oriundo da Arábia Saudita, dos EAU e do Kuwait. Com o início da guerra na Ucrânia, as refinarias de japonesas deixaram de importar petróleo russo, aprofundando ainda mais a situação de dependência japonesa perante os países do Golfo. Em uma tentativa de reduzir essa dependência, o país vem investindo em uma transição energética, tendo reativado reatores nucleares paralisados acidente nuclear de Fukushima em 2011, e idealizado atingir a neutralidade de carbono até 2050.

O Oriente Médio, entretanto, também se insere na nova política energética japonesa. Países como a Arábia Saudita,<sup>789</sup> embora grandes exportadores de petróleo, também planejam a diversificação da matriz energética. Com isso em vista, o Japão pretende inserir-se como parceiro na reforma da produção de energia dos países médio-orientais, oferecendo tecnologia para a produção de hidrogênio e amônia utilizando recursos do subsolo, assim como cooperação na produção de materiais cuja manufatura não emite dióxido de carbono. Durante a visita de Fumio Kishida aos países do Golfo em 2023, foram discutidos planos para a transição energética japonesa e médio-oriental, o que Kishida conceituou como a “Jornada Global Verde”.

A geopolítica é outro fator relevante para a nova importância dada ao Oriente Médio pelo Japão. Desde a “revolução do xisto”, que levou os EUA a uma redução da dependência do petróleo árabe, à política de Donald Trump de primazia dos interesses nacionais norte-americanos

---

789 A Saudi Vision 2030 contempla medidas em busca da neutralidade de carbono.

(“America First”), os EUA, outrora visto como garantidor da estabilidade na região, gradualmente abriram espaço para o crescimento de outros atores, como a Rússia e a China, a qual conseguiu aproximar a Arábia Saudita e o Irã.

Diante do relativo afastamento dos EUA, o Japão encontra oportunidade de exercer uma política de aproximação autônoma para o Oriente Médio, utilizando-se de sua tradicional neutralidade diante de conflitos e das boas relações com diversos países da região para assegurar seus interesses. Com relação ao crescimento da presença chinesa na região, se, por um lado, Pequim coincide com o interesse japonês no que diz respeito a estabilidade no Oriente Médio; por outro lado, a China é vista como um desafio à estabilidade da atual ordem mundial dentro da estratégia de segurança global japonesa, havendo também o risco de que uma maior presença chinesa possa eventualmente significar maior apoio a causas e a pontos de vista contrários ao interesse japonês, como as disputas territoriais no mar da China Oriental.

Em seu favor, o Japão possui um dos maiores *soft power* na região, graças a sua forte indústria de entretenimento, como anime, mangá e jogos eletrônicos, influência cultural que pode ser utilizada futuramente como alavancagem para maior influência política, particularmente em relação às camadas mais jovens da população. Nesse sentido, durante a visita de Kishida aos países do Golfo, o líder japonês buscou o incremento iniciativas que visam a aumentar o *soft power* nipônico, como o intercâmbio de estudantes e em áreas como esporte, cultura, educação e ciência.

Outras iniciativas japonesas de manutenção de uma presença política mais significativa na região incluem planos para o estabelecimento de um Diálogo Estratégico em nível de ministros de Relações Exteriores com a Arábia Saudita e a manutenção de conversas ministeriais contínuas com os EAU e o Catar.

### iii. O Japão e o processo de paz no Oriente Médio

Um dos focos do posicionamento do Japão para o Oriente Médio é a ajuda humanitária aos países em guerra ou em reconstrução. Tóquio ofereceu cerca de US\$ 189 milhões para a reconstrução da Síria após a Conferência de Bruxelas para Apoiar o futuro da Síria e da região, presidida pela ONU e pela UE em 2020. No Líbano, após a explosão no porto de Beirute, o Japão contribuiu com US\$ 5 milhões para a reconstrução de instalações médicas danificadas.

O país também tem sido um dos principais doadores para o Iêmen, contribuindo com aproximadamente 256 milhões de dólares entre 2015 e 2019, principalmente para assistência humanitária. Além disso, o Japão apoiou o desenvolvimento de recursos humanos no Iêmen, oferecendo bolsas de estudo, treinamento de língua japonesa para diplomatas e funcionários públicos, e programas de intercâmbio para especialistas iemenitas através da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

Anteriormente à tomada do poder pelo Talibã em 2021, o Japão apoiou a reconstrução do Afeganistão com cerca de 6,8 bilhões de dólares, coordenando esforços com o então governo afegão e outros doadores internacionais em questões como capacitação da polícia, desenvolvimento agrícola e de infraestrutura, saúde, educação e formação de funcionários públicos. Em 2012, o Japão coorganizou a Conferência de Tóquio sobre o Afeganistão, resultando no Quadro de Responsabilidade Mútua de Tóquio, que foi sucedido pelo Quadro de Parceria do Afeganistão em 2020, comprometendo-se a manter o apoio financeiro até 2024 e a considerar suporte adicional conforme o progresso do processo de paz.

Com o Talibã no poder, o Japão passou a adotar uma postura focada na ajuda humanitária por intermédio de organizações internacionais, tendo oferecido assistência à população

principalmente diante de desastres naturais como terremotos em 2023 e inundações em 2024. O país do leste asiático também busca promover melhorias em questões como direito das mulheres por meio do contato diplomático com o atual governo afegão.

O Japão apoia a solução de dois Estados para o conflito entre Israel e Palestina, defendendo a construção futura de um Estado palestino a partir das fronteiras de 1967, com eventuais modificações acordadas entre as partes. O país também defende que o status de Jerusalém pode ser negociado partindo do pressuposto de que seu status original é o de capital de ambos os países. Nesse sentido, o Japão posiciona-se contrariamente a soluções unilaterais adotadas por qualquer dos lados.

O país possui um histórico de contribuição para a formação do Estado palestino, tendo fornecido, desde os Acordos de Oslo de 1993, mais de 2,09 bilhões de dólares em assistência à Palestina. Em 2013, liderou a Conferência sobre Cooperação Entre as Nações do Leste Asiático Para o Desenvolvimento Palestino (CEAPAD) para apoiar a independência econômica palestina. O país tradicionalmente também é apoiador da UNRWA.

#### n) Relações Japão-América Latina e Caribe

Em visita à região, em 2014, o então primeiro-ministro Shinzo Abe anunciou o objetivo de aprimorar as relações e “fortalecer a conectividade” com a América Latina e o Caribe com base em três princípios:

- 1) “progredir juntos”: conectividade das economias, por meio de cadeias globais de valor, acordos de investimento e livre comércio;
- 2) “liderar juntos”: conectividade dos valores, em apoio aos valores comuns, como liberdade, democracia e Estado de Direito, e ao multilateralismo baseado em regras; e
- 3) “inspirar juntos”: conectividade da sabedoria, com o objetivo de enfrentar desafios comuns, como mudança do clima, por meio da inovação, da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da realização da “segurança humana”.

Ademais, a América Latina foi o primeiro destino internacional do chanceler Hayashi Yoshimasa em 2023, que justificou a escolha em razão do “potencial político e econômico” da região. Nessa oportunidade, o chanceler visitou Brasil, México, Equador e Argentina. Em palestra no Instituto Rio Branco (IRBr), disse desejar expandir as seguintes “redes de solidariedade” com a região: em Estado de Direito, incluindo o contexto de agressão russa à Ucrânia; em proteção do planeta Terra, incluindo aspectos ambientais, mas também socioeconômicos, como distribuição de renda, prosperidade e crescimento econômico; e em crescimento conjunto, incluindo a resiliência das cadeias de suprimento e os recursos mineiro-energéticos da região.

O Japão tem acordos comerciais com Chile, México e Peru, os quais também participam do CPTPP, e tem presença com empresas em toda a região. Em escala bem menor do que a do Brasil, há comunidades de japoneses e descendentes espalhadas em outros países da região, como Peru, México e Argentina. O Japão também é um importante parceiro de cooperação com a região, inclusive em termos de cooperação humanitária no contexto de desastres naturais, entre outros, mantém um programa de intercâmbio junto a oficiais governamentais, jornalistas e acadêmicos chamado “Juntos”.

O ano de 2024 foi o Ano da Amizade Japão-Comunidade do Caribe (CARICOM). O Japão e a CARICOM fazem reuniões periódicas em nível ministerial desde 2000, tendo a última acontecido em 2024. Além disso, o Japão possui mecanismo de diálogo com o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) desde 1995, tendo o quarto encontro ministerial sido



realizado em 2021. O Japão também tem interesse na Aliança do Pacífico (AP), de quem é observador e com quem se reuniu em nível ministerial em 2018 à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

o) Discurso na AGNU em 2024

O representante permanente do Japão junto às Nações Unidas, Yamakazi Kazuyuki, destacou que o mundo está em um ponto de inflexão histórico. O enfrentamento de crises, tais quais os conflitos na Ucrânia e na Faixa de Gaza, o combate ao terrorismo na África e a contenção à expansão bélica da Coreia do Norte, exige cooperação internacional baseada nos princípios da Carta da ONU e no Estado de direito.

Sublinhou a importância da "governança inclusiva com responsabilidade compartilhada" para enfrentar crises e proteger a dignidade humana. Enfatizou a urgência de reformar o CSNU para torná-lo mais representativo e eficaz, refletindo as realidades atuais, mensagem transmitida também na Cúpula do Futuro. Reiterou seu apoio a diversas iniciativas, como o Indo-Pacífico Livre e Aberto, a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, a Nova Agenda para a Paz e o Pacto Digital Global.

Kazuyuki reafirmou o compromisso japonês com o desarmamento nuclear e a não proliferação. Mencionou a necessidade de enfrentar os riscos crescentes das armas nucleares devido à geopolítica e destacou as iniciativas de desarmamento do Japão, incluindo o Plano de Ação de Hiroshima, aprovado sob sua presidência do G7.

Kazuyuki abordou a evolução das tecnologias emergentes e a necessidade de estabelecer uma governança internacional sobre sistemas de armas autônomas letais e IA. Destacou a importância da cooperação digital para proteger a dignidade humana. Também apresentou a Comunidade Asiática de Emissão Zero<sup>790</sup> (AZEC, na sigla em inglês) como uma iniciativa para alcançar a descarbonização, o crescimento econômico e a segurança energética na região.

Kazuyuki destacou o compromisso do Japão em apoiar a governança inclusiva na África, promovendo o fortalecimento de uma governança que mobilize recursos domésticos e internacionais. Demandou uma visão compartilhada quanto ao futuro e cooperação para fortalecer a governança global, promovendo sociedades inclusivas, nas quais o Estado de direito e a dignidade humana sejam respeitados. Concluiu seu discurso reiterando o apoio japonês à ONU.

p) Discurso na AGNU em 2023

Fumio Kishida, primeiro-ministro do Japão, enfatizou a renovação da cooperação internacional para fortalecer a dignidade humana. Na defesa do desarmamento nuclear, instou os Estados detentores de armas nucleares a avançarem em direção ao desarmamento. Anunciou que o Japão criará a Cátedra Japonesa para um Mundo sem Armas Nucleares em institutos de pesquisa no exterior, aproximando as perspectivas acadêmicas e governamentais. Kishida expressou a vontade de normalizar relações com a Coreia do Norte. Destacou, outrossim, a importância do Estado de Direito e defendeu a proteção dos direitos das nações e povos vulneráveis, condenando

---

<sup>790</sup> A Comunidade Asiática de Emissão Zero (AZEC) é uma iniciativa proposta pelo Japão em 2022 e formalmente lançada em 2023, com a participação de 11 países parceiros: Austrália, Brunei, Camboja, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã. O principal objetivo da AZEC é promover a descarbonização na Ásia, alcançando a neutralidade de carbono, ao mesmo tempo que garanta o crescimento econômico e a segurança energética.

a violação russa ao direito internacional. Apoiou o aumento da representação africana no CSNU e prometeu esforços para tornar as discussões mais transparentes. Comprometeu-se a contribuir financeiramente para a capacitação de pessoal em operações de paz na África. Reiterou o compromisso por um Indo-Pacífico livre e aberto. Em relação à mudança do clima, prometeu apoio à redução de riscos de desastres em países vulneráveis. Ademais, instou a comunidade internacional a se preparar para o próximo surto de doenças infecciosas. Destacou a necessidade de equilibrar o progresso da digitalização com a dignidade humana e se referiu ao lançamento de uma iniciativa sobre inteligência artificial (IA) no âmbito do G7, o Processo de IA de Hiroshima. O documento em questão tem por objetivo promover uma IA segura e confiável em todo o mundo, além de fornecer orientação voluntária para as organizações que desenvolvem sistemas de IA mais avançados. Por fim, apelou por uma linguagem comum centrada na dignidade humana para enfrentar crises mundiais.

Além do discurso do primeiro-ministro, a delegação japonesa exerceu o direito de resposta em relação a críticas recebidas quanto à liberação de águas provenientes de Fukushima. O primeiro direito de resposta, ao fazer referência à redução de riscos de desastres em países insulares, negou as afirmações das Ilhas Salomão sobre a pretensão do Japão de descartar água proveniente de resíduos nucleares que exceda os padrões regulatórios ou que represente riscos à saúde humana ou ao meio ambiente marinho. A delegação também destacou a existência de um relatório da AIEA, o qual atesta a conformidade da água descartada aos padrões internacionais de segurança. No que concerne ao segundo direito de resposta, afirmou que o despejo das águas residuais em 24 de agosto foi seguro. Na ocasião, implementou três tipos de monitoramento, e a AIEA concluiu que o impacto radiológico do descarte em seres humanos foi aceitável e que o nível de trítio liberado ficou muito abaixo do padrão. Por último, a terceira declaração em direito de resposta reiterou as intenções do governo japonês de comunicar, de forma transparente, à comunidade internacional os esforços empreendidos, enfatizando a disposição em participar de uma discussão baseada em evidências científicas dentro de um foro adequado.

#### q) 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.

r) 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.

## 9.10. 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 de 2011 do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD). 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 da 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 está garantida. 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.

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 capítulo 7), 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).

No âmbito securitário, há outros fóruns regionais, como o Conselho para a Cooperação em Segurança na Ásia-Pacífico (CSCAP), o Diálogo de Segurança da Ásia, o Fórum Pequim-Xiangshan, a Cúpula de Segurança da Ásia (“Diálogo de Shangri-la”, organizado anualmente desde 2002 pelo *think tank* International Institute for Strategic Studies) e o diálogo de Raisina (organizado desde 2006 pelo *think tank* Observer Research Foundation, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores da Índia).

A seguir, apresentam-se informações detalhadas sobre alguns deles.

## II. Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

### a) Gênese e características gerais

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”<sup>791</sup> 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.

O contexto de sua criação foi o fim do conflito indonésio-malaio<sup>792</sup>, 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 região<sup>793</sup>, 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;

---

<sup>791</sup> Camboja e Myanmar foram convidados para ser parte da iniciativa como fundadores, mas declinaram.

<sup>792</sup> 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.

<sup>793</sup> 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.

- 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, firmada em 2007, entrou em vigor mais de 40 anos depois da fundação da organização, em 15 de dezembro de 2008.

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.

#### b) Histórico da evolução da ASEAN

Henrique Altemani Oliveira destaca que a ASEAN passou por três fases distintas desde sua criação: a manutenção da segurança regional, nos primeiros anos; o processo de desenvolvimento econômico, nos anos 1980; e o redirecionamento dos objetivos dentro e fora da região, no período que se segue ao fim da Guerra Fria.

Entre o fim dos anos 1940 e o início dos anos 1950, a região passou por um momento marcado pela descolonização e por crescente nacionalismo, em que a integração regional era improvável. No início da Guerra Fria, o Sudeste Asiático foi alvo da busca por áreas de influência pelas potências mundiais, dado o cenário de independência recente e nacionalismo fragmentado. Nesse sentido, o êxito da criação da ASEAN foi estabelecer um vínculo entre a ideia de regionalismo e a de nacionalismo, por meio da adoção de valores e princípios de estabilidade nacional como autodeterminação, consolidação nacional e não intervenção aliados a ideias de unidade regional e solidariedade. A guerra entre China e Vietnã serviu como um teste à unidade da ASEAN, já que os membros do bloco tomaram posições distintas sobre o conflito.

Já no fim dos anos 1970, a ASEAN começa a buscar o avanço da cooperação em temas econômicos e comerciais. Pode-se destacar o Arranjo de Comércio Preferencial (PTA, na sigla em inglês), assinado em 1977, a base inicial para vários mecanismos de liberalização comercial. Além disso, nos anos 1980, o bloco se expande pela primeira vez, com a entrada de Brunei.

Com o fim da Guerra Fria e a emergência do momento unipolar dos EUA, a associação se expandiu ainda mais e houve uma proliferação de acordos visando à maior integração regional e o desenvolvimento dos países e do bloco como um todo. Pode-se destacar o acordo da Área de Livre Comércio (AFTA, 1992), a Declaração sobre o Mar do Sul da China, a criação do Fórum Regional da ASEAN (1994), e a inauguração oficial do ASEAN + 3, em 1999. Ademais, a crise asiática de 1997 e a inabilidade dos instrumentos internacionais ocidentais de resgatar as economias da região promoveram uma maior aproximação entre os países do Sudeste Asiático, principalmente com o estabelecimento da Iniciativa Chiang Mai (CMI, na sigla em inglês).

No século XXI, a ASEAN buscou aprofundar ainda mais a integração econômica e também fortalecer a unidade regional. Em 2003, foi lançada a Declaração da ASEAN Concord II (DAC II, na sigla em inglês), que estabelece o compromisso de fundar a Comunidade da ASEAN, dividida nos 3 pilares que foram, posteriormente, concretizados pela Carta da ASEAN. A Comunidade foi oficialmente lançada em 2015, com a Declaração de Kuala Lumpur.

c) Processo de acesso de novos membros

A Carta da ASEAN estabelece, no artigo 6º, os critérios para a admissão de novos membros. 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 acesso<sup>794</sup>.

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 acesso timorense, inclusive a Indonésia, a despeito dos diferendos territoriais entre os dois países<sup>795</sup>. 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 a necessidade de adoção de 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 acesso à ASEAN. A presidência indonésia da ASEAN em 2023 deu novo fôlego à conclusão do processo de acesso. Na 42ª cúpula, em maio de 2023, foi adotado o roteiro de acesso. A expectativa é que o roteiro seja cumprido até 2025. Subsistem, entretanto, como desafios, a proximidade de Díli a Pequim, um PIB 80% menor do que o do Laos (menor PIB da ASEAN) em dólares correntes em 2022 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.

---

<sup>794</sup> Após a realização de tumultos na Papua-Nova Guiné em janeiro de 2024, que resultaram em quinze mortes, o primeiro-ministro da nação insular, James Marape, decretou estado de emergência por 14 dias.

<sup>795</sup> 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.



#### d) Estrutura organizacional da ASEAN

Com a Carta (2008), a estrutura organizacional da ASEAN passou a ser composta por um Secretariado-Geral<sup>796</sup>, 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)<sup>797</sup>. Além do Secretariado-Geral e dos Conselhos de Comunidade, a Carta criou outros sete órgãos<sup>798</sup>.

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 as 42ª e 43ª edições em 2023. 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 2023, a presidência foi ocupada pela Indonésia. O Laos exerceu a presidência em 2024, sendo sucedido pela Malásia, em 2025. 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)<sup>799</sup>, inaugurada em 2009, de uma Fundação da ASEAN e de Secretariados Nacionais.

#### e) Outros documentos importantes

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) e o Tratado sobre a Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático (SEANWFZ, na sigla em inglês,

---

<sup>796</sup> Desde janeiro de 2023, o secretário-geral da ASEAN é Kao Kim Hourn, do Camboja. Seu mandato não renovável de cinco anos encerra-se no final de 2027. O secretário-geral 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).

<sup>797</sup> Conforme acordado pelos líderes em 2003.

<sup>798</sup> 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.

<sup>799</sup> 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.

1995). O TAC, adotado na Cúpula de Bali (1976)<sup>800</sup>, 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;
- 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 54 “altas partes contratantes” atuais são: China, Estados Unidos (EUA), Rússia, União Europeia (UE), Brasil, Argentina, Chile, Peru, etc. O TAC é um pré-requisito para ser membro da Cúpula do Leste Asiático.

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 para nenhuma violação do SEANWFZ e a não usar ou ameaçar usar armas nucleares na área – nenhum dos cinco países assinaram o protocolo.

#### f) As três comunidades

A AEC visa à transformação da atual área de livre comércio intra-ASEAN (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. A AEC formou-se efetivamente em 2015. Embora a eliminação de tarifas esteja progredindo conforme o planejado, a remoção de barreiras não tarifárias e a liberalização de serviços e investimentos ainda enfrentam desafios. Em 2018, oito dos dez membros da ASEAN integravam a lista global de outperforming economies da consultoria McKinsey.

A APSC 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. Também existem instâncias mais técnicas, como a Reunião de Ministros de Defesa + (ADMMM Plus, na sigla em inglês), criada em 2010 para reunir os ministros da ASEAN e da Cúpula do Leste Asiático, e o Fórum Marítimo da ASEAN (AMF, na sigla em inglês), também criado em 2010, que se tornou o

---

<sup>800</sup> Além do TAC, na Cúpula de Bali também foi adotada a Declaração da ASEAN Concord I (DAC I), que cria as reuniões de cúpula de chefes de Estado e de chefes de Governo, estabelece a obrigatoriedade de assinatura do TAC pelos países que estabelecerem relações com a ASEAN e determina a busca por soluções pacíficas para os conflitos internos.

Fórum Marítimo da ASEAN Expandido (EAMF, na sigla em inglês) para incluir os membros da Cúpula do Leste Asiático, em 2012. Há, ainda, a Convenção da ASEAN sobre Contraterrorismo (ACCT, na sigla em inglês), assinada em 2007 e em vigor desde 2011. Em resposta às atuais tensões geopolíticas no Indo-Pacífico, a ASEAN desenvolveu, por iniciativa da Indonésia, um conceito próprio para lidar com essas questões, a “Visão da ASEAN sobre o Indo-Pacífico (AOIP, na sigla em inglês). A AOIP foi adotada em 2019 e tem quatro elementos-chave: a perspectiva da Ásia-Pacífico e do oceano Índico como uma região integrada e interconectada, com a ASEAN exercendo um papel central e estratégico; o Indo-Pacífico como uma região de diálogo e cooperação em vez de rivalidade; o Indo-Pacífico como uma região de desenvolvimento e prosperidade para todos; e a importância do domínio marítimo na evolução da arquitetura regional. Além disso, a AOIP é guiada pelos mesmos princípios e propósitos do TAC. Em 2023, foi realizado o primeiro exercício militar conjunto da ASEAN, na Indonésia. O exercício, que contou ainda com a participação de Timor-Leste, foi intitulado ASEAN Solidarity Exercise e não contou com manobras de combate, mas foi focado em evacuação, ajuda humanitária e gestão de desastres.

A ASCC 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.

A formação das comunidades concluiu-se em 2015. No mesmo ano, foi adotado o documento ASEAN 2025: Forging Ahead Together, que é composto pela Visão da Comunidade da ASEAN para 2025, assim como por programas individuais para cada uma das três comunidades no horizonte até 2025. No âmbito da AEC, por exemplo, o Plano 2025 tem cinco objetivos principais: o estabelecimento de uma economia unificada e integrada; a promoção de uma ASEAN competitiva, dinâmica e inovadora; a melhoria da conectividade e da cooperação entre os variados setores; o desenvolvimento de uma ASEAN resiliente, inclusiva e centrada em pessoas; e o posicionamento da ASEAN como um ator global.

#### g) ASEAN e o golpe militar de Myanmar (2021)

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.

A inabilidade da organização em concordar com os próximos passos para lidar com a situação em Myanmar, dado o transcurso de mais de dois anos após o golpe militar e de movimentos de certa aproximação de Tailândia e Camboja com a junta birmanesa, tem prejudicado a sua reputação internacional. Foram ausências marcantes na cúpula realizada em Jacarta, em setembro de 2023, tanto o presidente estadunidense Joe Biden, que enviou sua vice, Kamala Harris,

quanto o presidente chinês Xi Jinping, que enviou o primeiro-ministro Li Qiang. A ASEAN anunciou que, em 2026, em vez de Myanmar, como originalmente previsto, as Filipinas presidirão a organização.

Na cúpula da ASEAN de 2024, realizada em outubro, em Vientiane, no Laos, os membros revisaram o “Consenso de Cinco Pontos” e renovaram a proibição à participação do governo militar de Myanmar nas instâncias políticas da ASEAN. O secretário permanente de Relações Exteriores do Myanmar, no entanto, participou da Cúpula de Vientiane.

#### h) Relações exteriores da ASEAN

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 81 entidades associadas à ASEAN<sup>801</sup>. 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 Desenvolvimento<sup>802</sup>. 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)<sup>803</sup>, 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<sup>804</sup>.

A fórmula do “ASEAN +” tem sido aplicada desde muito cedo para promover a cooperação da ASEAN com países desenvolvidos e agências de desenvolvimento internacionais. No início, esse modo de diálogo tomou forma de relações doador-receptor, o que contribuiu para o provimento de fundos para projetos da ASEAN, além de fortalecer a institucionalização do grupo. Recentemente, com o desenvolvimento econômico dos membros da ASEAN, os custos de projetos comuns tendem a ser divididos. A Conferência Pós-Ministerial da ASEAN (ASEAN-PMC, na sigla em inglês), a mais alta instância de tomada de decisão no âmbito de parcerias de diálogo, reúne anualmente os ministros das Relações Exteriores dos parceiros de diálogo.

---

<sup>801</sup> 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.

<sup>802</sup> Atualmente, a ASEAN tem onze Parcerias de Diálogo (Austrália, Canadá, China, EUA, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia, Rússia, Reino Unido e UE), oito Parcerias de Diálogo Setorial (Brasil, Marrocos, Noruega, Paquistão, África do Sul, Suíça, Turquia e EAU) e seis Parcerias de Desenvolvimento (Chile, França, Alemanha, Itália, Países Baixos e Peru). Com Austrália, China, Índia e EUA, há parceria estratégica abrangente. 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).

<sup>803</sup> O engajamento com a CELAC limita-se a um único encontro ministerial birregional à margem da AGNU em 2014. Como antecedente, houve reunião de ministros da ASEAN e do Grupo do Rio à margem da AGNU em 1990, 1991, 1999, 2000 e 2010.

<sup>804</sup> Os EUA têm cúpulas anuais com a ASEAN. Em maio de 2022, o presidente Biden foi o anfitrião de uma cúpula EUA-ASEAN. Biden havia participado de outra cúpula virtual da ASEAN em outubro de 2021. Em setembro de 2023, a vice-presidente Kamala Harris participou de cúpula em Jakarta.

Além disso, a ASEAN articula mecanismos de concertação e cooperação regional. A ASEAN+3 – com China, Japão e Coreia – foi iniciado em 1997 e é hoje um dos instrumentos mais abrangentes de cooperação no Leste Asiático. Em 2019, o comércio com esses três países correspondeu a quase um terço do comércio total praticado pela ASEAN. O ASEAN+3 se reúne em níveis ministerial e de cúpula. As cúpulas têm periodicidade anual, tendo a última (27ª edição) sido realizada em Vientiane, em setembro de 2024. As áreas de cooperação da ASEAN+3 estão divididas nos pilares de política e segurança, economias e finanças, e sociocultural. Envolvem um amplo rol de temas, como crime transnacional, finanças, turismo, comércio e investimentos, agricultura, energia, mineração, ciência e tecnologia, pequenas e médias empresas, juventude, mulheres, alívio da fome e da pobreza, trabalho, cultura, artes, gestão de risco de desastres, saúde e conectividade. No pilar político e de segurança, há reuniões anuais de chanceleres, tendo a última (25ª edição) sido realizada em julho de 2024. No pilar de cooperação econômica e de finanças, há consultas anuais de ministros das Economia e de presidentes dos Bancos Centrais (desde 2000) e no formato de consultas regulares de altos funcionários. A última edição da reunião de ministros, a 27ª, foi realizada em maio de 2024. Nos três pilares, há reuniões ministeriais temáticas regulares, como em energia e combate ao crime transnacional.

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. A liderança do processo é da ASEAN, cujo presidente de turno sedia o encontro no contexto das cúpulas da ASEAN, em paralelo à cúpula da ASEAN+3. Seu objetivo é reunir líderes em favor de diálogo e cooperação em temas estratégicos, políticos e de segurança, com o intuito de promover a paz, a estabilidade e a prosperidade econômica no Leste Asiático, em um “equilíbrio dinâmico” entre as potências. Há três critérios para ser membro da Cúpula do Leste Asiático: ser parceiro de diálogo da ASEAN, ser membro do TAC e nutrir relações econômicas significativas com os membros da ASEAN. São seis áreas prioritárias: meio ambiente e energia, educação, finanças, questões de saúde global e pandemias, gestão de desastres naturais e conectividade. Destaca-se que foram feitos planos de ação para cada uma dessas áreas. Além deles, também são discutidos outros temas, como segurança alimentar, comércio e cooperação e segurança marítima. Recentemente, foi desenvolvido o Plano de Ação 2024-2028, com o objetivo de facilitar a coordenação, a colaboração e a execução de declarações, resoluções e iniciativas.

O Fórum Regional da ASEAN<sup>805</sup> (ARF, na sigla em inglês), 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. O fórum atua promovendo medidas de construção de confiança (CBM, na sigla em inglês) e diplomacia preventiva. 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).

---

<sup>805</sup> Os participantes do ARF 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.

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)<sup>806</sup>. Além dos dez membros da ASEAN, a 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, para além dos acordos com os parceiros de RCEP, 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).

#### i) A centralidade política e diplomática da ASEAN

Pode-se dizer que a centralidade ASEAN se dá pelo fato de que o arranjo desenvolveu, desde sua criação, mecanismos, normas regionais e códigos de conduta para promover a cooperação regional e a solução pacífica de controvérsias. O grupo também exerce importante papel de manejar as relações do Sudeste Asiático com potências extrarregionais, desenvolvendo uma arquitetura regional mais ampla. A ambição por exercer um papel de centralidade está explícita na Carta da ASEAN<sup>807</sup>. Essa ênfase não deve ser entendida como a manifestação de uma ambição irrealista, mas como a constatação do papel que a ASEAN tem exercido por décadas como principal organizador de fóruns regionais e reuniões tanto bilaterais quanto multilaterais. Ademais, a ASEAN acredita ter uma arquitetura regional que sustenta três condições de sucesso: (i) a manutenção da autonomia estratégica do Sudeste Asiático, (ii) a garantia de um regionalismo inclusivo, e (iii) a prevenção do exercício de hegemonia regional por uma potência ou um concerto de potências. O Tratado de Amizade e Cooperação, por exemplo, estabelece a solução pacífica de controvérsias e proíbe o uso ou ameaça de uso da força como forma de solução de controvérsias.

Em uma região com largo histórico de conflitos e de desconfianças mútuas e sem instituições regionais amplas, a colaboração entre os países se torna difícil, dado que a maior parte deles não está disposta a ceder a liderança regional para rivais. Nesse sentido, a ASEAN, enquanto organização regional com capacidade real de poder limitada e que não oferece grandes riscos, acaba por ter a possibilidade de ofertar um espaço de diálogo neutro. Para assegurar um papel central, a ASEAN estabeleceu uma variedade de fóruns com o objetivo de criar pontes com países não membros, como o ASEAN + 3, o Fórum Regional e a Cúpula do Leste Asiático.

Mais recentemente, a ASEAN tem feito esforços no sentido de consolidar sua posição como ator-chave no Indo-Pacífico, mais especificamente no Sudeste Asiático. Esse papel central foi demonstrado na crise financeira asiática de 1997, que levou à criação do ASEAN + 3, posicionando a ASEAN como um meio para as relações entre China e Japão. Mais recentemente, na epidemia de SARS (2003), a ASEAN também teve um importante papel para a padronização de campanhas de saúde contra a síndrome. Em 2004, a ação da ASEAN para o estabelecimento de ações de emergência e de debates sobre planos de reconstrução foi primordial para lidar com os efeitos do terremoto e tsunami que atingiram a Indonésia. Apesar de toda essa experiência, a

---

<sup>806</sup> 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.

<sup>807</sup> Artigo 1, ponto 15: “manter o papel de centralidade e de proatividade da ASEAN, como força propulsora principal, nas suas relações e na cooperação com parceiros externos, em uma arquitetura regional que é aberta, transparente e inclusiva”.

ASEAN teve dificuldade em dar uma rápida resposta à pandemia de COVID-19, dada a velocidade de contágio, a severidade das infecções e a ênfase dada, ao menos inicialmente, às ações domésticas, em detrimento de uma resposta coordenada. De toda forma, em julho de 2020, foi estabelecido o Fundo de Resposta à COVID-19 e, em novembro, houve a adoção do Acordo-Quadro de Recuperação Abrangente da ASEAN.

Há, entretanto, desafios internos e externos à centralidade da ASEAN. Internamente, a diversidade dificulta o consenso e a coesão do grupo, especialmente no que tange à democracia e aos direitos humanos. A falta de força do aparato institucional da ASEAN, além da limitação em termos de mandato e recursos, também é uma fragilidade. As crises domésticas reduzem a capacidade de ação internacional dos membros. Além disso, a inconsistência da política externa da Indonésia que, apesar de ser o maior membro de grupo e de ser vista como líder natural, não consegue exercer o papel de liderança devido às mudanças sensíveis de paradigmas de política externa na troca de governos. Já o golpe militar ocorrido em Myanmar, em 2021, afeta diretamente a credibilidade da ASEAN e expõe seu limite de força.

Externamente, a crescente dependência econômica de alguns membros em relação à China torna a ASEAN mais vulnerável a pressões chinesas, principalmente no que tange à questão do mar do Sul da China. A rivalidade entre China e EUA também é um fator que pode forçar os membros da ASEAN a adotar direções opostas, contribuindo para minar a já frágil coesão do grupo. Ademais, a emergência de grupos minilaterais focados em questões de segurança ou defesa, como o QUAD e a AUKUS, aumenta a instabilidade regional e pode desencadear uma corrida armamentista. Dadas essas limitações, na prática, a ASEAN tem logrado neutralizar tensões regionais, mas as soluções definitivas são encontradas por meio de esforços bilaterais ou de acionamento de instâncias jurisdicionais, como a CIJ.

#### j) ASEAN e aspectos econômicos

O recente desenvolvimento econômico do Sudeste Asiático está fundamentado em três características centrais: a industrialização voltada à exportação, o apoio de investimento estrangeiro direto e a integração a cadeias globais de valor. A adoção do modelo de promoção de exportações pelos chamados “tigres asiáticos”<sup>808</sup>, combinado com políticas típicas do modelo de substituição de importações, ditou o modelo de industrialização regional, sintetizado no modelo de “gansos voadores”<sup>809</sup>.

A criação da ASEAN também é um marco, dado que o bloco contribuiu para a aceleração do desenvolvimento econômico regional. Não à toa, a ASEAN apresentou um dos maiores crescimentos globais no século XXI e é uma das mais dinâmicas regiões do mundo em termos de comércio. Tomada em conjunto, a ASEAN seria a quinta maior economia do mundo e o quarto maior mercado para exportações estadunidenses. Em termos de comércio, a ASEAN é a quarta maior potência comercial do mundo, com uma participação superior a 6% no volume de comércio

---

<sup>808</sup> Os “tigres asiáticos” originais são Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan. A chamada “segunda geração de tigres asiáticos” é formada por Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia, eles também são conhecidos como “dragões”.

<sup>809</sup> Trata-se de um paradigma de desenvolvimento econômico baseado na Teoria das Vantagens Comparativas, em que o desenvolvimento e a transição de produção intensiva em mão de obra para a produção intensiva em capital ocorreriam primeiramente no país líder e depois seriam transferidos sucessivamente para os demais países, em uma analogia à formação de gansos em voo, ditando uma dinâmica de constante redivisão regional de trabalho à medida que as vantagens comparativas dos países evoluem. Na aplicação do modelo à Ásia, o Japão é o ganso líder, seguido pelos Tigres Asiáticos e, depois, pelos países da ASEAN.

realizado. A soma do PIB dos membros da ASEAN gira em torno de US\$ 3 trilhões, mas a heterogeneidade intrabloco é evidente: enquanto a Indonésia cresceu 180% entre 2000 e 2019, Brunei cresceu 20% no mesmo período. Considerando o período entre 1967 e 2016, a participação do bloco no PIB mundial foi de 3,3% para 6,2%, enquanto a taxa de pessoas vivendo em situação de pobreza caiu de 47% para 14%. No mesmo período, as exportações intrabloco passaram de 10% para 25%, e a participação da ASEAN nas exportações mundiais passou de 2% para 7,2%. Os principais destinos de exportação da ASEAN são China, EUA, UE e Japão. Já em relação às origens de importações feitas pelo bloco, as principais são China, Coreia do Sul e Japão. Mais recentemente, entre 2000 e 2019, o PIB do bloco cresceu a uma média anual de 5,2%, atrás somente da China, que cresceu em média 9,4% ao ano, e da Índia, que cresceu em média 6,8% ao ano.

Em termos de participação no PIB da região (2019), as maiores economias do bloco são Indonésia (39%), Tailândia (14,7%), Malásia (12,9%), Filipinas (11,7%) e Singapura (10,9%). Entretanto, a rápida industrialização da região produziu disparidades consideráveis. O índice de Gini da ASEAN, tomada em conjunto, mostra que a riqueza e a renda são controladas por aproximadamente 35% da população. Muitos membros da ASEAN ainda lutam para escapar da armadilha da renda média.

Alcançar uma cooperação econômica na ASEAN, porém, não foi simples, dada a dificuldade de estabelecer um mercado comum entre economias que eram mais concorrentes do que complementares. A assinatura do AFTA, em 1992<sup>810</sup>, que estabeleceu o livre comércio entre suas partes, é um marco no desenvolvimento regional. Outro marco importante foi a criação da Parceria Regional Econômica Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), fortalecendo o comércio e o investimento entre os membros. Além disso, a flexibilidade do arranjo da ASEAN permite a realização de acordos comerciais individuais e paralelos, fora do bloco, em que prevalece a cláusula de nação mais favorecida e se exige a aplicação de um conteúdo regional mínimo. Se, por um lado, isso pode ser encarado como uma fissura à coesão do bloco, por outro, abre caminhos para expansão dos acordos individuais rumo à inclusão de outros membros da ASEAN, o que está de acordo com a lógica do regionalismo aberto empregada pelo bloco.

Todo esse arranjo institucional contribuiu para o direcionamento para a ASEAN de 21% dos estoques de investimentos estrangeiros diretos (IED) aplicados em mercados emergentes, em 2017. Além disso, entre 2009 e 2019, as entradas anuais de IED no bloco quadruplicaram. Em 2022, Singapura foi o país que mais recebeu IED, em todo o bloco (mais da metade dos investimentos destinados à ASEAN). A maior parte dos investimentos são dos EUA, da própria ASEAN, do Japão, da UE e da China. A maior parte do IED é voltada para a indústria de tecnologia, e 94% das multinacionais não financeiras mundiais contam com unidades produtivas na região; mas há investimentos também em setores do agronegócio, embora em menor escala. Segundo a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO, na sigla em inglês), Singapura é o 5º país mais inovador do mundo. Além disso, segundo o relatório de investimentos da ASEAN de 2022, os países membros abrigam 46 empresas unicórnios (startups com valor de mercado acima de US\$ 1 bilhão).

A produção agropecuária é um importante pilar da economia do Sudeste Asiático. Observa-se, em conjunto com o desenvolvimento econômico do bloco, um aumento tanto em termos de produção quanto em termos de produtividade, que pode ser atribuído aos acordos comerciais, à

---

<sup>810</sup> Em 1992, o AFTA englobava a Indonésia, a Malásia, as Filipinas, Singapura, Tailândia e Brunei; os outros quatro países que compõem o bloco finalizaram o acesso à ASEAN quando o AFTA já estava em vigor e se integraram imediatamente.



atração de investimentos, à integração do bloco a cadeias globais de valor e à crescente e jovem população. Em 2015, os IED voltados à agropecuária atingiram o pico, com US\$ 5,4 bilhões, contribuindo para a crucial expansão e internacionalização de grandes empresas agrícolas. Entre as principais culturas agropecuárias produzidas na região, destacam-se arroz e pescados como culturas tradicionais, mas elas estão cedendo espaço para culturas voltadas à exportação, como o óleo de palma, carnes e frutas<sup>811</sup>.

Os países da ASEAN reúnem uma população de cerca de 670 milhões de pessoas. Segundo previsões da ONU, a população da ASEAN deve crescer 21% até 2050, com base no ano de 2020, fato que, por um lado, contribui positivamente para a economia e, por outro, pressiona para cima a demanda por alimentos. A carência de área e recursos hídricos por habitante também é outro desafio, já que esses são dois fatores cruciais para o desenvolvimento agrícola. A desaceleração da produção agrícola do Sudeste Asiático já ocorre: entre 2002 e 2016, o crescimento médio anual foi de 2,7%, mas projeta-se que entre 2017 e 2026 o crescimento seja de apenas 1,7%. Questões de ordem ambiental também são considerações relevantes: a industrialização baseada em combustíveis fósseis suscita emissão crescente de CO<sub>2</sub>; a poluição do ar, consequência da poluição ambiental, e a da água, contaminada principalmente por lixo e mercúrio, são motivos de preocupação crescente, dado que degradam a qualidade do ar e das águas dos rios da ASEAN em níveis alarmantes. Esse cenário levanta preocupações em termos de segurança alimentar. Em 2019, entre os dez membros do bloco, somente Singapura (1º) e Malásia (28º) figuram entre os 50 países mais seguros, no ranking do Índice Global de Segurança Alimentar<sup>812</sup> (GFSI, na sigla em inglês). Um dos fatores que contribuem para a relativamente alta exposição do bloco à insegurança alimentar é a baixa variedade de alimentos da dieta base da população. Outro fator é a abertura incompleta do comércio de produtos agrícolas intra-ASEAN, com barreiras tarifárias e não tarifárias persistentes<sup>813</sup>, a despeito de ser um bloco de livre comércio. O aumento da demanda por alimentos e os desafios ecológicos que limitam o aumento da produção podem abrir espaço às exportações brasileiras, especialmente da cadeia que envolve as proteínas animais, que está diretamente relacionada com o aumento de renda, contribuindo para a garantia de segurança alimentar da região.

---

<sup>811</sup> Entre 1963 e 2013 o arroz, que representava 39% do valor bruto da produção agrícola da região, passou a representar 30%, ao passo que óleo de palma foi de 0% a 12% e carnes e ovos foram de 14% para 17% (dados da OCDE e FAO).

<sup>812</sup> O Laos ficou em 92º lugar, sendo o país da ASEAN com a maior exposição à insegurança alimentar.

<sup>813</sup> É o caso do arroz, que ficou de fora das negociações do AFTA e hoje enfrenta uma tarifa de importação média de 25% dentro do bloco, tarifa mais alta até que a praticada por alguns países como Myanmar e Vietnã para países de fora do bloco, apesar de ser a cultura alimentícia mais importante da região.

### III. 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 de fronteira e, em 1997, de tratado de redução de forças militares nas regiões de fronteira, entre Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão. 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 dez membros plenos: os “Cinco de Xangai” – Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão –, Uzbequistão, desde 2001, Índia e Paquistão, ambos desde 2017, Irã, desde 2023, e Belarus, desde 2024. 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 ocorreu na cúpula seguinte, realizada virtualmente em julho de 2023. Os membros respondem 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 dois observadores (Afeganistão e Mongólia) e 14 parceiros de diálogo (Azerbaijão, Armênia, Camboja, Nepal, Turquia, Sri Lanka; desde 2022, Arábia Saudita, Egito e Catar; e, desde 2023, Bahrein, Maldivas, Emirados Árabes Unidos – EAU –, Kuwait e Myanmar). Também na cúpula de 2022, a Turquia, parceiro de diálogo, demonstrou interesse em integrar a OCX como membro pleno<sup>814</sup>, e Belarus iniciou seu processo para obter seu *status*, que foi concluído em julho de 2024. A Argélia já demonstrou interesse em ser parceiro de diálogo da organização.

---

<sup>814</sup> 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.

### 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 extremismo –, 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-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 dos 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 da 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 acessão 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 21ª cúpula da OCX, em 2021. 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-Afeganistão<sup>815</sup> 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

---

<sup>815</sup> 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.

Cazaquistão, onde declarou defesa da soberania e proteção da integridade territorial do país pela China – foi no Cazaquistão que a BRI foi lançada<sup>816</sup>. Desse modo, a China sinalizava apoio ao Cazaquistão, que foi classificado como um “Estado artificial” por ideólogos do Kremlin poucos meses antes. 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. Xi disse que se deve “evitar o estímulo de potências externas às revoluções coloridas”. 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 Global<sup>817</sup>. 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, mas não obteve o sucesso esperado. Em sua chegada ao Uzbequistão, Putin foi recebido pelo primeiro-ministro Abdulla Aripov, em uma recepção curta e simples, o que contrastou com a recepção de Xi Jinping pelo presidente uzbeque Chavkat Mirziyoyev em uma grande cerimônia que contou com revista das tropas de honra pelos mandatários e demonstrações da cultura local. A diferença justificou-se, diplomaticamente, pelo fato de que Xi visitava o país em caráter oficial, enquanto Putin apenas realizava uma visita de trabalho. 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 Ucrânia<sup>818</sup>. 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”.

A Rússia tinha interesse em avançar com projetos que garantam destinos alternativos ao seu gás, dadas as restrições às suas exportações em direção à Europa; contudo a China manteve sua oposição histórica à passagem de gasodutos com destino ao mercado chinês pela Mongólia e declarou que não pretende aumentar seu consumo de gás, o que inviabilizaria a construção. Já o gasoduto TAPI (Turcomenistão-Afeganistão-Paquistão-Índia) teve sua viabilidade obstada pelas instabilidades no Afeganistão. As sanções e os bloqueios políticos europeus à Rússia inviabilizam

---

<sup>816</sup> 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.

<sup>817</sup> Como parte do Iniciativa de Desenvolvimento Global, Xi indicou que a China estava preparada para oferecer grãos e outras 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.

<sup>818</sup> Até agora, não há indicadores de que a China tenha fornecido à Rússia equipamentos militares, mostrando os limites da parceria supostamente “ilimitada”.

a rota norte da BRI, o que leva a China a priorizar as rotas pelo sul, através de Cazaquistão, Geórgia, Turquia e Romênia.

A cúpula de Samarkanda também marcou o enfraquecimento da influência russa na Ásia Central, que é evidenciado pela aproximação dos países da região à China e à Turquia. Essas potências emergem como novos garantes da soberania centro-asiática, diante de impulsos de setores do Kremlin de restaurar o império soviético. Turcomenistão e Quirguistão adquiriram armas da Turquia, e a China tem intensificado suas visitas aos países da região.

Para a Índia, a situação dentro da Ásia reflete a visão indiana sobre a situação do mundo, e há uma boa razão para o engajamento: 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 Samarkanda foi apresentar a Índia como a líder de uma forma construtiva de cooperação regional<sup>819</sup>. 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 I2U2<sup>820</sup> 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 Tajiquistão-Quirguistão. Inclusive, a cúpula ocorreu no meio de escaramuças na fronteira entre o Tajiquistão-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 custará cerca de US\$ 4,1 bilhões, divididos de forma igualitária.

#### h) Cúpula virtual (2023)

A cúpula da OCX em 2023, a cargo da Índia, foi realizada virtualmente no início do mês de julho. O anúncio de que o encontro não seria presencial só foi feito em maio, sem a apresentação formal dos motivos que levaram à decisão indiana. Especula-se que estariam relacionados a inúmeros fatores, desde a presença do Paquistão como membro pleno da organização à posição da Índia diante do conflito na Ucrânia. É válido lembrar, entretanto, que encontros de chanceleres e de outras instâncias da organização foram realizados presencialmente durante a presidência de turno indiana em meses anteriores à cúpula.

---

<sup>819</sup> 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).

<sup>820</sup> 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.

Participaram do encontro conduzido pelo primeiro-ministro Narendra Modi os presidentes de China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão e Uzbequistão, além do primeiro-ministro do Paquistão, como membros plenos, e os presidentes de Belarus, Irã e Mongólia, como observadores, e de Turcomenistão, como convidado de honra. Na ocasião, foi confirmada a acessão do Irã como membro pleno, e Belarus assinou memorando de obrigações, que consolidou o caminho até sua acessão, ocorrida em 2024.

A declaração final ressaltou que os membros da organização se opõem a abordagens conflitivas ou ideológicas para tratar dos desafios internacionais de segurança e que o grupo não tem como objetivo atuar contra nenhum país. Os Estados-Membros reiteraram “seu compromisso com a formação de uma ordem mundial mais representativa, democrática, justa e multipolar, baseada nos princípios universalmente reconhecidos do Direito Internacional, do multilateralismo, da segurança igualitária, conjunta, indivisível, abrangente e sustentável, da diversidade cultural e civilizacional e da cooperação mutuamente benéfica e igualitária dos Estados, tendo a ONU o papel central de coordená-la.”

Sem referência direta à OTAN, o documento rechaça a expansão “ilimitada” de sistemas de defesa antimísseis. Não há qualquer referência à situação na Ucrânia. Entre as questões regionais de interesse, mencionam-se o Afeganistão, com clamor à formação de governo inclusivo, a Ásia Central, como região-pivô da organização, e a implementação dos compromissos assumidos no acordo nuclear iraniano. Em termos de combate ao terrorismo, acordou-se o desenvolvimento de princípios comuns e abordagens que futuramente permitam a elaboração de uma lista unificada de organizações extremistas, separatistas e terroristas cujas atividades estejam proibidas no território dos Estados-Membros. Quanto a questões multilaterais, advoga pelo estabelecimento de mecanismo de monitoramento da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB). O documento ainda toma nota dos projetos da BRI chinesa.

Ao final do encontro, o Cazaquistão assumiu a presidência rotativa da OCX para o período 2023-2024.

#### i) Cúpula de Astana (2024)

A 24ª Cúpula da OCX ocorreu entre 4 e 7 de julho de 2024 em Astana, Cazaquistão, e contou com a presença dos chefes de Estado dos países-membros, incluindo o presidente Aleksandr Lukashenko, de Belarus, o presidente Xi Jinping, da China, o presidente Sadyr Zhaparov, do Quirguistão, o primeiro-ministro, Muhammad Shehbaz Sharif, do Paquistão, o presidente Vladimir Putin, da Rússia, o presidente Emomali Rahmon, do Tajiquistão, o presidente Shavkat Mirziyoyev, do Uzbequistão, o presidente em exercício do Irã, Mohammad Mokhber, bem como representante indiano e o secretário-geral da ONU, António Guterres. O anfitrião foi o presidente cazaque Kassym-Jomart Tokayev. O encontro teve como destaque a admissão de Belarus como membro da OCX e a eleição do cazaque Nurlan Yermekbayev como secretário-geral da organização, para o período 2025-2027.

Entre os resultados da conferência, além da adoção da Declaração de Astana, foram aprovados 25 documentos estratégicos que abrangem energia, segurança, combate ao terrorismo, meio ambiente, comércio, finanças e segurança da informação. Entre os 25 documentos estratégicos assinados<sup>821</sup>, destacam-se a Estratégia de Desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai até 2035, a Iniciativa sobre a Unidade Mundial para uma Paz e Harmonia Justas, que visa à coordenação de medidas de criação de confiança nos domínios da estabilidade e

---

<sup>821</sup> <https://astanatimes.com/2024/07/sco-summit-adopts-astana-declaration-reaches-strategic-agreements/>

da segurança, o Programa de Cooperação no Combate ao Terrorismo, ao Separatismo e ao Extremismo para 2025-2027, a Estratégia Antidrogas para 2024-2029 e a Estratégia para o Desenvolvimento da Cooperação Energética até 2030.

Além disso, as partes assinaram decisões sobre a Associação de Investidores dos Estados-membros da OCX e sobre a cooperação nas áreas de proteção ambiental, de promoção do ecoturismo, de informação para o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes na Ásia Central e de segurança da informação. As declarações sobre os princípios da boa vizinhança, confiança e parceria, sobre água potável segura e saneamento e sobre a gestão eficaz de resíduos foram adotadas sem assinatura.

Em sua fala, o presidente Xi Jinping elogiou os esforços e as contribuições do Cazaquistão na busca por melhorias no mecanismo operacional da OCX e no aprofundamento da cooperação em variados âmbitos. Saudou, ademais, a entrada de Belarus na organização. Xi destacou a decisão histórica dos Estados em fundarem a OCX na virada do século, quando ainda não haviam sido superados o confronto e a divisão da Guerra Fria, apontando os princípios da boa vizinhança e da amizade na construção de um novo tipo de relações internacionais, bem como o compartilhamento do "Espírito de Xangai" como um valor compartilhado e princípio orientador para os estados-membros. Indo além, o presidente chinês conclamou os membros da Organização a aderirem à visão de segurança comum, abrangente, cooperativa e sustentável, e a enfrentarem desafios de segurança complexos e interligados por meio do diálogo e da coordenação e a responderem às profundas mudanças no cenário internacional com uma abordagem "win-win", de modo a construir um mundo de paz duradoura e segurança universal.

O presidente Putin aproveitou a conferência para mostrar que a Rússia não está isolada diplomaticamente na Ásia Central devido à Guerra na Ucrânia. Ressalta-se que o Cazaquistão não é parte do Estatuto de Roma, portanto não está obrigado a seguir a ordem de prisão contra Putin determinada pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) em função das violações aos direitos humanos perpetradas na Guerra da Ucrânia. Na conferência, Putin disse acreditar firmemente que a OCX e os BRICS são os principais pilares de uma nova ordem mundial, pois ambos são motores poderosos dos processos de desenvolvimento global e do estabelecimento de uma multipolaridade genuína. Segundo o mandatário russo, a Rússia propõe a criação de uma nova arquitetura eurasiática de cooperação, segurança e desenvolvimento, em substituição aos modelos obsoletos centrados na Europa e nas relações atlânticas. Putin culpou este modelo pelas crises globais, incluindo a crise da Ucrânia, e disse defender uma solução política e diplomática pacífica para a crise da Ucrânia. O líder russo também aproveitou a cimeira para celebrar o aniversário de 75 anos das relações entre Rússia e China, que, segundo ele, estão atravessando "o melhor período da sua história". "Nossa cooperação não é dirigida contra ninguém. Não criamos blocos ou alianças; estamos simplesmente agindo no interesse do nosso povo", afirmou em discurso. Em 2023, o comércio da Rússia com os países da OCX aumentou 25%, no que analistas enxergam como um processo de maquiagem das importações da União Europeia para a Rússia, com o objetivo de contornar as sanções impostas à Rússia. Segundo Putin, nos quatro primeiros meses de 2024, 92% do comércio intrabloco foi realizado utilizando as respectivas moedas nacionais e planeja-se adotar um sistema de pagamentos e de liquidação próprio da OCX.

O presidente de Belarus, Lukashenko, propôs o estabelecimento de um mecanismo bilateral para pagamentos em moedas nacionais, além de sugerir a criação de uma instituição financeira coletiva na OCX, com vistas especialmente à redução da dependência do dólar norte-americano. Em sentido semelhante foi a manifestação do presidente quirguiz, Japarov, que anunciou os



esforços em andamento para a criação do Banco de Desenvolvimento da OCX e seu Fundo de Desenvolvimento.

Nesse ano, a ausência do primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, o único mandatário entre os membros da OCX a não comparecer, teve destaque. Apesar de ter sido reeleito em 2024, o partido de Modi, o Bharatiya Janata (BJP) teve um desempenho aquém das expectativas e, por isso, depende de uma coalizão para governar. Diante disso, a ausência de Modi pode ser explicada tanto pelo enfraquecimento político interno quanto pela tentativa de equilibrar as relações com o Ocidente e com a Rússia e a China.

Por outro lado, a conferência contou com a presença do secretário-geral da ONU, Antonio Guterres, que destacou a responsabilidade da organização de pressionar pela paz em meio a um contexto de guerras, divisões geopolíticas e crise de confiança. Em seu discurso, Guterres sublinhou a importância do multilateralismo e da ONU na resolução de problemas globais, enfatizou a necessidade de um cessar-fogo humanitário em Gaza e de um compromisso claro quanto à solução de dois Estados no conflito israelo-palestino, além de ter solicitado a ajuda dos países para alcançar a paz na Ucrânia e para estabelecer um governo inclusivo no Afeganistão que respeite os direitos humanos e se integre na comunidade internacional, de modo a evitar que o país volte a se tornar "um foco de terrorismo". Quanto ao Afeganistão, a Declaração de Astana apóia os esforços para estabilizar e para desenvolver o Afeganistão, como um Estado independente, inclusivo, neutro e pacífico, livre do terrorismo, da guerra e dos estupefacientes. Para tanto, o Cazaquistão sugeriu a criação de um Centro Regional das Nações Unidas para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a Ásia Central e o Afeganistão, enquanto o Tajiquistão defendeu o estabelecimento de um cinto de segurança em torno do Afeganistão.

O SGNU também abordou os desafios impostos pela crise climática e pela Inteligência Artificial (IA), caracterizados por ele como as duas ameaças existenciais à humanidade. Na questão climática, Guterres instou os governos a apresentarem novas Contribuições Nacionalmente Determinadas, até 2025, que limitem o aquecimento global a 1,5 graus Celsius e que incluam metas absolutas de redução de emissões para 2030 e 2035. Tanto o financiamento de ações por países ou bancos multilaterais quanto a cooperação Sul-Sul forma citados como cruciais para concretizar a transição verde. Em relação à IA, Guterres conclamou os governos a trabalharem juntos com a sociedade civil e empresas de tecnologia para alcançar um acordo sobre quadros de gestão de riscos de IA e monitorização e mitigação de danos. Além de Guterres, os presidentes da Turquia, Tayyip Erdogan, e do Azerbaijão, Ilham Aliyev, também participaram da reunião como convidados.

Ao final do evento foi emitida a Declaração de Astana,<sup>822</sup> cujo cerne aborda mudanças político-econômicas que marcam o nascimento de uma ordem global multipolar mais justa e ampla em oportunidades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional mútua e recíproca. Simultaneamente à emergência desta nova ordem, aponta a Declaração, observa-se o aumento do uso da força e de violações ao direito internacional, especialmente no entorno dos membros da OCX. Os chefes de Estado sublinharam o papel da OCX na garantia da paz, segurança e estabilidade globais e na formação de uma nova ordem política e econômica internacional democrática, justa e equitativa. Dada tal conjuntura, os membros adotaram – e convidam a comunidade internacional a adotar – a iniciativa "World Unity for a Just Peace, Harmony and Development", que visa à criação das condições necessárias ao fortalecimento da paz, segurança e estabilidade global, bem como a construção de uma ordem internacional democrática e justa. Ademais, a Declaração defende, também com base na Carta da OCX e no Espírito de Xangai, o

---

<sup>822</sup> <https://eng.sectesco.org/20240709/1438929.html>

respeito dos povos a escolherem de forma independente e democrática seus próprios caminhos político e socioeconômico, enfatizando os princípios de respeito mútuo à soberania, independência, integridade territorial dos Estados, igualdade, benefício mútuo, não interferência em assuntos internos e não uso da força - ou ameaça de uso dela - como pilar de um desenvolvimento sustentável das relações internacionais. A Declaração ressalta que o prestígio e a eficiência da ONU podem ser fortalecidos com o aumento da representação dos países em desenvolvimento por meio de uma reforma abrangente.

No tema de segurança, a Declaração destaca a solidariedade coletiva no reconhecimento da necessidade de aprimorar os mecanismos da OCX para o enfrentamento dos desafios relativos à segurança e ampliar a cooperação especializada no combate ao terrorismo, ao separatismo e ao extremismo, bem como ao tráfico de drogas, ao contrabando de armas e outros tipos de crime organizado transnacional, enfatizando que a duplicidade de critérios é inaceitável quando se trata de combate ao terrorismo, e convoca a comunidade internacional a alcançar consenso sobre a adoção de uma Convenção Abrangente de Combate ao Terrorismo Internacional no âmbito da ONU, como uma importante contribuição para a estrutura existente de instrumentos internacionais universais de combate ao terrorismo. Os Estados-Membros saudaram a Resolução sobre o combate à glorificação do nazismo, do neonazismo e de outras práticas que contribuem para alimentar formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, adotada todos os anos pela Assembleia Geral da ONU. No contexto de um maior progresso da Estrutura Regional Antiterrorista (RATS), a OCX adotou um "Programa de Cooperação entre os Estados Membros contra o Terrorismo, o Separatismo e o Extremismo para 2025-2027", a fim de aumentar a eficácia no combate a esses três males.

Sobre o conflito israelo-palestino, a Declaração de Astana expressou profunda preocupação com a escalada do conflito e condenou as ações que resultaram na perda de grande quantidade de vidas civis e levaram a um desastre humanitário em Gaza. Enfatizam a importância de um cessar-fogo imediato, completo e estável, bem como a garantia de acesso à ajuda humanitária e a intensificação de esforços para a restauração da paz, da estabilidade e da segurança para todas as populações da região. Apontam, ainda, que uma solução abrangente e justa para a questão palestina é o único caminho para a garantia da paz e da estabilidade no Oriente Médio.

A declaração é silente em relação à invasão da Ucrânia pela Rússia e à disputa da China com Taiwan, mas ressalta "o respeito mútuo pela soberania, independência e integridade territorial dos Estados". Também constam no documento críticas quanto à "construção unilateral e irrestrita" de sistemas de defesa antimísseis por países não identificados e alianças regionais, o que é uma queixa russa e chinesa dirigida aos Estados Unidos. Em relação a isso, o documento afirma que são "inaceitáveis as tentativas de garantir a segurança de um país à custa da segurança de outros".

Com relação à questão nuclear, no tocante ao programa iraniano a Declaração considera relevante a implementação consistente do Plano de Ação Conjunto Abrangente. Ademais, agindo de acordo com a Resolução 2231 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 20 de julho de 2015. Os Estados-Membros acreditam que a promulgação mais rápida possível do Protocolo sobre Garantias de Segurança do Tratado sobre uma Zona Livre de Armas Nucleares na Ásia Central (Nova York, 6 de maio de 2014) para todos os Estados signatários contribuirá substancialmente para facilitar a segurança regional e fortalecer o regime de não proliferação nuclear. Sobre armas químicas e biológicas, a Declaração reconhece a importância da Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, da Produção e do Armazenamento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Toxínicas e sobre sua Destruição e defende a adoção de um Protocolo juridicamente vinculante, que preveja um mecanismo de inspeção eficaz, bem como contra a criação de quaisquer

mecanismos que se sobreponham às funções da convenção. Destaca, ainda, a proposta cazaque de criação de uma Agência internacional de Biossegurança, que seja responsável perante o CSNU pela implementação de convenção relevante. Pedem o cumprimento integral da Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Uso de Armas Químicas e sobre sua Destruição (CPAQ), como um importante instrumento para o desarmamento e a não proliferação, reafirmam seu apoio à Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAC) e defendem a tomada de decisões consensuais para superar as diferenças dentro da organização e garantir seu funcionamento eficaz de acordo com a convenção. Considerando o fato de que o processo de destruição de todos os estoques declarados de armas químicas está concluído, eles enfatizam a relevância de continuar o trabalho dessa entidade técnica internacional, com base nos interesses de todos os Estados que são partes da CPAQ.

A Declaração de Astana também ofereceu apoio a uma reforma abrangente da ONU e do sistema financeiro internacional. No documento, as partes defenderam a continuidade do processo de consultas sobre a criação do Banco de Desenvolvimento da OCX e do Fundo de Desenvolvimento da OCX. Outrossim, a declaração reconheceu a necessidade de melhorar os mecanismos de combate às ameaças à segurança e de expandir a cooperação no combate ao terrorismo, ao separatismo e ao extremismo, bem como ao tráfico de drogas, ao contrabando de armas e a outros tipos de crime organizado transnacional. Os Estados-membros destacaram que a interação na OCX pode servir de base para a formação de uma arquitetura de segurança na Eurásia. Também constam na declaração a defesa da proibição da instalação de armas no espaço exterior e a necessidade de concluir um documento internacional vinculante que forneça garantias e, assim, evite uma corrida armamentista no espaço. Destaca-se que todas as partes, exceto a Índia, reafirmaram o apoio à Iniciativa Cinturão e Rota da China.

Na área comercial, a Declaração apoia o aprimoramento e reforma da arquitetura de gestão econômica global e defende a promoção consistente de um sistema comercial aberto, transparente, justo, inclusivo, não discriminatório e multilateral, baseado em princípios e regras internacionais geralmente aceitos a fim de garantir o acesso justo aos mercados e o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. Manifestam-se contrários a qualquer medidas protecionistas, sanções unilaterais e restrições comerciais que prejudiquem o sistema de comércio multilateral e impeçam o desenvolvimento sustentável global. Enfatizam, ademais, que a adoção unilateral de sanções é incompatível com os princípios do direito internacional e tem um impacto negativo em países terceiros e nas relações econômicas internacionais. Defendem a continuidade da implementação do Programa de Comércio Multilateral e Cooperação Econômica e da Estratégia de Desenvolvimento Econômico da SCO até 2030, adotada pelas partes interessadas, com o uso total do potencial de mecanismos especializados, plataformas de cooperação e locais públicos. Também reconhecem a proposta russa para o estabelecimento de uma Parceria da Grande Eurásia envolvendo os países da OCX, da União Econômica da Eurásia, da Associação das Nações do Sudeste Asiático e outros Estados interessados e associações multilaterais. Por fim, a Declaração reforça a dedicação dos Estados na implementação da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável até 2030 e defende a promoção de uma globalização econômica inclusiva e acessível a todos, com o objetivo de eliminar barreiras e formular abordagens unificadas para a facilitação do comércio.

A Declaração ainda atribui especial importância à necessidade de fortalecimento da cooperação na esfera da proteção ambiental, com destaque para a assinatura de um acordo de cooperação no campo da proteção ambiental, bem como a continuação do trabalho sob acordos formalizados na Declaração do Conselho de Chefes de Estado da OCX para responder à mudança

do clima (Samarkand, 16 de setembro de 2022). Ademais, foram aprovadas abordagens conjuntas elaboradas para tratar de questões ambientais, um programa para expandir a cooperação entre os estados-membros da OCX no campo de territórios protegidos (territórios naturais especialmente protegidos e territórios naturais protegidos) e turismo ambiental, um plano de ação conjunto para implementar o Programa Cinturão Verde da OCX em 2024-2026, e a decisão de estabelecer um grupo de trabalho *ad hoc* dos Estados-membros da OCX sobre questões de mudança do clima. A Declaração também saúda os resultados da 3ª Conferência Internacional de Alto Nível sobre a Década Internacional de Ação "Água para o Desenvolvimento Sustentável" 2018-2028 (Dushanbe, 10-13 de junho de 2024). O documento ainda expressa preocupação com o impacto negativo de todos os tipos de resíduos sobre a saúde humana e enfatizaram a importância de tomar medidas práticas para combater a poluição ambiental, tendo os Estados-membros adotado a Declaração sobre Gestão Eficaz de Resíduos.

Outros temas constantes na Declaração de Astana referem-se: (a) à ênfase no papel da Associação Interbancária da OCX (IBA), do Conselho Empresarial da OCX e do empreendedorismo jovem na liberação do potencial econômico da organização; (b) ao destaque, no âmbito cultural, à iniciativa do Uzbequistão no desenvolvimento de um Calendário de Intercâmbio Cultural da OCX; (c) ao esforço conjunto para a expansão da cooperação em turismo, inclusive com a adoção do Plano de Ação Conjunta para Implementar o Programa de Cooperação em Turismo da OCX para 2024-2025; (d) à importância do aprimoramento e cooperação nas esferas educacionais, com expansão da cooperação interuniversitária, segundo proposta chinesa de criação de uma Associação de Educação Digital; (e) à cooperação em ciência e tecnologia em conformidade com o interesse comum no desenvolvimento tecnológico global, com implementação de projetos multilaterais conjuntos de pesquisa e inovação no âmbito da OCX; (f) à importância atribuída ao desenvolvimento e aplicação de tecnologias de inteligência artificial; (g) à importância da economia criativa como um componente extremamente importante para o desenvolvimento do potencial de inovação das partes, com destaque à proposta do Uzbequistão para a realização de uma Semana de Parceria e Inovação entre os membros da OCX.

Com o encerramento da conferência, a China passou a ocupar a presidência pro tempore da OCX entre 2024 e 2025, que foi declarado como o Ano do Desenvolvimento Sustentável da OCX. Para esse próximo mandato, espera-se que a cidade chinesa de Qingdao seja nomeada capital turística e cultural da OCX para 2024-2025.

## IV. 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 historicamente ao que se poderia chamar, de forma livre, “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 e ex-chanceler Yevgeny Primakov 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 em razão 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 China tampouco acolheu a ideia de imediato, defendendo a manutenção de uma política externa pacífica e *low profile*. 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 da 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 indiana 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 convêm. 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 capítulo 4.

Outra organização influenciada pelas dinâmicas trilaterais é a OCX. 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 capítulo.

#### 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 quotas 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 quota 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 sobre Ucrânia no tópico sobre Rússia e espaço pós-soviético posteriormente neste capítulo.

#### 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.

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

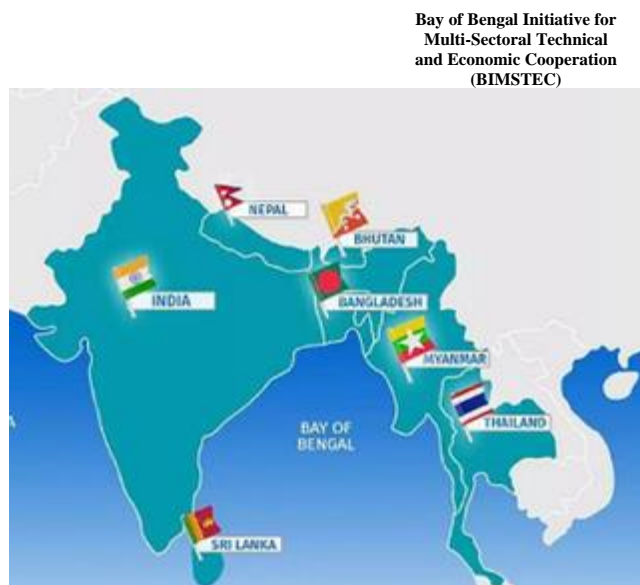
Duas organizações regionais importantes no que tange as alianças no oceano Índico são a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês) e a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês).

A SAARC tem como Estados-Membros Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka. Foi fundada em Daca (1985), com secretariado sediado em Katmandu, Nepal. Seus antecedentes datam dos anos 1940 e 1950. 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, 2004, em vigor desde 2006).

Entre as áreas de cooperação estão recursos humanos, turismo, cooperação agrícola, meio ambiente, desastres naturais, biotecnologia, assuntos sociais, energia, transporte, educação, ciência e tecnologia, segurança, cultura, comércio, economia e finanças. Entretanto, em razão de disputas entre Índia e Paquistão, assim como da situação no Afeganistão, a SAARC está virtualmente paralisada, tendo a última cúpula (18ª edição) ocorrido em 2014 e a última reunião do Conselho de Ministros (37ª edição), em 2016.



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 Daca, 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 país 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.

## VI. Outras iniciativas de cooperação e concertação 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. A Comissão Consultiva da GTI é seu órgão máximo e se reuniu pela 24ª vez em 2024. Seu secretariado fica em Pequim.



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-Mekong<sup>823</sup>, 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

<sup>823</sup> 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.

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. Seu secretariado fica na China.

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 Estados Unidos (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). A quarta e mais recente cúpula de líderes aconteceu em 2024. Em 2023, chanceleres da LMC, em seu oitavo encontro ministerial, aprovaram o novo Plano de Ação Quinquenal (2023-2027).

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

### 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 2023, o programa já havia mobilizado US\$ 51 bilhões em investimentos, cobrindo 276 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 23ª e mais recente ministerial foi realizada em novembro de 2024.



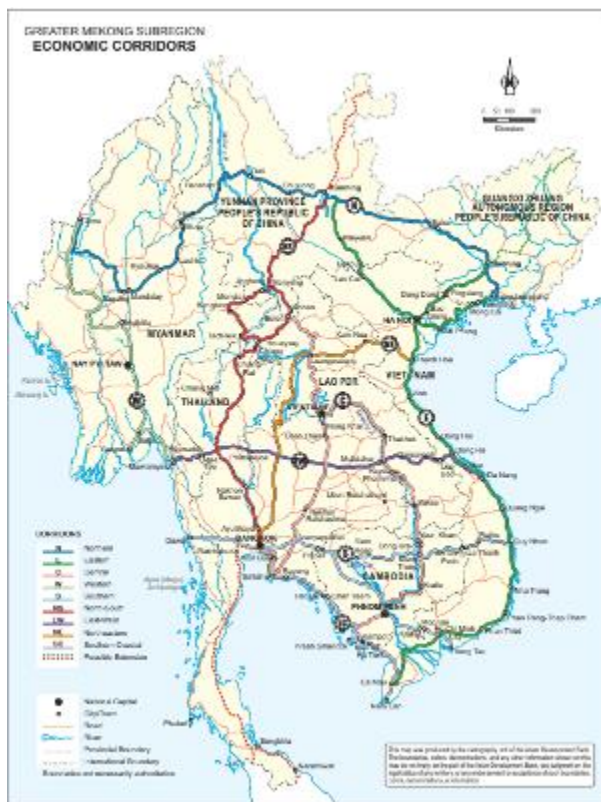
Fonte: CAREC

#### 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 sétima 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. A oitava e mais recente cúpula do GMS aconteceu em novembro de 2024.



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 asiáticos<sup>824</sup>. 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 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. Funciona com base em conferências anuais, inspiradas no modelo do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês). 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. Xi também aproveitou a oportunidade para lançar a Iniciativa de Segurança

<sup>824</sup> 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.

Global (GSI, na sigla em inglês). Em 2023, o encontro anual contou com o primeiro-ministro da Malásia e o presidente do Governo da Espanha, além de discurso inaugural do premiê chinês Li Qiang.

f) Diálogo de Cooperação da Ásia (ACD)

Inaugurado em 2002, em encontro de ministros de Relações Exteriores de 18 países asiáticos, na Tailândia. Já foram realizadas duas cúpulas: Kuwait (2012) e Bangcoc (2016). A terceira cúpula estava prevista para ocorrer em 2023 no Catar, mas não aconteceu. Seu secretariado está no Kuwait. Tem como objetivo congregar todos os países asiáticos, sem duplicar as organizações existentes. Atualmente, há 35 membros, incluindo China, Índia, Japão, Rússia, além da Palestina (desde 2019), mas não Coreia do Norte, Israel, Maldivas e Turcomenistão. Seus membros provêm de diferentes organizações regionais, como a Associação de Estados do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês), a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês), a OCX, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), a Liga dos Estados Árabes (LEA), Mekong-Ganges. Há encontros ministeriais anuais<sup>825</sup> para diálogos sobre temas de interesse comum, além de reuniões anuais à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Os países desenvolvem projetos de interesse comuns, em áreas como energia, agricultura, biotecnologia, turismo, alívio da pobreza, tecnologia da informação, educação virtual e cooperação financeira.

g) Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia (CICA)

Proposta pelo então presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev, na AGNU, em 1992. Reuniu-se, pela primeira vez, em nível de ministros em 1999, congregando quinze países. Em nível de cúpula, a primeira reunião foi em 2002 e a sexta e mais recente foi em 2022, ambas no Cazaquistão. A CICA tem por objetivo discutir a paz, a segurança e a estabilidade na Ásia. Atualmente, conta com 28 membros, além de nove países e cinco organizações que têm caráter de observadores, entre os quais estão China, Índia, Irã, Israel, Paquistão, Palestina, Coreia do Sul, Rússia, Tailândia e Turquia. Já entre os observadores, estão Indonésia, Japão, Malásia, Filipinas, Ucrânia e EUA. Seu secretariado está no Cazaquistão.

h) Organização de Cooperação Econômica (ECO)

Fundada em 1985, em Teerã, por Irã, Paquistão e Turquia, sucede a Cooperação Regional para o Desenvolvimento (RCD, na sigla em inglês), de 1964. Após a dissolução da União Soviética (URSS), expandiu-se para o Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão, sendo que todos os seus membros também pertencem à Organização de Cooperação Islâmica (OCI). Trata-se de plataforma para debater a promoção do desenvolvimento e oportunidades de comércio e investimento, com objetivo inicial de constituir-se em mercado comum. Há um acordo preferencial de comércio de 2003, que entrou em vigor em 2008, e o objetivo atual é chegar a uma área de livre comércio em 2025. Até agora, os acordos de livre comércio estão sendo costurados, entre os principais integrantes, em nível bilateral. A mais recente cúpula (16ª edição) foi realizada em novembro de 2023, em Tashkent (Uzbequistão), sem

---

<sup>825</sup> Em 2020, não houve encontro, em razão da pandemia; em 2022, tampouco houve ministerial.

a participação do Afeganistão, no contexto de tomada do poder pelo regime talibã. Seu secretariado está em Teerã, mas tem escritórios econômico, na Turquia, e científico, no Paquistão. Possui, ainda, algumas instituições regionais, como um banco de desenvolvimento.

i) Associação da Bacia do Oceano Índico (IORA)

Formada em 1997, como Associação para a Cooperação Regional da Bacia do Oceano Índico (IOR-ARC, na sigla em inglês), e antecedida pela Iniciativa da Bacia do Oceano Índico, de 1995. Reúne 23 países que margeiam o oceano Índico, como Austrália, Índia, Indonésia, Emirados Árabes Unidos (EAU), África do Sul e França. Tem, ainda, doze parceiros de diálogo, como China, Japão, Rússia, Turquia, EUA e, a partir de 2024, a UE. A IORA apresenta natureza tripartite, reunindo representantes do governo, do setor privado e da academia. Suas áreas prioritárias são segurança marítima, facilitação do comércio e de investimentos, gestão de recursos pesqueiros, gestão do risco de desastres, intercâmbios culturais e turísticos, cooperação acadêmica, científica e tecnológica, economia azul e empoderamento econômico das mulheres. A máxima instância é o Conselho de Ministros, que se reúne anualmente, a mais recente (23ª reunião) em outubro de 2023. Foi realizada uma única cúpula, em Jacarta, em 2017. Seu secretariado fica em Maurício.

j) Cooperação Mekong-Ganges (MGC)

Iniciativa de seis países, a Índia e cinco integrantes da ASEAN (Camboja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã), criada em 2000, com a assinatura da Declaração de Vientiane (Laos), sob o nome de Programa Ganga Suvarnabhumi. Visou inicialmente à cooperação em turismo, cultura, educação, transporte e comunicações entre países tributários de dois importantes asiáticos. Seu escopo expandiu-se para temas como saúde e medicina tradicional, agricultura, pequenas e médias empresas, gestão de recursos hídricos, ciência e tecnologia e construção de capacidades. A 12ª e mais recente ministerial foi realizada em abril de 2023, em Bangkok. A Índia faz as funções de Secretariado.

k) Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF)

Trata-se de uma organização fundada em 1971, que visa a reforçar a cooperação entre os países do Pacífico Sul e da Oceania. Originalmente chamada Fórum das Ilhas do Pacífico Sul até 1999. É composta por 18 membros de três regiões: Melanésia, Micronésia e Polinésia, incluindo a Austrália e a Nova Zelândia. Tokelau é membro associado, enquanto o Timor-Leste e territórios como Guam e Samoa Americana são observadores. O PIF tem, ainda, diversos parceiros de diálogo.

Em 2021, Nauru, Kiribati, Ilhas Marshall, Estados Federados da Micronésia e Palau anunciaram o início do processo de retirada do PIF, sob argumento de quebra do acordo de cavalheiros sobre rotatividade na eleição para o secretário-geral do Fórum, mas, em fevereiro de 2022, anunciaram a cessação do processo de retirada. Em julho de 2022, porém, às vésperas da 51ª Cúpula do PIF, Kiribati confirmou sua saída, mas retornou ao bloco em 2023.

Não há um acordo de livre comércio entre todos os seus membros, mas vários arranjos menores entre seus integrantes. Entre eles está o Acordo de Livre Comércio entre Ilhas do Pacífico (PICTA, na sigla em inglês), apenas entre as ilhas, e o Acordo do Pacífico sobre Relações

Econômicas Mais Estreitas (PACER, na sigla em inglês), com a participação de Austrália, Nova Zelândia e algumas ilhas.

A 52ª cúpula do FIP foi realizada em novembro de 2023, nas Ilhas Cook. Entre os temas em debate, estiveram mineração no alto-mar, a crescente influência da China na região, esforços de diversificação econômica dos membros e a 28ª Conferência das Partes (COP28), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Alguns países da Melanésia, como Papua Nova Guiné, Vanuatu e Ilhas Salomão, não participaram com seus mandatários, mas enviaram ministros. A 53ª cúpula do FIP foi realizada em agosto de 2024, em Tonga. O Brasil participou pela primeira vez como convidado de uma cúpula do PIF, tendo enviado seu secretário de Ásia e Pacífico para o evento e apoiado o compromisso do Fórum com políticas climáticas sustentáveis. Durante a 53ª cúpula, foi anunciado um plano para o treinamento conjunto de policiais, que será financiado pela Austrália.

Os países integrantes do PIF estão no centro de disputas geopolíticas e geoeconômicas entre EUA e China. Os EUA mantêm acordos de associação com os Estados Federados da Micronésia, as Ilhas Marshall e Palau, tendo renovado os dois primeiros em 2023. Os EUA têm um enviado especial para o PIF, de quem é parceiro de diálogo. Em 2022, foi realizada a primeira cúpula EUA-PIF. Em 2023, os EUA realizaram a segunda cúpula EUA-PIF, reabriram sua embaixada nas Ilhas Salomão, após trinta anos fechada, abriram embaixada em Tonga, assinaram acordo de segurança com Papua Nova Guiné e estabeleceram relações diplomáticas com as Ilhas Cook e com Niue. Em 1989, a China se tornou parceira de diálogo do PIF e 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. Em 2016, a China lançou o Fórum para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico China-Países Insulares do Pacífico (CPICEDF, na sigla em inglês). Em 2022, a China assinou dez acordos com Kiribati, além de acordos de segurança com Samoa e Ilhas Salomão. Em 2023, a China e as Ilhas Salomão elevaram o *status* de sua relação para o de parceria estratégica. O primeiro-ministro eleito em 2024 das Ilhas Salomão, Jeremiah Manele, confirmou a manutenção da aproximação com Pequim. A Austrália também tem buscado fortalecer suas relações com seus parceiros de PIF, incluindo por meio de acordos de segurança (Papua Nova-Guiné) e em matéria de clima e mobilidade (União Falepili com Tuvalu).

#### 1) Comunidade do Pacífico

A Comunidade do Pacífico é uma organização internacional composta por 22 ilhas e territórios do Pacífico e por Austrália, EUA, França, Nova Zelândia e Reino Unido. Foi criada em 1947, sob a denominação Comissão do Pacífico Sul, tendo adotado o nome atual em 2016. Sua sede fica em Nouméa, na Nova Caledônia. O objetivo da organização é promover o desenvolvimento e a cooperação técnica e científica no Pacífico, em áreas como gestão do risco de desastres, mudança do clima, segurança alimentar, direitos humanos e educação. Não trata de questões militares e de segurança, tampouco é um bloco econômico-comercial.

## VII. Austrália

### a) Características gerais

A Austrália, oficialmente Comunidade da Austrália, é um país continente-ilha, localizado na Oceania, cercado pelos oceanos Índico e Pacífico<sup>826</sup>, que compreende, além da porção continental, a ilha da Tasmânia e numerosas ilhas adjacentes. A Austrália é uma federação de seis estados que, juntamente com dois territórios autogovernados, têm suas próprias constituições, parlamentos, governos e leis<sup>827</sup>. As principais cidades, Sydney, Brisbane, Melbourne, Perth e Adelaide, são litorâneas, mas sua capital, Camberra, foi planejada e instalada a 260 km da costa. A Austrália, incluindo a ilha da Tasmânia, cobre uma área de aproximadamente 7,7 milhões de quilômetros quadrados. Sua área tropical abrange aproximadamente 40% do país. A Austrália estende-se por 3,7 mil quilômetros de norte a sul e quatro mil quilômetros de leste a oeste. O país possui, aproximadamente, 26,8 milhões de habitantes.

Em 1º de janeiro de 1901, a Comunidade da Austrália foi criada e tornou-se um domínio do Império Britânico em 1907. O Território da Capital Federal, mais tarde rebatizado para Território da Capital da Austrália, foi formado em 1911 como a localização para a futura capital federal de Camberra. Desde a federação<sup>828</sup>, a Austrália tem mantido um sistema político democrático liberal estável e continua a ser um reino da *Commonwealth*.

### b) Política interna

A Austrália organiza-se, formalmente, como uma monarquia constitucional, cujo chefe de Estado é o rei Carlos III. Os representantes legais da coroa são os governadores-gerais, divididos a nível federal e estadual. Em nível federal, o governador-geral, atualmente David Hurley, é indicado pelo rei, com a recomendação do primeiro-ministro da Austrália, cargo ocupado, atualmente, por Anthony Albanese.

O Parlamento australiano é bicameral. Os políticos da Câmara dos Representantes (câmara baixa) se elegem por meio do voto preferencial, em que se classifica um grupo de candidatos por ordem de preferência. Na votação para o Senado (câmara alta), os senadores são eleitos pelo voto popular em um sistema de representação proporcional, em que um partido obtém vagas de acordo com a proporção de votos. O Senado australiano é composto por 76 senadores, dos quais doze representam cada estado e outros dois, os territórios da Capital e do Norte. A Câmara dos Representantes reúne 150 membros, e cada estado garante, pelo menos, cinco lugares na entidade. Com eleições a cada três anos, os senadores têm seis anos de mandato. O sufrágio é obrigatório para todo cidadão com 18 anos ou mais de idade.

---

<sup>826</sup> Embora geograficamente situada na região do Indo-Pacífico e cada vez mais diversificada etnicamente, a Austrália continua a ter laços culturais profundos com o Reino Unido, os EUA e a Europa. O primeiro-ministro da Austrália, Anthony Albanese, em julho de 2022, propôs colocar uma questão de referendo aos eleitores australianos perguntando se a inclusão de uma voz indígena no Parlamento deveria ser consagrada na Constituição. Aproximadamente 3,2% da população da Austrália identifica-se como povo originário. Em junho de 2021, havia seis parlamentares com herança indígena nos parlamentos federais e estaduais da Austrália.

<sup>827</sup> Os seis estados são Austrália Meridional; Austrália Ocidental; Tasmânia; Nova Gales do Sul; Queensland e Vitória; e os dois territórios são o do Norte e o da Capital.

<sup>828</sup> A Federação da Austrália foi um processo no qual as colônias britânicas de Austrália Meridional, Austrália Ocidental, Nova Gales do Sul, Queensland, Tasmânia e Victoria constituíram uma federação em 1º de janeiro de 1901, para formar a Comunidade da Austrália, estabelecendo um sistema de federalismo na Austrália.

Em relação ao ambiente partidário, existem dois grupos políticos principais que se revezam no poder da Austrália. De um lado, o Partido Trabalhista Australiano (*Australian Labor Party*, ALP ou *Labor*, em inglês), considerado o primeiro no mundo a formar um governo social-democrata ou socialista. Do outro lado, a Coalizão é formada por um agrupamento de centro-direita do Partido Liberal e do Partido Nacional. Em 21 de maio de 2022, o líder do Partido Trabalhista, Anthony Albanese, derrotou Scott Morrison do Partido Liberal para se tornar o primeiro-ministro da Austrália. Os trabalhistas conquistaram 77 das 151 cadeiras no Parlamento, em comparação com as 58 cadeiras da Coalizão.

O ex-primeiro-ministro Scott Morrison foi censurado pelo parlamento australiano em novembro de 2022, devido às nomeações secretas para comandar vários ministérios durante a pandemia de COVID-19. O próprio Morrison foi secretamente nomeado para administrar cinco cargos ministeriais, incluindo Saúde, Finanças, Tesouro e Assuntos Internos, enquanto primeiro-ministro, sem informar o Parlamento ou o público australiano. Esta foi a primeira vez que um ex-primeiro-ministro foi censurado pelo Parlamento. A moção foi aprovada por 86 votos a 50 na Câmara dos Representantes. O atual primeiro-ministro, Anthony Albanese, afirmou que o Parlamento tentará mudar a lei para garantir que as nomeações ministeriais sejam tornadas públicas.

Em março de 2023, Anthony Albanese convocou os eleitores para que apoiem a criação de uma “voz” aborígene no processo legislativo, por meio de um referendo. O referendo pretendia criar um órgão consultivo indígena. Os australianos votaram sobre a proposta de “alterar a Constituição para reconhecer os Povos Originários de Austrália ao estabelecer uma ‘Voz dos Aborígenes e Ilhéus do Estreito de Torres’”. Um grupo de trabalho formado no contexto do referendo divulgou um conjunto de princípios que descrevem a voz como um órgão que forneceria aconselhamento independente ao parlamento, mas não teria poder de veto sobre a legislação. Alguns líderes indígenas, incluindo a senadora do Partido Verde Lidia Thorpe, criticaram a “voz”, uma vez que o órgão, apesar de defender os interesses dos aborígenes, não terá poder de voto sobre as leis. Em 19 de junho de 2023, no mês seguinte à aprovação pela Câmara, o Senado australiano aprovou, por 52 a 19 votos, a realização do referendo dentro de um período de dois a seis meses. O referendo foi realizado em 14 de outubro, e, em linha com as pesquisas de opinião, a criação do órgão consultivo foi rechaçada por pouco mais de 60% dos votos.

Os australianos indígenas são considerados a cultura autóctone sobrevivente mais antiga do mundo. Existem cerca de 500 grupos ou nações de povos originários, falando 250 línguas indígenas com 800 dialetos, que viveram na Austrália por aproximadamente 60 mil anos. Em 2021, havia 984 mil aborígenes e ilhéus do estreito de Torres, representando cerca de 3,8% da população da Austrália.

### c) Questões socioeconômicas

Tecnologicamente avançada e industrializada, a Austrália é um país multicultural, próspero, com excelente desempenho em indicadores internacionais, tais como saúde, expectativa e qualidade de vida, desenvolvimento humano, educação pública, liberdade econômica, bem como na proteção de liberdades civis e em relação a direitos políticos. As cidades australianas situam-se frequentemente entre as mais bem avaliadas do mundo em termos de habitabilidade, oferta cultural e qualidade de vida. Em 2020, a Austrália ficou em oitavo lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo.

No relatório *Shaping a Nation* divulgado, em 2018, pelo Tesouro e pelo *Department of Home Affairs*, o governo australiano reforçou a importância de sua política migratória como vetor de desenvolvimento humano e crescimento econômico. Com aproximadamente 30% da população composta por imigrantes, a Austrália confirma a diversidade cultural como fonte significativa de riqueza nacional. O relatório reafirmou o papel dos imigrantes na prosperidade econômica do país. Somente na última década, 59% do crescimento populacional foi garantido pela chegada de estrangeiros, afirma o texto. Nos últimos 40 anos, fatores populacionais, com ênfase na imigração, contribuíram com 18% do crescimento anual médio de 1,7% na renda *per capita* do australiano. Atualmente, a população é integrada por imigrantes de aproximadamente 300 diferentes origens. As capitais de estados concentram 83% da população estrangeira nacional. No caso de Sydney, Perth e Melbourne, 40% da população nasceu em outro país.

Nos últimos anos, a intensificação de eventos climáticos extremos na Austrália está precipitando uma verdadeira catástrofe ambiental, com a perda significativa de diversas espécies. O forte calor e a seca do verão ajudaram a impulsionar os incêndios mortais durante o “Verão Negro”, ocorrido entre o final de 2019 e o início de 2020, que destruíram vastas áreas de floresta de eucalipto e envolveram Sydney e outras cidades em fumaça e cinzas por meses. Os incêndios devastaram os estados de Nova Gales do Sul e Vitória, destruíram milhões de hectares de vegetação, queimaram cerca de 70% da floresta tropical e provocaram a morte ou o deslocamento de aproximadamente três bilhões de animais. Especialistas afirmam que a regeneração da biodiversidade perdida da Austrália levará muitos anos e exigirá intervenção humana, especialmente se as condições climáticas permanecerem desfavoráveis. Segundo reportagem do jornal O Globo, de fevereiro de 2023, pesquisadores, por meio de um estudo recente, afirmaram que a fumaça resultante de incêndios florestais na Austrália causou uma reação química que aumentou o buraco na camada de ozônio em 10%. Pesquisas anteriores concluíram que as mais de um milhão de toneladas de fumaça emitidas para a atmosfera pelos incêndios prolongaram o buraco na camada de ozônio da Antártica, que se abre acima do continente a cada primavera.

Outro problema causado pelas altas temperaturas é o branqueamento generalizado que afeta a Grande Barreira de Corais. O fenômeno de branqueamento é causado pelo estresse térmico dos corais, devido ao aumento das temperaturas. Este aumento leva-os a expulsar as algas que vivem em seus tecidos e que dão a eles suas características cores brilhantes. Desde 1997, houve cinco desses episódios. Além disso, a Grande Barreira de Corais foi atingida por ciclones extremos e por surtos de espécie de estrela-do-mar que come corais. Desde 1981, a Grande Barreira de Coral é reconhecida como Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês). Em julho de 2021, a Austrália impediu a UNESCO de inscrever a Grande Barreira de Coral em sua lista de Patrimônio Mundial em Perigo. No início de 2022, o governo conservador australiano anunciou um programa de US\$ 700 milhões para protegê-la e evitar que fosse retirada da lista de Patrimônio Mundial da UNESCO. Em junho de 2023, o governo australiano comprometeu-se formalmente em investir US\$ 2,89 bilhões para proteger a Grande Barreira de Corais. Audrey Azoulay, diretora-geral da UNESCO, em um comunicado, afirmou estar satisfeita “que o diálogo entre nossos especialistas e as autoridades da Austrália se traduza hoje em compromissos formais”. Entre as medidas prometidas estão a criação de “zonas proibidas para a pesca” em um terço da barreira até 2025, além da redução “considerável” da descarga de poluentes da agricultura e indústria e a redução das emissões de CO<sub>2</sub> do país.

A Austrália é uma enorme produtora de carvão e, conseqüentemente, tornou-se a vilã rica no combate ao aquecimento global, devido aos escassos compromissos para alterar sua matriz

energética e tentar frear emissões. Nas eleições de 2022, após quase uma década de liderança conservadora, um dos motivos que levaram à derrocada da coalizão governista foi o apoio aos candidatos que faziam campanha por mais ações contra a mudança do clima, por maior igualdade de gênero e integridade política. O ex-primeiro-ministro Morrison, da Coalizão, priorizou o crescimento econômico em vez de abordar as questões climáticas e chegou a levar um pedaço de carvão ao Parlamento em 2017 para convencer a Austrália a não ter medo do produto mineral. O atual primeiro-ministro, Albanese, do Partido Trabalhista australiano, fez campanha com o compromisso de reduzir significativamente as emissões de carbono. Os candidatos independentes “Teal” e o Partido Verde, que pedem uma ação mais abrangente e imediata sobre a mudança do clima, também obtiveram ganhos significativos nas eleições. A Lei de Mudanças Climáticas de 2022, introduzida pelo governo trabalhista em julho de 2022, promete um corte de 43% nas emissões até 2030 e zero líquido até 2050. Foi aprovado nas duas casas do Parlamento australiano com o apoio dos verdes e dos independentes, e entrou em vigor em setembro de 2022.

A Austrália é um dos maiores produtores e exportadores mundiais de produtos minerais, atividade que tem grande peso na composição de seu produto interno bruto (PIB), responsável, no ano fiscal 2019-2020, por cerca de 11,1% do total da riqueza produzida no país e cerca de 60% das exportações australianas. O país é o maior produtor mundial de bauxita, minério de ferro, lítio, titânio e urânio e possui reservas abundantes de carvão, ferro, cobre, ouro, gás natural. É também um dos maiores produtores e exportadores de diversos produtos agropecuários, tais como carnes, trigo, cevada e lã. O segmento de manufaturas inclui empresas de processamento de gêneros alimentícios, além de empresas de alta tecnologia, resultado de investimentos na área de pesquisa e inovação.

A exportação de *commodities*, principalmente minerais, tornou-se cada vez mais importante para a economia australiana nas últimas duas décadas. Em junho de 2023, anunciou estratégia nacional para minerais estratégicos. A Austrália tem sido um defensor consistente da liberalização do comércio. É o único país desenvolvido que cresceu ininterruptamente nos últimos 29 anos até a pandemia de COVID-19. A Comissão Australiana de Comércio e Investimento informa que o Fundo Monetário Internacional (FMI) projetou que a Austrália seria a 13ª maior economia do mundo em 2022, com um PIB de aproximadamente US\$ 1,7 trilhão. Com 0,3% da população mundial, o país responde por 1,6% da economia global. Educação e turismo são, respectivamente, o terceiro e quarto maiores setores de atração de estrangeiros na Austrália e contribuem significativamente para sua economia. O país tem dois terços de suas atividades econômicas concentradas no setor de serviços e quase um terço na indústria. No entanto, historicamente, a agricultura é uma das indústrias mais significativas do país, tanto em termos de volume de produção quanto em relação ao valor das exportações. Como grande exportador agrícola, a Austrália é um dos maiores concorrentes do Brasil em muitos mercados. Aproximadamente 55% do território da Austrália é utilizado para a produção agrícola (427 mil hectares, excluindo a produção de madeira).

Segundo o jornal Valor Econômico, tem havido desaceleração da economia da Austrália em 2023, levantando questionamentos sobre a campanha contínua do Banco Central da Austrália (RBA, na sigla em inglês) de seguidos aumentos nas taxas de juros, que se estendeu na primeira semana de junho para um recorde de doze altas nos últimos treze meses. A economia cresceu apenas 0,2% em termos ajustados sazonalmente no primeiro trimestre de 2023 e 2,3% em relação ao ano anterior, de acordo com o Departamento Australiano de Estatísticas (ABS). Com a inflação ainda próxima de 7% no ano, o RBA continua preocupado com a possibilidade de uma



espiral de preços e salários, mantendo a inflação alta por mais tempo do que está preparado para tolerar.

d) Política externa

A Austrália é membro da Organização das Nações Unidas (ONU) desde o seu estabelecimento em 1945. Além da ONU, o país faz parte de diversas outras organizações e mecanismos internacionais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC), na qual coordena o Grupo de Cairns e integra o Grupo de Ottawa; a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); o FMI; o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); a Organização Mundial de Saúde (OMS); a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês); a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês); o G20; a *Commonwealth of Nations*. Na região asiática, a Austrália é membro das seguintes organizações, acordos e mecanismos: Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês); Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD); e Fórum das Ilhas do Pacífico (FIP). Ademais, é parte do Acordo Comercial para Relações Econômicas Mais Próximas com a Nova Zelândia (ANZCERTA, na sigla em inglês); do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífico (CPTPP, na sigla em inglês), que estabeleceu uma área de livre comércio entre onze países da Ásia, Oceania e América; e, recentemente, do maior acordo comercial do mundo, assinado em novembro de 2020, a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês).

Durante anos, o contexto geopolítico da Austrália foi definido por sua relação comercial com a China e sua relação estratégica com os Estados Unidos (EUA). À medida que as tensões aumentavam em seu relacionamento com a China nos últimos anos, a Austrália intensificou sua aliança com os EUA e aprofundou os laços estratégicos com o Japão e outras nações. As revelações sobre as tentativas da China de influenciar a sociedade australiana e a região como um todo tiveram um impacto negativo nas percepções australianas sobre a China. Uma pesquisa de 2021 revelou que 63% dos australianos acreditam que a China é “mais uma ameaça à segurança”, enquanto 34% acham que a China é “mais um parceiro econômico”. Esta é uma reversão significativa em relação a 2018 quando 82% sentiram que a China era “mais um parceiro econômico” e 12% sentiram que a China era “mais uma ameaça à segurança”. Pesquisa de 2023 do Lowy Institute, realizada em março, mostra que 44% dos australianos veem a China como “mais um parceiro econômico”, enquanto 52% veem o país como “mais uma ameaça à segurança”, uma queda de 18 pontos percentuais em relação ao ano de 2021. A pesquisa revela, ainda, que 82% dos australianos veem uma aliança com os EUA como “muito importante” ou “bastante importante” para a segurança do país, mas, também, revela que 74% dos australianos acham que a aliança com os EUA torna mais provável que a Austrália seja arrastada para uma guerra na Ásia.

A China é o maior parceiro comercial bilateral da Austrália em bens e serviços e responde por mais de um terço do comércio da Austrália com o mundo. De 2009 a 2019, as exportações australianas para a China triplicaram. Embora haja o Acordo de Livre Comércio Austrália-China em vigor desde 2015, o governo da China restringiu nos últimos anos algumas exportações australianas devido a preocupações políticas. Apesar disso, as exportações australianas para a China aumentaram 24% em termos interanuais até agosto de 2021; no entanto, caíram 11,1% nos primeiros sete meses de 2022, enquanto as exportações da China para a Austrália cresceram 24,1%.

A Austrália tomou uma série de medidas para conter a crescente influência da China no país e na região. Em 2018, o Parlamento australiano aprovou novas leis sobre espionagem, interferência estrangeira e influência estrangeira, e o governo do ex-primeiro-ministro Malcolm Turnbull impediu a Huawei de participar do desenvolvimento da rede móvel 5G no país, o que provocou uma crise comercial entre os dois países. O ex-primeiro-ministro Morrison sinalizou uma mudança importante na postura de defesa da Austrália com a Atualização Estratégica de Defesa de 2020. Os gastos australianos com defesa aumentaram 6,1% em 2021, atingindo AD\$ 44,6 bilhões, chegando a 2,1% do PIB. Os governos australianos recentes também responderam ao alcance da China no Pacífico com um engajamento diplomático renovado com os países da região.

Em maio de 2020, no contexto da pandemia do COVID-19, o então ministro do Comércio, Turismo e Investimento da Austrália, Simon Birmingham, pediu uma investigação a respeito do surgimento do vírus na China. A atitude irritou Pequim, que respondeu alguns dias depois barrando parcialmente a importação de carne bovina da Austrália. Em seguida, impôs tarifas de 80% à cevada australiana, dizendo que o produto não cumpria devidamente regulamentos comerciais em matéria fitossanitária. O caso foi levado pela Austrália à OMC. Em abril de 2023, os dois países realizaram consultas amistosas e chegaram a um consenso sobre a resolução da disputa da cevada no âmbito da organização. A ministra das Relações Exteriores, Penny Wong, e o ministro do Comércio da Austrália, Don Farrell, anunciaram que a China concordou em realizar uma revisão de suas tarifas sobre a cevada australiana nos meses seguintes.

Ainda em meados de 2020, a China aconselhou todos os seus cidadãos a evitarem viajar para a Austrália, alertando que havia um “aumento significativo” em ataques racistas contra asiáticos. Nesse contexto, é importante ressaltar que os estudantes chineses representaram 28% dos mais de 750 mil estudantes estrangeiros na Austrália. Também em 2020, a China deixou de comprar matérias-primas importantes, incluindo carvão, da Austrália, privando o país de bilhões de dólares em receitas. O governo australiano, por sua vez, acusou os chineses de violar as regras do comércio internacional, além do acordo de livre comércio vigente entre os dois países. Em 2021, o governo federal australiano cancelou um acordo de infraestrutura com a China sob a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) de Pequim, em meio a preocupações de que o acordo poderia representar um risco à segurança nacional; em resposta, a China decidiu suspender indefinidamente o Diálogo Econômico Estratégico Sino-Australiano e todas as atividades relacionadas ao mecanismo, que se reuniu pela primeira vez em 2014. A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC, na sigla em inglês) chinesa disse que a decisão foi tomada depois que as autoridades australianas “lançaram uma série de medidas para interromper o intercâmbio normal e a cooperação” entre as nações.

A partir de 2023, as restrições comerciais chinesas a produtos australianos diminuíram. Em novembro, o primeiro-ministro Albanese visitou a China, na primeira visita em sete anos de liderança australiana àquele país. O presidente Xi afirmou que as relações bilaterais estavam entrando na direção da melhoria e do desenvolvimento após anos de tensões. Xi deseja o apoio australiano para a adesão chinesa ao CPTPP e para a redução de restrições australianas a investimentos na China. Durante a visita, os dois países acordaram um novo modelo de visto de múltiplas entradas. Em março de 2024, o chanceler Wang Yi foi à Austrália, para dar continuidade ao processo de distensão das relações, inclusive na esfera comercial.

A Austrália tem sido um aliado dos EUA desde a assinatura do Tratado Austrália-Nova Zelândia- EUA (ANZUS, sigla em inglês) em 1951. A Austrália enviou tropas para apoiar a causa aliada na Primeira e Segunda Guerras Mundiais e nos conflitos na Coreia, Vietnã, Iraque e

Afganistão. O ex-primeiro-ministro Howard invocou o tratado ANZUS para ajudar os EUA após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A Austrália também é um parceiro próximo da inteligência dos EUA por meio do grupo *Five Eyes*, que também inclui o Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido. Os fuzileiros navais dos EUA têm conduzido implantações rotativas regulares no norte da Austrália desde 2012. A força contínua da relação de defesa também é demonstrada por meio de vários exercícios militares bilaterais e multilaterais, como os exercícios Talisman Sabre, RIMPAC e Malabar<sup>829</sup>.

Em setembro de 2021, a Casa Branca anunciou uma nova parceria de segurança trilateral entre Austrália, Reino Unido e EUA (AUKUS, na sigla em inglês). Alguns observadores descreveram o AUKUS como o acordo de segurança mais significativo entre as três nações em uma geração. O pacto se concentra principalmente no desenvolvimento da capacidade militar e abre caminho para a Austrália construir submarinos movidos a energia nuclear. A Austrália planeja construir aproximadamente oito submarinos movidos a energia nuclear. Atualmente, apenas seis nações operam submarinos movidos a energia nuclear (China, Rússia, EUA, Reino Unido, França e Índia). O Reino Unido e agora a Austrália são as únicas nações com as quais os EUA compartilham tecnologia de propulsão nuclear. As reações internacionais ao AUKUS foram mistas. O Japão, que havia assinado um Acordo de Acesso Recíproco com a Austrália em janeiro de 2022, saudou o lançamento do AUKUS “no sentido de fortalecer o engajamento na região Indo-Pacífico”. A primeira-ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, também saudou o aumento do envolvimento dos EUA e do Reino Unido na região. Por outro lado, a França descreveu a decisão da Austrália de cancelar um acordo assinado anteriormente de AD\$ 90 bilhões para comprar doze submarinos de *design* francês e, em vez disso, adquirir tecnologia submarina de propulsão nuclear dos EUA e do Reino Unido como “uma punhalada nas costas”. Autoridades chinesas disseram que o acordo AUKUS prejudica a paz e a estabilidade regional e intensifica a corrida armamentista. A Indonésia expressou preocupação “com a contínua corrida armamentista e projeção de poder na região”. Alguns analistas descreveram o fato de a Índia ter dado as boas-vindas ao AUKUS como um impedimento para a China, enquanto outros veem discordância sobre se o AUKUS beneficia ou prejudica os interesses da Índia.

O Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), fórum formado por EUA, Índia, Japão e Austrália, existe desde 2007, quando foi criado para cristalizar os impulsos de cooperação regional que surgiram depois do *tsunami* de 2004. Após anos em suspenso, e depois de uma tentativa de Donald Trump de revitalizá-lo em 2017, o fórum foi reativado em setembro de 2021, em uma cúpula entre os líderes dos quatro países, que produziu uma declaração descrevendo quatro grandes áreas de cooperação:

- 1) produção e distribuição de vacinas;
- 2) esforços de mitigação da mudança climática e desenvolvimento de energia limpa;
- 3) promoção da transparência e governança de alto padrão no campo de tecnologias críticas e emergentes; e
- 4) o desenvolvimento de uma parceria regional de infraestrutura.

Na cúpula de maio de 2022, os líderes anunciaram o estabelecimento de uma nova Parceria Indo-Pacífica para Conscientização do Domínio Marítimo, com ênfase no rastreamento de embarcações envolvidas na pesca ilegal. Alguns defensores apontam essa iniciativa como um forte exemplo de como o QUAD pode fornecer bens públicos à região, especialmente se o programa for expandido para incluir o treinamento de forças regionais para melhorar a fiscalização. Maior

---

<sup>829</sup> Em novembro de 2020, a Austrália foi incluída no exercício naval Malabar, em sua 25ª edição. O exercício também reúne as marinhas dos demais integrantes do QUAD.

cooperação global em saúde, com base no esforço inicial para distribuir doses de vacinas, também poderia polir a reputação do QUAD entre os países do Indo-Pacífico. A terceira cúpula do QUAD aconteceu em maio de 2023, à margem do G7, quando os líderes dos quatro países participantes anunciaram que lançariam uma rede de rádio aberta na região do Indo-Pacífico para assegurar o acesso das economias em desenvolvimento da região aos mercados de telecomunicações. Disseram, ainda, apoiar o acesso a inovações que permitiriam uma maior escolha de fornecedores para os países expandirem e modernizarem suas redes de telecomunicações. Separadamente, o QUAD demandou que Myanmar e a Coreia do Norte se engajassem em um diálogo construtivo. Eles pediram aos militares governantes de Myanmar que libertem todos aqueles considerados arbitrariamente detidos e permitam uma transição para uma democracia inclusiva, enquanto a Coreia do Norte foi solicitada a cessar os lançamentos de mísseis balísticos e desistir de sua busca por armas nucleares. Em nota, os quatro líderes pediram, também, “a paz e a estabilidade na área marítima do Indo-Pacífico”.

As consultas ministeriais Austrália-EUA (AUSMIN, na sigla em inglês) continuam a ser fundamentais para as relações bilaterais. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, e o secretário de Defesa, Lloyd Austin, receberam seus colegas australianos, a ex-ministra das Relações Exteriores Marise Payne e o ex-ministro da Defesa Peter Dutton, em setembro de 2021, para consultas da AUSMIN no Departamento de Estado. A Declaração Conjunta enfatizou “valores compartilhados” e a necessidade de “fortalecer a ordem internacional baseada em regras”, linguagem que muitos observadores interpretaram como uma referência a preocupações compartilhadas sobre a crescente influência e agressão da China no Indo-Pacífico. Em reunião de novembro de 2022 entre o presidente Biden e o primeiro-ministro Albanese, os líderes se comprometeram a promover uma ordem internacional estável e baseada em regras, onde as diferenças são resolvidas pacificamente e sem coerção, e onde os Estados cooperam de forma transparente para enfrentar os desafios compartilhados e discutiram sobre os seguintes temas: cooperação indo-pacífica; clima, energia limpa e meio ambiente; prosperidade, inovação e cadeias de suprimento; defesa e segurança; proteção de fronteiras tecnológicas.

O Acordo de Livre Comércio Austrália- EUA (AUSFTA, na sigla em inglês) entrou em vigor em 2005. Desde então, de acordo com o governo australiano, o comércio bilateral dobrou. Em 2021, as exportações dos EUA para a Austrália aumentaram 13,1% em comparação com 2020. No período 2019-2020, os EUA foram o segundo maior parceiro comercial bilateral da Austrália em bens e serviços e os EUA foram o maior investidor na Austrália. Os EUA também são o maior destino de investimento estrangeiro da Austrália.

Em outubro de 2023, o primeiro-ministro Albanese visitou Washington, onde se encontrou com Joe Biden e discutiu temas como o Pacífico, segurança cibernética, espaço sideral, neutralidade climática e transição energética. Uma das preocupações de Albanese esteve na tramitação, no Congresso dos EUA, de legislação necessária para o cumprimento das promessas no âmbito da AUKUS.

A Austrália fez muito nos últimos anos para desenvolver seu relacionamento estratégico com o Japão. A Austrália e o Japão assinaram uma Declaração Conjunta sobre Cooperação em Segurança (JDSC, na sigla em inglês) em 2007 e um Acordo de Parceria Econômica Japão-Austrália em 2015. O JDSC estabeleceu uma reunião regular no formato 2+2 entre ministros das Relações Exteriores e da Defesa. Em abril de 2021, os ministros do Comércio de Índia, Japão e Austrália lançaram a *Supply Chain Resilience Initiative* (SCRI), que tem como objetivo reduzir suas vulnerabilidades em relação à China e promover maior diversificação de suas cadeias de suprimento. Em 2022, os dois países assinaram acordo de acesso recíproco de forças militares, que

entrou em vigor no ano seguinte e visa a facilitar a cooperação em defesa, em questões como treinamento e operações conjuntas. Em 2024, a Austrália reiterou sua decepção pela emissão de licenças para caça de baleia pelo Japão.

União Europeia (EU) e a Austrália têm uma parceria de longa data, que remonta aos anos 1960. A base da atual relação é o acordo-quadro de 2017, que abarca diálogo político, assuntos ligados à segurança, cooperação internacional, economia e comércio, justiça, cultura e educação, energia e meio ambiente. Embora sua ratificação esteja ainda pendente, o acordo tem sido aplicado provisoriamente desde outubro de 2018. No fim de outubro de 2023, a Austrália afirmou que as negociações em torno de um acordo de livre comércio com a UE colapsaram.

O relacionamento com a Nova Zelândia é considerado o mais próximo e mais abrangente de todas as relações bilaterais da Austrália. O fluxo migratório em ambos os sentidos (estima-se em 500 mil o número de cidadãos com passaporte neozelandês na Austrália), as relações em comércio e defesa e a competição no campo esportivo são fatores que favorecem o sentimento de proximidade e a construção da ideia de uma identidade regional compartilhada. Os primeiros-ministros de ambos os países, assim como os ministros de Relações Exteriores, de Comércio e da Defesa, realizam consultas anuais. O ANZCERTA foi assinado em 1983 e tornou-se o principal instrumento de administração das relações econômicas entre os dois países, cujo objetivo fundamental é a criação de uma área de livre comércio. O ANZCERTA elevou as relações comerciais australiano-neozelandesas em mais de 400%. Além do protocolo geral destinado a acelerar o livre comércio de mercadorias entre os dois países, o ANZCERTA destaca-se pelo seu protocolo sobre livre comércio na área de serviços, o primeiro do mundo globalizado. Vale destacar que o ANZCERTA assinou um acordo com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1995, para facilitar os fluxos de comércio e de investimentos entre as duas regiões. Austrália e Nova Zelândia também atuam em conjunto em operações de manutenção da paz na região do Pacífico. Nesse contexto, obtiveram alguns sucessos trabalhando em conjunto no Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF, na sigla em inglês), como, por exemplo, no caso da Guerra Civil das Ilhas Salomão<sup>830</sup>.

A Austrália tem buscado fortalecer a sua presença no Sudeste Asiático. Para além das fortes relações comerciais com a ASEAN, a Austrália tem buscado forjar parcerias políticas estreitas na região. A partir de 2021, ASEAN e Austrália passaram a realizar uma cúpula anual. Em 2022, a primeira visita oficial de Albanese no cargo de primeiro-ministro foi à Indonésia. No mesmo ano, compareceu a cúpulas no Camboja (ASEAN, ASEAN-Austrália e Cúpula do Leste Asiático), na Indonésia (G20) e na Tailândia (APEC). Em junho de 2023, o primeiro-ministro Albanese visitou Singapura (Diálogo de Shangri-La), Vietnã (comemoração dos 50 anos de relações diplomáticas), Indonésia (ASEAN e ASEAN-Austrália) e Filipinas (lançamento de parceria estratégica). Em março de 2024, foi realizada uma “cúpula especial” entre ASEAN e Austrália, no contexto da

---

<sup>830</sup> A Guerra Civil nas Ilhas Salomão, habitualmente referida como uma tensão étnica (em inglês: “*The Tensions*”), foi caracterizada principalmente pelo combate entre o Movimento de Libertação Isatabu (que continha, como principal facção, o Exército Revolucionário de Guadalcanal) e a Força Águia de Malaita (*Malaita Eagle Force* ou *Marau Eagle Force*). Em julho de 2003, o governador-geral das Ilhas Salomão, com o apoio unânime do Parlamento, pediu ajuda internacional para resolver o conflito. Após o anúncio do envio de 300 agentes policiais e dois mil tropas da Austrália, Nova Zelândia, Fiji e Papua-Nova Guiné para Guadalcanal, o senhor da guerra Harold Keke, do Exército Revolucionário de Guadalcanal, declarou um cessar-fogo. Em agosto de 2003, uma força de paz internacional, conhecida como Missão de Assistência Regional para as Ilhas Salomão (RAMSI, na sigla em inglês) ou Operação Helpem Fren, ingressou nas ilhas. A RAMSI foi oficialmente dissolvida em junho de 2017, mas, desde 2013, os soldados já estavam retirando-se.

comemoração dos 50 anos desde que a Austrália se tornou o primeiro parceiro de diálogo do bloco asiático. Em agosto, Austrália e Indonésia assinaram um acordo de cooperação em defesa.

O Pacífico Sul é considerado fundamental para a Austrália. A Austrália foi o primeiro país a incluir o Indo-Pacífico em um documento oficial, em seu livro branco intitulado “Austrália no Século Asiático”, de 2012. Por meio da política do *Pacific Step Up*, lançada em 2016, a Austrália empreendeu esforço de intensificação de sua presença na região. Na esfera econômica, o governo australiano criou, em 2018, banco de desenvolvimento com fundos de US\$ 1,5 bilhão, para financiar projetos de infraestrutura nos países do Pacífico e no Timor-Leste. Na área diplomática, a Austrália expandiu sua presença na região com o estabelecimento de novas representações em Palau, Ilhas Marshall, Polinésia Francesa, Niue e Ilhas Cook. No campo da defesa, as forças armadas australianas estabeleceram Equipe de Treinamento Móvel do Pacífico, sediada no país, para prover capacitação dos países insulares. Em junho de 2023, as Ilhas Salomão pediram a revisão de acordo bilateral de segurança com a Austrália, firmado em 2017. A Austrália mantém policiais e militares naquele país, como parte de sua cooperação no marco do tratado bilateral. Em 2024, o então recém-eleito primeiro-ministro salomonense Jeremiah Manele informou ao ministro da Defesa australiano que o país está revisando o relacionamento de segurança bilateral, ao passo que mantém sua aproximação com Pequim.

Em novembro de 2023, Austrália e Tuvalu assinaram, às margens da cúpula do Fórum das Ilhas do Pacífico, o Tratado da União Falepili. Pelo documento, a Austrália comprometeu-se a receber residentes de Tuvalu em caso de desastres naturais, pandemias ou conflitos militares, além de um montante de vistos anuais para “mobilidade especial”. A Austrália compromete-se a fornecer acesso à educação, cuidados de saúde e rendimento e apoio familiar instantaneamente aos tuvaluanos, desde o momento da chegada, além de investir para expandir a massa terrestre da principal ilha de Tuvalu. O compromisso também inclui a assistência australiana em emergências como grandes desastres naturais, pandemias e agressões militares. Em troca desta garantia de segurança, Tuvalu comprometeu-se a realizar consultas prévias com a Austrália antes de negociar qualquer entendimento que contemple temas de segurança e defesa com terceiros países.

Em dezembro de 2023, foi a vez de Papua Nova-Guiné assinar um acordo de segurança com a Austrália. O pacto coloca a Austrália como principal parceiro de segurança na região, com a previsão de apoio em questões policiais e jurídicas.

Em setembro de 2024, durante a 53ª cúpula do FIP, foi anunciado um plano para o treinamento conjunto de policiais, que será financiado pela Austrália. Em dezembro de 2024, Austrália e Nauru firmaram um acordo de parceria econômica, social e de segurança, segundo o qual Nauru deverá consultar a Austrália em caso de negociação de acordo com terceiras partes, com foco implícito na influência chinesa na região.

A relativa paralisia da Austrália em abordar as causas e consequências da mudança do clima sob o governo anterior da Coalizão Liberal-Nacional não foi um trunfo em suas relações com os Países Insulares do Pacífico (PIC). Na Declaração de Boe sobre Segurança Regional de 2018, os líderes do PIF reafirmaram que “a mudança do clima continua sendo a maior ameaça aos meios de subsistência, segurança e bem-estar dos povos do Pacífico e nosso compromisso de avançar na implementação do Acordo de Paris”. Sob o antigo governo de Morrison, o compromisso nacionalmente determinado (NDC, na sigla em inglês) da Austrália se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 26% a 28% abaixo dos níveis de 2005 até 2030. O governo Morrison resistiu à pressão para estabelecer metas mais ambiciosas antes da 26ª Conferência das Partes (COP26), no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança

do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) que aconteceu em Glasgow, no Reino Unido, em 2021.

O Partido Trabalhista venceu a eleição de maio de 2022 com uma plataforma que incluía uma política para reduzir as emissões da Austrália em 43% até 2030 e para manter a Austrália no caminho para atingir o zero líquido até 2050. Em junho de 2022, o novo governo trabalhista atualizou a NDC da Austrália. Um grupo de defesa do clima, o *Climate Action Tracker*, observou que, embora o Partido Trabalhista tenha se comprometido com melhorias significativas em relação ao governo anterior, “a Austrália precisará adotar políticas climáticas mais ambiciosas e tomar outras medidas para (ser) compatível com a limitação do aquecimento a 1,5°C. Para conseguir isso, o governo de Albanese precisa abandonar seu apoio a novos projetos de combustíveis fósseis”.

Albanese está considerando aderir ao compromisso global de metano, que busca uma redução de 30% nas emissões desse gás até 2030 em relação aos níveis de 2020. Segundo algumas estimativas, 26% das emissões de GEE da Austrália foram de metano em 2021. O Partido Trabalhista declarou sua intenção de concorrer para co-sediar uma futura cúpula da COP na Austrália com países parceiros do Pacífico. O desenvolvimento da posição do governo de Albanese sobre a mudança do clima pode ter sido influenciado pelo Partido Verde e pelos candidatos independentes de ação pró-clima, devido à influência política que esses grupos têm atualmente, particularmente no Senado.

Em discurso aos líderes das ilhas do Pacífico, a ministra das Relações Exteriores Penny Wong, do governo Albanese, discutiu a nova abordagem da Austrália para a mudança do clima. Ela declarou: “nada é mais importante para a segurança e o bem-estar do Pacífico do que a mudança do clima. Ouvimos o Pacífico e agiremos, lado a lado com o Pacífico enquanto abordamos a crise climática”. A mudança de posicionamento da Austrália nessa agenda provavelmente ajudará suas relações com os PIC em um momento de crescentes tensões geopolíticas com a China na região. Também deve ajudar a facilitar os objetivos dos Parceiros no Pacífico Azul (PBP, na sigla em inglês), mecanismo informal formado entre Austrália, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA em junho de 2022, para promover “cooperação mais eficaz e eficiente em apoio às prioridades das ilhas do Pacífico”, incluindo o desafio urgente de abordar a mudança climática. A Austrália aumentou seu compromisso de financiamento climático para o período 2020-2025.

## VIII. Bangladesh



Fonte: Maço ostensivo do Itamaraty

### a) Características gerais

Bangladesh é o oitavo país mais densamente populoso e o sétimo mais povoado do mundo<sup>831</sup>, com mais de 167 milhões de habitantes, em um compacto território incrustado em uma porção da Índia banhada pelo golfo de Bengala e com fronteira terrestre apenas com Myanmar. Nesse sentido, ocupa uma localização geoestratégica, e a sua política externa procura promover o comércio, o desenvolvimento econômico e as relações diplomáticas com os países do Sudeste Asiático e do Indo-Pacífico, notadamente Índia e China, ao mesmo tempo que busca um equilíbrio com os Estados Unidos.

A religião oficial do país é o Islamismo (91% sunita), ao passo que cerca de 10% professam o hinduísmo e 1% segue outras religiões, com o budismo e o cristianismo. Bengali é o nome da língua oficial e da etnia, embora o gentílico alusivo a essa população seja bangladês ou bangladense<sup>832</sup>. Em termos sociais, um dos maiores obstáculos reside no baixo IDH, uma vez que ainda ocupa a 133ª posição entre 188 países avaliados. Apesar disso, o governo tem empreendido esforços para tornar Bangladesh uma nação de renda média até 2031: a taxa de pobreza caiu de 41,5% (2006) para 18,7% (2022), ao passo que a pobreza extrema foi reduzida, neste mesmo período, de 25,1% para 5,6%, conforme ressaltado pela então premiê Sheikh Hasina em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2023. O pessimismo com o processo eleitoral, a frustração com a corrupção e as violações de direitos civis e políticos, os conflitos religiosos, a inflação e a crise humanitária *rohingya* seguem como obstáculos persistentes para que Bangladesh se torne um país de renda média até 2031 como propõe Hasina.

<sup>831</sup> Se contarmos apenas os países com mais de 1 milhão de pessoas, é o terceiro mais densamente povoado do mundo.

<sup>832</sup> Fonte: Manual de Redação da FUNAG.



Na economia, Bangladesh teve crescimento médio acima de 7% nos últimos anos, embora tenha caído para 6% em 2023, segundo dados do Banco Mundial. O setor mais dinâmico é a indústria têxtil, que representa 85% das exportações e 13% do PIB. Já a agricultura, anteriormente o maior setor empregador, representa pouco mais de 3% do PIB. Outra importante fonte de recursos são as remessas de moeda forte dos emigrados para os países do Golfo, EUA e Reino Unido. Entre os seus recursos naturais, destacam-se o gás natural e o carvão. A economia também foi duramente afetada pela crise de COVID-19 e pela guerra na Ucrânia, com a elevação dos preços internacionais de alimentos e de energia. Consequentemente, houve aumento de inflação e do déficit público, além de redução do crescimento do PIB. No longo prazo, dois dos maiores desafios são a inflação e a dependência excessiva das exportações de vestuários<sup>833</sup>.

Ademais, em virtude das crescentes pressões demográficas e de desafios ambientais, como secas, ciclones e inundações intensas, Bangladesh é um dos países mais impactados pela intersecção entre mudanças climáticas e migrações forçadas<sup>834</sup>. À medida que o clima aquece, as ameaças ambientais representam risco ao desenvolvimento bangladês, além da geração de ao menos 13 milhões de migrantes climáticos e de impactos sobre um terço da sua produção agrícola até 2050.

#### b) Formação do Estado Nacional

A criação de Bangladesh remonta à crise do imperialismo britânico no subcontinente indiano, em um processo que teve início em 1947, com a independência de Índia e Paquistão, e se conclui em 1971, com a proclamação de Bangladesh como Estado soberano. Naquele contexto inicial do fim da década de 1940, o Paquistão se subdividiu em duas partes: o Paquistão Ocidental (a noroeste da Índia, que corresponde ao território da atual nação) e o Paquistão Oriental (no golfo de Bengala, que é hoje corresponde a Bangladesh).

Como as duas regiões paquistanesas de maioria muçulmana estavam separadas por dois mil quilômetros de território indiano, diversos desafios emergiram, como a representatividade política das províncias, questões étnicas e linguísticas, assim como a distribuição de recursos econômicos no estado paquistanês. Como resultado, o fortalecimento de movimentos nacionalistas no Paquistão Oriental nos anos 1960 favoreceu a eclosão da chamada “Grande Guerra de Libertação”, com a morte de mais de três milhões de pessoas, culminando na independência de Bangladesh, em 26 de março de 1971.

Conhecido como “Pai da Nação”, o primeiro presidente do país, Sheikh Mujibur Rahman, foi o pai da atual primeira-ministra bangladesa, Sheikh Hasina. Não por acaso, Hasina apresenta-se como portadora do legado do seu pai. Em termos de projeção internacional, o governo de Mujib, como era chamado, seguiu uma política externa pró-URSS, fazendo de Bangladesh um Estado socialista de partido único.

Em 1975, um golpe militar antissoviético orquestrou um brutal atentado contra a família da atual primeira-ministra, resultando na morte do pai, da mãe, de seus três irmãos e outros quinze membros da sua família. Até 1991, Bangladesh foi administrado por regimes militares. O cenário diretamente pós-Guerra Fria, entretanto, alterou a arena política nacional, possibilitando a cultura de eleições parlamentares livres de forma inédita no país.

Ao longo de quase duas décadas, dois partidos alternavam-se no governo bangladês: o Partido Nacionalista de Bangladesh (BNP) e o mais tradicional Liga Awami (AL), chefiado pela

---

<sup>833</sup> Setor têxtil é responsável por mais de um terço de toda produção industrial do país, uma enorme concentração

<sup>834</sup> OIM estima que as mudanças climáticas podem deslocar um em cada sete bangladenses.

atual PM Sheikh Hasina. Após quase 20 anos de experiência democrática com alternância de partidos no poder, Bangladesh vive um contexto em que a AL domina cada vez mais a política doméstica, na medida em que a primeira-ministra tem sido reeleita sucessivamente desde 2009, tendo vencido o último pleito parlamentar em janeiro de 2024 para um quarto mandato. Na oposição e em constante perseguição política, o BNP é o principal partido a vocalizar suas críticas, recorrendo a manifestações, greves laborais, bloqueios de transportes e queixas sobre a lisura dos processos eleitorais.

### c) Situação nacional

Em 7 de janeiro de 2024, a população de Bangladesh foi às urnas para eleições gerais parlamentares, que resultaram na reeleição de Sheikh Hasina, com ampla maioria. A AL conquistou 223 dos 299 assentos em disputa. Dos 77 assentos não conquistados pela AL, 62 cadeiras foram para candidatos ditos “independentes” que, em sua maioria, eram apoiadores governistas apresentados para dar uma aparência de competição.

Em segundo lugar, Ghulam Muhammed Quader, do Partido Jatiya, um aliado que atua como oposição oficial no Parlamento, conquistou 11 assentos. Por sua vez, o BNP, maior partido de oposição do país, decidiu boicotar o pleito de janeiro de 2024, sob a justificativa de que o pleito não seria justo, livre nem democrático. Desde outubro de 2023, milhares lideranças oposicionistas e ativistas do BNP foram presos e reprimidos<sup>835</sup> em meio a diversos protestos contra fraudes eleitorais ao redor do país.

Pouco após o fechamento das urnas, um funcionário da Comissão Eleitoral anunciara à imprensa que a participação eleitoral havia sido de 28%, embora tivesse se corrigido em seguida para apresentar a cifra de pouco mais de 40%. De toda forma, trata-se de uma grande queda em comparação com o pleito de 2018, com participação de cerca de 80% dos eleitores elegíveis.

Internacionalmente, a eleição bangladesa tornou-se um cabo de guerra geopolítico. Por um lado, países como Índia, China, Rússia e Brasil saudaram a reeleição de Hasina. Por outro, os EUA e países europeus a descreveram como “uma farsa” que torna Bangladesh um “virtual Estado de partido único”.

Até então vista como uma incontestada nação democrática, Bangladesh tem recebido críticas internacionais não apenas pela sua fragilização democrática, mas também pelo fato de que tem atualmente enfrentado muitos desafios graves, incluindo violência política e instrumentalização do Judiciário; violação de direitos humanos; corrupção; falta de liberdade religiosa; e aumento do extremismo islâmico no território nacional, além de tensões demográficas com os *rohingyas*. No dia 1º de janeiro de 2024, um tribunal de Bangladesh condenou Muhammad Yunus, um banqueiro bangladês que venceu o prêmio Nobel da Paz em 2006, a seis meses de prisão por violar a legislação trabalhista do país. Agremiado por seu trabalho tirar milhões de pessoas da pobreza, graças a seu pioneiro banco de microcréditos, o banqueiro foi acusado pela premiê de “sugar o sangue dos pobres” por não criarem um fundo de assistência aos funcionários.

Nos últimos anos, ativistas de direitos humanos e lideranças oposicionistas têm sofrido repressão<sup>836</sup>, encarceramento e desaparecimentos forçados. Em 2015, outro caso de grande repercussão foi a prisão de Khaleda Zia, ex-premiê e maior figura do PNB, que segue em cárcere e banida da vida política. Antes do pleito de 2018, partidos de oposição já haviam denunciado a

---

<sup>835</sup> Números apresentados pela imprensa variam de 1.500 a 10.000 presos políticos desde outubro de 2023.

<sup>836</sup> Uma lei de 2016 limitou o acesso de ONGs a fontes externas de financiamento; já uma lei de 2018 restringiu liberdade de expressão na internet àqueles que difamam lideranças políticas governistas.

prisão de mais de 7.000 ativistas. Nesse cenário, cresceram as denúncias de execuções extrajudiciais e outras violações de direitos humanos por parte de forças governamentais. Nas Forças Armadas de Bangladesh, há o Batalhão de Ação Rápida (RAB), formado como uma unidade paramilitar antiterrorista da polícia, que já foi sancionado pelos EUA em 2021 por seu papel em assassinatos ilegais e arbitrários no país asiático.

Ademais, denúncias de corrupção têm crescido em Bangladesh à esteira do crescimento econômico acima de 7% nos últimos anos pré-pandêmicos. Ao longo da última década, o país construiu a vasta ponte Padma, juntamente com uma série de outros megaprojetos de infraestrutura crítica, como o metrô da capital, Daca, e a central nuclear de Rooppur. Embora salutareis, tais investimentos têm sido envolvidos em alegações de corrupção, fraude e falta de transparência. Um estudo apontou que o custo da construção de estradas é mais elevado no Bangladesh do que em qualquer outro lugar do mundo.

No que tange à liberdade religiosa, as minorias têm enfrentado cada vez mais discriminação e violência. Embora a constituição nacional reconheça o Islã como religião oficial, também defende oficialmente os princípios seculares. Casos de violência comunitária generalizada contra as minorias religiosas hindus, cristãs e budistas tem crescido no país, com vandalizações a templos, além de saques a casas e mercados notadamente de hindus. Estima-se que, desde 2013, foram realizados cerca de 4.000 ataques contra locais hindus, o que resultou em assassinatos e protestos ao redor do Estado.

Uma das razões que explicam o aumento de violência sectária em Bangladesh é a expansão de organizações islâmicas radicais de perfil fundamentalista wahhabista nas últimas décadas, colocando em xeque o seu tradicional perfil islâmico moderado. Entre as mais proeminentes organizações estão Ansarullah Bangla, Hizb ut-Tahrir e Jamaat-ul-Mujahideen Bangladesh, apoiadas muitas vezes pelo autodenominado Estado Islâmico e pela Al-Qaeda. Nos últimos anos, essas organizações atacaram intelectuais e políticos seculares, aterrorizaram a comunidade hindu e orquestraram ataques terroristas que resultaram na morte de diversos civis. Em 2016, o maior atentado da história recente de Bangladesh ganhou as manchetes do mundo após um grupo ligado ao Estado Islâmico atacar um restaurante em uma zona turística de Daca, resultando na morte de mais de 20 pessoas, a maioria, estrangeiras. Desde então, os países ocidentais deram prioridade à cooperação em matéria de segurança com Bangladesh. De sua parte, embora defenda políticas de contraterrorismo, o governo de Sheikh Hasina tende a responsabilizar o papel partidos oposicionistas por tais atos terroristas, como a legenda islamita Jamaat-i-Islami.

Apesar das críticas ocidentais ao resultado das eleições gerais de janeiro de 2024, Sheikh Hasina iniciou o seu quarto mandato popular, com apoio de ao menos 70% dos bangladeses, crescimento anual do PIB acima de 7% no período pré-pandemia, além de um desenvolvimento social e humano incontestes. Nas últimas duas décadas, o rendimento per capita bangladês ultrapassou a Índia e o Paquistão e os padrões de vida dispararam: a população está mais rica, mais educada, as mulheres estão mais empoderadas e a taxa de mortalidade infantil caiu, fazendo de Bangladesh apresentar um desempenho melhor do que a maioria dos países do Sul da Ásia.

A partir de meados de julho, eclodiram protestos em Bangladesh, liderados por estudantes, contra a política do governo de estabelecer cotas, nos empregos públicos, para familiares de veteranos da guerra de independência, que beneficiariam aliados do partido Awami, de Hasina. As cotas haviam sido abolidas em 2018, mas foram reinstauradas em razão de ordem judicial em junho. As manifestações foram duramente reprimidas. Suprema Corte determinou a reversão da maioria das quotas estabelecidas pelo governo, o que não foi suficiente para aplacar os protestos. Durante os protestos, mais de mil pessoas morreram, ao passo que mais de 400 perderam a vista

No início de agosto, a premiê Sheik Hasina renunciou e deixou do país com direção à Índia em meio aos protestos. O Tribunal contra Crimes Internacionais do Bangladesh, criado em 2009 para julgar crimes durante a guerra de independência, emitiu, no fim de outubro, uma ordem de prisão contra Hasina, que fugiu à Índia em meio aos protestos.

Mais de trezentas pessoas morreram durante as manifestações entre julho e agosto. O comandante do Exército anunciou consultas com as lideranças políticas e com órgãos da sociedade civil para a formação de um governo interino. O presidente Mohammed Shahabuddin cedeu às demandas dos estudantes, dissolveu o parlamento e libertou da prisão domiciliar o líder opositorista Begum Khaleda Zia. Também atendendo a uma reivindicação dos estudantes, o governo interino foi entregue ao Nobel da Paz Muhammad Yunus, que foi laureado em razão da criação de um sistema de microcrédito para os pobres. Em meio à crise, o chefe da Suprema Corte renunciou. O novo governo liberou as atividades do Jamaat-e-Islami, principal partido islamista do país, que vinha sendo reprimido por Hasina. O CDH estabeleceu, a pedido do novo governo, um mecanismo de investigação para apurar as violações de direitos humanos ocorridas entre 1º de julho e 15 de agosto, no contexto da repressão aos protestos. Apesar da nomeação de Yunus, os protestos em favor de melhores salários e oportunidades de emprego foram retomados em setembro e também reprimidos pelo governo de transição.

Em setembro, Bangladesh foi afetado pela pior inundação em 34 anos, que impactaram mais de 5,6 milhões de pessoas.

#### d) Crise *rohingya*

Desde 2017, os *rohingyas*, grupo étnico predominantemente muçulmano, sofrem um recrudescimento das perseguições em Myanmar, de maioria budista. Como resultado de uma política birmanesa que lhes negou o direito à nacionalidade e os tratou como imigrantes irregulares ou apátridas em seu território nacional, cerca de um milhão de *rohingyas* fugiram para Bangladesh. A crise humanitária até hoje em voga gerou um desgaste diplomático bilateral, além de uma sobrecarga à capacidade do governo bangladês de fornecer segurança, alimentação, moradia, emprego e condições adequadas de vida a essa população exilada.

Nos últimos anos, a diminuição de assistência humanitária internacional e as guerras territoriais entre gangues armadas nos campos de refugiados agravaram as terríveis condições em acolhimento bangladês, que ocorrem sobretudo em Cox's Bazar, no sul do país. O local tornou-se palco de conflitos entre o Exército de Salvação Arakan Rohingya (ARSA) e a Organização de Solidariedade Rohingya (RSO), resultando em mortes de militantes e civis. Esses grupos buscam hegemonia territorial e controle dos campos, atuando junto a organizações criminosas pelo domínio do tráfico de entorpecentes em Bangladesh. De seu lado, o Batalhão da Polícia Armada do Bangladesh, responsável pela segurança dos campos, não só é denunciado como cúmplice, como também é acusado de extorquir e até torturar *rohingyas*.

Em dezembro de 2020, o governo bangladês passou a realocar os *rohingya* dos campos existentes em Bangladesh para Bhashan Char, uma ilha remota na baía de Bengala, vulnerável ao aumento do nível do mar e a inundações<sup>837</sup>. Segundo Sheikh Hasina, trata-se de uma “solução temporária” aos campos superlotados. Em fevereiro de 2021, porém, o golpe militar em Myanmar reduziu as perspectivas de repatriação dos *rohingya*.

Em 2023, os governos bangladês e birmanês apresentaram um projeto-piloto mediado pela China que permitiria o regresso de mais de mil refugiados *rohingya* em uma primeira fase. Apesar

---

<sup>837</sup> Dados de janeiro de 2023 apontam que cerca de 30 mil *rohingyas* vivem naquela ilha.

disso, segundo o *Crisis Group*, nem um único refugiado regressou ao Estado de Rakhine por meio do mecanismo formal de repatriamento até o presente momento. Em seu discurso na AGNU em 2023, Sheik Hasina chamou atenção à crise migratória: “a incerteza sobre a repatriação levou a uma frustração generalizada. Esta situação pode potencialmente alimentar a radicalização. Se o problema persistir, poderá afetar a segurança e a estabilidade de toda a região. Os *rohingyas* deslocados querem regressar ao seu próprio país, Myanmar, e viver lá uma vida pacífica”, afirmou a premiê.

Em setembro de 2024, Muhammad Yunus defendeu a realocação de refugiados *rohingyas* para terceiros países, em razão de um novo afluxo decorrente da intensificação do conflito em Myanmar. Desde 2017, mais de um milhão de *rohingyas* entraram em Bangladesh, a maioria dos quais vive em campos de refugiados.

#### e) Política externa

Localizado na articulação entre o Sul da Ásia e o Sudeste Asiático, Bangladesh tem sido dotado de crescente importância geopolítica. Recentemente, o país anunciou a sua “Perspectiva Indo-Pacífico”, enfatizando o uso inclusivo, sustentável e colaborativo de rotas marítimas e recursos marinhos na região Indo-Pacífico. Nos últimos anos, Daca tem desempenhado um papel ativo em fóruns regionais e internacionais, como a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC) e a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Multissetorial Técnica e Econômica (BIMSTEC).

Outra área de projeção internacional bangladês é sua tradicional contribuição para as operações de manutenção da paz da ONU. Até 2023, 188 mil homens e mulheres do Bangladesh serviram em 55 missões de manutenção da paz em 40 países. Mesmo com as suas forças armadas de dimensão moderada, a pequena nação asiática é o segundo principal contribuinte de tropas para as missões de manutenção da paz da ONU, com forças destacadas em ao menos 7 países até o fim de 2023. Tais contribuições fortalecem a sua imagem global, demonstram o seu papel ativo em organizações e atividades multilaterais, e auxiliam a expandir as suas relações diplomáticas nos países onde as suas forças estão baseadas.

Em paralelo às iniciativas multilaterais e regionais, Bangladesh tem buscado desenvolver relações bilaterais pragmáticas com os países do Sudeste Asiático e do Indo-Pacífico, notadamente com Índia e China, ao mesmo tempo em que busca um equilíbrio com os Estados Unidos e a União Europeia, destinos de parte expressiva de sua robusta indústria têxtil. Novas aproximações com a Rússia e o também apontam para uma diversificação do governo de Sheikh Hasina em conformidade com uma leitura multipolar das oportunidades de inserção internacional para o desenvolvimento nacional.

Diplomaticamente, Daca corre o risco de se envolver num cabo de guerra China-Índia pela influência regional. Até agora, o país evitou esta armadilha mantendo relações equilibradas com ambos, enfatizando as suas ligações políticas e culturais com a Índia e os seus laços econômicos com a China.

Se a política externa bangladesa de equilíbrio das relações com Pequim e Nova Delhi converge com a dos outros Estados não alinhados da região, ela também não deveria abrir mão de novas alianças. Em paralelo, o aprofundamento com os Estados Unidos e outros países ocidentais pode auxiliar mais do que os russos a fornecer à pequena nação asiática uma necessidade central para o seu desenvolvimento: mais investimentos externos para sua incipiente infraestrutura. Sem dúvidas, o melhor caminho para Bangladesh navegar no Indo-Pacífico é não escolher um lado.

## i. Relações com a China

Embora a China não faça fronteira com Bangladesh, a distância entre os dois países é de apenas cerca de cem quilômetros. Nesse sentido, Pequim vê o Daca como local central para os seus avanços estratégicos no Oceano Índico. A pequena nação asiática é de cada vez maior relevância para que os chineses possam alargar a sua esfera de influência no Sul da Ásia. No caso de um bloqueio naval no Mar da China Meridional, por exemplo, Pequim precisará de apoio bangladês para uma abertura marítima. A procura de instalações portuárias na região do oceano Índico e do golfo de Bengala, juntamente com ligações terrestres a elas, é, portanto, estratégica.

Não à toa, as relações bilaterais melhoraram significativamente desde 2013, quando a China lançou a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI). Desde então, Bangladesh tornou-se mais estratégico para os chineses, cujos esforços incluem o financiamento de vários grandes projetos de infraestruturas no país. O Corredor Econômico Bangladesh-China-Índia-Myanmar é um dos seis corredores propostos pelo BRI.

Em 2016, os dois países elevaram o status para parceria estratégica durante a visita do presidente Xi Jinping a Daca, primeira viagem de um primeiro chefe de Estado chinês ao país em 30 anos. Em 2019, Hasina retribuiu a visita, aprofundando a cooperação bilateral. Atualmente, a China é o principal parceiro comercial do Bangladesh, investidor estrangeiro direto, importador comercial<sup>838</sup> e maior fornecedor de equipamento militar<sup>839</sup>, incluindo dois submarinos, navios de patrulha marítima, tanques e aviões de combate.

## ii. Relações com a Índia

Desde 2009, com a entrada de Sheikh Hasina no poder, as relações bilaterais com a Índia tornaram-se cada vez mais profícuas, fruto das boas relações da premiê com o seu homólogo, Narendra Modi. Para o PM indiano, a Liga Awami, responsável por manter Bangladesh uma nação islâmica moderada, serve como válvula de contenção a eventuais riscos do regresso do islamismo radical na vizinhança, ameaça com potencial desestabilizador para Nova Delhi.

Em 2020, durante uma cúpula virtual com Hasina, Modi descreveu Bangladesh como um pilar significativo da política de “Vizinhança em Primeiro Lugar” da Índia. Em setembro de 2022, os dois premiês assinaram vários memorandos de entendimento em Nova Delhi. Os interesses estratégicos e econômicos indianos incluem o acesso aos portos bangladeshes e o trânsito ao redor do país para a região nordeste da Índia. Incrustado em território indiano, Daca reconhece também a importância de boas relações para sua soberania nacional.

Em contraste, o crescente envolvimento de Bangladesh com a China preocupa a Índia. Nesse cenário, algumas autoridades indianas já manifestam preocupação desse dinamismo como um desafio aos interesses indianos. Buscando protagonismo regional, Nova Delhi teme que o Bangladesh, um parceiro tradicional, possa seguir o exemplo de Sri Lanka e Nepal ao se aproximar vez mais dos chineses, além do Paquistão. Outro ponto de atenção é a política nacionalista hindu de Modi, que aumentou as tensões entre as comunidades hindu e muçulmana na Índia e no Bangladesh, resultando em confrontos violentos em ambos os países. Existem também pontos de tensão de longa data, incluindo os assassinatos de bangladeshes por tropas fronteiriças indianas.

---

<sup>838</sup> Recentemente, a China concedeu acesso isento de impostos ao seu mercado a 97% dos produtos do Bangladesh.

<sup>839</sup> Segundo estimativas, a China forneceu aproximadamente 74% das armas do Bangladesh entre 2010 e 2020.

Em dezembro de 2024, o BJP indiano ameaçou impor um embargo comercial contra Bangladesh diante da eclosão, no final do mês anterior, de casos de violência contra a minoria hindu no país, no contexto da prisão de um monge hindu acusado de sedição. A ex-premiê bangladesa Sheikh Hasina, de seu asilo na Índia, acusou o líder interino do país, Muhammad Yunus, de genocídio.

### iii. Relações com o Paquistão

As memórias da guerra de 1971 ainda constituem um obstáculo para uma relação cordial entre Paquistão e Bangladesh. Embora o relacionamento tenha melhorado ao longo das últimas décadas, a relutância paquistanesa em reconhecer seus crimes de guerra e a demanda histórica bangladesa por um pedido oficial de desculpas pelo conflito que vitimou mais de três milhões de seus nacionais ainda são desafios para a plena normalização bilateral. Em 2016, o relacionamento havia atingido um novo mínimo, após Daca executar vários líderes do Jamaat-e-Islami, partido bangladês islamita pró-Paquistão, o que foi definido por Islamabad como “julgamento com motivação política”.

Mais recentemente, contudo, houve progressos significativos nas relações. Em 2021, no marco dos 50 anos de independência de Bangladesh, o então primeiro-ministro paquistanês Imran Khan felicitou sua homóloga, Sheikh Hasina, convidando-a para visitar o país. À época, a premiê afirmou que “Bangladesh está empenhado em manter relações pacíficas e de cooperação com os países vizinhos, incluindo o Paquistão”. Na ocasião, ambos demonstraram interesse em aprofundar os diálogos bilaterais e na necessidade de desenvolver mecanismos comerciais.

Para vários especialistas, um dos caminhos para superar desconfianças e melhorar os laços entre Bangladesh e Paquistão seria pela via de cooperação econômica. Assim, as perspectivas de política externa de ambos os países poderiam ser mais bem diversificadas, com maior inclinação para o regionalismo comercial e a conectividade econômica. De modo geral, porém, a dinâmica bilateral ainda é frágil, e a opinião pública segue influenciada por sentimentos fortes e pelas sombras da guerra em ambos os lados.

### iv. Relações com outros países muçulmanos

Desde a sua independência, Bangladesh buscou estabelecer laços com o mundo muçulmano, tornando-se membro da Organização para a Cooperação Islâmica (OIC, na sigla em inglês) em 1974. Atualmente, as suas relações com países árabes e muçulmanos se expressa notadamente no seu firme posicionamento pró-Palestina e na elevada emigração de bangladeses para a região do Golfo.

Historicamente, Bangladesh tem uma relação próxima com a Palestina, sendo um dos primeiros quinze países a reconhecer a Palestina como um Estado soberano. No âmbito do conflito israelo-palestino, Daca expressou apoio à ação sul-africana na CIJ para denunciar a violação da Convenção sobre Genocídio por parte de Israel na campanha militar em Gaza iniciada em outubro de 2023. Como a maioria dos países da OIC, Bangladesh não reconhece o Estado de Israel.

Nos países do Golfo, o principal eixo de relacionamento de Bangladesh está na área migratória. Embora a principal razão seja econômica, os deslocamentos têm sido exacerbados em virtude da intensificação dos efeitos da mudança do clima em solo bangladense. Mais da metade dos trabalhadores bangladeses que deixaram o país foi para a Arábia Saudita, lar de mais de 2,5 milhões de emigrados, que trabalham principalmente no setor de serviços. Na região, os Emirados

Árabes Unidos também representam importante fonte de remessas de trabalhadores emigrados para a economia de Bangladesh. O país é lar de mais de 700 mil bangladeses, o que representa cerca de 7% de toda a população emiradense e a quarta maior diáspora naquele país. Outras nações com comunidades bangladesas expressivas são Omã e Catar.

#### v. Relações com os Estados Unidos

Os EUA têm relações de longa data com Bangladesh e estão entre os seus maiores mercados de exportação e fontes de investimento estrangeiro. Nos últimos anos, os governos Obama, Trump e Biden concentraram-se a relação bilateral em questões relacionadas a assistência financeira à crise humanitária dos refugiados *rohingya*; a críticas da fragilização da democracia e dos direitos humanos no país; além de iniciativas conjuntas para o desenvolvimento econômico e contraterrorismo em território bangladês, uma vez que tanto o Estado Islâmico como a Al Qaeda têm células ativas no país.

Em julho de 2023, Uzra Zeya, o funcionário de mais alto escalão do Departamento de Estado dos EUA a visitar Bangladesh nos últimos três anos, disse que os EUA esperam “aprofundar” os seus laços com o Bangladesh durante “os próximos 50 anos”. Nesse sentido, analistas ocidentais recordam que Bangladesh é frequentemente esquecido na formação de uma nova guerra fria na Ásia, mas Washington precisa dele ao seu lado, de modo a evitar a preponderância chinesa sobre a pequena nação asiática.

#### vi. Relações com Europa e Rússia

Além dos EUA, países da União Europeia têm alertado frequentemente para o déficit democrático em Bangladesh, criticando a condução das eleições de janeiro de 2024 como “nem livres nem justas”. Por outro lado, muitos países ocidentais valorizam os seus laços comerciais com o Bangladesh, dada a sua potente indústria de vestuário, como Alemanha, Reino Unido e Espanha, além de considerar a pequena nação asiática como geoestrategicamente relevante no Indo-Pacífico.

Outro ponto de atenção tem sido a postura bangladesa na guerra na Ucrânia. Em diversas oportunidades, a chancelaria de Daca tem-se absterido de resoluções punitivas à Rússia. Em 2022, Bangladesh absteve-se de votar numa resolução da AGNU que exigia que a Rússia “retirasse imediata, completa e incondicionalmente todas as suas forças militares do território da Ucrânia e apelava à cessação das hostilidades”. Em fevereiro de 2023, o Bangladesh absteve-se na votação da AGNU sobre uma resolução que repreendia a Rússia por invadir a Ucrânia.

Acerca do posicionamento bangladês, a premiê Sheikh Hasina chegou a declarar no Parlamento: “Quando os EUA apoiaram o Paquistão [na guerra de independência do Bangladesh] enviando a sua Sétima Frota, foi a Rússia quem esteve ao nosso lado. Portanto, devemos ajudar aqueles que nos ajudaram durante nossa extrema necessidade”, argumentou. Nos últimos meses, o país também foi acusado de tentar contornar as sanções dos EUA aos bancos russos.



## IX. Camboja

### a) Características gerais

O Camboja é um dos países que compunham a Indochina, no Sudeste Asiático, incrustado entre Tailândia, Laos e Vietnã, banhado pelo golfo da Tailândia e repartido pelo rio Mekong. Com população de cerca de 17 milhões de pessoas, tem o budismo como religião oficial de 95% dos habitantes, e o principal grupo étnico do país é o *khmer* (ou quemer), que também dá nome à língua nacional.

Desde 1953, o Camboja se tornou um país independente do protetorado francês e da ocupação japonesa durante a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, é uma monarquia constitucional, tendo o rei Norodom Sihamoni como seu chefe de Estado, ao passo que o chefe de Governo é, desde 2023, o primeiro-ministro Hun Manet, após o seu pai, Hun Sen, governar a nação por mais de um quarto de século.

Nos últimos dez anos, o país tem apresentado um dos melhores crescimentos econômicos na Ásia, com média de incremento anual de 8% entre 1998 e 2019, com destaque para a indústria de vestuários e calçados<sup>840</sup>, além dos setores de serviços, turismo e agricultura, que tem o rio Mekong como importante meio de subsistência. Apesar desse crescimento, o Camboja ocupa a 144ª posição no *ranking* mundial do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de nível médio, sendo uma das nações com maiores índices de pobreza e desnutrição no continente asiático e com fortes desigualdades regionais.



Fonte: Congressional Research Service

<sup>840</sup> Vestuários e sapatos representaram quase 55% das exportações cambojanas em 2022, segundo relatório do *The Economist Intelligence Unit*.

## b) História política do Camboja contemporâneo

Na era moderna, o Camboja integrou a chamada Indochina francesa, tendo sido um protetorado francês por 90 anos (1863-1953). Apesar de ter um rei próprio, a monarquia local não tinha muito poder. Durante a Segunda Guerra Mundial, o país foi ocupado pelos japoneses de 1941 a 1945.

À semelhança do que ocorreu com outros protetorados franceses no pós-guerra, Paris tentou retomar controle de suas posses. Diferentemente do Vietnã, o Camboja vivia relativa paz, com um rei popular que logrou conter os movimentos nacionalistas. É neste cenário que a independência do Camboja foi oficialmente declarada, em 1953. Após a derrota francesa no Vietnã, a Conferência de Genebra foi convocada em 1954, oportunidade em que as potências mundiais<sup>841</sup> definiram os rumos do Sudeste Asiático, em um ensaio para garantir uma paz duradoura entre os países que compunham a Indochina e na tentativa de reduzir a influência francesa na região.

No Camboja independente, o rei Sihanouk tornou-se também primeiro-ministro, e, em que pese sua popularidade e período de relativa paz em que governou o país, novos grupos de oposição se desenvolveram, notadamente os comunistas do partido Khmer Vermelho. Nesse cenário, o rei chegou a aventar a possibilidade de integrar o Camboja na nascente Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês), uma espécie de Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) daquela região, patrocinada pelos Estados Unidos (EUA).

Em termos de política externa, contudo, Sihanouk divergia dos EUA, chegando a romper relações com Washington em 1965, após bombardeios estadunidenses a vilas cambojanas na guerra do Vietnã. Esses ataques que foram intensificados no período Nixon-Kissinger. Com o aumento das hostilidades no vizinho Vietnã, o monarca nutria receios de que os aliados dos EUA, como a Tailândia e o Vietnã do Sul, pudessem interferir no Camboja. Em paralelo, Sihanouk prestou apoio logístico aos comunistas do Vietnã do Norte, aproximando-se também da China. Em virtude do complexo entorno regional na Guerra Fria, Sihanouk buscou costurar um equilíbrio frágil com uma política externa de não alinhamento, integrando o Camboja ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) em 1961.

Em 1970, Sihanouk foi derrubado por um golpe de Estado, comandado pelo general Lon Nol, patrocinado pelos EUA e apoiado pela direita cambojana, que se indispunha com a sua postura antiamericana. Já entre a esquerda, crítica da repressão de Sihanouk aos levantes campesinos dos comunistas, o professor Saloth Sar, também conhecido como Pol Pot, se tornou uma forte liderança comunista do Khmer Vermelho.

Entre 1970 e 1975, o Camboja foi liderado por Lon Nol, em um período dramático, marcado pela entrada do país na guerra do Vietnã e por uma sangrenta guerra civil com os comunistas. Ao tentar expulsar os vietnamitas do norte, o general colocou a nação no centro do conflito regional, resultando na invasão de tropas dos EUA e do Vietnã do Sul, sob a justificativa de que o Camboja era usado como “quintal” dos comunistas do Vietnã do Norte.

A política de Nixon e Kissinger de tentar destruir o Khmer Vermelho para conter a expansão comunista no sudeste asiático se traduziu em fortes bombardeios ao Camboja, que destruíram a infraestrutura do país e resultaram na morte de cerca de 300 mil cambojanos, a maioria civis. Em 1975, os comunistas tomaram a capital Phnom Penh, e, ao derrubar o regime de Lon Nol, Pol Pot se tornou o novo líder do país, dando início a um novo período republicano.

---

<sup>841</sup> Participaram da Conferência de Genebra de 1954 os representantes dos seguintes países: EUA, França, Reino Unido, URSS, China, Laos, Vietnã do Sul, Vietnã do Norte e Camboja.

O movimento comunista do Camboja teve origem no Partido Revolucionário do Povo Khmer, formado em 1951 sob os auspícios do movimento vietnamita Viet Minh. Os seus líderes marxistas foram, em grande parte, educados na França e, posteriormente, renomearam a legenda como Partido Comunista do Kampuchea.

No fim dos anos 1950, os comunistas estavam envolvidos em atividades clandestinas nas zonas rurais contra Sihanouk, mas fizeram pouco progresso, em parte, devido à própria popularidade do monarca entre os camponeses. Nos anos 1970, contudo, o cenário muda em razão de três principais fatores: a instabilidade do regime de Lon Nol, a intervenção estadunidense no Camboja e o financiamento dos vietnamitas do norte aos comunistas cambojanos.

Entre 1975 e 1979, o Khmer Vermelho tomou Phnom Penh, aboliu a monarquia e mudou o nome do Camboja para Kampuchea Democrático, de base marxista-leninista, com apoio chinês. Nesse período, Sihanouk foi preso, e Pol Pot tornou-se o primeiro-ministro e liderança incontestada da nação.

Tendo o Khmer Vermelho como único partido oficial, o país se tornou uma ditadura totalitária de base comunista. A população da capital e das maiores cidades foram despejadas em marchas forçadas para as zonas rurais, com a coletivização do campo, a abolição do dinheiro, da religião e da propriedade privada, além do fechamento de escolas e hospitais, resultando em uma catástrofe econômica no país.

Em termos de política externa, Pol Pot defendia o não alinhamento, conforme foi definido no Artigo 21 da Constituição do Kampuchea de 1976, que também assegurava o apoio nacional às lutas anti-imperialistas no Terceiro Mundo. Em paralelo, o Khmer Vermelho proibiu, por decreto, a presença das etnias chinesa, vietnamita, tailandesa e de vinte outras minorias, que, no total, constituíam 15% da população no início do regime, impondo a supremacia da etnia *khmer* em todo território.

Durante quatro anos, foi organizada uma campanha de massacres sistemáticos, com torturas, violência sexual e assassinatos em massa contra opositores, intelectuais, professores, pessoas de etnias não *khmer* e membros de quaisquer grupos que representassem uma ameaça contra o regime Pol Pot. No chamado “Genocídio Cambojano”, estima-se que de 1,7 a 2 milhões de pessoas morreram em “campos da morte”, devido a execuções, torturas, trabalhos forçados e fome. Considerando uma população de 7,5 milhões habitantes, o genocídio dizimou mais de um quarto da população, em um dos períodos mais dramáticos da história do país.

De 1979 a 1989, o Vietnã invadiu e ocupou o Camboja, em um período conhecido como “guerra cambojana-vietnamita”. Como resultado desta ocupação, o regime de Pol Pot foi expulso do país, e foi instalado um governo fantoche pró-Vietnã, composto por comunistas cambojanos moderados e desertores do Khmer Vermelho.

No Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), diversas resoluções propostas pelo P3 (EUA, França e Reino Unido) exortavam a retirada de “forças estrangeiras do Camboja”, com receio de que um Vietnã poderoso fosse uma ameaça maior do que Pol Pot. Tais resoluções eram sumariamente vetadas pela União Soviética (URSS), que apoiava os vietnamitas. Apesar disso, cumpre recordar que tanto o Khmer Vermelho quanto os grupos fiéis ao Sihanouk ainda representavam resistência armada importante à ocupação vietnamita.

Em meio ao fim da Guerra Fria, o então secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), o peruano Javier Pérez de Cuéllar, mediou as negociações para o fim da ocupação vietnamita no Camboja e organizou um processo de transição do poder. A mediação culminou no Acordo de Paris de 1991, colocando fim à guerra civil de quase treze anos, que durava desde a ocupação vietnamita de 1979. Nesse contexto, o CSNU aprovou o estabelecimento da Missão Avançada das

Nações Unidas no Camboja (UNAMIC, na sigla em inglês), para apoiar o cessar-fogo e a desmobilização dos combatentes, a qual atuou de outubro de 1991 até março de 1992.

Já no ano seguinte, o CSNU autorizou o estabelecimento da Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC, na sigla em inglês), com vistas a formar um governo de transição, que foi composto por representantes das principais facções políticas do Camboja, incluindo ex-membros do Khmer Vermelho. De fevereiro de 1992 a setembro de 1993, a UNTAC basicamente tutelou o país em transição, supervisionando todos os aspectos do governo, incluindo relações exteriores, defesa nacional, finanças, segurança pública, além de reabilitar a infraestrutura crítica para a reconstrução econômica do Estado cambojano. Em adição, a UNTAC atuou para desmobilizar as distintas facções de combatentes, confiscou armas e suprimentos militares, estabeleceu programas de desminagem, além de repatriar e reassentar refugiados e pessoas deslocadas em virtude das guerras. No seu ápice, a UNTAC esteve presente em território cambojano com mais de 21 mil funcionários civis e militares, oriundos de mais de cem países<sup>842</sup>.

Em 1993, graças ao processo de transição mediado pela UNTAC, ocorreram as primeiras eleições livres para 120 assentos no Parlamento cambojano. O processo foi supervisionado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e teve a participação de mais de quatro milhões de eleitores, que representavam cerca de 90% do eleitorado.

No pleito, o monarquista Ranariddh, filho de Sihanouk, venceu. O primeiro ato do novo líder foi restaurar a monarquia, elevando seu pai como rei e chefe de Estado. O período, no entanto, foi marcado por conflitos entre os monarquistas e os apoiadores de Hun Sen, um ex-militar do Khmer Vermelho que desertou do regime e que presidia do Partido do Povo do Camboja (PPC), que ficou em segundo lugar no pleito.

Em 1997, o PPC orquestrou um golpe de Estado, que derrubou o príncipe Ranariddh. Com dificuldade de compor maioria, todavia, Hun Sen acabou por costurar uma delicada coalizão com os monarquistas. Em paralelo, 1997 foi o ano em que Pol Pot foi condenado à prisão perpétua, tendo morrido no ano seguinte.

De 1997 até 2023, Hun Sen tornou-se a liderança ubíqua do Camboja, em um período em que os três principais partidos políticos disputaram o poder e influência no país: o governista PPC; os monarquistas, representados por Sihanouk e seus filhos Ranariddh e Sihamoni; e, por fim, os opositoristas do Partido de Salvação Nacional do Camboja, liderado por Sam Rainsy.

Por meio de coalizões frágeis e uma delicada reconciliação nacional democrática, o Camboja foi governado por Hun Sen durante mais de um quarto de século, desde o fim das guerras civis e regionais. Neste cenário, o país seguiu uma monarquia constitucional, sendo o rei e chefe de Estado do Camboja uma figura eminentemente simbólica, representado até hoje por Sihamoni, filho de Sihanouk, que morreu em 2004.

Nos últimos anos, Hun Sen empregou diversos métodos para permanecer no poder, por meio de manobras políticas e eleitorais questionáveis, de influência sobre o Judiciário, a imprensa e os sindicatos, além de denúncias de violência, intimidação e mais de cem condenações contra políticos e ativistas da oposição cambojana. Nos pleitos mais recentes, o partido do opositorista Sam Rainsy logrou ganhos significativos, mas o premiê, com apoio do Judiciário, conseguiu dissolver a legenda em 2017, sob alegação de “conspiração com os EUA para derrubar o governo”.

---

<sup>842</sup> Apesar disso, Sihanouk fez críticas à UNTAC: a presença maciça de tropas estrangeiras suscitou uma onda de denúncias de abusos sexuais contra mulheres cambojanas, aumentando casos de prostituição de seis mil em 1991 para vinte mil em 1992, com a chegada da missão. Além disso, houve sensível aumento de casos de HIV/AIDS no país, consequência direta da presença internacional no Camboja.

Desde então, Sam Rainsy vive exilado na França e, em 2022, foi condenado, à revelia, à prisão perpétua.

De modo geral, a visão de analistas ocidentais é a de que Hun Sen transformou, em uma década, o Camboja de um Estado com algumas liberdades políticas no que é hoje: um dos países mais repressivos do mundo. Além de fechar praticamente todos os meios de comunicação independentes e organizações da sociedade civil do país, Hun Sen implementou, nos últimos anos, controles cada vez mais rígidos na *internet*.

Em julho de 2023, no mais recente capítulo da política cambojana, o PPC, de Hun Sen, obteve vitória esmagadora, com 120 dos 125 do Parlamento, em eleições gerais que foram definidas pelos EUA como “nem livres nem justas”, dado o banimento de diversos candidatos de oposição. Apesar do resultado favorável do pleito, Hun Sen anunciou que deixaria o cargo de primeiro-ministro, transferindo todo o poder para o seu filho mais velho, o general Hun Manet. O herdeiro havia sido eleito deputado pela primeira vez no pleito de 2023 e, portanto, poderia assumir o posto de premiê uma vez que possui cargo eletivo no sistema parlamentar cambojano.

Desde agosto de 2023, Hun Manet é o chefe de governo do Camboja, com mandato de cinco anos. Em seu currículo, Manet serviu como vice comandante das Forças Armadas Reais do Camboja e chefe do Estado-Maior Conjunto, além de ter sido formado na Academia Militar de West Point, nos EUA.

#### c) Tribunal do Khmer Vermelho

Um objetivo importante das missões da ONU nos anos 1990 foi dar o pontapé inicial para o julgamento de lideranças do Khmer Vermelho, mesmo após a morte de Pol Pot, em 1998. Formalmente, o processo se concretizou apenas em 2004, quando o Parlamento cambojano ratificou o acordo com a ONU<sup>843</sup> que previa a criação de um tribunal especial para julgar os principais líderes responsáveis pelas atrocidades cometidas pelo Khmer Vermelho<sup>844</sup>.

Em 2006, as Câmaras Extraordinárias dos Tribunais do Camboja (ECCC, na sigla em inglês), também conhecidas como “Tribunal do Khmer Vermelho”, empossaram trinta juízes cambojanos e das Nações Unidas para julgar os funcionários do regime de Pol Pot, considerando uma jurisdição *ratione temporis* de 17 de abril de 1975 até 6 de janeiro de 1979. Os primeiros julgamentos ocorreram somente em 2007, quando muitos deles já estavam mortos ou com sérios problemas de saúde.

Ao longo dos anos, cinco grandes líderes do Khmer Vermelho foram julgados por seus graves crimes internacionais. Em 2012, o “executor-chefe” Kaing Guek Eav, chamado de “Camarada Duque”, que dirigia a notória prisão de Toul Sleng, em Phnom Penh, palco de torturas de mais de quinze mil pessoas, foi condenado à prisão perpétua. Ele morreu encarcerado, em 2020.

Já em 2013, o ex-ministro das Relações Exteriores do Khmer Vermelho, Ieng Sary, morreu detido, antes da conclusão do seu julgamento, enquanto a sua esposa, a antiga ministra dos Assuntos Sociais, Ieng Thirith, foi declarada mentalmente incapaz para ser julgada, em virtude de seu quadro de demência. Conhecida como “a primeira-dama do Khmer Vermelho”, ela morreu em liberdade, em 2015.

---

<sup>843</sup> A corte recebeu apoio técnico e assistência internacional por meio da *United Nations Assistance to the Khmer Rouge Trials* (UNAKTR).

<sup>844</sup> O tribunal foi financiado sobretudo com doações internacionais, notadamente de países como Japão e EUA, além de parte menor ter sido financiada pelo governo cambojano.

Por fim, em 2014, o tribunal julgou Nuon Chea, “número dois” e chefe ideológico do regime, e Khieu Samphan, ex-presidente do Conselho de Estado do Kampuchea Democrático. Ambos foram condenados à prisão perpétua por crimes contra a humanidade e, em um julgamento separado em 2018, cada um foi condenado por crimes adicionais, incluindo genocídio e crimes de guerra. Nuon Chea morreu em cárcere em 2019.

Vale destacar que, embora grupos de direitos humanos e juízes do ECCC tenham defendido a manutenção dos julgamentos contra ex-funcionários de médio escalão do Khmer Vermelho, o então premiê Hun Sen opôs-se a novas acusações, argumentando que o tribunal já havia feito o seu trabalho e que sua continuidade teria o condão de minar a estabilidade nacional<sup>845</sup>. Desta feita, em 2022, o Parlamento cambojano aprovou o encerramento das atividades do tribunal.

Em setembro de 2022, o ECCC tomou a sua decisão final, rejeitando um recurso de Khieu Samphan, de 91 anos, reafirmando a sua prisão perpétua, condenado por genocídio, crimes contra humanidade e crimes de guerra. Ele é o último líder ainda vivo do Khmer Vermelho que está privado de liberdade.

Após 16 anos e o dispêndio de US\$ 337 milhões, o tribunal concluiu seus trabalhos, condenando formalmente apenas três homens. Apesar dessas constatações, o ECCC logrou combater a impunidade contra o regime comunista e registrou uma extensa documentação, que serve de base para educação aos jovens cambojanos sobre a história do seu país, com o intuito de frustrar qualquer tentativa de negar os crimes do Khmer Vermelho. Tendo o seu trabalho ativo realizado, o ECCC entrou num período “residual” de três anos, concentrando-se na organização dos seus arquivos e na divulgação de informações sobre o seu trabalho para fins educativos.

#### d) Política externa contemporânea do Camboja

O Camboja foi historicamente afetado por intervenções ocidentais, como França e EUA, e por expansionismos de países de seu entorno regional, como Tailândia e Vietnã. Ao longo da Guerra Fria, manteve postura de não alinhamento, embora em diferentes momentos tenha-se inclinado mais para o apoio do Vietnã do Norte e da China, em detrimento dos EUA.

Na atualidade, o Ministério das Relações Exteriores do Camboja estabelece a sua política externa em torno de cinco missões principais. A primeira é a de proteger a independência nacional, a soberania, a integridade territorial e a neutralidade; manter a paz, a segurança, a estabilidade, a ordem e a unidade social. Isso significa que as decisões internacionais cambojanas devem ser baseadas sobretudo pelos princípios de neutralidade e de não alinhamento, axiomas basilares da diplomacia do país, conforme o Artigo 53 da sua Constituição.

A segunda missão da política externa cambojana é a de promover mais amizades no exterior, com base no espírito de independência nacional. Isso implica o fortalecimento da cooperação com “velhos amigos” e na promoção de “novos amigos, especialmente entre países de Europa Central e Oriental, Ásia Central, África, Médio Oriente e América Latina”. Ademais, a diplomacia cambojana se diz empenhada em aprimorar e aprofundar a ASEAN, da qual faz parte desde 1999.

Por sua vez, a terceira missão é a de promover a diplomacia econômica, com vistas a transformar o Camboja em um país de renda média alta até 2030 e em uma nação de renda elevada até 2050. Para isso, a política externa passou a praticar uma diplomacia que busca tornar a economia, a cultura e o turismo seus núcleos principais de ação, com o objetivo de atrair investimento estrangeiro direto (IED), expandir os mercados de exportação para produtos

---

<sup>845</sup> Hun Sen foi um comandante de médio escalão do Khmer Vermelho, antes de deserdar no fim dos anos 1970.

cambojanos e atrair turistas para a promoção da cultura cambojana no cenário mundial. Neste afã, o Camboja busca cooperar mais com organismos multilaterais e regionais de comércio, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e a União Econômica Eurasiática (UEE), além de continuar a negociar acordos bilaterais de livre comércio, a exemplo da atual negociação com a Coreia do Sul.

Já a quarta missão é a de continuar a fortalecer o multilateralismo. Nesse diapasão, seguirá enviando as suas forças armadas para participarem de missões de manutenção da paz da ONU, tendo já enviado mais de 8,3 mil capacetes azuis para nove países desde 2006. Em adição, apoia outras iniciativas que promovam a paz e a estabilidade regionais. Para isso, a diplomacia cambojana reafirmou seu compromisso de se engajar em diferentes iniciativas regionais, como a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) da China, a “Estratégia Indo-Pacífico” dos EUA, além da ASEAN, que presidiu em 2022, e outras iniciativas regionais bem como a Cooperação Lancang-Mekong (LMC, na sigla em inglês), mecanismo sub-regional de cooperação que o Camboja copresidiu entre 2016 e 2018.

Por fim, a quinta missão é a de melhorar a qualidade, a eficiência e a capacidade dos diplomatas cambojanos. Para isso, o ministério promoverá reformas na infraestrutura da diplomacia nacional, com o fortalecimento das funções do Instituto Nacional de Diplomacia e Relações Internacionais (NIDIR, na sigla em inglês), por meio de cooperação entre academias diplomáticas de outros países, com bolsas de estudos, visitas, troca de experiências, cursos de formação ou compartilhamento de conhecimentos e ideias.

A China é hoje o maior parceiro comercial do Camboja. No marco do aprofundamento de relações bilaterais, os laços foram elevados a novo patamar, com a assinatura do Plano de Ação 2019-2023 para a “Construção da Comunidade de Futuro Compartilhado China-Camboja”, fortalecendo a cooperação mediante mais de trinta medidas para impulsionar as relações entre os países. Nas últimas décadas, o fortalecimento da parceria econômica, política e militar com a China parece representar uma estratégia de *bandwagon* para garantir a autonomia e os interesses do Camboja, ao mesmo tempo que defende os princípios de neutralidade e não alinhamento como axiomas fundamentais em sua inserção internacional.

Na seara econômica, os países assinaram, em 2020, um acordo de livre comércio, em vigor desde 2022, com trocas concentradas no mercado de vestuário, calçados e indústria têxtil de forma em geral. Em adição, Pequim é o maior investidor estrangeiro no Camboja, concentrando quase metade dos IEDs no país, além de um importante fornecedor de financiamento para projetos de desenvolvimento cambojano, detendo 42,7% da dívida externa da monarquia, de acordo com dados de 2021. Nesse cenário, empresas chinesas têm também investido em projetos hidrelétricos, por meio da construção de ao menos sete grandes barragens no Camboja. Em agosto de 2024, o Camboja deu início à construção de um canal financiado pela China que ligará a capital Phnom Penh ao mar, com possíveis impactos ambientais sobre o rio Mekong.

No campo militar, a assistência chinesa às Forças Armadas Reais do Camboja se sofisticou, com o fornecimento de equipamentos militares como helicópteros, veículos blindados, armas antiaéreas, além de treino e assistência técnica. Desde 2016, os dois países realizaram cinco exercícios militares conjuntos denominados “Dragão Dourado”. Ademais, desde 2018, Pequim tem atuado na construção da Base Naval de Ream, no Camboja, que pode ser usada para atracar navios de guerra chineses, além de garantir abastecimento militar daquele país, o que tem gerado preocupações dos EUA.

Por fim, a boa fase das relações bilaterais também é expressa na visita do então premiê Hun Sen a Pequim, no início de fevereiro de 2023. Na ocasião, o presidente Xi Jinping destacou que

ambos os lados devem se concentrar em seis áreas: política, capacidade de produção, agricultura, energia, segurança e intercâmbios interpessoais, com o intuito de construir uma estrutura de cooperação que represente um “hexágono de diamante” entre a China e o Camboja.

Na última década, as relações com os EUA têm-se tornado gradualmente tensas, em virtude das críticas estadunidenses à repressão política de Hun Sen e do fortalecimento do vínculo cambojano com a China em meio às tensões sino-americanas no Indo-Pacífico. Apesar disso, os EUA seguem como segundo maior parceiro comercial do Camboja, com destaque às exportações de vestuário e calçados cambojanos.

Em documentos oficiais, a diplomacia estadunidense refere-se ao Camboja como “estrategicamente significativo”. Para forçar uma mudança atitudinal por parte dos cambojanos em suas políticas doméstica e externa, Washington impôs restrições a projetos de cooperação e de investimentos à monarquia. Em 2017, Phnom Penh suspendeu o Angkor Sentinel, um exercício conjunto anual entre o Exército dos EUA no Pacífico e o Exército Real do Camboja, realizado desde 2010. Em 2018, os EUA também suspenderam programas de assistência militar ao país, em resposta à repressão de Hun Sen à oposição política.

Em novembro de 2022, o presidente Joe Biden reuniu-se com o então premiê Hun Sen na Cúpula da ASEAN sob presidência cambojana, em Phnom Penh, onde pressionou o líder cambojano a libertar ativistas políticos e a “reabrir direitos cívicos e políticos”. Com a entrada de Hun Manet, formado na Academia Militar de West Point, nos EUA, a expectativa é que a nova geração de ministros do premiê possa proporcionar oportunidades para melhorar as relações bilaterais. Apesar disso, os EUA aplicaram novas sanções a indivíduos e empresas do Camboja e suspendeu programas de ajuda após as eleições de 2023.

A ASEAN tem posição central na diplomacia cambojana. No âmbito do bloco, o Camboja compartilha interesses com os vizinhos Laos, Myanmar e Vietnã, convergência que levou o país a integrar os subgrupos CLV (Camboja-Laos-Vietnã) e CLVM (Camboja-Laos-Vietnã-Myanmar), ambos com reuniões de cúpula anuais.

Em 2012, durante a presidência *pro tempore* do Camboja, a disputa no mar da China Meridional dominou a agenda da ASEAN, sendo Phnom Penh acusado de favorecer a posição da China, em detrimento dos interesses dos parceiros regionais, como os das Filipinas. Na ocasião, pela primeira vez na sua história, o bloco não conseguiu emitir um comunicado conjunto final devido à ausência de consenso.

Em 2022, o Camboja assumiu novamente a presidência da ASEAN. Na ocasião, a diplomacia cambojana foi testada pela guerra na Ucrânia, pela agitação política de Myanmar, pelas tensões sino-americanas no Indo-Pacífico e pela crise sanitária residual da COVID-19. O agrupamento regional segue prioritário ao país.

Além da China, a agenda da política externa do Camboja é marcada pelas relações próximas com o Vietnã. Ainda que haja certo ressentimento na sociedade cambojana em vista do período de ocupação vietnamita, a monarquia manteve, nos últimos anos, relações bastante estreitas com Hanói. Dotada de maior complexidade, esta relação bilateral ainda possui questões pendentes, como a demarcação de fronteiras terrestres e marítimas, bem como um elevado índice de imigrantes não registrados dos dois lados da fronteira. Nesse cenário, a diplomacia cambojana opera em equilíbrio frágil entre a sua crescente relação com os chineses e os seus laços históricos com os vietnamitas.

Já com a Tailândia, as relações tiveram histórico de tensão, devido ao litígio fronteiriço na região do templo Preah Vihear. Ainda que reconheça que o templo seja cambojano, conforme decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de 1962, a Tailândia reclamava uma área adjacente



ao templo que, em 2008, foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) como Patrimônio Mundial da Humanidade. Em 2010, houve escaramuças ao longo da fronteira, elevando riscos de uma crise regional. No ano seguinte, o Camboja solicitou que o CSNU provocasse a CIJ que, em 2013, proferiu o veredito final, concedendo ao Camboja a soberania sobre o território em disputa<sup>846</sup>. Apesar disso, a Tailândia é parceiro de destaque para o Camboja, principalmente na área comercial e em assuntos de segurança na fronteira, regularização de imigrantes e ciência, tecnologia e inovação.

Com o Japão, as relações bilaterais são mais estáveis, não obstante o passado de ocupação japonesa no país durante a Segunda Guerra Mundial. Em 2022, celebrou-se o 70º aniversário das relações Camboja-Japão, oportunidade em que os dois países buscaram elevar os seus canais de consultas políticas. Em 2023, o então vice-premiê e chanceler cambojano, Prak Sokhonn, viajou ao Japão, onde se encontrou com o seu homólogo japonês, Yoshimasa Hayashi, para discutir formas de aprofundar os laços bilaterais, no marco da parceria estratégica abrangente de 2022, incluindo cooperação nas áreas de segurança e defesa, comércio e investimento, desenvolvimento de infraestrutura e turismo, além do intercâmbio de pessoas.

Assim como ocorreu com os EUA, o crescente autoritarismo do Camboja turvou as relações com países da União Europeia (UE). Por esta razão, em 2020, a UE reintroduziu impostos e quotas sobre os produtos cambojanos exportados para a UE, reduzindo facilidades de que a monarquia dispunha em termos de acesso ao mercado europeu, por meio do seu programa *Everything But Arms*, após denúncias de violações de direitos humanos e trabalhistas no país.

A condenação de Hun Sen da invasão russa à Ucrânia, no entanto, contrastou com a posição de neutralidade da China, e o Camboja tem votado a favor de resoluções da ONU em apoio à Ucrânia, o que gerou maior simpatia por parte dos europeus. Dados os laços históricos do Camboja com a Rússia, os seus votos na ONU rejeitando a guerra em curso na Ucrânia representaram uma mudança notável.

---

<sup>846</sup> Contudo, a CIJ não delimitou a nova fronteira entre os dois países. Outras áreas adjacentes ao templo deverão ser objeto de negociação bilateral, com as quais os dois governos assentiram.

## X. Coreia do Norte

### a) Situação nacional

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).

Após a Guerra da Coreia, o país se reconstruiu com assistência proveniente do bloco comunista, aproveitando a infraestrutura industrial instalada durante o domínio japonês. Em meados da década de 1950, Kim Il-sung elaborou 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. No mesmo período, o país enfrentava a sua primeira grande crise de fome (1954-1955) e lidava com pressões de Moscou e de Pequim, que buscavam uma maior influência sobre o regime norte-coreano. Entre 1956 e 1958, Kim Il-sung eliminou todos os seus rivais dentro do governo norte-coreano, que eram as facções ligadas aos soviéticos ou aos chineses – diversas lideranças norte-coreanas combateram ao lado do Exército Vermelho ou do Exército Chinês durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra da Coreia. A partir de então, a União Soviética (URSS) deixou de interferir na política doméstica da Coreia do Norte, e as tropas chinesas se retiraram do território norte-coreano. Economicamente, a Coreia do Norte tampouco aceitou a atribuição de um papel subalterno dentro da divisão internacional do trabalho, no âmbito do bloco comunista, sempre visando às suas independência e autossuficiência.

O regime norte-coreano se beneficiou do cisma sino-soviético, na medida em que negociou tratados bilaterais vantajosos com as duas potências comunistas. Até meados da década de 1960, a Coreia do Norte apresentava um desenvolvimento econômico comparável ou até mais significativo do que a Coreia do Sul, baseado em planos econômicos de inspiração soviética e na produção da indústria pesada. A Revolução Cultural chinesa gerou rugas entre os dois países, pois Kim Il-sung a considerava uma política revisionista. Na mesma década, Kim Il-sung planejou uma operação militar para unificar a península coreana, mas não obteve o indispensável sinal verde de Pequim. Durante a década seguinte, a ideia de conquista militar foi abandonada.

Em 1967, surgiram os “Dez Princípios para o Estabelecimento de um Sistema Ideológico Monolítico”. Nas décadas seguintes, aprofundaram-se as diferenças entre as duas Coreias, com destaque para o acelerado desenvolvimento da porção sul. Nessa época, houve suposto envolvimento norte-coreano em assassinatos de líderes sul-coreanos. Em 1972, a Coreia do Norte adotou uma nova constituição, que substituiu a primeira do país, de 1948, e teve como principais consequências a adoção da *Juche* como ideologia oficial do país e a transferência da capital para Pyongyang – a constituição de 1948 ainda previa Seul como capital do país.

O colapso soviético privou 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 assumiu o poder, como

secretário-geral do Partido Comunista. A transição ocorreu em um momento bastante desafiador para a Coreia do Norte, pois, além de perder o apoio soviético, o país sofreu com diversas catástrofes naturais, como tufões, enchentes e secas, gerando, em combinação, a grande fome de 1994-1997, conhecida como “Marcha Ádua”, que matou de um a dois milhões de norte-coreanos.

Kim Jong-il aprofundou a militarização do regime<sup>847</sup>, com a elevação da Comissão de Defesa Nacional ao estatuto de principal órgão de governo, o que duraria até 2016, com sua substituição pela Comissão de Negócios do Estado. Na mesma época, o governo anunciou 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 doutrinas políticas nacionais: *Juche*<sup>848</sup>, *Songun*<sup>849</sup> e *Byungjin*<sup>850</sup>. O governo Kim Jong-il também realizou uma importante reforma monetária em 2009, a fim de combater a inflação, que resultou em um raro fenômeno de insatisfação aberta da população, devido à desvalorização das economias dos cidadãos norte-coreanos. No final de 2011, Kim Jong-il morreu e foi sucedido por seu filho mais novo, Kim Jong-un, que retoma a doutrina política *Byungjin*, de seu avô.

A economia da Coreia do Norte é planejada e centralizada no governo. O país conta com recursos minerais e indústria de base, mas há baixos investimentos, carências em termos de infraestrutura e escassez de alimentos. Não há desigualdades econômicas significativas entre a população, embora haja uma elite, vinculada ao partido e ao setor militar.

A Coreia do Norte tem relativamente liberalizado a sua economia desde meados dos anos 1980, quando foi aprovada lei sobre a criação de zonas econômicas especiais (ZEEs) – a primeira seria inaugurada em 1991, inspirada na experiência bem-sucedida chinesa de Shenzhen. Esse processo se aprofundou durante o período de crise dos anos 1990, quando o sistema público de distribuição de alimentos deixou de atender propriamente a população. Nesse momento, um mercado paralelo se estabeleceu e progressivamente alterou a dinâmica socioeconômica norte-coreana. Nesse sentido, o processo de relativa liberalização resultou no surgimento de uma classe média ligada à “economia paralela” e aumentou gradativamente a participação da iniciativa privada no produto interno bruto (PIB) norte-coreano – atualmente cerca de 38% do PIB provém da iniciativa privada. Note-se que o estabelecimento da zona industrial intercoreana de Kaesong, um emblemático resultado da *Sunshine policy* sul-coreana, que operou até 2016, também se inseriu nesse contexto de relativa liberalização econômica do país.

Em julho de 2023, foi realizada a celebração do 70º aniversário do Dia da Vitória, data em que a Coreia do Norte teria derrotado seus inimigos na Guerra da Coreia. Altos representantes dos governos chinês e russo participaram do evento. A Coreia do Norte anunciou, no início de novembro de 2023, o fechamento de cerca de um terço de seus postos diplomáticos no exterior, incluindo aqueles em Espanha, Hong Kong, Uganda e Angola.

O país ainda enfrenta as consequências da pandemia de COVID-19, que agravaram a insegurança alimentar na Coreia do Norte. Em janeiro de 2024, foi anunciada a “política de desenvolvimento regional 20×10”, um plano para construir, anualmente, plantas produtivas em vinte cidades e regiões durante os próximos dez anos. O anúncio veio acompanhado do

---

<sup>847</sup> Os programas militares têm relevância como estratégia dissuasória na manutenção do regime.

<sup>848</sup> 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.

<sup>849</sup> Prioridade ao setor militar. Militarismo é colocado como elemento formador da sociedade e cultura.

<sup>850</sup> Desenvolvimento paralelo do programa militar – incluído o programa nuclear e de mísseis – e da economia.

reconhecimento de Kim Jong-un de que existe uma enorme disparidade nas condições de vida entre Pyongyang e o resto do país. Nos últimos anos, a desigualdade entre Pyongyang e o resto do país tornou-se uma causa de descontentamento crescente. A pandemia piorou a situação, ao impactar negativamente o comércio e o turismo transfronteiriços, duas das poucas fontes de rendimento das províncias, além de ter reduzido o investimento estrangeiro. Ainda não está claro o montante financeiro que Pyongyang dedicará ao projeto, tampouco de onde virá esse dinheiro, especialmente porque Kim investe, simultaneamente, em um grande projeto de modernização militar. O desvio dos fundos normalmente aplicados na capital Pyongyang, em favor das províncias, poderia fomentar o descontentamento na classe de elite norte-coreana, cujo apoio é crucial para o regime de Kim.

No que se tange a uma possível sucessão, a imprensa norte-coreana se referiu à filha de Kim como “grande guia”, um título utilizado apenas para se referir a Kim Jong-un e seu pai e avô, que já lideraram o país. A referência reforça os rumores de que a adolescente, que aparece com frequência ao lado do pai em eventos importantes, seria a escolhida para ser a próxima dirigente da Coreia do Norte.

#### b) Programa nuclear

Para aspectos relacionados ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver a subseção correspondente na seção sobre armas nucleares no capítulo 5. Para a aplicação de teorias de relações internacionais ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver o capítulo 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. Já em 1996, os Estados Unidos (EUA) impuseram sanções à Coreia do Norte e ao Irã por seus programas de mísseis.

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 (ICBM), 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, desde 2017, os mísseis balísticos intercontinentais da Coreia do Norte, a começar pelo Hwasong-15, tenham um alcance potencial de treze mil ou mais quilômetros, alcance que os possibilita atingir qualquer lugar na América do Norte. Possui também mísseis regulares dos mais variados alcances. Testou mísseis de cruzeiro, 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 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.

Em abril de 2023, a Coreia do Norte confirmou ter testado míssil balístico intercontinental movido a combustível sólido, o que representaria grande avanço tecnológico. O lançamento de mísseis a combustível sólido demanda menor tempo de preparação e é de mais difícil detecção do que os movidos a combustível líquido. Em julho, houve novo lançamento de seu ICBM movido a combustível sólido (Hwasong-18), durante a Cúpula da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e pouco antes da primeira reunião do Grupo Consultivo Nuclear EUA-Coreia do Sul, estabelecido por declaração bilateral desses dois países em abril. EUA, Coreia do Sul e Japão condenaram o teste e adotaram declaração conjunta que afirma que o lançamento seria “uma grave ameaça à paz e a estabilidade” e ensejará o endurecimento de sanções. A OTAN demandou que a Coreia do Norte encerre seus programas missilístico e nuclear. Em agosto, a Coreia do Norte disparou mísseis de cruzeiro, enquanto a Coreia do Sul e os EUA iniciavam preparativos para um período de treinamento militar. Em dezembro, a Coreia do Norte disparou outro ICBM de combustível sólido, que teria capacidade de atingir o território dos EUA. O lançamento foi realizado em paralelo a uma reunião de alto nível, em Pequim, entre autoridades norte-coreanos e chinesas e foi acompanhado de uma declaração na qual acusa os EUA de incitarem uma guerra nuclear, em razão da chegada, no dia anterior, de um submarino nuclear estadunidense à Coreia do Sul. Como resultado do lançamento, os EUA pediram a convocação de uma reunião do CSNU. Em janeiro de 2024, segundo a agência de notícias KCNA, a Coreia do Norte testou um novo míssil hipersônico de combustível sólido com alcance intermediário. O lançamento teve como objetivo testar a confiabilidade dos novos motores de combustível sólido de múltiplos estágios e uma ogiva hipersônica manobrável controlada de alcance intermediário.

Relatório recente de inteligência aponta para o aprofundamento da cooperação com o Irã recentemente, com o intuito de desenvolver mísseis de longo alcance. A Coreia do Norte investe também no desenvolvimento de mísseis de curto alcance mas de grande precisão, que seriam importantes para um eventual ataque a alvos estratégicos, por exemplo, na Coreia do Sul, que poderiam desestruturar cadeias globais de valor, potencializando a dissuasão norte-coreana.

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).

O atual contexto internacional beneficia a Coreia do Norte de três maneiras: banalização, distração e divisão. O aumento da frequência de testes de mísseis norte-coreano faz com que a comunidade internacional “acostume-se” com o lançamento de mísseis por Pyongyang. A guerra na Ucrânia concentra a atenção da diplomacia mundial, e o progresso dos programas nucleares e balísticos norte-coreanos são relegados a um segundo plano, sem ser alvo de grandes reações. Finalmente, o recrudescimento de tensões entre as potências aumentou as divergências no CSNU,

cujo resultado foi o inédito veto duplo à resolução contra a Coreia do Norte. Em junho de 2023, os EUA acusaram a Coreia do Norte de estar vendendo mísseis para o Grupo Wagner, em troca da aquisição de petróleo russo.

Em abril de 2024, o ministro das Relações Econômicas Exteriores da Coreia do Norte, Yun Jong Ho, realizou a primeira visita oficial de uma alta autoridade norte-coreana ao Irã em cinco anos. Oficialmente, a visita tratou dos laços econômicos bilaterais, mas os EUA se declararam “incrivelmente preocupados” com a possibilidade de terem discutido cooperação relativa a mísseis e tecnologia nuclear. Há precedentes: Teerã utilizou designs emprestados por Pyongyang para produzir seus mísseis, além de ter utilizado mísseis norte-coreanos durante a guerra contra o Iraque, na década de 1980.

Também em abril de 2024, monitores independentes de sanções da ONU concluíram que os destroços de um míssil que atingiu Kharkiv, na Ucrânia, em janeiro anterior, pertenciam a um míssil balístico norte-coreano do tipo Hwasong-11. Em um relatório de 32 páginas apresentado ao CSNU, afirmaram, a partir de informações que receberam da Ucrânia, que o míssil foi lançado de dentro do território russo. Se confirmada a hipótese, há uma violação do embargo de armas imposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) à Coreia do Norte em 2006. Em fevereiro, Washington havia acusado a Rússia de utilizar mísseis balísticos norte-coreanos em pelo menos nove incidentes no contexto do conflito russo-ucraniano, o que foi negado por Moscou e por Pyongyang. A Coreia do Norte anunciou, no fim de outubro, ter testado seu míssil balístico intercontinental de maior alcance e o classificou de a “arma estratégica mais poderosa do mundo”. EUA, Japão e Coreia do Sul protestaram. O Brasil condenou o lançamento. Dez dos quinze membros do CSNU emitiram uma declaração, coordenada pelos EUA, também condenando Pyongyang. Rússia, China, Argélia, Moçambique e Guiana recusaram-se a assiná-la.

#### 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 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, da assistência humanitária e 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. 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 complicaram as relações, sobretudo o teste nuclear de 2009. Para além da questão nuclear, as tensões entre a Coreia do Norte, a Coreia do Sul e os EUA se intensificam em 2010, em episódios como o afundamento de um navio de guerra, o bombardeio da ilha sul-coreana de Yeonpyeong e o rompimento de laços econômicos intercoreanos. 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.

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<sup>851</sup>). 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 assinaram 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 dismantelará 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.

---

<sup>851</sup> A Zona Desmilitarizada da Coreia (ou DMZ, na sigla em inglês) é uma faixa de terra que atravessa a península coreana, desde o armistício de 1953, com cerca de 250 quilômetros de comprimento e quatro de largura. Na verdade, trata-se de uma das zonas mais militarizadas do mundo. A linha média no interior da DMZ é a Linha de Demarcação Militar, que, na prática, é a fronteira entre as duas Coreias, ao redor do paralelo 38 Norte. No mar, a fronteira entre as Coreias está na Linha de Limite Norte, que não foi objeto do armistício. Desde os anos 1970, a Coreia do Norte contesta a demarcação. A ilha de Yeonpyeong, alvo de ataques em 2010, fica próxima da linha.

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. Desde o início de 2022, a Coreia do Norte aumentou a frequência de seus testes de mísseis, e o desenvolvimento de mísseis nucleares é um curso padrão. O presidente sul-coreano alertou sobre uma resposta conjunta sem precedentes com aliados se a Coreia do Norte prosseguir com um teste nuclear.

Yoon Suk-yeol, 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 manteria conversas com a RPDC se houvesse uma perspectiva realista de resultados concretos. 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 expandiria 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). Pela primeira vez, às margens do G20, EUA, Japão e Coreia do Sul expressaram a intenção de compartilhar dados de alerta contra mísseis norte-coreanos, para melhorar a detecção e avaliação dos riscos que estes representam.

Em setembro de 2023, a Coreia do Sul aplicou novas sanções contra a vizinha, incluindo contra o ministro da Defesa norte-coreano. Em novembro de 2023, após duas tentativas fracassadas em maio e em agosto, a Coreia do Norte anunciou ter conseguido finalmente lançar o Maligyong-1, seu primeiro satélite de reconhecimento (“satélite espião”), que já teria conseguido fotografar bases militares dos EUA na Coreia do Sul e em outras regiões do Pacífico. Como reação, a Coreia do Sul suspendeu parcialmente o Acordo Militar Abrangente, assinado em 2018. Seul deixará de respeitar as disciplinas sobre zona de exclusão aérea e de proibição de atividades de vigilância aérea. O lançamento do satélite também foi condenado por EUA e Japão.

Em janeiro de 2024, a Coreia do Norte disparou mais de 200 projéteis na região da Linha de Limite Norte. A Coreia do Sul emitiu avisos de emergência, para a evacuação dos quase sete mil habitantes das ilhas de Yeonpyeong e Baengnyeong.



Também em janeiro de 2024, Kim Jong-un anunciou o “fim do sonho da reunificação das Coreias”, a remoção de um monumento que seu pai construiu em Pyongyang em alusão à reunificação e a interrupção dos canais de comunicação e de todas as iniciativas de cooperação bilateral, inclusive a abolição de instâncias que tratam de questões como reunificação, cooperação econômica e turismo. O líder norte-coreano também propôs uma alteração na constituição de seu país para que seja reconhecido que a Coreia do Sul é o “principal inimigo” da Coreia do Norte e afirmou não desejar a guerra, mas não ter a intenção de evitá-la. No início de 2023, em livro branco de defesa publicado por Seul, a Coreia do Sul já havia classificado o regime da Coreia do Norte como “inimigo”.

Em junho de 2024, a Coreia do Sul anunciou a suspensão do tratado militar de 2018, firmado com a Coreia do Norte<sup>852</sup>. A decisão ocorreu em reação ao envio de centenas de balões de lixo pela Coreia do Norte ao território sul-coreano. O governo norte-coreano alegou que a ação ocorreu em resposta ao envio de balões por Seul, contendo panfletos de propaganda contra Kim Jong-un. No mesmo mês, em meio à visita do presidente Vladimir Putin à Coreia do Norte, militares sul-coreanos dispararam tiros de advertência, após soldados norte-coreanos cruzarem a Linha de Demarcação Militar na área de fronteira entre as Coreias. Os militares da Coreia do Sul, no entanto, afirmaram que o avanço norte-coreano não foi intencional<sup>853</sup>. Novo incidente de mesma natureza ocorreu no final de junho.

O governo sul-coreano manifestou descontentamento com o acordo de parceria estratégica abrangente firmado entre Coreia do Norte e Rússia, no âmbito da visita do líder russo, em junho. Em resposta, a Coreia do Sul afirmou que reconsideraria sua política de não fornecimento de armas diretamente à Ucrânia, acrescentou mais de 200 itens à lista de produtos banidos para exportação para a Rússia e afirmou que aprofundaria a cooperação em segurança com os EUA e com o Japão. De fato, no mesmo mês, Coreia do Sul e EUA realizaram manobra militar conjunta entre suas forças aéreas, incluindo o emprego da aeronave americana AC-130J. Em julho, a Coreia do Sul anunciou que, até o final do ano, pretende utilizar armas a laser, no âmbito do programa *star wars*, desenvolvido em parceria com a *Hanwha Aerospace*, a fim de atingir *drones* norte-coreanos. A Coreia do Sul tornar-se-á o primeiro país a utilizar armamento desse tipo.

Ainda em julho, a tensão intercoreana intensificou-se. A Coreia do Norte enviou balões com dejetos para o país vizinho, na tentativa de acertar um escritório em que se encontrava o presidente Yoon Suk-yeol, como resposta ao envio, pelos sul-coreanos, de balões contendo propaganda anti-regime. No início de agosto, a Coreia do Norte moveu 250 lançadores de mísseis para sua fronteira sul, os quais, segundo o líder norte-coreano, teriam sido “desenhados pessoalmente” por Kim Jong-un.

Em outubro, a Coreia do Norte explodiu trechos de duas das principais estradas que ligam o país à Coreia do Sul, em ações dentro de seu próprio território. Anunciou, ainda, que fortificará as áreas do seu lado da fronteira, por meio da construção de um muro, e que emendou a constituição para definir a Coreia do Sul como um “Estado hostil”. Em resposta, as Forças Armadas sul-coreanas dispararam tiros de advertência, dentro de seu próprio território.

Ainda em outubro, diante da consideração de que a Coreia do Norte enviou três mil tropas para Rússia, para lutar na guerra russo-ucraniana, um funcionário de alto escalão do governo sul-

---

<sup>852</sup> O acordo já havia sido parcialmente suspenso no ano anterior, em razão do lançamento de um satélite espião pela Coreia do Norte.

<sup>853</sup> A Coreia do Norte tem reforçado a fronteira, implementando medidas como a colocação de minas terrestres. Acidentes decorrentes de tais ações têm ocasionado vítimas entre os próprios militares norte-coreanos.

coreano afirmou que Seul estaria considerando enviar armas defensivas e, inclusive ofensivas para a Ucrânia.

As principais potências globais sempre pareceram estar satisfeitas com a existência de duas Coreias, o que dificulta um processo de reunificação, muito dependente da vontade política de governos ao norte e ao sul do paralelo 38<sup>854</sup>. As duas Coreias continuam confrontando um desafio mútuo, que se lhes impõe desde a sua fundação: encontrar um equilíbrio entre dependência e autonomia em face da influência das potências que as cercam.

#### e) Relações contemporâneas com os Estados Unidos sob Donald Trump e Joe Biden

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 do final do ano anterior para concluir negociações nucleares quanto as sanções norte-americanas “brutais e desumanas”.

---

<sup>854</sup> A reunificação não parece tampouco uma vontade dos sul-coreanos. De acordo com uma pesquisa realizada em 2023, apenas 44% da população da Coreia do Sul considerava a reunificação algo necessário. Os dados completos estão na plataforma da Statista: <https://www.statista.com/statistics/706376/south-korea-necessity-of-korean-reunification/>

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”.

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. Desde seu início, o governo Biden fez manifestações públicas em que se refere não mais a desnuclearização da península coreana, mas da Coreia do Norte, o que incomodou 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.

A Coreia do Norte ignorou as tentativas do governo Biden para estabelecer diálogo por meio de diferentes canais, informou a Casa Branca em 2021, numa continuidade do esfriamento já notado desde meados de 2019 com Trump. Apesar do insucesso diplomático, Biden não aparentou sinais de mudança de rota. A vice-presidente Kamala Harris, por sua vez, 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.” O Pentágono expressou preocupações em fevereiro de 2021 em torno de um relatório da ONU que indicou um possível reprocessamento de combustível nuclear para bombas norte-coreanas.

Em junho de 2023, os EUA enviaram um submarino nuclear, dotado de 150 mísseis, ao Indo-Pacífico, no contexto de um treinamento militar conjunto com a Coreia do Sul, em resposta a dois testes de mísseis balísticos da Coreia do Norte. Em novembro de 2023, após duas tentativas fracassadas em maio e em agosto, a Coreia do Norte anunciou ter conseguido finalmente lançar o Maligyong-1, seu primeiro satélite de reconhecimento (“satélite espião”), que já teria conseguido fotografar bases militares dos EUA na Coreia do Sul e em outras regiões do Pacífico. O lançamento do satélite foi condenado pelos EUA, pela Coreia do Sul e pelo Japão.

#### f) Relações contemporâneas com a China e a Rússia

As relações entre Coreia do Norte, China e Rússia são, antes de tudo, físicas, uma vez que a Coreia do Norte faz fronteira com os dois países. A fronteira entre Coreia do Norte e Rússia tem apenas 19 km, fazendo dela uma das mais curtas do mundo. O rio Tumen serve de limite entre a fronteira China-Rússia e a fronteira China-Coreia do Norte até à foz no mar do Japão. Nos últimos anos, no contexto de crescente competição com os EUA, China e Rússia têm fortalecido seus laços com a Coreia do Norte.

A Coreia do Norte é o único aliado militar por tratado da China, com base em acordo de defesa mútua firmado em 1961, renovado em 1981, em 2001 e em 2021. A Coreia do Norte e a China expandiram as ligações físicas nos últimos anos. Em setembro de 2015, abriram uma rota de transporte de carga a granel e de contêineres para impulsionar a exportação de carvão da Coreia do Norte para a China, e a China estabeleceu uma rota ferroviária de alta velocidade entre a cidade fronteiriça chinesa de Dandong e Shenyang, a capital da província de Liaoning, no nordeste da China.

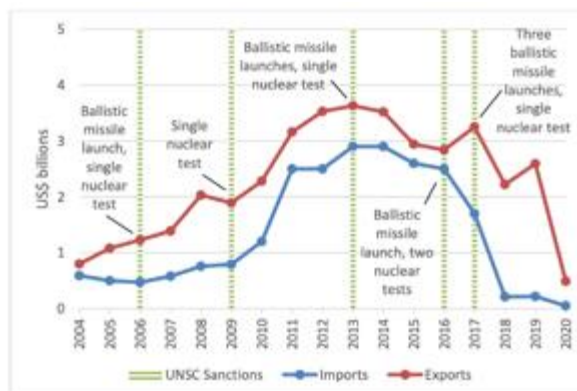
Atualmente, o maior parceiro comercial da Coreia do Norte é a China, que compra, aproximadamente, 82% das exportações norte-coreanas e é a origem de, aproximadamente, 85% dos produtos que entram na Coreia do Norte. Entre 2000 e 2015, o comércio entre a Coreia do Norte e a China cresceu mais de dez vezes, atingindo um pico de US\$ 6,86 bilhões em 2014. Esse comércio é impactado, em certos períodos, pelas sanções internacionais contra a Coreia do Norte, que resultam na diminuição do volume oficial geral transacionado entre os países. Em 2016, o principal produto exportado pela Coreia do Norte à China foi o carvão, representando 46% do seu comércio com o país vizinho. Em fevereiro de 2017, entretanto, a China restringiu todas as importações de carvão da Coreia do Norte. A China afirmou que a restrição estava em consonância com as sanções do CSNU contra a Coreia do Norte, após a realização de testes balísticos em julho, mas especula-se que as restrições decorreram de uma mistura de acontecimentos, incluindo os testes nucleares pela Coreia do Norte, o suposto assassinato de Kim Jong-nam, irmão de Kim Jong-un, e a pressão sobre a China por parte do restante do mundo e, especialmente, dos EUA. A China é também um grande investidor nas indústrias de mineração e de metalurgia norte-coreanas, incluindo aço, ferro, cobre, carvão, cobre e minerais de terras raras.

Até 2017, a China vinha sendo o principal parceiro do governo de Pyongyang e intermediador das negociações em formato hexapartite ou “5+1” (China, Coreia do Sul, EUA, Japão, Rússia e mais a Coreia do Norte). Em 2018, o líder norte-coreano esteve em Pequim para uma visita surpresa, na qual se reuniu com o presidente chinês, Xi Jinping, semanas antes das reuniões programadas para a cúpula das Coreias e o encontro com o presidente norte-americano Donald Trump. Foi a primeira visita de Kim ao exterior desde que foi nomeado para comandar seu país em 2011. Também foi a primeira vez em que se reuniu com um chefe de Estado estrangeiro. Em 2019, foi a vez de o líder chinês visitar a Coreia do Norte, na primeira visita de um presidente chinês à Coreia do Norte em catorze anos. A visita a Pyongyang, que foi considerada uma demonstração de apoio ao regime norte-coreano, aconteceu uma semana antes da cúpula do G20, no Japão.

Apesar do cumprimento atipicamente rigoroso das sanções da ONU entre 2017 e 2018, Pequim pareceu relaxá-las em 2019, à medida que procurava melhorar os laços com Pyongyang. Nesse ano, apesar de a China continuar a recusar, oficialmente, as importações norte-coreanas, as suas exportações para a Coreia do Norte aumentaram em 13,9%. Em 2020, o fluxo comercial entre a Coreia do Norte e a China caiu mais de 80%, devido à pandemia de COVID-19, o que se aprofundou no ano seguinte. O comércio sino-norte-coreano foi de US\$ 318 milhões em 2021, em comparação com os US\$ 539 milhões em 2020 e os US\$ 2,78 bilhões de dólares em 2019, tendo-se recuperado em 2023.

É importante ressaltar que a Coreia do Norte é extremamente dependente de alimentos oriundos da China. Em outubro de 2021, um estudo da ONU apontou a Coreia do Norte como um dos países mais vulneráveis ao “risco de fome”. Em 2022, Kim Jong-un admitiu, em seu discurso anual, que o país enfrenta escassez de comida.

Para a China, a Coreia do Norte é uma peça-chave para a estabilidade regional, apesar da preocupação com o seu programa nuclear. A China também se interessa pelas riquezas minerais do território norte-coreano, rico em zinco, tungstênio, ferro e cobre.



Estimativa do comércio de bens chineses com a Coreia do Norte e imposição de sanções da ONU, 2004–2020.

Fonte: *US-China Economic and Security Review Commission*

Ademais, muitos norte-coreanos usam a fronteira entre Coreia do Norte e China para fugir do país. Entretanto, na China, quem foge da Coreia do Norte é considerado imigrante em situação irregular e enviado de volta, caso descoberto pelas autoridades. Uma vez de volta à Coreia do Norte, os desertores são submetidos a tortura e a interrogatórios em punição por terem fugido do país. Grupos de direitos humanos já criticaram Pequim pelas condições de escravidão de muitos norte-coreanos no país, mas seus apelos por uma reação geralmente são ignorados.

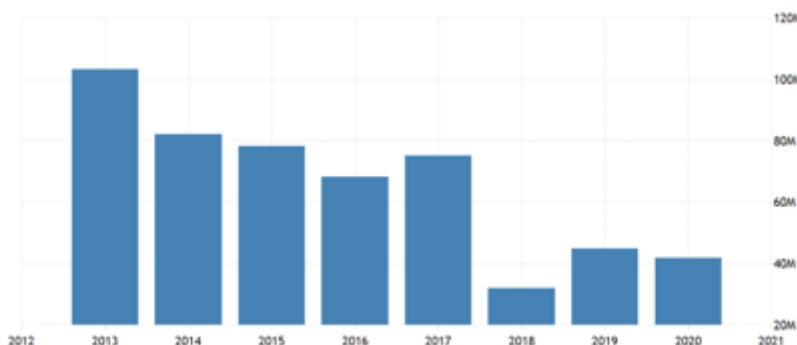
A Rússia, no contexto da implementação, pela China, das sanções internacionais impostas contra a Coreia do Norte, ampliou suas relações comerciais com Pyongyang, passando a ser um importante parceiro comercial. Apesar disso, em 2018, as exportações russas caíram vertiginosamente, também no contexto de sanções. Em 2019, houve recuperação. Os produtos de energia compõem a grande maioria das exportações russas para a Coreia do Norte. As exportações da Rússia para a Coreia do Norte foram de, aproximadamente, US\$ 41 milhões em 2020, entre os principais produtos exportados pela Rússia estão cereais, combustíveis minerais e óleos brutos de petróleo.

Os dois países também são parceiros em matéria militar e de cooperação nuclear. Desde que Putin ascendeu ao poder, a Rússia buscou normalizar suas relações com a Coreia do Norte. Em 2000, Putin fez uma primeira visita a Pyongyang. No mesmo ano, a Rússia assinou um tratado para fornecer assistência técnica, e o Centro de Pesquisa Nuclear da Coreia do Norte foi estabelecido. Após a anexação da Crimeia, em 2014, a Rússia buscou expandir os seus laços com a Coreia do Norte, o que integra um movimento mais amplo de contornar o seu isolamento internacional. Em novembro de 2015, o chefe da delegação russa em Pyongyang, coronel-general Nikolay Bogdanovsky, e o vice-chefe do Exército Popular Coreano, Kum-chol, assinaram um acordo sobre a prevenção de atividades militares perigosas. Após o teste nuclear norte-coreano de janeiro de 2016, a Rússia apoiou a resolução do CSNU relativa à introdução de novas sanções contra a Coreia do Norte. Em novembro de 2021, China e Rússia apresentaram um projeto de resolução, semelhante a um anterior de 2019, que tenta encorajar o CSNU a aliviar as sanções à Coreia do Norte para “melhorar a subsistência da população civil”.

Em 2015, Vladimir Putin convidou Kim Jong-un para a comemoração do 70º aniversário do fim da Segunda Guerra Mundial na Rússia, mas Kim recusou o convite em razão de compromissos de ordem interna. Quatro anos depois, em abril de 2019, Kim Jong-un e Vladimir

Putin se encontraram, pela primeira vez, em Vladivostok. Esse encontro ocorreu poucos meses após o fracasso da conferência entre Kim Jong-un e o presidente dos EUA, Donald Trump, em Hanói, no Vietnã, que terminou antes do previsto e sem acordo.

Atualmente, o alinhamento entre Rússia, Coreia do Norte e China intensificou-se desde a invasão russa à Ucrânia, apesar de ter sido discreto nos primeiros meses. Em maio de 2022, China e Rússia vetaram, no CSNU, uma resolução proposta pelos EUA para reforçar as sanções internacionais contra a Coreia do Norte, em resposta a testes de mísseis. O texto recebeu o apoio de treze dos quinze membros do CSNU, mas não foi adiante, justamente, devido aos vetos de Moscou e Pequim. Em julho de 2022, a Coreia do Norte tornou-se o terceiro país, atrás da Síria, a reconhecer a independência dos estados separatistas das Repúblicas Populares de Donetsk e Luhansk, no leste da Ucrânia. Em resposta ao reconhecimento, a Ucrânia encerrou os laços diplomáticos com a Coreia do Norte. Em agosto de 2022, o ditador da Coreia do Norte recebeu uma carta de Putin, na qual o presidente russo afirma querer “contribuir para o fortalecimento da segurança e para a estabilidade da Coreia”. Analistas consideram que, em razão da aliança entre os três países, nenhuma nova resolução deverá ser adotada sobre a Coreia do Norte no CSNU.



Exportações da Rússia para Coreia do Norte (2013 a 2020); Fonte: COMTRADE

Em setembro 2023, foi realizado um novo encontro entre Vladimir Putin e Kim Jong-un, em um centro de lançamento espacial no extremo oriente russo, o Cosmódromo de Vostochny. Foi a primeira visita de Kim ao exterior após a pandemia. De acordo com algumas fontes de imprensa, ambos teriam discutido a venda à Rússia de projéteis de artilharia e mísseis antitanque norte-coreanos, que poderiam ser usados na guerra contra a Ucrânia, em troca de grãos e petróleo a preços mais baixos do que os aplicados no mercado internacional. A eventual aquisição de armamento norte-coreano pela Rússia configuraria violação das sanções do CSNU. A situação provocou a preocupação de países como Coreia do Sul, Japão, Ucrânia, EUA e os seus parceiros na Europa. Nem a Coreia do Norte nem a Rússia, entretanto, divulgaram detalhes de quaisquer acordos alcançados durante as mais de cinco horas que Putin e Kim passaram juntos durante a visita ao Cosmódromo de Vostochny.

Em outubro, em visita a Pyongyang, o chanceler russo Sergey Lavrov afirmou que as relações bilaterais atingiram um patamar estratégico, prometeu à Coreia do Norte total apoio e solidariedade e agradeceu o “apoio inabalável e de princípio” da Coreia do Norte na guerra contra a Ucrânia, bem como a decisão de Pyongyang de reconhecer a independência das regiões ucranianas posteriormente anexadas pela Rússia. Em janeiro de 2024, o ministro Choe Son-hui foi a Moscou, ocasião em que Putin demonstrou a intenção de ir a Pyongyang ainda nesse ano, o que ocorreu em junho.

Em fevereiro de 2024, o ministro da Defesa sul-coreano, Shin Won-sik, declarou que a Coreia do Norte enviou cerca de 6,7 mil contêineres – possivelmente contendo três milhões de cartuchos de munição – para a Rússia. Moscou, por sua vez, teria enviado alimentos, matérias-primas e peças utilizadas na fabricação de armas para Pyongyang.

No final de março de 2024, a Rússia novamente vetou uma resolução no CSNU concernente ao programa nuclear norte-coreano. A resolução tinha por escopo o monitoramento das sanções aplicadas à RPDC. Treze países votaram favoravelmente, a China absteve-se e apenas a Rússia utilizou o seu poder de veto. Com o veto russo, não foi renovado o painel de especialistas que presta assistência ao comitê de sanções do CSNU contra a Coreia do Norte.

Em junho de 2024, Putin realizou visita à Coreia do Norte, a primeira em 24 anos, em uma ocasião descrita como uma “amigável visita de Estado” com o objetivo de aumentar a cooperação bilateral em comércio e em segurança, para além da parceria em outras áreas, como turismo, educação e cultura. Os líderes firmaram um acordo de parceria estratégica abrangente entre os dois países, que prevê assistência mútua em caso de agressão, além do aprofundamento da cooperação nas áreas de política, economia e defesa.

Há preocupação dos EUA com o estreitamento dos laços entre os dois países, particularmente em razão de a potência ocidental acusar a Coreia do Norte de fornecer armas para a Rússia, no contexto da guerra na Ucrânia, e de temer que o governo russo auxilie o programa nuclear e armamentista norte-coreano. Em outubro de 2024, fontes sul-coreanas e ucranianas afirmaram que dezenas de norte-coreanos estão colaborando, no campo, com as forças russas, na operação dos sistemas lançadores de mísseis fornecidos pela Coreia do Norte à Rússia. Segundo Seul, Pyongyang prepara-se para enviar 1,5 mil soldados para ajudar a Rússia na Ucrânia. Os EUA e a OTAN afirmaram haver evidências de que Coreia do Norte enviou três mil tropas para Rússia. A Ucrânia, por sua vez, afirmou que seriam 12 mil soldados instalados em Kursk. O presidente da Rússia, Vladimir Putin, sugeriu que, por força do acordo de assistência mútua em caso de agressão, assinado meses antes e ratificado por ambos os lados em novembro, poderia empregar forças da aliada Coreia do Norte na Guerra da Ucrânia, o que de fato passou a acontecer. Como reação, um funcionário de alto escalão do governo sul-coreano afirmou que Seul estaria considerando enviar armas defensivas e, inclusive ofensivas para a Ucrânia. A Coreia do Sul também acusou a Rússia de enviar mísseis à Coreia do Norte, o que violaria as sanções contra Pyongyang.

## **XI. Coreia do Sul**

### **a) Guerra da Coreia**

A península Coreana está situada entre potências que rivalizam entre si e que, há cerca de um século e meio, disputam a influência, ou mesmo o controle, sobre o território coreano. Essas disputas tiveram origem no processo de inserção da Ásia no sistema westfaliano de Estados, levado a cabo por imperialismos concorrentes, sobretudo europeus. Segundo Pierre Grosser, a Coreia foi uma das principais vítimas desse processo, sendo a Guerra da Coreia uma de suas consequências.

Nas décadas finais do século XIX, o território coreano esteve envolto por duas grandes disputas geopolíticas conexas: entre o Império Britânico e o Império Russo, e entre o Império Russo e o Império Japonês. A Coreia, conhecida então como Joseon, era um reino vassalo da dinastia Qing, que mantinha um sistema sinocêntrico de poder em grande parcela da Ásia Oriental. Em 1876, utilizando-se da “diplomacia das canhoelras”, o Japão forçou o reino de Joseon a se abrir ao comércio por meio de tratado desigual. Nos anos seguintes, o enfraquecimento da China e o aumento da influência russa sobre a península coreana motivaram avanços japoneses no nordeste da Ásia.

Por conta da Primeira Guerra Sino-Japonesa (1894-1895), foi assinado o Tratado de Shimonoseki. As principais consequências do tratado foram a transferência da soberania sobre a ilha de Taiwan da China para o Japão e o reconhecimento chinês da independência da Coreia. Formalizou-se, assim, o fim do sistema sinocêntrico de poder na região. Após a guerra russo-japonesa (1904-1905), a Coreia, que objetivava manter um status de neutralidade em face às disputas imperialistas, perdeu a sua soberania diplomática, na prática se tornando um protetorado japonês, por conta do Tratado de Eusla (1905). Em 1907, o Japão extinguiu o exército coreano, e, em 1910, tropas japonesas ocuparam a Coreia, transformando-a em uma colônia.

Na Conferência de Cairo, em 1943, Roosevelt, Churchill e Chiang Kai-shek adotaram uma cláusula especial sobre a Coreia, reconhecendo que a Coreia deveria ser livre e independente num momento oportuno. Com a derrota do Japão na Segunda Guerra Mundial (agosto de 1945), os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS) concordaram em dividir a península coreana em duas zonas ao longo do paralelo 38 para que se pudesse organizar a rendição e retirada das tropas nipônicas. Inicialmente, a divisão não seria permanente. Os norte-americanos queriam eleições livres para todo o país, acreditando que, como o sul detinha cerca de dois terços da população da península, o norte perderia o pleito.

Após realizadas eleições no sul sob supervisão das Nações Unidas, foi fundada a República da Coreia (RC ou Coreia do Sul), com Syngman Rhee como presidente e a capital em Seul (agosto de 1948). No mês seguinte, os soviéticos criaram a República Popular Democrática da Coreia (RPDC ou Coreia do Norte), sob o governo comunista de Kim Il-sung, com a capital em Pyongyang.

Syngman Rheem havia se envolvido em atividades antinipônicas no período do pós-Primeira Guerra Sino-Japonesa, tendo sido preso em 1899 e emigrado aos EUA poucos anos depois, onde se tornou parte de um lobby de imigrantes coreanos que visavam a cristianizar a Coreia. Kim Il-sung, por sua vez, liderou a resistência armada contra a ocupação japonesa desde o início dos anos 1930, tendo dirigido guerrilhas antinipônicas e o Exército Revolucionário do Povo Coreano, que se tornaria o exército da RPDC. O Exército Popular da Coreia, erigido décadas após o Japão ter proibido a existência de um exército na península coreana, tornou-se um símbolo do nacionalismo norte-coreano, juntamente à noção de resistência a invasores estrangeiros. Em



1942, Kim Il-sung ingressou no Exército Vermelho e lutou ao lado dos soviéticos nos anos finais da Segunda Guerra Mundial. Contudo, promoveu um exercício de revisão histórica durante a década de 1960, a fim de valorizar apenas a participação do Exército Popular da Coreia na luta pela libertação do país. Tanto Syngman Rhee quanto Kim Il-sung instaurariam governos autoritários a norte e a sul do paralelo 38.

Em 1949, a situação na península coreana era alarmante: as tropas soviéticas e norte-americanas haviam-se retirado da região, a maioria dos coreanos estava descontente com a divisão artificial que lhes foi imposta, e tanto Syngman Rhee quanto Kim Il-sung reivindicavam o direito de governar todo o país. No dia 25 de junho de 1950, tropas norte-coreanas invadiram a Coreia do Sul, dando início ao conflito.

Até hoje, não está claro como o ataque se originou e de quem foi a ideia. As teorias abundam. Por um lado, uns acreditam que Kim Il-sung tenha sido estimulado pela declaração do então secretário de Estado Dean Acheson, no dia 12 de janeiro de 1950, no *National Press Club*, que não incluiu a Coreia do Sul no perímetro de defesa dos EUA no Pacífico, ou que Stalin e os soviéticos queriam testar a determinação do presidente Harry Truman. Por outro lado, outros defendem que a Coreia do Sul começou a guerra, quando tropas de Syngman Rhee atravessaram o paralelo 38. De toda forma, a resposta norte-americana à invasão norte-coreana não tardou a vir. Seja por estar convencido de que Stalin estava por trás da ofensiva de Pyongyang, seja por estar sofrendo pressão dos republicanos, em especial do senador Joseph McCarthy, quem acreditava que o Departamento de Estado estava infestado de comunistas, Truman mandou tropas do Japão para a Coreia antes mesmo de o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ter-se posicionado.

No mesmo dia da invasão, o CSNU, por meio da Resolução 82, exigiu que a RPDC retirasse imediatamente as suas forças armadas da fronteira com a Coreia do Sul e cessasse as hostilidades. Dois dias depois, com a Resolução 83, o CSNU, além de determinar que o ataque contra a Coreia do Sul por forças da RPDC havia constituído uma violação da paz, instou que os membros das Nações Unidas fornecessem assistência para a República da Coreia com o intuito de repelir o ataque e restaurar a paz e segurança internacionais<sup>855</sup>.

A guerra se dividiu em três fases. A primeira delas aconteceu entre junho e setembro de 1950. As forças norte-coreanas beneficiaram-se de seu maior poderio militar e quase conquistaram toda a península, isolando as tropas sul-coreanas ao perímetro de Pusan. A segunda foi caracterizada pelo predomínio das forças sul-coreanas, com a entrada em massa do exército americano no conflito. Essa fase estendeu-se de setembro a outubro de 1950 e iniciou-se com a importante ação dos americanos na defesa do perímetro de Pusan. As tropas americanas também foram importantes para a reconquista de território dos sul-coreanos, sobretudo a partir do desembarque de tropas em Incheon. O avanço das tropas americanas e sul-coreanas sobre o território norte-coreano gerou uma resposta da China, que temia que as tropas americanas invadissem o seu território. A entrada da China na Guerra da Coreia deu início à terceira fase do conflito. Essa fase estendeu-se até 1953 e foi caracterizada pelo equilíbrio das forças. Foi durante a terceira fase do conflito que MacArthur afirmou que a melhor maneira de derrotar o comunismo era atacar a Manchúria, com bombas atômicas se fosse necessário. Truman achava que isso desencadearia uma guerra em larga escala, algo que os EUA não queriam<sup>856</sup>. Nesse contexto, foram

---

<sup>855</sup> É válido lembrar que essas decisões foram tomadas na ausência da delegação soviética, que estava boicotando as reuniões do Conselho em protesto pela recusa da ONU de permitir que o regime de Mao, na República Popular da China, estivesse representado na organização.

<sup>856</sup> A URSS havia testado seu primeiro artefato nuclear já em 1949.

iniciadas negociações de paz em Panmunjon, que se beneficiaram da morte de Stalin em março de 1953, culminando, poucos meses depois, em um acordo de armistício segundo o qual a fronteira entre a RPDC e a Coreia do Sul estaria localizada no paralelo 38. Ainda com base no acordo de armistício, foi criada a Zona Desmilitarizada da Coreia, uma faixa de 250 quilômetros de comprimento e cerca de quatro quilômetros de largura que serve como uma zona tampão entre os dois países.

Os resultados do conflito foram desastrosos e quase totalmente restritos à população coreana. Mais de três milhões de coreanos foram mortos, sendo dois terços de civis, e cinco milhões de pessoas ficaram desabrigadas. Além disso, a divisão parecia ter-se tornado permanente: até hoje, não há um acordo de paz definitivo entre as Coreias. Do lado norte-americano, muitos republicanos acreditavam que Washington havia perdido a oportunidade de liquidar o comunismo na China. Além disso, a guerra deu uma nova dimensão à Guerra Fria, visto que a construção de alianças, algo que se via na Europa e Américas, tomou forma também na Ásia. Enquanto a China apoiou os comunistas da Indochina em sua luta por independência contra a França, os Estados Unidos, junto com Austrália, Nova Zelândia, Paquistão, Filipinas, Tailândia, Reino Unido e França<sup>857</sup>, estabeleceram, em 1954, a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês). Um ano antes, os EUA e a Coreia do Sul assinaram um tratado de defesa, segundo o qual ambos os países forneceria ajuda mútua em caso de um ataque armado externo, e os EUA poderiam ter tropas militares na Coreia do Sul.

#### b) Situação política

A República da Coreia foi formalmente estabelecida como uma democracia liberal em 1948, reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o único governo legítimo na península Coreana. No mesmo ano, a República Popular Democrática da Coreia foi proclamada como um país comunista. A Guerra da Coreia inicia-se em junho de 1950, quando tropas norte-coreanas, armadas com tanques, e caças soviéticos invadem o Sul, e segue até julho de 1953, quando os dois lados finalmente assinaram o acordo de armistício, que apenas pôs fim às hostilidades, mas não encerrou formalmente a guerra. O conflito reduziu toda a península Coreana a escombros, milhões de soldados e civis foram mortos, e a maior parte das instalações industriais do país foi destruída. Como consequência, a Coreia do Sul tornou-se um dos países mais pobres do mundo.

O presidente à época, Rhee Syngman, acabou estabelecendo um governo autoritário, e, em 1961, um grupo de jovens oficiais do Exército, liderados pelo general Park Chung-hee, toma o poder em um golpe de Estado. Park foi eleito presidente em 1963 e estabeleceu um plano de desenvolvimento econômico de cinco anos sob o lema de “modernização da pátria”, alcançando um rápido crescimento econômico por meio de uma política voltada para a exportação, “o milagre no rio Hangang”. O plano foi financiado, em grande medida, por meio do auxílio financeiro prestado pelos EUA em retribuição à participação sul-coreana na Guerra do Vietnã. Como resultado, a Coreia do Sul transformou-se de um dos países mais pobres do mundo em uma potência econômica.

Park foi assassinado em 1979, e o general Chun Doohwan assumiu a Presidência, dando continuidade ao crescimento econômico do país. No ano seguinte, eclodiu a revolta de Gwangju, que exigia a democratização do país e resultou no massacre homônimo, evento que é considerado

---

<sup>857</sup> Vietnã, Laos e Camboja participaram como membros observadores. O Paquistão saiu da organização em 1968, e a França suspendeu os seus aportes financeiros em 1977. A SEATO foi dissolvida em 1977.

um dos catalisadores do processo de abertura controlada do país. Em 1987, Roh Tae-woo, candidato governista, foi eleito presidente, inaugurando a tradição democrática contemporânea. Roh estabeleceu relações diplomáticas com países comunistas e foi durante seu governo, em 1991, que as duas Coreias ingressaram na ONU. O governo seguinte, de Kim Young-sam, que assumiu a presidência em 1993, concentrou-se no combate à corrupção. Em 1998, Kim Dae-jung foi eleito presidente. Seu governo foi marcado pelo enfrentamento da crise cambial e pela aproximação com a RPDC. Em 15 de junho de 2000, os líderes das duas Coreias reuniram-se em uma cúpula realizada em Pyongyang, capital da RPDC, e estabeleceram um sistema de reconciliação e cooperação.

Na presidência de Roh Moo-hyun (2003-2008), foi realizada a segunda cúpula entre os líderes das duas Coreias em Pyongyang, em 4 de outubro de 2007, e, no mesmo ano, foi assinado um tratado de livre comércio com os EUA. O governo de Lee Myung-bak (2008-2013) buscou simplificar a organização do Estado, privatizar empresas públicas e reformar os regulamentos administrativos. Em 2013, assumiu Park Geun-hye, a primeira mulher presidente da Coreia do Sul, que foi deposta em 2017, por um processo de *impeachment* em consequência de escândalos de corrupção e tráfico de influência. A administração de Moon Jae-in (2017-2022) concentrou-se na construção de infraestrutura e também buscou aliviar a tensão na península Coreana com a realização de três cúpulas entre os líderes das duas Coreias, em abril, maio e setembro de 2018 – as duas primeiras em Panmunjom, cidade da Coreia do Sul junto à fronteira entre os dois países, e a última em Pyongyang.

Atualmente, a Coreia do Sul é uma república democrática representativa presidencial. Desde 1948, a Constituição sul-coreana passou por cinco grandes revisões, cada uma resultando em uma nova república. O chefe de Estado é o presidente, eleito por voto popular direto, em um sistema multipartidário, para um único mandato de cinco anos.

O atual presidente, eleito em março de 2022, é Yoon Suk-yeol do Partido do Poder Popular (PPP), de perfil conservador. A vitória de Yoon sinalizou mudanças em relação ao governo anterior de Moon Jae-in. Em termos de suas políticas externa e de segurança, Yoon prometeu uma política menos acomodada e mais assertiva para com a RPDC<sup>858</sup>, além do fortalecimento da aliança EUA-Coreia do Sul e da melhoria das relações com o Japão. A eleição parlamentar, realizada em abril de 2024 e marcada pelo maior grau de comparecimento em uma eleição do tipo no país, representou um duro golpe para o governo, já que os partidos de oposição progressistas alcançaram uma grande vitória. O Partido Democrata (PD) conquistou mais de 170 das 300 cadeiras, enquanto o PPP obteve pouco mais de cem assentos. O líder do PD, Lee Jae-myung<sup>859</sup>, ganhou a disputa por um assento contra um candidato conservador importante, aliado do presidente, o que foi percebido por analistas como um indicador da perda de popularidade do mandatário da Coreia do Sul. Entre os desdobramentos, associados ao resultado nas urnas, estão a renúncia do líder do PPP, Han Dong-hoon, e a promessa de reformas pelo presidente sul-coreano. A derrota do governo tem, entre suas causas, a incapacidade de avançar temas relevantes da agenda governamental e a frustração da população com o não atendimento de expectativas em questões como a desigualdade, os altos preços habitacionais e o desemprego entre jovens.

No início de dezembro de 2024, de maneira surpreendente, o presidente Yoon anunciou, pela televisão, um decreto de lei marcial, com a mobilização do Exército, a suspensão de liberdades

---

<sup>858</sup> Prova disso está no Livro Branco de Defesa publicado em 2023, no qual Seul classifica a Coreia do Norte como país inimigo.

<sup>859</sup> Em janeiro de 2024, o líder da oposição Lee Jae-myung, candidato derrotado na eleição presidencial de 2022, sofreu um atentado à faca em Busan. Ele foi internado em uma unidade de tratamento intensivo (UTI) e sobreviveu.

civis e o fechamento da Assembleia Nacional, "para proteger a livre República da Coreia da ameaça das forças comunistas da Coreia do Norte, para erradicar as desprezíveis forças antiestatais pró-Coreia do Norte que estão pilhando a liberdade e a felicidade do nosso povo, e para proteger a ordem constitucional". Yoon afirmou em seu pronunciamento que a oposição estava travando o funcionamento do país, devido a seu bloqueio da peça orçamentária de 2025 e dos pedidos de impeachment de procuradores nomeados pelo governo.

A oposição denunciou a ação como uma tentativa de golpe de Estado e, em uma votação unânime de 190 parlamentares (dos quais nenhum do governo), derrubou o decreto, conforme permite a Constituição. Mesmo aliados de Yoon criticaram a ação. Pouco depois, Yoon cedeu e suspendeu o decreto. Em pronunciamento público, o presidente atribuiu ao desespero a declaração de lei marcial.

Seis partidos de oposição na Coreia do Sul apresentaram um pedido de impeachment contra o presidente. A aprovação dependeria do voto de dois terços da Assembleia Nacional, que conta com 300 deputados. O partido de Yoon, o conservador Poder Popular, tem 108 cadeiras e boicotou a votação, que resultou fracassada. Milhares de manifestantes saíram às ruas para pedir a destituição de Yoon, e a maior central sindical convocou uma greve geral até que o presidente deixe o cargo.

Em meados de dezembro, uma semana depois da primeira votação, os deputados aprovaram o impeachment de Yoon, com 204 votos a favor. O primeiro-ministro Han Duck Soo assumiu de forma interina. A Corte Constitucional da Coreia do Sul terá seis meses para analisar o pedido de impeachment do presidente Yoon Suk Yeol e decidir se o destitui definitivamente ao cargo ou o reintegra ao poder. Caso o impeachment seja confirmado, uma nova eleição presidencial deve ocorrer em, no máximo, sessenta dias. No fim do mês, a oposição conseguiu aprovar o *impeachment* do presidente interino, por sua resistência em nomear novos juízes para a Corte Constitucional, já aprovados pelo Congresso. Assumiu a presidência, então, também como interino, o ministro das Finanças, Choi Sang-mok.

O então ministro da Defesa, Kim Yong hyun, assumiu a responsabilidade pela proposta de lei marcial e ofereceu sua renúncia. O ex-ministro foi preso após ordem judicial, tendo tentado suicidar-se na prisão. A polícia investiga se a expedição do decreto de lei marcial não corresponderia ao crime de incitação à insurreição, o qual poderia ser imputado ao presidente a despeito das imunidades do cargo. Depoimentos indicam que Yoon teria ordenado o bloqueio do acesso do Parlamento pelos congressistas sul-coreanos, o que agravou as acusações de insurreição. Buscas policiais em seu gabinete foram obstadas por integrantes de sua segurança, e Yoon tampouco respondeu a uma intimação judicial. No fim do ano, um tribunal sul-coreano aprovou um mandado de prisão para Yoon. Logo no início de 2025, policiais da Coreia do Sul entraram no complexo onde fica a residência oficial do presidente afastado, mas foram barrados por uma unidade militar, não tendo conseguido executar o mandado de prisão.

Em matéria de segurança, um ponto de destaque é o debate público sobre armas nucleares na Coreia do Sul, com implicações para a segurança regional. Os sul-coreanos consideram um programa nuclear independente desde que a RPDC testou sua primeira arma nuclear em 2006<sup>860</sup>.

---

<sup>860</sup> Em um estudo conduzido pelo *think tank* *Chey Institute for Advanced Studies* no fim de 2022, 60,7% dos entrevistados disseram acreditar que a Coreia do Sul está "um tanto necessitada" de desenvolver suas próprias armas atômicas. Outros 15,9% consideram uma dissuasão nuclear "muito necessária". Apenas 3,1% opinaram que o país não precisa de suas próprias armas nucleares.

O debate atual sobre o desenvolvimento nuclear é uma resposta à ameaça imediata representada pelas crescentes provocações e pelos avanços de capacidades da RPDC. Os opositores, cada vez mais enfraquecidos, defendem uma abordagem cooperativa regional em relação à RPDC e a capacidade do CSNU de impor sanções para limitar os testes norte-coreanos. Para os apoiadores da ideia, as armas nucleares são vistas como uma ferramenta para garantir a invulnerabilidade da Coreia do Sul aos desafios de segurança externa e garantir que o país tenha as capacidades de dissuasão e defesa necessárias para enfrentar a imprevisibilidade global. Vale lembrar que o país é parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), comprometendo-se a não buscar uma capacidade independente de armas nucleares. Contudo, o presidente Yoon mencionou, em janeiro de 2023, que a Coreia do Sul poderia desenvolver seu próprio arsenal nuclear ou solicitar a redistribuição de armas nucleares táticas dos EUA em resposta a recentes ameaças do líder norte-coreano Kim Jong-un.

### c) Questões socioeconômicas

Em termos econômicos, a Coreia do Sul passou por uma transformação impressionante em um período de 60 anos: de uma economia de base agrícola na década de 1960, já figura entre as dez maiores economias do mundo no início da década de 2020. O setor manufatureiro corresponde atualmente a cerca de 26% do produto interno bruto (PIB) sul-coreano, e, em 2022, o país foi o sexto maior exportador de bens do mundo. O país tem demonstrado competitividade global em vários campos, como telecomunicações, semicondutores, automóveis, indústria química e siderurgia. Nos últimos anos, sua indústria cultural, incluindo audiovisual, *videogames* e *webtoons*, está ganhando proeminência na economia coreana.

Especialistas atribuem o rápido crescimento econômico do país a reformas políticas voltadas para a exportação. Nas décadas de 1960 e 1970, o regime militar sul-coreano realizou reformas liberalizantes profundas, que direcionaram a economia do país para o mercado internacional, abandonando de vez a antiga alcunha de “reino eremita”. O Estado passou a conduzir a economia por meio de planos quinquenais, que beneficiavam setores específicos. Nesse sentido, outra decisão fundamental do regime sul-coreano foi direcionar o auxílio financeiro estrangeiro, vindo sobretudo dos EUA, a domínios que se tornariam a base de sua economia exportadora: infraestrutura rodoviária, educação e, sobretudo, *chaebols*, grandes empresas familiares que receberam forte apoio do Estado sul-coreano para o seu estabelecimento no mercado. Atualmente, um *chaebol* é um grande conglomerado industrial, a exemplo da Samsung, mas mantém a característica de ser administrado e controlado por uma família. Ao final da década de 1970, as exportações já correspondiam a 20% do PIB sul-coreano, em contraste com o 0,7% do início dos anos 1960.

Especialistas atribuem o rápido crescimento econômico do país a reformas políticas voltadas para a exportação. No início, os principais itens de exportação eram tanto produtos industriais leves produzidos em pequenas fábricas, quanto matérias-primas. Na década de 1970, o país investiu em indústrias químicas e lançou as bases para a exportação de produtos industriais pesados. O país agora lidera os setores de semicondutores e de telas em geral (televisores, computadores e *smartphones*) por meio de seus *chaebols*. Outros pontos de destaque são o ambiente de negócios favorável e o investimento em desenvolvimento tecnológico e inovação e em educação. De fato, inovação e tecnologia são os principais fatores que sustentam a competitividade das exportações sul-coreanas e alimentam o notável crescimento econômico nas últimas décadas. Em relação à educação, no processo de industrialização do país, os recursos

humanos foram percebidos como um fator importante dada a necessidade de lidar com capitais e recursos escassos de forma mais eficiente. Assim, as políticas com foco em educação, treinamento e qualificação da mão de obra ajudaram o país a alcançar um rápido crescimento econômico.

Entre as décadas de 1980 e 1990, em meio ao processo de redemocratização, o governo coreano reduziu progressivamente o seu papel na condução do desenvolvimento econômico do país, abandonando a estratégia de planos quinquenais e diminuindo a sua intervenção sobre os *chaebols*. Os conglomerados dependiam cada vez menos de ajuda do Estado, na medida em que sua estratégia de direcionar a produção sobretudo a mercados maduros, como os EUA e a Europa, e de aumentar o padrão de qualidade de seus produtos resultou em um forte crescimento desses grupos.

Em 1996, o país tornou-se o 29º país-membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mesmo desfrutando de mais de três décadas de crescimento notável, na época o PIB *per capita* sul-coreano ainda estava cerca de 30% abaixo da média da OCDE. Contudo, o país seguiu realizando grandes reformas econômicas, alinhou suas políticas com as melhores práticas da OCDE em muitas áreas, aumentou sua integração na economia global e melhorou seu potencial tecnológico e humano, levando à convergência de seu PIB *per capita* para a média da OCDE.

Em 1997, a Coreia enfrentou o primeiro obstáculo após anos de rápido e contínuo crescimento econômico: a crise financeira asiática, que se originou na Tailândia e se espalhou rapidamente por toda a região. Uma crise cambial atingiu o país, forçando-o a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O PIB caiu mais de 5% em 1998, e a taxa de desemprego subiu para mais de 7%, de um nível pré-crise de cerca de 2%. Contudo, em apenas dois anos, o país recuperou a taxa de crescimento e os níveis de preços anteriores, bem como o superávit da balança de transações correntes. No processo, cerca de 3,5 milhões de pessoas aderiram à campanha para arrecadar ouro para ajudar o governo a pagar os empréstimos junto ao FMI, coletando 227 toneladas de ouro. As reformas econômicas implementadas desde meados da década de 1990 fortaleceram muito a resiliência da economia sul-coreana, que resistiu à crise financeira global de 2008 e à crise sanitária da pandemia de COVID-19 melhor do que a maioria dos outros países-membros da OCDE<sup>861</sup>.

Note-se que a crise dos anos 1990 também serviu à reestruturação dos *chaebols*. Importantes grupos, como o Daewoo e a KIA (que foi comprada pela Hyundai), sucumbiram à crise. As finanças dos *chaebols* foram reestruturadas em meio aos planos de ajuste ligados aos empréstimos do FMI. Além disso, ramos menos lucrativos e laterais da produção desses grandes conglomerados foram abandonados. Ainda, empresas estrangeiras passaram a ter participação significativa dentro dos *chaebols*, como ocorreu quando a Renault adquiriu a Samsung Motors, no ano 2000. Atualmente, existe pouco mais de uma centena de *chaebols* na Coreia do Sul, sendo as quatro maiores a Samsung, a SK, a Hyundai e a LG. Os dez maiores *chaebols* respondem por metade dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento do setor privado considerado em seu conjunto – em termos absolutos, a Coreia do Sul é o quinto maior investidor em pesquisa e desenvolvimento da OCDE. Ademais, Samsung e LG são as empresas que mais registram patentes no mundo.

---

<sup>861</sup> No contexto da crise de 2008, a economia da Coreia do Sul não sofreu recessão. Durante a pandemia de COVID-19, o PIB coreano caiu 0,7%, em oposição à contração média de 4% que os demais países da OCDE experimentaram. Parte desse êxito se deu por conta de uma política sanitária mais firme, que evitou um confinamento muito rígido, e de um aumento da demanda de produtos eletrônicos.

Outra consequência da crise asiática foi a consolidação da “onda coreana”, também conhecida por sua alcunha coreana, *Hallyu*, que se refere à alta procura por produtos culturais sul-coreanos no mercado internacional. A *Hallyu* se tornaria o principal instrumento de *soft power* da Coreia do Sul, podendo ser dividida em três fases. A *Hallyu* 1.0 é precedida por uma espécie de *Nouvelle Vague* sul-coreana, relacionada à maior liberdade de criação artística proveniente da redemocratização do país, bem como à liberalização do setor audiovisual. Entretanto, a reestruturação dos *chaebols* durante a crise asiática foi fundamental para a consolidação da *Hallyu*. A migração de *chaebols* para o setor cultural (inicialmente sobretudo para a produção cinematográfica e televisiva) se deveu a uma leitura conjuntural de declínio dos produtos audiovisuais provenientes de Hong Kong, Japão e Taiwan, que dominavam o mercado regional à época. O presidente Kim Dae-jung (1998-2003) viu a indústria cultural como uma saída para a crise e deu início aos grandes investimentos estatais no setor. A estratégia se mostra um sucesso e a indústria cultural sul-coreana rapidamente se torna um fenômeno em âmbito regional. Em 1999, um jornal de Pequim designa o fenômeno pela primeira vez como uma “onda coreana”, *hánliú*, ideia que seria apropriada pela Coreia do Sul e tornada em conceito nos anos seguintes.

A *Hallyu* 2.0 corresponde à globalização do fenômeno e à sua transformação em *soft power*. A virada para essa nova fase se deu durante a presidência de Lee Myung-bak, sobretudo a partir de 2008, que institucionalizou e ampliou a ideia de “onda coreana” em seu conceito de *Global Korea*. Os filmes e as séries continuaram importantes, mas esse foi o momento de ascensão do K-pop e da K-food. A *Hallyu* deixou de ser apenas a promoção desses produtos culturais, tornando-se também um modo de transformá-los em capital simbólico. A imagem da Coreia do Sul melhorou em âmbito global, e a suas diplomacias pública e política foram reforçadas. O interesse pela língua coreana cresceu, bem como a busca por turismo. Durante a presidência Park Geun-hye (2013-2017), foi anunciada uma *Hallyu* 3.0, que deveria promover domínios da cultura sul-coreana ainda pouco conhecidos internacionalmente, como a cultura clássica coreana e a medicina tradicional. Contudo, a *Hallyu* 3.0 nunca se concretizou, ao passo que a 2.0 não para de gerar novos sucessos ao país, como o filme *Parasita* (2019), a série *Round 6* (2021) e o grupo musical BTS, além da consolidação dos ramos de animes e doramas. Analistas acreditam que o sucesso da *Hallyu* está em sua força transcultural, híbrida e glocal, e em sua capacidade de mobilizar *fandoms*.

Apesar da experiência de sucesso, o país enfrenta desafios internos e externos. Dado o tamanho geográfico, os recursos naturais e o tamanho da população relativamente limitados, o envelhecimento da população agrava a ameaça de que a economia da Coreia do Sul possa ficar para trás em relação aos outros países desenvolvidos<sup>862</sup>.

Analistas já veem a Coreia do Sul em um processo acelerado de replicação da situação demográfica do Japão, o que deve prejudicar o modelo econômico exportador sul-coreano. Ademais, a crescente competição chinesa também é um desafio, na medida em que a economia sul-coreana é altamente dependente de sua capacidade de exportar. Do mesmo modo, as tensões geopolíticas em torno das cadeias de valor, como ocorre atualmente em relação a semicondutores e baterias, ameaçam o modelo de crescimento sul-coreano. Note-se que os grandes conglomerados industriais representam 80% das exportações do país. Assim, para manter o crescimento econômico sustentável, a Coreia do Sul precisa continuar apoiando a inovação e um ambiente de

---

<sup>862</sup> Em 2023, a taxa de fecundidade na Coreia do Sul chegou a 0,72, ainda menor do que a taxa registrada em 2022 (0,78). Especialistas afirmam que o colapso na fertilidade se dá pelos altos custos de se criar uma criança no país, pelas dificuldades de se equilibrar as vidas pessoal e profissional e pelas disparidades salariais entre homens e mulheres.

negócios favorável. Em 2017, o país estabeleceu um ministério para as *startups*, além de ser um dos raros países, como a França, a terem uma meta de empresas “unicórnios”<sup>863</sup>. Além disso, o país tem estudado estratégias de *de-risking*, a fim de reduzir as suas vulnerabilidades em relação a disputas geopolíticas e geoeconômicas – o FMI estimou recentemente que a Coreia do Sul seria o país mais afetado no mundo por uma forte diminuição do comércio entre China e países da OCDE.

Outra fragilidade da economia sul-coreana está relacionada à sua concentração em determinados setores. Os quatro maiores *chaebols* do país representam 17% do PIB do país<sup>864</sup>, mas empregam apenas 2,5% da mão-de-obra nacional. Há, assim, um descompasso entre um setor industrial pujante e um setor de serviços que emprega a maior parte da população economicamente ativa, mas que é menos produtiva.

Como membro do G20, a Coreia do Sul está ativamente engajada na formulação de políticas em torno de questões globais, como comércio internacional, estabilidade financeira e mitigação da mudança do clima. Como uma potência média, uma economia com uma trajetória de desenvolvimento excepcional e um país que passou de receptor de ajuda internacional a doador, a Coreia do Sul é particularmente ativa em preencher as lacunas entre economias líderes e nações em desenvolvimento, principalmente no Sudeste Asiático.

Nos últimos anos, enquanto a globalização foi cada vez mais questionada, a Coreia do Sul continuou a demonstrar um forte compromisso com o livre comércio e a cooperação econômica internacional. O país adota uma postura ambivalente em relação aos recentes acordos comerciais capitaneados por seus principais parceiros comerciais, os EUA e a China. Em novembro de 2020, assinou a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), capitaneada pela China, o maior acordo de livre comércio do mundo, unindo países com um PIB combinado equivalente a um terço do total mundial e fortalecendo a cooperação comercial e econômica na região da Ásia-Pacífico. Em 2022, o país ingressou no Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (IPEF, na sigla em inglês), mecanismo capitaneado pelos EUA, composto por 14 países que, conjuntamente, correspondem a 40% do PIB mundial e 28% do comércio de bens e serviços. O país também continua a expandir sua rede de acordos comerciais bilaterais, mais recentemente com países da América Central, Indonésia, Israel e Reino Unido.

#### d) Política externa

A Coreia do Sul do presidente Yoon aspira a tornar-se um Estado-Pivô Global (*Global Pivotal State*), ampliando sua atuação na região e no resto do mundo. O país já se destaca internacionalmente em termos econômicos, sociais e culturais, desde a indústria de semicondutores e baterias até energia nuclear e cultura *K-pop*. Em consonância com essas expectativas, a Coreia do Sul tem buscado aumentar seu papel na discussão de várias questões na região e na construção de uma ordem regional positiva. Sendo assim, lançou sua primeira estratégia regional abrangente em dezembro de 2022, focada no Indo-Pacífico, que visa a diversificar as parcerias de segurança, defendendo um Indo-Pacífico livre, pacífico e próspero. A Estratégia Indo-Pacífico sul-coreana compromete-se a fortalecer a ordem regional baseada em regras para proteger a liberdade, a democracia e os direitos humanos. O documento expande as promessas anteriores do presidente Yoon Suk-yeol de aceitar maior responsabilidade pela defesa dos princípios democráticos e é consistente com as estratégias de segurança nacional dos EUA e seus aliados. Em maio de 2023,

---

<sup>863</sup> Startups que valem 1 bilhão de dólares ou mais.

<sup>864</sup> Em conjunto, todos os pouco mais de cem *chaebols* do país correspondem a 57% do PIB.



a Coreia do Sul sediou uma cúpula com as ilhas do Pacífico, com foco em cooperação e promoção de prosperidade.

Em termos multilaterais, destaca-se o mandato do sul-coreano Ban Ki-moon como secretário-geral da ONU, entre 2007 e 2016. A Coreia do Sul, que ingressou na ONU apenas em 1991, já foi eleita duas vezes para mandatos rotativos do CSNU, para os biênios 1996-1997 e 2013-2014. Mais de 500 sul-coreanos participaram de operações de paz da ONU em 2023. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), o país adota postura protecionista nas negociações agrícolas, integrando o G10, e está participando de todas as negociações plurilaterais lançadas na MC11, em 2017. A Coreia foi membro do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) desde 1967. No tema ambiental, a Coreia do Sul está engajada em diminuir as suas emissões de gases de efeito estufa em 40% até 2030, em relação às emissões de 2018, e atingir a neutralidade de carbono até 2050. Os chaebols têm direcionado dezenas de bilhões de dólares para a transição no modelo produtivo do país, com enfoque no desenvolvimento de indústrias verdes e na descarbonização das indústrias tradicionais. A transição energética, por sua vez, é um grande desafio à Coreia do Sul, que tem gerado decisões algo polêmicas, como os avanços recentes na ampliação da utilização da energia nuclear.

i. Relações com a Coreia do Norte

Ver a seção anterior, sobre Coreia do Norte.

ii. Relações com o Japão

As relações Coreia do Sul-Japão são marcadas por tensões devido à disputa territorial, às questões históricas envolvendo a colonização japonesa entre 1910 e 1945, ao uso de trabalho forçado coreano por empresas japonesas e à questão sexual das “mulheres de conforto” durante a Segunda Guerra Mundial. O persistente revisionismo histórico japonês sempre se colocou como entrave ao aprimoramento do relacionamento bilateral, além de ter sido utilizado pela China para fortalecer o seu relacionamento com as Coreias, na medida em que aquele país sofreu os mesmos abusos (assim como Taiwan), ainda que em escala diferente. Entretanto, desde a eleição de Yoon, em 2022, os dois países têm-se aproximado de uma maneira sem precedentes.

A reunião entre o presidente sul-coreano Yoon e o primeiro-ministro japonês Kishida, em março de 2023, foi a primeira cúpula bilateral em doze anos e foi saudada por ambos os lados como um grande passo para a renovação das relações. As partes concordaram em retomar visitas diplomáticas recíprocas e diálogos de segurança, normalizar um acordo de compartilhamento de inteligência e tomar medidas para resolver disputas comerciais – o Japão concordou em suspender as restrições às exportações de materiais semicondutores, enquanto a Coreia do Sul retirou sua queixa na Organização Mundial do Comércio (OMC). Kishida também convidou Yoon para a reunião do G7 em Hiroshima, destacando a percepção de que os atuais desafios econômicos e de segurança podem ser melhor enfrentados juntos. Em maio de 2023, uma nova cúpula entre as partes foi realizada em Seul. Relações estáveis entre os dois vizinhos podem aumentar as chances de contrabalançar as práticas da China, em especial ações de desestabilização na região do Indo-Pacífico, como nos mares da China Oriental e Meridional e no estreito de Taiwan. Ademais, a reunião também significou um bom presságio para o fortalecimento das relações trilaterais EUA-Japão-Coreia do Sul. Adicione-se que a imagem do Japão melhorou entre os habitantes da Coreia do Sul, conforme pesquisa realizada nesse período: atualmente os sul-coreanos têm uma opinião negativa

maior em relação à China do que em relação ao Japão, invertendo a tendência que havia se consolidado em meados dos anos 2010.

Em agosto de 2023, o presidente Biden recebeu o primeiro-ministro Kishida e o presidente sul-coreano Yoon, em Camp David, para reunião focada em ameaças de segurança na região da Ásia-Pacífico, que foi concluída com a adoção do “Espírito de Camp David”, em que os mandatários anunciaram a realização de reuniões anuais de alto nível e de exercícios militares conjuntos e o estreitamento da cooperação trilateral em termos como defesa contra mísseis e cibersegurança. Em novembro, Coreia do Sul e Japão concordaram em ampliar o compartilhamento de dados sobre os mísseis da Coreia do Norte. Em junho de 2024, as guardas costeiras de Coreia do Sul, Japão e EUA iniciaram exercício conjunto trilateral, em resposta à política chinesa no mar do Sul da China.

Em setembro de 2024, foi realizada, em Seul, uma cúpula entre o presidente Yoon Suk Yeol e o premiê Fumio Kishida. Na ocasião, Kishida afirmou que a importância da relação bilateral não será afetada, independentemente de quem o venha a suceder no cargo. Ambos os países reforçaram medidas de confiança, em particular com relação à Coreia do Norte, e assinaram um acordo para facilitar a retirada de seus cidadãos no caso de uma emergência num terceiro país.

Para mais detalhes, ver o tópico sobre Japão.

### iii. Relações com a China

Desde a normalização diplomática entre os dois países em 1992, as tentativas de melhorar os laços estratégicos bilaterais enfrentaram repetidamente expectativas não atendidas, revelando interesses divergentes. As relações entre China e Coreia do Sul tornaram-se mais tensas recentemente com a ascensão de Yoon ao poder. O atual presidente criticou a “ambiguidade estratégica” dos governos anteriores e acusou Moon de ser “excessivamente complacente” com a China em 2017, quando Pequim impôs duras penalidades contra empresas da Coreia do Sul em resposta ao acordo para implantação, para proteção contra mísseis norte-coreanos, de uma unidade terminal de defesa de área de alta altitude (THAAD, na sigla em inglês), fabricado pelos EUA. A China criticou ações tomadas pelo governo Yoon, como a adesão à aliança *Chip 4* entre fabricantes de semicondutores (EUA, Coreia do Sul, Japão e Taiwan), o aprofundamento da cooperação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o fortalecimento da cooperação trilateral com EUA e Japão. Contudo, mesmo com uma postura mais assertiva em relação à China, a estratégia indo-pacífica da Coreia do Sul lançada por Yoon deixa espaço para cooperação com o gigante asiático. O documento chama a China de um parceiro-chave e enfatiza que a estratégia sul-coreana é uma “iniciativa inclusiva que não visa nem exclui nenhum país em particular”. Note-se, ainda, que apesar das desavenças, o comércio bilateral teve um crescimento bastante significativo desde a normalização das relações diplomáticas entre os dois países: aumentou 5.000% em menos de trinta anos, entre 1992 e 2019.

Em outubro de 2023, os chanceleres de Japão, China e Coreia do Sul anunciaram que seriam retomadas, em Seul, as reuniões trilaterais de alto nível, em Seul, suspensas desde a pandemia. Entre 2008 e 2019, foram realizadas oito reuniões nesse formato, que congrega os primeiros-ministros de Japão e China e o presidente da Coreia do Sul. No mês seguinte, os três chanceleres realizaram conversas presenciais trilaterais em Busan, as primeiras desde 2019. Eles decidiram que seus líderes se encontrariam “o mais breve possível” e discutiram temas como intercâmbios interpessoais, comércio, tecnologia, saúde pública, desenvolvimento sustentável e segurança. Em maio de 2024, ocorreu a nona reunião de cúpula trilateral, com a presença do

presidente da Coreia do Sul, Yoon Suk-yeol, do primeiro-ministro do Japão, Fumio Kishida, e do primeiro-ministro da China, Li Qiang. Os líderes evitaram, de maneira geral, tópicos delicados<sup>865</sup>, como os temas de Taiwan e da Coreia do Norte, e buscaram centrar-se na discussão da cooperação econômica, incluindo questões como cadeias de suprimento e comércio, por exemplo. Yoon afirmou que os anos de 2025 e 2026 seriam anos de intercâmbio cultural entre as três nações, e os líderes concordaram em avançar as negociações para um acordo de livre comércio. Foram, ainda, manifestadas expectativas para o retorno da frequência anual de reuniões desse tipo, e China e Coreia do Sul anunciaram o início de reuniões ministeriais “2+2” em junho.

#### iv. Relações com a Índia

O ano de 2023 marcou o 50º aniversário das relações diplomáticas entre Coreia do Sul e Índia. A estratégia indo-pacífica sul-coreana declarou a Índia como um parceiro estratégico especial. O governo sul-coreano prioriza seus laços com a Índia, reconhecendo sua influência no sul da Ásia, como parte de uma tentativa mais ampla de aprimorar suas relações estratégicas, culturais, comerciais e diplomáticas com as nações vizinhas. Acordos bilaterais de defesa e o Diálogo de Segurança e Política Externa, recentemente realizado, mostram a convergência entre as partes. Ambos os lados concordaram em aprofundar a cooperação não apenas em áreas como comércio e investimento, ciência e tecnologia e intercâmbios culturais, mas também em segurança e defesa, bem como em novos e tecnologias emergentes. A Índia tem apoiado amplamente a Coreia do Sul em relação à iminente ameaça nuclear norte-coreana. No entanto, o lento crescimento do comércio bilateral e o crescente déficit comercial<sup>866</sup> preocupam e enfraquecem a relação.

#### v. Relações com a ASEAN

A ASEAN está sendo projetada como a peça central da nova política de Seul. A Coreia do Sul é um dos onze parceiros de diálogo da organização. Por meio da recém-formulada Iniciativa de Solidariedade Coreia-ASEAN, Yoon pretende expandir as relações tradicionais com a ASEAN em todas as áreas, incluindo assuntos estratégicos e de segurança econômica. Ademais, a Coreia do Sul também buscar intensificar a cooperação bilateral com os Estados-Membros da ASEAN, com base na Parceria Estratégica Especial com a Indonésia, na Parceria Estratégica Abrangente com o Vietnã e na Parceria Estratégica com a Tailândia. Em 2023, os países da ASEAN foram, coletivamente, o segundo maior parceiro comercial da Coreia do Sul, atrás apenas da China. Em outubro de 2024, no contexto de visita do presidente Yoon Suk-yeol às Filipinas, os dois países elevaram o patamar de suas relações para uma parceria estratégica e acordaram aprofundar sua cooperação em matéria de defesa e energia nuclear.

#### vi. Relações com os Estados Unidos

Os EUA e a Coreia do Sul estão comprometidos com a paz e a estabilidade no Indo-Pacífico. Em 1953, no final da Guerra da Coreia, EUA e Coreia do Sul assinaram um Tratado de Defesa Mútua, o qual, além de tratar de defesa coletiva, forneceu a base para presença de forças

---

<sup>865</sup> Apesar disso, temas de natureza conflituosa não foram plenamente contornados. Enquanto Li Qiang manifestou descontentamento com a crescente cooperação em segurança entre o Japão e a Coreia do Sul com os EUA, Kishida demonstrou contrariedade em relação à ação chinesa no mar do Sul da China.

<sup>866</sup> Em 2022, a Coreia do Sul teve um superávit de US\$10 bilhões com a Índia.

norte-americanas na Coreia do Sul. No final da década de 1950, os EUA instalaram armas nucleares no país, que seriam removidas apenas em 1991. A Coreia do Sul foi o país que mais contribuiu com tropas depois dos EUA na Guerra do Vietnã, em que perdeu cerca de cinco mil homens e pela qual foi acusada de crimes de guerra. Há cerca de 28,5 mil soldados americanos na Coreia do Sul, a terceira maior presença militar dos EUA fora do país. Camp Humphreys, em Pyeongtaek, ao sul de Seul, é a maior base militar dos EUA no exterior. Em novembro de 2023, durante visita do secretário de Defesa Lloyd Austin a Seul, os dois países acionaram o tratado pela primeira vez em uma década, em razão das recentes ameaças nucleares e missilísticas da Coreia do Norte.

O acordo de cooperação nuclear EUA-Coreia do Sul, assinado em 1974 e revisado em 2015, fornece uma base para os países aumentarem tanto a proliferação pacífica de energia nuclear civil quanto a não proliferação de armas nucleares, como um meio de ressaltar os benefícios da cooperação de aliança aos olhos do público sul-coreano. Em abril de 2023, em encontro presidencial em comemoração ao 70º aniversário da aliança entre os EUA e a Coreia do Sul, os mandatários dos dois países assinaram a Declaração de Washington, em meio às crescentes discussões internas em Seul sobre a possibilidade de vir a desenvolver seu próprio arsenal nuclear. A declaração renova a aliança de segurança entre os dois países e fortalece o guarda-chuva de proteção da Coreia do Sul quanto a ameaças da RPDC, prevendo, entre outras medidas, o envio de um submarino dotado de mísseis balísticos nucleares para a Coreia do Sul, o que não era feito desde a década de 1980, e consultas a serem realizadas por Washington com Seul a respeito da utilização de armas nucleares na península Coreana. Não há, entretanto, qualquer referência à reinstalação de armas nucleares estadunidenses no país asiático, retiradas no início dos anos 1990. A Coreia do Sul, por sua vez, reiterou seu compromisso com o regime de não proliferação e com o acordo bilateral com os EUA sobre usos pacíficos da energia nuclear, sinalizando que não perseguirá, publicamente, a intenção de armar-se nuclearmente. Foi criado grupo consultivo nuclear bilateral, para fortalecer o planejamento estratégico e as discussões sobre temas nucleares, bem como as medidas de dissuasão diante de ameaças norte-coreanas. A primeira reunião do Grupo Consultivo Nuclear EUA-Coreia do Sul foi realizada em julho de 2023. No mesmo mês, houve a primeira visita em quatro décadas de um submarino dotado de armamento nuclear dos EUA à Coreia do Sul. Em julho de 2024, em encontro com Yoon Suk-yeol à margem de reunião da OTAN, o presidente Biden reafirmou o apoio dos EUA contra a ameaça norte-coreana, e a Coreia do Sul e os EUA firmaram acordo de dissuasão nuclear integrada para a península Coreana. A diretriz para estabelecer um sistema de dissuasão integrado formaliza a implantação de recursos nucleares dos EUA na península, com o objetivo de responder a eventuais ataques nucleares originados da Coreia do Norte.

Em termos comerciais, à medida que a economia da Coreia do Sul se desenvolveu, os laços comerciais e de investimento tornaram-se um aspecto cada vez mais importante da relação entre as partes, inclusive por meio da implementação do Acordo de Livre Comércio, que entrou em vigor em 2012 e foi revisado em 2018. Nos últimos anos, a aliança se expandiu para uma parceria global profunda e abrangente. Os dois países realizam um diálogo econômico anual, no qual os formuladores de políticas de ambos os lados coordenam questões econômicas e promovem a cooperação econômica regional.

#### vii. Relações com a União Europeia

A União Europeia (UE) e a Coreia do Sul são importantes parceiros estratégicos e econômicos. As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1963. O relacionamento comercial e de investimento tem evoluído constantemente, especialmente desde o final da década de 1990. Atualmente, o relacionamento é baseado em três acordos assinados ao longo da década de 2010 – o Acordo de Livre Comércio e o Acordo-Quadro assinados em 2010, e o Acordo de Participação em Operações de Gerenciamento de Crise de 2014. Além disso, a Coreia do Sul tornou-se um parceiro estratégico da UE em 2010. Nos últimos anos, a Coreia do Sul tornou-se o 9º parceiro comercial mais importante da UE. A UE declarou o Japão e a Coreia do Sul como principais aliados na região do Indo-Pacífico.

#### viii. Relações com a Rússia e guerra na Ucrânia

A Coreia do Sul e a União Soviética (URSS) estabeleceram relações diplomáticas em 1990. As relações foram mantidas com o fim da URSS, atingindo o patamar de parceria e cooperação estratégicas. Nas últimas três décadas, as relações russo-coreanas envolvem cooperação comercial, econômica e de investimentos, bem como relações humanitárias e intercâmbios culturais. A Agência Espacial Russa (Roscosmos) e o Programa de Astronautas Coreanos cooperaram para enviar a primeira astronauta da Coreia do Sul ao espaço em 2008. Ao final dos anos 2010, Seul considerava a Rússia como um parceiro incontornável para a sua segurança energética. Em 2017, o presidente Moon participou do Fórum Econômico Oriental, em Vladivostok, e, no ano seguinte, visitou Moscou (a última visita de um líder sul-coreano àquele país havia sido realizada em 1999). Contudo, logo após a invasão da Ucrânia pela Rússia, as relações entre os dois países se tornaram tensas.

Na ONU, a Coreia do Sul votou pela condenação da invasão e pela suspensão da participação da Rússia no Conselho de Direitos Humanos (CDH). A guerra teve um impacto direto no comércio sul-coreano, com um declínio geral nos fluxos de comércio e uma queda acentuada nas exportações de itens estratégicos. Pela primeira vez desde a crise financeira global, de 2008, o país registrou um déficit comercial. Além da imposição de sanções, a Coreia do Sul também reduziu as importações da maioria dos produtos energéticos russos e tomou medidas para fornecer ajuda humanitária à Ucrânia. Contudo, o país tem relutado em exportar armas letais diretamente para Kiev. Em outubro de 2024, segundo Seul, Pyongyang preparava-se para enviar 1,5 mil soldados para ajudar a Rússia na Ucrânia. Como reação, um funcionário de alto escalão do governo sul-coreano afirmou que Seul estaria considerando enviar armas defensivas e, inclusive ofensivas para a Ucrânia. A Coreia do Sul também acusou grupos de hackers pró-Rússia de realizarem ataques cibernéticos contra o país.

## **XII. Filipinas**

### **a) Características gerais**

A República das Filipinas é um país insular do Sudeste Asiático, formado por um arquipélago de 7.641 ilhas, com aproximadamente 300 mil km<sup>2</sup>. Décimo segundo país mais populoso do mundo, possui 100,1 milhões de habitantes concentrados na ilha de Luzon, onde se localiza a capital, Manila.

A população tem origens étnicas diversas, como resultado de sucessivas ondas de povoação. O primeiro contato com os europeus deu-se em 1521, a que se seguiu a colonização espanhola. Uma revolta nativa<sup>867</sup>, em 1898, resultou na proclamação da independência, logo frustrada pela anexação aos Estados Unidos (EUA). Em 1946, o país tornou-se independente.

As Filipinas são uma das democracias mais antigas da Ásia, tendo enfrentado, contudo, longo período de exceção sob Ferdinand Marcos (1965-1986). A queda de Marcos e a ascensão à Presidência, em 1986, de Corazon Aquino, viúva de senador de oposição assassinado três anos antes, resultou na promulgação da Constituição de 1987, ainda em vigor. A política doméstica é caracterizada pela relativa inexpressividade de partidos políticos face a lideranças carismáticas. O chefe do Executivo é eleito para mandato de seis anos, por voto direto, sem direito à reeleição.

A situação geopolítica das Filipinas é influenciada por sua natureza de arquipélago, pela pobreza e pela importância da emigração. As numerosas ilhas e a onipresença do mar criam desafios de infraestrutura e desenvolvimento, e a pobreza afeta uma parcela significativa da população. A emigração desempenha um papel crucial na estabilidade do país, já que as remessas do exterior representam 10% do seu produto interno bruto (PIB). A abertura do país ao investimento estrangeiro suscita preocupações quanto à exploração dos seus recursos, nomeadamente nos setores agrícola e mineiro. É importante observar que o país também possui uma rica herança cultural e uma economia diversificada. As Filipinas têm uma próspera indústria do turismo, com praias e marcos históricos que atraem milhões de visitantes todos os anos. Além disso, o país tem uma crescente indústria de terceirização de processos de negócios.

Em relação ao meio ambiente, as Filipinas fazem parte do Grupo de Países Megadiversos<sup>868</sup>, que congrega países em desenvolvimento que abrigam mais de 70% da biodiversidade do planeta. No âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), as Filipinas ratificaram o Acordo de Paris em março de 2017.

Na área de energia, quase 75% da eletricidade gerada nas Filipinas é proveniente de fontes não renováveis, com custos elevados e dificuldades de acesso para a população. O país introduziu recentemente incentivos a fontes de energia limpa em sua recente reforma tributária e faz parte da Plataforma para o Biofuturo.

---

<sup>867</sup> A Revolução Filipina (1896-1898) foi um conflito militar entre a população local e as autoridades coloniais espanholas, que resultou na secessão das Ilhas Filipinas do Império Espanhol.

<sup>868</sup> Os 17 países que compõem o Grupo de Países Megadiversos Afins são: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, República Democrática do Congo (RDC), Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia e Venezuela.

b) Política interna de Duterte a Marcos

Eleito presidente com vantagem expressiva em 2016, recebendo 39% dos votos, Rodrigo Duterte teve como principal compromisso de sua administração a chamada “guerra às drogas”, que teve apoio do cidadão médio. Duterte manteve, durante sua administração, altos índices de aprovação. O presidente filipino ganhou popularidade por meio de suas políticas violentas, apesar das críticas de grupos de direitos humanos e da Igreja Católica. Sua cruzada contra o narcotráfico resultou em milhares de execuções extrajudiciais e abusos de direitos humanos. Além disso, seu comportamento pouco diplomático prejudicou as relações com outros países, bem como a reputação das Filipinas no cenário internacional. Isso foi evidenciado pelo trabalho da jornalista Maria Ressa, Prêmio Nobel da Paz em 2021, que denunciou as ameaças enfrentadas pelo jornalismo independente contemporâneo, incluindo aquelas de caráter político, tecnológico, comercial e legal, ressaltando os riscos enfrentados pelas mulheres jornalistas em particular. Ressa foi alvo do governo filipino por suas reportagens sobre execuções extrajudiciais e campanhas de desinformação.

Em fevereiro de 2018, o Tribunal Penal Internacional (TPI) anunciou que conduziria um exame preliminar da situação nas Filipinas, após alegações de execuções extrajudiciais generalizadas e sistemáticas ligadas à campanha de guerra às drogas do país. No mês seguinte, as Filipinas de Duterte denunciaram o Estatuto de Roma, deixando o TPI em março de 2019. Em 15 de setembro de 2021, o tribunal anunciou a autorização de uma investigação sobre supostos crimes cometidos nas Filipinas entre novembro de 2011 e março de 2019<sup>869</sup>. A investigação concentrar-se-á em indivíduos que possam ser responsáveis por crimes cometidos nas Filipinas durante esse período – enquanto o país era parte do estatuto do TPI – incluindo aqueles que podem ter ordenado, cometido ou auxiliado na prática de tais crimes.

O governo filipino, sob a administração de Duterte, teria usado esquadrões da morte para atingir ativistas políticos e supostos insurgentes comunistas. Os assassinatos faziam parte de uma tendência de crescente militarização e operações de contra-insurgência na ilha de Negros, que resultou na morte de vinte agricultores. Essas operações de contra-insurgência estão no centro de uma campanha intensificada contra supostos guerrilheiros do Novo Exército do Povo (NEP) na província, apelidada de “Operação Sauron”<sup>870</sup>.

Outro foco de operações é Mindanao, a segunda maior ilha do arquipélago das Filipinas. A família Duterte tem seu reduto na região ocidental da ilha, onde se concentra a maior parte dos dez milhões de muçulmanos filipinos, com cinco províncias formando uma região muçulmana autônoma. Grupos armados de jihadistas de nações árabes, de comunistas e do Cáucaso Russo atuam há décadas na região, com demandas diversas e conflitos periódicos. A ilha de Mindanao é importante contribuinte econômico para o país, haja vista a produção de vários bens e a existência de reservas significativas de ouro.

Na década de 1970, a Frente de Libertação Nacional Maoísta Moro (MNLF, na sigla em inglês) lutou pela secessão de Mindanao e posteriormente assinou um acordo de paz com o governo, em 1996, aceitando a autonomia de uma parte da ilha. No entanto, a Frente Moro de

---

<sup>869</sup> O TPI autorizou uma investigação sobre supostos crimes cometidos nas Filipinas entre novembro de 2011, quando execuções extrajudiciais ocorreram em Davao City, cujo prefeito era Duterte, e março de 2019, durante a campanha de guerra às drogas do país. Embora as Filipinas tenham se retirado da jurisdição do TPI em 2019, o tribunal mantém jurisdição sobre crimes ocorridos enquanto o país era um Estado Parte.

<sup>870</sup> A operação “Oplan Sauron” é uma intensificação da campanha das Forças Armadas das Filipinas (AFP, na sigla em inglês) e da Polícia Nacional Filipina (PNP, sigla em inglês) em Negros Oriental. Os registros mostram que em menos de seis meses, vinte pessoas foram mortas como parte da campanha.

Libertação Islâmica (MILF, na sigla em inglês), uma facção radical do MNLF, continuou a lutar por uma região muçulmana mais autônoma e pela imposição da *sharia* como lei. Em 2014, foi assinado um acordo que concedia maior autonomia à região, mas o processo foi interrompido após um massacre de policiais em 2015. Em 2017, os grupos terroristas *Maute* e *Abu Sayyaf*, filiados ao Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), lançaram um violento ataque à cidade de Marawi, resultando em um conflito de cinco meses.

Os desafios relacionados ao terrorismo e aos conflitos armados em Mindanao persistiram mesmo após a derrota dos grupos alinhados ao Estado Islâmico em Marawi. Outros grupos extremistas, como o *Bangsamoro Islamic Freedom Fighter*, continuaram a lutar contra o governo. Embora o líder do *Abu Sayyaf*, Isnilon Hapilon, tenha sido morto, o grupo ainda representa uma ameaça, especialmente porque outras facções podem tentar tomar seu lugar. Foi a dificuldade enfrentada pelo presidente Duterte em lidar com a situação que o impeliu a buscar ajuda dos Estados Unidos (EUA), apesar de sua postura antiamericana e pró-China.

O atual presidente das Filipinas, Ferdinand Marcos Jr., venceu as eleições, em 2022, com mais de 50% dos votos. A ascensão de dinastias políticas, que dominam o governo local e o Congresso nas Filipinas, reflete o fracasso da transição do país para a democracia após a queda de Marcos: a vice-presidente, Sara Duterte, eleita em separado, é filha do ex-presidente Rodrigo Duterte, e a senadora Imee Marcos e o atual presidente são filhos do ex-ditador Ferdinand Marcos<sup>871</sup>.

Nos últimos anos, a família Marcos ressurgiu em popularidade e poder político. Marcos Jr. esteve perto de vencer a eleição para vice-presidente em 2016, mas foi derrotado por Leni Robredo, sob alegações de fraude eleitoral. A família Marcos conseguiu capitalizar uma série de fatores que contribuíram ao seu restabelecimento político, incluindo queixas econômicas e sociais, um sentimento de nostalgia pela era Marcos e uma falta percebida de alternativas viáveis na política filipina. Além disso, conseguiram cultivar uma poderosa rede política, que incluía aliados no governo anterior, do presidente Duterte.

Sob o governo de Marcos Jr., é nítido que a guerra às drogas, ainda em andamento nas Filipinas, fracassou em melhorar a situação da segurança interna. O atual presidente prometeu uma abordagem mais compassiva para essa questão durante sua campanha, mas, apesar dos esforços para resolver o problema por meio de programas de reabilitação e iniciativas educacionais, a situação ainda não melhorou. A despeito da notória má reputação do pai, o filho, fazendo uso estratégico de mídias sociais como plataforma de propaganda, conseguiu mudar o padrão de percepção do eleitorado mais jovem, não familiarizado com a era sob lei marcial. No entanto, persiste a crescente frustração com o governo, amplificada pelos efeitos duradouros da pandemia.

Em novembro de 2023, o governo de Marcos Jr. e o Partido Comunista das Filipinas, que, por meio de seu braço armado (o Novo Exército do Povo), está em conflito com forças governistas desde 1969, assinaram acordo, intermediado pela Noruega, para retomar negociações de paz, encerradas em 2019, ainda no governo Duterte. O Estado Islâmico reivindicou ataque com explosivos em uma missa católica, em Mindanao, em dezembro de 2023, que provocou quatro

---

<sup>871</sup> O regime de Marcos foi um dos períodos mais controversos e tumultuados da história filipina. Ferdinand Marcos foi eleito presidente em 1965 e permaneceu no poder por 21 anos, até ser derrubado na Revolução do Poder Popular em 1986. Durante sua gestão, Marcos implementou uma série de políticas e programas visando modernizar o país e consolidar seu poder. Ele declarou lei marcial em 1972, o que levou a abusos generalizados de direitos humanos e à repressão da oposição política. O regime também foi acusado de corrupção generalizada, principalmente por meio das atividades da esposa do ditador, Imelda Marcos. O assassinato do senador Benigno Aquino Jr., em 1983, desencadeou um movimento popular contra o regime de Marcos, que culminou na sua queda. A família Marcos fugiu para o Havaí, onde Ferdinand Marcos morreu em 1989.



mortes e dezenas de feridos. Teria sido uma retaliação a um ataque de dias antes realizado pelas Forças Armadas contra combatentes islamistas da organização *Dawlah Islamiyah-Philippines*, em Mindanao.

Em junho de 2024, a vice-presidente Sara Duterte renunciou ao gabinete do presidente Ferdinand Marcos Jr., embora se tenha mantido no cargo. Em novembro, a vice-presidente disse que já teria tomado providências para mandar assassinar o presidente, Ferdinand Marcos Jr., a primeira-dama e o presidente da Câmara, caso ela mesma fosse morta, o que demonstra o alto nível de tensão entre representantes das duas mais importantes famílias da política filipina. Dias antes, o presidente Ferdinand Marcos Jr. havia dito que não se opunha às investigações do TPI contra o pai de Sara, o ex-presidente Rodrigo Duterte.

### c) Política externa de Duterte a Marcos

A política externa de Duterte priorizou as agendas de segurança nacional, diplomacia econômica, proteção dos trabalhadores filipinos no exterior e combate ao terrorismo. A alta popularidade de Duterte entre o público e as forças armadas, apesar das preocupações globais sobre sua guerra contra o narcotráfico e de seu discurso belicoso, permitiu que ele reformulasse a política externa do país, quebrando tabus diplomáticos e potencialmente se afastando da aliança histórica com os EUA.

O país mantém relação tradicional com os EUA, possui uma relação com momentos de aproximação pendular com a China, e dá prioridade para a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), da qual as Filipinas são membro-fundador. Esse movimento pendular é expressão do mecanismo de ação de *hedging*<sup>872</sup> (cobertura) em política externa, ou seja, uma estratégia de “seguro” que busca proteger o país contra eventuais crises sistêmicas geradas pela bipolarização. Nos últimos anos, as Filipinas têm também diversificado suas relações com a Europa, com o Oriente Médio e com a Ásia-Pacífico.

Os EUA ocupam um papel particular no imaginário filipino, pelo ambivalente legado de modernização e destruição deixado pelo domínio exercido entre 1898 e 1946. O Tratado de Defesa Mútua (MDT, na sigla em inglês) remonta a 1951 e foi complementado por outros acordos posteriores. Os EUA mantiveram bases permanentes nas Filipinas até 1992 e, desde então, colaboram com treinamento e ações de contraterrorismo. As Filipinas adquiriram *status* de aliado militar preferencial extra-OTAN em 2003, classificação adotada pelos EUA e que não tem relação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). As relações do governo Duterte com a administração de Barack Obama foram marcadas por desentendimentos em torno da política filipina de guerra às drogas, agravados pelas divergências de estilo pessoal entre os mandatários.

---

<sup>872</sup>O conceito de *hedging* ganhou destaque nas relações internacionais, referindo-se a uma estratégia empreendida por Estados em relação a outro Estado que envolve uma mistura de elementos cooperativos e de confronto. Surgiu quando estudiosos examinaram a nova dinâmica da política internacional na era pós-Guerra Fria e descobriram que as abordagens teóricas predominantes eram inadequadas. Embora os primeiros estudos sobre *hedging* se tenham concentrado principalmente na região da Ásia-Pacífico, o conceito também foi aplicado em outras regiões. O conceito de *hedging* como mecanismo estratégico de “cobertura” procura abordar várias questões-chave sobre a teoria e práticas contemporâneas das relações internacionais, incluindo como os Estados lidam com os desafios de segurança em um ambiente internacional altamente incerto. Embora cobertura seja geralmente vista como uma forma prudente de comportamento, não é uma forma segura de mitigar ameaças potenciais, especialmente no domínio da segurança. O sucesso ou o fracasso das estratégias de *hedging* variam de acordo com a situação, conforme ilustrado pelos esforços do Sudeste Asiático para se proteger contra choques financeiros, em razão da importância de investimentos estadunidenses e chineses para a região, *versus* as ameaças de invasão chinesa no mar do Sul da China.

A maior afinidade demonstrada entre Duterte e Donald Trump distendeu parcialmente as relações a partir de 2017. Os presidentes encontraram-se à margem da Cúpula da ASEAN em Manila, em novembro de 2017, e o então chanceler Cayetano foi recebido por seu homólogo, Mike Pompeo, em Washington, em junho de 2018. Entretanto, a distensão não durou muito. A tensa relação entre as Filipinas e os EUA, devido à aberta hostilidade do presidente Duterte, acabou por resultar na remoção das tropas americanas e na ameaça de cancelamento de todos os exercícios militares com os EUA. O anúncio da rescisão do Acordo de Forças Visitantes<sup>873</sup> (VFA) por Duterte, em 2020, surgiu da vontade de criar ligações com a China e a Rússia.

As Filipinas também mantêm relações significativas com a China, caracterizadas pela ambivalência devido à importância dos investimentos chineses na economia do país. As relações com a China são importantes para as elites econômicas filipinas, estrato social no qual sobressaem, tradicionalmente, filipinos de ascendência chinesa. Revertendo posição de seu antecessor, o presidente Duterte reforçou as relações com Pequim nos campos político e econômico, com repercussões ambíguas junto à opinião pública local. Os presidentes Duterte e Xi Jinping encontraram-se em várias ocasiões, sendo a mais recente na China, à margem do Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês), em abril de 2018.

A questão do mar do Sul da China tem importância estratégica para as Filipinas tanto em termos de estabilidade regional quanto pelo potencial de exploração dos recursos naturais. Como resposta ao contencioso internacional aberto pelo governo de Benigno Aquino III, em 2013, contra Pequim, a questão culminou em laudo da Corte Permanente de Arbitragem<sup>874</sup>, segundo o qual diversas formações naturais reivindicadas pela China – inclusive Reed Bank, rico em hidrocarbonetos –, fazem parte da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) filipina. Último trunfo da política de multilateralização do tema sob a gestão anterior, o documento foi deixado em segundo plano pelo governo Duterte, que priorizou o tratamento bilateral do assunto<sup>875</sup>.

O impacto das decisões de Duterte de abandonar as negociações com os EUA em relação à cooperação militar e de relegar a vitória na Haia deixou o mar do Sul da China mais vulnerável à presença chinesa e reforçou a rejeição da China em relação à decisão da corte arbitral, reduzindo a eficácia da busca por uma solução diplomática para a questão. É possível elencar algumas razões para a postura pró-China do presidente Duterte, como a oferta de investimento e ajuda às Filipinas pelo governo chinês, o que ajudou a impulsionar a economia do país. Além disso, manter relações positivas com a China pode configurar-se como um movimento estratégico para evitar um potencial conflito no futuro. Cabe ressaltar que a pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo nas atividades militares da China na região, pois afetou a capacidade do país de manter uma forte presença naval e aérea, ao desviar recursos para o gerenciamento da emergência sanitária. Apesar disso, ainda em meio à pandemia, a China declarou o estabelecimento de dois novos distritos administrativos e nomeou 80 ilhotas e recifes para criar novos fatos para apoiar suas reivindicações de controle do mar do Sul da China. Essas atividades levaram ao aumento das tensões entre a China e os países vizinhos e levantaram preocupações sobre o potencial de conflito.

---

<sup>873</sup> O VFA é um acordo de 1998 entre as Filipinas e os EUA, em apoio ao Tratado de Defesa Mútua (MDT, na sigla em inglês). O MDT foi acordado em 1951 entre os países para fornecer apoio recíproco em caso de ataque estrangeiro. Apesar do anúncio de rescisão, em 2020, Duterte retrocedeu da decisão, e o instrumento segue em vigor.

<sup>874</sup> O Tribunal Permanente de Arbitragem da Haia também decidiu, em 2016, que não há base legal para que a China reivindique seus direitos históricos como ZEE na área das ilhas Spratly.

<sup>875</sup> Apenas anos depois do laudo arbitral, Duterte fez referência pública ao tema, durante sua intervenção no debate geral da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2020: “*The award is now part of international law, beyond compromise and beyond the reach of passing governments to dilute, diminish, or abandon.*”

As ações da China foram vistas por alguns como uma violação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês).

O crescente ceticismo e as críticas entre os filipinos em relação à forma como o presidente Duterte lidou com as reivindicações da China atingiram o ápice com o incidente envolvendo uma embarcação chinesa e um barco de pesca filipino, FB GEM-VER, que foi imediatamente seguido de silêncio de Duterte sobre o assunto. Como reação ao clamor público e às ameaças de *impeachment*, tendo recebido duras críticas por parte de aliados e opositores por ter sido brando com a China em relação a essa questão, no que foi interpretado como traição à soberania e aos interesses do país, Duterte finalmente considerou invocar o MDT contra a agressão chinesa no mar do Sul da China. Desta maneira, os EUA e as Filipinas reforçaram seus laços, por meio da implementação do Acordo de Cooperação de Defesa Aprimorada (EDCA, na sigla em inglês), de 2014, para permitir que os militares norte-americanos acessassem as bases filipinas e reduzissem o tempo de resposta a qualquer provocação chinesa na região.

Recentemente, em 2023, o presidente Marcos Jr. ampliou o EDCA para permitir aos EUA acesso a mais quatro locais (de cinco para nove). Em visita aos EUA, Marcos e Biden renovaram a cooperação militar, reafirmando o acordo de 1951 e concordando com a transferência de aeronaves para as Filipinas. As Filipinas também endossaram totalmente o acordo de defesa e segurança AUKUS, entre Austrália, Reino Unido e EUA, destinado a conter a expansão da China. Em 2022, os exercícios militares em grande escala entre EUA e Filipinas, Kamandag e Balikatan, também foram retomados. Em abril de 2023, houve novo incidente entre embarcações chinesa e filipina no mar do Sul da China, e os EUA conclamaram a China a parar de adotar medidas intimidatórias. Em outubro de 2023 e em março de 2024, repetiram-se incidentes com embarcações dos dois países. Apesar do apoio dos EUA às Filipinas na região e do tratado de aliança entre os países, resta observar que o Senado dos EUA nunca ratificou a CNUDM, o que compromete sua capacidade de recorrer ao Direito Internacional para influenciar ou restringir as ações da China. À margem da Cúpula da APEC, em novembro de 2023, em São Francisco, as Filipinas e os EUA assinaram um acordo de cooperação nuclear para fins pacíficos, que viabilizará exportações estadunidenses de tecnologia e material nuclear para programas de energia nuclear do país asiático. Em março de 2024, Antony Blinken reiterou o firme compromisso de Washington com a defesa das Filipinas, em caso de ataque no mar da China Meridional, conforme o acordo de 1951. Como reação, Lin Jian, porta-voz do Ministério das Relações Exteriores da China, contestou o direito do governo dos EUA de interferir nas questões relacionadas ao mar da China Meridional. Em abril de 2024, em reunião em Washington, o presidente Joe Biden, o presidente Ferdinand Marcos Jr. e o primeiro-ministro Fumio Kishida trataram da ameaça chinesa em três áreas de importância estratégica para o Indo-Pacífico: Taiwan, o mar do Sul da China e as ilhas Senkaku no mar do Leste da China (reivindicadas por Pequim sob o nome de ilhas Diaoyu). Em novembro de 2024, os EUA e as Filipinas assinaram um acordo de intercâmbio de inteligência militar e de acesso a tecnologias avançadas.

Em novembro de 2023, foram realizados exercícios navais conjuntos entre EUA, Filipinas, Coreia do Sul e Japão. O Japão é um dos principais parceiros comerciais e fontes de investimentos, além de maior provedor às Filipinas de assistência oficial ao desenvolvimento. Os dois países mantêm Acordo de Parceria Econômica desde 2006. Ao compartilhar preocupações sobre a estabilidade das águas regionais, o Japão contribui com o fortalecimento da Guarda Costeira filipina e coopera em atividades de contraterrorismo. Em junho de 2023, o Japão anunciou ajuda militar para que as Filipinas possam melhor proteger suas águas territoriais de eventuais incursões chinesas. As Filipinas adquiriram radares do Japão para fortalecer suas atividades de segurança

marítima e está em negociação com Tóquio em torno de um acordo militar. Em julho de 2024, Filipinas e Japão assinaram acordo de defesa histórico, um acordo de acesso recíproco, que permite a mobilização de forças entre os dois territórios. O acordo, que é o primeiro dessa natureza celebrado pelo Japão na Ásia, facilita a entrada de equipamentos e de tropas. As Filipinas ratificaram o pacto em dezembro, que ainda precisa ser ratificado pelo lado japonês para entrar em vigor. Se os EUA e a China são os dois polos da diplomacia pendular filipina, o Japão é um terceiro elemento que ocupa espaços deixados abertos pelas duas grandes potências.

Ademais, em abril de 2024, foi realizada reunião trilateral inédita entre o primeiro-ministro do Japão, Fumio Kishida, e os presidentes das Filipinas, Ferdinand Marcos Jr., e dos EUA, Joe Biden, cujo principal resultado foi uma declaração conjunta que reforça a proximidade dessas três democracias do Indo-Pacífico e estabelece compromissos de cooperação nas áreas de economia, infraestrutura, tecnologias emergentes, clima e energia limpa, e segurança marítima. O documento expressa o compartilhamento de uma visão favorável a um Indo-Pacífico livre e aberto e a uma ordem internacional baseada no Direito Internacional. Há menção específica ao lançamento do Corredor Econômico de Luzon<sup>876</sup>, importante iniciativa para a promoção da conectividade entre a baía de Subic, a área de Clark, a cidade de Manila e a província de Batangas, nas Filipinas. Na declaração, também se manifesta preocupação com o “comportamento perigoso e agressivo” chinês, em relação ao mar do sul da China, e com a situação no mar do leste da China. Além disso, decide-se promover a cooperação trilateral em defesa, inclusive por meio de treinamento e de exercícios navais entre os três países e outros parceiros.

Também em abril, EUA, Filipinas, Japão e Austrália realizaram seu primeiro exercício militar naval conjunto no mar do Sul da China, com treinamento contra guerra submarina, sinalizando a capacidade de resposta a eventuais ações agressivas chinesas na região. Em declaração conjunta, sem mencionar diretamente a China, os países participantes do exercício militar reafirmaram o caráter final e vinculante da decisão da Corte Permanente de Arbitragem de 2016 a respeito da região e defenderam o respeito à soberania nacional e a adesão às regras e normas internacionais.

Em janeiro de 2024, foram assinados dois memorandos de entendimento entre as Filipinas e o Vietnã, para aumentar a cooperação em segurança marítima no mar do Sul da China. Em paralelo, foi assinado um acordo comercial de cinco anos sobre o fornecimento de arroz branco vietnamita a Manila.

A Rússia é outro ator de relevo geopolítico para as Filipinas. O presidente Duterte realizou gestos de aproximação com o país com o intuito de utilizar a relação com a Rússia como contraponto às potências ocidentais. Nesse contexto, destaca-se o potencial de cooperação na área de defesa e de fornecimento de armamentos russos para ajudar as Filipinas na luta contra o terrorismo e o narcotráfico.

A Coreia do Sul é importante parceiro econômico-comercial. No âmbito político, as Filipinas apoiam a aproximação entre as duas Coreias e a atuação dos EUA em prol da desnuclearização da península Coreana. Em outubro de 2024, no contexto de visita do presidente Yoon Suk-yeol às Filipinas, os dois países elevaram o patamar de suas relações para uma parceria estratégica e acordaram aprofundar sua cooperação em matéria de defesa e energia nuclear.

As relações das Filipinas com os países europeus e a União Europeia (UE) ficaram mais complexas durante o governo Duterte. Apesar do descompasso político, que responde aos anseios

---

<sup>876</sup> A iniciativa abrange projetos de infraestrutura que incluem as áreas de modernização de portos, de energia limpa e de cadeias de suprimentos de semicondutores, por exemplo.

da opinião pública com relação à política filipina de guerra às drogas, os países europeus permanecem relevantes para as Filipinas na arena econômico-comercial. Entrou em vigor, em 1º de junho de 2018, o Acordo de Livre Comércio entre as Filipinas e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), assinado em 2016.

A proteção das comunidades no exterior é pauta tradicional da diplomacia filipina e constitui elemento fulcral na concertação bilateral com os países de destino. Cerca de dez milhões de filipinos residem no exterior, sendo mais de 2,3 milhões na categoria de *Overseas Filipino Workers* (OFW), que concentra ocupações de menor qualificação. EUA, Arábia Saudita e Canadá são os principais países receptores de nacionais filipinos.

As Filipinas são membro fundador das Nações Unidas (ONU) e ocuparam assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em quatro ocasiões, sendo a mais recente em 2004-2005. No Conselho de Direitos Humanos (CDH), as Filipinas exerceram mandato entre 2015 e 2018 e foram reeleitas para o período de 2019 a 2021. Na terceira Revisão Universal Periódica (RPU, na sigla em inglês) sobre o país, em setembro de 2017, as Filipinas enfrentaram críticas quanto a violações cometidas no contexto da guerra às drogas e ao tratamento conferido aos ativistas de direitos humanos. O governo acatou 103 das 257 recomendações do documento, principalmente em temas socioeconômicos, como família, pobreza, saúde, educação e mudança do clima. A quarta RPU filipina ocorreu em novembro de 2022 e, quando da adoção do relatório final da revisão, em março de 2023, acatou 215 das 289 recomendações recebidas.

O presidente Ferdinand Marcos Jr., difere de seu antecessor, Duterte, em sua abordagem de política externa, particularmente em relação à China e aos EUA. Marcos tem uma postura mais austera em relação à China, pretendendo alavancar a aliança EUA-Filipinas para deter a China nas áreas disputadas, ao mesmo tempo que afirma a necessidade de manter os canais diplomáticos. Ele também valoriza a aliança com os EUA, reconhecendo sua importância e os benefícios que ela trouxe para as Filipinas, como a missão presidencial de comércio e investimento, enviada às Filipinas em março de 2024<sup>877</sup>, embora possa tentar renegociar certos aspectos da aliança. As diretrizes da política externa estabelecidas pelo novo presidente ressaltam que a Constituição filipina renuncia à guerra e promove a paz, a igualdade e a justiça em sua política externa.

Em janeiro de 2023, Marcos Jr. voou para a China para uma visita de Estado de três dias, com o objetivo de fortalecer os laços bilaterais. O presidente filipino esperava que seu encontro com o líder chinês Xi Jinping estreitasse as relações entre os dois países, no sentido de dirimir questões políticas e de segurança bilaterais e regionais, incluindo a disputa marítima. A escalada de tensões no mar do Sul da China, entretanto, tem prejudicado as relações (para mais detalhes, ver a seção sobre disputas territoriais marítimas no tópico sobre a China anteriormente neste capítulo). Em janeiro de 2024, no contexto de tensões com a China, o presidente filipino Ferdinand Marcos Jr. parabenizou William Lai pela vitória nas eleições presidenciais em Taiwan. O episódio gerou protestos de Pequim em razão de alegada violação do princípio de “uma só China” e a convocação do embaixador chinês de volta para a sua capital. Em março, Marcos Jr. anunciou a intenção de adotar contramedidas contra o que ele classificou como ataques ilegais e coercivos da guarda costeira chinesa. O episódio refere-se à disputa relativa ao *Second Thomas Shoal* (ou *Ayungin Shoal*), recife submerso no mar do sul da China<sup>878</sup>. Além disso, no mês seguinte, um navio

---

<sup>877</sup> A primeira missão do tipo ao país contou com importante participação do setor privado estadunidense e resultou no compromisso de investimentos no valor de US\$ 1 bilhão.

<sup>878</sup> As Filipinas abastecem regularmente o navio BRP Sierra Madre, ocupado por pessoal da marinha e propositalmente encalhado, no final da década de 1990, no contexto da disputa territorial. A China tem buscado impedir o

da guarda costeira chinesa bloqueou duas embarcações do governo filipino, por cerca de oito horas, na fronteira da “linha dos nove traços”, em um movimento que parece ser em resposta ao encontro trilateral entre os líderes de Filipinas, EUA e Japão. Em maio, as Filipinas registraram o seu vigésimo protesto diplomático no ano contra o assédio chinês a embarcações filipinas no mar do Sul da China. Em junho, o presidente Ferdinand Marcos Jr. buscou reduzir tensões com a China, após novo confronto relacionado ao *Second Thomas Shoal*, recusando-se a invocar o Tratado de Defesa Mútua de 1951, com os EUA, e aprovando a recomendação do Conselho Marítimo Nacional das Filipinas de tornar pública a programação de abastecimentos no local. No mês seguinte, no âmbito de uma reunião de alto nível realizada em Manila, representantes chineses e filipinos discutiram as demandas de ambas as partes relacionadas à área do *Second Thomas Shoal* e concordaram quanto à necessidade de reconstrução de confiança. Em julho de 2024, as Filipinas e a China chegaram a um acordo provisório para desescalar as tensões. O acordo prevê que Manila poderá abastecer o navio BRP Sierra Madre, que está afundado no atol *Second Thomas*, que é disputado entre ambas. Os dois países também abriram um canal de contato emergencial entre os dois presidentes, para evitar a deterioração das relações. Os entendimentos não impediram, entretanto, duas colisões entre embarcações dos dois países, em meados e no fim de agosto, no atol Sabina, nas ilhas Spratly. Autoridades filipinas acusaram a China de realizar manobras ilegais e agressivas, ao passo que oficiais chineses afirmaram que as Filipinas agiram de maneira perigosa e não profissional. Em dezembro, o governo das Filipinas acusou a Guarda Costeira da China de disparar um jato de água contra uma de suas embarcações perto do atol de Scarborough. Segundo o governo chinês, tratou-se apenas de um exercício de controle de suas águas previsto por lei, "porque os navios filipinos tentaram entrar em suas águas territoriais" e "se aproximaram perigosamente" de seus barcos de patrulha.

#### d) Economia

O PIB das Filipinas cresce à taxa anual média de 6,6% desde 2012. Analistas estimavam que esse ritmo seria mantido entre 6,5% e 7% até 2022, enquanto o governo buscava atingir taxas entre 7% e 8% no período. A expectativa original do governo era de que no médio prazo o país superasse o nível de renda média-baixa e seguisse diminuindo o hiato entre seu nível de desenvolvimento e o de seus vizinhos, que aumentara nas últimas décadas. Estes cenários estão sendo reavaliados em decorrência da pandemia. No primeiro trimestre de 2020, houve redução de 0,2% no PIB, a primeira contração registrada desde 1998, e o PIB do país terminou aquele ano com queda de 9,5%. O país, entretanto, voltou a crescer em bom ritmo nos anos seguintes (5,7% em 2021 e 7,6% em 2022).

Na análise setorial, destaca-se a indústria, que responde por 30% da produção e cresceu a taxas próximas de 8% na última década. Os serviços contribuem com 60% e tiveram incremento de 6,8%. Já a agricultura, embora tenha crescido apenas 4%, representa somente 10% do PIB. A partir de 2017, a construção civil e os investimentos em infraestrutura assumiram papel de indutor

---

reabastecimento, utilizando sua marinha para obstar a passagem das embarcações filipinas. No evento de março de 2024, membros da tripulação de um barco filipino ficaram feridos, após a marinha chinesa utilizar canhões de água contra a embarcação. O governo chinês alegou que agiu dentro da legalidade para impedir uma embarcação estrangeira de forçar a navegação em águas chinesas. A declaração conjunta resultante da reunião dos líderes de Estados Unidos, Filipinas e Japão, realizada em abril de 2024, menciona especificamente a preocupação com a obstrução chinesa exercida contra as embarcações filipinas na área do *Second Thomas Shoal*.

de crescimento. Com o programa *Build, Build, Build*, o governo planejava completar 75 grandes projetos até 2022, no valor de US\$ 160 bilhões.

Nesse cenário de demanda aquecida, a inflação aproximou-se do patamar de 5% nos últimos anos. Além da alta nos preços dos alimentos, estimulou a inflação o primeiro pacote da reforma fiscal encampado pelo governo, que, embora tenha adotado estrutura mais progressiva na tributação da renda, aumentou impostos sobre bens de consumo. O aumento da arrecadação e das taxas de juros efetivamente contribuíram para uma reversão na tendência, e a inflação registrada em 2019 foi de 2,5%, mas, em 2021 e 2022, foi de 3,9% e 5,8%.

Em relação à crise sanitária no país, o primeiro caso de COVID-19 foi registrado em 30 de janeiro de 2020, e em 7 de março confirmou-se que já havia contágio comunitário. Houve *lockdown* na região metropolitana de Manila, que também se estendeu à província de Laguna e à cidade de Cebu. As demais regiões do país, consideradas de moderado e baixo risco, estiveram sujeitas a restrições mais brandas.

### **XIII. Indonésia**

#### **a) Características gerais**

Com mais de 270 milhões de cidadãos, a Indonésia é o quarto país mais populoso e possui a maior população muçulmana do mundo, representada por quase 90% de seus habitantes, sendo 99% destes de fé sunita. Trata-se da terceira maior democracia do mundo, depois da Índia e dos Estados Unidos (EUA). O país tem a 16ª maior economia do mundo em termos nominais e a 10ª maior quando classificada por paridade de poder de compra (PPC). Ademais, seu arquipélago de mais de 17 mil ilhas se destaca pela relevância geográfica, entre os oceanos Índico e Pacífico, situado entre rotas marítimas estratégicas, como o estreito de Malaca e o mar do Sul da China, eixos dinâmicos do comércio e da geopolítica do século XXI.

#### **b) Breve histórico**

Do processo de independência dos Países Baixos (1945-1949) até o final do século XX, a Indonésia teve basicamente duas lideranças: Sukarno (1945-1967), líder das lutas de libertação nacional, e o general Suharto (1967-1998), conhecido por seu anticomunismo. Após um período de instabilidade institucional e inflação superior a 600%, Sukarno estabeleceu uma autocracia denominada “Democracia Guiada”. Embora essa fase tenha resultado na modernização, na estabilidade, na resolução de regionalismos e em uma nova inserção internacional soberana, Sukarno promoveu, com o apoio da União Soviética (URSS) e da China, uma guinada para esquerda, com viés anti-imperialista, o que gerou descontentamento das elites militares e islamitas.

Em 1967, Suharto, então general do Exército, prende Sukarno, persegue os comunistas e assume a presidência por mais de trinta anos, inaugurando o período da “Nova Ordem”. Nesta fase, inserida no contexto de polarização da Guerra Fria, Suharto desenvolveu fortes relações com os EUA e políticas anticomunistas, o que gerou tensão regional com os chineses. É neste momento histórico que ocorreu a invasão, a ocupação e o genocídio no Timor-Leste (1975-1999), com apoio de Washington e com mortes estimadas em até 300 mil pessoas. O fim da ditadura de Suharto veio em 1998, quando ele renunciou, pressionado pela crise financeira que abalou a Ásia e as demandas populares pelo fim da repressão e a reabertura do país.

#### **c) Política interna**

A política contemporânea da Indonésia é marcada pela queda de Suharto em 1998, que possibilitou reformas para as liberalizações econômica, social e política do país, com vistas ao estabelecimento de uma democracia plena. O primeiro pleito geral ocorreria em 1999, ainda que as eleições diretas só fossem formalmente introduzidas em 2004. Atualmente, a política interna indonésia é definida como um “presidencialismo com características parlamentares”, com Legislativo bicameral e Judiciário independente.

Entre 2014 e 2024, a Indonésia foi presidida por Joko Widodo (“Jokowi”), o primeiro presidente moderno sem vínculos diretos com o regime de Suharto. De origem humilde, ele ganhou fama nacional como prefeito de Sala, sua cidade natal, antes de ser eleito governador de Jacarta. Em sua campanha eleitoral, vendeu-se como um “avatar das grandes reformas”. Em 2019, foi



reeleito, apesar das alegações de fraude, e logrou formar uma maioria parlamentar de coalizão<sup>879</sup>. Apesar disso, seu governo foi frequentemente acusado de corrupção, nepotismo e crescente autoritarismo, sendo classificado como uma “democracia imperfeita” pela revista britânica *The Economist*.

Nesse contexto, foram notórias as críticas a Jokowi pelo cerceamento de direitos e liberdades fundamentais, como a restrição de manifestações políticas da sociedade civil e de autonomia de organização não governamentais, a flexibilização de mecanismos independentes de freios e contrapesos, além de perseguições a defensores de direitos humanos e o uso contínuo da pena capital<sup>880</sup>. Em paralelo, a influência política crescente de grupos islâmicos mais conservadores favoreceram mais episódios de violência sectária e intolerância contra minorias religiosas, como cristãos e xiitas. Ademais, a Indonésia foi fortemente atingida pela pandemia de COVID-19, com o maior número de infecções no Sudeste Asiático e uma das maiores taxas de mortalidade, com impactos socioeconômicos substantivos.

Uma das iniciativas políticas mais marcantes de Jokowi foi a implementação de um plano de longa data para efetivamente transferir a capital da Indonésia de Jacarta para Kalimantan Oriental, na ilha de Bornéu, até 2030. A capital será chamada Nusantara, que é o nome dado ao arquipélago indonésio na língua oficial nacional. Os motivos repousam em fatos incontestáveis: Jacarta é a maior megalópole do Sudeste Asiático, saturada de trânsito e poluição, com riscos reais de ser submersa em virtude do aquecimento global e da subsequente elevação das águas do mar de Java. Outra razão é econômica: enquanto Jacarta concentra quase 60% do produto interno bruto (PIB) nacional, Kalimantan Oriental representa apenas 8%, o que pode favorecer um melhor equilíbrio socioeconômico no território nacional. Uma das maiores críticas, todavia, reside não só nos custos estimados de US\$ 32 bilhões para os cofres do país, mas nos riscos ambientais, uma vez que Bornéu é uma das ilhas mais biodiversas do mundo e será alvo de desmatamento para construção de infraestruturas para acomodar a burocracia estatal e novos investimentos. A partir do fim de julho de 2024, o presidente Jokowi começou a despachar da nova capital. Em agosto, Jokowi realizou a primeira reunião ministerial em Nusantara, no contexto da celebração da independência indonésia. A inauguração da nova capital estava prevista para aquele dia, mas não aconteceu, porque as obras ainda estão em curso.

Em 2024, foram realizadas eleições gerais na Indonésia. Como Jokowi não pôde candidatar-se para um terceiro mandato por força constitucional<sup>881</sup>, o favorito foi o seu ministro da Defesa, o general Prabowo Subianto, que perdeu os últimos dois pleitos para o atual mandatário, foi cooptado para o governo e hoje é visto como um dos sucessores políticos naturais de Jokowi. Em adição, o perfil populista e autoritário de Prabowo, frequentemente comparado ao filipino Rodrigo Duterte, e marcado por seu papel em massacres no Timor-Leste nos anos 1980<sup>882</sup>, eleva preocupações com a frágil democracia indonésia. Em outubro de 2023, ele foi anunciado como candidato do partido do governo, acompanhado em sua chapa, como vice, pelo filho do presidente Joko Widodo, Gibran Rakabuming Raka, que se beneficiou de alteração da idade mínima para concorrer, realizada dias antes, pela Corte Constitucional indonésia.

---

<sup>879</sup> A coalizão liderada pela legenda de Jokowi, o Partido Democrata Indonésio da Luta (PDI-P), controla mais de 80% do Parlamento, incluindo dez dos onze comitês parlamentares.

<sup>880</sup> Basta lembrar as execuções de brasileiros por tráfico de drogas na Indonésia em 2015.

<sup>881</sup> Em 2022, houve rumores de que Jokowi promoveria uma reforma constitucional para abrir caminho para um eventual terceiro mandato, mas o mandatário sempre negou.

<sup>882</sup> Em virtude das violações no Timor-Leste, Prabowo é proibido de entrar nos EUA e teve negadas suas sucessivas solicitações de visto.

Em fevereiro de 2024, mais de 200 milhões indonésios foram às urnas, para votar em cerca de 250 mil candidatos que disputavam mais de vinte mil cargos. Os resultados definitivos, anunciados em março, indicaram que Prabowo recebeu cerca de 58% dos votos para presidente. A campanha de Prabowo concentrou-se na continuação do legado de Jokowi e logrou angariar expressivo apoio entre os jovens. Na Indonésia, a maioria do eleitorado tem menos de 40 anos, o que foi um ativo para o general.

Em agosto de 2024, eclodiram protestos no país, em meio à tramitação de uma reforma eleitoral que novamente beneficiaria o filho de Widodo, Gibran Rakabuming Raka. Em outubro, Prabowo assumiu a presidência. Em seu discurso de posse, prometeu combater a corrupção e tornar o país mais autossuficiente em alimentos. Em dezembro, Widodo, seu filho Gibran e seu genro foram expulsos de seu partido.

#### d) Questões socioeconômicas

Graças à maioria parlamentar, Jokowi logrou avançar em muitos dos problemas urgentes do país com apoio legislativo, como a redução da pobreza, a reforma agrária, a geração de empregos e a construção de novas infraestruturas. Tais medidas elevaram a popularidade do presidente de 68% (2017) para 72% (2022)<sup>883</sup>. Nesse diapasão, cumpre recordar que a Indonésia possui uma economia fortemente agrária, sendo o maior produtor do mundo de óleo de palma (“azeite de dendê”) e de coco, o segundo maior produtor de borracha natural e o terceiro maior produtor de arroz, café e cacau. Também é um importante exportador de petróleo, gás natural, estanho e níquel, minério essencial na atual corrida tecnológica e na produção de “*commodities* verdes”.

Nesse sentido, é inegável que, em uma perspectiva mais abrangente, o panorama socioeconômico da Indonésia é digno de otimismo. A expectativa média de vida aumentou de cerca de 47 anos em 1960 para 72 anos hoje. Ademais, apenas 4% dos indonésios agora vivem com US\$ 2,15 por dia ou menos, três quartos menos do que em 2012. Na última década, o PIB da Indonésia cresceu 52% em relação à década anterior e a economia do país tem crescido a uma taxa média de 5% com câmbio estável, apesar de algumas oscilações com a pandemia e a guerra na Ucrânia, que elevaram os preços de combustíveis e alimentos. Outra vantagem do país é a vasta população jovem e economicamente ativa.

Durante os dois mandatos de Jokowi, o governo construiu cerca de duas dezenas de portos, cerca de duas dezenas aeroportos e aproximadamente 2 mil km de estradas com pedágio. Críticos apontam, por sua vez, que o modelo econômico de “desenvolvimento rápido” de Jokowi não necessariamente gerou ganhos expressivos para todas as classes, acarretando um aprofundamento da desigualdade econômica. Em paralelo, por causa do desmatamento, a Indonésia é um grande emissor de gases de efeito estufa – o terceiro ou quarto maior do mundo quando apenas as emissões do desmatamento são levadas em conta<sup>884</sup>.

Para 2023, a consultoria PricewaterhouseCoopers (PwC) estimou que a Indonésia seria o segundo país que mais cresceria no G20, com 4,8%, atrás apenas da Índia (5,4%) e ligeiramente à frente da China (4,7%). A título de comparação, a expectativa era que a economia global cresceria 1,9%. Os dados oficiais indicaram um crescimento de 5,05%.

Embora seja improvável que a Indonésia se torne um milagre industrial ao estilo chinês ou ultrapasse em ritmo e escala o crescimento indiano, é bem possível que Jacarta se torne uma das

---

<sup>883</sup> Pesquisa de setembro de 2022 do *Indonesian National Survey Project* (ISEAS).

<sup>884</sup> Na década de 1960, as florestas cobriam 82% da Indonésia; hoje, cobrem 49%.

dez maiores economias do mundo nos próximos anos. Basta saber se haverá o mesmo grau de engajamento para sanar desafios socioeconômicos persistentes, que incluem a má-qualidade da educação e do sistema de saúde, a desigualdade de renda e o extrativismo predatório.

e) Terrorismo e separatismo

A Indonésia tem uma história recente de extremismo violento, cujo ápice ocorreu em Bali, em 2002. Na ocasião, bombas explodiram em duas casas noturnas frequentadas por turistas ocidentais, deixando 202 mortos. Os atentados foram perpetrados por membros do Jemaah Islamiyah, um grupo militante islâmico ativo em vários países do Sudeste Asiático, como Malásia e Filipinas, e que por muitos anos atuou como uma espécie de filial da Al-Qaeda na região.

Mesmo após os ataques de Bali e atentados de menor escala que ocorriam periodicamente no país, políticos e lideranças das influentes organizações islâmicas da Indonésia relutaram em reconhecer publicamente a ameaça do extremismo violento no território nacional. Apesar disso, o Jemaah Islamiyah continua sendo a ameaça terrorista mais significativa no país, devido à sua adaptabilidade, flexibilidade e capacidade de recrutamento de novos membros.

Em paralelo às ameaças terroristas, a Indonésia tem um histórico ainda mais profundo de polarização étnica e sectarismo. Os maiores exemplos são em Achém, localizado no norte da ilha de Sumatra (próximo à Malásia e Tailândia), e na Papua Ocidental (do outro lado da Indonésia, que divide a mesma porção de terra com a Papua Nova Guiné – país soberano). Se Achém é considerado um exemplo de construção de paz após décadas de insurgência, consolidada em um acordo de paz de 2005, o mesmo não ocorre com os papuásios.

A história da Papua Ocidental remonta à descolonização indonésia perante os neerlandeses. Após décadas de negociação, os Países Baixos transferiram o controle da Papua Ocidental, em 1969. Embora rica em ouro, cobre, madeira e gás natural, a região é uma das mais pobres e subdesenvolvidas da Indonésia. Após um referendo contestável empreendido pelos indonésios para sedimentar a incorporação da província por Jacarta, os papuásios protestaram e recorreram à luta armada<sup>885</sup>.

Além de diferenças étnicas (são melanésios) e religiosas (são, em grande parte, cristãos), os papuásios interpretam o domínio indonésio como forma de neocolonialismo e denunciam graves violações de direitos humanos perpetrados pelo Exército indonésio e outras forças de segurança na Papua Ocidental desde a década de 1960, incluindo assassinatos, torturas, estupros e encarceramentos.

Com a chegada de Jokowi ao poder, em 2014, as tensões e discriminações contra papuásios cresceram exponencialmente. Desde 2018, Jokowi enviou seis mil soldados à Papua Ocidental, cortou a *internet* na província, banuiu estrangeiros e bloqueou pedidos de diplomatas e da Organização das Nações Unidas (ONU) para visitar a região, sob justificativa de “segurança e a ordem”.

Por sua vez, o Movimento Papua Livre (OPM) lidera a luta pela independência e possui uma ala militar, o Exército de Libertação Nacional de Papua Ocidental (TPNPB, na sigla em indonésio), com cerca de 500 combatentes, que realizam ataques contra forças militares indonésias e sequestros de estrangeiros. O caso mais recente foi do sequestro de um piloto neozelandês em março de 2023.

Atualmente, Vanuatu é uma das poucas nações que apoia o movimento de independência de Papua. Os EUA, a Austrália, os países do Sudeste Asiático e muitos outros Estados apoiam o

---

<sup>885</sup> O governo indonésio designou oficialmente os separatistas armados em Papua como “terroristas” em 2021.

domínio indonésio sobre a Papua Ocidental e hesitam em condenar tais abusos, dada a relevância econômica e geoestratégica de Jacarta.

f) Política externa

O Ministério de Relações Exteriores da Indonésia sintetiza a sua política externa como “independente” e “ativa”. A política é independente, na medida em que o país não está do lado de nenhuma potência mundial específica e é ativa, porque não age de forma reativa ou *a posteriori*. Essa definição não implica, segundo a chancelaria, uma política de neutralidade: é, antes, uma estratégia que não alinha a Indonésia com as superpotências nem vincula o país a qualquer pacto militar. Essencialmente, é uma política projetada para servir ao interesse nacional, ao mesmo tempo que permite a Jacarta cooperar com outras nações para abolir o colonialismo e o imperialismo em todas as suas formas.

Historicamente, essa doutrina remonta à esteira das rivalidades da Guerra Fria desde a Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955, até a efetiva criação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), cofundado por Sukarno, em 1961. A política tradicional de não alinhamento indonésio foi inicialmente uma forma de assertividade no cenário internacional. Apesar desses esforços, é inegável que o país se inclinou para Oriente (URSS) na era Sukarno e, com o golpe de Suharto, promoveu uma guinada para Ocidente (EUA). Em meio aos conflitos EUA-China e novas modalidades de multipolaridade do século XXI, uma das perguntas mais relevantes é: para qual lado Jacarta se inclinará?

Durante o governo Jokowi, a percepção geral era que o presidente carecia de interesse, perfil e conhecimento em política externa, só participou de uma Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)<sup>886</sup>, delegando a maior parte da projeção internacional para sua chanceler, Retno Marsudi. Para o então mandatário, a diplomacia servia à economia – investimento e comércio, conforme atestam projetos de infraestrutura envolvendo investimentos de Japão, Coreia do Sul e Emirados Árabes Unidos (EAU). A infraestrutura e a diplomacia econômica continuaram sendo prioridades durante o segundo mandato de Jokowi, apesar dos desafios geopolíticos no entorno regional, mais especificamente no mar do Sul da China. Uma mudança de postura veio no fim do seu mandato, com duas importantes presidências conferidas à Indonésia que exigiram um reposicionamento para a diplomacia presidencial: a do G20, em 2022, e a da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 2023.

Acredita-se que a Indonésia manterá uma política de não alinhamento durante o governo de Prabowo Subianto, em relação à competição entre EUA e China. Tal posição foi reforçada pela viagem realizada pelo presidente eleito, em abril de 2024, que teve como destinos tanto a China quanto o Japão.

i. Agrupamentos de geometria variável

A Indonésia é membro fundador da ASEAN e da Cúpula do Leste Asiático. Desde a década de 1980, a nação tem trabalhado para estreitar laços políticos e econômicos entre os países do Sudeste Asiático e é influente na Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), uma vez que possui a maior população muçulmana do mundo.

De 1º de dezembro de 2021 a 30 de novembro de 2022, a Indonésia presidiu o G20 pela primeira vez em sua história. O tema escolhido foi “Recuperar Juntos, Recuperar Mais Fortes”,

---

<sup>886</sup> Em 2020, de forma remota, em virtude da pandemia de COVID-19.

em menção à pandemia de COVID-19, priorizando três setores: o fortalecimento da arquitetura global de saúde, a transformação digital e a transição energética sustentável. Apesar disso, a tônica da Cúpula do G20 acabou sendo a guerra na Ucrânia, sequestrando as demais pautas. Na qualidade de chefe da cúpula, Jokowi visitou o presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, em Kiev, e o presidente russo, Vladimir Putin, em Moscou, sem resultados concretos para uma solução efetiva do conflito.

Em 2023, a Indonésia presidiu a ASEAN, bloco de maior importância estratégica para Jacarta, com o tema “ASEAN: o Epicentro do Crescimento”. Para muitos analistas, o bloco continua sendo a pedra angular da política externa indonésia e sua disposição contínua de liderar iniciativas regionais. Ademais, a ASEAN é instrumentalizada por Jacarta em diversas frentes: para enfrentar os desafios regionais (como a crise em Myanmar); para administrar a rivalidade entre as grandes potências (como no mar do Sul da China e nas tensões em Taiwan); e para fortalecer a estabilidade regional (por meio, por exemplo da adesão do Timor-Leste à ASEAN).

Em paralelo, a Indonésia faz parte do MIKTA, um bloco informal composto por México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália. Criado em 2013 como um agrupamento inter-regional de países-membros do G20, o MIKTA tem o objetivo de catalisar reformas da governança global, aprofundar laços bilaterais e facilitar consensos entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), por sua vez, a Indonésia tem uma postura tradicionalmente protecionista. Reticente à abertura comercial de bens agrícolas e à redução de subsídios à sua produção nacional, o país acaba por favorecer medidas que distorcem o comércio internacional, como a acumulação de estoques e a implementação de salvaguardas agrícolas especiais, dado o seu elevado poder de mercado como grande *player* no setor, obstruindo iniciativas liberalizantes do Grupo de Cairns. Em paralelo, o país asiático é alvo de uma forte campanha “verde”, promovida pelos europeus, contra o azeite de dendê, em razão dos altos índices de desmatamento para a produção da palma, o que tem ensejado posicionamento mais assertivo na OMC, em parceria com Brasil e outros países em desenvolvimento, com relação às medidas protecionistas travestidas de ambientais adotadas pela União Europeia (UE).

O mais recente agrupamento de geometria variável do qual a Indonésia faz parte é a Aliança Trilateral sobre Florestas Tropicais e Ação Climática, anunciada na 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Egito, em novembro de 2022. Chamada pela imprensa de “OPEP do Carbono Florestal” ou “Aliança do Dendê”, o grupo também é composto por Brasil e República Democrática do Congo (RDC). O primeiro encontro deve ocorrer em junho de 2023, em território congolês, para discutir a valorização da biodiversidade e a promoção da remuneração justa pelos serviços ecossistêmicos das três nações, notadamente mediante créditos de carbono.

A Indonésia estaria entre os países que foram escolhidos como “parceiros” do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

## ii. Relações com os Estados Unidos

A aliança Jacarta-Washington foi elevada, em 2015, por Obama para uma Parceria Estratégica. Os principais pontos de cooperação estão na área de defesa e antiterrorismo. Nesse diapasão, cumpre recordar que EUA e Austrália ajudaram a criar a unidade de contraterrorismo de elite da Indonésia, a Densus-88, que enfraqueceu grupos militantes como o Jemaah Islamiya. Em

adição, o país asiático faz parte da Iniciativa de Segurança Marítima Indo-Pacífica<sup>887</sup>, que visa a fortalecer as capacidades da Guarda Naval e Costeira na região.

Em 2021, os chanceleres dos dois países reuniram-se, ocasião em que celebraram “uma nova era” das relações EUA-Indonésia, incluindo parcerias em uma variedade de questões globais, como a pandemia, mudança do clima e a energia verde. Em paralelo, Biden e Jokowi reuniram-se em algumas vezes nos últimos anos, como na COP26, em Glasgow em 2021, e na Primeira Cúpula da Democracia, promovida por Biden em 2021.

Apesar dos investimentos norte-americanos no país asiático ainda serem expressivos, sobretudo na área de serviços e de tecnologia, um dos desafios atuais é o crescimento da presença chinesa na carteira de investimentos indonésia: para cada dólar que as empresas estadunidenses injetaram no país desde 2020, as empresas chinesas investiram quase quatro dólares.

À margem da Cúpula da APEC, em São Francisco, em novembro, os presidentes Biden e Widodo reuniram-se e anunciaram uma “parceria estratégica abrangente” entre EUA e Indonésia, que coloca as relações no mesmo patamar da sino-indonésia. Também concordaram em estreitar laços militares, por meio de um acordo de cooperação em defesa.

### iii. Relações com a China

Historicamente, Jacarta teve um passado hostil com Pequim, em virtude do anticomunismo dos anos de Suharto no poder, sedimentado pela ruptura de relações diplomáticas por 25 anos, até 1990. Nos últimos anos, os líderes indonésios procuraram traçar um caminho intermediário em direção à China, ao mesmo tempo cedendo à desconfiança popular perante a China e buscando investimentos chineses como estratégia de desenvolvimento nacional.

Na área de segurança, há um aumento de tensões no mar do Sul da China: as extensas reivindicações da linha de nove traços de Pequim sobrepõem-se à Zona Econômica Exclusiva (ZEE) da Indonésia, fazendo que autoridades indonésias confrontem ou advertam periodicamente navios chineses que ingressam nessa área.

Do lado econômico, a China é agora o maior parceiro comercial da Indonésia. Pequim assumiu vários compromissos com a Indonésia como parte da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês). Em 2013, Xi Jinping viajou ao país para anunciar o braço marítimo da BRI, conhecido como “Rota Marítima da Seda”, que prevê uma rede de portos e rotas comerciais conectando a China ao Mediterrâneo por meio das águas indonésias.

Já na seara política, Jokowi se reuniu com Xi, em uma rara visita a Pequim, em julho de 2022. Os dois lados concordaram em fortalecer suas relações comerciais, bem como em aumentar sua cooperação em agricultura, segurança alimentar e em prol da manutenção da paz e da estabilidade regionais.

Em abril de 2024, Prabowo Subianto realizou sua primeira viagem, na condição de presidente eleito, à China, ocasião na qual se encontrou com Xi Jinping. A visita objetivou ao fortalecimento das relações bilaterais, com especial atenção para a cooperação nas áreas de defesa e economia. Em nova visita à China, em novembro, o presidente Prabowo fortaleceu a cooperação bilateral. Os acordos assinados durante a visita, em temas como negócios e segurança, chegam a US\$ 10 bilhões.

---

<sup>887</sup> Entre os países que dela participam, destacam-se Filipinas, Malásia, Tailândia e Vietnã.

#### iv. Relações com outros parceiros

Com a Índia, Jacarta possui muitas coincidências: são duas potências emergentes asiáticas, membros do G20, do MNA e da Cúpula do Leste Asiático. Recentemente, a Indonésia tornou-se o segundo maior parceiro comercial da Índia na ASEAN, e ambos os países coincidem nos interesses pragmáticos de elevar as relações econômicas e comerciais. Apesar disso, os dois se distanciam no quesito geopolítico, uma vez que Nova Delhi se aproxima de forma mais incisiva de Washington na disputa com Pequim, e Jacarta mantém uma postura de maior equidistância.

Por sua vez, o Japão é um parceiro exemplar do pragmatismo econômico diplomático da Indonésia. Fonte de investimentos fundamentais para a economia indonésia, Tóquio atua de forma incisiva para a cooperação comercial e financeira das duas democracias marítimas, com vistas, também, à segurança regional no Indo-Pacífico. Mais recentemente, em março de 2023, a chanceler Retno Marsudi reuniu-se com seu homólogo japonês, para celebrar o 65º aniversário do estabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países, e ressaltaram as possibilidades de aprofundamento da cooperação bilateral este ano, com o Japão na presidência do G7 e a Indonésia, na da ASEAN. Em dezembro, os dois países firmaram um acordo na área de segurança marítima.

Já com a UE, apesar do histórico colonial neerlandês, as relações têm-se desenvolvido de forma positiva, apesar de aquém do potencial. A Indonésia é o primeiro país da ASEAN a concluir um Acordo de Parceria e Cooperação com a UE. Esse instrumento abrange diálogos em áreas prioritárias, como segurança, saúde, direitos humanos, comércio, meio ambiente, mudança do clima e assuntos marítimos. Nesse sentido, os europeus também têm apoiado os indonésios no treinamento de manutenção da paz, no combate ao terrorismo, na segurança cibernética e marítima e no trabalho contra o tráfico de drogas. Na área de desenvolvimento sustentável, também ampliaram a cooperação. Em agosto de 2023, a Indonésia recebeu 18 caças Rafale, na segunda leva de entregas das 42 aeronaves francesas adquiridas em fevereiro de 2022.

Por fim, as relações com a Rússia nunca mais atingiram o mesmo perfil do passado, especialmente quando Sukarno era presidente. Apesar do forte legado soviético, presente até hoje na Indonésia, a exemplo de monumentos em Jacarta e de equipamentos militares, a maioria dos indonésios tende a dar maior importância às relações com os EUA e a China. Ademais, a presença russa não é fortemente sentida na Indonésia e vice-versa: as últimas visitas de Estado foram em dezembro de 2006 (Yudhoyono em Moscou<sup>888</sup>) e setembro de 2007 (Putin em Jacarta<sup>889</sup>). No que concerne à invasão russa de larga escala na Ucrânia, a chancelaria indonésia tem argumentado que os seus votos nas resoluções da ONU são “analisados caso a caso”. Apesar disso, Jacarta tem sido criticada por sua postura de neutralidade, que vem favorecendo o Kremlin, como na abstenção da resolução que suspendia Moscou do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em abril de 2022. Em outubro do mesmo ano, contudo, o país asiático votou em favor de Kiev em uma resolução da AGNU que condenou a anexação russa de quatro territórios ucranianos. Em novembro de 2024, as marinhas de Indonésia e Rússia realizaram seu primeiro exercício conjunto da história.

#### g) Conclusão

De forma consistente com a sua política de não alinhamento, a Indonésia deve navegar pelo século XXI em uma ambiguidade pragmática entre a China e os EUA, buscando ganhos

---

<sup>888</sup> O presidente Jokowi foi à Rússia em 2016, para Cúpula ASEAN-Rússia.

<sup>889</sup> Putin voltou à Indonésia em 2013, para Cúpula da APEC, em Báli.

econômicos e comerciais com outros parceiros regionais e extrarregionais. Em meio às rivalidades geopolíticas, Jacarta tende a não atuar em bases bilaterais, preferindo trabalhar por meio de blocos, como a ASEAN, para mostrar unidade e força em uma região crescentemente complexa tal como o Indo-Pacífico.

Apesar do tamanho de sua economia, de sua população e de seu território, é inegável que a Indonésia desempenha um papel subdimensionado nos assuntos globais. Caberá à presidência de Prabowo, a partir de outubro de 2024, decidir se a prioridade seguirá meramente econômica ou se Jacarta elevará a sua diplomacia ao potencial geopolítico que é capaz de possuir no sistema internacional.



## **XIV. Malásia**

### **a) Situação nacional**

#### **i. Quadro Geral**

A Malásia é um país multiétnico do Sudeste Asiático, formado por territórios não contíguos, divididos entre o sul da península Malaia e o norte da ilha de Boréu. O país está às margens do estreito de Malaca, cuja outra borda pertence a Singapura e à Indonésia. O estreito é uma das principais rotas marítimas comerciais do mundo, pois conecta os oceanos Índico e Pacífico, e é foco das atenções geopolíticas atuais.

Antiga colônia britânica, a Malásia alcançou a independência apenas em 1957, e sua conformação remonta à criação da Federação Malaia, em 1963, que unia monarquias malaias, Singapura e ex-colônias britânicas em Bornéu. A cidade-estado de Singapura fez parte da Federação Malaia por dois anos, até ser expulsa em 1965. A união foi instável devido à desconfiança e às diferenças étnicas e ideológicas entre os líderes singapurianos e malaio. A Organização Nacional de Malaio Unidos (ONMU), que era o partido político no poder à época, via a participação do Partido de Ação Popular de Singapura na eleição geral de 1964 como uma ameaça ao seu sistema político baseado na maioria malaia. Houve tumultos raciais entre a comunidade etnicamente chinesa e a etnicamente malaia em Singapura no mesmo ano. Um ano após a eleição em 1965, o primeiro-ministro malaio Tunku Abdul Rahman decidiu pela expulsão de Singapura da federação, culminando na independência de Singapura.

Com uma população de 33 milhões de pessoas, a Malásia é fortemente influenciada por questões étnicas e religiosas. Atualmente, dois terços do país pertencem à etnia malaia, enquanto um terço é formado pelas comunidades imigrantes chinesa e indiana. Além disso, a Malásia é majoritariamente muçulmana, tendo o islamismo como religião oficial reconhecida na constituição. Nas últimas eleições, o Parti Islam Se-Malaysia (PAS), partido político baseado no fundamentalismo islâmico, tem tido crescimento eleitoral relevante, apoiado, sobretudo, por jovens provenientes de áreas urbanas e por sua tradicional base política em áreas rurais.

A Malásia é uma monarquia eletiva constitucional federal, em que o rei Ibrahim Ismail de Johor é o chefe de Estado. O cargo de chefe de Estado é rotativo, tendo o atual monarca sido eleito entre os monarcas dos nove estados monárquicos malaio, em eleições que ocorrem a cada cinco anos. Ao todo, a Malásia possui 13 estados, dos quais 9 possuem monarcas. O cargo de chefe de governo depende da nomeação real e é exercido pelo primeiro-ministro Anwar Ibrahim, cuja coalizão venceu as eleições de 2022. O Poder Legislativo malaio é bicameral, composto por uma Assembleia Nacional e uma Assembleia Popular. A primeira é formada por 70 membros, com mandatos de três anos, podendo ser reconduzidos apenas uma vez. Dos 70 membros da Assembleia Nacional, 44 são indicados pelo rei e 26 são eleitos pelas assembleias estaduais dos treze estados federados malaio. Já a Assembleia Popular possui 222 membros, eleitos em voto distrital, com mandatos de até cinco anos e sem limite de reeleição. O sufrágio, na Malásia, é concedido aos eleitores com 18 anos ou mais, e o voto não é obrigatório.

#### **ii. Crise política**

A Malásia vive um cenário de fragmentação política que dificulta a governabilidade e a estabilidade política do país. Desde sua independência, a Malásia foi governada por coalizões

partidárias lideradas pelo partido Organização Nacional dos Malaios Unidos (UMNO), mas a configuração política do país mudou, em 2018, após o escândalo de corrupção envolvendo o fundo soberano *1Malaysia Development Berhad* (1MDB).

O escândalo, descoberto em 2015, foi descrito pelo Departamento de Justiça dos EUA como o “maior caso de cleptocracia até o momento” e consistiu em um desvio de US\$ 700 milhões do fundo para as contas pessoais do então primeiro-ministro Najib Razak (UMNO), no cargo desde 2009, por meio de empresas de fachada e de contas em paraísos fiscais. Um levantamento do governo malaio de 2020 estimou em US\$ 4,5 bilhões o montante desviado do fundo. Em reação, houve protestos populares e investigações contra Razak que, apesar disso, permaneceu no cargo de primeiro-ministro e logrou arquivar as investigações.

No entanto, nas eleições de 2018, a coalizão de Razak foi derrotado pela aliança liderada pelo partido Pakatan Harapan (PH), também denominada Aliança da Esperança. Esta foi a primeira vez na história da Malásia que um partido de oposição derrotou o partido da situação. Além do desgaste decorrente do escândalo 1MDB, a candidatura do ex-primeiro-ministro Mahathir Mohamad, que ocupou a chefia de governo entre 1981 e 2003, também pesou para a derrota eleitoral de Razak. Mahathir Mohamad abandonou a UMNO após o escândalo do 1MDB, criou o partido Bersatu, em 2016, e liderou a coalizão do PH nas eleições de 2018, aos 92 anos de idade. Sua participação foi fundamental para agregar o voto do eleitorado malaio rural e assegurar a vitória eleitoral.

No âmbito do PH, Mahathir compartilhava a liderança da coalizão com Anwar Ibrahim, que havia sido vice-primeiro-ministro entre 1982 e 1998, durante o governo de Mahathir. Ex-membro da UMNO, Anwar também ocupou vários ministérios, entre eles o de Finanças durante a crise financeira asiática em 1997, e gozava de prestígio nacional e internacional. No entanto, em 1998, Mahathir e Anwar romperam politicamente, tendo este ido à oposição e sido preso por sodomia, de 1999 a 2004, quando sua condenação foi anulada por ser decorrente de perseguição política. Entre 2008 e 2015, Anwar Ibrahim exerceu o posto de líder da oposição, perdendo duas eleições no período. Em 2015, Anwar voltou a ser preso, novamente sob a acusação de sodomia.

Reunidos sob a coalizão PH para as eleições de 2018, os antigos rivais políticos Mahathir e Anwar selaram um acordo que, em caso de vitória eleitoral, consistia na libertação de Anwar e na transmissão do cargo de primeiro-ministro a ele após um período indeterminado. De fato, Anwar recebeu o perdão real e foi libertado em 2018, retornando ao parlamento em eleições suplementares no mesmo ano. No entanto, a hesitação de Mahathir em entregar o cargo a Anwar resultou em uma crise política, em 2020, na qual diversos membros do Parlamento trocaram de partidos e o Bersatu deixou a coalizão PH, o que implodiu o apoio político a Mahathir e culminou em sua renúncia.

A crise política de 2020-2022 resultou na renúncia de dois primeiros-ministros e em alta instabilidade política até a nomeação de Anwar Ibrahim como primeiro-ministro, após as eleições de 2022. Após a renúncia de Mahathir em 2020, o monarca malaio nomeou o presidente do Bersatu, Muhyiddin Yassin, como novo primeiro-ministro. No entanto, Muhyiddin permaneceu apenas 17 meses no poder, pois a crise política se intensificou com o agravamento da pandemia da COVID-19 e com a oposição política de Anwar. Após a renúncia de Muhyiddin, em agosto de 2021, o rei nomeou o vice-presidente da UMNO, Ismail Sabri Yaakob, após este receber o apoio da maioria dos deputados e firmar um entendimento com o PH, visando a uma tentativa de maior estabilidade política. Em 2022, houve eleições antecipadas, nas quais Anwar Ibrahim se saiu vitorioso, tendo sido nomeado primeiro-ministro para liderar um governo de coalizão. No pleito de 2022, a tradicional UNMO de Razak teve um resultado eleitoral fraco, como consequência das

denúncias de corrupção que envolvem o partido, enquanto o partido fundamentalista islâmico PAS despontou como o principal adversário eleitoral de Anwar, ao ocupar 43 assentos no parlamento malaio, tornando-se o partido com a maior representação parlamentar do país<sup>890</sup>.

Atualmente, Anwar compõe um governo de coalizão com diversos partidos, incluindo a UNMO, partido ao qual Anwar se opôs por décadas. Devido a essa ampla aliança, com mais de uma dezena de partido, seu governo tem sido forçado a implementar políticas conservadoras e a reduzir a pena e a multa concedidas ao ex-primeiro-ministro Najib Razak, o que tem gerado críticas. Em termos econômicos, seu governo conseguiu superar as consequências econômicas da pandemia, controlando a inflação e o desemprego em baixos níveis, além de retomar o ritmo de crescimento, estimado em 4,3% para 2024, segundo o FMI. Na política, Anwar notabilizou-se por defender a democracia islâmica, a superação das divisões étnicas-religiosas, visando à pacificação e à estabilidade interna, e as reformas do sistema político da Malásia.

### iii. Economia

Desde sua independência, a Malásia tem apresentado uma das maiores taxas de crescimento da Ásia e construiu economia diversificada, com setores manufatureiros e de serviços consolidados. A partir da década de 1990, a Malásia substituiu uma política econômica baseada na substituição de importações pela abertura econômica ao capital estrangeiro, o que gerou uma das maiores taxas de crescimento da Ásia e integração às cadeias globais de valor. Esse crescimento econômico foi acompanhado por significativa redução da pobreza, tendo reduzido os níveis de pobreza extrema para menos de 1% dos domicílios malaios. Essas características elevaram o país, nos anos 2000, ao grupo dos cinco Novos Tigres Asiáticos.

Atualmente, a Malásia é parte importante das cadeias regionais de fornecimento de produtos eletrônicos de consumo, fabricando peças e componentes que são exportados e montados em outros lugares. Parte importante dessa cadeia de produtos eletrônicos e de semicondutores decorre do transbordamento tecnológico das indústrias instaladas em Singapura e de investimentos chineses.

Os territórios fronteiriços de Singapura (SI), do estado malaio de Johor (JO) e das ilhas indonésias de Riau (RI) constituem o denominado “triângulo de crescimento” SIJORI, uma zona de cooperação que, por meio de infraestruturas de transporte, visa à complementaridade econômica quanto à divisão do trabalho em escala microrregional, desde a década de 1990. Isso permite a Singapura concentrar indústrias de alta tecnologia, com mão de obra qualificada, transferir para os vizinhos indústrias que utilizam mão de obra semiqualiificada e mais barata e manter-se como um centro regional de comando industrial. Para a Malásia, a integração permite a integração às cadeias

---

<sup>890</sup> O Partido Islâmico da Malásia (PAS: *Parti Islam Se-Malaysia*) é um partido político baseado no fundamentalismo islâmico e cuja base eleitoral localiza-se nas zonas rurais e conservadoras ao norte do país. Internacionalmente, o PAS é afiliado à Irmandade Muçulmana. No comando do governo estadual de Kelantan, o PAS tentou introduzir o *hudud*, um sistema de punição criminal para crimes islâmicos específicos e voltado apenas a muçulmanos, além de leis que criminalizavam a sodomia, os jogos de azar, a tentativa de se desconverter ao Islã, e a realização de tatuagens e de cirurgias plásticas. Essas leis foram julgadas inconstitucionais pelo Tribunal Superior da Malásia em fevereiro de 2024. O partido também parabenizou o Talibã, após o grupo retomar o controle do Afeganistão em 2021, e a vinculou escândalos de corrupção aos malaios não-muçulmanos. Apesar de haver conquistado o melhor resultado eleitoral em sua história, as perspectivas de crescimento do partido são limitadas pelos temores de minorias étnicas e de malaios liberais. Grupos de chineses nas redes sociais expõem o temor de que a ascensão do PAS ao poder resultaria na proibição do álcool, do mahjong e da posse de cães sem a permissão dos vizinhos muçulmanos, além da imposição do *hudud*. Ainda assim, as tendências de longo prazo podem favorecer o PAS, pois os jovens malaios parecem ser mais conservadores em termos religiosos, em parte graças ao proselitismo eficaz do PAS.

produtivas de alta tecnologia, como a indústria eletrônica e de semicondutores, além de desenvolver áreas carentes e de gerar empregos e renda para o país. Atualmente, Johor abriga a maior zona industrial da Malásia, denominada Pasir Gudang, com foco na montagem de semicondutores.

Há também outros projetos regionais de desenvolvimento entre Malásia e Singapura, como o projeto Iskandar, que é a maior zona econômica especial da Malásia, desde 2006. Além da modernização portuária, de transportes e de comunicação, o projeto visa à construção da nova cidade de Nusajaya, concebida exclusivamente com base nas deficiências e dificuldades que Singapura enfrenta, como a falta de disponibilidade de terrenos, o elevado custo de vida e de mão de obra e o envelhecimento da sua população. Apesar de aproveitar as complementaridades econômicas dos vizinhos como motor do desenvolvimento, as disparidades do triângulo SIJORI também fomentam a imigração ilegal, o tráfico de pessoas e atividades criminosas.

Além do triângulo SIJORI, a integração no âmbito da ASEAN e o relacionamento com países islâmicos são centrais para atrair investimentos para a economia da Malásia. A estatal petrolífera Petronas é uma das vinte mais importantes do mundo e é a maior fonte de recursos do governo malásio. Atualmente, há disputas em torno da exploração de petróleo e gás em áreas do mar do Sul da China, disputadas pela Malásia e pela China. No entanto, o governo malaio esforça-se para resolver os litígios de forma diplomática e pacífica.

Dada a grande influência do comércio internacional sobre a economia malásia, o país foi significativamente afetado pela crise financeira de 2007 e 2008. Em 2009, o PIB malásio regrediu 1,5%. Contudo, a Malásia conseguiu rápida recuperação econômica e aproximou-se da China no período pós-2008. Após apresentar retração econômica em 2021, em decorrência das políticas de isolamento contra a COVID-19 e das interrupções nas cadeias globais de valor, a economia malaia voltou a crescer. Em 2023, o país cresceu 4% e apresentou uma inflação de 2,9%, segundo o FMI. As projeções da organização para 2024 são de 4,3% de crescimento do PIB, de uma inflação de 2,7% e de uma taxa de desemprego de 3,5%.

#### iv. Medidas afirmativas e lei islâmica

A política da Malásia, uma nação composta por 57,3% de malaios, 22,9% de chineses, 6,6% de indianos e 12,4% de outros grupos, alimenta-se frequentemente de tensões étnicas. A constituição do país adota, desde 1971, medidas de ação afirmativa em favor dos malaios que, apesar de serem maioria, respondiam por parcela minoritária da renda nacional. Debates acerca da manutenção dessas medidas perduram, em meio a narrativas partidárias que denunciam o domínio econômico de grupos de etnia chinesa e às críticas de que o objetivo dessas políticas, em particular as referentes à participação de malaios na renda nacional, já foram atingidas. Atualmente, a etnia malaia continua a dispor de diversas facilidades, a exemplo de tratamento preferencial para a obtenção de empregos no serviço público, vagas em universidades públicas, taxas de financiamento imobiliário e reservas de terras que somente os malaios podem possuir.

Além disso, o nacionalismo malaio e o Islã estão interligados, pois apenas os muçulmanos podem ser considerados malaios. Nesse sentido, os tribunais islâmicos decidem sobre questões como direito de família e herança, além de não validar casamentos entre muçulmanos e não muçulmanos. A lei islâmica e o sistema legal civil coexistem, de acordo com a constituição federal. A organização e a instauração dos processos civis e islâmicos são constitucionalmente objeto da jurisdição federal e estadual, respectivamente. Cortes civis têm jurisdição sobre todos os cidadãos

da federação, enquanto as cortes islâmicas têm jurisdição apenas sobre as pessoas que professam a religião islâmica em nível estadual.

v. Direto à nacionalidade

Segundo a constituição da Malásia, os integrantes da etnia malaia são muçulmanos natos, e o nascimento ou a conversão à fé islâmica são legalmente irreversíveis. Porém, a constituição atribuiu somente ao pai o direito automático de transmitir a nacionalidade aos filhos. Essa restrição gera complicações às mães malaias e aos seus filhos nascidos no estrangeiro, sobretudo após a pandemia da COVID-19 e o rígido isolamento imposto ao país em 2020.

Essa discriminação às mulheres conduz à separação prolongada das famílias e à perda de direitos para os filhos de malaias nascidos no estrangeiro, incluindo a apatridia. Nesse sentido, um grupo de direitos humanos e de mães malaias com filhos nascidos no estrangeiro interpôs uma contestação constitucional perante os tribunais, pedindo uma interpretação da cláusula em conformidade com os princípios da igualdade de gênero.

A desigualdade de gênero na transmissão da cidadania é um resquício do domínio colonial britânico. No entanto, a Malásia é um dos 25 países que não alteraram sua legislação após a ratificação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), em 1995, pois, à época, o governo fez uma reserva à cláusula que trata da nacionalidade.

Entre os efeitos nocivos da lei de nacionalidade, mencionam-se a permanência de mulheres malaias em relacionamentos abusivos para evitar serem separadas dos filhos, os elevados custos de saúde e educação para cidadãos estrangeiros na Malásia e a permanência de famílias no estrangeiro contra a sua vontade devido às dificuldades em se obter a nacionalização dos filhos. Em geral, os processos de nacionalização são longos e raramente são exitosos. Como solução paliativa, o governo emite vistos aos filhos de malaias nascidos no estrangeiro, mas essa emissão ocorre semestralmente para crianças menores de sete anos e anualmente para vistos de estudante.

Em setembro de 2023, o tribunal superior de Kuala Lumpur decidiu a favor das mulheres, determinando que as mães malaias deveriam ter o mesmo direito automático que os pais de transmitir a sua cidadania aos seus filhos nascidos no estrangeiro. No entanto, o governo federal apelou da decisão, provocando indignação pública e uma petição para retirar o recurso. Atualmente, as mulheres ameaçam levar o caso à Suprema Corte.

b) Política externa

Historicamente, as grandes linhas da política externa malaia são a ênfase no multilateralismo, a defesa da solidariedade muçulmana, o não alinhamento, a adoção de postura pragmática nos relacionamentos bilaterais e a valorização da integração regional por meio da ASEAN. Nesse sentido, a Malásia é membro fundador da ASEAN e integra o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e a Organização da Cooperação Islâmica (OIC). Por ser ex-colônia britânica, o país também faz parte da Comunidade das Nações (*Commonwealth*). Além disso, a Malásia ocupou por quatro vezes assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e é membro ativo do G77+China, da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e da Organização Marítima Internacional (OMI), em função de suas características geográficas e da importância do comércio marítimo para sua economia.

A posição estratégica da Malásia no estreito de Malaca, que é a principal rota de navegação entre os oceanos Índico e Pacífico, e a preocupação em evitar tensões étnico-religiosas contribuem para que os temas de segurança sejam prioritários para a política externa do país. Em geral, as relações com os vizinhos são cordiais e os desentendimentos com Singapura e com a China, em relação ao mar do Sul da China, têm sido tratados de maneira pacífica.

Regionalmente, a Malásia prioriza a gestão das relações com Singapura, com quem possui profunda interdependência econômica, e com a Indonésia, com quem coopera no combate à pirataria no estreito de Malaca e na ação contra grupos armados filipinos que reivindicam partes do território malaio.

No plano comercial e de investimentos, a Malásia é parte do Acordo Abrangente e Progressivo para Parceria Transpacífica (CPTPP), firmado em 2018 e ratificado pelo país em 2022. O CPTPP é um dos maiores acordos de livre-comércio do mundo e congrega cerca de 13% do PIB mundial. A Malásia também integra a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP) e mantém acordos de livre comércio com a Austrália, o Chile, a Índia, o Japão, a Nova Zelândia, o Paquistão e a Turquia.

A Malásia possui uma diplomacia ativa em inúmeras questões regionais e globais, mas, na opinião de muitos analistas, a recente instabilidade política limitou a capacidade do governo de agir como líder em muitas questões regionais. Sob o governo de Anwar Ibrahim, a Malásia busca maior estabilidade interna, o que dotaria o país de capacidade para lograr maior projeção regional. Ao mesmo tempo, o reconhecimento e o prestígio regional, sobretudo em relação a outros Estados muçulmanos, contribuiria para aumentar a popularidade interna do primeiro-ministro malaio. Além disso, Anwar pretende diversificar parcerias, aproveitando-se de seu bom relacionamento pessoal com o primeiro-ministro indiano Narendra Modi e com o presidente turco Recep Erdogan. Destaca-se que, em 2008, quando sofreu perseguição política, Anwar abrigou-se na embaixada turca.

A política externa da Malásia não se alterou sob o governo de Anwar Ibrahim e permanece guiando-se de forma independente e baseada no pragmatismo e nos valores da paz e da construção de uma comunidade justa e equitativa de nações. As prioridades da política externa de Anwar orbitam em torno de três áreas principais: a ASEAN, o Oriente Médio e as relações com as grandes potências.

Em seu primeiro ano de governo, Anwar visitou todos os países da ASEAN, com exceção de Myanmar, em represália ao governo militar. Anwar também teve uma reunião com o primeiro-ministro de Timor-Leste, Xanana Gusmão, país que pretende aderir à ASEAN até 2025, ano em que a Malásia assumirá a presidência rotativa do bloco. Esta intensa diplomacia regional não tem precedentes para um primeiro-ministro malaio e demonstra o compromisso de Anwar com a ASEAN. Nesse sentido, a presidência malaia da ASEAN deverá expor a capacidade do país em gerar consenso na ASEAN e será um teste fundamental à sua liderança regional.

A Malásia também é uma das vozes mais críticas, no âmbito da ASEAN, em relação à crise humanitária em Myanmar. Recentemente, Anwar expressou decepção com a falta de progresso do Consenso de Cinco Pontos e argumentou que “a não interferência não é uma licença para a indiferença”. Cerca de 150 mil *rohingyas* estão na Malásia, embora o país não tenha assinado a Convenção das Nações Unidas sobre Refugiados de 1951 ou o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.

Depois da ASEAN, o Oriente Médio foi a região que registrou o maior número de visitas oficiais do primeiro-ministro malaio. Inicialmente, Anwar buscou reforçar os laços da Malásia com o mundo muçulmano e a impulsionar as relações econômicas, por meio de investimentos. No

entanto, o conflito em Gaza passou a dominar o envolvimento de Anwar com a região. A Malásia assumiu uma posição firme, sendo Anwar um dos críticos mais veementes de Israel e um apoiador da causa palestina desde a década de 1970, quando era líder estudantil. Nesse contexto, Anwar debateu a guerra na reunião extraordinária da Organização de Cooperação Islâmica (OIC), na cimeira ASEAN-Conselho de Cooperação do Golfo (GCC) e no encontro da APEC, além de ter viajado à Turquia, ao Egito, aos Emirados Árabes Unidos e à Arábia Saudita para discutir a guerra em Gaza e investimentos na Malásia. Destaca-se que toda essa atividade diplomática ocorreu em um curto espaço de tempo. Como resultado, a imagem da Malásia e de Anwar ganharam projeção no mundo muçulmano e no cenário global, o que tende a ter impactos domésticos positivos sobre sua popularidade.

A Malásia considera-se um líder regional e uma voz moderada no mundo islâmico, o que a permite desempenhar um papel ativo na diplomacia regional. Recentemente, o país tem sido parceiro em várias iniciativas dos EUA na Ásia, incluindo iniciativas comerciais e de segurança, bem como esforços para combater o terrorismo e o extremismo religioso. Os esforços para promover o Islã moderado e marginalizar o extremismo religioso têm sido uma parte importante da diplomacia malaia, incluindo a atuação como mediador em conflitos entre grupos separatistas muçulmanos e o governo central tanto nas Filipinas quanto na Tailândia.

O terceiro grande eixo da política externa de Anwar envolve o não alinhamento em relação à rivalidade entre Estados Unidos e China. Ambos os países são importantes parceiros econômicos e fontes de investimento para a Malásia. Em 2022, a China permaneceu como o principal parceiro econômico da Malásia, com um comércio bilateral estimado em US\$ 200 bilhões, enquanto a corrente comercial com os EUA girou em torno de US\$ 73 bilhões.

Apesar da política de não alinhamento, o primeiro ano de Anwar foi marcado por um aquecimento das relações com a China e um afastamento de Washington, o que gerou suspeitas sobre a orientação estratégica da Malásia. Em 2023, Anwar visitou a China duas vezes e firmou numerosos memorandos de entendimento bilionários em investimentos. Anwar também convidou Xi Jinping a visitar a Malásia em três diferentes ocasiões. Por outro lado, o primeiro-ministro não manteve reuniões com altos funcionários dos EUA. Desse modo, enquanto as relações Malásia-EUA permanecem estáveis e mornas, as relações Malásia-China apresentam dinamismo, o que suscita preocupações nos EUA.

Inicialmente, analistas projetavam uma maior aproximação entre Anwar e Washington, em função do apoio que recebeu dos EUA quando esteve encarcerado. De igual maneira, as recentes viagens dos líderes dos EUA ao Sudeste Asiático ignoraram a Malásia, dando prioridade a outros países como o Vietnã. O último alto funcionário dos EUA a visitar a Malásia foi o secretário de Estado Antony Blinken em dezembro de 2021, um ano antes da posse do governo de Anwar. Apesar disso, a Malásia reconhece que os Estados Unidos são o principal fornecedor de segurança na região, especialmente no domínio marítimo, além de ser o segundo maior parceiro comercial da ASEAN e o maior investidor. Por isso, Malásia e EUA possuem uma cooperação robusta em defesa. No entanto, o país tende a privilegiar soluções e entendimentos regionais sobre disputas no Sudeste Asiático. Além disso, a Malásia participa em cada pilar da iniciativa comercial do Quadro Económico Indo-Pacífico (IPEF) da administração Biden, incluindo comércio, cadeias de abastecimento, energia limpa e combate à corrupção. Nesse sentido, a realidade sugere que ambos os lados têm outras prioridades.

Em relação à recente aproximação com a China, Anwar argumenta que ela decorre da proximidade geográfica, dos laços culturais e do fato de a China ter sido o maior parceiro comercial da Malásia durante 14 anos consecutivos. Além disso, a Malásia é parte de projetos de

investimentos no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI), e o ano de 2024 marca o 50º aniversário das relações diplomáticas entre a Malásia e a China, o que justificaria os convites feitos a Xi para visitar Kuala Lumpur. Contribui para essa aproximação o fato de a ASEAN, em 2020, ter se tornado, pela primeira vez, o maior parceiro comercial da China. A Malásia estaria entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

Quanto às disputas no mar da China Meridional, a Malásia assumiu uma abordagem diplomática menos conflituosa do que a de seus vizinhos, como Filipinas e Vietnã, tendo Anwar afirmado que “estaria aberto a negociações” sobre a exploração econômica em águas disputadas. Importante produtor de petróleo e gás natural, com reservas localizadas em águas disputadas no mar da China Meridional, a Malásia prioriza a negociação de um Código de Conduta entre a ASEAN e a China para reger o comportamento em águas disputadas. No entanto, desde 2019, navios chineses têm assediado regularmente navios malaio de exploração de energia na Zona Econômica Exclusiva da Malásia.

Desse modo, conclui-se que a Malásia busca manter laços cordiais com os Estados Unidos e a China, com a finalidade de garantir a sua posição não alinhada e de beneficiar-se de investimentos de ambos os rivais, visto que o crescimento econômico é tido por Anwar como fundamental para superar as divisões políticas internas malaio. Quanto à segurança no mar do Sul da China, o país valoriza a construção de entendimentos regionais para problemas regionais, o que está alinhado à abordagem chinesa da questão; mas não se abstém em cooperar em questões de defesa com os EUA, o que demonstra o pragmatismo e a supremacia do interesse nacional em sua política externa. Nesse sentido, o silêncio sobre as violações de direitos humanos dos uigures, em Xinjiang, contrasta com a posição firme em relação à guerra na Faixa de Gaza ou à crise humanitária em Myanmar, mas é explicada pelo esforço malaio de não melindrar seu principal parceiro comercial.



## **XV. Myanmar**

### **a) Situação nacional**

#### **i. Panorama geral**

Com população de pouco mais de 54 milhões de habitantes, Myanmar é um país de maioria budista (88%), com mais de 150 grupos étnicos distintos, sendo que os birmaneses, representam cerca de 68% da população. Myanmar é o maior país do sudeste asiático, com 676 mil km<sup>2</sup>, sendo um pouco maior do que os estados de Minas Gerais e Santa Catarina somados. O território mianmarenses é formado por uma planície ou depressão central, no sentido norte-sul, cercada a oeste pela cordilheira Indo-Birmanesa, a norte pelo planalto tibetano, a leste pelo planalto de Shan e ao sul pelo oceano Índico (golfo de Bengala e mar de Adaman). A maioria birmanesa habita, principalmente, a planície central, enquanto as minorias ocupam as áreas periféricas e montanhosas do país.

Em 1948, ficou independente do Reino Unido, e organizou-se na forma de um Estado unitário, sob o nome União da Birmânia. Desde então, o país convive com diversos grupos separatistas, ou, conforme classificado pelo governo mianmarenses, organizações étnicas armadas (EAO, na sigla em inglês). De 1962 até 2011, foi governado pelas forças armadas (Tatmadaw), que, em 1989, mudaram o nome do país para União de Myanmar. Em 2005, a capital foi transferida de Yangon, no litoral do mar de Adaman, para Nay Pyi Taw, no centro do país; a maioria das embaixadas, contudo, ainda estão instaladas em Yangon.

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<sup>891</sup> 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 da Liga Nacional pela Democracia (LND), partido de Suu Kyi, e estabelecimento de governo civil, mas com participação importante dos militares, que têm a prerrogativa de indicar 25% das cadeiras das duas casas legislativas. O presidente da república é eleito indiretamente pelo Parlamento, com base em uma lista tríplice preparada por parlamentares e militares.

Até 2019, a economia mianmarenses vinha crescendo rapidamente, com pico de 15,3% em 2004, porém a pandemia e a instabilidade política interromperam o crescimento do país. Os setores mais dinâmicos estão ligados à exploração de recursos naturais, como gás natural offshore e pedras preciosas (rubis, safiras, jade). A exploração desses recursos é realizada por meio de parcerias entre empresas estatais, sobre as quais as forças armadas têm grande influência, e empresas transnacionais. O arroz é o principal produto agrícola, ocupando 60% da área cultivada, mas a borracha e a cana-de-açúcar também são culturas importantes. Apesar da proibição do cultivo da

---

<sup>891</sup> Aung San Suu Kyi é uma das principais lideranças políticas de Myanmar e, até o golpe militar de 2021, foi conselheira de Estado, cargo equivalente ao de primeiro-ministro. Esse cargo foi criado especialmente para ela, uma vez que, por ter sido casada com estrangeiro e ter filhos estrangeiros (britânicos), a constituição birmanesa veda seu acesso ao cargo de presidente. Nascida em 19 de junho de 1945, Suu Kyi foi a secretária geral da Liga Nacional pela Democracia desde a sua fundação, em 1988, e teve importância fundamental na abertura democrática do país no início da década de 2010. Ao longo do período de 21 anos entre 1989 e 2010, ela esteve em prisão domiciliar durante 15 anos. Em 1991 recebeu o prêmio Nobel da Paz.

papoula, Myanmar é o segundo produtor mundial de ópio, atrás apenas do Afeganistão. O país é também um dos maiores produtores de metanfetamina do mundo. A indústria têxtil tem crescido, devido à grande disponibilidade de mãos de obra barata, e é um dos grandes empregadores no país. O rápido crescimento de Myanmar nos últimos anos foi sustentado pelo influxo de investimentos estrangeiros da China, Japão, EUA, França e Austrália, porém o crescimento do país ainda é dificultado pelos gargalos de infraestrutura logística e energética.

## ii. Questão dos *rohingyas*

Os rohingyas são uma minoria étnica e religiosa de Myanmar, concentrando-se principalmente na região de Arakan, no norte do estado de Rhakine, próxima à fronteira com o Bangladesh. Os rohingyas professam o islamismo e estão presentes em Arakan desde o século XV, porém, devido a ondas de imigração durante o período do domínio britânico, ao longo do século XIX, sua população cresce acentuadamente. As tensões entre as etnias rhakine, dominante no estado homônimo, e rohingya antecederam a independência, existindo, inclusive, movimentos para que Arakan se unisse ao Paquistão Oriental, no contexto da independência indiana. Após a independência, assim como em outras regiões, as etnias de Rhakine buscavam ter maior autonomia em relação ao poder central, e os rohingya, em especial, pleiteavam o próprio estado dentro da união. Em 1962, os militares da Tatmadaw promoveram um golpe de Estado e iniciaram um governo fortemente nacionalista e centralizador, inclusive com a expulsão de birmaneses de origem indiana. Em 1982, a Lei de Nacionalidade não reconheceu os rohingyas como uma das 135 etnias mianmarenses, o que levou o grupo à situação de apatridia. Os rohingyas já vinham sofrendo repressão do governo e com a violência interétnica, com movimentos de refugiados desde o final da década de 1970.

Em 2017, as tensões que se vinham acumulando desde 2012 escalaram em um conflito aberto na região de Arakan, 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. Os rohingyas resistiam por meio de organizações armadas como a Rohingya Solidarity Organisation (RSO), operação desde a década de 1980, e a Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA), ativa principalmente a partir de 2016. Em dezembro de 2017, a ONU e as ONGs humanitárias reportavam milhares de mortos, além de casos de violência indiscriminada contra os rohingyas, o que intensificou o fluxo de refugiados para os campos de Cox's Bazar no Bangladesh, que já recebeu mais de 960 mil refugiados rohingyas.

A laureada com o Nobel da Paz Aung San Suu Kyi, então Conselheira Estado de Myanmar e membro da etnia majoritária bramá, foi acusada de cumplicidade e compareceu à Corte Internacional de Justiça (CIJ)<sup>892</sup> 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.

---

<sup>892</sup> 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.

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.

Em janeiro de 2023, dados publicados pela Organização Internacional para Migrações (OIM) indicam que, em 2022, quase 3,3 mil *rohingyas* buscaram refúgio na Indonésia, Malásia e Tailândia. Trata-se de um número três vezes maior do que o registrado em 2022. Esse é um movimento de caráter secundário, uma vez que, logo após os ataques pelas forças de segurança de Myanmar, a população *rohingya* buscou refúgio em Bangladesh, país limítrofe que segue abrigando o maior contingente desses refugiados.

A situação dos refugiados rohingya em Bangladesh, já bastante precária, é agravada pela crescente insegurança nos campos de refugiados, pela ajuda declinante e falta de perspectivas de repatriação. A RSO e a ARSA, que lutaram contra os grupos armados budistas de Rhakine, como o Arakan Army (AA), agora, assediam os refugiados com violência e extorsões, envolvendo-se em atividades ilícitas como o tráfico de drogas (opioides e metanfetamina). A ajuda internacional aos refugiados rohingya tem-se reduzido, e a situação é agravada com a inflação dos preços de alimentos causada pela guerra na Ucrânia. O programa mundial de alimentos reduziu as rações de US\$12 para US\$8 por mês. Bangladesh não dá aos rohingyas acesso ao mercado de trabalho regular, o que os força aceitar empregos informais ou até ilícitos, nos quais ficam mais vulneráveis a abusos. Desde o golpe de 2021, as iniciativas de repatriação foram interrompidas, porém Daca decidiu que permitiria o reassentamento para terceiros países, o que não permitia desde 2010, com medo de que se torna-se um corredor migratório para os rohingyas.

### iii. Eleições, golpe militar e resistência armada

Nas eleições gerais de 2020, o LND defendia o aprofundamento da desmilitarização da política birmanesa e a reorganização do país sob a forma de uma federação, para dar maior autonomia aos estados. Com essa a plataforma política, o partido de Aung San Suu Kyi venceu o pleito, obtendo 80% das cadeiras do legislativo, mas a oposição, apoiada pelos militares, demandou recontagem dos votos, alegando fraudes eleitorais. Em 1º de fevereiro de 2021, quando o novo Parlamento tomou posse, a tensão política escala, e os militares intervêm, dissolvendo o legislativo. As forças armadas (conhecidas no país como Tatmadaw), lideradas pelo general Min Aung Hlaing, declaram estado de emergência por um ano e assumem o controle do Conselho de Administração do Estado (State Administration Council, SAC). Suu Kyi foi presa, e a oposição organizou-se no Governo da Unidade Nacional (GUN), cujo núcleo é o partido Liga Nacional pela Democracia (LND), mas também inclui outros grupos. O general Aung Hlaing, que comanda de fato o país, disse que o golpe foi necessário para o estabelecimento de uma democracia verdadeira e disciplinada e que eleições livres e justas seriam realizadas quando o estado de emergência terminasse.

A população reagiu por meio de protestos, que foram reprimidos, inclusive com o uso de munição real, pela junta militar. Em 27 de março, 145 pessoas foram mortas durante um protesto. A partir de abril, a população iniciou uma campanha de desobediência civil, que inclui o boicote a empresas estatais e a recusa de enviar as crianças às escolas. No final de 2021, os militares estavam destruindo aldeias inteiras, que, supostamente, apoiavam a oposição, massacrando civis e combatentes da oposição. A estratégia de terra arrasada buscava deixar os opositores ao SAC sem acesso a reforços, provisões, informação e financiamento (estratégia quatro cuts). Diversos

movimentos de resistência armada foram organizados, como a Força de Defesa do Povo (People's Defense Force, PDF), vinculadas ao GUN. Os membros da PDF eram, em geral, civis sem experiência militar, que se refugiaram nas zonas rurais, onde encontraram apoio das EAO, como a União Nacional Karenni (KNU, na sigla em inglês), que passou a treinar a PDF e atuar em aliança com ela contra a Junta, cujo apoio popular é cada vez menor. As forças de resistência atuam nas zonas rurais e realizam emboscadas contra as forças armadas mianmarenses.

Se, no fim de 2022, o conflito se encontrava consolidado, sem perspectiva de uma solução no curto prazo, a partir de 2023, as forças de resistência ganharam força, com a união de diversas EAO com as PDF, que têm recebido reforços com a adesão de civis e de militares que desertam da Tatmadaw. Em 27 de outubro de 2023, a Three Brotherhood Alliance, que reúne a Arakan Army, a Myanmar National Democratic Alliance Army e a Ta'and National Liberation Army, lançou a operação 1027 (em referência à data de seu lançamento, 27 de outubro), que conseguiu dominar parte do estado de Shan, no leste do país. Em Rakhine, onde a questão dos rohingyas mantinha os grupos armados locais e os militares em uma trégua precária, a Arakan Army passou à ofensiva em novembro. Em dezembro, a KNU e outras EAO que atuam no pequeno estado de Kayah, dominavam grande parte do estado, inclusive as áreas urbanas. Em março de 2024, o Kachin Independent Army desencadeou a operação 0307 (em nova referência à data), conseguindo tomar dezenas de posições da Junta Militar e obter o controle da fronteira com a China.

O controle de grandes áreas do território permite que as forças de resistência estabeleçam alguma normalidade econômica nas áreas liberadas, o que gera recursos para sustentar a resistência e obter apoio da população. As forças pró-democracia alegam controlar 60% do território de Myanmar. O controle das fronteiras com a China também é um grande ativo, já que as forças de resistência passam a poder controlar o comércio transfronteiriço e atrai o apoio chinês para uma solução que normalize o comércio e que proteja seus investimentos estratégicos no corredor econômico que lhe dá acesso direto ao oceano Índico. Na porção ocidental do país, a Junta Militar perdeu o controle da fronteira com a Índia no estado de Chin, onde atua a Chin National Front. Uma preocupação na área de fronteira é o crescimento do crime organizado. Desde o golpe de 2021, a produção de drogas cresceu, dobrando em 2022, o que gera o aumento do tráfico nas fronteiras oriental (China e Tailândia) e ocidental (Índia e Bangladesh). A proliferação de centros de fraudes online na fronteira com a China e Tailândia, que contavam com certa leniência da polícia de fronteira, tornou-se um problema com desdobramentos internacionais, com diversos estrangeiros (inclusive brasileiros) sendo atraídos por ofertas de empregos no setor de alta tecnologia, mas que, ao chegar ao país, são submetidos a trabalhos forçados, em situação análoga à escravidão.

Conforme a Tatmadaw se enfraquece, ela recorre a ataques aéreos cada vez mais indiscriminados, o que prejudica ainda mais a popularidade dos militares. Em abril de 2023, ataque aéreo do exército matou mais de cem pessoas, incluindo mulheres e crianças, que supostamente participavam de evento organizado pela oposição. O conflito causou a morte de pelo menos 3,4 mil civis. Entre janeiro e abril de 2024, ataques aéreos perpetrados pela junta militar resultaram na morte de ao menos 359 civis. Em março de 2024, diante de deserções em massa e do avanço das forças pró-democracia, as forças armadas anunciaram a conscrição de todos os homens com idade entre 18 e 35 anos, com base em uma lei aprovada em 2010. O anúncio inicial do recrutamento também incluía mulheres de 18 a 27 anos, porém a Junta recuou, mantendo apenas a mobilização de homens. Diante da obrigação de alistamento militar, muitos jovens têm tentado sair do país ou aderido às PDF.

Do ponto de vista político, a oposição reunida no GUN, com objetivo de evitar o ressurgimento de tensões entre os grupos étnicos, busca uma nova constituição, que deve adotar a forma federal de Estado e estabelecer forças armadas renovadas, reunindo o PDF e os EAO; contudo o Conselho Consultivo da Unidade Nacional, encarregado de redigir a constituição, encontra-se paralisado pelos impasses entre os interesses de diferentes grupos étnicos e mesmo entre interesses particulares. O governo militar de emergência tem sido estendido sucessivas vezes, até que a nação seja trazida a “um estado normal de estabilidade e paz”, e não demonstra interesse em negociar. O general Hlaing deve concorrer à presidência nas eleições prometidas para agosto de 2023, mas postergadas sem data.

Condenada por diversos crimes, totalizando 33 anos de prisão, mas que foram comutados para 27 anos, em agosto de 2023, Aung San Suu Kyi foi transferida para prisão domiciliar em abril de 2024, alegadamente para protegê-la da onda de calor que atinge o país. O mesmo também ocorreu ex-presidente Win Myint, porém não há informações exatas sobre o paradeiro das duas lideranças. Suspeita-se que ambos podem estar sendo resguardados para tornarem-se elemento de barganha nas negociações com o GUN e as PDF. Há décadas o governo militar utiliza anistias para criar uma imagem de benevolente e piedoso e gerar certa legitimidade política ao regime. Em um momento de fragilidade, a Junta tem anistiado milhares de prisioneiros: seis mil em novembro de 2023, quase 10 mil em janeiro de 2024, e 3,3 mil em abril.

No fim de julho de 2024, a junta militar de Myanmar estendeu o estado de emergência por mais seis meses, adiantando ainda mais a restauração à democracia, sob a alegação de que está enfrentando atos terroristas. Em paralelo, o líder da junta militar de Myanmar, Min Aung Hlaing, foi designado presidente interino do país, após as autoridades terem anunciado que Myint Swe, que vinha servindo como presidente desde 2021, foi afastado por questões de saúde. Um relatório da ONU, divulgado em agosto, alertou que a junta militar estaria cometendo crimes de guerra a uma “taxa alarmante” enquanto a guerra civil prossegue no país.

Em outubro de 2024, o general Min Aung Hlaing convidou as EAO para negociações de paz, que excluiriam o GUN e suas PDF. Em dezembro, após trinta anos, o governo conseguiu tomar uma importante cidade da KNU, no estado de Kayin.

#### iv. Impactos socioeconômicos 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 mais de 2 milhões de pessoas desde o golpe em fevereiro de 2021, segundo levantamento da ONU. Estima-se que o conflito já matou 8 mil civis, e as baixas militares, de ambos os lados, superaram os 40 mil mortos. Segundo estimativa do PNUD, desde 2021, 25% da população foi lançada abaixo da linha da pobreza, que atinge, agora, quase metade da população, e outro quarto da população está em sério risco de cair na pobreza. A classe média de Myanmar encolheu à metade entre 2021 e 2024. 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. Os estados periféricos, como Kayah, Rhakine e Sagaing, sofreram maiores perdas econômicas, enquanto grandes áreas metropolitanas como Yangon e Mandalay foram economicamente menos afetadas.

O Banco Mundial estima que a economia mianmarenses encolheu 10% entre 2019 e 2023, sendo o único país da Ásia oriental que não recuperou o nível pré-pandemia. Apenas em 2021, a economia chegou a encolher quase 18%. A moeda nacional (kyat) sofreu forte desvalorização, e o

SAC estabeleceu estritos controles cambiais. No mercado paralelo, a cotação do kyat triplicou entre 2021 e 2023. A inflação disparou e atingiu 18,3%, em 2022, e ficou em 14% no ano seguinte. 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 de organizações de direitos humanos, das Nações Unidas e de governos estrangeiros, que aplicaram sanções a membros da Junta.

Após o golpe de 2021, o investimento estrangeiro direto caiu abaixo de US\$ 2 bilhões, sendo que, em 2017, esse valor superava os US\$ 5 bilhões. As japonesas Kirin e Toyota cancelaram investimentos em Myanmar, e empresas de diversos países retiraram-se da indústria de gás birmanesa, como a francesa Total, a norte-americana Chevron, a malásia Petronas, entre outras.

A passagem do ciclone Mocha pelo país, em maio de 2023, matou centenas de pessoas e afetou mais de duas milhões de pessoas, tendo sido o ciclone mais poderoso que já atingiu a região. Os estragos causados pelo Mocha expõem o estado de vulnerabilidade da sociedade e da economia de Myanmar.

## b) Política Externa

### i. Repercussão internacional e processo de diálogo

Os Estados Unidos (EUA), o Reino Unido e a União Europeia (UE) responderam ao golpe com sanções<sup>893</sup> contra a junta militar, mas não reconheceram qualquer governo paralelo, buscando não repetir as situações da Síria e da Venezuela. Os EUA têm demonstrado apoio ao GUN, às PDF e aos seus aliados, enquanto impõem sanções ao general Min Aung Hlaing e a outros indivíduos e empresas ligados ao Tatmadaw. O GUN abriu um escritório em Washington, e o Congresso norte-americano autorizou o envio de ajuda militar não letal para as forças antirregime, porém a ajuda dos EUA que tem chegado às forças rebeldes é mínima, especialmente se comparado ao montante dedicado aos ucranianos. Até o governo Trump, os EUA evitaram sancionar os setores de óleo e gás mianmarenses, porém, no final de 2023, foram aplicadas sanções que proibiam fornecimento de serviços financeiros a empresas desse setor.

A postura da chinesa em relação ao golpe de 2021 é ambígua, mas fundamentada em uma teia complexa de interesses econômicos e políticos. A China precisa que o governo mianmarenses seja simpático, uma vez que o Corredor Econômico China-Myanmar (CECM), parte da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), é uma alternativa estratégica ao estreito de Malaca, criando um corredor terrestre para acessar o oceano Índico. Até 2010, a China apoiava o governo militar de Myanmar e ficou apreensiva quando o país buscou aproximar-se do Ocidente em seu processo de abertura democrática. A partir de 2017, o isolamento imposto pelas potências ocidentais a Myanmar após a explosão da violência contra os rohingyas fez o país aproximar-se da China. Por essa razão, a China não apoiou o golpe de 2021 contra Suu Kyi, que vinha mantendo-se simpática aos interesses chineses. Ao mesmo tempo, 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. Em 2022, Wang Yi visitou

---

<sup>893</sup> Em junho de 2023, os EUA aplicaram novas sanções à junta militar. No fim de outubro de 2023, EUA, Canadá e Reino Unido começaram a aplicar outra rodada de sanções contra Myanmar em razão de violações aos direitos humanos.

Myanmar, mas não se reuniu com o general Hlaing. Por outro lado, a China procura manter certa distância do GUN e das EAO, que são mais próximos dos países do Ocidente, que apoiam a causa pró-democracia, ao mesmo tempo que busca manter sua influência sobre a Junta, evitando dar espaço para o crescimento das influências russa, indiana e estadunidense sobre os militares. Não interessa à China ter como vizinho um Myanmar plenamente democrático, permeável à influência dos EUA e de seus aliados ocidentais.

Em um contexto ainda indefinido em relação a quem vencerá a guerra civil, pragmaticamente, a China busca salvaguardar seus interesses com ambos os lados. O país apoiou a operação 1027 e tenta mediar o conflito entre a Junta e as forças de resistência. A Three Brotherhood Alliance prometeu à China que combateria os centros de fraudes, enquanto as forças policiais fiéis à Junta hesitavam em fazê-lo. Os recentes avanços da resistência antijunta nos estados de Shan e Kachin bloquearam o comércio da província chinesa de Yunnan, que escoava seus produtos através de Myanmar. Esse bloqueio tem gerado prejuízos de milhões de dólares por dia aos chineses, que chegam a usar frete aéreo para seus produtos cheguem até Yangon. Em janeiro de 2024, a China mediou o acordo de Haigeng, que estabeleceu um cessar-fogo entre os militares e as forças pró-democracia, que também se comprometeram a preservar os investimentos e os nacionais chineses.

As forças pró-democracia reconhecem que a China é um ator inescapável na região, e, em janeiro de 2024, o GUN emitiu declaração sobre as relações com a China, na qual adere ao princípio de “uma só China”, se compromete a salvaguardar os investimentos chineses e a combater o crime organizado transnacional. O governo liderado por Suu Kyi fazia um competente trabalho de balancing entre os interesses dos EUA (democracia) e da China (BRI), de modo que, após o golpe, ambos os países fizeram um acordo informal para, com apoio de UE e Rússia, evitar que, em setembro de 2021, a junta militar ocupasse o assento de Myanmar na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A questão de quem representa Myanmar na ONU ainda não foi resolvida, apesar de a 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.

A Rússia tem demonstrado apoio explícito ao governo militar, inclusive com o envio de material bélico. Hlaing visitou a Rússia três vezes e encontrou-se com Vladimir Putin em setembro de 2022. O GUN, por sua vez, é solidário à Ucrânia. Após a eclosão do conflito na Ucrânia, o apoio material russo aos esforços da Junta tem sido limitado, uma vez que a Rússia tem de dedicar sua atenção à sua própria guerra.

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, e afastar a influência chinesa. Contudo, Índia e Japão adotam posturas completamente diferentes. Enquanto a Índia apoia a Junta liderada por Hlaing, evitando deixá-la sob influência exclusiva da China, o Japão apoia os rebeldes pró-democracia.

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. Em dezembro de 2022, o CSNU adotou a Resolução 2669, que pede o fim da violência em Myanmar e pede que a Junta liberte imediatamente os presos políticos incluindo o presidente Win Myint e a conselheira de Estado Aung San Suu Kyi. A resolução foi aprovada por 12 votos, e China, Índia e Rússia abstiveram-se de votar.

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 Pontos<sup>894</sup>, 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, e Myanmar não tem sido convidada para as cúpulas do bloco desde então. Essa é a sanção mais severa que a ASEAN impôs a um Estado-Membro em mais de 50 anos. 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.

A Tailândia apoia o governo militar do SAC, sendo ela própria governada de facto por uma junta militar; contudo o país tem recebido milhares de imigrantes mianmarenses que fogem do conflito e da repressão do governo birmanês. A incapacidade ou a relutância de Nay Pyi Daw de combater o crime organizado na fronteira entre os dois países tem preocupado o Bangkok e pode erodir o apoio tailandês à Junta. A intensificação da violência junto à fronteira entre os dois países, como a disputa pela cidade de Myawaddy, levou o governo tailandês a propor uma reunião da ASEAN para tratar da crise em Myanmar.

## ii. 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).

---

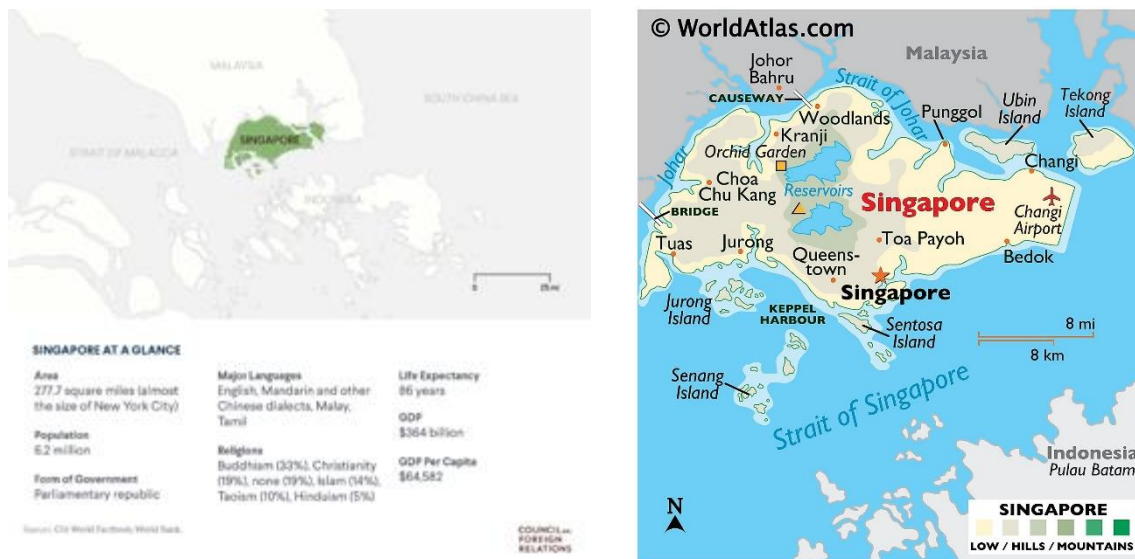
<sup>894</sup> O Consenso de Cinco Pontos preconiza: 1) o fim imediato da violência; 2) o diálogo entre as partes opostas; 3) a mediação desse diálogo por um enviado especial da ASEAN; 4) a ajuda humanitária por meio dos canais da organização; e 5) a visita do enviado especial do organismo ao país.



## XVI. Singapura

### a) Situação nacional

A República de Singapura é uma cidade-Estado insular localizada na ponta sul da península Malaia, no Sudeste Asiático. Constituída por 63 ilhas, Singapura é separada da Malásia pelo estreito de Jor, ao norte, e das ilhas Riau (Indonésia) pelo estreito de Singapura, ao sul. A população de quase 6 milhões de pessoas é etnicamente diversa, mas predominantemente chinesa (74,2%), malaia (13,7%) e indiana (8,9%). O inglês, o mandarim, o malaio e o tâmil são línguas oficiais. O país<sup>895</sup> é o que apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre os países asiáticos (9º melhor do mundo em 2022, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2023-2024). O seu território é altamente urbanizado, mas quase metade dele é coberto por vegetação.



A colonização britânica da ilha teve início em 1819 sob o controle da Companhia Britânica das Índias Orientais, que decidiu construir um novo porto comercial no território, então um sultanato aliado dos holandeses, com apenas mil habitantes, de origem malaia. O controle do Reino Unido foi ratificado em 1824, por meio de um novo tratado assinado com o novo sultão, aliado dos britânicos. Em 1860, com a crescente presença inglesa na Ásia, a população da ilha aumentou para 80 mil pessoas, sendo mais da metade chineses, trazidos para trabalhar em plantações de pimenta. No final do século, o porto de Singapura se beneficiou do crescimento exponencial da produção de borracha na Malásia, servindo como posto de triagem e de exportação.

Após a Primeira Guerra Mundial, os britânicos construíram a grande Base Naval de Singapura, como parte da estratégia defensiva de Singapura, que visava a conter o expansionismo japonês na Ásia. Não obstante, durante a Segunda Guerra Mundial, o Exército Imperial Japonês invadiu a Malásia britânica, culminando na Batalha de Singapura. Quando a força britânica de 60 mil soldados se rendeu, em 15 de fevereiro de 1942, o primeiro-ministro britânico Winston Churchill chamou a derrota de "o pior desastre e maior rendição da história britânica". Com a

<sup>895</sup> Está atrás de Hong Kong.

rendição japonesa em 1945, a ilha foi posteriormente reocupada pelas forças britânicas, indianas e australianas.

O fracasso do Reino Unido em defender Singapura destruiu sua credibilidade como governante infalível aos olhos dos singapurenses. As décadas após a guerra presenciaram um despertar político entre a população local e o surgimento de sentimentos anticoloniais e nacionalistas, sintetizados pelo slogan *Merdeka*, ou "independência", na língua malaia. Os britânicos, por sua vez, estavam preparados para aumentar gradualmente a autogestão para Singapura e Malásia. Em 1º de abril de 1946, os Estabelecimentos dos Estreitos<sup>896</sup> foram dissolvidos, e Singapura tornou-se uma colônia da Coroa separada, com uma administração civil liderada por um governador. Em julho de 1947, foram estabelecidos Conselhos Executivos e Legislativos separados, e a eleição de seis membros do Conselho Legislativo foi agendada no ano seguinte.

Durante a década de 1950, comunistas chineses com fortes laços com sindicatos e escolas apoiaram uma guerra de guerrilha contra o governo britânico, levando à Emergência Malaia<sup>897</sup>, na Malásia, que teve reflexos em Singapura, com protestos contra o serviço obrigatório em 1954, tumultos nas escolas de ensino médio chinesas e nos ônibus. David Marshall, líder pró-independência da Frente Trabalhista, venceu as primeiras eleições gerais de Singapura em 1955, liderando uma delegação para Londres para demandar o autogoverno completo, o que foi rechaçado pelo Reino Unido. Marshall renunciou e foi substituído por Lim Yew Hock, cujas políticas convenceram o Reino Unido a conceder a Singapura uma autonomia interna e completa para todos os assuntos, exceto a defesa e as relações exteriores.

Em 1959, o Partido da Ação Popular<sup>898</sup> (PAP) obteve uma vitória esmagadora nas eleições seguintes. Singapura tornou-se um estado autônomo interno dentro da Commonwealth, com Lee Kuan Yew como primeiro primeiro-ministro. O PAP era favorável à formação de uma federação com a Malásia, tendo organizado um referendo que permitiu a criação da Federação da Malásia em 1963, composta pelas antigas possessões britânicas da região (Malásia, Singapura, Brunei, Bornéu do Norte e Sarauaque). A Indonésia opôs-se ao novo país, tendo realizado ataques à bomba em Singapura. Na ilha de Singapura, tensões étnicas começaram a surgir entre malaio e chineses devido à retórica cada vez mais agressiva entre os governantes. Como consequência, em 1965, o Parlamento Malaio votou para expulsar Singapura da federação.

Singapura tornou-se, então, uma república independente, sob a liderança de Lee Kuan Yew, do PAP. Nas décadas seguintes, o país cresceu rapidamente, com foco nos setores logístico e financeiro. O sucesso econômico consolidou o domínio do PAP sobre a política do país, o que é corroborado pelo controle governamental da mídia no país e por restrições a atividades políticas. Durante seus 30 anos no poder, Lee Kuan Yew moldou o Estado singapuriano de acordo com sua

---

<sup>896</sup> Os Estabelecimentos dos Estreitos eram um grupo de territórios britânicos localizados no Sudeste Asiático. Originalmente estabelecidos em 1826 como parte dos territórios controlados pela Companhia Britânica das Índias Orientais, os Estabelecimentos dos Estreitos ficaram sob controle direto britânico como uma colônia da Coroa a partir de 1º de abril de 1867. A colônia foi dissolvida como parte da reorganização britânica das suas dependências no Sudeste da Ásia após o final da Segunda Guerra Mundial.

<sup>897</sup> A Emergência Malaia foi um conflito colonial que aconteceu na Malásia britânica; tratou-se de uma guerra de guerrilha travada entre as forças armadas da *Commonwealth* e o Exército de Libertação Nacional Malaio (ELNM), o braço militar do Partido Comunista da Malásia, de 1948 a 1960.

<sup>898</sup> Inicialmente fundado como um partido de centro-esquerda em 1954, o PAP teve sua facção de esquerda expulsa em 1961 por Lee Kuan Yew, em meio à tentativa de unir Singapura à Malásia por meio de uma federação. Anticomunistas, os dirigentes da Organização Nacional dos Malaio Unidos, que governavam a Malásia, apoiaram a ala anticomunista do PAP, a fim de viabilizar a união entre os países.

filosofia de que o governo nacional deve servir como um gestor paternalista e tecnocrático de todos os aspectos da vida econômica e social do país. Para ele, liberdades individuais seriam secundárias em relação à prosperidade coletiva, e a disciplina social seria condição necessária para a prosperidade. Muitos críticos e observadores atribuem ao fundador de Singapura um autoritarismo *soft*. Em 1990, após 30 anos como primeiro-ministro, Lee Kuan Yew foi sucedido por Goh Chok Tong, que permaneceu no poder até 2004.

Em 2004, o filho mais velho de Lee Kuan Yew, Lee Hsien Loong, tornou-se primeiro-ministro, permanecendo no poder até hoje. Apesar de vitorioso, na última eleição, em 2020, o PAP viu crescer a oposição do Partido dos Trabalhadores, que conquistou 10 assentos no Parlamento, enquanto o PAP recebeu 61% dos votos (contra 70% na eleição anterior). Durante o mandato atual, o partido sofreu abalos devido à casos de corrupção, o que levou à prisão do ministro dos transportes e de um bilionário malaio. Além disso, um caso entre o porta-voz do parlamento e uma deputada, ambos do PAP, gerou uma crise de confiança no partido, que tem perdido o apoio dos singapurenses mais jovens. A fim de reconquistar apoio ao partido, o primeiro-ministro Lee Hsien Loong anunciou que deixará o posto em maio de 2024, em favor de seu vice, e atual ministro das finanças, Lawrence Wong, que será o candidato do PAP nas eleições gerais de 2025.

Singapura é uma economia de alta renda, com uma renda nacional bruta per capita de US\$ 70.810 em 2023. O país oferece um dos ambientes regulatórios mais amigáveis para negócios do mundo para empreendedores locais e está classificado entre as economias mais competitivas do mundo. O crescimento do PIB na cidade-Estado foi um dos mais altos do mundo desde a sua independência, com uma média de cerca de 7%, a qual ultrapassa 9,2% se considerados apenas os primeiros 25 anos. Após rápida industrialização na década de 1960, a manufatura se tornou o principal motor do crescimento do país, que, diferentemente dos vizinhos, adotou políticas liberais de incentivo à atração de investimentos externos. Em 1993, empresas estrangeiras respondiam por cerca de 85% das exportações do setor manufatureiro. Assim, na década de 1990, Singapura se juntou a Hong Kong, Coreia e Taiwan (os Tigres Asiáticos), além da China, como as economias recém-industrializadas da Ásia. Os setores manufatureiro e de serviços continuam sendo os pilares da economia de alto valor agregado de Singapura. Em 2023, o crescimento geral da economia foi de 1,1%.

Em fevereiro de 2021, Singapura lançou o "Plano Verde de Singapura 2030", um movimento de toda a nação para promover a agenda nacional de desenvolvimento sustentável de Singapura. O Plano Verde estabelece metas ambiciosas e concretas para os dez anos seguintes, fortalecendo os compromissos de Singapura sob a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da ONU e o Acordo de Paris, e posicionando Singapura para atingir emissões líquidas zero até 2050.

Singapura continua desempenhando sua função tradicional como intermediário financeiro, enviando matérias-primas como borracha, madeira e especiarias da região do Sudeste Asiático em troca de produtos acabados tanto de dentro quanto, especialmente, de fora da região. As principais importações são de máquinas e equipamentos de transporte e petróleo bruto, enquanto máquinas e produtos petrolíferos refinados são as principais exportações. China, Estados Unidos, Indonésia, Malásia e Japão são os principais parceiros comerciais de Singapura. As atividades de entreposto, onde as mercadorias são transbordadas e às vezes processadas ou fabricadas na área portuária, representam cerca de um terço das exportações de Singapura.

Nas últimas décadas, o envelhecimento da população singapuriana atingiu níveis alarmantes, seguindo tendência observada em outros países asiáticos de rápido crescimento econômico, como a Coreia do Sul. Após a introdução de medidas de controle de natalidade após a independência, em 1965, como esterilização e aborto (ainda legais no país), a taxa de natalidade

do país despencou pela metade nas duas décadas seguintes. Já em 1987, o governo passou a tentar reverter a tendência, estimulando a população a ter três filhos. Atualmente, há incentivos financeiros e subsídios para pais que decidem ter ao menos dois filhos. No entanto, a taxa de fertilidade do país nunca se recuperou, alcançando a mínima histórica de 1,1 filho por mulher em 2023 (uma das menores taxas do mundo). Ao mesmo tempo, a população da ilha tem envelhecido rapidamente. Para enfrentar o problema, a ilha tem buscado atrair estrangeiros, que já compõe mais de 30% da população do país.

## b) Política externa

Segundo Lee Kuan Yew, durante uma palestra em 2009, *"a small country must seek a maximum number of friends, while maintaining the freedom to be itself as a sovereign and independent nation. Both parts of the equation – a maximum number of friends and freedom to be ourselves - are equally important and inter-related"*. Essa visão do pai fundador de Singapura permeia a política externa do país desde sua independência, em 1965. Não obstante, em um mundo crescentemente dividido, torna-se cada vez mais difícil manter todos os canais abertos, especialmente no que tange às grandes potências. Historicamente, a política externa de Singapura, de acordo com o livro *Singapore's Grand Strategy* (2023)<sup>899</sup>, de Cheng Guan Ang, pode ser dividida em três períodos:

PERIOD	TIMING	SELECT DEVELOPMENTS
LEE KUAN YEW YEARS	1965-1990	SEPARATION FROM MALAYSIA; CONFLICT WITH INDONESIA; DEFENSE TIES WITH ISRAEL; FORMATION OF FIVE POWER DEFENSE ARRANGEMENTS AND UK WITHDRAWAL
GOH CHOK TONG YEARS	1990-2004	SIGNING OF FTAS WITH COUNTRIES INCLUDING AUSTRALIA AND JAPAN; SUPPORT FOR ASIA-EUROPE MEETING, ASIA-MIDDLE EAST DIALOGUE AND UN FORUM ON SMALL STATES; SUPPORT FOR INDIA'S INTEGRATION INTO ASEAN INSTITUTIONS
LEE HSIEN LOONG YEARS	2004 –	RENEWAL OF US-SINGAPORE DEFENSE PACT OUT TO 2035; TERREX INCIDENT AND TENSIONS WITH CHINA; ADDING OF DIGITAL AS SIXTH PILLAR OF TOTAL DEFENSE STRATEGY; COMPLICATIONS IN SINGAPORE-MALAYSIA RELATIONS INCLUDING PEDRA BRANCA DISPUTE

Source: Singapore's Grand Strategy; Table by ASEAN Wonk Team

De acordo com a diplomacia de Singapura, a política externa do país tem como objetivos: proteger a independência e a soberania singapuriana e expandir as oportunidades dos cidadãos do país para além dos limites geográficos. Sua formulação parte dos pressupostos de que Singapura é uma pequena cidade-estado do Sudeste Asiático, com uma população multirracial. A fim de ser bem-sucedida, a política externa de Singapura tem como princípios principais: 1) precisa ter uma

<sup>899</sup> Ótimo resumo do livro pode ser encontrado no link: <https://www.aseanwonk.com/p/singapore-foreign-policy-grand-strategy>.

economia vibrante e bem-sucedida; 2) não deve tornar-se um Estado-vassalo; 3) deve ser amigo de todos, e inimigo de ninguém; 4) deve promover uma ordem mundial governada pelo Estado de Direito e pelo direito internacional; 5) deve ser um parceiro crível e consistente.

Os princípios e objetivos da política externa de Singapura traduziram-se, desde a independência do país, em uma atuação internacional que estabeleceu relações globais com países de todos os continentes e prezou pelo não alinhamento. Para tanto, o país foi membro-fundador da ASEAN, em 1967; participou ativamente das discussões sobre a Convenção sobre o Direito do Mar, em 1982; desenvolveu atuação ativa no âmbito das Nações Unidas, apoiando, por exemplo, a criação do Fórum dos Pequenos Estados<sup>900</sup>; tornou-se membro observador do Conselho do Ártico, em 2013; e participa ativamente do G20, como convidado<sup>901</sup>. No contexto do G20, Singapura fundou, em 2009, o Grupo de Governança Global (3G), um grupo informal de países de pequeno e médio porte, que tem como objetivo de fornecer uma plataforma de representação e canalizar coletivamente e de maneira mais eficaz as opiniões de seus países-membros nos contatos com o G20. Dessa maneira, segundo o *Council of Foreign Relations*, “apesar de seu pequeno tamanho, a ilha-cidade-Estado de 6,2 milhões de pessoas é um peso-pesado em questões regionais e internacionais”.



Fonte: Wikipedia

Vizinhos, Singapura e Malásia possuem laços econômicos, sociais e culturais de grande proximidade. Apesar das tensões entre os governos dos dois países à época da criação de Singapura, as relações tornaram-se multifacetadas, envolvendo comércio, turismo e cooperação, com diversos malaios trabalhando e morando em Singapura atualmente. Um marco nas relações foi a disputa pela posse de ilhotas denominadas de Pedra Branca, que se estendeu pela década de 1980, sendo submetida à apreciação da CIJ em 1998. Em 2008, a CIJ decidiu que Pedra Branca pertencia a Singapura, mas outro grupo de ilhotas, as *Middle Rocks*, pertencia à Malásia, resolvendo a questão. Recentemente, em janeiro de 2024, os países anunciaram a formação de uma ZEP (Zona Especial de Exportação) conjunta em Johor-Bahru, no sul do território malaio. O anúncio seguiu-se à construção de um ônibus de trânsito rápido (BRT) ligando Singapura à Johor-

<sup>900</sup> Estabelecido em 1992, o Fórum dos Pequenos Estados é um grupo diversificado, não ideológico e informal nas Nações Unidas. O Fórum oferece uma plataforma para os pequenos Estados compartilharem informações e estratégias, trabalharem juntos em questões de interesse mútuo e darem uma voz maior às suas opiniões e preocupações. Atualmente, o Fórum conta com 108 Estados-membros.

<sup>901</sup> O país foi convidado de 2010 a 2011, e de 2013 a 2024, como coordenador do 3G.

Bahru, no outro lado do estreito de Jor. A primeira passagem ligando a Malásia a Singapura foi inaugurada ainda em 1924, e a segunda, apenas em 1998. A fronteira entre os países é uma das mais movimentadas do mundo, com mais de 350 mil pessoas se deslocando da Malásia para Singapura todos os dias.

No que concerne à crescente tensão entre EUA e China na região, Singapura tem tentado manter-se equidistante, evitando alinhar-se a qualquer um dos lados. Atualmente, Singapura é um parceiro estratégico dos EUA na Ásia, com destaque para a cooperação militar. As forças armadas de Singapura e dos EUA realizam exercícios conjuntos regularmente, e a Marinha estadunidense usa instalações navais de Singapura para apoiar operações no sudeste asiático. Embora não haja um tratado de aliança com os EUA, em 2020, Singapura tornou-se o primeiro e único país do sudeste asiático a ter jatos F-35, os mais avançados produzidos pelos EUA. Além disso, os EUA são o maior investidor estrangeiro em Singapura, e o investimento de Singapura nos EUA responde por 250 mil empregos. Ao mesmo tempo, Singapura rejeita a retórica americana acerca de um “Indo-Pacífico Livre e Aberto” e a participação no Quad (Austrália, Índia, Japão e EUA).

Embora tenha sido o último país do Sudeste Asiática a reconhecer formalmente a República Popular da China, em 1990, Singapura historicamente buscou ter boas relações com Pequim mesmo antes disso, apesar da desconfiança do PAP em relação ao apoio da China a guerrilhas comunistas na região à época da independência. Recentemente, a China tentou afastar Singapura de Taiwan. As tensões cresceram em 2016, quando nove soldados das forças armadas do país foram detidos em Hong Kong depois de terem participado de exercícios militares em Taiwan. Em 2017, o primeiro-ministro de Singapura não foi convidado para o 1º Fórum da Iniciativa Cinturão e Rota. Na mesma época, Singapura irritou o governo chinês ao colocar as disputas marítimas entre a China e seus vizinhos no topo da agenda no Diálogo de Shangri-La de 2015<sup>902</sup>, realizado em Singapura.

No entanto, a China é o maior parceiro comercial de Singapura, e, em 2017, o país foi o segundo maior investidor estrangeiro da China. Em 2019, os dois países assinaram diversos acordos nas áreas de comércio e segurança, concordando em trabalhar juntos em projetos da Iniciativa Cinturão e Rota em outros países. A maioria da opinião pública de Singapura vê com bons olhos a ascensão chinesa, o que cria um desafio mais complexo para o governo do país.

Singapura tem deixado de comentar sobre questões envolvendo grandes potências. Por exemplo, a fim de tentar melhorar sua relação com a China, autoridades de Singapura não criticaram a militarização da China das ilhas no mar do Sul da China, onde Singapura não reclama nenhuma soberania. O governo de Singapura também se absteve de comentar publicamente sobre a repressão de Pequim aos uigures e outros muçulmanos na região de Xinjiang.

Segundo Walter Woon, Singapura poderia ser o mediador ideal entre a China e o Ocidente. A despeito do crescimento do comércio com a China, Singapura mantém canais abertos, apesar de não oficiais, com Taiwan, por exemplo. O país poderia servir como mediador, portanto, de assuntos relacionados às tensões na região do estreito de Taiwan. Ao mesmo tempo, a elite política do país rejeita a narrativa ocidental do “perigo chinês”, adotando uma posição de maior nuance.

Além dos Estados Unidos e da China, Singapura mantém estreitos laços diplomáticos e econômicos com seus vizinhos do Sudeste Asiático como membro da Associação das Nações do

---

<sup>902</sup> O Diálogo de Shangri-La (SLD) é uma importante conferência de segurança intergovernamental realizada anualmente em Singapura por um think tank independente, o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS). O diálogo é frequentado por ministros da defesa, chefes de ministérios e chefes militares principalmente dos estados da Ásia-Pacífico. O nome do fórum é derivado do Hotel Shangri-La em Singapura, onde tem sido realizado desde 2002, sendo utilizado pelo governo singapurense para elevar o perfil do país internacionalmente.

Sudeste Asiático (ASEAN). Como ex-colônia britânica, também é membro da *Commonwealth* e participa dos Acordos de Defesa das Cinco Potências, nos quais coordena questões militares com Austrália, Malásia, Nova Zelândia e Reino Unido.

## XVII. Sri Lanka

### a) Situação nacional

A República Democrática Socialista do Sri Lanka, chamada Ceilão até 1972, é uma democracia constitucional da Ásia Meridional, com nível de desenvolvimento relativamente alto<sup>903</sup>. 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 britânicos, 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*.

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.

---

<sup>903</sup> 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.





*Território reclamado pelos Tigres Tâmeis (em verde)*

Fonte: Wikipedia

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 *Aragalaya* (a luta). 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 à pressão popular. Em 9 de julho, centenas de pessoas dirigiram-se 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 e dezenas de imóveis dos Rajapaksa foram incendiados. 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<sup>904</sup> sem precedentes de impostos pelo governo de Rajapaksa, a proibição de importação de fertilizantes e a obrigatoriedade do uso de fertilizantes apenas orgânicos (especialmente por pressão europeia), que afetaram duramente a produção agrícola<sup>905</sup> e resultaram em maior insegurança alimentar, o endividamento para construção de infraestruturas desnecessárias e superdimensionadas, como o porto de Hambantota, e a corrupção endêmica. Essa conjuntura foi agravada pela queda das receitas em dólares provenientes do setor de turismo<sup>906</sup> 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, em abril de 2022, 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. Em março de 2023, o FMI concordou em liberar esse montante ao Sri Lanka para fazer frente à crise.

Em setembro de 2024, Anura Kumara Dissanayake, líder do partido Frente de Libertação Popular, de base marxista e parte de luta armada nos anos 1980, foi eleito como presidente, desbancando o presidente incumbente, o liberal Ranil Wickremesinghe. O presidente eleito ficou popular entre jovens por sua campanha pró-classe trabalhadora e anti-elite política. Entre suas primeiras medidas, Dissanayake dissolveu o parlamento e anunciou novas eleições. Em novembro, o Partido Nacional Popular de Dissanayake conquistou 159 das 225 cadeiras do Parlamento. Sua primeira visita ao exterior foi realizada em dezembro, à Índia, onde se encontrou com o premiê Narendra Modi, com quem emitiu declaração conjunta que afirma que o território do Sri Lanka não será utilizado de nenhuma maneira que fira os interesses indianos, em um recado à China.

---

<sup>904</sup> O imposto sobre valor agregado foi reduzido de 15%, em 2019, para 8%, em 2021.

<sup>905</sup> Em apenas 6 meses, a produção de arroz caiu 20%, e a produção de chá, 40%.

<sup>906</sup> O setor de turismo respondia por 13% do PIB cingalês. Os atentados a três igrejas, em 2019, já haviam afastado os turistas da ilha. A pandemia, em 2020, agravou a situação do setor.



Fonte: Inventiva

## b) Política externa

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 da 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 premiê japonês defendeu a aproximação entre os países em prol de um “Indo-pacífico livre e pacífico”.

O Sri Lanka tem assumido posicionamento não alinhado perante os desafios da conjuntura internacional atual. Com relação à guerra na Ucrânia, o país não condenou a Rússia, mas defendeu o fim do conflito. Quanto à crise em Gaza, por um lado, o governo anunciou doação no valor de US\$ 1 milhão, para a assistência de crianças impactadas pelo conflito, e expressou sua solidariedade ao povo palestino; por outro lado, o Sri Lanka tem bom relacionamento com Israel<sup>907</sup> e aderiu à campanha militar americana no mar Vermelho, após os ataques dos *houthis* na região. No que se refere à competição entre EUA e China, embora existam importantes laços comerciais entre as Filipinas e a China, e o presidente Ranil Wickremesinghe inclusive tenha classificado o AUKUS como um erro, o governo do Sri Lanka também conseguiu um acordo com os EUA, para o investimento de mais de US\$ 550 milhões em um projeto concernente ao porto de Colombo, e determinou, em janeiro de 2024, o banimento da entrada de navios de pesquisas chineses, nos portos do país, por um ano.

<sup>907</sup> Foi inclusive firmado um acordo bilateral para facilitar a contratação de trabalhadores do Sri Lanka em Israel, após o início do conflito em Gaza.

## XVIII. Tailândia

### a) Breve histórico

A região que hoje é a Tailândia fazia parte dos reinos Mon e Khmer desde o século IX. Povos de língua tailandesa imigraram da China no século X. Durante o século XIII, surgiram dois Estados tailandeses: o reino de Sukhothai, fundado *circa* 1220 após uma revolta bem-sucedida contra o Khmer, e Chiang Mai, fundada em 1296 após derrotar o Mon. Em 1351, o reino Tai de Ayutthaya sucedeu o de Sukhothai.

Os primeiros missionários franceses chegaram ao território da atual Tailândia por volta de 1662, e diplomatas siameses foram enviados para encontrar Luís XIV em Versalhes em 1686. A tentativa da França de converter o então monarca siamês, o rei Narai, ao catolicismo frustrou, porém, os nacionalistas siameses. Em 1688, um golpe de Estado orquestrado pelo comandante Phra Phetracha derrubou o rei Narai, devido à sua simpatia pelo Ocidente. Os franceses foram expulsos do Sião em uma série de batalhas e um sítio de quatro meses da fortaleza francesa em Bangkok. A linhagem Chakri foi preservada devido ao casamento de Phra Phetracha com a princesa herdeira Krommaluang Yothathep.

Os exércitos de Myanmar ocuparam brevemente Ayutthaya no século 16, destruindo-o em 1767. No mesmo ano, o rei Taksin de Ayutthaya conseguiu reunificar o território fragmentado e estabelecer o Reino Thonburi. Foi sucedido em 1782 por Buddha Yodfa Chulaloke (Rama I, o Grande), o primeiro monarca da atual dinastia Chakri, que elevou Bangkok a capital, também em 1782, e estendeu seu império ao longo da península Malaia e em Laos e Camboja. O império foi formalmente chamado de Sião em 1856.

As ameaças ocidentais à independência do Sião aumentaram durante o século XIX. No período entre 1886 e 1896, diante das investidas para expansão francesa e britânica em seu território, o Sião foi o único país do Sudeste Asiático que conseguiu evitar a colonização, por meio de concessões aos países ocidentais. Em 1917, o Sião entrou na Primeira Guerra Mundial ao lado dos Aliados. Após o golpe militar de 1932, tornou-se uma monarquia constitucional e foi renomeado oficialmente como Tailândia em 1939. A Tailândia foi ocupada pelo Japão na Segunda Guerra Mundial. Participou da Guerra da Coreia como integrante das forças da Nações Unidas e foi aliada do Vietnã do Sul na Guerra do Vietnã. Após o fim da Guerra Fria e a desintegração da União Soviética (URSS), a Tailândia começou a encorajar relações comerciais regionais, mesmo com seus antigos adversários Vietnã, Laos e Camboja<sup>908</sup>.

### b) Características gerais

O Reino da Tailândia localiza-se no centro da península da Indochina. Com população estimada em 67,3 milhões de habitantes, estende-se por 514 mil quilômetros quadrados. O país é uma das maiores economias da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em

---

<sup>908</sup> Em 2008, a Tailândia envolveu-se em um confronto militar com o Camboja sobre o *status* do Templo de Preah Vihear, situado em sua fronteira mútua. A jurisdição de ambos os lados reivindicou o templo, que havia sido designado como Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) naquele ano, e despachou tropas para a área. O impasse continuou por vários anos e as tensões aumentaram devido a incursões na fronteira; as tentativas de mediação falharam. O Camboja apelou à Corte Internacional de Justiça (CIJ) para confirmar uma decisão de 1962 feita por esse órgão em favor do Camboja. Em 2013, a CIJ emitiu decisão favorável ao Camboja.

inglês). Sua capital e maior cidade é Bangkok. A população da Tailândia é composta por maioria de etnia *tai* (em torno de 80% do total), falantes do idioma oficial de mesmo nome, e ainda por minorias de chineses (14%), *mons* e *khmers*. A religião oficial é o budismo, e a religião minoritária é o islamismo. A moeda nacional é o baht.

### c) Política interna

A Tailândia é uma monarquia constitucional com duas casas legislativas, o Senado, com 250 membros, nomeados pelo rei e seu gabinete, e o Parlamento, com 500 membros eleitos por voto direto; seu chefe de Estado é o rei, e o chefe de Governo é o primeiro-ministro. O primeiro-ministro é escolhido pela Assembleia Nacional (Senado e Parlamento) e pelo gabinete do rei. O país é regido pela Constituição outorgada a título provisional em 2017 e oficializada em 2019, que institucionalizou o regime instaurado pelo golpe militar de 2014. O atual rei, Maha Vajiralongkorn, que ascendeu ao trono como Rama X, ascendeu ao trono em 2016 após a morte do pai, o rei Bhumibol Adulyadej. O primeiro-ministro, Srettha Thavisin, é o 30º desde 1932.

As Forças Armadas do país dominam a vida política tailandesa. Golpes que substituem governos eleitos ganharam legitimidade como parte do processo político<sup>909</sup> graças ao apoio da monarquia a alguns deles; esse apoio é fundamental porque o rei é reverenciado com devoção quase religiosa<sup>910</sup>. A Tailândia é um dos poucos países em que a lei de *lèse-majesté* (lesa-majestade) ainda está em vigor (Artigo 112 do Código Penal)<sup>911</sup>. A Tailândia passou por uma dúzia de golpes militares desde o estabelecimento da monarquia constitucional em 1932, o último dos quais em 2014. Também desde 1932, o país teve vinte constituições. Houve repressão violenta a protestos populares em 1976, 1991, 2005, 2008, 2010, 2014, 2020 e 2021.

#### i. Os golpes de 2006 e 2014

No final da década de 1990, a Tailândia emergia como uma das jovens democracias mais promissoras da Ásia. Em 1992, suas classes médias derrubaram o Exército no poder e engajaram o país em um processo de ambiciosas reformas democráticas. Em plena crise financeira de 1997, rompendo com o passado dominado pelos militares, a Tailândia adotou a Constituição de 1997, liberal e democrática, e organizou eleições livres em 2001, com vitória esmagadora do bilionário do interior Thaksin Shinawatra. Em sua gestão, Thaksin cumpriu as promessas de campanha de redução drástica da pobreza e melhora sem precedentes dos níveis de educação e acesso à saúde, principalmente no nordeste do país, a região mais pobre do reino. Em contraste, no sul do país, de maioria muçulmana, ele envolveu-se em uma campanha brutal de repressão policial: sua “guerra às drogas” de 2004 e sua gestão da insurgência separatista deixaram mais de cinco mil mortos. Em

---

<sup>909</sup> Esse modo cíclico de governo que começa e termina com um golpe militar é tão comum que existe um termo para ele no país: *wongchon ubat*, algo como “o círculo vicioso da política tailandesa”.

<sup>910</sup> A Constituição estipula que o rei é “entronizado em uma posição de culto reverenciado” e não deve ser exposto “a qualquer tipo de acusação ou ação”. Como forma de protesto, os manifestantes mudam a própria linguagem usada para falar do rei: em vez de usar o *ratchasap*, o registro exigido no trato com a realeza, usam pronomes e termos que, conquanto respeitosos, se referem ao rei como a um ser humano como eles, e não como um superior sacrossanto. Alguns chegam a usar o registro mais coloquial, que é excepcionalmente ofensivo quando usado para a realeza e considerado crime pela lei de *lèse-majesté*.

<sup>911</sup> O Artigo 112 prevê penas de prisão de três a quinze anos, podendo exceder esse período: em 2017, um homem foi condenado a 35 anos de prisão por insultar a monarquia em redes sociais, após ter a pena inicial de 70 anos reduzida pela metade.

2006, após escândalo de corrupção e em meio a protestos na capital pedindo sua renúncia, foi deposto por golpe militar; e seu partido, *Thai Rak Thai*, foi dissolvido pelo Tribunal Constitucional em maio de 2007 por violação das leis eleitorais.

Ainda em 2006, a nova Constituição foi aprovada por referendo; a junta militar organizou eleições em dezembro de 2007, permitindo o retorno a um governo civil a partir de 2008. O resultado das urnas não foi, contudo, o esperado pela junta: o partido *Pheu Thai*, pró-Thaksin, obteve maioria e formou base para governar efetivamente. A polarização entre Camisas Vermelhas, pró-Thaksin, e Camisas Amarelas, anti-Thaksin, intensificou-se. A crise foi agravada por duas decisões altamente controversas do Tribunal Constitucional, que desqualificou o primeiro-ministro eleito, Samak Sundaravej, sob a alegação de que ele tinha apresentado um programa de culinária na televisão, ato considerado inconstitucional pelo Tribunal. Além disso, a Corte privou o governo de base partidária, por fraude eleitoral cometida vários meses antes por um de seus integrantes, abrindo caminho para a reinstauração da junta militar no poder.

Em 12 de março de 2010, mobilizados nas províncias, os Camisas Vermelhas invadiram as ruas de Bangkok, paralisando a capital durante três meses para exigir eleições, em um movimento que ficou conhecido como *Million Man March* e se expandiu para várias províncias. A violentíssima repressão armada contra os manifestantes deixou cem mortos e milhares de feridos; o governo, no entanto, prometeu eleições, realizadas em 2011. Yingluck Shinawatra, irmã de Thaksin Shinawatra, foi a grande vencedora e tornou-se a primeira mulher a ocupar o cargo de primeiro-ministro na Tailândia, pelo partido *Pheu Thai*. Temores quanto a uma sucessão tumultuada do rei Bhumibol Adulyadej, já em idade avançada, motivaram o golpe de Estado em maio de 2014 que derrubou Yingluck: alvo de acusações criminais, foi impugnada e banida da política pelo Parlamento nomeado pelos militares, que prometeram novas eleições no final de 2015. Após a derrubada de Yingluck, o Parlamento foi dissolvido e o general Prayut Chan-o-cha assumiu o governo como primeiro-ministro.

Para evitar novos protestos políticos, reuniões de cinco ou mais pessoas foram proibidas. Estudantes recorreram a atos simbólicos de protesto, como ler *1984* de George Orwell em público e adotar o gesto de resistência à opressão do filme *Jogos Vorazes*. Cinco estudantes com camisetas com o *slogan* “Não queremos o golpe!” fizeram o gesto em público durante um discurso do primeiro-ministro Prayut Chan-o-cha. As estreias do filme foram canceladas em dois cinemas de Bangkok, depois que grupos de movimentos estudantis compraram centenas de ingressos para distribuir e contornar a proibição de reuniões em uma manifestação simbólica. O gesto foi proibido, e vários estudantes foram presos e detidos em um acampamento do Exército para “ajuste de atitude”, segundo um coronel da polícia metropolitana de Bangkok.

## ii. A Constituição de 2017 e as eleições de 2019

Eleições gerais foram realizadas na Tailândia em 24 de março de 2019. Foram as primeiras eleições desde o golpe de Estado de 2014, que instalou o líder do golpe, general Prayut Chan-o-cha, como primeiro-ministro, e a primeira realizada de acordo com a Constituição de 2017, elaborada pela junta militar no poder. Segundo a nova Constituição, as eleições seriam realizadas conforme um novo sistema de representação proporcional mista, no qual os eleitores lançam um único voto para um candidato do distrito eleitoral e uma lista dos partidos nacionais. Pelo novo sistema, o número de membros do Parlamento eleitos por voto direto foi reduzido de 400 para 350, e os 150 assentos remanescentes são repartidos segundo os votos recebidos pelos partidos nacionais, de modo a obter representação proporcional dos partidos no Parlamento. De acordo com

a Constituição, o primeiro-ministro não precisa ser um membro eleito do Parlamento e, em vez de ser eleito pelos 500 membros do Parlamento, como anteriormente, passa a ser escolhido pela Assembleia Nacional, incluindo os 250 membros do Senado, nomeados pela junta militar no poder. São necessários 376 votos da Assembleia Nacional, maioria simples, para escolher o primeiro-ministro.

As eleições selecionaram os 500 membros do novo Parlamento, para substituir o anterior, dissolvido pelo golpe. Ao todo, 77 partidos disputaram as eleições, incluindo os dois principais partidos, o *Pheu Thai* de Thaksin e Yingluck Shinawatra, majoritário no Parlamento antes do golpe, e o *Democrat*, principal partido da oposição antes do golpe. A eles se juntaram vários novos partidos, pró ou contra a junta. O primeiro grupo incluía o *Palang Pracharath*, alinhado a Prayut, enquanto o segundo o incluía o *Future Forward*, favorito dos jovens eleitores, bem como vários partidos menores alinhados ao *Pheu Thai*.

As eleições foram criticadas pela ampla vantagem conferida a Prayut pelos 250 membros do Senado selecionados pela junta; com essa margem, bastariam 126 votos do Parlamento para decidir a eleição em favor do candidato da junta. Grupos de direitos humanos e observadores eleitorais apontaram muitos erros e irregularidades da Comissão Eleitoral. A divulgação dos resultados oficiais foi adiada por quatro dias. Embora o *Palang Pracharath* tenha recebido mais votos e conquistado 116 assentos, o *Pheu Thai* despontou como o maior partido, com 136 assentos. A maioria dos demais assentos foi conquistada pelos partidos *Future Forward*, *Democrat* e *Bhumjaithai*. O *Pheu Thai* e o *Future Forward* anunciaram uma aliança de sete partidos logo após a eleição, mas não conseguiram formar a maioria necessária para nomear um chefe de governo. A Assembleia Nacional nomeou, então, Prayut como primeiro-ministro.

O novo governo adotou o Plano de Ação Estratégica Contra a Participação Pública, estratégia de repressão para impedir novas mobilizações da oposição em larga escala. Leis draconianas foram usadas para incriminar os principais dissidentes em acusações cumulativas, que permitem que a polícia detenha ativistas perpetuamente: se um tribunal absolve um ativista de uma acusação, a polícia abre outro processo para manter a pessoa detida. As leis conseguiram coibir novos protestos, forçando dissidentes a enfrentar um número desproporcional de acusações penais e gastar tempo e dinheiro em processos judiciais desgastantes. Compartilhar uma postagem em mídias sociais tornou-se suficiente para acarretar penalidades gravíssimas. Uma série de tropas cibernéticas, dos *cyber scouts* da polícia às unidades de Operações de Informação do Exército, passou a monitorar conversas nas mídias sociais para incriminar qualquer forma de dissidência. Além disso, vários ativistas exilados no exterior desapareceram ou foram encontrados mortos em circunstâncias suspeitas.

### iii. Os protestos de 2020-2021 e as eleições de 2023

A repressão a protestos políticos funcionou até meados de 2020, quando a pandemia de COVID-19 suscitou novos questionamentos devido ao aprofundamento da desigualdade social e à falta de oportunidades para os jovens, em vivo contraste com o estilo de vida ostentatório do rei Vajiralongkorn. A dissolução do partido de oposição *Future Forward*, o preferido do eleitorado jovem, foi o estopim da nova onda de protestos<sup>912</sup>, acirrada pelo desaparecimento forçado do ativista Wanchalearm Satsaksit, exilado no Camboja.

---

<sup>912</sup> O *Future Forward* atraiu 6,3 milhões de 53 milhões de votos possíveis nas eleições de março de 2019. Em fevereiro de 2020, o Tribunal Constitucional dissolveu o partido por motivos obscuros, gerando protestos em mais de 50 universidades e escolas de ensino médio.

As campanhas de mídia social *#saveWanchalearm* e *#abolishArticle112* abriram caminho para um movimento político mais amplo, que exigia o fim do assédio aos cidadãos, emendas à Constituição e reforma da monarquia. O gesto de três dedos de *Jogos Vorazes* ressurgiu como símbolo anti-ditadura. Entre julho e dezembro de 2020, houve cerca de 350 eventos de protesto em várias cidades da Tailândia, chegando a atrair entre vinte e cem mil manifestantes cada um. Por meio de organização descentralizada, conhecimento tecnológico, criatividade tática, bem como flexibilidade e disciplina não violenta, manifestantes conseguiram resistir à repressão e reconquistar espaço para a mobilização em massa. Essas novas manifestações se destacaram das anteriores<sup>913</sup> por uma mudança cultural significativa: enquanto, no passado, o embate se dava entre facções políticas que disputavam o poder, a partir de 2020, as críticas visavam tanto às normas culturais quanto às estruturas políticas. Os manifestantes, em sua maioria jovens, opuseram-se à intervenção do rei na política e a outras prerrogativas reais, abusos dos direitos humanos, à supressão da liberdade de expressão e à imposição de gêneros binários no sistema educacional. O governo reagiu, prendendo vários dos líderes dos protestos, declarando estado de emergência e instituindo restrições às reuniões, a pretexto de combate à COVID-19. Os protestos continuaram a reivindicar mudanças econômicas e sociais, além de criticar a inefetividade da resposta do governo à pandemia, ao que o primeiro-ministro Prayut respondeu com mais violência, novamente criminalizando a dissidência<sup>914</sup> e atraindo a condenação de grupos internacionais de direitos humanos.

Os protestos recentes mobilizaram uma nova geração de eleitores tailandeses. Cinco milhões votaram nas eleições de maio pela primeira vez. Além de votar, os cidadãos organizaram-se em redes de voluntários para fiscalizar a lisura do processo eleitoral<sup>915</sup>. Muitos deles participaram ou acompanharam as manifestações de 2020 e 2021 nas redes sociais, onde o *Move Forward*, reencarnação do partido *Future Forward*, dissolvido pelo governo, cultivava presença marcante. Note-se que a insatisfação com o papel da monarquia na vida tailandesa foi central na recente eleição, mas não pôde ser discutida durante a campanha. Todos os partidos tiveram de contornar a questão da reforma monárquica porque criticar a monarquia é ato de traição na Tailândia. Além disso, a Comissão Eleitoral do país proibiu partidos e candidatos de mencionar a monarquia sob a ameaça de sua dissolução e processo. Ainda assim, os apoiadores dos partidos

---

<sup>913</sup> Muitos protestos foram caracterizados por um tipo de humor irônico que os tailandeses chamam de *kuan teen* – literalmente, “causar coceira no pé”. À medida que a dissidência se popularizou, os manifestantes recorreram à criatividade na resistência política. Um exemplo notável foi o desfile de moda *People’s Catwalk* em outubro de 2020, quando ativistas organizaram um desfile de *drag queens* no bairro gay de Bangkok, satirizando o desfile de moda da princesa Sirivannavari Nariratana, que aconteceu na mesma noite. Outro protesto, em agosto de 2020, envolveu manifestantes vestidos com fantasias de Harry Potter para expulsar “aquele que não deve ser nomeado”, em alusão velada ao rei como vilão.

<sup>914</sup> Pelo menos 230 pessoas foram processadas por *lèse-majesté*. Alguns réus receberam sentenças cumulativas superiores a cem anos por atividades ou atos de fala considerados difamatórios da monarquia. Aqueles libertados sob fiança não podem mais participar de manifestações, viajar para o exterior sem a permissão de um tribunal ou se envolver em atividades que possam de alguma forma ser interpretadas como contrárias à monarquia, de modo a desencorajar futuros protestos.

<sup>915</sup> Mais de 27 mil fotos de formulários de resultados foram enviadas pelos eleitores às organizações participantes para verificar se os resultados anunciados pela Comissão Eleitoral da Tailândia eram confiáveis. Pela primeira vez, a Comissão Eleitoral criou um comitê interno para combater *fake news*. O processo foi, porém, eivado de irregularidades, como restrições ao acesso de observadores internacionais e compra de votos. As cédulas eleitorais confundiam os eleitores por falta de nomes ou logotipos de candidatos, apenas listando os partidos, o que levou a um número excessivo de votos nulos. Além disso, para um país tão sofisticado tecnologicamente como a Tailândia, é surpreendente que a Comissão Eleitoral não tenha divulgado a lista completa dos locais dos centros de votação.



*Pheu Thai* e *Move Forward* pressionaram seus líderes a esclarecer, tanto quanto possível, suas posições sobre a reforma monárquica e sua disposição para alterar as leis de *lèse-majesté*.

Uma reforma parcial do sistema de representação proporcional mista aprovado em 2021 deu aos eleitores duas cédulas separadas em vez da única usada na eleição de 2019: um voto para o candidato favorito em distritos eleitorais e o outro para o partido político da lista nacional. O Parlamento voltou a ter 400 membros eleitos por voto direto, como queriam os eleitores, caindo para cem o número de cargos repartidos de acordo com os votos de preferência partidária nacional. A reforma preserva a essência antidemocrática da Constituição de 2017, mas preserva a Seção 272, segundo a qual os 250 senadores nomeados podem decidir a votação para primeiro-ministro.

A eleição de 500 membros do Parlamento, em 14 de maio de 2023, foi a segunda eleição nacional desde o retorno ao regime militar em 2014, com participação de mais de 70 partidos. Cerca de 75% dos eleitores garantiram a vitória retumbante da oposição e, particularmente, do partido *Move Forward*. Ao todo, os dois partidos de oposição devem ocupar 293 dos 500 assentos no Parlamento eleito, derrotando o atual governo do general Prayut Chan-o-cha, que obteve apenas 7% dos votos. O sucesso do *Move Forward* resultou em grande parte de sua crítica direta ao papel dos militares e da monarquia na política tailandesa. Seus líderes prometeram aos eleitores que não formariam governo de coalizão com nenhum partido apoiado pelos militares e que iniciariam reformas do Artigo 112 do Código Penal. O *Move Forward* também prometeu reformas no plano econômico, especialmente, o rompimento do oligopólio dos grandes grupos que dominam a economia tailandesa. A Constituição de 2017, outorgada pelas elites políticas para garantir seu poder sobre o Parlamento eleito pelo voto direto, permanece, entretanto, como principal obstáculo ao resultado das urnas, devido aos poderes conferidos ao Senado na escolha do primeiro-ministro.

Menos de um mês após a eleição, em 12 de junho de 2023, a Comissão Eleitoral da Tailândia anunciou que está investigando se o primeiro-ministro eleito, Pita Limjaroenrat, estava qualificado para concorrer nas eleições gerais do mês anterior. Pita é acusado de possuir ações de uma empresa de mídia, o que é proibido pelas regras eleitorais tailandesas, enquanto o líder do *Move Forward* argumenta que essas ações não estavam em seu nome e que a empresa de mídia está inativa desde 2007.

Em julho, o então primeiro-ministro Prayuth Chan-o-cha anunciou sua aposentadoria, após nove anos no cargo. No mesmo mês, durante o processo de eleição no Parlamento, Pita Limjaroenrat falhou em obter apoio majoritário dos congressistas para tornar-se primeiro-ministro, porque, a despeito de contar com o apoio de oito partidos na Câmara, recebeu voto favorável de apenas treze dos então 249 senadores (apontados pela junta). No dia em que faria sua segunda tentativa para obter a maioria necessária ao cargo, Pita teve sua eleição como congressista suspensa temporariamente pela Comissão Eleitoral.

Em agosto, a Suprema Corte do país rejeitou o pleito do *Move Forward* para reverter a suspensão da eleição de Pita, e o magnata do ramo imobiliário Srettha Thavisin, do *Pheu Thai*, foi escolhido como primeiro-ministro. O *Pheu Thai*, que ficou em segundo lugar na eleição e também havia sinalizado anteriormente que desejaria manter os militares afastados da política, precisou construir alianças com partidos apoiados pelos militares para garantir a eleição de Thavisin ao cargo, o que garantirá a manutenção de militares no governo.

No mesmo dia da eleição de Thavisin, o ex-premiê Thaksin Shinawatra voltou ao país, após um autoexílio de mais de quinze anos, e se entregou à justiça. Suspeitava-se que sua pena seria abrandada como parte dos acordos realizados pelo *Pheu Thai* para permitir seu retorno ao país. Em maio de 2024, no entanto, Thaksin Shinawatra foi inesperadamente acusado de difamar a

monarquia, durante entrevista realizadda em 2015, o que poderá resultar em uma sentença de quinze anos de prisão.

Em fevereiro de 2024, a Suprema Corte tailandesa afirmou que o partido *Move Forward*, de Pita Limjaroenrat, não poderia apresentar, no legislativo, pedidos de reforma da lei de *lèse-majesté*. No mês seguinte, a comissão eleitoral pediu ao Tribunal Constitucional a dissolução do *Move Forward*, devido à promessa feita pelo partido, durante a campanha eleitoral, de flexibilizar a lei de lesa-majestade que existe no país, com base em decisão da corte, no final de janeiro, de que a promessa equivaleria a uma tentativa de derrubar a monarquia.

Em agosto, o judiciário tailandês ordenou a dissolução do *Move Forward* e baniu da política os dirigentes atuais e antigos do partido, por dez anos, em razão de sua oposição à legislação de lesa-majestade. Os parlamentares eleitos pelo *Move Forward* anunciaram a formação de um novo partido político, em substituição ao *Move Forward*, como já haviam feito após o banimento do *Future Forward* em 2020.

Em meados de agosto, a Corte Constitucional destituiu o primeiro-ministro Srettha Thavisin, por ter indicado membros do gabinete que já haviam sido condenados por corrupção, o que configuraria uma violação ética. O Parlamento tailandês elegeu, dias depois, Paetongtarn Shinawatra como primeira-ministra. Ela é filha do ex-primeiro-ministro Thaksin Shinawatra, que foi derrubado pelo golpe militar em 2006. Nesse contexto, o *Pheu Thai* anunciou ter expulsado da coalizão governista o *Palang Pracharat*, partido liderado por um ex-comandante militar, que não apoiou a indicação de Paetongtarn Shinawatra ao cargo de primeira-ministra.

#### iv. Irredentismo malaio

Nas províncias fronteiriças com a Malásia, ao sul, território do antigo sultanato de Patani, a grande maioria dos cerca de dois milhões de habitantes não se considera tailandesa, mas malaia, com base em referências históricas e narrativas culturais diferentes daquelas do Estado tailandês e do restante da sociedade. Na década de 1960, surgem a Frente Revolucionária Nacional (BRN, na sigla em malaio) e a Organização para a Libertação do Estado de Patani Unido (PULO, na sigla em inglês), que partem para a insurgência armada a partir da década de 1970. Os insurgentes qualificam a presença tailandesa em Patani como uma “colonização” e uma “ocupação ilegal”. O movimento estancou no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, para ressurgir em 2001, quando combatentes do BRN começaram uma série de ataques a delegacias, reprimidos como crimes comuns. Na mesma época, o grupo extremista *Gerakan Mujahideen Islam Pattani* (GMPI) declara *jihad* à população tailandesa e à junta militar. Em 2004, insurgentes atacaram um batalhão do Exército na província de Narathiwat, apreendendo cerca de 350 armas, depois de matar quatro soldados. O movimento torna-se uma guerra de guerrilhas que causou mais de sete mil mortes, segundo dados de 2022. A brutalidade oficial agravou o conflito: execuções extrajudiciais e tortura são comuns. Uma sucessão de governos tailandeses concordou em negociar com os insurgentes, com poucos resultados.

Durante anos, a Malásia ajudou a mediar as negociações de paz por meio de Zamzamin Hashim, um associado do ex-primeiro-ministro Najib Razak. Em 2018, durante sua visita oficial à Tailândia, o primeiro-ministro da Malásia, Mahathir Mohammed, reiterou seu compromisso de ajudar a restaurar a paz nas províncias meridionais; porém, ele havia mandado prender e extraditar para a Tailândia dois líderes insurgentes durante uma passagem anterior como primeiro-ministro, e as negociações de paz não progrediram. Em fevereiro de 2024, o governo da Tailândia e rebeldes separatistas da BRN concordaram com plano de paz, mediado pela Malásia.

#### d) Questões socioeconômicas

##### i. Economia

As reiteradas crises políticas não impediram a Tailândia de transformar-se de uma economia agrícola em um Estado industrial moderno. Na década de 1990, a Tailândia destacava-se na segunda onda de países recém-industrializados (NICs na sigla em inglês), que incluía países como Malásia e Indonésia, na esteira dos NICs da primeira onda, como Coreia do Sul e Singapura. A economia cresceu a um ritmo de quase dois dígitos no período de 1982 até a crise financeira asiática de 1997-1998, que começou na Tailândia como uma crise local no mercado financeiro. Entre as causas da crise, destacam-se a liberalização financeira total do início dos anos 1990; o declínio da competitividade da Tailândia em relação à China, Vietnã e outros países asiáticos; o aquecimento do mercado de empréstimos de curto prazo de fontes estrangeiras para financiar obrigações de longo prazo; e a crescente influência de líderes políticos sobre o anteriormente independente Banco da Tailândia. Para conter o problema, o governo desvalorizou drasticamente o baht, o que desencadeou uma crise mais ampla, que desestabilizou as economias do leste e sudeste da Ásia. O sistema financeiro da Tailândia foi devastado, e, sem novas fontes de capital, a construção civil e os empreendimentos econômicos quase pararam. O governo tailandês recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e instituiu reformas econômicas, especialmente no setor financeiro.

Desde o golpe de 2006, o crescimento anual do produto interno bruto (PIB) tem sido mais modesto do que nos anos após a recuperação da crise de 1997, mas o país continua a atrair investimentos estrangeiros diretos (IED). Em 2023, o Banco Mundial classificou a Tailândia em 26º lugar entre 189 países quanto à facilidade de fazer negócios. A Tailândia é o único país de renda média alta no Sudeste Asiático continental e o único com fornecimento de energia ininterrupto. Seu PIB é superior aos de Camboja, Laos, Myanmar e Vietnã juntas, e o comércio internacional e o investimento estrangeiro desempenham um grande papel em sua economia. Sua economia de mercado é baseada, principalmente, em serviços, com destaque para comércio e indústrias leves. Entre as principais manufaturas estão roupas, produtos enlatados, equipamentos eletrônicos e cimento. A Tailândia é um grande produtor de tungstênio e estanho. A agricultura emprega uma grande proporção da força de trabalho. Entre seus principais produtos agrícolas estão arroz, milho, borracha, soja e abacaxi.

A economia tailandesa é fortemente dependente do turismo, setor que inclui a prostituição ilegal<sup>916</sup>, inclusive de menores e crianças, entre seus ramos mais lucrativos: em 2015, uma empresa de pesquisa de mercado negro avaliou a participação do chamado “turismo sexual” em US\$ 6,4 bilhões por ano, o que corresponde a cerca de 1,5% do PIB do país naquele ano. Vinculado a essa atividade, o tráfico de pessoas chegou a movimentar US\$ 12 bilhões em 2019.

A economia do país foi gravemente abalada pela pandemia de COVID-19. A recuperação da economia tailandesa é prioridade do governo, que lançou o modelo “Tailândia 4.0”. Em comparação aos modelos anteriores, que enfatizavam a agricultura (“1.0”), a indústria leve (“2.0”) e a indústria mecanizada (“3.0”), o modelo “4.0” visa a superar a “armadilha da renda média” por meio da priorização da tecnologia e da inovação, da produção do conhecimento e da integração

---

<sup>916</sup> A moderna indústria do sexo na Tailândia cresceu impulsionada pela demanda de imigrantes chineses no início da década de 1900, de soldados japoneses durante a Segunda Guerra Mundial e de soldados americanos durante a Guerra do Vietnã.

logística nas cadeias globais de valor. Entre os principais desafios do país encontram-se a persistência de baixo nível relativo de consumo doméstico; gargalos institucionais e de infraestrutura para exportação, que implicam certa estagnação do potencial exportador do país; e a flutuação do baht, que vem impondo desafios à competitividade das vendas externas do país. O desemprego entre os jovens, apesar da alta qualificação da juventude tailandesa, tem aumentado desde o golpe militar de 2014. Em paralelo a esses desafios, a economia tailandesa tem perdido espaço em setores essenciais para outros países da região, especialmente a Indonésia, nos setores de mineração e produção de eletroeletrônico, e o Vietnã, que desponta como competidor no setor turístico e industrial. Ao contrário da Tailândia, o Vietnã foi beneficiado pela guerra comercial China-EUA, sendo escolhido para a reorientação das cadeias globais de valor e realocização de indústrias estadunidenses.

Tomada em conjunto, a ASEAN é o principal parceiro comercial tailandês, e, individualmente, os Estados Unidos (EUA) são o terceiro maior parceiro comercial da Tailândia, atrás do Japão e da China. A Tailândia é membro da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), mas não do Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês).

#### ii. Declínio populacional

Além de sofrer redução demográfica em termos absolutos (68,1 milhões em 2020 contra 67,3 em 2023), a Tailândia tornou-se uma sociedade envelhecida, com 14% da população com mais de 65 anos de idade<sup>917</sup>. O número de recém-nascidos caiu drasticamente a partir de 2020, com a pandemia de COVID-19, e apenas 502 mil crianças nasceram na Tailândia em 2022, cerca de 30% abaixo da meta de 700 mil e a menor taxa de natalidade em 71 anos. Se a atual tendência da taxa de natalidade continuar, as crianças representarão apenas 13,3% da população da Tailândia em 2040, a população em idade ativa cairá para 55,5% e a população idosa aumentará para 31,1%. A crise econômica causada pela pandemia desestimulou as famílias a terem filhos, enquanto aumentou a taxa de mortalidade: 560 mil tailandeses morreram em 2021.

#### iii. Problemas sociais

Mesmo antes do início da crise econômica de 1997, não obstante o aumento expressivo no padrão de vida dos tailandeses nas áreas urbanas, o rápido crescimento econômico do país acarretou problemas sociais, como o aumento da poluição e da degradação ambiental, o aprofundamento da desigualdade socioeconômica, o crescimento de favelas e superlotação nas cidades e o congestionamento do tráfego urbano. Além disso, no final da década de 1980, começou uma epidemia de HIV/AIDS na Tailândia, que se tornou a mais grave da Ásia e que continua a afligir o país. O país também enfrenta grave problema de consumo de *yaba*, combinação de metanfetamina e cafeína produzida em Myanmar e vendida a baixíssimos preços no mercado tailandês. Em outubro de 2022, um massacre em uma creche perpetrado por um ex-usuário ensejou uma “guerra às drogas”, com medidas repressivas capitaneadas pelo então primeiro-ministro Prayut Chan-o-cha.

---

<sup>917</sup> Em 2022, o número de crianças tailandesas caiu para 10,9 milhões, ou 16,3% de toda a população. A população em idade ativa é de 42,6 milhões, ou 63,6% da população. O número de idosos é de 13,5 milhões, ou 20,2% da população.

Tanto a epidemia de HIV/AIDS quanto o problema das drogas são agravados pela prevalência da prostituição, que é ilegal no país. O país adotou a Lei de Supressão da Prostituição em 1960, seguida pela Lei de Prevenção e Supressão da Prostituição de 1996, que proibiu quase todas as atividades associadas ao trabalho sexual e à renda obtida com ele, criminalizando as pessoas que prestam serviços sexuais e privando-as de acesso à saúde pública, à assistência jurídica e aos benefícios sociais como aqueles concedidos pelo governo durante a pandemia de COVID-19. Outro grave problema é o tráfico de pessoas, inclusive crianças, para fins de exploração sexual e trabalho forçado – estima-se que 60 mil crianças são vítimas de escravidão sexual na Tailândia. A maioria das vítimas de tráfico identificadas na Tailândia são cidadãos tailandeses; em segundo lugar estão migrantes de países vizinhos. Segundo dados de 2019, o tráfico de pessoas movimentou US\$ 12 bilhões no referido ano. Vários programas nacionais, multilaterais e de organizações não governamentais buscam combater essa prática.

e) Política externa

i. Aspectos gerais

A política externa tailandesa divide-se em duas grandes linhas: equidistância pragmática nas relações com as grandes potências e participação ativa em foros multilaterais e em esquemas regionais de geometria variável. A crescente aproximação com a China, estimulada por extensos investimentos em infraestrutura e pelo dinamismo das relações econômicas bilaterais, equilibra-se por meio da parceria histórica com os EUA. A diplomacia tailandesa busca, com a ampliação de sua inserção em mecanismos multilaterais, manter posição neutra entre as grandes potências e também legitimar o governo do primeiro-ministro Prayut Chan-o-cha.

Nesse contexto, a ASEAN é seu foro de atuação preferencial, combinado com outros esquemas sub-regionais. A Tailândia, que exerceu, em 2019, a presidência *pro tempore* da ASEAN, defende ter protagonismo na associação, sustentado por argumentos como a posição geográfica central tailandesa na região, o alto nível de desenvolvimento econômico doméstico, a capacidade de construção de diálogo da diplomacia local e a sua história de nação nunca submetida à experiência da dominação colonial. A ASEAN facilita a neutralidade tailandesa em relação a questões sensíveis do entorno asiático, especialmente as discussões de segurança e de conflitos, como o mar do Sul da China e a península Coreana. O processo decisório da ASEAN, baseado em consenso, permite que o conjunto de membros mantenha postura neutra em assuntos extrabloco, ainda que países mais alinhados com uma ou outra potência sejam pressionados, eventualmente, a fim de promover maior envolvimento coletivo em determinadas questões.

Em fevereiro de 2024, a Tailândia apresentou sua candidatura para integrar a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Quatro meses depois, os membros da OCDE concordaram com o início das conversas sobre a acessão do país.

Em maio de 2024, o governo da Tailândia anunciou que buscaria sua entrada formal como membro do BRICS, em um movimento que visa a melhorar a economia e aumentar a presença global do país. Em junho, o ministro das Relações Exteriores, Maris Sangiampongsa, entregou ao seu homólogo russo, Sergei Lavrov, carta oficial de intenções do governo tailandês para tornar-se membro do BRICS. A Tailândia estaria entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

## ii. Conflito russo-ucraniano

Em 12 de outubro de 2022, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) votou uma resolução condenando os referendos da Rússia na Ucrânia e exigindo a reversão da tentativa de anexação ilegal de quatro províncias ucranianas. A resolução foi aprovada com o apoio de 143 nações, enquanto 35 se abstiveram. A Tailândia foi uma das três nações do Sudeste Asiático a se abster na votação, além de Vietnã e Laos, Estados comunistas de partido único com relações de longa data com a Rússia (e, antes dela, a URSS). Ao contrário da Índia, que se absteve consistentemente nas várias votações da AGNU relacionadas à guerra na Ucrânia, Bangkok votou a favor da Resolução ES-11/1 da AGNU em 2 de março de 2022, que condenou a invasão russa da Ucrânia e exigiu a retirada total das tropas russas da Ucrânia.

A Rússia não é um parceiro econômico significativo nem uma fonte crucial de armas da Tailândia, ao contrário do que representa para o Vietnã. À época da votação, Putin havia confirmado presença na cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), em Bangkok, no mês seguinte (novembro de 2022), à qual não compareceu. Em contraponto à ausência dos chefes de estado de EUA e Rússia na referida cúpula da APEC, destaca-se a presença de mandatários de nações não pertencentes à APEC, como “convidados especiais” da Tailândia: o príncipe herdeiro saudita e primeiro-ministro, Mohammad bin Salman (MBS), e o presidente francês, Emmanuel Macron, que nunca havia visitado a Tailândia desde que se tornou presidente da França em 2017.

## iii. Relações com os Estados Unidos

Os laços históricos entre EUA e Tailândia consolidaram-se no pós-Segunda Guerra Mundial, quando o país foi alçado à posição de aliado estadunidense no Sudeste Asiático. Durante a Guerra do Vietnã, a Tailândia funcionou como base militar. A aliança no pós-guerra, especialmente com o influxo de recursos e investimentos estadunidenses no âmbito do Plano Colombo e com a estratégia de contenção do comunismo na região, foi fundamental para a modernização da economia de mercado tailandesa e para a projeção dos militares como força política nacional. A aliança estratégica na esfera militar materializa-se na aquisição de equipamentos bélicos estadunidenses pelo governo tailandês e no diálogo permanente em assuntos de defesa e segurança regional.

Os EUA são o principal destino das exportações tailandesas (ligeiramente à frente da China e do Japão) e absorveram, em 2022, US\$ 58,6 bilhões em exportações do país, sobretudo maquinário, eletroeletrônicos e borracha. São a terceira origem das importações tailandesas, com US\$ 15,8 bilhões, atrás de Japão e China. A balança bilateral é amplamente superavitária para a Tailândia.

Na gestão Trump, o primeiro-ministro Prayut Chan-ocha realizou, em 2017, visita oficial aos EUA. Além de assinalar reaproximação pragmática entre os países, a viagem representou gesto de legitimação internacional do regime militar tailandês instaurado pelo golpe de 2014. O desengajamento da gestão Trump com relação à Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) foi visto como favorável ao relacionamento bilateral, visto que ambos os países estariam desimpedidos para, eventualmente, negociar acordos paralelos de liberalização de comércio. Trump não participou, porém, da cúpula da ASEAN e da Cúpula EUA-ASEAN organizadas em Bangkok pela presidência *pro tempore* tailandesa, enviando representantes de baixa hierarquia. Além disso, nomeou, em 2019, embaixador que não era diplomata de carreira para o posto de

Bangkok, o que foi visto como sinal de esfriamento das relações bilaterais e prenúncio da perda de influência dos EUA na região.

Na gestão Biden, 2022 foi o ano de maior reaproximação EUA-Tailândia desde o golpe. Em fevereiro, na Estratégia Indo-Pacífico dos EUA do governo Biden – a primeira a ser divulgada publicamente pela Casa Branca –, a Tailândia foi mencionada na primeira página, e o primeiro Diálogo Estratégico e de Defesa entre EUA e Tailândia ocorreu em Washington, em maio do mesmo ano. Os tailandeses permaneceram na cidade para a Cúpula Especial EUA-ASEAN, a primeira a ser realizada em Washington – de certa forma, significou um pedido de desculpas pelo tratamento da Tailândia no governo Trump em 2019, durante a presidência tailandesa da ASEAN.

A Tailândia juntou-se a outras doze nações ao assinar o Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (IPEF, na sigla em inglês) de Biden. Um acordo firmado em junho sobre tecnologia que detecta ameaças a instalações militares, negociado pela Força Aérea dos EUA, expressou preocupação com o aumento da cooperação da Força Aérea Tailandesa com sua contraparte chinesa desde 2015. Ainda em 2022, a Tailândia recebeu visita do secretário de Defesa dos EUA, Lloyd Austin, e do secretário de Estado, Antony Blinken, que assinou comunicado conjunto com o ministro das Relações Exteriores da Tailândia, Don Pramudwinai. A embaixada dos EUA em Bangkok recebeu o embaixador Robert F. Godec, diplomata com 37 anos de experiência no serviço estrangeiro. Biden enviou, contudo, a vice-presidente Kamala Harris à cúpula da APEC em Bangkok, após a mudança das datas iniciais das reuniões, para acomodar as eleições parlamentares dos EUA – o motivo, contudo, foi a festa do casamento da neta de Biden. No mesmo mês, Biden havia participado da Cúpula da ASEAN no Camboja, evento em que elevou as relações EUA-ASEAN à “parceria estratégica abrangente”. O presidente Xi Jinping, por sua vez, foi recebido com honrarias especiais na cúpula da APEC em Bangkok de novembro de 2022.

#### iv. Relações com a China

Tailândia e China vivem momento de aproximação econômica e política, traduzida em iniciativas de cooperação regional e de atração de Bangkok para estratégia mais ampla de atuação chinesa. Na esfera econômica, a China tem promovido a inserção do Sudeste Asiático na Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), mediante o fomento de complementaridades com esquemas sub-regionais, cujos investimentos combinados em infraestrutura e projetos de desenvolvimento econômico deverão ultrapassar US\$ 100 bilhões até 2030. A construção de linha de trem de alta velocidade ligando a China e a Tailândia (passando por Camboja, Laos e Myanmar), cujas obras já foram iniciadas, insere-se nesses empreendimentos. Ao contrário de vários de seus vizinhos, a Tailândia não tem disputas com a China no mar da China Meridional e reluta em assumir uma postura assertiva contra as ações chinesas a esse respeito.

Apesar da aproximação, círculos estratégicos no país mantêm reservas em relação à China, tanto em decorrência de ações chinesas no mar do Sul da China, como pela herança de percepções ainda do período da Guerra Fria. A relação bilateral também sofreu abalos relacionados à pandemia de COVID-19. Pequim interrompeu os laços comerciais com o fechamento contínuo de suas fronteiras terrestres, das quais os tailandeses dependem para muitas de suas exportações de borracha, peças elétricas, carros, produtos agrícolas e outros produtos perecíveis para a China. Os turistas chineses também não podiam deixar seu país, afetando gravemente os negócios do setor: o total de 11,5 milhões de turistas da Tailândia em 2022 foi inferior ao número de visitantes provenientes da China em 2019. Antes da pandemia, os chineses também compravam a maior parte dos condomínios tailandeses vendidos a estrangeiros. Em 2022, no entanto, as vendas para

compradores chineses caíram 38%, atingindo duramente os setores público e privado da Tailândia, que haviam apostado na construção de condomínios para aquecer a economia doméstica após o golpe de 2014.

#### v. Relações com o Japão

Historicamente, Japão e Tailândia mantêm relações econômicas e diplomáticas próximas. A diplomacia tailandesa reconhece o Japão como parceiro fundamental para o desenvolvimento regional e projeta o país como modelo de economia desenvolvida na Ásia. Há grande simpatia entre as monarquias dos dois países, o que se traduz em trocas de visitas oficiais. O imperador do Japão foi, por exemplo, o primeiro chefe de Estado a ser recebido pelo rei Rama X por ocasião de sua ascensão ao trono. A Tailândia abriga ainda a maior comunidade imigrante japonesa na Ásia. Desde a instauração do regime militar, em 2014, o relacionamento com o Japão – juntamente com a China – serviu de apoio para as autoridades tailandesas no plano externo. Embora tenha feito críticas à deterioração da situação política na Tailândia, o Japão não chegou a impor sanções oficiais contra a junta, como fizeram os EUA e a União Europeia (UE). Os japoneses buscam adaptar seu relacionamento com a Tailândia para manter sua posição estratégica no país e contrarrestar o avanço chinês.

O Japão é o segundo maior parceiro comercial tailandês. Com base em acordo de redução tarifária, assinado em 2007, os países gozam de isenção de tarifas que alcança 97% do intercâmbio bilateral. Com US\$ 2,4 bilhões de investimentos diretos em 2021 e US\$ 1,14 bilhão em 2022, o Japão é o principal investidor estrangeiro na Tailândia há seis anos consecutivos, especialmente nos setores automotivo e de componentes eletrônicos. Em segundo lugar vem a China, com US\$ 670 milhões, e em terceiro, Hong Kong, com US\$ 530 milhões.

#### vi. Relações com a União Europeia

O relacionamento da UE com a Tailândia encontrava-se em baixo patamar desde 2014, em razão da intervenção militar e de acusações de desrespeito aos direitos humanos no país, o que levou o bloco europeu a suspender negociações comerciais abrangentes, destinadas à assinatura de acordo de livre comércio, bem como a evitar trocas de visitas de alto nível. Em fevereiro de 2018, a UE declarou que a promulgação da Constituição de 2017, a elaboração das leis orgânicas conducentes à realização das eleições e a sinalização quanto à convocação do pleito eleitoral de 2019 seriam progressos para o retorno da democracia. Nesse sentido, iniciou a retomada de visitas oficiais. Foram realizadas viagens a Bangkok do vice-chanceler da França e dos chanceleres da Itália e do Reino Unido em fevereiro de 2018.

Com a adoção do sistema eleitoral baseado na Constituição de 2017 e as eleições de 2019, os países da UE sinalizaram disposição para retomar o relacionamento. A Estratégia para o Indo-Pacífico da UE para 2021 confirmou o interesse da UE em retomar as negociações do acordo de livre comércio com a Tailândia – a UE já tem acordos de livre comércio de última geração em vigor com dois países da ASEAN: Singapura e Vietnã. As negociações foram retomadas em março de 2022. A Comissão Europeia conduzirá uma avaliação de impacto de sustentabilidade que leve em consideração os efeitos do acordo sobre a economia, o meio ambiente e os direitos humanos. Tailândia e UE também negociaram um Acordo de Parceria e Cooperação (APC), assinado em dezembro de 2022, que fornece estrutura abrangente para as relações UE-Tailândia e para a



cooperação bilateral. O comércio bilateral de bens entre a UE e a Tailândia aumentou para € 35,4 bilhões em 2021, ante € 29,3 bilhões no ano anterior, segundo dados da UE.

#### vii. Relações com a França

A cooperação bilateral entre Tailândia e França concentra-se nos domínios econômico e sociocultural, mas uma crescente convergência entre Tailândia e França em questões estratégicas no Indo-Pacífico busca proteger interesses mútuos para além da competição de soma zero EUA-China, forjando cooperação mais profunda com países como Índia e Japão. A França é atualmente o 25º maior parceiro comercial da Tailândia e tem cerca de 280 empresas, principalmente relacionadas a serviços, operando no país, enquanto a Tailândia é um dos principais investidores do Sudeste Asiático nas indústrias agroalimentar e de fabricação de poliuretano da França. Além dos negócios e do turismo, o intercâmbio pessoal entre Tailândia e França tem sido caracterizado por colaborações em educação e pesquisa científica.

#### viii. Relações com Myanmar

A Tailândia compartilha uma fronteira de 2,4 mil quilômetros com Myanmar, e suas interações com os governos birmaneses ao longo dos anos têm sido indiscutivelmente mais intensas do que as com qualquer outro país. Após o golpe de Estado de 1º de fevereiro de 2021 em Myanmar, a Tailândia envolveu-se na diplomacia com a junta birmanesa e em esforços para fornecer assistência humanitária às regiões afetadas pelo conflito naquele país. A Tailândia abriga mais de 90 mil refugiados birmaneses que fugiram nas últimas décadas, e outros milhares que fugiram desde o golpe de 2021. A Tailândia também depende de importações substanciais de gás natural de Myanmar, e uma empresa tailandesa é uma das principais parceiras da empresa militar de petróleo e gás de Myanmar. No plano político, em paralelo à cooperação das juntas militares, analistas observam similaridade em movimentos domésticos pró-democracia que alguns já chamam de “Primavera Asiática”, na esteira de manifestações similares em Hong Kong e Taiwan.

A Tailândia enviou um convite aos ministros das Relações Exteriores da ASEAN, para uma “reunião informal” em meados de junho de 2023. Bangkok tem buscado granjear apoio regional aos generais de Myanmar, em conflito com milícias armadas da oposição desde que tomaram o poder em um golpe de 2021. A junta birmanesa está proibida há quase dois anos de participar de reuniões de alto escalão da ASEAN por descumprimento de acordo para iniciar negociações com oponentes ligados ao governo civil deposto da ganhadora do Nobel Aung San Suu Kyi, que se encontra presa junto com centenas de outros ex-funcionários do governo e ativistas. A junta também descumpriu o Consenso de Cinco Pontos<sup>918</sup> para a paz no país, que atravessa grave crise política e humanitária após o golpe de estado de 2021. Indonésia, país que ocupa a presidência *pro tempore*, Vietnã, Singapura e Malásia recusaram imediatamente o convite; as Filipinas, defensoras convictas do isolamento da junta de Myanmar, não se pronunciaram.

---

<sup>918</sup> Em 24 de abril de 2021, os líderes de nove Estados-Membros da ASEAN e o chefe da junta de Myanmar, general sênior Min Aung Hlaing, assinaram o Consenso dos Cinco Pontos: o fim imediato da violência no país; diálogo entre todas as partes; a nomeação de um enviado especial; assistência humanitária da ASEAN; e a visita do enviado especial a Myanmar para se reunir com todas as partes. Em comunicado conjunto após as 40ª e 41ª Cúpulas, em novembro de 2022, os líderes da ASEAN declararam que ficaram “profundamente desapontados com o pouco progresso e a falta de compromisso das autoridades de Nay Pyi Taw para a implementação oportuna e completa do Consenso de Cinco Pontos”.

#### ix. Relações com a Arábia Saudita

Em 25 de janeiro de 2022, o ex-primeiro-ministro tailandês Prayut Chan-ocha e o príncipe herdeiro MBS anunciaram o pleno restabelecimento das relações diplomáticas, pondo fim a mais de três décadas de hostilidade decorrente do roubo de joias sauditas por um trabalhador doméstico tailandês e a subsequente série de crimes não resolvidos<sup>919</sup>. A reaproximação com a Arábia Saudita foi um grande triunfo da política externa para o impopular governo de Prayut. O acordo abre caminho para os tailandeses mais uma vez encontrarem emprego na Arábia Saudita, que tem intensa demanda por trabalhadores estrangeiros. Também permitirá uma cooperação renovada em áreas como turismo e petroquímica. A Saudi Arabian Airlines anunciou o reinício dos voos diretos para a Tailândia em maio.

---

<sup>919</sup> As relações foram rompidas depois que o limpador tailandês Kriangkrai Techamong roubou as joias de seu empregador, o príncipe Faisal, filho mais velho do rei Fahd da Arábia Saudita. Um raro diamante azul de 50 quilates nunca foi recuperado. Três diplomatas sauditas foram mortos a tiros em Bangkok após o roubo. Vários policiais tailandeses importantes envolvidos no caso nunca foram condenados.

## XIX. Timor-Leste

### a) Características gerais

O Timor-Leste é um país do Sudeste Asiático, que ocupa a metade oriental da ilha de Timor, sendo a outra metade território indonésio. Com capital em Díli, o país possui cerca de 1,3 milhão de habitantes, adota o português e o tétum como línguas oficiais, é parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Organiza-se como uma república parlamentarista. Além disso, é um dos dois únicos países predominantemente cristãos do Sudeste Asiático, sendo o outro as Filipinas.

O presidente do Timor-Leste é eleito para um mandato de cinco anos, sendo permitida a reeleição para um segundo mandato consecutivo. O atual presidente timorense é José Ramos Horta, prêmio Nobel da Paz, em 1996, e ex-presidente entre 2007 e 2012. No Timor-Leste, o presidente possui poder executivo limitado, tendo a atribuição de vetar legislações e de escolher o primeiro-ministro, geralmente o líder da coalizão partidária majoritária, após as eleições. O Parlamento Nacional é composto por um mínimo de 52 e um máximo de 65 deputados. A atual legislatura possui 65 deputados, sendo 31 do Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste (CNRT), o partido do atual presidente.

Atualmente, o Timor-Leste ocupa a 155ª posição entre os 191 países e territórios que compõem o ranking de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre 2002 e 2021, a expectativa de vida timorense aumentou 7,6 anos, atingindo 67,7 anos; a média de anos de escolaridade subiu 2,1 anos, alcançando 5,4 anos; e os anos de escolaridade esperados também cresceram para os atuais 12,6 anos. Por fim, a renda nacional bruta (RNB) *per capita* de Timor-Leste cresceu cerca de 20,4% entre 2002 e 2021, o que reforça a percepção de melhoria contínua nos índices de IDH do país. Atualmente, apesar da melhoria nas últimas décadas, o produto interno bruto (PIB) *per capita* do Timor-Leste é de US\$ 1,5 mil, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o que o situa entre os países mais pobres do mundo<sup>920</sup>.

Para 2024, o FMI estima um crescimento de 3%<sup>921</sup> e uma inflação de 2,8%. A economia do país é dependente da exportação de *commodities*, como café (14% do total das exportações), sândalo e, sobretudo, petróleo e gás (que representaram, em 2019, 78% das exportações do país). As principais reservas de petróleo e gás encontram-se no mar de Timor, e há grandes projetos de exploração de hidrocarbonetos em desenvolvimento, muitos com financiamento chinês. Os recursos advindos da exploração petrolífera equivalem a mais de 90% das receitas do governo e são destinados ao Fundo Petrolífero de Timor-Leste (FPTL), cuja criação se inspirou no Fundo Petrolífero da Noruega. Os recursos dos *royalties* do petróleo são direcionados ao Fundo das Infraestruturas, que financia projetos de infraestrutura logística e habitacional, além de obras específicas para a exploração de gás e petróleo. Paralelamente, o Timor-Leste tem buscado emular a estratégia de desenvolvimento dos Tigres Asiáticos, de modo a atrair os investimentos estrangeiros e ampliar o comércio exterior, por meio da criação de Zonas Econômicas

---

<sup>920</sup> Comparativamente, o Brasil possui PIB per capita de US\$ 10,3 mil.

<sup>921</sup> Os dados do FMI contrastam fortemente com as estimativas do Banco Mundial. A discrepância tem sido constante entre os dados das duas organizações: para 2020, o FMI indicou que a economia timorense havia decrescido 8,3% em termos reais, enquanto o Banco Mundial registrou um crescimento de 31,9% naquele ano. Em 2022, o FMI indicou crescimento de 3,9%, ao passo que o Banco Mundial afirmou ter havido uma queda de 20,5%.

Especiais (ZEE), voltadas ao reprocessamento de exportações. Além disso, o Timor-Leste adota o dólar americano como moeda corrente.

#### b) Processo de independência

O país esteve sob ocupação estrangeira de 1515 até 2002, tendo sido colônia portuguesa até 1975 e ilegalmente anexado pela Indonésia entre 1975 e 2002. A herança colonial portuguesa fez do Timor-Leste o único país asiático que tem o português como língua oficial. Na época colonial, o principal atrativo para os portugueses era a exploração econômica do sândalo, planta com propriedades medicinais. Durante a Segunda Guerra Mundial, o Timor-Leste foi ocupado por forças japonesas, contra as quais houve resistência local por meio de guerrilhas. Após o fim do conflito, o território foi devolvido a Portugal.

Assim como os demais territórios ultramarinos portugueses, a descolonização do Timor-Leste foi viabilizada a partir da Revolução dos Cravos, em 1974. Com a queda de Marcelo Caetano, um dos principais objetivos do novo governo português era o de facilitar a independência das antigas colônias. Dessa forma, em 1975, foram realizadas eleições na colônia asiática, as quais confirmaram a Frente Revolucionária para a Independência do Timor-Leste (Fretilin), com viés ideológico de esquerda, e a União Democrática do Timor (UDT), à direita do espectro político, como os partidos mais populares.

Embora a Fretilin e a UDT tenham inicialmente formado uma coalizão com o objetivo independentista, a UDT, que tinha o apoio das elites tradicionais defensoras da manutenção da associação com Portugal, tentou um golpe de Estado, em 1975, visando a frear a crescente popularidade da Fretilin. Assim, teve início uma breve guerra civil entre os dois partidos, tendo a Indonésia apoiado a UDT com vistas à futura incorporação do Timor-Leste ao seu território. Para a Indonésia, a administração da Fretilin era um risco à estabilidade tanto do arquipélago indonésio quanto regional, pois o partido, de teor nacionalista, possuía relações com líderes comunistas e maoístas internacionais.

No final de 1975, a Fretilin declarou, unilateralmente, a independência do Timor-Leste, o que não foi reconhecido por Portugal, Indonésia ou Austrália, mas contou com o apoio de países liderados por partidos socialistas e ex-colônias lusas, como Albânia, Cabo Verde e Guiné-Bissau. Em resposta, a Indonésia pressionou os demais partidos timorenses a assinarem uma declaração em favor da incorporação do país à Indonésia.

No contexto da Guerra Fria e da instabilidade política de um país recém-independente, a Indonésia, liderada por Suharto e com o apoio militar dos Estados Unidos (EUA), lançou a Operação Komodo, responsável por tomar o controle político do Timor-Leste em 1975. Anteriormente, vitórias de guerrilhas comunistas na China, no Vietnã, no Laos e no Camboja haviam estimulado os EUA e a Indonésia a impedir a ascensão de novos governos comunistas, de modo a evitar a consumação da Teoria do Dominó<sup>922</sup>, de John Foster Dulles, no Sudeste Asiático. Embora o ano de 1975 marque o fim da Guerra do Vietnã (1955-1975) e, portanto, simbolize o baixo interesse norte-americano em uma intervenção militar direta, os EUA apoiaram a anexação do Timor-Leste à Indonésia, enquanto Portugal e a ONU nunca reconheceram essa anexação.

---

<sup>922</sup> A Teoria do Dominó, atribuída a John Foster Dulles, secretário de Estado dos EUA entre 1953 e 1959, postulava que, se um país sucumbisse a um regime comunista, os Estados vizinhos também tomariam para o comunismo em seguida. A teoria faz referência à reação em cadeia produzida pela queda de uma única peça de dominó sobre as outras peças enfileiradas. Durante a Guerra Fria, essa teoria justificou o apoio norte-americano a países que enfrentavam insurreições comunistas.

Países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), como a Malásia, a Tailândia e as Filipinas, defenderam a anexação indonésia na ONU, pois também enfrentavam grupos opositores comunistas internamente, e a Austrália nunca reconheceu oficialmente a anexação, embora tampouco se opôs publicamente a ela.

Com a anexação do Timor-Leste à Indonésia, o Fretilin se converteu na principal resistência ao invasor, uma vez que os demais partidos timorenses eram favoráveis à anexação. Consequentemente, o líder da luta armada da Fretilin, Xanana Gusmão, foi preso e condenado à prisão perpétua, em Jacarta. O apoio internacional à Indonésia começou a ser revertido a partir da visita do papa João Paulo II ao Timor-Leste, em 1989; contudo, o verdadeiro divisor de águas foi a transmissão televisiva do Massacre de Díli, quando 250 manifestantes foram alvejados pelas forças repressoras indonésias no cemitério de Santa Cruz, em 1991. A partir de então, os EUA e a Austrália cortaram as relações militares com a Indonésia, e a opinião pública desses países e de Portugal passou a pressionar pelo direito à autodeterminação do Timor-Leste. Em 1996, o bispo católico de Díli, Carlos Belo, e o porta-voz da Fretilin, exilado na Austrália, José Ramos-Horta, receberam o prêmio Nobel da Paz, em reconhecimento por sua campanha não violenta pela independência. A partir de então, a comunidade internacional, em um contexto pós-Guerra Fria, passou a condenar os abusos indonésios, como a instalação de campos de concentração (que chegaram a aprisionar cerca de 60% da população à época), práticas de tortura e violações dos direitos humanos similares às perpetradas pelo Khmer Vermelho, no Camboja. A ONU estima que, entre 1975 e 1999, a ocupação indonésia do Timor-Leste tenha sido responsável por assassinar mais de 200 mil pessoas, o que equivale a um quarto da população local e configuraria uma política de genocídio.

A resistência à ocupação indonésia enfraqueceu-se na década de 1990, mas recuperou seu vigor com a crise dos Tigres Asiáticos, que golpeou a economia indonésia. Os efeitos socioeconômicos da crise, somados à idade avançada de Suharto, culminaram em protestos pró-democracia e na queda do regime. O sucessor de Suharto, Jusuf Habibie, deu início a um amplo programa de reformas, que incluiu a libertação de presos políticos e um referendo, em 1999, sobre a independência do Timor-Leste. O referendo foi organizado e supervisionado pela Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET, na sigla em inglês), uma missão política criada pela Resolução 1246 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que durou de junho a outubro de 1999 e que tinha como objetivo específico o monitoramento eleitoral do referendo. As urnas deram a vitória para os independentistas, com 78,5% dos votos, e levaram ao fim dos quase 25 anos de ocupação da Indonésia.

A proposta do plebiscito, levada a cabo por Habibie, desagradou os setores militares da Indonésia, que temiam que a independência do Timor-Leste pudesse acionar outros movimentos separatistas no norte da ilha de Sumatra e na metade indonésia da ilha de Nova Guiné. Nesse sentido, a vitória política pró-independência gerou resistência de parte do Exército indonésio e de milícias pró-Jacarta, provocando um levante armado violento que produziu milhares de mortos e cerca de meio milhão de deslocados internos, o equivalente à metade da população do Timor-Leste. Além disso, 70% da infraestrutura civil e 100% da rede elétrica foram destruídas. Diante do risco de um novo genocídio, a UNAMET deu lugar a Força Internacional para Timor-Leste (INTERFET, na sigla em inglês), liderada por tropas australianas, que atuou até o início dos anos 2000. Paralelamente, criou-se uma operação de manutenção da paz, sob o Capítulo VII da Carta da ONU, denominada Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET, na sigla em inglês), em 1999. Essa operação tinha características de *state-building*, pois objetivou a criação de uma administração civil efetiva, de modo a viabilizar a

existência de um Estado democrático e estável, e foi liderada pelo brasileiro e funcionário da ONU, Sérgio Vieira de Mello, até 2002, quando se formalizou a independência do Timor-Leste. Logo após tornar-se um Estado, o país asiático enfrentou um período de pobreza extrema, com cerca de 80% da população ativa desempregada.

#### c) Situação política do Timor-Leste independente

Sob o mandato da ONU, entre 1999 e 2002, foi promulgada a primeira constituição do país e foram organizadas eleições livres, que elegeram Xanana Gusmão, líder da Fretilin, como o primeiro presidente do Timor-Leste. Tido como “o Nelson Mandela asiático”, Gusmão governou até 2007, período em que normalizou as relações diplomáticas com a Indonésia e construiu as bases do Estado timorense. Destaca-se que a crise no Timor-Leste, embora tenha sido ignorada pela comunidade internacional em 1975, significou um duro golpe na imagem internacional da Indonésia entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000.

Entre 2002 e 2005, funcionou a Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMISSET, na sigla em inglês), uma missão de manutenção e de consolidação da paz, com vistas a prestar assistência ao Estado recém-independente até que alcançasse a autossuficiência. Em 2005, a UNMISSET foi substituída pelo Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste (UNOTIL, na sigla em inglês), de caráter político, que funcionou até 2006 e apoiou o desenvolvimento de instituições do Estado e da polícia, além de fornecer formação em relação a governança democrática e aos direitos humanos. Por fim, em 2006, a Resolução 1704 do CSNU criou uma nova operação de paz, a Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT, na sigla em inglês), que funcionou até 2012, com o objetivo de apoiar o governo a alcançar a estabilidade democrática e concretizar o processo de reconciliação nacional. A criação da UNMIT ocorreu na esteira da crise de 2006, quando houve confrontos entre tropas pró-governo e setores rebeldes das Forças Armadas e da polícia. Nesse contexto, o líder rebelde Alfredo Reinado escapou da prisão, em 2006, e foi assassinado após liderar uma tentativa de golpe fracassada, em 2008, contra a vida do então presidente José Ramos-Horta. Os rebeldes foram condenados a até 16 anos pela tentativa de assassinato do presidente.

Além de laureado com o Prêmio Nobel da Paz, em 1996, Horta foi o sucessor de Gusmão e é um dos líderes políticos e fundadores da Fretilin. Ele também foi porta-voz da resistência no exílio, primeiro-ministro e ministro de Relações Exteriores do governo Gusmão. Ramos-Horta cumpriu o mandato presidencial de 2007 a 2012, época em que sofreu uma tentativa de assassinato, e foi eleito novamente em 2022, para mandato até 2027.

#### d) Política externa

Em 2011, o Timor-Leste candidatou-se à adesão à ASEAN. O bloco econômico concordou, em princípio, em 2023, em aceitar Timor-Leste como o seu 11º membro e já concedeu ao país o *status* de observador, permitindo sua participação nas reuniões e nas plenárias do grupo. Atualmente, estima-se que o roteiro de adesão plena à ASEAN seja concluído pelo Timor-Leste em 2025, o que exige a realização de reformas institucionais. Recentemente, o primeiro-ministro do Timor-Leste, Xanana Gusmão, condicionou o ingresso de seu país ao bloco à resolução da crise de Myanmar, iniciada com o golpe militar de 2021. Posteriormente, essa condição foi matizada pelo presidente José Ramos-Horta. Além da ASEAN, o Timor-Leste também iniciou processo de

acessão à Organização Mundial do Comércio (OMC), que culminou com seu ingresso na organização em 2024.

Em 2017, o país superou uma disputa marítima de uma década com a Austrália, ao estabelecer as fronteiras marítimas por meio de acordo internacional e, assim, evitar disputas referentes aos estoques de petróleo e de gás no mar timorense. Recentemente, a cooperação e o relacionamento comercial entre Timor-Leste e China têm aumentado significativamente. Em 2014, foi firmada uma Parceria Global para a Amizade Fronteiriça, Confiança e Benefício Mútuos entre os dois países. Por décadas, o Timor-Leste e a Austrália negociam um projeto de extração de gás, intitulado *Greater Sunrise*, para o qual está pendente um acordo entre os dois países. As reservas foram descobertas em 1974 e estão na raiz do diferendo território entre ambos, antes mesmo da independência timorense. Com a Indonésia, a Austrália chegou a assinar um tratado sobre o tema, em 1989. Apenas em 2019, Austrália e Timor-Leste estabeleceram definitivamente sua fronteira marítima, com a entrada em vigor do tratado de 2017, mas sem resolver a questão da exploração do campo de gás.

Quanto às relações bilaterais com a Indonésia, o Timor-Leste tem procurado desenvolver uma agenda positiva. O país manifestou apoio a um assento permanente da Indonésia em um CSNU reformado, enquanto o governo indonésio, por sua vez, tem apoiado a candidatura timorense à ASEAN. O grande intercâmbio comercial entre os países reforça a necessidade de estabelecer um bom relacionamento.

Atualmente, os principais destinos das exportações do país (petróleo e gás representam 78% das exportações) são a Indonésia, os EUA, a Alemanha e a China. Em relação às importações, a Indonésia é a principal fonte dos produtos, seguida pela China. O Brasil ocupa a 9ª posição devido, sobretudo, às exportações de carne e derivados.

#### e) Cooperação com o Brasil

As relações bilaterais entre Brasil e Timor-Leste são marcadas pela solidariedade decorrente da herança lusófona comum. Exemplos dessa solidariedade são o programa de cooperação centrado no auxílio à construção do nascente Estado timorense e o apoio deste ao pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU. Essa cooperação ocorre por meio do Escritório de Representação do Brasil em Díli, estabelecido em 2000, ou seja, antes mesmo da independência do Timor-Leste. A embaixada brasileira no país foi criada apenas três dias após a declaração de independência, em 2002. Xanana Gusmão já visitou o Brasil em 2011, e o então presidente José Ramos-Horta já esteve no país em 2008 e 2012. Há cooperação técnica bilateral nas áreas de cultura, defesa, educação, e isenção parcial de vistos. O Brasil participou de todas as missões de observação eleitoral (MOE) da CPLP no Timor-Leste, desde o referendo de 1999.

Nos últimos vinte anos, mais de 80 iniciativas bilaterais de cooperação técnica foram executadas sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com valores executados na ordem de US\$ 10 milhões. Na área educacional, além do envio de professores brasileiros e do recebimento de estudantes timorenses, desde 2008, diplomatas timorenses têm participado do Curso de Formação do Instituto Rio Branco (IRBr). Embora seja língua oficial, apenas 20% dos timorenses falam português, segundo o Censo de 2010. Por isso, o Brasil investe na consolidação da língua e em projetos de cooperação educacionais. Quanto à capacitação profissional, a cooperação brasileira construiu, no Timor-Leste, um centro de formação que conta com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

No campo da defesa, há cooperação em relação à capacitação de pessoal militar, por meio da Missão Maubere, que é responsável pelo treinamento da Polícia Militar do Timor-Leste. O Brasil também possui militares exercendo funções de assessoria no Timor-Leste e convida militares timorenses para participarem de operações e exercícios militares brasileiros. Outrossim, a ABC em conjunto com a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) concluiu, em 2019, um projeto de cooperação para fortalecer o Serviço de Inteligência do Timor-Leste.

Destaca-se também que o Brasil participou de todas as missões da ONU no Timor-Leste. Por ordem cronológica, na UNAMET, o Brasil participou com oficiais de ligação. Na UNTAET<sup>923</sup>, o Brasil participou com um pelotão de Polícia do Exército, além de observadores militares e pessoal do Estado-Maior. Entre 2002 e 2005, os efetivos militares a serviço da UNTAET foram transferidos para a UNMISSET, e houve aumento efetivo da tropa. Na UNOTIL e na UNMIT, o Brasil participou com observadores militares.

Atualmente, há cerca de 150 brasileiros no Timor-Leste, atendidos pela embaixada em Díli.

---

<sup>923</sup> Em paralelo, o Brasil enviou à INTERFET um pelotão do Exército, cuja missão foi prover segurança às instalações e autoridades, além de controlar distúrbios sociais.



## **XX. Vietnã**

### **a) Guerra do Vietnã**

A região da Indochina fora colonizada pelos franceses durante o século XIX. A Indochina Francesa correspondia ao Laos, ao Camboja e a três reinos vietnamitas: Annam, Tonquim e Conchinchina. A invasão francesa na Indochina começou em 1858, rivalizando com o poderio britânico na Ásia. Os franceses estabeleceram uma monarquia pró-francesa, que recebia privilégios em troca de concessões, mas eram os próprios franceses que, na prática, administravam o país, controlavam a produção agrícola e arrecadavam impostos. Os reinos vietnamitas eram governados por um imperador da família Nguyen

Bao Dai foi último imperador vietnamita. Seu pai, Khai Dinh, apoiou o regime colonial francês para manter-se no poder e educou seu filho na França. Em 1926, com o falecimento de Khai Dinh, Bao Dai assumiu o trono. Diferentemente da expectativa de alguns cidadãos que ele poderia buscar a independência da região contra invasores estrangeiros, ele foi frequentemente visto como um colaborador da manutenção do domínio colonial. A presença estrangeira, combinada a um imperador leniente, favoreceu a aparição de movimentos revolucionários, que iniciaram suas revoltas armadas no início do século XX.

A Indochina foi invadida pelos japoneses na Segunda Guerra Mundial. Durante sua ocupação, houve protesto contra os recrutamentos forçados, contra as exigências do Exército japonês e pelas vítimas fatais das revoltas contra os japoneses. Nessa época, surgiram novos grupos nacionalistas, e houve o reforço de um movimento de guerrilha pela emancipação vietnamita. Em 1941, foi criado o movimento revolucionário de libertação nacional Viet Minh para obter a independência do Vietnã. Durante a Segunda Guerra Mundial, quando a França fora ocupada pela Alemanha, ele fez frente à ocupação japonesa. As séries de revoltas locais fortaleceram a percepção de que havia uma base de resistência forte a favor da independência.

Em meio à guerra, o Viet Minh, liderado por Ho Chi Minh, aliou-se com os Estados Unidos e com a China, e conseguiu expulsar os japoneses. Assim, o movimento revolucionário estabeleceu-se ao norte do Vietnã.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, era necessário definir o destino do território. Na Conferência de Potsdam, ficou decidido que o Vietnã seria dividido no paralelo 17. As tropas chinesas receberiam a rendição japonesa no Norte do Vietnã, e os britânicos a receberiam no Sul. A parte norte tornou-se uma república comandada pelos vietnamitas comunistas. A parte sul continuou comandada pelos franceses. Com a ascensão do Viet Minh no Norte do país, que declarou independência em setembro de 1945, fundando uma república nessa região, Bao Dai vai para o exílio, em março de 1946.

Com a retirada do país asiático, os franceses quiseram recuperar o controle sobre o norte do Vietnã. Isso os fez bombardear a costa vietnamita de Haiphong, matando cerca de 6.000 vietnamitas, em novembro de 1946, no chamado Incidente de Haiphong. Esse incidente marcou o início da Guerra da Indochina entre vietnamitas e franceses, que se estendeu de 1946 a 1954. A partir de 1949, o Viet Minh começou a receber armamentos e suprimentos da China e da União Soviética, ao passo que a França contava com apoio dos Estados Unidos, que queriam conter a expansão do socialismo. Bao Dai retornou do exílio em 1949, a pedido da França, para ajudar a legitimar o poderio francês no sul do Vietnã.

A guerra gerou grande desgaste no governo francês, que recebeu críticas internas exigindo o fim do conflito. Para tentar cercar os vietnamitas e prejudicar a logística deles na guerra, a França

decidiu dominar a cidade de Dien Bien Phu. Entretanto, os franceses foram derrotados na cidade em maio de 1954, o que os impediu de unificar o Vietnã sob seus termos.

Os franceses acabaram aceitando negociar com os vietnamitas durante a Conferência de Genebra, em 1954. Nesta conferência, foi estabelecido que o domínio colonial dos franceses na região seria encerrado, além de se ter reconhecido a independência de Laos e Camboja. Os EUA sugeriram que o Vietnã fosse dividido em duas partes pelo paralelo 17: a porção ao norte ficaria sob controle de Ho Chi Minh, sendo Hanói a capital. No sul, a capital seria Saigon, e haveria um governo pró-ocidente. O acordo previa, ainda, a realização de eleições em 1956, com um candidato indicado pelo governo do Norte e outro pelo do Sul, de modo que quem ganhasse a eleição unificaria o país.

No Vietnã do Sul, havia uma crescente força nacionalista não comunista, tendo Ngo Dinh Diem como um dos seus representantes. Em 1933, Diem serviu como ministro do Interior do imperador Bao Dai. No entanto, renunciou no mesmo ano, frustrado com a falta de vontade francesa em considerar suas reformas legislativas. Entre 1950 e 1953, Diem foi para os Estados Unidos e aumentou sua influência política no país, enquanto mostrava que era o melhor representante para o Vietnã do Sul. O apoio dado pelos norte-americanos, que auxiliavam o sul do Vietnã contra a expansão comunista, possibilitou que Ngo Dinh Diem recebesse o convite de Bao Dai para ser primeiro-ministro, em 1954. O governo do Vietnã do Sul, liderado por Ngo Dinh Diem, optou por realizar um referendo para determinar a forma de governo e a liderança do Vietnã do Sul, antes das eleições gerais de unificação do Vietnã, previstas para 1956. O referendo foi realizado em 23 de outubro de 1955, as pessoas escolheriam entre Diem ou Bao Dai como líder do Vietnã do Sul. Com fortes indícios de corrupção nas eleições, Diem ganhou o referendo e proclamou-se presidente, e o Vietnã do Sul tornou-se uma república em 1956. O referendo foi a última fase na luta pelo poder entre o novo presidente e Bao Dai, que, embora tenha escolhido Diem como primeiro-ministro, não simpatizava com ele e frequentemente tentava miná-lo, tendo-o nomeado porque era um canal para ajuda americana.

Diem recusou-se a cumprir os Acordos de Genebra de 1954, que haviam convocado eleições livres em toda a Vietnã em 1956 para estabelecer um governo nacional. Os Estados Unidos também não aceitaram o resultado da Conferência de Genebra, temendo o crescimento do comunismo no país. Assim, as eleições livres no Vietnã que decidiriam qual seria a metade que governaria após a unificação nunca ocorreram.

Com o sul dilacerado por grupos dissidentes e facções políticas, Diem estabeleceu um regime autocrático que era composto, nos mais altos níveis, por membros de sua própria família. A principal resistência interna a seu governo veio dos vietcongues, guerrilheiros do sul que buscavam a reunificação sob regime comunista. A luta armada no Sul do Vietnã e a impopularidade do governo local aceleraram a interferência dos Estados Unidos, por meio do envio de assessores e de armamentos militares. As tensões entre as duas partes do Vietnã aumentaram progressivamente no período de 1955 a 1959, e Ho Chi Minh orientou ataques dos guerrilheiros vietcongues contra o governo do Vietnã do Sul. Esse foi considerado o estopim para o início do conflito bélico.

A Guerra do Vietnã (1955-1975) insere-se no contexto da Guerra Fria diante de uma ordem internacional bipolar. A política externa norte-americana foi influenciada pelo Telegrama Kennan (1946) e pela sua política de contenção à União Soviética. George Kennan considerava que a União Soviética deveria continuar a se expandir para sua própria sobrevivência. Portanto, a melhor forma de derrotá-la era evitar a expansão do socialismo. Nesse contexto, os Estados Unidos deveriam traçar uma política paciente e vigilante para conter o expansionismo comunista em regiões geopolíticas estratégicas, de modo a possibilitar futuramente a dissolução do bloco soviético. Com a Revolução

Chinesa, em 1949, e sua vizinhança com o Vietnã do Norte, os Estados Unidos priorizaram a interferência na Guerra do Vietnã na sua agenda internacional.

A Guerra do Vietnã também fez parte de uma série de conflitos de descolonização iniciados após a Segunda Guerra Mundial. A Indochina conseguiu a independência e sua fragmentação ante a esfera de influência francesa, aliado norte-americano, e ficou suscetível à ideologia soviética, sobretudo diante da vizinhança chinesa. Os processos de descolonização não deveriam viabilizar, na visão estadunidense, a ascensão de poder de líderes alinhados à esfera socialista. Como a França, que ainda influenciava o sul do Vietnã não conseguiu conter a ascensão de guerrilheiros comunistas e o início da guerra contra o governo em Hanói, os Estados Unidos resolveram aumentar sua participação no conflito.

Em 2 de agosto de 1964, o destróier americano USS Maddox estava em missão de espionagem na costa do Vietnã do Norte quando foi aparentemente atacado por navios coreanos. Com a ajuda de aviões norte-americanos de sua força tarefa, eles danificaram duas lanchas inimigas. A historiografia atual menciona que esse teria sido o pretexto para os Estados Unidos entrarem oficialmente na Guerra do Vietnã, em 1965. Em contrapartida, os soviéticos e chineses deram apoio material e logístico ao território de Ho Chi Minh.

A duração da Guerra do Vietnã desgastou a base política dos Estados Unidos, agravada pelo ataque à embaixada norte-americana em Saigon em 1968, isolando Washington da opinião pública estadunidense. A Guerra do Vietnã foi a primeira guerra televisiva, o que democratizava as informações sobre a condução da guerra do governo para os repórteres. Os Estados Unidos foram acusados pela sociedade civil de não terem seguido o Direito Internacional Humanitário quanto à distinção de combatentes e não combatentes, uso de bombas de napalm e por crimes de guerra. A partir da Guerra do Vietnã, o uso da força foi mais severamente criticado pela sociedade e organizações internacionais.

O presidente Nixon precisava retirar suas tropas do local para não prejudicar mais a imagem norte-americana e negociar um tratado que lhe desse alguma vantagem. A retirada completa das tropas dos Estados Unidos seria acordada com a soltura de todos os prisioneiros de guerra americanos e o direito à autodeterminação do Vietnã do Sul por Hanói. Em 1973, o Acordo de Paz de Paris, negociado pelo secretário de Estado e conselheiro de Segurança Nacional, Henry Kissinger, encerra a intervenção militar norte-americana. Em 1975, sem a defesa norte-americana, Saigon é invadida pelos vietnamitas do norte, o país foi unificado, e, no mesmo ano, a guerra foi finalizada.

#### b) Vietnã desde os acordos de paz de Paris (1973)

Os Acordos de Paz de Paris – que completam 50 anos em 2023 – determinaram a retirada das tropas estadunidenses do Vietnã, e a manutenção da divisão no paralelo 17 – consoante os Acordos de Genebra, de 1954<sup>924</sup>. No entanto, com a ausência das forças norte-americanas, Saigon

---

<sup>924</sup> Com a derrota francesa na Guerra de Independência do Vietnã (1946-1954), foram firmados, em 1954, os Acordos de Genebra. Pelos acordos, Vietnã, Laos e Camboja obtiveram suas independências. O Vietnã foi dividido no paralelo 17, sendo o norte governado pelo Partido Comunista de Ho Chi Minh, fundado na década de 1930, com capital em Hanói, e o sul governado por aliados do bloco capitalista, inicialmente pelo imperador Bao Dai e, a partir do referendo de 1955, pelo presidente Ngo Diem, com capital em Saigon. Foram previstas eleições e a unificação do país em 1956. As eleições, contudo, não ocorreram. Apesar de ser uma violação aos Acordos de Genebra os EUA, temendo a expansão do comunismo na região (“teoria do dominó”), apoiaram o governo do sul a manter-se no poder.

foi tomada pelos *vietcong*<sup>925</sup>, apoiados pelas forças do Vietminh, em 1975. O Vietnã foi, então, unificado sob o regime comunista. Em 1976, a República Socialista do Vietnã, com capital em Hanói, foi oficialmente proclamada.

O país estava devastado por trinta anos de guerra praticamente ininterrupta. A implementação de um modelo econômico comunista no sul do país, com coletivização de terras, desestruturou a produção, um problema que, agravado por secas e enchentes do final da década de 1970, gerou escassez de alimentos e emigração em massa.

A política externa vietnamita, no período, contribuiu para as dificuldades. Em 1975, mesmo ano no qual o Partido Comunista do Vietnã (PCV) assumiu o controle do país, as outras duas ex-colônias da Indochina francesa – Laos e Camboja – também passaram a ser governadas por regimes comunistas. O Vietnã tentou aproximar-se destes vizinhos e, diante da impossibilidade de entendimento com o governo de Pol Pot, invadiu o Camboja em dezembro de 1978, promovendo uma troca de governo. Hanói garantiu pela força a manutenção de um governo simpático no Camboja, mas, como o Khmer Rouge era uma resistência virulenta, o Vietnã teve que manter tropas no país vizinho. Essa intervenção teve consequências deletérias para Hanói: potências ocidentais votaram, no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a imposição de sanções contra o Vietnã, vetadas pela União Soviética (URSS); os Estados Unidos (EUA) impuseram um embargo comercial ao país; e forças da República Popular da China (RPC), aliada de Pol Pot, invadiram o norte do Vietnã em fevereiro de 1979, mas foram expulsas em poucas semanas. Em meados da década de 1980, o Vietnã encontra-se isolado: os vizinhos regionais, integrantes da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), são simpáticos ao movimento de resistência no Camboja. Até mesmo a URSS, tradicional aliada do Vietnã, passa a reduzir o envio de auxílio.

A presença no Camboja tornou-se demasiado onerosa. Para além do desgaste diplomático e do embargo comercial, a presença impunha gastos militares expressivos ao país. O isolamento internacional e as dificuldades econômicas, somadas ao exemplo chinês e soviético, que abriram suas economias no final dos anos 1970 e 1980, impulsionaram uma mudança na política vietnamita. Foi nesse contexto que, no 6º Congresso de PCV, em 1986, Nguyen Van Linh é nomeado secretário-geral do partido. Ele implementa uma política reformista, conhecida como *Doi Moi*, visando transformar o país em uma economia de mercado de orientação socialista, seguindo o modelo de Deng Xiaoping. Na esteira da nova orientação, as tropas vietnamitas saem do Camboja em 1989, ficando o estabelecimento de um acordo entre as diferentes facções que disputavam o poder no país a cargo da Organização das Nações Unidas (ONU). No curso dos próximos anos, o Vietnã promove uma melhora nas suas relações com os EUA, a Rússia e a RPC. Em 1995 o Vietnã adere à ASEAN, e, nos anos 2000, recebe a visita dos presidentes Clinton dos EUA, Hu Jintao da China e Putin da Rússia.

Em 2001, Nong Duc Manh é nomeado secretário-geral. Partidário das reformas econômicas, ele estabelece a meta de transformar o Vietnã em uma potência industrial até 2020, visando um crescimento anual de 7,5%, em larga medida atingido. Em 2011, Duc Manh é substituído por Nguyen Phu Trong na mais alta hierarquia do PCV – cargo que mantém até o presente, tendo sido reconduzido em 2016 e em 2021, no 13º Congresso do PCV, mesma ocasião na qual Pham Minh Chinh é nomeado primeiro-ministro e Nguyen Xuan Phuc, presidente.

---

<sup>925</sup> Em oposição ao governo do Vietnã do Sul, foi criada, em 1960, a Força Nacional de Libertação e a guerrilha *vietcong*. Eles combateram, com o apoio do norte, cujo governo era chamado Vietminh, o governo de Saigon entre 1961 e 1975.

Desde o início da sua abertura econômica em 1986, o Vietnã teve expressivo crescimento, com média anual de quase 7%. Em 2007 o Vietnã ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC), e desde 2010 o Banco Mundial classifica o país como uma economia de renda média. O Vietnã é parte de importantes acordos de livre comércio, com destaque para o Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês)<sup>926</sup>, além de acordos bilaterais com a União Europeia (UE), o Reino Unido, o Chile, o Japão e a União Econômica Eurasiática (UEE). Os principais parceiros comerciais do Vietnã são a China, os EUA, a Coreia do Sul e o Japão, em ordem decrescente de corrente de comércio. O país foi um dos poucos que manteve taxa de crescimento positiva em 2020, em que pese os efeitos da pandemia de COVID-19<sup>927</sup>. Apesar do importante crescimento da sua indústria<sup>928</sup>, que corresponde por aproximadamente 25% do produto interno bruto (PIB) do país, o Vietnã ainda é majoritariamente rural, com urbanização abaixo de 40%.

O Vietnã tem sido beneficiado pela “guerra comercial” entre EUA e China, aumentando suas exportações para aquele país. O país aparece também como localização alternativa para etapa final de cadeias globais de valor, sendo importante destino de investimento externo direto (IED). Ademais, a resposta eficiente do Vietnã à pandemia o colocou em posição vantajosa na recuperação econômica. A política externa do país busca equilibrar parcerias com as principais potências globais, conciliando uma busca pragmática pelo desenvolvimento econômico a questões de segurança. A política de segurança do Vietnã segue o princípio dos “três não”: não fazer alianças militares, não permitir tropas estrangeiras em seu território e não se aliar a uma potência estrangeira no combate a outra.

As preocupações de segurança mais imediatas estão nas disputas marítimas no mar do Sul da China – ou mar do Leste, para Hanói. O Vietnã disputa com a China a soberania sobre os arquipélagos Paracel e Spratly. A aproximação com os EUA serve como dissuasão contra a potência vizinha, mas Hanói evita um aprofundamento que possa antagonizar excessivamente a China. Em anos recentes, houve aumento das tensões na região, o que se refletiu em uma maior aproximação do Vietnã, para além dos EUA, com o Japão e a Índia, como forma de fazer um contraponto ao poderio chinês. Ilustrativa é a participação do Vietnã, ao lado da Nova Zelândia e da Coreia do Sul, no Diálogo de Segurança Quadrilateral “expandido” (QUAD+)<sup>929</sup>. Parte importante da estratégia vietnamita nessa disputa envolve o apoio diplomático da ASEAN, no âmbito da qual são conduzidas negociações visando uma solução pacífica para as disputas ou, ao menos, a negociação de um “Código de Conduta” vinculante. A liderança do Vietnã tem feito a ASEAN tomar posições mais claras sobre o tema, como a Declaração Conjunta de 2020.

A renúncia do presidente Nguyen Xuan Phuc, em janeiro de 2023, poucos dias antes do ano novo lunar vietnamita, tem suscitado questionamentos sobre os rumos da política interna e externa do país. O 13º Congresso do PCV, realizado em 2021, colocou Nguyen Xuan Phuc, que ocupara desde 2016 o cargo de primeiro-ministro, na presidência do país. Sendo o cargo de primeiro-ministro uma posição de maior poder do que a de presidente, a nomeação pode ser interpretada como uma “demonção”. A renúncia ocorreu no contexto de investigações sobre

---

<sup>926</sup> A assinatura da RCEP ocorreu na 37ª Cúpula da ASEAN, sob presidência de turno vietnamita, em 2020. Entrou em vigor em 2022.

<sup>927</sup> Eis a evolução do PIB do Vietnã em anos recentes: 7,0% (2019); 2,9% (2020); 3,8% (2021); 8% (2022); 5% (2023).

<sup>928</sup> As indústrias de transformação e manufatureira representam mais de 85% da pauta de exportações do Vietnã.

<sup>929</sup> O QUAD é o Diálogo de Segurança Quadrilateral, composto por EUA, Austrália, Japão e Índia, reativado em 2017. Em 2020, o Vietnã, a Coreia do Sul e a Nova Zelândia participaram de reunião, no formato que ficou conhecido como QUAD+, sobre resposta aos efeitos da pandemia.

corrupção durante a pandemia. Outro nome importante do PCV afetado pela campanha anticorrupção é Pham Binh Minh. Ele, que foi chanceler do país durante uma década, foi afastado do cargo de vice-primeiro-ministro. A campanha anticorrupção era uma bandeira do então secretário-geral Phu Trong e está em curso há mais de uma década, acompanhada de vários expurgos. O que ocorre agora pode ser visto como a culminância desse processo. Segundo analistas, não deve haver um impacto sobre a política exterior do Vietnã, que é bastante consistente há décadas. Quanto à política interna, o que esses eventos demonstram não seria instabilidade política, mas, sim, a força do PCV. O novo escolhido para ocupar o cargo de presidente do país foi Vo Van Thuong, um político bastante próximo do então secretário-geral Phu Trong. Com 52 anos, ele era o mais jovem membro do *Politburo*.

Em contexto de escândalos de corrupção provinciais, encobertos pelo discurso oficial, Vo Van Thuong, também renunciou à presidência, em março de 2024. Sua renúncia, justificada por “motivos pessoais”, aconteceu em meio a uma disputa pelo cargo do chefe do Partido Comunista. O então chefe, Nguyen Phu Trong, tinha na época 79 anos e foi hospitalizado em janeiro com uma doença não revelada. Conquanto cerimonial, a presidência do Vietnã confere vantagens na disputa para suceder Nguyen, o que deveria acontecer, originalmente, após o Congresso do Partido em 2026. Com a queda das taxas de natalidade e os baixos salários, o país precisa de uma liderança capaz de capitanear o crescimento econômico em quadro de envelhecimento da população.

Também em março, o Vietnã designou como terroristas dois grupos políticos de minorias étnicas no exílio, com sede nos EUA: o *Montagnard Support Group Inc.* e o *Montagnard Stand for Justice*, acusando-os de orquestrar ataques e incitar o separatismo. Ambos os grupos são acusados de organizar e participar em ataques a edifícios governamentais em julho de 2023, que causaram nove mortes, incluindo quatro policiais, na região das Terras Altas Centrais. As montanhas do centro do país, onde ocorreu o ataque, são há décadas um dos pontos mais conflituosos do Vietnã, com confrontos por terras e presença de diversas minorias étnicas que se opõem ao governo comunista. Os grupos dessas regiões apoiaram os EUA na Guerra do Vietnã e a França durante as guerras da Indochina e sofrem perseguições, porque a maioria dos membros professa variante do cristianismo protestante considerada ilegal por Hanói. Desde 2001, vários *montagnards* receberam asilo político nos EUA, na Suécia ou no Canadá.

Em maio de 2024, o antigo ministro de Segurança Pública do Vietnã, To Lam, foi nomeado presidente do Vietnã pelo partido comunista, na esteira da grande campanha anticorrupção que forçou Vo Van Thuong a renunciar. A presidência é um cargo mais simbólico no Vietnã, mas ainda assim faz parte dos chamados “quatro pilares” políticos do país, junto ao chefe do Partido, ao primeiro-ministro e ao presidente do Parlamento. Milhares de indivíduos, incluindo proeminentes figuras públicas e empresários, foram acusados de participar de esquemas de corrupção pelo comitê anticorrupção coordenado por Lam. Analistas acusam Lam de instrumentalizar as investigações de corrupção para um projeto de poder próprio.

Em julho, o secretário-geral do Partido Comunista do Vietnã, Nguyen Phu Trong, morreu aos 80 anos, depois de ocupar o cargo mais poderoso do país por 13 anos. Em agosto, o presidente do país, To Lam, assumiu o cargo de secretário-geral do partido. Em outubro, To Lam, já como secretário-geral do Partido Comunista do Vietnã, renunciou à presidência, que passou ao general Luong Cuong.

### c) Política externa

Entre o final da guerra e a abertura econômica do final dos anos 1980, o principal apoio para o Vietnã foi a URSS. A abertura econômica e o empenho para sair do isolamento a partir de 1986 propiciaram uma aproximação com os EUA. A partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, as relações entre Vietnã e EUA gradualmente superaram a animosidade e evoluíram para o que hoje é uma relação estratégica tanto em termos econômicos quanto geopolíticos. Em 1991, Washington eliminou a restrição de viagens e, em 1994, pôs fim ao embargo comercial. Em 1995, as relações diplomáticas foram estabelecidas. Em 2000, o presidente Clinton faz visita oficial a Hanói e, em 2001, é firmado um acordo comercial bilateral. Desde o estabelecimento das relações diplomáticas e do fim do embargo comercial, o intercâmbio comercial entre os dois países aumentou 200 vezes. Os EUA são atualmente o segundo maior parceiro comercial do Vietnã, cujo superávit aumenta gradualmente desde 2007. A ameaça que o crescente poderio chinês representa para ambos os países impulsiona o aprofundamento das relações bilaterais. Na perspectiva norte-americana, o Vietnã é um aliado importante na sua visão de um “Indo-Pacífico Livre, Aberto, Resiliente e Inclusivo”, já para Hanói os EUA são um fator de dissuasão contra ofensivas chinesas.

Em 2013, os EUA e o Vietnã estabeleceram uma “parceria abrangente”. Em 2016 os EUA suspenderam um embargo à venda de armas letais ao Vietnã, e, em 2018, um porta-aviões aportou no Vietnã, algo que não ocorria desde o fim da guerra, em 1975. Também em 2018, o Vietnã participou, pela primeira vez, nos exercícios militares *Rim of the Pacific*. Hanói foi a sede da cúpula entre Trump e Kim Jongun. O Vietnã tem-se engajado no *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF). Em 2023, em visita de Biden ao Vietnã, ambos os países elevaram o nível do relacionamento ao de parceria estratégica abrangente<sup>930</sup>, que o Vietnã só mantinha antes com China e Rússia. A parceria compreenderá o aumento do comércio de semicondutores e minerais estratégicos em bilhões de dólares. A cooperação também será aprofundada em temas como inteligência artificial e cadeias de suprimentos.

Desafios nas relações bilaterais incluem o crescente déficit comercial<sup>931</sup> dos EUA com o Vietnã e alegações de que o país estaria manipulando o câmbio para obter competitividade. Os EUA também são críticos do controle do governo vietnamita sobre o ambiente digital<sup>932</sup> do país e hesitam em negociar um acordo de livre comércio bilateral<sup>933</sup>. Os EUA têm deportado cidadãos vietnamitas com alguma condenação penal, ainda que tenham chegado ao território estadunidense ainda crianças. A aquisição de equipamento bélico russo pelo Vietnã é outro ponto sensível. O *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) prevê sanções a países que adquiram armamentos russo, mas não foi aplicado contra o Vietnã até o presente. Divergências também envolvem a posição do Vietnã sobre a Guerra na Ucrânia: Hanói não condena abertamente a Rússia nem apoia resoluções contrárias aos russos na ONU.

Apesar de existirem desafios, as relações bilaterais devem seguir um rumo positivo no âmbito comercial e estratégico. O aprofundamento será, no entanto, temperado pela igualmente relevante relação de Hanói com Moscou e Pequim.

---

<sup>930</sup> Meses antes, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, havia ido ao Vietnã com o objetivo de negociar a elevação da relação para o *status* de “parceria estratégica”, sem sucesso.

<sup>931</sup> Em 2020, o déficit comercial dos EUA com o Vietnã só foi superado pelo déficit com a China e com o México.

<sup>932</sup> Em 2019, Hanói aprovou a Lei de Cibersegurança que permite amplo monitoramento de atividades *online*.

<sup>933</sup> Em 2017, a administração Trump retirou os EUA da Parceria Transpacífica (TPP), que, na prática, conduziria ao livre comércio bilateral. A administração Biden tampouco demonstra entusiasmo no tema.

O Vietnã e o Japão estabeleceram uma parceira estratégica em 2009, que foi elevada, em 2014, ao *status* de parceira estratégica abrangente para paz e prosperidade na Ásia. Sintomático da estreita aliança entre os países, o Vietnã foi o primeiro destino internacional do primeiro-ministro japonês Suga Yoshihide após assumir o cargo, em 2020. Nessa vista, Tóquio e Hanói decidiram incrementar a cooperação em defesa e estabeleceram acordo que permite a exportação de equipamento de defesa do Japão para o Vietnã. O Japão é o maior prestador de ajuda oficial ao desenvolvimento do Vietnã. Ambos têm desavenças com a China envolvendo disputas marítimas no mar do Sul da China. Em novembro, elevaram o seu relacionamento ao *status* de Parceria Estratégica Abrangente e estão negociando um acordo militar.

O histórico da cooperação entre a Rússia e o Vietnã data da Guerra Fria, quando a URSS foi o principal apoio internacional do governo de Hanói. A Rússia foi o primeiro país com o qual o Vietnã estabeleceu uma parceira estratégica (2001), a qual foi elevada à parceria estratégica abrangente em 2012. Desde 2014, os países têm acordo que confere acesso preferencial a navios russos à base militar de Cam Ranh. Mais de 70% das importações vietnamitas de equipamento bélico têm origem russa. A Rússia também é um importante parceiro de Hanoi no setor energético de petróleo e gás natural. Em junho de 2024, Vladimir Putin realizou visita de Estado ao Vietnã, ocasião na qual o líder afirmou que pretendia construir uma arquitetura de segurança confiável na região. Houve assinatura de onze acordos e memorandos de entendimento, compreendendo as áreas de petróleo, gás, ciência nuclear e educação. O Vietnã não enviou representante à Cúpula da Paz na Ucrânia, realizada no mesmo mês na Suíça, e, nos últimos meses, o país abteve-se em quatro resoluções da ONU que condenavam a invasão da Rússia na Ucrânia. O Vietnã estaria entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

A Índia e o Vietnã estabeleceram sua parceira estratégica em 2007. A cooperação em matéria de defesa é um importante pilar dessa parceria. Em 2016, Modi visitou Hanói e ofereceu crédito de US\$ 500 milhões para a aquisição de armamentos e equipamento de defesa indianos. A Índia, por meio da companhia estatal de petróleo, colabora com Hanói da exploração de hidrocarbonetos no mar do Sul da China. O Vietnã é um importante aliado na política de “*Act East Policy*” indiana.

As relações sino-vietnamitas são marcadas por contrastes: a China é o principal parceiro comercial do Vietnã, mas também a principal ameaça em termos de segurança. Como resposta à invasão do Camboja pelo Vietnã em 1979, a China atacou o norte do país. Apesar de a guerra ter durado poucas semanas, atritos na fronteira perduraram até 1990. As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1991. O principal desafio nas relações bilaterais concerne às disputas no mar do Sul da China, e existe no Vietnã um nacionalismo avesso aos chineses, como ficou claro nas manifestações populares de 2014<sup>934</sup>. No entanto, os dois países já obtiveram êxito em negociar amigavelmente disputas no golfo de Tonkin, e há interesses compartilhados em outras áreas.

A aproximação entre o Vietnã e os países do QUAD, naturalmente, desagrade a China, mas Hanói evita antagonizar Pequim, buscando o equilíbrio e a manutenção de boas relações com todas as potências que influenciam a região. No final de 2022 o secretário-geral Phu Trong visitou Pequim, sendo o primeiro líder estrangeiro a cumprimentar Xi Jinping após ter-se confirmado que Xi assumiria seu terceiro mandato. Na ocasião, Xi conferiu a “Medalha de Amizade” do Partido Comunista Chinês (PCCh) a Trong. Há semelhanças na estrutura política interna dos dois países, ambos governados por um partido comunista único. Xi realizou uma visita ao Vietnã em dezembro

---

<sup>934</sup> Protestos anti-China que eclodiram, quando Pequim instalava uma plataforma de petróleo na zona econômica exclusiva (ZEE) do Vietnã.



de 2023, com o objetivo de fortalecer a cooperação e promover oportunidades comerciais bilaterais, no contexto de aproximação de Hanói com Washington. O presidente To Lam visitou a China, em meados de agosto de 2024, ocasião em que assinou 14 acordos econômicos, em temas como expansão da interconexão ferroviária entre os dois países e comércio.

No final de 2022, durante visita do presidente Xuan Phuc à Coreia do Sul, os países elevaram suas relações a uma “parceria estratégica abrangente” – trata-se do nível mais alto de parcerias estabelecidas por Hanói, também mantida com China, Índia e Rússia. A visita marcou o aniversário de trinta anos do estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países, em 1992. A Coreia do Sul é a principal fonte de IED no Vietnã e o terceiro maior parceiro comercial. Um ponto sensível na relação bilateral diz respeito à participação da Coreia do Sul na Guerra do Vietnã, quando ocorreram massacres de civis. Não houve um reconhecimento explícito nem um pedido formal de desculpas da parte de Seul, e Hanói parece ter privilegiado a boa relação pragmática, sem pressionar o tema.

Em janeiro de 2024, foram assinados dois memorandos de entendimento entre as Filipinas e o Vietnã, para aumentar a cooperação em segurança marítima no mar do Sul da China. Em paralelo, foi assinado um acordo comercial de cinco anos sobre o fornecimento de arroz branco vietnamita a Manila.

Em outubro de 2024, em visita do presidente To Lam à França, os dois países acordaram elevar seu relacionamento ao status de Parceria Estratégica Integral.

Durante a Guerra do Vietnã (1961-1975), o Brasil não enviou tropas, apesar da solicitação dos EUA. O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com o Vietnã em 1989 (havia estabelecido com o Vietnã do Sul em 1956), abrindo sua embaixada em Hanói em 1994. Já a embaixada vietnamita em Brasília foi inaugurada em 2000. O Brasil é o principal parceiro comercial do Vietnã na América do Sul. A corrente de comércio bilateral segue trajetória ascendente, registrando o recorde de US\$ 6,7 bilhões em 2023, com superávit para o Brasil desde 2022, após sucessivos déficits a partir de 2016. Os principais produtos que o Brasil exporta para o Vietnã são milho, farelo de soja, soja e algodão, já as importações são compostas majoritariamente por aparelhos telefônicos e materiais elétricos. O presidente Lula visitou Hanói em 2008. Atualmente, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Vietnã já concluíram diálogo exploratório e planejam lançar negociações para um acordo de livre comércio.

## 9.11. África

### I. União Africana (UA)

#### a) Gênese e antecedentes históricos

A União Africana (UA) é uma organização internacional regional composta por 55 membros. 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, na Etiópia, assinaram sua Carta. Entre os países fundadores da OUA estão Argélia, Egito, Etiópia, Gana, Libéria, Líbia, Marrocos, Nigéria, Senegal, Sudão e Tunísia. Meses depois, Quênia entrou. Guiné-Bissau entrou em 1973, após declarar sua independência, e as demais ex-colônias portuguesas, em 1975. A África do Sul entrou apenas em 1994, após seu processo de normalização interna pós-apartheid. A criação da OUA, ponto culminante do pan-africanismo, foi resultado do desejo de estabelecer uma África unida, livre e autônoma, de acordo com os princípios do anticolonialismo.

Após a independência dos primeiros Estados africanos, havia uma divisão entre o Grupo de Monróvia 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, prevalecendo a posição do Grupo de Monróvia e a consequente fundação da OUA focada na ideia de cooperação e não de união política.

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, reunidos na Líbia para a 4ª Sessão Extraordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, os líderes africanos lançaram a Declaração de Sirte. O documento estabeleceu a UA, acelerando o processo de integração, e abordou os problemas sociais, econômicos e políticos criados pela globalização. A Líbia de Muammar Kadafi foi a sede do encontro devido ao projeto do ditador de resgatar o pan-africanismo, voltar-se para a África negra e forjar os “Estados Unidos da África”, como anteriormente esboçado pelo Grupo de Casablanca. Mais tarde, em 2000, a Cúpula de Lomé adotou o Ato Constitutivo da UA. A Cúpula de Lusaka, em 2001, desenhou o mapa do caminho para a implementação da organização; e,

finalmente, a Cúpula de Durban, em 2002, lançou a UA e reuniu a primeira Assembleia de Chefes de Estado e de Governo.

#### b) Características gerais

A UA é uma organização internacional regional, detentora de personalidade jurídica, e composta por 55 membros<sup>935</sup>. O Sudão do Sul foi o último a ingressar, em 2011, no contexto de sua independência. O Marrocos, que havia saído da OUA em 1984, em razão da admissão do Saara Ocidental em 1982, retornou à UA em 2017.

Com sede localizada em Adis Abeba, a UA é guiada pelo princípio de que uma África integrada, próspera e pacífica deve ser conduzida por seu próprio povo. Ademais, constituem seus objetivos: 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<sup>936</sup>; promover a cooperação em diversos campos entre os países africanos; e coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais.

Há uma extensa lista de mais de 120 países não africanos, organizações internacionais e organizações não governamentais acreditadas como observadores, entre eles o Brasil, a União Europeia (UE), 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 Movimentação de Pessoas, que apenas quatro Estados<sup>937</sup> ratificaram até dezembro de 2024. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) 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

---

<sup>935</sup> Trata-se de 54 Estados africanos membros da ONU e o Saara Ocidental, que não é reconhecido como Estado independente pela maioria dos países do mundo, inclusive o Brasil. Atualmente, em razão de golpes institucionais, estão suspensos Burkina Faso, Gabão, Guiné, Mali, Níger e Sudão.

<sup>936</sup> Em setembro de 2023, o governo do Quênia e a Comissão da UA realizaram, em Nairóbi, a Cúpula do Clima da África, sob o tema *Driving Green Growth and Climate Finance Solutions for Africa and the World*.

<sup>937</sup> 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. Em 2024, o Quênia anunciou que eliminará a exigência de vistos para a entrada de visitantes de outros países – africanos ou não. Ruanda anunciou que também deverá implementar política de eliminação de vistos para visitantes africanos. Até o fim de 2022, apenas Seychelles, Gâmbia e Benim permitiam a entrada de cidadãos de todos os países africanos em seus territórios sem a necessidade de um visto.

operacional<sup>938</sup>. 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.

### c) Estrutura

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 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, no formato de cúpula. Suas decisões são tomadas por consenso ou, não sendo possível, por maioria de dois terços. Entre fevereiro de 2023 e fevereiro de 2024, o presidente *pro tempore* (PPT) da Assembleia da UA foi o presidente de Comores, Azali Assoumani. Durante a 37ª Cúpula da UA, em fevereiro de 2024, Mohamed Ould Ghazouani, presidente da Mauritânia, foi eleito presidente da UA, por um ano.

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 sete<sup>939</sup>, 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 (criada pelo Tratado de Abuja, de 1991). 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 15 ratificações das 28 necessárias para entrar em vigor. Ainda que esse Protocolo não esteja em vigor, o Parlamento reúne-se desde 2004, pois ele ainda opera por meio do Protocolo ao Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Africana Relativo ao Parlamento Pan-Africano, adotado

---

<sup>938</sup> Todos os países africanos, exceto a Eritreia, assinaram o acordo. Até dezembro de 2024, dos 54 signatários, 47 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.

<sup>939</sup> 1) Comitê sobre Economia Rural e Questões Agrícolas; 2) Comitê de Assuntos Monetários e Financeiros; 3) Comitê de Comércio, Aduana e Questões Imigratórias; 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.

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 é composto pelos embaixadores designados junto à UA e prepara o trabalho do Conselho Executivo. O Conselho Econômico, Cultural e Social é o órgão de aconselhamento que permite a participação da sociedade civil.

#### d) Reformas

Por meio do Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da UA, de 2003, realizou-se uma reforma institucional<sup>940</sup>. 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 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 oficiais<sup>941</sup>. Revogou-se, ainda, o artigo que permitia a retirada da organização.

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

---

<sup>940</sup> 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.

<sup>941</sup> Árabe, inglês, francês, português, espanhol, kiswahili e qualquer outra língua africana.

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 quotas 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, a qual ainda está em curso.

#### e) Arquitetura de Paz e Segurança Africana

O Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da UA também estabeleceu uma estrutura de paz e segurança para a organização. 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, para mandatos de dois ou três anos, eleitos pelo Conselho Executivo e representativos das cinco grandes regiões africanas. O Conselho 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. Além disso, tem o poder de autorizar o envio de missões de apoio à paz, as quais, desde 2003, somam mais de uma dezena, como a Missão da União Africana para a Somália (AMISOM) e a Equipe de Apoio Técnico da União Africana para a Gâmbia (AUTSTG). 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 Protocolo ao Ato Constitutivo da UA Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança (2002). A Arquitetura de Paz e Segurança Africana inclui o Conselho de Paz e Segurança, a Comissão da UA, o Painel de Sábios, o Sistema Continental de Alerta Antecipado, a Força Africana de Prontidão e o Fundo para a Paz<sup>942</sup>.

---

<sup>942</sup> 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-

O Painel 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 painel é apoiado pelos Amigos do Painel 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 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, plenamente operacional desde 2020, 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 mais de uma dezena de 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). O Protocolo reconhece, ainda, a existência de mecanismos regionais para a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos, como a Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (ICGLR, na sigla em inglês).

Em fevereiro de 2023, após o encerramento da 36ª cúpula do bloco, o presidente da Comissão da UA, Moussa Faki Mahamat, anunciou que organizaria uma conferência de reconciliação nacional da Líbia. A conferência seria realizada sob a égide do Comitê de Alto Nível da UA para a Líbia, presidido pelo presidente congolês, Denis Sassou Nguesso. Mahamat disse que já houve uma reunião preparatória em Trípoli, na qual os representantes da UA pediram a saída dos mercenários, para permitir o diálogo entre as partes e a continuação do calendário eleitoral.

#### f) Operações de paz africanas

O fim da Guerra Fria representou para a África uma diminuição de sua importância geopolítica estratégica, o que implicou debilidade econômica, além de uma crescente instabilidade política, em um momento que foi caracterizado como de afropessimismo. Naquele período,

---

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 mudança do clima.

aconteceram vários golpes de Estado, e espalharam-se conflitos armados pelo continente. Por consequência, diversas operações de paz foram estabelecidas na tentativa de pôr fim à espiral de instabilidade<sup>943</sup>.

As missões de paz da ONU também se transformaram a partir de meados da década de 1990, em razão de questionamentos quanto à sua capacidade de atuação na resolução de conflitos, principalmente após o fracasso de operações na Somália (1993) e em Ruanda (1994). Naquele momento, ampliaram-se as demandas em favor da delegação dessas atividades para organizações regionais, situadas no próprio continente africano.

Nessa perspectiva, foram criados programas cuja finalidade foi o treinamento das forças armadas dos países africanos em níveis tático, operacional e estratégico, além do fornecimento de apoio logístico e financeiro às organizações regionais africanas para maior envolvimento em operações de paz. Do mesmo modo, observou-se, a partir dos anos 2000, uma redução no número de operações estabelecidas pelas Nações Unidas<sup>944</sup>.

Depois dos ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA, grupos extremistas islâmicos intensificaram suas atividades na África. Nesse contexto, as potências tradicionais, como os EUA, Reino Unido e França, voltaram-se novamente para o continente, principalmente para as regiões do Chifre, do Sahel e do Magreb, consideradas como locais estratégicos para o combate ao terrorismo internacional. Foram criados diversos programas de parceria com atores locais, como a Operação Liberdade Duradoura – Chifre da África (CJTF-HOA), a Parceria Regional Contraterrorista para o Leste da África (PREACT), a Iniciativa Pan Sahel (PSI), a Iniciativa Contraterrorista Trans-Sahariana (TSCTI), entre outros, a fim de combater grupos terroristas nestas regiões.

---

<sup>943</sup> A primeira operação da ONU plenamente em continente africano foi a ONUC, na atual RDC, entre 1960 e 1964. Só voltariam a ser aprovadas missões para o continente no final dos anos 1980. Entre 1988 e 2000, a ONU criou cerca de três dezenas de operações de paz, das quais cerca de metade foram na África. Em Angola, funcionaram, entre 1989 e 1997, três missões UNAVEM, sucedidas pela MONUA, entre 1997 e 1999. Na atual Namíbia, operou a UNTAG, entre 1989 e 1990. Para o Saara Ocidental, foi criada a MINURSO em 1991, funcionando até hoje. Na Somália, operaram duas encarnações da UNOSOM, entre 1992 e 1995. Em Moçambique, funcionou a ONUMOZ, entre 1992 e 1994. Em Ruanda, operou a UNAMIR, entre 1993 e 1996, além da UNOMUR, envolvendo também Uganda, entre 1993 e 1994. Na Libéria, funcionou a UNOMIL, entre 1993 e 1997, depois a UNMIL, entre 2003 e 2018. Na Líbia, funcionou, em 1994, a UNASOG. Na República Centro-Africana, funcionou a MINURCA, entre 1998 e 2000, além da MINURCAT, entre 2007 e 2010, envolvendo também o Chade, e atualmente, desde 2014, a MINUSCA. Em Serra Leoa, operou a UNOMSIL, entre 1998 e 1999, seguida da UNAMSIL, de 1999 a 2005. Na RDC, uma missão, a MONUC, voltou a ser instalada em 1999, tendo ficado no país até 2010, quando foi substituída pela MONUSCO, que existe até hoje. Para Etiópia e Eritreia, funcionou a UNMEE, entre 2000 e 2008. A partir de 2001, foram criadas menos de duas dezenas de operações de paz, cuja maioria funcionou na África. Na Côte d'Ivoire, funcionou a MINUCI, entre 2003 e 2004, seguida pela UNOCI, entre 2004 e 2017. No Burundi, funcionou a ONUB, entre 2004 e 2006. No Sudão, operou a UNMIS, entre 2005 e 2011, sendo substituída, em 2011, agora no atual Sudão do Sul, pela UNMISS, que existe até hoje. Também no Sudão, ainda operam a UNAMID, criada em 2007, e a UNISFA, criada em 2011. No Mali, foi criada a MINUSMA, entre 2013 e 2023.

<sup>944</sup> Mais recentemente, vários países africanos estão exigindo a retirada das missões de paz subsidiadas pela ONU de seus territórios em razão da falta de credibilidade dessas missões. A ONU, por certo, incidiu em diversas falhas quanto ao planejamento, à coordenação e à concretização de suas missões. Relatos de abuso de poder, desrespeito aos costumes e cultura locais, abuso ou exploração sexual, dentre outros, demonstraram ausência de controle e de responsabilização do comportamento das tropas e de funcionários internacionais, o que levou a um declínio do número de missões aprovadas pelo CSNU. Gerou-se, ainda, absoluta desconfiança da população local, que questionava a legitimidade das missões por considerá-las mais uma força de ocupação do que um instrumento comprometido em promover a segurança e a paz. Além disso, para muitos africanos, as intervenções representavam apenas uma nova forma de promover e defender os valores e interesses ocidentais, reforçando a assimetria de poder no sistema internacional, análogo ao colonialismo vivenciado pelo continente tempos atrás.



Concomitantemente, a OUA foi, em 2002, substituída pela União Africana (UA), que adotou uma postura mais proativa com relação às ameaças à estabilidade do continental, tendo assumido, entre outros objetivos, a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança continentais, por meio da cooperação com Estados e outras instituições africanas e com a própria ONU. Foram lançados diversos mecanismos com esse objetivo, no âmbito da UA, dentre os quais se destacam o Conselho de Paz e Segurança da UA e a Força Africana de Prontidão (ASF, na sigla em inglês).

Operações de paz lideradas por africanos se desenvolveram paralelamente àquelas capitaneadas pela ONU, possuindo características que as distinguem destas últimas: as operações de paz na África 1) estão gradativamente tornando-se exclusivamente africanas, isto é, cada vez menos se aprovam operações de paz da ONU na África; 2) vêm exigindo apenas o consentimento do Estado em crise, isto é, não são realizadas com base no consentimento de todas as partes em um processo de cessar-fogo ou acordo de paz; 3) costumam ser implantadas como operações de imposição de paz em meio a conflitos em andamento; 4) não são mais consideradas imparciais, mas são estabelecidas para proteger o Estado e seu povo contra um agressor identificado (como extremistas, grupos terroristas, crime organizado, banditismo); 5) também têm um caráter de operação de estabilização, porque visam a apoiar os Estados a retornarem à situação de estabilidade, ainda que por meio da força; e 6) paulatinamente, estão concentrando-se em áreas de fronteira e periféricas.

De fato, essas operações precisam possuir meios militares, mas não podem ignorar a dimensão civil do conflito, tampouco as reais causas que lhe deram origem. Somente dessa forma, conseguirão desenvolver uma estratégia que fortaleça as instituições políticas e fomenta a paz, a governança, a segurança e o desenvolvimento socioeconômico do Estado em crise.

Ademais, as missões comandadas por organizações regionais conferem maior legitimidade às possíveis ingerências em conflitos no continente. Atores regionais têm mais facilidade em estabelecer e administrar as missões de paz, podem atuar em zonas de conflito de forma mais célere e com menos custos do que as operações de paz da ONU, além de serem mais flexíveis e mais aptos para enfrentar diversas conjunturas locais, tais como o combate às epidemias, como a de ebola, a contenção de agitação interna, o combate a grupos islâmicos (como em Sahel, Somália e Moçambique), o auxílio às forças de segurança nacionais em matéria de defesa e vigilância de fronteiras compartilhadas (como entre os países da Comissão da Bacia do Lago Chade e da agora extinta Força Conjunta G5 Sahel), e o apoio aos processos eleitorais locais.

Após a sua criação, dando continuidade a uma prática da OUA, a UA enviou suas primeiras operações de paz para o Burundi (AMIB), em 2003, e o Sudão (AMIS), em 2004. Desta primeira fase, destaca-se a missão para Somália (AMISOM)<sup>945</sup>, em 2007, que seguiu em operação até 2022, quando foi substituída pela ATMIS, vigente até o fim de 2024. Todas foram, de certa forma, importantes para consolidar a legitimidade da UA como o principal ator continental para questões de segurança.

Com efeito, as operações de paz lideradas por atores africanos foram ampliadas e, gradativamente, se consolidaram no continente<sup>946</sup>. As missões africanas podem ser divididas nos

---

<sup>945</sup> O CSNU, agindo sob o Capítulo VII da Carta da ONU, atribuiu mandato à UA para criar uma operação e adotar todos os meios necessários para executar o seu mandato.

<sup>946</sup> Raramente as operações lideradas por africanos prescindem do apoio das Nações Unidas, como é o caso da Missão Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur (UNAMID), ou de outros parceiros, como a União Europeia. Ademais, em alguns casos, uma missão africana acabou sendo substituída por uma missão da ONU, como revelavam

seguintes três tipos: i) missões lideradas pela UA; ii) missões iniciadas pelas comunidades econômicas regionais (RECs); e iii) missões lançadas por Estados que se reúnem em uma espécie de arranjo ou força conjunta sub-regional (como a Iniciativa de Acra). Entre 2000 e 2022, funcionaram 38 missões no continente africano: a UA autorizou 25 missões no total (quatro das quais, ainda como OUA, e algumas também autorizadas pela ONU), ao passo que a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) autorizou seis<sup>947</sup>, seguida pela Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS) e pela Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), com duas cada, e pelos estados-membros da Iniciativa de Acra, pela Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD) e pela Comunidade da África Oriental (EAC), com uma cada.

Em 2023, das dez operações de paz em andamento ativas na África, apenas três — a Missão de Transição da União Africana na Somália (ATMIS), a Missão de Observação Militar da União Africana na República Centro-Africana (MOUACA) e a pequena Missão de Monitoramento, Verificação e Conformidade da União Africana (AU-MVCM) na região de Tigré — foram autorizadas, organizadas e apoiadas logisticamente pela União Africana. As demais, ainda quando criadas pela UA, são lideradas por RECs (como a CEDEAO, a EAC ou a SADC) ou por outros arranjos sub-regionais (como o G5 Sahel e a Comissão da Bacia do Lago Chade), com grau variado de apoio da UA.



Apesar da proliferação de operações genuinamente africanas no continente, subsistem deficiências relativas à carência de recursos, à dependência financeira de outros Estados e instituições, às diferenças políticas entre Estados-membros e regiões e à falta de capacidade institucional para planejar e mobilizar forças. Ademais, o avanço da militarização é um desafio a

a transferência das competências da Missão da União Africana no Burundi (AMIB) para a Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB), da Missão de Apoio Internacional liderada por africanos no Mali (AFISMA) para Missão de Estabilização Multidimensional Integrada das Nações Unidas no Mali (MINUSMA) e da Missão de Apoio Internacional liderada pela África na República Centro-Africana (MISCA) para a Missão de Estabilização Multidimensional Integrada das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA).

<sup>947</sup> No caso da CEDEAO, a ECOMOG para Libéria e Serra Leoa, foi estabelecida em 1990. Todas as demais operações que operaram no período supracitado foram criadas a partir de 1999.

ser enfrentado, porque, embora algumas vezes seja estratégia necessária, não é a única tampouco a mais importante solução para a resposta à insegurança e às rebeliões no continente.

No caso do financiamento, as missões de paz lideradas por africanos são geralmente dependentes do orçamento e recursos provenientes da ONU. Sempre houve preocupações quanto ao compartilhamento de encargos e transferências financeiras. Nesse sentido, a Resolução 2719 do CSNU, de 21 de dezembro de 2023, foi o resultado de uma negociação que durou aproximadamente quinze anos e que abriu o caminho para que as missões lideradas pela UA possam receber financiamento previsível e sustentável oriundo de contribuições da própria ONU. A resolução cobre vários aspectos relacionados à aprovação e ao financiamento das missões africanas. Os pedidos de financiamento de operações de paz lideradas pela UA, estabelecidas com base nos capítulos VII ou VIII da Carta da ONU, serão considerados pelo Conselho de Segurança caso a caso, com base nas conclusões das avaliações conjuntas da ONU e da UA. Estabelecem-se critérios para a aprovação, pelo Conselho de Segurança, dos mandatos das referidas missões, os quais devem ser orientados por uma estratégia política coerente. As contribuições da ONU serão limitadas a 75% do orçamento da missão, ao passo que os 25% restantes deverão ser mobilizados em conjunto com a UA<sup>948</sup>. O apoio da ONU às operações africanas deverá respeitar a Política de Devida Diligência em Direitos Humanos (HRDDP) e deverá cumprir uma série de condições em matéria de conformidade, direitos humanos, conduta e disciplina. Ademais, o processo de financiamento deverá cumprir os regulamentos e as regras financeiras da ONU, seguir os padrões de supervisão financeira da organização e sujeitar-se aos seus mecanismos de responsabilização (*accountability*).

Os autores Nate DF Allen e Nicole Mazurova enumeram alguns pressupostos que poderiam ser observados para fins de aplicação da Resolução: 1) Consentimento do país anfitrião: sem este, as missões podem enfrentar resistência, hostilidade da população local e, inclusive, das autoridades locais; 2) Processos políticos: as operações de paz são mais eficazes quando empregadas para promover acordos de paz ou acordos políticos, de modo que o estabelecimento de intervenções sem a implementação de mecanismos políticos de manutenção da paz raramente põe fim ao conflito; 3) Consenso regional: as operações de paz são mais eficazes quando há consenso regional; e 4) Apoio popular: o apoio da sociedade civil é imprescindível para o cumprimento e o sucesso do mandato. Embora a resolução já constitua um marco importante para o financiamento dessas operações de paz regionais, aponta-se a importância de esclarecer esclarecidos vários aspectos de seu texto, para que possa ser efetivamente implementada, propiciando mecanismos de financiamento eficazes às necessidades das operações de paz no continente africano.

#### g) 36ª Cúpula da União Africana

Ocorreu, em Adis Abeba, nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2023, a 36ª cúpula da UA, a primeira presencial desde a pandemia. O tema da cúpula foi “O Ano da Aceleração da Implementação da Área de Livre Comércio Continental Africana”, garantido um foco bastante econômico ao encontro. As cinco áreas identificadas como prioritárias foram turismo e viagens, transporte, negócios, comunicação e serviços financeiros. Foram considerados os problemas mais prementes do continente o aumento da insegurança e a necessidade de fortalecer os vínculos econômicos. Diversos países apelaram para que os conflitos sejam resolvidos de maneira pacífica.

---

<sup>948</sup> Possível solução para o financiamento da parcela de 25% seria a utilização dos recursos do Fundo para a Paz da própria UA, embora os recursos disponíveis no fundo não sejam suficientes para cobrir esse percentual anualmente para todas as missões.

Vladimir Putin enviou mensagem saudando a UA e destacando a importância da parceria com o continente. Segundo ele, a Rússia compartilha com a África o desejo de construir um mundo multipolar, livre da discriminação, dos ditames da força e das pressões de sanções.

Após um incidente, no qual uma diplomata israelense foi expulsa da sala de conferências por não ter sido convidada a participar do evento, a UA decidiu suspender o *status* de observador do Estado de Israel, até que os chefes de Estado da UA decidam sobre a participação do país na organização. Israel havia recebido o *status* de observador em 2021, e diversos países da UA protestaram. Após o incidente com sua diplomata, Israel igualmente protestou, acusando Argélia e África do Sul, em parceria com o Irã, de articularem o incidente.

#### h) 37ª Cúpula da União Africana

Em fevereiro de 2024, ocorreu a 37ª Cúpula da UA. Com o tema “Educando africanos preparados para o século XXI: construindo sistemas educacionais inclusivos, relevantes, de qualidade e para toda a vida”<sup>949</sup>, o evento contou com a presença de chefes de Estado e de Governo dos países africanos e de outras regiões. Na ocasião, Mohamed Ould Ghazouani, presidente da Mauritânia, foi eleito presidente da UA, em substituição a Azali Assoumani, presidente de Comores. Foram discutidos temas como desafios securitários nos países da região, a necessidade de reforma no sistema financeiro internacional e a integração monetária continental, em especial a criação de instituições financeiras africanas: o Banco Central Africano; o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimentos. Um ponto também destacado foi a adesão da UA como membro pleno do G20 – *status* recebido na Cúpula do G20 em Nova Delhi, em setembro de 2023. Os líderes da UA aproveitaram a ocasião para condenar a ofensiva de Israel em Gaza e pedir um cessar-fogo imediato.

O evento contou com a participação do presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, o que revela, ao mesmo tempo, o prestígio que o mandatário tem entre seus homólogos africanos e a atenção prioritária dada à África pela política externa brasileira durante os seus governos. Em seu discurso, Lula apresentou uma série de iniciativas voltadas a fortalecer a cooperação entre o Brasil e países africanos. Destacou, assim, a intenção de aumentar o número de bolsas de estudo oferecidas a estudantes africanos em instituições de ensino superior no Brasil; de desenvolver programas educacionais na África, com a promoção de intercâmbio entre professores e pesquisadores; de colaborar em políticas de combate à fome e produção de energia limpa e renovável; de estender a parceria na área da saúde, como a colaboração com o Centro Africano de Controle e Prevenção de Doenças para ampliar o acesso a medicamentos e vacinas e enfrentar doenças negligenciadas, entre outros. Destaca-se o anúncio sobre a criação de uma representação da Fiocruz na Etiópia, país-sede da UA. O presidente brasileiro aproveitou a ocasião para defender um Estado palestino livre e soberano e repudiar a resposta desproporcional adotada por Israel no contexto do conflito com o Hamas. Lula da Silva ainda defendeu a criação da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza – iniciativa proposta quando o Brasil assumiu a presidência rotativa do G20 em dezembro de 2023.

---

<sup>949</sup> O lema foi adotado para 2024 com o objetivo de destacar a centralidade da educação e da saúde na agenda continental. O tema da educação não havia sido considerado até então como tema do ano, e foi escolhido tendo em consideração os avanços alcançados nas discussões sobre a educação na África em evento de alto nível sobre a transformação da educação na África, realizado em 20 de setembro de 2022.

i) Agenda 2063

Em 2013 os países da UA lançaram a “Agenda 2063: a África que Queremos”, por ocasião do 50º aniversário da criação da OUA, para orientar os trabalhos da UA pelos próximos 50 anos. O documento, formalmente adotado em 2015, é uma abordagem híbrida do pan-africanismo com o renascimento africano, 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 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 XXI, 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. O documento contempla projetos-chave, como o Projeto Grande Represa de Inga (na RDC), a Estratégia Africana de Espaço Exterior e a Estratégia Africana para *Commodities*. Há ainda 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.

A livre circulação de pessoas é uma das iniciativas da Agenda 2063, e está prevista no Protocolo para Livre Movimento de Pessoas. Todavia há pouca disposição para ratificação do protocolo, já que, embora 32 países já o tenham assinado, apenas quatro (Ruanda, Níger, São Tomé e Príncipe e Mali) o ratificaram.

Já foram publicados dois relatórios de acompanhamento das políticas da agenda. O último, de fevereiro de 2022, 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*.

j) Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD)

A NEPAD foi adotada em 2001 e, no ano seguinte, oficialmente integrada à UA. Tendo como prioridade a implementação de projetos de cooperação internacional no continente, o seu principal objetivo é fornecer um novo mecanismo, liderado por líderes africanos, para, entre outros, erradicar a pobreza, colocar os países africanos, tanto individual como coletivamente, num caminho de crescimento e desenvolvimento sustentáveis, deter a marginalização de África no processo de globalização, acelerar o empoderamento das mulheres e integrar plenamente a África na economia global.

A NEPAD é implementada principalmente no nível das Comunidades Econômicas Regionais (CER), mas seu direcionamento é dado por Comitê de Orientação dos Chefes de Estado e de Governo da NEPAD (HSGOC, na sigla em inglês), composto por 33 membros. Em 2019, foi criada a Agência de Desenvolvimento da União Africana (AUDA-NEPAD, na sigla em inglês), um órgão técnico que substitui a então Agência da NEPAD, baseada na África do Sul, como

responsável por implementar os projetos e a estratégia de desenvolvimento da Agenda 2063. Existe, ainda, um Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), de adesão voluntária, cujo propósito é facilitar o alcance dos objetivos da NEPAD, da Agenda 2063, e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da promoção da adoção de políticas, padrões e práticas que conduzam à estabilidade política, elevado crescimento econômico, desenvolvimento sustentável e a uma maior integração econômica.

#### k) Política externa

A UA não tem uma política exterior comum, consubstanciada em um documento, tampouco tem mandato para atuar supranacionalmente na questão. A organização representa, entretanto, interesses dos povos africanos em algumas organizações e mecanismos internacionais, possuindo representações em Washington, Nova York, Genebra, Bruxelas, Cairo, Lilongue e Pequim, além de ser observador na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e ter sido admitida, em 2023, como novo integrante do G20.

A UA desenvolveu parcerias com diferentes sócios internacionais. Com os EUA, há Diálogo de Alto Nível. Com a UE, há uma parceria que resulta em cúpulas periódicas e são realizadas reuniões no formato “Comissão-Comissão”. Existem, ainda, o Fórum de Cooperação China-África e, com o Japão, a Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano (TICAD, na sigla em inglês). Também foram estabelecidas parcerias com a Liga dos Estados Árabes (LEA), a Índia, a Turquia e a Coreia.

Está em discussão o estabelecimento de um diálogo regular com a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O ministro Mauro Vieira participou, em setembro de 2023, à margem da 78ª Sessão da AGNU, em Nova York, de jantar de trabalho com presidentes e altos representantes do Quarteto da CELAC e da *troika* da UA. O Brasil foi convidado do PPT da CELAC, o primeiro-ministro de São Vicente e Granadinas, e do lado da UA participaram, entre outras autoridades, o presidente de Comores, na qualidade de PPT da UA, bem como os presidentes do Senegal e da Comissão da UA. Ademais, a UA também apoiava a coordenação regional da Nigéria na Cúpula América do Sul-África (ASA)

#### l) Posição Comum Africana sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas

No bojo da UA, foi acordada uma Posição Comum Africana acerca da reforma da ONU. A Posição Comum Africana foi inicialmente anunciada no Consenso de Ezulwini e posteriormente aprofundada na Declaração de Sirte. O Consenso de Ezulwini é fruto da 7ª Sessão Extraordinária do Conselho Executivo da UA, ocorrida em março de 2005, em Addis Abeba. O documento contém uma ampla proposta de reforma do sistema onusiano, incluindo a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em julho do mesmo ano, a 5ª Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo emitiu a Declaração de Sirte, reafirmando o compromisso com o Consenso de Ezulwini e a Posição Comum Africana nele contida para a reforma do CSNU: além dos três assentos rotativos atuais, o continente africano contaria com mais dois assentos, totalizando cinco rotativos, e outros dois assentos permanentes e com direito a veto.

Em setembro de 2023, os ministros dos Negócios Estrangeiros do grupo de países L.69<sup>950</sup> e do G4<sup>951</sup> reuniram-se à margem da 78ª Sessão da AGNU e, entre outros temas, reafirmaram “seu forte apoio” à Posição Comum Africana e enfatizaram que “a África, devido a uma injustiça histórica, necessita estar plenamente representada em ambas as categorias de membros permanentes e não permanentes de um CSNU reformado e expandido, em conformidade com a Posição Comum Africana, como consagrada no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte”.

---

<sup>950</sup> Nota completa do L.69 disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-por-ocasio-da-reuniao-ministerial-do-l-69-nova-york-21-de-setembro-de-2023-em-ingles](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-por-ocasio-da-reuniao-ministerial-do-l-69-nova-york-21-de-setembro-de-2023-em-ingles).

<sup>951</sup> Nota completa do G4 disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-da-reuniao-ministerial-do-g4-2013-nova-york-21-de-setembro-de-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-da-reuniao-ministerial-do-g4-2013-nova-york-21-de-setembro-de-2023).

## II. Comunidades Econômicas Regionais (CER) africanas

### a) Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD)



Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA)

#### i. Gênese e propósito

A Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD, na sigla em inglês) foi fundada em 1998, por liderança de Muammar Kadafi, então presidente da Líbia, com o objetivo de criar uma zona de livre comércio entre seus membros. Entre seus propositos está o de promover uma integração econômica que permita o desenvolvimento industrial, cultural, político, social e energético dos seus Estados membros. Além disso, a integração busca a eliminação de barreiras que impeçam a união dos Estados Partes.

Em 2000, a CEN-SAD foi oficialmente reconhecida como uma comunidade econômica regional pela então Organização da Unidade Africana (OUA), tendo sido, posteriormente, em 2006, reconhecida pela substituta União Africana (UA). Em 2001, a comunidade ganhou status de observador na Assembleia Geral da ONU.

No ano de 2013, o tratado constitutivo da comunidade foi revisado, reafirmando como objetivos principais: estabelecer uma união econômica com foco no desenvolvimento agrícola, social, cultural e energético; adotar as medidas necessárias para promover a livre circulação de indivíduos e de capitais; promover incentivo ao desenvolvimento do comércio internacional, transporte e telecomunicações entre seus membros; adotar medidas para coordenar os sistemas educacional dos membros; e promover a cooperação cultural, científica e técnica entre os Estados Partes.



## ii. Países-membros

A CEN-SAD abrange praticamente a metade do território africano e a maior parte da região do Sahel. Os membros fundadores da comunidade são: Burkina Faso, Chade, Líbia, Mali, Níger e Sudão. A esses se juntaram posteriormente outros 23 membros: Benim, República Centro-Africana (RCA), Cabo Verde, Comores, Côte d'Ivoire, Djibuti, Egito, Eritreia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mauritânia, Marrocos, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e Tunísia. Atualmente, a comunidade possui 25 Estados Partes reconhecidos, uma vez que Quênia, Libéria, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde ainda não assinaram a revisão do tratado de 2013.

## iii. Estrutura institucional

A estrutura institucional da CEN-SAD é formada pelos seguintes órgãos principais: Conferência de Chefes de Estado e de Governo, Conselho Executivo, Conselho Permanente de Paz e Segurança, Conselho Permanente de Desenvolvimento Sustentável, Comitê de Embaixadores e Representantes Permanentes e Secretariado, além de agências especializadas. A sede da comunidade, que se localizava em Trípoli (Líbia), mudou para Ndjamena (Chade), em 2019.

A Conferência de Chefes de Estado e de Governo é o órgão supremo de deliberação da organização, cujas decisões são tomadas por consenso. Reúne-se uma vez por ano em sessões ordinárias na capital de algum dos Estados Partes, de forma rotativa, ou em sessões extraordinárias caso seja requerido pelas partes. O presidente da conferência é escolhido entre os pares.

O Conselho Executivo é um órgão técnico e de recomendação das políticas a serem adotadas pela organização, do qual participam os ministros de Estado. Reúne-se duas vezes ao ano, e as decisões são tomadas por consenso ou por maioria qualificada.

O Conselho Permanente de Paz e Segurança promove diálogos políticos para combate o crime organizado e outras atividades criminosas na região. O Conselho Permanente de Desenvolvimento Sustentável, por sua vez, promove políticas contra a desertificação, seca e mudança do clima, assim como busca impulsionar a conservação dos recursos naturais e a pesquisa e o desenvolvimento de energias renováveis.

O Comitê de Embaixadores e Representantes Permanentes é um organismo de assessoramento para a Conferência, o Conselho Executivo e o Secretariado. O Secretariado é o órgão encarregado de executar as políticas da organização.

As agências especializadas, por fim, compreendem o Conselho Econômico, Social e Cultural, que está localizado no Mali e tem como objetivo funcionar como uma assessoria consultiva a todos os órgãos do CEN-SAD no processo de criação e preparação dos programas voltados para essas áreas; o Banco do Sahel-Saara para o Comércio e Investimento (BSIC), fundado em 1999, que possui um capital disponível de € 500 milhões, matriz localizada na Líbia e filiais em mais de dez países; e o Fundo Especial de Solidariedade, agência fundada em 2001 com propósitos humanitários, localizada na Líbia.

iv. Grau de avanço do processo de integração e atualidades

Em 2007, foi lançada a Estratégia para o Desenvolvimento Rural e a Administração dos Recursos Naturais, que viria a tornar-se o Programa Regional para Segurança Alimentar, com o objetivo de enfrentar a crise climática e a instabilidade na região, que deixam os países-membros expostos à insegurança alimentar. As crises da Líbia, de 2011, e do Mali, de 2012, fragilizaram as operações da comunidade, o que levou à Sessão Extraordinária da Conferência, em 2013, que revisou e reafirmou o tratado constitutivo da comunidade, expandindo suas funções e departamentos.

Atualmente, a CEN-SAD pode ser considerada uma área de livre comércio ainda em implementação. Diversas políticas setoriais e programas têm sido implemetadas, como o projeto GGWSSI<sup>952</sup> e as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre o CEN-SAD e outras organizações como ECOWAS. Entretanto, diante de limitações, o objetivo de promover livre movimentação de pessoas foi parcialmente alcançado, e o comércio entre os membros ainda se encontra aquém do necessário para aprofundar a integração (em média, 6% do comércio exterior de seus integrantes).

b) União do Magrebe Árabe (UMA)



Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA)

i. Gênese e propósito

A União do Magrebe Árabe (UMA ou AMU, na sigla em inglês) foi fundada, em 1989, pelo Tratado de Marraquexe. Seu objetivo é criar uma zona de livre comércio, que deverá evoluir para tornar-se um mercado comum. O Magrebe, região ocidental do norte da África, é também

<sup>952</sup> O projeto GGWSSI, de 2007, é uma iniciativa nigeriana no âmbito do CEN-SAD para plantio de árvores, entrou para o Plano de Ação UA-UE (2008-2010) e, atualmente, funciona como ferramenta para o desenvolvimento rural do Sahel, além de apoiar programas ambientais, como o de combate à desertificação.

conhecido como Noroeste da África e Magrebe Árabe. A região inclui Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia. A união entre os países da região teve origem em reunião na Argélia, em 1988.

Em 1989, o tratado constitutivo da UMA foi assinado, enfatizando os laços históricos, linguísticos e religiosos entre seus países-membros. De acordo com seu tratado constitutivo, os objetivos da organização são: coordenar esforços de cooperação no âmbito político, econômico e sociocultural; tornar a região zona de paz e segurança, garantindo a independência de seus Estados; apoiar ações conjuntas com outros países africanos; e viabilizar progressivamente a livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais.

#### ii. Países-membros

São membros da UMA: Argélia, Tunísia, Líbia, Marrocos e Mauritânia. A sede da organização é localizada em Rabat (Marrocos).

#### iii. Estrutura institucional

A estrutura institucional da organização é composta pelo Conselho Presidencial, pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores, pelas Comissões Ministeriais Especializadas, pelo Comitê de Monitoramento, pelo Secretariado-Geral e pelo Conselho Consultivo. O Conselho Presidencial reúne os chefes de Estado e de governo e se encontra uma vez por ano. O Conselho de Ministros das Relações Exteriores examina as questões submetidas pelas Comissões Ministeriais Especializadas. O Comitê de Monitoramento reúne encarregados dos países-membros para os assuntos da UMA. O Secretariado-Geral está localizado em Rabat. O Conselho Consultivo, sediado na Argélia, é composto por representantes parlamentares dos países-membros, com sessões anuais para deliberar sobre projetos submetidos pelo Conselho Presidencial.

Além disso, a União conta com uma instância judicial, sediada na Mauritânia, e formada por dois juízes de cada país-membro. Designados para um período de seis anos, os juízes possuem a função de esclarecer interpretações e aplicações do tratado constitutivo e demais acordos da organização. A UMA conta, ainda, com uma Academia e uma Universidade Magrebinas, criadas em 1990 e sediadas em Trípoli; e com o Banco Magrebindo de Investimentos e Comércio Exterior (BMCIE), criado em 1991, sediado em Túnis, com a finalidade de estimular investimentos e comércio na região.

#### iv. Grau de avanço do processo de integração e atualidades

Embora seu objetivo seja promover uma união econômica e a concertação político-diplomática entre seus membros, poucos resultados práticos foram alcançados. O baixo grau de integração tem sido resultado principalmente de desentendimentos entre os países-membros, como por exemplo a tensão entre Marrocos e Argélia a respeito do Saara Ocidental. Além disso, questões administrativas, como a falta da regularidade dos encontros, e políticas, como a cooperação de alguns de seus membros com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a relação de alguns membros com o Estado de Israel, que contradiz o princípio de cooperação entre os povos árabes e islâmicos, por exemplo, têm dificultado a concretização e avanço dos compromissos. As crises políticas e institucionais têm estimulado os países membros a buscarem comércio com

outros países, o que implica que a união passe por um dos momentos menos intensos em matéria de integração desde seu lançamento.

c) Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)



Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA)

i. Gênese e propósito

A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês) foi fundada em 1996. Ela tem sua origem na anterior Autoridade Intergovernamental para a Seca e Desenvolvimento (IGADD), fundada em 1986 com o objetivo de lidar com as questões advindas da recorrência da seca e da insegurança alimentar na região da África Oriental.

Os objetivos atuais da organização, que foram estabelecidos em 1996 e foram sistematizados pela Estratégia Regional 2011-2015, estão elencados a seguir:

1) Agricultura, recursos naturais e meio ambiente: engloba questões como segurança alimentar, proteção ambiental e uso sustentável dos recursos, ressaltando a histórica vulnerabilidade às secas e a importância das atividades agrícolas e pastoris para essa região de clima árido e semiárido da maior parte de seu território;

2) Cooperação econômica, integração e desenvolvimento social: prevê a harmonização gradual das políticas macroeconômicas; a promoção do livre fluxo de bens, serviços e pessoas; a criação de ambiente favorável a investimentos; o desenvolvimento de infraestrutura regional de transporte, telecomunicação e energia; e a facilitação da cooperação em pesquisa, ciência e tecnologia;

3) Paz, segurança e assuntos humanitários: prevê a criação de mecanismos de diálogo regional para a prevenção, o gerenciamento e a resolução de conflitos no âmbito local, nacional e regional; e

4) Facilitadores da integração regional: busca fornecer estrutura administrativa e de apoio, especialmente em matéria de serviços corporativos, com a finalidade de promover a integração de forma efetiva e eficiente.

ii. Países-membros

Os membros fundadores da antiga IGADD foram Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão<sup>953</sup> e Uganda, aos quais se juntaram a Eritreia<sup>954</sup>, em 1993, e, já como IGAD, o Sudão do Sul, em 2011.

iii. Estrutura institucional

A IGAD tem sua estrutura institucional organizada em quatro órgãos: Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministros, Comitê de Embaixadores e Secretariado.

A Assembleia de Chefes de Estado e de Governo é o órgão supremo, com função de órgão decisório, reúne-se anualmente e determina os objetivos e as diretrizes da organização. O Conselho de Ministros, que se reúne duas vezes ao ano, é composto pelos ministros das Relações Exteriores e por um ministro designado por cada país-membro para formular a política da IGAD e aprovar o orçamento e os programas de trabalho do secretariado. O Comitê de Embaixadores reúne os representantes designados pelos países-membros para aconselhar o secretário-executivo.

O Secretariado é chefiado por um secretário-executivo, que é nomeado pela Assembleia e possui mandato de quatro anos, renovável uma vez. Sua função é formular projetos, coordenar as políticas de desenvolvimento entre os países-membros e mobilizar os recursos necessários. No âmbito do Secretariado, há divisões responsáveis por Agricultura e Meio Ambiente; Cooperação Econômica e Integração Regional; Desenvolvimento Social e Saúde; Paz e Segurança; Administração, Finanças e Planejamento; e Coordenação de Parcerias.

Além da estrutura institucional localizada em sua sede, em Djibuti, a IGAD possui instituições e programas especializados localizados em outros países membros, como, por exemplo, o Mecanismo de Resposta e Alerta Precoce de Conflito (Cewarn), o Centro de Aplicação e Previsão Climática (ICPAC), o Centro para Áreas Pastorais e Desenvolvimento da Pecuária (ICPALD), o Centro de Referência e Escola de Veterinária (ISTVS) e o Centro de Prevenção e Contenção do Extremismo Violento (CEPCVE).

iv. Grau de avanço do processo de integração e atualidades

De acordo com a própria instituição, a IGAD possui vantagens comparativas que o torna um papel importante regional, como a localização estratégica, a diversidade ecológica e os recursos transfronteiriços de seus integrantes, além da facilidade de comunicação com a Comissão da União Africana e com a UNECA, sediadas em Adis Abeba, e com o escritório das Nações Unidas sediado em Nairóbi. Atualmente o grupo pode ser considerado como um bloco de cooperação econômica, com o objetivo de gradualmente promover a harmonização das políticas macroeconômicas dos países-membros, mas que ainda sequer promoveu o livre comércio internamente. O IGAD possui um plano de trabalho estabelecido para o período 2021-2025 que busca criar programas em diversas áreas para o desenvolvimento de ecossistema resiliente, crescimento econômico e

---

<sup>953</sup> O Sudão suspendeu sua participação, no contexto de seu conflito doméstico iniciado em 2023.

<sup>954</sup> A Eritreia havia deixado o bloco em 2007, mas retornou em 2023.

promoção da paz. Esse último tema tem sido desafiador devido aos inúmeros conflitos entre os países da região, como as disputas entre Etiópia-Eritreia, Sudão-Sudão do Sul por exemplo.

Em 1996, a IGAD renovou e estendeu seu mandato para lidar com as questões de paz e segurança na região. A partir deste momento, o mandato passou a compreender questões de desenvolvimento, o que levou ao estabelecimento, no âmbito de seu Secretariado, da Divisão de Desenvolvimento Político e Humanitário, a qual, em 2003 foi renomeado como Divisão de Paz e Segurança. Os principais focos dessa divisão estão em prevenção, gestão e resolução de conflitos; prevenção e gestão de ameaças transnacionais; governança, democracia, Estado de Direito e direitos humanos; e reconstrução pós-conflito e questões humanitárias e de desenvolvimento. Em março de 2024, por exemplo, a IGAD e o governo do Japão assinaram acordo para concessão de ajuda financeira para apoiar o processo de construção da paz e resolução de conflitos no Sudão.

#### d) Comunidade da África Oriental (EAC)



Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA)

#### i. Gênese e propósito

As origens da Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês) remontam a sucessivos acordos bilaterais e trilaterais entre Quênia, Tanzânia e Uganda, incluindo a constituição de uma união aduaneira e o estabelecimento da Alta Comissão da África Oriental em 1961. De maneira formal, a EAC surgiu primeiramente em 1967, por proposta da UNECA, com o objetivo de promover o desenvolvimento do continente africano. Depois de um período de dissolução, a partir de 1977, o bloco foi relançado em 1999, no bojo da transformação da OUA em UA, visando a garantir a participação da África Oriental no novo arranjo das Comunidades Econômicas Regionais. A EAC entrou em vigor em 2000, após seu tratado constitutivo ser ratificado por todos seus três fundadores: Quênia, Uganda e Tanzânia.

Segundo a organização, seu objetivo principal é a integração e o desenvolvimento econômico dos seus membros, com base em quatro pilares principais: i. união aduaneira, em vigor desde 2005 e concluída desde 2010, estabelecendo uma tarifa externa comum e o livre comércio

de bens e serviços; ii. mercado comum, em vigor desde 2010, com o objetivo de acelerar o livre fluxo de fatores de produção (bens, serviços, pessoas e capital) e o direito de residência e de estabelecimento; iii. união monetária, assinada em 2013, com o objetivo de harmonizar políticas fiscais e monetárias, sistemas de pagamentos e práticas financeiras até o estabelecimento do Banco Central e da moeda única; e iv. a federação política, que será estabelecida quando houver o pleno funcionamento dos pilares anteriores e prevê o estabelecimento de políticas externa e de segurança comuns.

## ii. Países-membros

Além dos membros fundadores, Quênia, Uganda e Tanzânia, fazem parte da organização Burundi e Ruanda (desde 2007), Sudão do Sul (desde 2016), República Democrática do Congo (desde 2002) e Somália (desde março de 2024).

## iii. Estrutura institucional

A EAC tem sede em Arusha, na Tanzânia. Os principais órgãos da estrutura da EAC são as cúpulas de chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros, o Comitê de Coordenação e o Secretariado. A organização realiza cúpulas anuais de chefes de Estado e de governo de seus Estados Partes para o estabelecimento de medidas estratégicas e a definição de prioridades. O Conselho de Ministros, formado por ministros dos países membros, realiza encontros duas vezes a cada ano e é responsável por submeter questões para serem discutidas nas cúpulas anuais.

O Comitê de Coordenação é o órgão responsável por coordenar as atividades e a composição dos comitês setoriais. Esses comitês são criados pelo Conselho dos Ministros para monitorar os diferentes programas. O Secretariado é o órgão executivo, formado pelo secretário-geral, por quatro vice-secretários, por um conselheiro e o pessoal especializado, e é o responsável pela implementação das decisões do Conselho.

A organização conta, ainda, com uma Corte de Justiça da África Oriental e com uma Assembleia Legislativa da África Oriental. A corte é formada por dez juízes nomeados pela cúpula e é responsável por zelar pelo cumprimento do Tratado da EAC. A assembleia é formada por 62 membros, eleitos entre os países-membros, e seis comitês permanentes.

Além dos órgãos principais, a EAC engloba também instituições semiautônomas, como o Banco de Desenvolvimento da África Oriental, a Comissão da Bacia do Lago Vitória, a Autoridade de Competição da Comunidade da África Oriental (Eaca), entre outras, voltadas para diversas áreas como aviação civil, saúde, ciência e tecnologia, educação e pesca.

## iv. Grau de avanço do processo de integração e atualidades

Até o momento, a união monetária não foi concluída. Em encontro em maio de 2024, o Comitê de Questões Monetárias ressaltou avanços na matéria, como a harmonização de estatísticas macroeconômicas e financeiras e a promoção de sistemas de pagamentos transfronteiriços. O comitê também reafirmou sua dedicação em cumprir os objetivos pendentes para concluir a União Monetária da África Oriental no prazo revisto de 2031.

A EAC tem sido questionada quanto à sua estrutura pouco desenvolvida para a promoção da paz e da segurança regionais quando comparada com outras comunidades. Nesse sentido, a

EAC tem trabalhado para ampliar a cooperação entre os Estados-membros, com o objetivo de poder melhor contribuir para a promoção da paz regional.

e) Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)



Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA)

i. Gênese e propósito

Em abril de 1980, no mesmo mês em que foi elaborado o Plano de Ação de Lagos, foi assinada a Declaração de Lusaca, que estabeleceu a Conferência de Coordenação de Desenvolvimento da África Austral (SADCC, na sigla em inglês). A SADCC foi formalizada, em julho de 1981, por meio de um memorando de entendimento sobre a institucionalização do arranjo. Em julho de 1989, na Cúpula de Harare, no Zimbábue, os chefes de Estado e de Governo da SADCC decidiram que o arranjo deveria adquirir maior dotação institucional e caráter jurídico; portanto, um tratado, acordo ou carta constitutiva deveria substituir o memorando de entendimento.

Em 17 de agosto de 1992, na Cúpula de Windhoek, na Namíbia, os chefes de Estado e de Governo assinaram a declaração e o tratado que transformou a SADCC na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês). A SADC surgiu com o objetivo de fomentar a integração econômica na África Austral, buscando o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza, e o aumento dos padrões de qualidade de vida dos seus cidadãos por meio da integração regional fundada sobre os princípios da democracia e do desenvolvimento justo e sustentável.



## ii. Países-membros

Seus 16 membros são África do Sul, Angola, Botsuana, Comores, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Seicheles, Essuatíni, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

## iii. Estrutura institucional

A sede da SADC fica em Gaborone, no Botsuana. O tratado constitutivo estabeleceu diversos mecanismos institucionais, como: a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, que define as diretrizes políticas; o Conselho de Ministros, que implementa as políticas definidas pela Cúpula; o Comitê Administrativo Permanente, que provê aconselhamento técnico ao Conselho; o Secretariado, que executa as tarefas administrativas; e o Tribunal Administrativo, que interpreta o tratado e demais documentos da organização. A partir de 2001, a estrutura institucional da organização também foi expandida, com a criação do Órgão sobre Política, Defesa e Cooperação em Segurança, da Troika, dos comitês nacionais e dos diversos conselhos diretivos, responsáveis por temas como infraestrutura, indústria, agricultura, alimentos, entre outros.

## iv. Grau de avanço do processo de integração e atualidades

No ano de 2001, os chefes de Estado e Governo assinaram uma emenda ao tratado da SADC, a qual estabeleceu o Plano Indicativo Estratégico de Desenvolvimento Regional (RISDP, na sigla em inglês), que define diretrizes de integração e de estabilização econômica para os membros do bloco. Dentro do escopo do RISDP, a Visão 2050 da SADC baseia-se em três pilares para fomentar a integração econômica regional pelas próximas décadas: Desenvolvimento Industrial e Integração de Mercados; Desenvolvimento de Infraestrutura de Apoio à Integração Regional; e Desenvolvimento de Capital Humano e Social baseado em Paz, Segurança e Boa Governança.

Em 2008, conforme diretrizes do RISDP, iniciou-se a implementação de uma zona de livre comércio entre os membros da organização, a qual foi concluída no ano de 2012, quando houve a eliminação de tarifas aduaneiras correspondentes a 85% do comércio intrabloco. Cinco membros do bloco fazem parte da União Aduaneira da África Austral (SACU)<sup>955</sup> e já haviam implementado uma zona de livre comércio entre si em 2007.

O RISDP estipula os marcos de integração da SADC de acordo com o modelo do economista húngaro Béla Belassa. Além de uma zona de livre comércio, objetiva-se implementar, sucessivamente, uma união aduaneira, um mercado comum e, finalmente, uma união monetária, na qual o rand sul-africano, que já é utilizado pela Zona Monetária Comum (CMA)<sup>956</sup>, seria

---

<sup>955</sup> Em 1903, após vitória da Inglaterra na Segunda Guerra Boer, foi assinado o acordo que estabeleceu a União Aduaneira da África Austral entre as colônias e os protetorados britânicos na região. Em 1910, foi estabelecida a União Sul-Africana, que representou a unificação política das colônias e dos protetorados britânicos na África Austral. Ainda em 1910, foi criada a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) como sucessora da união aduaneira criada em 1903. No final da década de 1970, o acordo foi atualizado, e a SACU foi relançada. Atualmente, a SACU é composta por África do Sul, Botsuana, Essuatíni, Lesoto e Namíbia, e tanto a zona de livre comércio quanto a união aduaneira estão completamente implementadas entre seus membros.

<sup>956</sup> A Zona Monetária Comum (CMA, na sigla em inglês) é formada por África do Sul, Essuatíni, Lesoto e Namíbia. A CMA foi criada em 1986, em substituição à Zona Monetária do Rand (RMA, na sigla em inglês).

adotado como a moeda comum do bloco. Contudo, desde 2012, os demais marcos de integração previstos pelo RISDP vêm sendo sucessivamente adiados.

Em 2008, foram iniciadas as negociações para estabelecimento da Zona de Livre Comércio Tripartite (TFTA, na sigla em inglês), entre a própria SADC, a COMESA e a EAC. Em 2015, o acordo foi assinado no Egito, mas ainda há assinaturas e ratificações pendentes. Regras de origem e barreiras não tarifárias são temas que também impedem o aprofundamento da integração na região.

#### f) Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)



Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA)

##### i. Gênese e propósito

Em 1978, a Declaração de Lusaca definiu a intenção de estabelecer-se uma zona de comércio preferencial na África Oriental e Austral, a qual foi implementada no início da década de 1980. O Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA, na sigla em inglês) foi estabelecido em dezembro de 1994 e visa, por meio do estabelecimento inicial de uma zona de livre comércio, ao aprofundamento da integração econômica na região, cujo principal objetivo é o desenvolvimento conjunto e sustentável dos Estados membros em todos os campos da atividade econômica.

##### ii. Países-membros

O COMESA conta atualmente com os seguintes 21 membros: Burundi, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Essuatíni, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Maurício, Ruanda, Somália, Sudão, Seicheles, Tunísia, Uganda, Zimbábue e Zâmbia. O bloco compreende uma área de mais de 12 milhões de km<sup>2</sup>, que corresponde a cerca de dois terços do território total do continente africano.

### iii. Estrutura institucional

A estrutura organizacional do COMESA compreende a Autoridade, que é a cúpula de chefes de Estado e de Governo, responsável pela elaboração das diretrizes políticas da instituição; e o Conselho de Ministros, responsável pela implementação das políticas definidas pela Autoridade, além de diversos comitês técnicos e órgãos consultivos subsidiários. O bloco também conta com a Corte de Justiça, o Comitê de Chefes dos Bancos Centrais, o Comitê Intergovernamental e o Secretariado, com sede em Lusaca, na Zâmbia. Também fazem parte da estrutura organizacional diversas instituições de apoio ao setor privado, como o Banco de Comércio e Desenvolvimento, a Câmara de Compensação, a Associação de Bancos Comerciais, a Agência de Seguros para o Comércio Africano, a Companhia de Resseguro, a Comissão de Competitividade, a Agência Regional de Investimento, o Instituto Monetário, a Federação para as Mulheres nos Negócios, o Instituto dos Produtos de Couro, o Conselho de Negócios e a Aliança para o Comércio de Mercadorias na África Oriental e Austral (ACTESA, na sigla em inglês).

### iv. Grau de avanço do processo de integração e atualidades

O COMESA ainda está em um estágio de zona de livre comércio. Contudo, planeja-se avançar o processo integrativo por meio da constituição de um mercado comum entre os países do bloco e, posteriormente, uma união monetária, de acordo com o Programa Africano de Cooperação Monetária (AMCP)<sup>957</sup>.

Em 2008, foram iniciadas as negociações para estabelecimento da Zona de Livre Comércio Tripartite (TFTA, na sigla em inglês), entre o próprio COMESA, a SADC e a EAC. Em 2015, o acordo foi assinado no Egito, mas ainda há assinaturas e ratificações pendentes.

### g) Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC/ECCAS)



Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA)

<sup>957</sup> O Programa Africano de Cooperação Monetária (AMCP, na sigla em inglês) foi estabelecido em 2002, no âmbito da Associação dos Bancos Centrais Africanos (AACB, na sigla em inglês).

### i. Gênese e propósito

Em dezembro de 1981, os líderes da União Aduaneira e Econômica dos Estados da África Central (UDEAC, na sigla em francês)<sup>958</sup> decidiram aprofundar a integração econômica na região. Assim, em outubro de 1983, em Libreville, no Gabão, foi assinado o tratado que estabeleceu a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC, na sigla em francês, ou ECCAS, na sigla em inglês), a qual entrou em vigor em dezembro de 1984, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico de seus membros e de incrementar a qualidade de vida de seus cidadãos. A CEEAC nasceu como uma junção entre os membros da UDEAC e da Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos (ECGLC)<sup>959</sup>. Em março de 1994, a UDEAC foi oficialmente substituída pela Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC, na sigla em francês)<sup>960</sup>.

Entre 1992 e 1998, as atividades do bloco estiveram paralisadas devido a diversas crises ocorridas no interior de seus Estados-membros. A Cúpula de Libreville, realizada em 1998, revitalizou o grupo. Em 1999, a CEEAC foi designada, no âmbito da Comunidade Econômica Africana (AEC, na sigla em inglês), como uma das Comunidades Econômicas Regionais. No mesmo ano, a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, que ocorreu em Malabo, na Guiné Equatorial, estabeleceu as quatro prioridades da organização: paz, segurança e estabilidade como requisitos fundamentais para o desenvolvimento social e econômico; promoção da integração física, econômica e monetária; promoção da cultura de integração humana; e estabelecimento de mecanismo de financiamento autônomo para a organização.

### ii. Países-membros

Seus onze membros são Angola, Burundi, Cameroun, República Centro-Africana, Chade, Congo, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda e São Tomé e Príncipe.

### iii. Estrutura institucional

A sede da organização se encontra temporariamente<sup>961</sup> em Malabo, na Guiné Equatorial. O órgão supremo da CEEAC é a Conferência de Chefes de Estado e de Governo. Também fazem parte da estrutura organizacional da instituição o Conselho de Ministros, responsável pela implementação de políticas; o Secretariado-Geral, que exerce as funções executivas; a Corte de Justiça, que tem jurisdição sobre as decisões, diretivas e regulação da comunidade, os comitês

---

<sup>958</sup> A União Aduaneira e Econômica dos Estados da África Central (UDEAC, na sigla em francês) foi estabelecida em 1964 pelo Tratado de Brazaville, acordado entre Cameroun, Chade, Gabão, República Centro-Africana e República do Congo.

<sup>959</sup> A Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos (ECGLC, na sigla em inglês) foi criada em 1976, entre Burundi, Zaire (República Democrática do Congo) e Ruanda.

<sup>960</sup> A Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC, na sigla em francês) é uma união aduaneira e monetária composta por seis dos membros da CEEAC (Cameroun, República Centro-Africana, Chade, Congo, Gabão e Guiné Equatorial). O franco da Comunidade Financeira Africana (franco CFA) da África Central é a moeda comum do bloco, sendo intercambiável com o franco CFA da CEDEAO. Ambas as moedas têm paridade fixa com o franco europeu assegurada pelo Tesouro francês. Os países da África Central e da África Ocidental que utilizam o franco CFA depositam metade das suas reservas cambiais no Banco Central francês.

<sup>961</sup> A sede da CEEAC fica originalmente em Libreville, no Gabão, mas o país foi suspenso da organização, em 2023, em razão de golpe de Estado.

técnicos especializados, que elaboram recomendações sobre temas de interesse; e a Comissão Consultiva, um corpo de especialistas que apoiam o estudo e a implementação dos programas e das decisões do grupo. A organização também conta com três agências especializadas em energia, floresta e pesca.

iv. Grau de avanço do processo de integração e atualidades

Os membros da CEEAC ainda não alcançaram entre si os níveis de zona de livre comércio e de união aduaneira a que se propuseram. Atualmente, apenas os membros da CEMAC (que incluem, além da Guiné Equatorial, todos os antigos integrantes da UDEAC) constituem uma união aduaneira com zona de livre comércio totalmente implementada.

h) Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO/ECOWAS)



Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA)

i. Gênese e propósito

A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi estabelecida em 1975, por meio do Tratado de Lagos, com o objetivo de promover a integração de seus integrantes em todos os campos da atividade econômica, principalmente indústria, infraestrutura, agricultura, meio ambiente e comércio, aumentando o padrão de vida de seus cidadãos e implantando uma união econômica a longo prazo.

ii. Países membros

Seus 15 membros são Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Devido a golpes

de Estado, quatro membros encontram-se suspensos: Burkina Faso (2022), Guiné (2021), Mali (2021) e Níger (2023).

No início de 2024, Burkina Faso, Mali e Níger anunciaram sua retirada, mas inexistiu confirmação, por parte da CEDEAO, de que a retirada já foi efetivada. Em dezembro de 2024, os chefes de Estado e de Governo da CEDEAO anunciaram que Mali, Burkina Faso e Níger deixarão de ser parte da organização a partir de 29 de janeiro de 2025. Até 30 de julho de 2025, os países poderão exercer uma espécie de "direito de arrependimento", para permanecer na CEDEAO, enquanto Senegal e Togo atuarão como mediadores na tentativa de mantê-los como membros. Após esse prazo, a saída será considerada definitiva. Não se trata da primeira retirada da CEDEAO. A Mauritânia já havia saído da organização, em 2000.

### iii. Estrutura institucional

A sede da CEDEAO fica em Abuja, na Nigéria. A estrutura institucional do bloco é composta pela Autoridade, que é o corpo de Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministros, que implementa as políticas elaboradas pela Autoridade; e a Comissão, que substitui o Secretariado em 2006 e é responsável pelas funções executivas. Além disso, também há o Parlamento, a Corte de Justiça, o Conselho Social e Econômico, o Fundo de Cooperação, Compensação e Desenvolvimento, o Banco de Infraestrutura e Desenvolvimento, e mais algumas comissões técnicas e agências especializadas.

### iv. Grau de avanço do processo de integração e atualidades

A CEDEAO visa à implementação de uma zona de livre comércio e de uma união aduaneira entre todos os seus membros. Embora nenhum dos dois objetivos propostos tenham sido alcançados até o momento, há avanços em matéria sub-regional. Atualmente, dos 15 membros da CEDEAO, apenas Cabo Verde, um país lusófono, não integra nenhum subgrupo da CEDEAO que vise à implementação de uma união econômica e monetária.

A União Econômica e Monetária do Ocidente Africano (UEMOA) foi fundada em 1994 por sete dos oito membros francófonos da CEDEAO: Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Níger, Togo e Senegal. Em 1997, Guiné-Bissau, um país lusófono, se juntou à UEMOA. A UEMOA é uma união aduaneira e monetária que utiliza o franco da Comunidade Financeira Africana (franco CFA) da África Ocidental como moeda comum, intercambiável com o franco CFA da CEMAC.

Em 2000, quatro membros anglófonos e um membro francófono da CEDEAO - Gâmbia, Gana, Guiné, Nigéria e Serra Leoa - formaram a Zona Monetária da África Ocidental (WAMZ, na sigla em inglês), que também tem por objetivo estabelecer uma união monetária. Em 2010, a Libéria, mais um membro anglófono, se juntou à WAMZ.

A CEDEAO tem atuado de maneira decisiva para a consolidação da democracia na África Ocidental. Na década de 1990, quando ainda existia a Organização da Unidade Africana (OUA), foi criado o Grupo de Monitoramento da CEDEAO (ECOMOG), cujas tropas foram então enviadas para Libéria, Serra Leoa e Guiné-Bissau em operações de manutenção da paz, no contexto de severos conflitos entre forças rebeldes e governos oficialmente estabelecidos. Em 2002, a União Africana (UA) substituiu a OUA. A OUA lançou a Arquitetura Africana de Paz e Segurança, em conjunto com as oito Comunidades Econômicas Regionais, e foram criadas cinco Forças Africanas de Reserva (Norte, Sul, Ocidental, Oriental e Central), de acordo com o capítulo VIII da Carta da

ONU, que prevê a criação de arranjos regionais para a manutenção da paz e da segurança internacionais. A Força de Reserva Ocidental, também conhecida como Força de Reserva da CEDEAO, continua o legado de consolidação da democracia e estabilização política da África Ocidental e já realizou operações de manutenção da paz em Côte d'Ivoire, Libéria, Mali, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau e Burkina Faso. Em 2023, uma operação no Níger chegou a ser cogitada, mas apenas sanções foram aplicadas ao país pela CEDEAO.

### III. 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, consequentemente, 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<sup>962</sup> do continente. São elas:

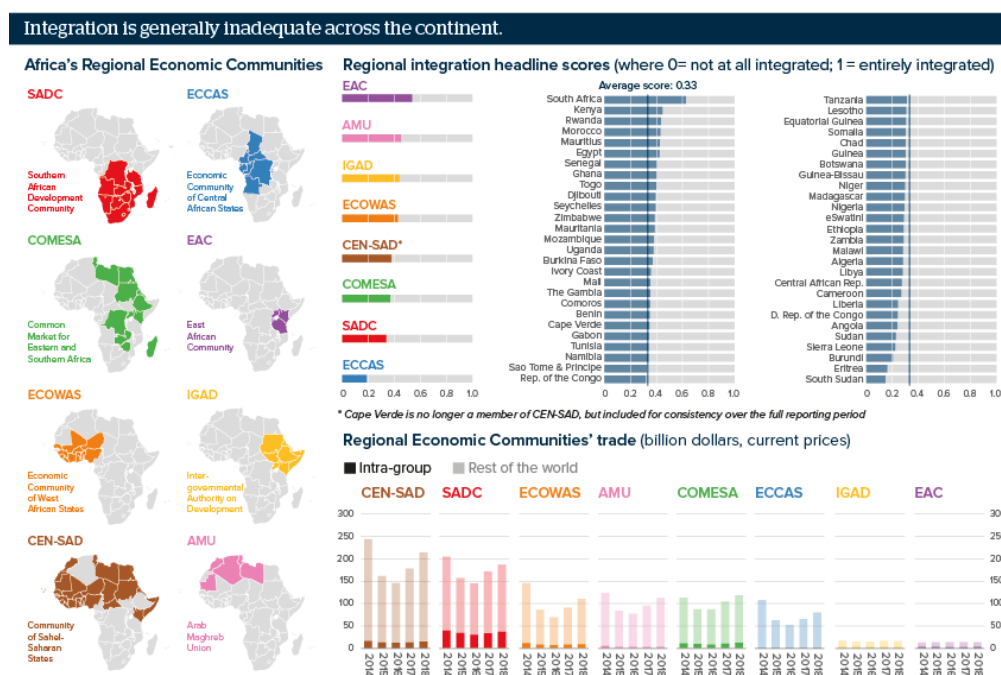
- 1) União do Magrebe Árabe (UMA ou AMU, na sigla em inglês);
- 2) Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD, na sigla em inglês);
- 3) Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA, na sigla em inglês);
- 4) Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês);
- 5) Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês);
- 6) Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês);
- 7) Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês); e
- 8) Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês).

Para mais detalhes, ver a seção anterior, sobre comunidades econômicas regionais.

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 CEDEAO, 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 da 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.



Fonte: Oxan

<sup>962</sup> O Saara Ocidental também é parte do Tratado de Abuja, mas não integra nenhuma comunidade econômica regional africana.

#### b) Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

A AfCFTA será, quando totalmente operacional, a maior área de comércio livre do mundo, tanto em abrangência geográfica e populacional quanto em número de Estados. 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. Atualmente, todos os países africanos, exceto a Eritreia, já assinaram o acordo, e 47 já depositaram seus instrumentos de ratificação. A Assembleia da UA recebeu a competência de prover monitoramento e diretrizes estratégicas para a AfCFTA. Há um Conselho de Ministros de Comércio encarregado de promover a efetiva implementação da AfCFTA, que reporta à Assembleia e se reúne ao menos duas vezes por ano.

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.

Com o seu secretariado sediado em Acra, Gana, a AfCFTA pretende 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. 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 complementaridade, 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.

### c) Desafio de infraestrutura e competição entre BRI (China) e B3W (EUA, G7)

Os objetivos da AfCFTA não podem ser alcançados sem a infraestrutura adequada, e a competição estratégica entre a China e os Estados Unidos (EUA), por meio da disputa entre a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) da China e a iniciativa *Build Back Better World* (B3W) dos EUA e demais países do G7 pode ser uma oportunidade para o desenvolvimento da infraestrutura africana.

A infraestrutura de transportes africana é deficiente em todas as suas vertentes: transporte marítimo, aéreo, ferroviário e rodoviário. Apesar da extensa costa e do grande número de países costeiros – 38 dos 54 países africanos têm acesso ao mar – o tráfego de mercadorias representa apenas 6% do fluxo mundial, e o tráfego de contêineres representa apenas 3% das movimentações mundiais, proporções aquém da participação africana na população mundial, por volta de 16%. Os fretes marítimos intra-africanos respondem por apenas 22% das rotas dos portos africanos. Estima-se que a frota africana precisaria de 126 navios graneleiros e quinze navios porta-contêineres para atender ao crescimento de carga esperado até 2030, devido à implementação da AfCFTA. No modal aéreo, a África representou, em 2019, apenas 2,23% do tráfego aéreo mundial de pessoas e de mercadorias e o tráfego intra-africano não chega a 1% dos voos. A infraestrutura aeroportuária é considerada medíocre, e as frotas são minúsculas. Apesar disso, o crescente tráfego entre a África e o resto do mundo atrai o interesse de companhias aéreas como a Turkish Airlines e Emirates. A rede ferroviária data do período colonial africano, sendo caracterizada por ser uma rede antiga com material rodante lento e com baixa capacidade de carga por eixo. Estima-se que a AfCFTA geraria, até 2030, uma demanda de cem mil vagões graneleiros e mais de vinte mil vagões para contêineres. A África possui a malha rodoviária africana menos densa do mundo, com uma taxa de 7 km de rodovias por 100 km<sup>2</sup>. Essa taxa é quase o dobro na América Latina (12 km por 100 mil km<sup>2</sup>) e 2,5 vezes maior na Ásia (18 km por 10 0mil km<sup>2</sup>). Na África central, essa taxa é ainda menor: 2,2 km por 100 mil km<sup>2</sup>. Essa rede precisará de investimentos maciços, se a previsão de dobrar os fretes rodoviários, de 201 para 403 milhões de toneladas, se confirmar. Ao todo, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) estima que os africanos necessitam de US\$ 150 bilhões por ano em investimentos em infraestrutura.

O Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura na África (PDIA ou PIDA, na sigla em inglês) é um grande programa de investimentos gerido pela Agência de Desenvolvimento da UA (AUDA-NEPAD) e executado pelo BAD. Atualmente, para a implementação de todos os projetos internacionais de infraestrutura de transportes, energia, água e telecomunicações sob o PIDA (409 em outubro de 2024), seriam necessários investimentos de US\$ 360 bilhões até 2040. Apesar de o programa ter apoio do BAD e de a AUDA-NEPAD buscar fundos de parceiros europeus,

canadenses e de outros doadores, inclusive da iniciativa privada, os projetos têm dificuldade para conseguir financiamento. Dos 91 projetos propostos ao longo de quinze anos da NEPAD para financiamento pelo fundo *Infrastructure Project Preparation Facility* (NEPAD – IPPF), apenas trinta foram inteiramente financiados e apenas 16 foram construídos.

Essa enorme necessidade de infraestrutura é uma grande oportunidade de investimento tanto para a BRI quanto para a B3W. A BRI tem a vantagem de já estar presente no continente africano, por exemplo no financiamento de 80% dos US\$ 11,17 bilhões da ferrovia Nairóbi-Mombasa e no empréstimo de US\$ 35 bilhões para a construção da nova capital egípcia. A B3W precisa ganhar espaço no continente, mas pode beneficiar-se das acusações de que a China implementa uma “armadilha da dívida” para promover uma cooperação em bases diferentes. Nesse aspecto, a China anulou a dívida de quinze países no âmbito da FOCAC e participa da iniciativa do G20 de suspensão do serviço da dívida devido à pandemia em 2020. A China e o Clube de Paris têm abordagens diferentes no desenho dos contratos de empréstimos. Os contratos chineses são criticados por terem cláusulas de reestruturação opacas, que levariam os países devedores a entregarem ativos estratégicos à China; contudo os chineses argumentam que preferem tratar eventuais reestruturação de dívidas de forma discreta e negociada bilateralmente, caso a caso, e esse tipo de cláusula lhes permite essa flexibilidade. O Clube da Paris, ao contrário, utiliza cláusulas de reestruturação claras e públicas, que por vezes dificulta o acordo como os países tomadores do crédito.

Na verdade, para os países africanos, o melhor seria que BRI e B3W trabalhassem em conjunto. De fato, ambas as iniciativas têm vocação complementar, uma vez que a BRI se concentra no financiamento de infraestrutura física (*hard structures*), como portos, estradas e centrais elétricas, enquanto a B3W tem maior interesse em financiar programas de desenvolvimento (*soft structures*), focados em melhoria do clima, segurança sanitária, novas tecnologias, digitalização, igualdade de gênero. Ambas as iniciativas buscam fomentar infraestruturas verdes e práticas sustentáveis. Além disso, elas têm fontes de financiamento diferentes. A BRI utiliza, sobretudo, empréstimos bilaterais com instituições chinesas (*China Development Bank, Eximbank of China, Fundos da Rota da Seda*), e a B3W utiliza empréstimos bilaterais e multilaterais (*Development Financial Corporation, USAID, Eximbank estadunidense, Millenium Challenge Cooperation, Agência Americana de Comércio e Desenvolvimento*). Também se poderia mencionar a iniciativa *Global Gateway* da União Europeia (UE) como fonte potencial de recursos. Apesar desse potencial oferta de financiamento, 80% dos projetos africanos de infraestrutura não conseguem passar do estágio de estudo de viabilidade do plano de negócios. Corrupção, falta de segurança, instabilidade política, problemas de governança, entre outros aspectos institucionais são apontados como os principais obstáculos à viabilidade desses projetos.

A AfCFTA, de fato, oferece inúmeras oportunidades para o desenvolvimento africano, mas, segundo analistas de desenvolvimento, no longo prazo, nada substitui políticas econômicas favoráveis ao crescimento, que atraiam investidores; políticas investimentos públicos em energia, água, transportes; políticas de apoio às pequenas e médias empresas; e um ambiente político estável.

#### 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 outubro de 2024,

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 (Benim, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Togo e Senegal) são membros da CEDEAO e integram a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA); outros, da ECCAS (embora não haja integração monetária entre as duas comunidades)<sup>963</sup>. A CEDEAO planeja substituir o franco CFA pela moeda única “eco”, gestada inicialmente no âmbito da Zona Monetária da África Ocidental (WAMZ), nos Estados-Membros que atenderem aos critérios de convergência monetária. Essa substituição, que estava planejada para 2020, foi adiada até 2027.

---

<sup>963</sup> 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.

## IV. Organização dos Estados de África, Caribe e Pacífico

A Organização dos Estados de África, Caribe e Pacífico (OACPS, na sigla em inglês) foi criada, em 1975, pelo Acordo de Georgetown, como Grupo de Países de África, Caribe e Pacífico<sup>964</sup>, para favorecer o auxílio que os países dessas regiões deveriam receber da Comunidade Europeia (CE), nos termos da I Convenção de Lomé, que entrou em vigor naquele mesmo ano. Integrada por 79 países<sup>965</sup> das três regiões que lhe dão nome, a OACPS tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável de seus membros e sua progressiva integração na economia mundial. Propõe-se a acelerar o avanço político, social e econômico das populações dos países-membros por meio da boa governança, da erradicação da pobreza e da promoção do comércio, do desenvolvimento sustentável e de sua integração econômica de forma equitativa. Os objetivos da OACPS estão consignados no Acordo de Georgetown, revisado em 2019.

Os órgãos da OACPS, segundo o acordo revisado, são a Cúpula de Chefes de Estado e Governo, o Conselho de Ministros, os Comitês Ministeriais Setoriais, o Comitê de Embaixadores, a Assembleia Parlamentar e o Secretariado. A Cúpula de Chefes de Estado e Governo, que se reúne para definir a política geral que orienta a organização, é o principal órgão da OACPS. A cúpula é presidida pelo chefe de Estado ou Governo do país que a sediará, juntamente com o presidente da última edição e o da próxima (se já houver sido designado). Já ocorreram dez cúpulas até o momento: Gabão, 1997; República Dominicana, 1999; Fiji, 2002; Moçambique, 2004; Sudão, 2006; Gana, 2008; Guiné Equatorial, 2012; Papua-Nova Guiné, 2016; Quênia, 2019; e Angola, 2022. O Conselho de Ministros é o principal órgão decisório da OACPS e atua para implementar, por meio de decisões, resoluções ou recomendações, as orientações decididas pelos chefes de Estado e Governo nas cúpulas. O Comitê de Embaixadores é o segundo órgão decisório da organização, atuando entre as reuniões ministeriais, para operacionalizar suas ações também mediante decisões, resoluções ou recomendações. O Secretariado, localizado em Bruxelas (sede da OACPS), está encarregado de implementar decisões de todos os órgãos da organização e acordos com parceiros, além de prover serviços aos demais órgãos. A Assembleia Parlamentar, composta por um membro do Parlamento de cada Estado-Membro, reúne-se ao menos uma vez ao ano para analisar a implementação de decisões e recomendações.

Além de administrar a cooperação econômico-financeira entre os países-membros e a União Europeia (UE), a organização desenvolve ações de cooperação na área legislativa, por meio da Assembleia Parlamentar Conjunta ACP-UE. A OACPS conta, ainda, com um Fórum da Sociedade Civil e um Fórum do Setor Privado, mecanismos que fortalecem a participação de ambos os setores nas ações de cooperação de que os países fazem parte e funcionam como mecanismos para sua implementação. Com sua evolução, a OACPS passou a envolver não apenas cooperação com terceiros países, mas, também, entre os próprios membros.

---

<sup>964</sup> Tal quais as mudanças nos objetivos da organização, o novo nome foi introduzido a partir da revisão do Acordo de Georgetown, em 2019, e sua entrada em vigor no ano seguinte.

<sup>965</sup> Compõem a organização 48 da África (exceto os países do Norte da África e o Sudão do Sul), 16 do Caribe (todos da CARICOM e Cuba) e 15 do Pacífico.

## V. África do Sul

### a) Características gerais

A África do Sul é um país enorme, localizado na ponta sul do continente africano, que reúne 60 milhões de habitantes de uma infinidade de culturas diferentes. A África do Sul é, por exemplo, maior do que Alemanha, França e Itália juntas, cobrindo uma área de 1.221.037 km<sup>2</sup>. O país é limitado ao norte por Namíbia, Botsuana, Zimbábue e Moçambique. Além disso, a África do Sul circunda dois pequenos países independentes, o Lesoto e, com Moçambique, o Reino de Essuatíni.

A África do Sul tem cerca de 3.000 km de costa, banhada pelo oceano Atlântico a oeste e pelo oceano Índico a leste. A costa sudeste é aquecida pela corrente das Agulhas, que vem da região do Equador, enquanto a costa atlântica sofre a corrente fria de Benguela vinda do oceano. As diferenças de temperatura entre estas duas correntes estão na origem dos contrastes existentes em matéria de vegetação e de clima entre o leste e o oeste do país.

A diversidade dos seus habitantes figura entre as riquezas incontestáveis do país. O sul da África é considerado o berço da humanidade. A presença de homínídeos nesta parte do mundo remonta a três milhões de anos. Os primeiros habitantes do que hoje constitui o território sul-africano são os san, que praticavam a caça. Há dois mil anos, eles se converteram à criação de gado, adquirindo gado dos povos bantus do norte. Os khoi, fisicamente próximos dos san, migraram para o lado oeste. Foram eles que os colonos holandeses encontraram em seu caminho quando desembarcaram na África do Sul. No leste, as tribos bantu do sul do rio Limpopo também migraram para o sul. No entanto, a urbanização alterou bastante o povoamento histórico da África do Sul. Enquanto os holandeses afirmavam a sua presença, os escravos vindos do Extremo Oriente e de Madagascar deram origem às comunidades mestiças que povoam essencialmente o Cabo Ocidental e o Norte do Cabo. A mão-de-obra vinda do subcontinente indiano, para trabalhar em plantações em meados do século XIX, se estabeleceu na costa leste. Quanto à população branca, teve uma rápida expansão ao longo do século XIX com a chegada dos britânicos e, mais tarde, dos aventureiros que buscavam fortuna nas minas.

Atualmente, 79,5% da população define-se como africana; 9,2% como branca; 8,9% como mestiça, e 2,5% como asiática. Quase 80% da população sul-africana é cristã. Existem minorias hinduístas, muçulmanas, judaicas e adeptas de crenças africanas tradicionais.

A peculiaridade de possuir múltiplas capitais pode ser observada em outros países do mundo, como Bolívia e República Tcheca. Entretanto, a África do Sul é o único país do mundo que tem três capitais. A escolha das três capitais reflete a história da África do Sul, e é uma maneira de equilibrar o poder e oferecer representação a uma nação multiétnica tão diversificada. Ademais, é resultado direto da influência de diferentes processos, como a influência do colonialismo, suas lutas políticas e sociais, além do regime do apartheid. Em 1910, durante a formação da União da África do Sul, as autoridades decidiram que deveria haver uma descentralização do poder e um equilíbrio da influência e dos interesses das diferentes regiões da nação recém-unificada. Por esse motivo, três cidades ganharam o status de capital.

Bloemfontein, no centro da África do Sul, foi a capital do antigo Estado Livre de Orange, que foi estabelecido por colonos de origem holandesa. Naquele momento, a cidade foi escolhida como a capital por sua localização geográfica central. Após a unificação da África do Sul, Bloemfontein foi reconhecida como a capital judiciária da África do Sul, principalmente por sua importância histórica. A Cidade do Cabo teve importância histórica durante todo o período

colonial do país, principalmente por ser um grande entreposto comercial. Com o tempo, a cidade cresceu em importância política e comercial e, durante o domínio britânico, tornou-se capital da Colônia do Cabo. Após a formação da União Africana, a Cidade do Cabo foi designada como a capital legislativa do país. Pretória, por sua vez, é a capital administrativa, e foi escolhida, principalmente, por sua localização estratégica, localizada no centro do planalto central da África do Sul. Além disso, o histórico de muitos recursos naturais, como ouro e diamante, que desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento econômico do país, também influenciou na decisão de transformá-la em uma capital.

A África do Sul é uma república que combina características dos sistemas presidencialista e parlamentarista, embora seja oficialmente uma república parlamentar. O governo nacional é composto por três ramos interligados. O presidente, o vice-presidente e os ministros constituem o ramo executivo do governo nacional. O presidente, que é chefe de Estado e chefe de Governo, é eleito indiretamente pelo Parlamento (Câmara Baixa) para um mandato de cinco anos, e é geralmente o líder do maior partido. O presidente também é o comandante em chefe das Forças Armadas, competente para declarar guerra ou paz. Ele pode ser derrubado por uma moção de censura parlamentar.

O Parlamento bicameral da África do Sul é o órgão legislativo do governo nacional. É composto pela Assembleia Nacional (Câmara Baixa) e pelo Conselho Nacional das Províncias (Câmara Alta). A Assembleia Nacional é composta por 400 membros eleitos por sufrágio universal por meio de um sistema de representação proporcional na lista dos partidos, e o Conselho Nacional é composto por dez delegados de cada uma das nove províncias.

O terceiro ramo do governo nacional é um sistema judicial independente, formado pelo Tribunal Constitucional, o Supremo Tribunal de Recurso e o Supremo Tribunal. O sistema jurídico é baseado no direito romano-holandês e no direito comum inglês, e aceita a jurisdição da CJI, com reservas.

O governo sul-africano é muito diferente de outros países da Commonwealth. Os níveis de governo nacional, provincial e local têm poder legislativo e executivo nas suas próprias esferas e são definidos na Constituição sul-africana como «distintos, interdependentes e interligados».

#### b) Domínio colonial e União Sul-Africana (1910-1948)

Ao longo de sua história, a África do Sul passou por profundas transformações políticas, econômicas e sociais. Desde o domínio colonial britânico, passando pelo auge do *apartheid*, até a transição para a democracia em 1994, o país viveu momentos dramáticos que moldaram sua identidade nacional contemporânea como uma “*rainbow nation*”, conforme expressão cunhada pelo arcebispo Desmond Tutu.

Desde a primeira década do século XIX, a África do Sul esteve sob domínio britânico. A descoberta de grandes reservas de ouro e diamantes no final do século XIX atraiu um grande interesse econômico internacional, especialmente do Reino Unido, que travou duas guerras contra os bôeres (1880-1881 e 1899–1902), descendentes de colonos holandeses, para controlar essas riquezas.

Em 1910, após a vitória britânica, a União Sul-Africana foi formada, unificando as antigas colônias britânicas e as repúblicas bôeres sob um governo controlado por uma minoria branca. A União era um domínio britânico que incluía as antigas colônias neerlandesas do Cabo e de Natal, bem como as repúblicas do Estado Livre de Orange e de Transvaal.



Apesar da unificação, as tensões raciais e a discriminação contra a população negra, que compunha a maioria do país, aumentaram com a paz entre bôeres e os colonizadores ingleses. Esse contexto levou à necessidade de formação de uma organização política permanente em defesa da população negra, que se tornou o Congresso Nacional Africano (CNA), em 1912. Não obstante, a Lei das Terras Nativas de 1913, que restringia a posse de terra pelos negros, foi um prenúncio do que viria a ser o regime de *apartheid*. Os negros foram "retribalizados", e suas diferenças étnicas destacadas. Novos estatutos previam a separação racial nas esferas industrial, territorial, administrativa e residencial.

Desenvolvimentos paralelos ocorreram entre os mestiços, filhos de casamentos interraciais, e os indianos<sup>966</sup> politicamente conscientes. A primeira organização nacional dessas comunidades foi a Organização Política Africana (mais tarde Organização do Povo), fundada na Cidade do Cabo, em 1902. No Transvaal, os indianos, liderados por Mohandas K. Gandhi<sup>967</sup>, também resistiram à legislação discriminatória. Entre 1906 e 1909, em protesto contra uma lei de registro do Transvaal que exigia que os indianos portassem passes, Gandhi implementou pela primeira vez os métodos de *satyagraha* (não-violência e não conformidade), que ele mais tarde usaria com grande eficácia na Índia.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a África do Sul participou do conflito ao lado do Reino Unido, consolidando sua posição como uma colônia estrategicamente importante. Em 1931, a união tornou-se totalmente soberana em relação ao Reino Unido, em razão da promulgação do Estatuto de Westminster, que aboliu os últimos poderes do Parlamento do Reino Unido de legislar no país. Somente outros três países africanos — Libéria, Etiópia e Egito — eram independentes antes desse ponto.

### c) Período do *Apartheid* (1948-1970)

Após opor-se à entrada da África do Sul ao lado dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, o Partido Nacional<sup>968</sup>, que representava os interesses dos africanos (descendentes dos bôeres), venceu as eleições sul-africanas sob liderança de Daniel F. Malan. O partido implementou, a partir de então, formalmente, o regime de *apartheid*, sistema de segregação racial institucionalizado que vigorou até o início dos anos 1990. A implementação do *apartheid* foi possibilitada pela Lei de Registro da População de 1950, que classificou todos os sul-africanos como *bantu* (todos os africanos negros), *mestiços* (aqueles de raça mista) ou *brancos*. Uma quarta categoria — *asiáticos* (indianos e paquistaneses) — foi acrescentada mais tarde.

Uma das demais leis mais significativas para a formação da base do sistema de *apartheid* foi a Lei de Áreas de Agrupamento de 1950. Ela estabeleceu seções residenciais e comerciais em áreas urbanas para cada raça, e membros de outras raças foram proibidos de viver, operar negócios ou possuir terras nessas áreas, o que levou à remoção de milhares de mestiços, negros e indianos de áreas classificadas para ocupação de brancos. Na prática, essa lei e outras duas, de 1954 e 1955, que ficaram conhecidas coletivamente como as Leis da Terra, completaram um processo iniciado

---

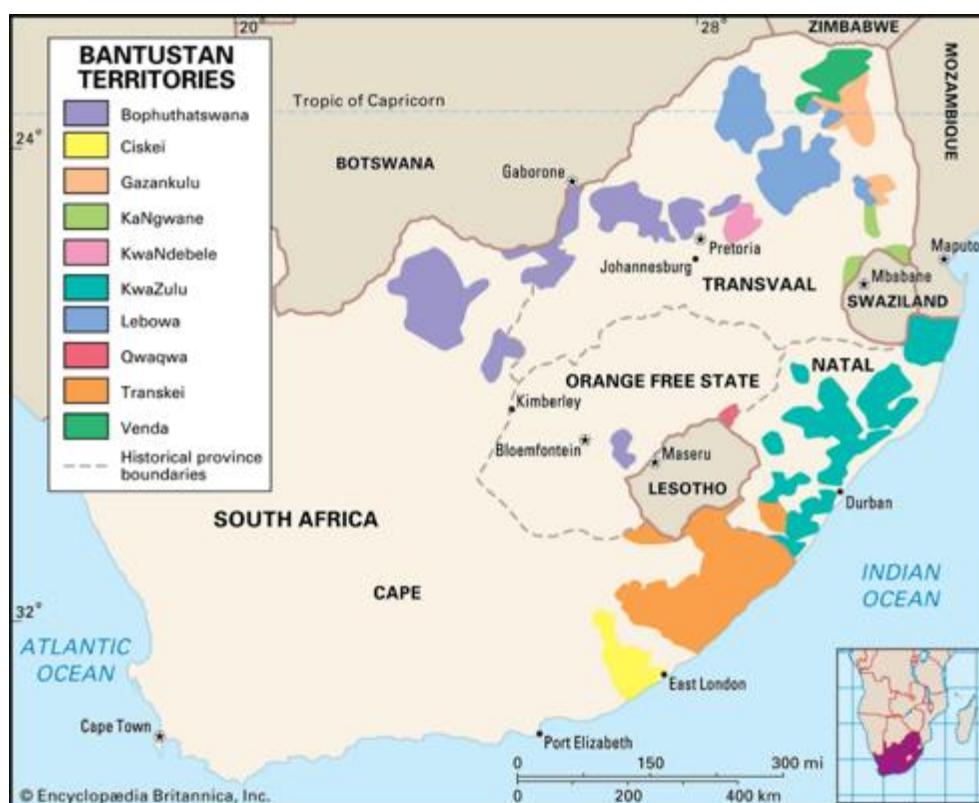
<sup>966</sup> Sob o domínio britânico centenas de milhares de indianos foram trazidos da Índia para a África do Sul para trabalhar em regime de semiescravidão em plantações de açúcar.

<sup>967</sup> Gandhi passou os anos de 1893 a 1914 na África do Sul como representante legal de comerciantes indianos em Natal e no Transvaal.

<sup>968</sup> O Partido Nacional (em africâner: *Nasionale Party*, NP) foi um partido político na África do Sul, entre 1914 e 1997, responsável pela implementação do regime de *apartheid*. O partido era um partido nacionalista étnico africâner, que inicialmente promovia os interesses dos africanos, mas, mais tarde, tornou-se um forte defensor e executor da supremacia branca, pelo qual é mais conhecido.

com as leis semelhantes adotadas em 1913 e 1936, o que acabou por reservar 80% das terras da África do Sul para a minoria branca. Para ajudar a impor a segregação das raças e impedir que negros invadissem áreas de brancos, o governo reforçou as já existentes leis de passe<sup>969</sup>, que exigiam que não brancos carregassem documentos autorizando sua presença em áreas restritas.

Outras leis reforçaram a separação física das raças. A Lei de Proibição de Casamentos Mistos (1949) e a Lei de Emenda à Imoralidade (1950) proibiram o casamento e as relações sexuais inter-raciais. Com a Lei das Autoridades Bantu, de 1951, o governo restabeleceu organizações tribais para os africanos negros, ao passo que a Lei de Promoção do Autogoverno Bantu, de 1959, criou oito (mais tarde expandido para dez) territórios africanos, ou *Bantustões*. Além disso, padrões educacionais separados foram estabelecidos para não brancos. A Lei de Educação Bantu (1953) previu a criação de escolas administradas pelo Estado, as quais as crianças negras eram obrigadas a frequentar, com o objetivo de treiná-las para trabalhos manuais e funções servis que o governo considerava adequados para pessoas de sua raça. Finalmente, a Lei de Expansão da Educação Universitária (1959) proibiu em grande parte que universidades estabelecidas aceitassem alunos não brancos.



Mapa dos Bantustões sul-africanos

Fonte: *Encyclopedia Britannica*

A década de 1950 também foi marcada pela resistência ao *apartheid*. O CNA intensificou suas atividades de oposição. Sob a liderança de figuras como Nelson Mandela e Oliver Tambo, o

<sup>969</sup> As leis de passe eram um conjunto de restrições impostas pelo governo sul-africano durante o *apartheid* para controlar os movimentos da população negra no país. Criadas para garantir a segregação racial e manter a mão de obra negra nas áreas designadas para o trabalho, essas leis obrigavam as pessoas negras a portar documentos de identidade específicos para circular fora das áreas onde viviam, principalmente nas cidades e regiões controladas pelos brancos.

CNA organizou campanhas de desobediência civil, como a *Defiance Campaign* (Campanha de Desafio), de 1952, que encorajava a população a violar as leis do *apartheid* de maneira pacífica. Em resposta, o governo endureceu a repressão, prendendo líderes e ativistas do movimento antiapartheid.

Em 1961, o país tornou-se uma república, retirando-se da *Commonwealth* britânica. A partir desse período, o regime do *apartheid* tornou-se ainda mais repressivo, a fim de evitar as agitações em curso nos demais países da região. Após o Massacre de Sharpeville, ocorrido em 1960, em que a polícia sul-africana abriu fogo contra manifestantes desarmados que protestavam contra as leis de passe, matando 69 pessoas, o governo declarou estado de emergência. O CNA e outras organizações de oposição, como o Congresso Pan-Africanista (PAC), foram banidas, e muitos líderes, incluindo Nelson Mandela<sup>970</sup>, foram presos ou exilados.

Internacionalmente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em sua primeira medida relativa à África do Sul, adotou a Resolução 134, em 1º de abril de 1960, deplorando as políticas e as ações do governo sul-africano após o Massacre de Sharpeville e deliberando que a situação sul-africana poderia tornar-se uma ameaça à paz mundial. Em 7 de agosto de 1963, o CSNU aprovou a Resolução 181, requerendo um embargo voluntário de armas contra a África do Sul, e, naquele mesmo ano, o Comitê Especial contra o Apartheid, criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) incentivaria e supervisionaria planos de ação contra o regime. Em 1964, o Japão proibiu o investimento direto na África do Sul e, posteriormente, excluiu o país das Olimpíadas de Tóquio de 1964. Em 1966, o Comitê Especial Contra o Apartheid e o governo do Brasil organizaram o 1º Seminário Internacional sobre o *Apartheid* em Brasília.

A partir dos anos 1970, a resistência ao *apartheid* ganhou força, tanto dentro quanto fora da África do Sul. No cenário internacional, em 1973, foi concluída, na AGNU, a negociação da Convenção Internacional contra o Crime de *Apartheid*, que foi aberta a assinaturas no ano seguinte e entrou em vigor em 1976. Em novembro do mesmo ano, a AGNU suspendeu a participação da África do Sul na ONU, que somente seria retomada em 1994. Em 1977, o embargo voluntário de armas da ONU tornou-se obrigatório, com a aprovação da Resolução 418 do CSNU. Em 1984, a Resolução 554 do CSNU declarou nula e sem efeito a nova constituição racista da África do Sul, promulgada em 1983. O país foi crescentemente criticado, igualmente, pelas intervenções nas guerras civis em Angola, em favor da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), e em Moçambique, em apoio à Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), e pela ocupação da Namíbia, considerada ilegal pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em 1971<sup>971</sup>.

Internamente, os anos 1970 e 1980 foram marcados por uma crescente mobilização popular. O Levante de Soweto<sup>972</sup>, em 1976, foi um marco importante. Estudantes negros protestaram contra a imposição do ensino em africâner nas escolas, e a violenta repressão policial

---

<sup>970</sup> Nelson Mandela foi preso em 1962.

<sup>971</sup> Em 27 de outubro de 1966, a Assembleia Geral decidiu que o Mandato para o Sudoeste Africano estava encerrado e que a África do Sul não tinha mais direito de administrar o Território. Em 1969, o Conselho de Segurança pediu à África do Sul que retirasse sua administração do Território, e em 30 de janeiro de 1970 declarou que a presença contínua das autoridades sul-africanas na Namíbia era ilegal e que todos os atos realizados pelo governo sul-africano em nome de ou relacionados à Namíbia após o término do Mandato eram ilegais e nulos. Além disso, pediu a todos os Estados que se abstivessem de qualquer relacionamento com o governo sul-africano que fosse incompatível com essa declaração.

<sup>972</sup> O Levante de Soweto foi um dos mais sangrentos episódios de rebelião negra desde o início da década de 1960, desencadeado pela repressão policial à passeata, em 16 de junho de 1976, de protesto contra a inferioridade das "escolas negras" na África do Sul. Estima-se que havia entre 15 e 20 mil estudantes no protesto. O número de pessoas mortas oficialmente é de 95, mas algumas fontes afirmam terem sido 176, ao passo que outras indicam que foram 700.

resultou na morte de centenas de jovens, gerando uma onda de indignação que se espalhou pelo país. Esse evento despertou a atenção internacional para a brutalidade do regime de apartheid e revitalizou a luta interna contra o sistema.

Na década de 1980, o CNA e outros grupos antiapartheid, como o Movimento da Consciência Negra, de Steve Biko, intensificaram suas ações, combinando resistência armada com protestos em massa. A repressão do governo, no entanto, foi brutal, resultando em uma onda de violência e instabilidade política. A economia sul-africana, dependente das exportações de recursos minerais, também começou a sentir os efeitos das sanções internacionais, sobretudo aquelas impostas pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido a partir de 1985<sup>973</sup>, contribuindo para a crise do regime.

Com a África do Sul isolada internacionalmente e enfrentando crescente resistência interna, o governo começou a perceber que o *apartheid* não era sustentável. Em 1989, F. W. de Klerk assumiu a presidência e iniciou um processo de reforma política. Em 1990, ele anunciou a libertação de Nelson Mandela, que havia passado 27 anos na prisão, e a legalização do CNA e de outros grupos de oposição. Além disso, ordenou o desmantelamento de todas as bombas nucleares que o país havia desenvolvido<sup>974</sup>.

As negociações entre o governo e os movimentos antiapartheid culminaram nas primeiras eleições democráticas da África do Sul, realizadas em abril de 1994. Nelson Mandela foi eleito o primeiro presidente negro do país, simbolizando o fim de décadas de segregação e opressão racial.

#### d) África do Sul pós-*apartheid*

Nelson Mandela presidiu a nação sul-africana entre 1994 e 1999, e o país teve quatro presidentes depois dele: Thabo Mbeki, Kgalema Motlanthe (interino), Jacob Zuma, e, desde 2018, o mandatário é Cyril Ramaphosa. Todos eles são do Congresso Nacional Africano (CNA), movimento e partido político fundado em 1912 com o objetivo de defender os direitos da população negra. Desde o fim do *apartheid*, em 1994, ele tem sido o principal partido político do país, e Nelson Mandela foi sua figura mais influente.

##### i. Nelson Mandela (1994-1999)

Como o primeiro presidente negro do país, Mandela priorizou, durante seu mandato, a reconciliação nacional e a construção de uma sociedade inclusiva, buscando curar as feridas deixadas pela opressão racial. Ele lançou o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP), que visava abordar as desigualdades sociais por meio da construção de habitação, da melhoria da

---

<sup>973</sup> O Brasil também impôs sanções à África do Sul no mesmo ano. Medidas contra o regime passaram a ser adotadas pelo governo brasileiro a partir da década de 1970, seguindo-se à mudança da política africana brasileira efetuada no governo Geisel (1974-1979), com os reconhecimentos das independências de Angola e Moçambique e a condenação internacional do regime sul-africano, a despeito da condição de principal parceiro comercial brasileiro na África até então.

<sup>974</sup> O programa nuclear sul-africano desenvolveu-se principalmente nas décadas de 1970 e 1980, sob a liderança do governo nacionalista branco. O programa foi motivado pela percepção da existência de ameaças externas e pela necessidade de garantir a segurança do regime, que temia a ascensão de movimentos de independência e a influência soviética na África. A África do Sul, em colaboração com a França, construiu instalações nucleares e produziu material físsil, culminando na realização de testes de armas nucleares não declarados em 1979, que geraram preocupações globais e desconfiança. No entanto, à medida que o regime do *apartheid* se tornava insustentável e com a transição para a democracia nos anos 1990, o governo sul-africano tomou a decisão histórica de desmantelar o programa nuclear, levando à adesão do país ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1991.

educação e da expansão do acesso à saúde, além de estabelecer a Comissão da Verdade e Reconciliação, que investigou abusos de direitos humanos durante o apartheid e promoveu o perdão em vez de punição.

Apesar de enfrentar desafios significativos, como altas taxas de desemprego e a crescente epidemia de HIV/AIDS, Mandela buscou uma abordagem de crescimento econômico inclusivo, promovendo políticas que incentivavam a participação da população negra na economia. Seu governo também se dedicou a reformar o sistema educacional e a redistribuir terras, embora os resultados fossem limitados em algumas áreas. Durante seu mandato, Mandela ganhou respeito internacional, tornando-se um símbolo da luta contra a injustiça.

ii. Thabo Mbeki (1999-2008)

A transição de poder de Mandela para Mbeki, seu vice-presidente, ocorreu sem percalços, e este manteve a política macroeconômica conservadora de seu antecessor, o que lhe rendeu apoio da comunidade empresarial. Sua gestão da epidemia de HIV/AIDS e sua política externa para o Zimbábue<sup>975</sup> foram duramente atacadas. Durante sua presidência, houve declínio do crescimento populacional como resultado do impacto da epidemia de HIV/AIDS. O produto interno bruto (PIB) cresceu, anualmente, em média, 1,8% entre 1997 e 1999, 3,4% entre 2000 e 2003 e 5,1% entre 2004 e 2007. Em 2008, a economia entrou em recessão por causa da crise financeira global daquele ano. O desemprego cresceu nos primeiros anos de sua presidência e desacelerou nos anos finais – segundo dados do Banco Mundial, o desemprego sul-africano quando Mbeki assumiu o poder em 1999 estava em 25%, e no último ano de seu mandato, 2008, reduziu para 19%.

No que diz respeito à política externa, Mbeki “logrou colocar a África no topo da agenda global”, de acordo com o acadêmico e diplomata Gerrit Olivier. Mbeki notabilizou-se por seu pan-africanismo e por seu ideal de “renascimento africano”. Ele defendia maior solidariedade entre os países do continente e aumento da ajuda para desenvolvimento da África. Seu instrumento central de política externa foi a cooperação multilateral. Ele foi presidente do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) entre 1999 e 2003 e presidiu o G77+China em 2006. Mbeki também buscou a solidariedade Sul-Sul, a exemplo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

iii. Kgalema Motlanthe (de setembro de 2008 a maio de 2009)

Em setembro de 2008, o Parlamento elegeu Motlanthe presidente, depois da renúncia de Mbeki, a pedido do CNA, sob a justificativa de que ele havia usado indevidamente seu poder<sup>976</sup>. Motlanthe liderou uma administração interina até a eleição nacional de 2009. Durante seus sete

---

<sup>975</sup> A presidência de Mbeki coincidiu com uma escalada da crise política e econômica no Zimbábue, então governado por Mugabe, do ZANU-PF. Os problemas incluíam invasões de terras sob o programa de reforma agrária “acelerada”, violência política e violações de direitos humanos patrocinadas pelo Estado. Com respaldo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês), Mbeki atuou como mediador entre o ZANU-PF e a oposição zimbabuense. De forma controversa, no entanto, sua política em relação ao regime de Mugabe foi de “diplomacia silenciosa” e “engajamento construtivo” sem confronto. Ele recusou-se a condenar Mugabe e, em vez disso, tentou persuadi-lo a aceitar reformas políticas graduais.

<sup>976</sup> Mbeki foi acusado de influenciar as denúncias de corrupção contra o líder do próprio partido, Jacob Zuma. O impasse foi apontado como a maior crise política do país desde o fim do *apartheid*. A longa rivalidade entre Mbeki e Zuma ganhou força quando este substituiu o então presidente no cargo de líder do CNA. Mbeki acatou o pedido de afastamento, mas negou ter influenciado as denúncias de corrupção contra Zuma. Caso ele não renunciasse, o partido poderia convocar o Parlamento e forçar uma moção de desconfiança, o que resultaria em eleições antecipadas.

meses e meio como presidente, de setembro de 2008 a maio de 2009, ele priorizou a estabilidade e a continuidade com as políticas do governo anterior.

iv. Jacob Zuma (2009-2018)

Zuma, vice-presidente de Mbeki, foi retirado do cargo em 2005 devido a acusações de estupro e corrupção. Apesar disso, sua popularidade aumentou nos anos seguintes, tornou-se presidente do CNA e assumiu a liderança do país em 2009. Seu governo visou a reduzir o desemprego e a combater os efeitos da crise financeira de 2008, no que não foi exitoso. A garantia do sucesso da Copa do Mundo de 2010 também foi colocada como meta no início de sua administração, com foco no turismo e em um legado duradouro. Quando assumiu a presidência, Zuma afirmou que desejava “atacar as desigualdades sociais que fraturam a nação sul-africana”. Seu mandato, no entanto, foi sinônimo de declínio econômico, clientelismo, desvio de dinheiro público e acusações de agressões sexuais. Ele foi forçado a renunciar em 2018.

No que diz respeito às conquistas mais notáveis no campo da política externa, estão a entrada da África do Sul no BRICS em 2011, o fortalecimento da relação do país com a China e o apelo por uma estrutura de governança mais representativa e equitativa em instituições multilaterais. Foi na sua administração que a África do Sul ameaçou retirar-se do Tribunal Penal Internacional (TPI), após a condenação de parte da comunidade internacional do descaso do seu governo em deter Omar al-Bashir quando este visitou o país para a Cúpula da União Africana (UA) em 2015.

Após sua renúncia, Zuma foi convocado a comparecer perante a Comissão de Investigação Sul-Africana, mas ele não se apresentou e acabou condenado, em junho de 2021, a quinze meses de prisão pela Corte Constitucional. Seus apoiadores mais fiéis tomaram as ruas em protesto, majoritariamente nos bairros pobres de Joanesburgo e Pretória. Pilhagens e tumultos, que duraram mais de uma semana, multiplicaram-se e causaram a morte cerca de 350 pessoas. Zuma foi posto em liberdade por razões de saúde. Esses tumultos causaram prejuízos bilionários, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

v. Cyril Ramaphosa (desde fevereiro de 2018)

Matamela Cyril Ramaphosa foi vice-presidente de Zuma e assumiu o comando do país após a renúncia deste, causada por denúncias de corrupção e pressão do CNA. No plano interno, seu governo tem-se destacado pela adoção de medidas de combate à corrupção, na tentativa de restabelecer a confiança dos cidadãos nas instituições do país. No plano internacional, Ramaphosa declarou que a política externa do país seria impulsionada “pela democracia, por justiça, pelos direitos humanos e pela boa governança”, visando a um renascimento do idealismo de Mandela. Em 2019, a África do Sul assumiu um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela terceira vez em sua história. Ramaphosa tem priorizado os laços comerciais e negligenciado a defesa da democracia, já que um compromisso apaixonado com ela e com os direitos humanos poderia desencadear um relativo isolamento do país no continente, onde a África do Sul ainda tenta expiar seu passado de *apartheid* e ainda não perdeu totalmente a suspeita de ser um *proxy* das potências ocidentais. Em setembro de 2022, Ramaphosa foi recebido por Biden na Casa Branca, onde trataram de temas como crise climática, transição energética, desenvolvimento do comércio e do investimento e guerra da Ucrânia. A África do Sul mantém-se

neutra no conflito e não condenou Moscou. As autoridades sul-africanas são mais simpáticas a Biden que a Trump, que se referiu à África em termos ofensivos.

Em fevereiro de 2023, África do Sul, China e Rússia realizaram a “Operação Mosi”, um exercício naval na costa sul-africana. O exercício foi criticado pelos países ocidentais por coincidir com o aniversário da invasão russa à Ucrânia. Domesticamente, o convite à Rússia foi criticado por representar mais uma aproximação ao regime autoritário de Putin e a desvalorização da luta por direitos humanos na África do Sul. O governo Ramaphosa justifica a iniciativa pelo interesse em reforçar laços com dois membros do CSNU e parceiros do BRICS. Em maio, o embaixador dos EUA na África do Sul acusou o país de repassar armas à Rússia para o conflito contra a Ucrânia. Como reação, o governo sul-africano abriu um inquérito para apurar a denúncia, que, em setembro, indicou não haver evidências de que tenham sido fornecidas armas à Rússia.

Fortemente atingido pela pandemia da COVID 19, o país enfrenta, desde setembro de 2022, uma crise energética sem precedentes, que causa quedas diárias de energia. Em seu “Discurso sobre o Estado da União” de fevereiro de 2023, o presidente Ramaphosa proclamou estado de emergência, devido à crise de eletricidade, que foi encerrado em abril (desde 2007, o país tem sofrido com cortes no fornecimento, pois não consegue atender a demanda). Ademais, anunciou a criação do cargo de Ministro da Eletricidade. No mês seguinte, Cyril Ramaphosa anunciou uma reforma ministerial, indicando um novo vice-presidente e vários ministros. Paul Mashatile, que acumula a função de vice-presidente do CNA, é o novo vice-presidente.

#### vi. Eleições gerais de 2024

2024 marca o 30º aniversário das primeiras eleições democráticas da África do Sul. O aumento da desigualdade e do desemprego, bem como problemas estruturais com relação a serviços básicos como água e eletricidade, as amplas disparidades raciais e a corrupção política são exemplos de fatores que tem colocado o Congresso Nacional Africano (CNA), o partido que governa o país desde o início da democracia da África do Sul, sob mais pressão do que nunca quando se pensa na eleição de 29 de maio. Nas seis eleições nacionais anteriores, o partido ganhou confortavelmente uma maioria absoluta no Parlamento. Na última eleição nacional em 2019, o CNA ganhou com 57% dos votos. Agora, no entanto, o partido enfrenta uma ameaça real de perder essa maioria pela primeira vez. Nos últimos anos, o partido está envolto em escândalos internos, ao mesmo tempo que a administração nacional tem enfrentado baixo crescimento econômico e aumento do desemprego e dos níveis de criminalidade.

Em 2024, houve uma mudança no sistema eleitoral. Pela primeira vez, os sul-africanos podem concorrer ao Parlamento sem serem afiliados a um partido. Para acomodar a mudança, o Parlamento aprovou uma lei para criar uma segunda votação que inclui candidatos independentes. Se um candidato independente atingir um determinado limiar de votação para entrar no Parlamento, isso reduz o número de assentos disponíveis para os partidos.

No pleito de 2024, o CNA é liderado pelo presidente em exercício, Cyril Ramaphosa, que certamente manterá sua posição se o partido receber mais de 50% dos votos, embora muitas pesquisas prevejam que a legenda deva receber menos da metade dos votos. Por isso, é possível que, pela primeira vez desde que chegou ao poder, poderá ter de recorrer a coalizões para manter-se no poder. Os líderes do partido, por sua vez, permanecem confiantes de que manterão o controle absoluto.

Em um movimento sem precedentes, o ex-presidente do CNA e do país, Jacob Zuma<sup>977</sup>, rompeu com o partido e lançou candidatura por uma organização política criada no final de 2023, o Umkhonto we Sizwe Party (Partido MK ou MPK), cujo nome homenageia o braço armado do Congresso Nacional Africano durante a luta antiapartheid e que teve um bom desempenho em eleições locais em 2024. Pouco antes das eleições, o ex-presidente foi proibido judicialmente de participar do pleito por um assento parlamentar, uma vez que a constituição proíbe a candidatura de indivíduos condenados a mais de 12 meses de prisão. Zuma tem uma pena de prisão de 15 meses, recebida após ser detido em junho de 2021 por desafiar uma ordem judicial. Enquanto o MK manteve o apoio a Jacob Zuma, este colocou-se como vítima do CNA, o que pode influenciar o resultado das eleições. Embora a sua imagem permanecesse nas cédulas eleitorais, juntamente com a logo do seu partido, o nome de Zuma teve de ser removido da lista de candidatos parlamentares do MK. No final de julho de 2024, o ex-presidente Zuma foi expulso do CNA.

O principal partido da oposição, entretanto, é a Aliança Democrática, que liderou a formação de uma coalizão de 11 partidos que concordaram em formar um governo de coalizão se o CNA não conseguir manter sua maioria. Enquanto isso, o até então terceiro maior partido do país, o Economic Freedom Fighters, não aceitou juntar forças nessa coalizão contra o CNA.

Os resultados das eleições de maio de 2024 indicaram que o Congresso Nacional Africano recebeu apenas 40,1% dos votos (159 de 400 assentos). Pela primeira vez desde o fim do apartheid, em 1994, o governo precisará formar coalizão para manter um governo funcional. O tradicional Aliança Democrática manteve-se como o segundo partido mais votado com 21,8% (87 assentos), e o MP alcançou impressionantes 14,6% (58 assentos) em sua primeira eleição legislativa nacional, tornando-se o terceiro maior partido na Assembleia Nacional. Zuma logo declarou que não negociaria para participar de um governo com o CNA. Os Combatentes pela Liberdade Econômica (Economic Freedom Fighters, em inglês), que fizeram campanha para colocar todas as terras sob controle estatal e nacionalizar minas e bancos, obtiveram 9% dos votos e consolidaram-se como o quarto maior partido. Nos trinta anos da democracia sul-africana, as eleições de 2024 registraram o menor percentual de eleitores que votaram – 16,2 milhões de 27,7 milhões (58,6%).

Em 30 de junho de 2024, o presidente Cyril Ramaphosa anunciou a formação de um governo de união nacional, com uma coalizão que detém 273 dos 400 assentos. Dos 32 ministérios, o CNA manteve 20. A Aliança Democrática conquistou seis ministérios. A coalizão foi inicialmente anunciada, contendo, além do CNA, outros partidos políticos que formavam um bloco de oposição chamado Multi-Party Charter, liderado pela Aliança Democrática. Juntos, com a adição do Movimento Democrático, de centro-esquerda, o MK e o EFF anunciaram a criação do Progressive Caucus, uma aliança de oposição para combater a coligação liderada pelo CNA. Além disso, os membros do MK boicotaram a primeira sessão da Assembleia Nacional, alegando fraude eleitoral. Apesar disso, a corte suprema da África do Sul rejeitou as alegações como sem mérito. O atual presidente Cyril Ramaphosa, que lidera o CNA, foi empossado para o seu segundo mandato.

---

<sup>977</sup> Zuma fora suspenso do CNA, a fim de evitar que ele seja candidato nas eleições deste ano, consiga se eleger deputado e, conseqüentemente, consiga imunidade perante os processos que está respondendo. Os processos também fazem parte de uma disputa interna ao partido, dado que Zuma e Ramaphosa lideram grupos diferentes dentro do CNA. Em maio de 2024, Zuma, que fundou um novo partido para tentar concorrer, o MK, foi declarado inelegível.



e) Questão fundiária e aspectos sociais e econômicos

Os brancos possuem 72% da terra, ao passo que os negros, que representam cerca de 80% da população, detêm apenas 4% (outros 15% das terras estão nas mãos dos “coloured”, miscigenados). A economia do país é alicerçada no setor de serviços, na indústria, na agricultura e no extrativismo – a África do Sul é um dos maiores produtores de ouro e platina do mundo. De acordo com o Banco Mundial, a sociedade sul-africana é considerada a mais desigual do mundo: 1% da população detém 90% das riquezas, e 75% das famílias negras vivem abaixo da linha da pobreza. Em 2015, a renda dos brancos era cinco vezes superior à dos negros.

Nos anos 2000, a África do Sul cresceu a uma média anual próxima de 3,5%, mas, na década seguinte, o crescimento médio do PIB sul-africano foi de irrisórios 0,8% ao ano. Mesmo se desconsiderar 2020 pelos efeitos da pandemia, o crescimento médio do PIB sul-africano, ainda sim, teria sido de apenas 1,5%. Na década de 2010, sua vitalidade econômica minguou, devido aos efeitos da desindustrialização e à concorrência asiática. Em 2020, sua economia entrou em recessão no contexto da pandemia de COVID-19, retraindo 6% em apenas um ano<sup>978</sup>. O país perdeu o posto de maior economia do continente para a Nigéria em 2013, e o Egito passou a ocupar o segundo lugar em 2015 (devendo passar a ser o primeiro em 2023).

De acordo com o relatório “Tendências macroeconômicas na África do Sul” (2024), 2023 foi um ano desafiador para a economia sul-africana. O crescimento do PIB foi abaixo de 1%, influenciado pela persistência de problemas relacionados a frete, limitações em logística, restrições no fornecimento de energia, altas taxas de juros e aumento dos preços de combustíveis e de alimentos. Além disso, condições climáticas adversas continuaram a afetar meios de subsistência e danificar a infraestrutura. Para 2024, o banco central da África do Sul (SARB) estima um crescimento de 1,2% do PIB e espera que a taxa de inflação se reduza ainda mais, convergindo com a meta de inflação, entre 3 e 6%. Ademais, a atenção tem-se voltado para medidas e reformas para apoiar a consolidação fiscal e a melhor gestão das entidades estatais.

Segundo previsões do Fundo Monetário Internacional (FMI), a África do Sul deverá voltar, em 2024, a ser a maior economia do continente, em razão da desvalorização das moedas nacionais e da escassez de dólares em Nigéria e Egito. Até 2026, entretanto, os dois países devem recuperar suas posições.

O desemprego e o analfabetismo atingem mais a população negra, mestiça e asiática. Desde os anos 2000, tem-se acelerado o adensamento de habitações autoconstruídas, como a favela de Motsoaledi, no Soweto, em Johannesburgo, onde 40 mil pessoas dividem apenas 48 pontos de água de torneira. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que 13% dos sul-africanos vivem com o vírus HIV, que atinge majoritariamente a população negra. Calcula-se que 160 mil pessoas tenham morrido devido à COVID-19 no país.

A grande agricultura exportadora é moderna e controlada por agricultores brancos, que gozam de vultuosos subsídios públicos e de fácil acesso a fatores de produção (terra, água quase de graça e mão de obra negra barata). Essa desigualdade no acesso a terra remonta à colonização britânica, que, em 1913, com o *Land Act*, e, em 1936, com o *Trust and Land Act*, atribuíram à população não branca apenas 13% da superfície do país. O Partido Nacional, no poder entre 1948 e 1994, sistematizou a segregação com o *Group Areas Act*, em 1950, pedra angular do sistema do *apartheid*. Desde 1994, o CNA tem feito da reparação das desigualdades herdadas uma prioridade, inscrita, inclusive, na Constituição de 1996. A reforma agrária ambiciona redistribuir 30% das

---

<sup>978</sup> Entre 2021 e 2023 a recuperação econômica sul-africana foi bastante lenta, tendo o país crescido, respectivamente, apenas 4,7%, 1,9% e 0,6%, respectivamente.

terras espoliadas em quinze anos, mas, até 2018, apenas 4,2% delas foram restituídas aos antigos proprietários, e 5,9% foram objeto de compensações financeiras. A questão agrária sempre foi um tema central e transformou-se no coração do debate político depois da fundação, em 2013, por Julius Malema (ex-CNA), do partido de extrema-esquerda, Combatentes pela Liberdade Econômica (*Economic Freedom Fighters* – EFF). O partido defende expropriação sem compensação, o que suscitou a inquietação dos conservadores. Quando assumiu, Ramaphosa anunciou que a Constituição seria emendada para reafirmar o princípio das expropriações sem compensação, mas a forma como isso ocorrerá ainda é incerta: como conciliar as expropriações sem compensação e a proteção do direito de propriedade, igualmente garantido pela Constituição, sem desencorajar os investimentos? Quem seriam os beneficiários das expropriações? Como garantir a continuidade da produção agrícola? Proposta legislativo de expropriação de terras foi rejeitada em 2021 e reapresentada em 2022. Os avanços até agora são decepcionantes, e esse é um dos motivos da perda de confiança da população no CNA: o partido registrou um recuo inédito nas eleições gerais de maio de 2019, perdendo espaço para a Aliança Democrática e para o EFF.

#### f) Política externa

##### i. Características gerais

Antes de 1994, o isolamento diplomático da África do Sul impedia-a de exercer qualquer influência significativa. Assim, o regime do país tinha de se contentar com objetivos geopolíticos limitados, dominada pela preocupação com a segurança de suas fronteiras e de suas populações brancas.

O fim do apartheid e a ascensão do CNA ao poder marcam o retorno da África do Sul nos cenários africano e internacional. As grandes linhas da política externa sul-africana foram herdadas da luta contra o apartheid, nomeadamente a promoção dos direitos humanos e do direito dos povos à autodeterminação. A África do Sul possui uma presença sólida em organizações internacionais, assumiu o papel de defensora do multilateralismo e defende a causa africana em todos os fóruns internacionais.

##### ii. Relações com a África

A África do Sul pós-apartheid, em muitas oportunidades, se apresenta como mediadora em conflitos na África Subsaariana e nas pressões pela reforma da Organização da Unidade Africana (OUA), agora União Africana (UA). Além disso, a África do Sul está profundamente envolvida nas amplas discussões políticas associadas à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e ao Renascimento Africano. Também promove a plena implementação da Área de Livre Comércio Continental Africana e da Agenda 2063 da UA.

O Fundo Africano de Renascença e Cooperação Internacional foi criado nos termos da Lei do Fundo Africano de Renascença e Cooperação Internacional, de 2000, com o objetivo de reforçar a cooperação entre a África do Sul e outros países, particularmente os africanos, através da promoção da democracia e da boa governança, da prevenção e resolução de conflitos, do desenvolvimento e integração socioeconômica, da prestação de assistência humanitária e do desenvolvimento de recursos humanos. Com relação a organizações regionais africanas, cabe mencionar que a África do Sul é membro da União Aduaneira da África Austral (SACU) e da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

No que diz respeito a exportações com destino a outros países do continente, em 2022, o valor da África do Sul totalizou cerca de US\$ 30 bilhões, representando 24% do total das exportações do país e um aumento de 14% com relação ao volume exportado para o continente em 2021. Moçambique, Botsuana, Namíbia, Zimbabué e Zâmbia são os principais mercados de destino para as exportações sul-africanas para a África. Já o valor das importações intra-africanas da África do Sul, em 2022, foi de cerca de US\$ 10 bilhões, representando apenas 9% do total das importações do país. A maior parte (64%) das importações intra-africanas da África do Sul são provenientes da Nigéria, Essuatíni, Moçambique, Namíbia e Botsuana.

As relações entre Angola e a África do Sul na era pós-apartheid são bastante fortes, pois os partidos no poder em ambos os Estados, o Congresso Nacional Africano na África do Sul e o MPLA em Angola, lutaram juntos durante a Guerra Civil Angolana e a Guerra de Independência da Namíbia. Nessas ocasiões, eles lutaram contra os rebeldes da UNITA, com sede em Angola, e o governo da era do apartheid na África do Sul, que os apoiou. Nelson Mandela mediou as relações entre o MPLA e a UNITA durante os últimos anos da Guerra Civil Angolana. Embora a África do Sul tenha sido preponderante em termos de capacidades relativas durante o final do século XX, o recente crescimento de Angola levou a uma relação mais equilibrada.

As relações entre a África do Sul e o Zimbábue têm sido cordiais desde o fim do apartheid na África do Sul, embora tenha havido tensões devido a problemas políticos no Zimbábue nos últimos anos. O Governo do Zimbábue teve um interesse particular na busca da independência da Namíbia (África do Sudoeste) da África do Sul. Além disso, como presidente da aliança intitulada “Estados da Linha de Frente na África Austral”, o Zimbábue se manifestou vigorosamente contra as políticas de apartheid na África do Sul e pedia a imposição de sanções econômicas contra o governo. Na crise política do Zimbábue em 2007, o presidente sul-africano Thabo Mbeki mediou com o MDC e o ZANU-PF para formar um governo de unidade, e muitas vezes permaneceu em silêncio sobre questões delicadas relacionadas ao Zimbábue, o que atraiu críticas.

Desde o fim do apartheid, as relações entre a Namíbia e a África do Sul permaneceram estreitas. Houve inúmeras visitas entre líderes de ambas as nações, e vários acordos foram assinados. A economia da Namíbia também está intimamente ligada à África do Sul em termos de comércio. Além disso, empresas sul-africanas têm muitos investimentos nas principais indústrias da Namíbia, como nos setores de mineração, varejo, bancos e seguros. A Namíbia contribui grandemente para o crescimento e o desenvolvimento da indústria do turismo da África do Sul, tendo sido classificada como a 9ª maior fonte de turismo da África do Sul. A Namíbia faz parte da Área Monetária Comum, junto com África do Sul, Lesoto e Essuatíni, o que significa que o rand sul-africano permanece em circulação junto com o dólar namibiano.

Em setembro de 1998, a África do Sul liderou uma intervenção militar no Lesoto em nome da SADC, após tumultos pós-eleições e rumores de um possível golpe. As tropas da SADC retiraram-se do Lesoto em maio do ano seguinte. Desde então, a influência da África do Sul no Lesoto cresceu. Pretória está envolvida com o Lesotho Highlands Water Project, um projeto de abastecimento de água e de energia hidrelétrica em andamento. O parlamento do Lesoto tem debatido solicitar à África do Sul a transferência de soberania sobre o território do Estado Livre e outras terras basotas, atualmente em mãos de Pretória.

### iii. Relações com os Estados Unidos

Os Estados Unidos (EUA) abriram um consulado na Cidade do Cabo, em 1799, e, em 1929, estabeleceram relações diplomáticas formais com a África do Sul, depois que o Reino Unido

reconheceu a autonomia da África do Sul dentro do Império Britânico. As relações entre os EUA e a África do Sul acabaram tornando-se severamente tensas em razão das políticas raciais da África do Sul após a instituição do regime de apartheid em 1948. O Congresso dos EUA finalmente aprovou a Lei Abrangente Antiapartheid de 1986, que impôs sanções ao governo sul-africano.

Os Estados Unidos desempenharam um papel importante no apoio à transição democrática da África do Sul, em 1994, e, desde então, ambos têm construído uma sólida relação bilateral. Em outubro de 1994, o presidente Bill Clinton recebeu o presidente recém-eleito Nelson Mandela em sua primeira visita de Estado aos Estados Unidos. Em 1995, a Comissão Binacional EUA-África do Sul foi lançada para apoiar a reconstrução da África do Sul, e o presidente Clinton fez uma visita oficial à África do Sul em 1998. George W. Bush e Barack Obama também visitaram a África do Sul durante suas presidências.

A África do Sul é um parceiro estratégico dos Estados Unidos, com forte colaboração nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e economia digital. Os Estados Unidos e a África do Sul compartilham laços educacionais e interpessoais, interesses econômicos e políticos significativos, bem como objetivos comuns de desenvolvimento em toda a África. Como uma democracia forte e a economia mais avançada da África subsaariana, a África do Sul desempenha um papel econômico e político fundamental no continente. Os Estados Unidos buscam oportunidades para aumentar a cooperação EUA-África do Sul em questões regionais e internacionais.

A assistência dos EUA centra-se na melhoria dos cuidados de saúde, no aumento dos padrões de educação e na formação de professores, no desenvolvimento de capacidades na agricultura para abordar a segurança alimentar regional e na mitigação e adaptação às alterações climáticas. Desde 2004, o governo dos EUA investiu mais de 7,25 bilhões de dólares na assistência, por intermédio do Plano de Emergência do Presidente para a Ajuda de AIDS (PEPFAR). Durante a pandemia da COVID-19, os Estados Unidos forneceram quase US\$ 75 milhões em assistência relacionada à COVID para a África do Sul e forneceram ao país, em parceria com a COVAX, quase 8 milhões de doses de vacinas.

No que diz respeito às relações econômicas bilaterais, a África do Sul é o maior parceiro comercial dos EUA na África, com um comércio total de mercadorias da ordem de 21 bilhões de dólares, em 2023. Aproximadamente 600 empresas americanas operam na África do Sul, e muitas delas usam a África do Sul como sede regional. A África do Sul se qualifica para benefícios comerciais preferenciais no âmbito da Lei de Oportunidades e Crescimento Africano, bem como do programa de preferências comerciais do Sistema Generalizado de Preferências dos EUA. As duas nações assinaram um Acordo-Quadro de Comércio e Investimento (TIFA), modificado em 2012. Além disso, a África do Sul pertence à União Aduaneira da África Austral, que assinou um Acordo de Cooperação em Comércio, Investimento e Desenvolvimento (TIDCA) com os Estados Unidos, em 2008. Os Estados Unidos e a África do Sul têm, ainda, um tratado fiscal bilateral que impede a dupla tributação e a evasão fiscal.

#### iv. Relações com países europeus

A União Europeia e a África do Sul possuem uma ampla parceria estratégica. As cúpulas, as reuniões ministeriais e os Conselhos Conjuntos de Cooperação acontecem regularmente e baseiam-se em diálogos e em reuniões setoriais, abrangendo questões como direitos humanos, comércio e investimento, desenvolvimento sustentável, educação e formação, ciência e tecnologia.

A parceria é reforçada pela "Team Europe", que reúne os recursos e a experiência da União Europeia, dos estados-membros, incluindo as agências de implementação e bancos públicos de

desenvolvimento, e do Banco Europeu de Investimento (BEI). A parceria UE-África do Sul dá-se também no âmbito da *Global Gateway*, a estratégia de investimento externo da Europa. A *Global Gateway* facilita a implementação dos objetivos comuns e é guiado pelo Pacto Ecológico Europeu, que coloca o meio ambiente e as mudanças climáticas no centro da agenda da ação conjunta externa.

O Acordo de Parceria Econômica UE-SADC, assinado em 2016 e em vigor desde 2018, reforça a posição da UE como o maior investidor e parceiro comercial da África do Sul. Os parceiros também trabalham na ação climática e proteção ambiental, descarbonização por meio de energias renováveis e energia sustentável para garantir uma recuperação justa e verde por meio das Parcerias para a Transição Energética Justa, um novo mecanismo de cooperação financeira, cujo objetivo é ajudar uma seleção de economias emergentes fortemente dependentes do carvão a fazer uma transição energética justa. A primeiro JETP surgiu da COP 26 em Glasgow, quando foi prometido à África do Sul um financiamento de US\$ 8,5 bilhões pela França, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia.

#### v. Relações com a Rússia

As relações diplomáticas entre a África do Sul e a então União Soviética foram estabelecidas em 1942. Logo após o colapso da União Soviética, a África do Sul reconheceu a Federação Russa em dezembro de 1991 e estabeleceu relações diplomáticas em 28 de fevereiro de 1992, tornando-se a primeira nação africana a fazê-lo. Em 1993, os dois países assinaram acordos comerciais, ao que se seguiu a assinatura de um acordo de cooperação militar em 1995. A visita à Rússia do Presidente Nelson Mandela, em abril de 1999, deu início a um período de aprofundamento das relações entre os dois países, mas é a visita de Putin à África do Sul, em 2006, que é considerada como um ponto de virada no fortalecimento das relações bilaterais. Durante a presidência de Jacob Zuma, os laços entre a Rússia e a África do Sul se fortaleceram significativamente, à medida que a administração Putin procurou afastar um país estratégico do Ocidente e conquistar uma posição firme na África. Durante a administração Zuma, foram assinados acordos bilaterais com a Rússia sobre agricultura, artes e cultura, defesa, educação, energia, pescas, mineração, ciência e tecnologia e transportes. De acordo com Sean Gossel, acadêmico da Universidade da Cidade do Cabo, as relações bilaterais entre os dois países se reforçaram mais durante os "anos de captura do Estado" entre 2013 e 2017, associando, assim, o crescimento das relações com o crescimento da corrupção na África do Sul.

A África do Sul aderiu ao agrupamento BRICS em 2011, um dos principais objetivos de política externa da administração Zuma, com o apoio ativo da Federação Russa. Este período também assistiu a um período de laços mais estreitos com o aparelho de segurança da África do Sul, uma vez que membros da Agência de Segurança do Estado da África do Sul viajavam para a Rússia para receber formação enquanto o país procurava construir as suas próprias capacidades de vigilância por satélite com a assistência russa. Em resposta à anexação da Crimeia pela Federação Russa, em 2014, o governo Zuma evitou criticar a Rússia, sugerindo que os membros do BRICS se unissem para defender os interesses comuns do grupo.

Apesar de um leve esfriamento das relações durante o governo do presidente Cyril Ramaphosa, o apoio à Rússia continua forte entre a esquerda política na África do Sul, que apoia a postura russa no sistema internacional, de reforço de uma ordem global baseada no direito internacional e de respeito ao princípio da não interferência nos assuntos internos. O governo sul-africano, inicialmente, criticou a invasão da Ucrânia em 2022 pela Rússia, pedindo ao país que

"retirasse imediatamente suas forças da Ucrânia em conformidade com a Carta das Nações Unidas." No entanto, essa posição crítica foi rapidamente revertida, em um esforço para reparar as relações russo-sul-africanas. A África do Sul absteve-se em votação subsequente da Assembleia-Geral das Nações Unidas exigindo que a Rússia se retire da Ucrânia.

Durante a guerra, o ministro da Defesa russo, Sergei Shoigu, descreveu a África do Sul como um "Estado amigo" e afirmou que o apoio da África do Sul ajudou a combater a pressão da OTAN sobre a Rússia. Reagindo ao mandado de prisão do Tribunal Penal Internacional (TPI) contra Vladimir Putin, a ministra das Relações Exteriores da África do Sul, Naledi Pandor, criticou o tribunal por não ter o que ela chamou de uma "abordagem imparcial" para todos os líderes responsáveis por violações do direito internacional. Além disso, a África do Sul convidou o presidente russo, Vladimir Putin, para a 15ª Cúpula dos BRICS na África do Sul, em agosto de 2023. Em maio de 2023, a África do Sul anunciou que concederia imunidade diplomática a Vladimir Putin, aos seus funcionários e a outros russos enquanto participasse da Cúpula dos BRICS. No entanto, em julho de 2023, Vladimir Putin anunciou que não participaria da cúpula do BRICS e que a Rússia seria representada pelo ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov.

Em maio de 2023, Ramaphosa anunciou que os líderes dos países africanos elaboraram uma iniciativa para a paz na Ucrânia. Em junho de 2023, Ramaphosa liderou uma delegação à Rússia e à Ucrânia, que também incluiu autoridades de outros países africanos. A Rússia e a Ucrânia saudaram a missão dos líderes africanos, mas o ministro das Relações Exteriores ucraniano, Dmytro Kuleba, advertiu que "qualquer iniciativa de paz deve respeitar a integridade territorial da Ucrânia, não deve implicar qualquer cessação do território ucraniano para a Rússia. Em segundo lugar, qualquer plano de paz não deve conduzir ao congelamento do conflito." O presidente Putin, por sua vez, rejeitou o plano de paz da delegação baseado na aceitação das fronteiras internacionalmente reconhecidas da Ucrânia.

#### vi. Relações com a China

As relações diplomáticas entre a África do Sul e a República Popular da China foram estabelecidas em 1998. Desde 2007, as relações bilaterais tornaram-se cada vez mais próximas com o aumento dos laços comerciais, políticos e políticos. Na Declaração de Pequim de 2010, a África do Sul recebeu o status de "Parceiro Estratégico Global" pelo governo chinês. A África do Sul é o parceiro mais importante da China na África, especialmente em relação à promoção da multipolaridade.

As ações bilaterais são guiadas atualmente pelo Acordo de Parceria Estratégica Abrangente, bem como pelo Programa Estratégico de Ação Decenal (2020-2029). As relações se concentram em intercâmbios políticos, econômicos e de pessoas para pessoas. Mecanismos bilaterais, como a Comissão Binacional (BNC), o Mecanismo de Intercâmbio Interpessoal de Alto Nível (PPEM), o Grupo de Trabalho Conjunto (GT) e o Diálogo Estratégico, foram estabelecidos para facilitar e para reforçar os interesses políticos e os objetivos econômicos das relações diplomáticas.

A África do Sul e a China não apenas cooperam bilateralmente, mas também são parceiras em muitas outras organizações multilaterais e mecanismos de cooperação, onde os dois países encontram uma multiplicidade de objetivos comuns. As boas relações se dão tendo em vista a comunicação mantida no mais alto nível sobre questões-chave de interesse comum, bem como a realização de reuniões à margem de vários fóruns, como o BRICS e o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC).

A China tornou-se, em 2009, o principal parceiro comercial da África. A relação comercial da África do Sul com a China continua crescendo, resultando em vários anúncios em matéria econômica na Cúpula dos BRICS em agosto de 2023, como o compromisso de empresas chinesas de comprarem produtos sul-africanos no valor de cerca de US\$ 2,2 bilhões e de importarem mais carne bovina e outros produtos agrícolas sul-africanos, bem como o anúncio de empréstimo chinês para ajudar o país africano em sua crise energética. Em 2022, China exportou US\$ 23,5 bilhões para África do Sul, principalmente em equipamentos de transmissão, computadores e baterias elétricas. No mesmo ano, a África do Sul exportou US\$ 23,4 bilhões de dólares para a China, principalmente ouro, diamantes e platina.

#### vii. Relações com a Índia

O ano de 2010 marcou o 150º aniversário da primeira chegada de indianos à África do Sul. 2014, por sua vez, marcou o centenário da partida de Gandhi da África do Sul para a Índia. Como Gandhi chegou à Índia em 9 de janeiro de 1915, esta data é comemorada anualmente como Pravasi Bhartiya Divas, a celebração da contribuição dos indianos no exterior para o desenvolvimento do país asiático.

Os vínculos da Índia com a luta pela liberdade e pela justiça na África do Sul remontam ao período durante o qual Mahatma Gandhi iniciou seu movimento Satyagraha na África do Sul. A Índia também estava na vanguarda da comunidade internacional em seu apoio ao movimento antiapartheid. Nesse sentido, foi o primeiro país a cortar as relações comerciais com o governo sul-africano do apartheid em 1946 e, posteriormente, impôs um embargo diplomático, comercial, cultural e esportivo contra a África do Sul. A Índia empenhou-se consistentemente para colocar a questão do apartheid na agenda da ONU, do Movimento dos Não Alinhados e de outras organizações multilaterais, bem como para a imposição de sanções internacionais abrangentes contra a África do Sul. O CNA manteve um escritório de representação em Nova Deli a partir da década de 1960. Ademais, a Índia trabalhou ativamente para o Fundo ÁFRICA (acrônimo para Action For Resisting Invasion, Colonialism and Apartheid Fund), para sustentar a luta anticolonialista.

Após o início das negociações entre o então governo sul-africano e o CNA, as relações bilaterais da Índia com a África do Sul foram restauradas, após uma lacuna de mais de quatro décadas, com a abertura de um centro cultural em Joanesburgo, em maio de 1993. O acordo que estabeleceu as relações diplomáticas e consulares completas foi assinado em novembro de 1993, durante a visita à Índia do então ministro das Relações Exteriores sul-africano, Pik Botha. A África do Sul estabeleceu seu Alto Comissariado em Delhi e um Consulado-Geral em Mumbai em abril de 1994. O Alto Comissariado da Índia em Pretória foi aberto em maio de 1994, seguido pela abertura do Consulado-Geral em Durban no mesmo mês.

No que diz respeito às relações políticas, a Índia e a África do Sul estabeleceram uma parceria estratégica em março de 1997. Os laços bilaterais consolidaram-se tanto bilateralmente quanto por meio de BRICS, IBAS e outros fóruns. Foram celebrados vários acordos bilaterais entre os dois países desde o estabelecimento das relações diplomáticas em áreas como cooperação econômica e comercial, defesa, cultura, saúde, administração pública e ciência e tecnologia. O Programa de Cooperação Técnica e Econômica da Índia (ITEC) tem sido um meio útil para promover a cooperação no desenvolvimento de recursos humanos.

A cooperação de defesa entre a Índia e a África do Sul começou oficialmente em 1996 com a assinatura de um memorando de entendimento sobre "Cooperação no domínio de equipamento

de defesa", que foi substituído por um memorando de entendimento sobre "Cooperação de Defesa" em 2000. Consequentemente, um Comitê Conjunto de Defesa Índia-África do Sul (JDC), copresidido pelos secretários de Defesa de ambos os países, foi instituído.

No que tange às relações comerciais, a África do Sul continua a ser o segundo maior parceiro comercial da Índia na África Subsaariana (a Nigéria é o maior). Com exceção de 2020 - 2021, a balança comercial é em grande parte superavitária para a África do Sul. Embora em 2016 os dois países se tenham comprometido com uma meta comercial bilateral de US\$ 20 bilhões, a pandemia do COVID-19 atrasou significativamente a concretização da meta. No entanto, atualmente a meta está ao alcance, com o comércio bilateral tendo ultrapassado a marca de US\$ 18 bilhões no ano fiscal de 2022-2023. Matérias-primas representam quase três quartos das exportações sul-africanas para a Índia, com destaque para produtos minerais. Os produtos manufaturados representam a maior das exportações indianas para a África do Sul, com destaque para veículos, aeronaves, produtos químicos, máquinas e têxteis.

#### **INDIA – SOUTH AFRICA BILATERAL TRADE**

(Figures in Million USD \$)

	2018 – 19	2019 – 20	2020 – 21	2021 – 22	2022-23	2023-24*
<b>India's Exports</b>	4,067.20	4,108.17	8,934.20	6,085.29	8,474.42	6,263.23
<b>India's Imports</b>	6,517.33	6,969.79	7,568.50	10,965.81	10,397.83	8,266.95
<b>Total:</b>	<b>10,584.53</b>	<b>11,077.96</b>	<b>16,502.70</b>	<b>17,051.10</b>	<b>18,872.25</b>	<b>14,530.18</b>

*Source: Ministry of Commerce and Industry*

*\*Apr. – Dec. 2023*

Fonte: Ministério do Comércio e Indústria da Índia

As empresas indianas têm uma grande presença na África do Sul, com um investimento global de mais de US\$ 8 bilhões. As principais áreas de presença indiana são produtos farmacêuticos, tecnologia da informação, automóveis, bancos e mineração. As empresas indianas da África do Sul organizam-se em uma plataforma chamada India Business Forum, que conta atualmente com mais de 90 membros, tendo como patrono o alto comissário da Índia em Pretória.

A comunidade de origem indiana na África do Sul é de mais de um milhão de pessoas e constitui quase 3% da população total da África do Sul. Cerca de 80% da comunidade indiana vive na província de KwaZulu Natal, onde se localiza Durban; cerca de 15%, na província de Gauteng (anteriormente Transvaal); e os 5% restantes na Cidade do Cabo.

#### **viii. Envolvimento na questão israelo-palestina**

Na África do Sul, a situação da Palestina ecoa diretamente o período do apartheid e a luta conjunta travada no passado pelo Congresso Nacional Africano de Mandela e a OLP do palestino Arafat. Após o fim do apartheid, em 1994, as relações entre a África do Sul e Israel permaneceram cordiais durante a presidência de Nelson Mandela. No entanto, as relações têm sofrido uma forte deterioração desde então, com a posição da África do Sul inclinando-se em favor dos palestinos, devido, em parte, à aliança histórica entre o CNA e a OLP. Israel mantém atualmente uma embaixada em Pretória e um escritório comercial em Joanesburgo, enquanto a África do Sul tem uma embaixada em Telavive.



Em 29 de dezembro de 2023, a África do Sul acionou a Corte Internacional de Justiça (CIJ), acusando Israel de "genocídio" em Gaza, em uma iniciativa que estaria sendo liderada em nome do Sul Global. A África do Sul recorreu ao tribunal demandando urgência na concessão de medidas cautelares, sob a alegação de que Israel estava violando a Convenção das Nações Unidas sobre o Genocídio, assinada em 1948 na sequência do Holocausto. A CIJ proferiu decisão, em sede de medidas cautelares, em 26 de janeiro, na qual não ordenou um cessar-fogo, mas apelou a Israel para que fossem adotadas medidas imediatas e eficazes para permitir a entrada da ajuda humanitária em Gaza, bem como a prevenção e punição de qualquer incitamento a genocídio. Representantes sul-africanos saudaram a decisão da CIJ como "uma vitória decisiva para o Estado de direito internacional e uma etapa importante na procura de justiça para o povo palestino". Segundo eles, trata-se de fazer ouvir a voz do direito internacional, de recordar as regras constantemente defendidas pelas grandes potências, nomeadamente ocidentais.

Em 12 de fevereiro de 2024, o governo sul-africano apresentou um novo pedido urgente à CIJ, para que o tribunal analisasse a decisão anunciada por Israel de expandir as suas operações militares em Rafah, que é o último refúgio para os sobreviventes na Faixa de Gaza. O governo sul-africano afirmou estar seriamente preocupado que a ofensiva militar sem precedentes contra Rafah, como anunciado pelo Estado de Israel, já tenha levado e resultará em mais assassinatos em grande escala, dano e destruição, o que seria uma violação grave e irreparável tanto da Convenção sobre o Genocídio quanto da Decisão da CIJ de 26 de janeiro de 2024. CIJ afirmou, em um comunicado, que a "situação perigosa" em Rafah "exige a aplicação imediata e eficaz das medidas provisórias indicadas pelo CIJ na sua Decisão de 26 de janeiro de 2024, que são aplicáveis em toda a Faixa de Gaza, incluindo em Rafah, e não exige a indicação de medidas provisórias adicionais." A CIJ ainda acrescentou que Israel "continua obrigado a cumprir plenamente as suas obrigações sob a Convenção sobre o Genocídio e com a referida Decisão, inclusive garantindo a segurança dos palestinos na Faixa de Gaza."

Em 6 de março de 2024, a África do Sul apresentou um segundo pedido de medidas adicionais, solicitando ao tribunal que ordenasse medidas de emergência adicionais para exigir que Israel forneça assistência humanitária para combater a fome em Gaza. Na sua declaração, a África do Sul argumentou que "a situação é urgente. A equipe jurídica de Israel descreveu o pedido da África do Sul como "totalmente infundado de fato e de direito, moralmente repugnante, e representa um abuso tanto da Convenção sobre o Genocídio como do próprio tribunal". Em 28 de março de 2024, observando "o agravamento das condições de vida enfrentadas pelos palestinos em Gaza, em particular a disseminação de fome", a CIJ emitiu medidas provisórias adicionais. A CIJ ordenou unanimemente a Israel "tomar todas as medidas necessárias e eficazes para garantir, sem demora, a provisão desimpedida em escala de serviços básicos e ajuda humanitária, incluindo alimentos, água, eletricidade, combustível, abrigo, roupas, produtos de higiene e saneamento, e suprimentos médicos e cuidados para a população de Gaza".

Com 15 votos a favor e um contra, do juiz israelense Aharon Barak, a CIJ também ordenou a Israel "garantir com efeito imediato que seus militares não cometam atos que constituam uma violação de qualquer dos direitos dos palestinos em Gaza como um grupo protegido" nos termos da Convenção sobre o Genocídio, "inclusive impedindo, através de qualquer ação, a prestação de assistência humanitária urgentemente necessária."

Em 5 de abril de 2024, a CIJ estabeleceu o cronograma para as apresentações dos pareceres jurídicos pela África do Sul e por Israel. O prazo para o memorial sul-africano foi fixado em 28 de outubro de 2024 e para a resposta israelense em 28 de julho de 2025.

#### ix. Questões multilaterais

Os principais objetivos da política externa da África do Sul são incentivar a integração econômica regional na África, promover a resolução pacífica de conflitos na África e usar órgãos multilaterais para garantir que as vozes dos países em desenvolvimento sejam ouvidas em questões internacionais. A África do Sul é parte em diversas organizações internacionais, como as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o G20 e a Organização Mundial do Comércio. A África do Sul também é membro do BRICS e da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. A África do Sul participa como um parceiro-chave no programa de engajamento ampliado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

#### x. Discurso na AGNU em 2024

O presidente da África do Sul, Matamela Cyril Ramaphosa, destacou a jornada do país desde o fim do apartheid até a democracia. Enfatizou a importância da ONU e do apoio internacional na luta contra o apartheid, mencionando a adoção da Resolução 2202 A (XXI)<sup>979</sup>, de 1966, como um marco significativo. Frisou que atualmente a África do Sul possui uma constituição progressista, direitos humanos consolidados e instituições fortes.

O presidente abordou a adesão da África do Sul a tratados globais sobre direitos humanos, igualdade de gênero, direitos das crianças, proteção de refugiados e ambiental. Também mencionou o endosso ao "Pacto para o Futuro" e o compromisso do país com o Acordo de Paris e com a Agenda 2063 da União Africana, além de seu papel em missões de manutenção da paz e resolução de conflitos.

Sobre a questão palestina, Ramaphosa condenou o ataque do Hamas e a resposta de Israel, chamando-a de "punição coletiva" e comparando a situação ao apartheid. Lembrou que a África do Sul busca uma decisão da CIJ para impedir o genocídio em Gaza, reiterando a necessidade de um cessar-fogo imediato e a libertação de todos os reféns, além de ter reforçado a solução de dois Estados.

Destacou a necessidade de uma reforma urgente do CSNU para torná-lo mais inclusivo e representativo, especialmente para os 1,4 bilhão de africanos atualmente excluídos. Pediu maior colaboração entre a União Africana e a ONU na resolução de conflitos e enfrentamento de pandemias, como a de MPOX.

No campo econômico, o presidente enfatizou a importância do desenvolvimento sustentável e da atuação da AfCFTA. Criticou as nações industrializadas por não cumprirem seus compromissos climáticos. Apoiou a reforma da arquitetura financeira global e a necessidade de financiamento acessível e equitativo para o desenvolvimento, mencionando o papel da África do Sul como futura presidência do G20 em 2025.

---

<sup>979</sup> A Resolução 2202 A (XXI), de 1966, da Assembleia Geral da ONU condenou a política de apartheid praticada pelo governo da África do Sul como crime contra a humanidade. Essa resolução marcou um ponto crucial na luta internacional contra as políticas racistas do regime sul-africano e de outros países da África meridional, destacando a condenação global do apartheid como ameaça à paz e à segurança internacionais. A resolução, ademais, exortou os países-membros da ONU a adotar ações legais contra os perpetradores dessas políticas discriminatórias, sobretudo a imposição de embargos econômico e financeiro.

#### xi. Discurso na AGNU em 2023

O presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa, expressou preocupação com a crescente erosão da solidariedade e confiança entre Estados, desviando a atenção da busca pela Agenda 2030 devido ao ressurgimento de conflitos. Ele enfatizou a importância de resolver conflitos de maneira pacífica, dando como exemplo a experiência sul-africana da transição do *apartheid* para a democracia. Ramaphosa mencionou o apoio da África do Sul à Iniciativa Africana pela Paz, buscando resolver pacificamente o conflito entre Rússia e Ucrânia. Destacou a necessidade de financiamento sustentável para esforços de construção da paz e nomeou alguns países africanos que ele afirma necessitar de operações de *peacekeeping*. O presidente reiterou o compromisso com a autodeterminação do povo do Saara Ocidental, critica ocupações em território palestino e o embargo a Cuba. Criticou as ocupações israelenses em território palestino e defende a aplicação dos princípios da Carta da ONU sobre integridade territorial e proibição da anexação de terras pelo uso da força. Enfatizou a importância do investimento direcionado ao enfrentamento dos desafios de desenvolvimento e criticou a falha dos países centrais em cumprir suas promessas de financiamento climático. Ramaphosa defendeu a paridade de gênero, alertou sobre o aquecimento acelerado da África e destacou a necessidade de ação urgente em relação ao Acordo de Paris. Exigiu mais multilateralismo, instituições democráticas e uma reforma do CSNU, enquanto destacou o potencial da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês) para impulsionar o comércio, a infraestrutura e a industrialização sustentável no continente.

#### xii. 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 CSNU e de punir transgressores da Carta da 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 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.

xiii. 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, na sigla em inglês) 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 UA para promover a paz e para facilitar financiamentos, desenvolvimento e reconstrução pós-conflitos. Relembrou, ainda, a participação da África do Sul na Comissão para 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.

## VI. Angola

### a) O fim da guerra civil

A guerra civil angolana durou de novembro de 1975, imediatamente após a independência do país de Portugal, a abril de 2002, com breves interlúdios de paz. O conflito se deu sobretudo entre os grupos Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), que logo assume o governo em Luanda em 1975, com Agostinho Neto, e a União Nacional para a Independência Total e Angola (UNITA), com participações menores de outros grupos, como a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a Frente de Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC). A guerra foi, ademais, uma *proxy war* da Guerra Fria, com intensa participação de atores externos como Estados Unidos (EUA), União Soviética (URSS), África do Sul e Cuba.

O encerramento definitivo do conflito foi um processo longo e permeado de retrocessos. Em dezembro de 1989, Cuba e África do Sul reuniram-se em Nova York e consentiram em retirar suas tropas de Angola<sup>980</sup>, encerrando o envolvimento direto externo no conflito. Em março de 1990, a Namíbia tornou-se independente<sup>981</sup>. Em 1991, no contexto dos Acordos de Bicesse, assinados entre o MPLA e a UNITA, houve consenso para a formação de um sistema político multipartidário, e o MPLA renunciou formalmente ao marxismo-leninismo, mas a guerra prosseguiu mesmo assim, diante da não desmobilização armada dos grupos e da realização de eleições pouco transparentes, sempre favoráveis ao MPLA. Seguiram-se novas tentativas fracassadas de estabelecimento da paz, como o Protocolo de Lusaca (1994), assinado entre o MPLA e a UNITA, além de uma crescente pressão por parte da comunidade internacional, que recorreu à imposição de sanções como método de pressão sobre a UNITA. Em fevereiro de 2002, tropas do governo mataram Jonas Savimbi, líder da UNITA, ao que se seguiu um cessar-fogo com o MPLA em abril. Em agosto de 2002, a UNITA desmobilizou oficialmente suas forças armadas.

Foi o fim da sangrenta guerra civil angolana que, estima-se, gerou cerca de 4,3 milhões de deslocados internos, cerca de um terço da população do país, e 500 mil mortos. Devido à duração e à gravidade do conflito, o país sofre até hoje com uma infraestrutura extremamente precária em saneamento básico, saúde e educação, o que se reflete, por exemplo, em uma expectativa de vida inferior a 40 anos. Outro grande problema que ainda aflige os angolanos são as muitas minas terrestres deixadas pela guerra<sup>982</sup>.

### b) Questões políticas

Em 1992, Angola adotou uma nova Constituição e um regime multipartidário parlamentarista. Nas primeiras eleições após a adoção, realizadas também em 1992, o MPLA obteve a maioria dos assentos no Parlamento e a Presidência do país, com José Eduardo dos Santos obtendo 49% dos votos contra os 40% conquistados por Jonas Savimbi. A UNITA acusou o governo de fraude, o que levou o país de volta à guerra. A despeito da continuação do conflito

---

<sup>980</sup> As tropas cubanas apoiavam o MPLA, ao passo que a África do Sul apoiava a UNITA.

<sup>981</sup> A guerra na vizinha Namíbia foi travada entre as Forças Armadas da África do Sul e o *People's Liberation Army of Namibia* (PLAN), entre 1966-1990, mas com grande envolvimento dos grupos angolanos: a UNITA de Jonas Savimbi e a FNLA apoiavam o lado sul-africano, ao passo que o MPLA se aliava ao PLAN, isto é, defendia a independência da Namíbia como Estado autônomo.

<sup>982</sup> Segundo relatório da Campanha Internacional para a Erradicação de Minas Terrestres (ICBL, na sigla em inglês), Angola é um dos dez Estados mais contaminados no mundo por minas terrestres, tendo mais de 100 km<sup>2</sup> de áreas com minas e outros engenhos explosivos.

militar, o sistema político angolano continuou funcionando nessas mesmas bases até 2010, inclusive com a participação de deputados da UNITA.

O estabelecimento da paz, em 2002, não trouxe mudanças imediatas ao quadro político interno angolano. Havia, no entanto, grande frustração com a enorme concentração de poder nas mãos do presidente José Eduardo dos Santos, que nomeava os 18 governadores do país e controlava boa parte do Judiciário. Em 2010, foi adotada uma nova Constituição, alterando o sistema político de parlamentarista para presidencialista, dessa forma concentrando ainda mais o poder no Executivo. Eleições para a Assembleia Nacional<sup>983</sup> são realizadas a cada cinco anos, sendo o presidente automaticamente o líder do partido ou da coligação vencedora<sup>984</sup>.

Em setembro de 2017, José Eduardo dos Santos deixou a presidência de Angola, depois de 38 anos governando o país (1979-2017). Foi sucedido por João Lourenço, que havia sido ministro da Defesa, durante o governo de dos Santos, entre 2014-2017 e liderava o MPLA quando das eleições parlamentares realizadas em agosto de 2017, nas quais o partido ganhou 150 dos 220 assentos da Assembleia Nacional.

Em agosto de 2022, novas eleições parlamentares foram realizadas em Angola, com o presidente João Lourenço sendo reeleito para mais um mandato<sup>985</sup>. O MPLA, no entanto, viu sua representação no Parlamento cair para 124 assentos, ao passo que a UNITA conquistou 90 assentos, 39 a mais do que tinha entre 2017-2022. O sistema político angolano é praticamente bipartidário; há outros partidos além do MPLA e da UNITA, mas com representações exíguas<sup>986</sup>.

João Lourenço foi eleito com uma plataforma de combate à corrupção no país, no contexto de diversos escândalos que surgiram envolvendo José Eduardo dos Santos e sua família, sobretudo sua filha, Isabel dos Santos<sup>987</sup>. Em 2019, novos escândalos vieram à tona com os chamados *Luanda Leaks*, uma investigação conduzida por uma plataforma colaborativa de jornalistas em todo o mundo. A Operação Lava Jato também atingiu fortemente Angola, ao revelar que a empreiteira brasileira Odebrecht teria gasto cerca de US\$ 50 milhões em subornos ao governo entre 2006-2013. A empresa atuava em Angola desde 1984, tendo uma relação muito próxima com a cúpula do MPLA. Há indícios de que a Odebrecht também tenha financiado campanhas do presidente Dos Santos. Em 2021, após mudar seu nome para Novonor, a empresa voltou a atuar em Angola, obtendo dois contratos no setor de petróleo angolano: um para a construção de uma refinaria em Cabinda e o outro para a construção de um terminal de armazenamento perto de Luanda. Em 2022, Angola ficou em 121º no *Corruption Perceptions Index*, formulado pela organização

---

<sup>983</sup> Angola é um país unicameral.

<sup>984</sup> O presidente pode ser destituído do cargo pelo Congresso em oito situações, conforme o Artigo 129 da Constituição: “1. O Presidente da República pode ser destituído do cargo nas seguintes situações: a) Por crime de traição à Pátria e espionagem; b) Por crimes de suborno, peculato e corrupção; c) Por incapacidade física e mental definitiva para continuar a exercer o cargo; d) Por ser titular de alguma nacionalidade adquirida; e) Por crimes hediondos e violentos tal como definidos na presente Constituição. 2. O Presidente da República pode ainda ser destituído por crime de violação da Constituição que atente gravemente contra: a) O Estado democrático e de direito; b) A segurança do Estado; c) O regular funcionamento das instituições.” Alguns desses casos são julgados pelo Tribunal Supremo (alíneas a, b e e do n.º 1) e os outros são julgados pelo Tribunal Constitucional (alíneas c e d do n.º 1 e todo o n.º 2), mas a iniciativa do processo de responsabilização criminal cabe à Assembleia Nacional (tem que ser apresentada por um terço dos deputados e aprovada por dois terços). Se destituído o presidente, assume o vice.

<sup>985</sup> Pela constituição de 2010, admitem-se apenas dois mandatos consecutivos para a Presidência da República.

<sup>986</sup> Para o mandato iniciado em 2022, por exemplo, apenas três outros partidos conseguiram fazer representar-se no Parlamento angolano, todos com duas cadeiras cada: PRS, FNLA e PHA.

<sup>987</sup> Em dezembro de 2022, a suprema corte angolana determinou o confisco de bens de Isabel dos Santos no valor de cerca de US\$ 1 bilhão. Desde novembro de 2021, Isabel tem contra si um alerta vermelho emitido pela Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL).

*Transparency International*, entre 180 países analisados; em 2022 (com a mesma pontuação de 2023) e 2021, Angola havia ficado, respectivamente, em 116º e 136º.

Angola ainda enfrenta um conflito militar interno: a guerra separatista em Cabinda. Para mais detalhes, ver subseção específica mais adiante.

### c) Questões socioeconômicas

Após o final da guerra civil, Angola registrou elevado crescimento econômico, impulsionado pela exploração do petróleo e de minerais, sobretudo o diamante. Entre 2002 e 2008, a taxa média de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) angolano foi de impressionantes 11,3%. A crise mundial do final dos anos 2000, no entanto, afetou a economia angolana, que passou a registrar menor crescimento. A partir de 2016, o país mergulhou em uma recessão que trouxe cinco quedas anuais consecutivas do PIB, culminando com a queda de 5,6% registrada em 2020, em um cenário agravado pela pandemia de COVID-19. A deterioração econômica do final dos anos 2000 em Angola está fortemente atrelada à queda do preço médio do barril do petróleo no mercado internacional e aos escândalos de corrupção que afetaram o ambiente de negócios no país. A queda na qualidade de vida trouxe também ondas de protestos, com angolanos indo às ruas por mais emprego e menos repressão civil.

Após décadas de conflitos, Angola apresenta índices socioeconômicos bastante frágeis. Em 2018, o país tinha 31,1% de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza extrema<sup>988</sup>. Em 2022, Angola classificou-se em 150º entre 193 países avaliados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na mesma posição registrada em 2020. Os números são particularmente ruins no que se refere à desigualdade de renda, que, em 2018, registrou 51,3 pontos no Índice de Gini, o que põe Angola entre os países mais desiguais do mundo e um dos poucos a ultrapassarem o patamar de 50 pontos<sup>989</sup>.

A economia angolana é altamente dependente do petróleo. Em 2020, o petróleo bruto respondeu por cerca de 85% do total das exportações do país. Angola vem disputando com a Nigéria o posto de maior produtor africano de petróleo. Destacaram-se também as exportações de diamantes, segundo maior item da pauta exportadora angolana, e outros minerais. O maior parceiro comercial de Angola é a China, tanto em exportações quanto em importações.

Os chineses são também os maiores investidores estrangeiros em Angola. Em meados dos anos 2000, o governo de José Eduardo dos Santos passou a recorrer à China para obtenção de crédito para grandes projetos, como a construção do novo aeroporto em Luanda e de uma planta de gás natural em Soyo. A preferência pelos recursos chineses dava-se pelo fato de que estes, ao contrário dos concedidos por países ocidentais ou instituições multilaterais, não vinham com condicionantes em matéria de direitos humanos e transparência governamental. Em contrapartida, o crédito chinês tinha como garantia colateral o fornecimento de petróleo angolano. Diante do endividamento do governo e da queda do preço do petróleo, o governo de João Lourenço tem adotado estratégia distinta da de seu antecessor, buscando uma maior aproximação junto ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a obtenção de linhas de crédito sem lastro em petróleo.

---

<sup>988</sup> O Banco Mundial atualmente considera que vivem em “pobreza extrema” aqueles que subsistem com menos de US\$ 2,15 por dia.

<sup>989</sup> Estão acima de Angola no Índice de Gini somente África do Sul, Botswana, Honduras, Lesoto, Moçambique, Namíbia, República Centro-Africana (RCA), Essuatíni, Suriname e Zâmbia.

O presidente Lourenço tem procurado também implementar reformas a fim de atrair investimento externo, elevar a competitividade do setor privado angolano e diversificar a economia. O sistema cambial foi alterado para um regime mais flexível. Uma nova lei de investimentos foi aprovada em 2018, prevendo, entre outros pontos, uma redução do capital mínimo para se investir em Angola e facilidades para repatriação de capital. Em 2019, uma nova lei de privatizações foi adotada. Em 2020, o governo reduziu as burocracias exigidas para investidores externos. Ainda assim, Angola perdeu quatro posições no índice *Doing Business*, calculado pelo Banco Mundial, em 2020, ficando em 177º entre 190 países.

Para analistas, os principais entraves ao desenvolvimento econômico angolano são a precariedade da rede de infraestrutura, a alta vulnerabilidade frente às flutuações do preço do petróleo, a elevada burocracia e corrupção, uma mão de obra pouco qualificada e diversas debilidades institucionais da democracia e do Estado de Direito no país, como a falta de independência do Judiciário.

Em dezembro de 2023, a Angola anunciou sua saída da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), efetivada em 1º de janeiro de 2024, em razão de divergências com relação aos acordos de limitação e redução da produção do hidrocarboneto. O país africano havia aderido à organização em 2007.

#### d) Política externa

Com a renúncia do MPLA aos ideais marxistas, no começo dos anos 1990, a política externa angolana ampliou-se significativamente para além dos laços que mantinha tradicionalmente com o bloco comunista. A derrocada da URSS, o fim do regime do *apartheid* na vizinha África do Sul e a independência da Namíbia também trouxeram transformações de monta para a formulação da política externa angolana ao longo dos anos 1990, processo que culminou com a conquista da paz em 2002. Desde então, o país aproximou-se mais dos EUA, estreitou laços com a comunidade lusófona e estabeleceu relações econômicas vitais com a China.

No continente africano, as relações com a África do Sul são um pilar importante. O MPLA e o Congresso Nacional Africano (CNA) lutaram juntos na guerra civil angolana e na Namíbia contra, respectivamente, a UNITA e o governo sul-africano da era do *apartheid*, o que faz com que, hoje, as relações Angola-África do Sul sejam de grande proximidade na esfera política. Destaca-se ainda a importância de Angola para o fornecimento de petróleo aos sul-africanos.

Com a Namíbia, as relações têm um forte componente securitário. Em 1999, os dois países assinaram um acordo de defesa mútua, essencial para que Angola pudesse derrotar definitivamente a UNITA em seu *stronghold* no sul angolano. Com o fim da guerra civil angolana, foram repatriados a Angola cerca de trinta mil refugiados angolanos que viviam na Namíbia.

Com os países africanos lusófonos, as relações são de proximidade histórica e cooperação crescente. Cabo Verde, por exemplo, foi importante ponto de escala das tropas cubanas com destino à Angola para lutar junto ao MPLA. Com Moçambique, a pacificação nos dois países trouxe uma crescente cooperação econômica, com destaque à decisão angolana, em novembro de 2015, de perdoar metade da dívida externa moçambicana (cerca de US\$ 30 milhões).

Já com a República Democrática do Congo (RDC), as relações são permeadas por tensões históricas. Angola interveio militarmente tanto na Primeira Guerra do Congo (1996-1997) quanto na Segunda Guerra do Congo (1998-2003). Na última década, Luanda e Kinshasa aproximaram-se politicamente, mas há tensões consulares entre os dois países, em função da enorme comunidade



de refugiados congoleses em Angola, que frequentemente denunciavam abusos e expulsões em massa.

Para além das relações bilaterais, no que tange à sua política externa para o entorno africano, Angola vem tentando estabelecer-se como um ator relevante na promoção da paz e da segurança no continente, sobretudo durante o atual governo de João Lourenço. Tendo passado por décadas de guerra civil interna, o país vê-se acreditado para facilitar soluções pacíficas às controvérsias que afligem a região. Nesse sentido, os angolanos promoveram um acordo de paz entre Ruanda e Uganda, assinado em agosto de 2019, em Luanda, a fim de dirimir tensões fronteiriças entre os dois países. Outra iniciativa destacada pelo governo de Lourenço é a *Biennale* de Luanda, um evento cultural pan-africanista desenvolvido em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e a União Africana (UA).

No escopo das relações assimétricas com potências externas, destacam-se China, EUA e Portugal. Com a China, a dimensão econômica prevalece, já que os chineses são os maiores parceiros comerciais e investidores externos em Angola. Há a supracitada questão dos empréstimos chineses com colateral em petróleo, que o governo de João Lourenço tem preterido em favor de outras linhas de crédito. Segundo o *think tank* Chatham House, Angola é o país africano que mais recebeu empréstimos da China nos últimos vinte anos. A despeito do esfriamento das relações sob o governo de João Lourenço, a China segue como parceira em projetos de grandes dimensões do governo, como hidrelétricas, aeroportos e estradas.

As relações Angola-EUA datam de 1993, quando o governo do presidente Bill Clinton decidiu superar o antagonismo então existente com o MPLA e estabelecer relações diplomáticas com Luanda<sup>990</sup>. Em 2009, a administração do presidente Barack Obama declarou Angola como um dos três parceiros estratégicos dos EUA na África, junto com Nigéria e África do Sul. Em 2010, foi estabelecido um Diálogo de Parceria Estratégica, iniciativa que foi mantida pelo presidente Donald Trump. Em 2017, foi assinado um memorando de entendimento com foco em questões securitárias no golfo da Guiné e Atlântico Sul. Para além do componente de segurança, lastreiam as relações grandes laços comerciais. Embora as exportações angolanas de petróleo para os EUA tenham decaído significativamente nas últimas décadas, grandes companhias norte-americanas, como Chevron e ExxonMobil, mantêm grandes operações nos campos angolanos. Por fim, há de se destacar ainda o campo da cooperação: os EUA são a maior fonte de assistência oficial ao desenvolvimento angolano. No contexto da pandemia de COVID-19, Washington foi o maior doador de vacinas a Angola. No fim de janeiro de 2024, o país recebeu o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, que buscou oferecer apoio militar norte-americano como uma alternativa ao Grupo Wagner russo. Outro tópico importante da agenda bilateral é a continuidade da iniciativa de expansão ferroviária do corredor do Lobito<sup>991</sup>, elo importante no fornecimento essencial de cobalto e ferro aos fabricantes do Ocidente de baterias automotivas elétricas. Em outubro de 2024, estava prevista uma visita do presidente Biden à Angola, que acabou postergada em razão da passagem do furacão Milton pelos EUA. A visita aconteceu, efetivamente, em

---

<sup>990</sup> Os EUA forneceram ajuda financeira e militar a dois grupos opositores ao MPLA durante a guerra civil angolana: a UNITA de Jonas Savimbi e a FNLA, sobretudo durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), no contexto do endurecimento da Guerra Fria.

<sup>991</sup> O Corredor interliga as regiões sul da República Democrática do Congo (RDC) e do noroeste da Zâmbia aos mercados comerciais regionais e mundiais via porto do Lobito em Angola. A transformação de Lobito em um robusto corredor econômico estratégico, por meio da expansão ferroviária, foi o primeiro grande projeto anunciado sob a égide da Parceria para Infraestrutura Global e Investimento do G7 (PGII), em 2023.

dezembro, tendo o presidente dos EUA anunciado investimentos adicionais em Lobito e visitado o Museu Nacional da Escravidão.

Com os países europeus, a relação de maior destaque é com a ex-metrópole, Portugal, estabelecida formalmente em 1976. Para além da cooperação entabulada no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Portugal e Angola mantêm cooperação bilateral intensa nas esferas técnica e militar. No contexto da crise financeira do final dos anos 2000, houve curiosa troca de papéis tradicionais entre os dois países, com Angola recebendo fluxo de migrantes portugueses e chegando a conceder um empréstimo ao governo do primeiro-ministro português Passos Coelho. Em meados dos anos 2010, as relações esfriaram no contexto do aumento das investigações de corrupção da família do presidente Dos Santos e de altas autoridades angolanas. Sob o governo de João Lourenço, as relações com Portugal têm-se mantido mais estáveis. Em 2018, foi assinado um acordo bilateral de prevenção à fraude e à evasão fiscal. Importante componente da relação com Portugal é a esfera consular: estima-se em 130 mil o número de pessoas em Angola com nacionalidade portuguesa. A comunidade oficial angolana em Portugal é de cerca de trinta mil pessoas, mas é grande a imigração irregular. Em junho de 2024 o chanceler português, Paulo Rangeu, fez visita a Luanda, na qual anunciou que o número de vistos concedidos por Portugal a angolanos aumentou consideravelmente: saltou de 42 mil para 57 mil em apenas um ano, incremento de mais de 35%. Na ocasião, o chanceler foi recebido pelo presidente João Lourenço, e manteve reunião com seu homólogo angolano, Tété António.

O Brasil, por sua vez, foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em novembro de 1975, com abertura de embaixada em Luanda já em dezembro do mesmo ano. Em 2010, as relações foram elevadas ao patamar de parceria estratégica<sup>992</sup>, mecanismo coordenado pela Comissão Bilateral de Alto Nível, presidida pelos chanceleres. O comércio tradicionalmente traz grande superávit ao Brasil, que exporta para Angola, principalmente, carnes, açúcar e veículos; do lado das importações, em 2021, 72% foi petróleo e 27%, gás natural. Em Angola reside a maior comunidade brasileira no continente africano – cerca de quinze mil pessoas. Cabe lembrar que Brasil e Angola mantêm relação de intensa cooperação também no âmbito da CPLP.

#### 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 RDC. O pequeno exclave tem cerca de um terço da área do estado brasileiro de Sergipe, mas possui vastas reservas de petróleo e minerais. 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).

---

<sup>992</sup> No continente africano, o Brasil somente mantém mecanismo deste mesmo nível com outro país além de Angola: a África do Sul. Com a Nigéria, por sua vez, o Brasil tem diálogo estratégico.



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. Entre 2010 e 2018, houve diversas tentativas de negociações de paz entre o governo e a FLEC; a mediação internacional é limitada, com Portugal oferecendo seus préstimos e permitindo à FLEC instituir uma delegação em Lisboa. O ano de 2022 foi especialmente violento em Cabinda, no contexto das eleições nacionais.

## VII. Cameroun

### a) Aspectos gerais

O Cameroun era conhecido como um país de grande estabilidade no continente africano. Sua população, composta por trinta milhões de habitantes, é majoritariamente cristã<sup>993</sup> e francófona. Atualmente, enfrenta conflitos em diferentes frentes, das quais se destaca a região do extremo norte e a região anglófona<sup>994</sup>. 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 Biya<sup>995</sup>, 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.

<sup>993</sup> Os dados mais recentes (2022) afirmam que os católicos romanos são 33% da população, seguidos de muçulmanos (30%), cristãos protestantes (26%), outros cristãos (6%), animistas (1,7%), e adeptos outras religiões (0,3%).

<sup>994</sup> A “região anglófona” era conhecida como *Southern Cameroun* pela administração colonial britânica. Hoje, corresponde às regiões noroeste e sudoeste do país.

<sup>995</sup> Biya tem 91 anos, está em seu sétimo mandato e é do partido Reunião Democrática do Povo Camaronês (RDPC).

Em julho de 2022, os presidentes Biya e Macron (França) anunciaram o lançamento da Comissão da memória sobre a guerra de independência no Cameroun. A comissão começou os trabalhos em março de 2023, com o objetivo de recuperar e preservar a memória da Cameroun e, sobretudo, elucidar o papel da França e de seus militares franceses, no período de 1945 a 1971, considerada uma “guerra esquecida”, pois, diferentemente do caso argelino, é pouco estudada.

Em janeiro de 2023, o país tornou-se o primeiro do mundo a vacinar crianças com uma nova vacina contra a malária, aprovada pela OMS. Espera-se vacinar cerca de 250 mil crianças até 2025.

#### 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, cacau, madeira e alumínio. A população anglófona (minoria 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 oponentes 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 governistas.

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, Iauendê 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 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 da África Ocidental (ISWAP, 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 ISWAP, facção mais forte que atua na região dos lagos da bacia do lago Chade. Em 2021, o ISWAP 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<sup>996</sup> 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.

---

<sup>996</sup> A Comissão da Bacia do Lago Chade, formada em 1964, para supervisionar a utilização da água e de outros recursos naturais na bacia, tem atualmente oito países-membros: Cameroun, Chade, Níger, Nigéria, Argélia, RCA, Líbia e Sudão.

## VIII. Djibuti

### a) Situação nacional

O Djibuti localiza-se na entrada do mar Vermelho, próximo ao golfo de Áden, onde se forma um golfo menor, conhecido como golfo de Tadjourah. Além de estar localizado em uma vital rota comercial, que passa pelo canal de Suez, sua posição é estratégica geopoliticamente, de modo que o país abriga diversas bases militares estrangeiras e é o caminho de fuga mais comum de refugiados etíopes (maior país fronteiriço) com direção ao mar Vermelho ou ao oceano Índico, que podem levar ao Oriente Médio, ou ser uma etapa do deslocamento para a Europa ou mesmo, mais recentemente, para os Estados Unidos. Além da Etiópia, o Djibuti faz fronteira com a Somália, ao sul, e com a Eritreia, ao noroeste.

Sua localização traz, igualmente, muitas oportunidades econômicas e comerciais, amplificadas com a constituição de uma zona de livre comércio internacional (DIFTZ) próxima ao porto e ao aeroporto, que visa a tornar o país um *hub* econômico africano. A DIFTZ é fruto de parceria com a China, passou a operar sua primeira fase em 2018 e, quando completa, deve tornar-se a maior zona franca da África, com oportunidades de negócio para empresas de diversos países e em setores como logística, naval, construção, automóveis e equipamentos elétricos.

A economia do país é baseada no setor terciário, com destaque para os serviços portuários e as bases estrangeiras sediadas em seu território. A zona costeira e os recursos marítimos ao redor do país apresentam grande potencial econômico. O território do país constitui verdadeiro cordão umbilical da Etiópia com o mar: 86% das exportações etíopes passam pelo Djibuti, o que gera certa dependência da economia do vizinho, inclusive com a operação de ferrovia importante financiada pela China. As relações comerciais do Djibuti são marcadas por alta concentração: mais de 55% de suas exportações em 2022 é apenas óleo de palma, e essas mesmas exportações concentram-se no mercado etíope (61%) e chinês (16%). Já as importações são muito mais variadas, incluindo aí petróleo refinado, óleo de palma também, fertilizantes, açúcar, etc. Os principais mercados das importações djibutianas são a China (37%), EAU (20%) e Índia (10%).

Ao contrário de outros países africanos, a agricultura tem um peso pequeno em sua economia, uma vez que as terras aráveis não são vastas. Há pouca pesca nas águas territoriais do país, em geral ilegal e chinesa. Reservas de sal no lago Assal até interessam outros países, mas muito menos que os aspectos de segurança ou logística.

A força de trabalho é majoritariamente não qualificada, e a indústria também é incipiente. Por outro lado, o Djibuti tem-se tornado um *hub* de telecomunicações (especialmente com a Etiópia e a Somália). Há planos para se tornar sede de *outsourcing* e fomento ao turismo balneário e ecoturismo (no litoral e no Grande Vale do Rifte).

Com o objetivo de transformar país em um polo econômico, comercial e financeiro internacional, diversificação e competitividade, foi concebido o Plano Djibuti 2035. Seu PIB per capita é de quase US\$ 3,8 mil, comparável ao de países como o Egito e a Bolívia, e seu IDH é considerado baixo (0,509).

Em termos de história e organização política, o país conquistou a independência da França em 1977. Até então, era conhecido como Somália Francesa. Atualmente, é uma república semipresidencialista, tendo tido apenas dois presidentes desde a independência. O atual, no cargo desde 1999, é Ismaïl Omar Guelleh, homem forte do país e sobrinho do primeiro presidente.

O Djibuti tem cerca de um milhão de habitantes distribuídos em aproximadamente 23 mil Km². Os idiomas oficiais são o francês e o árabe. Etnicamente, 60% da população é *somali*, 35%,

afar, e 5%, árabe. O Islã sunita é seguido por 94% da população, enquanto os 6% restantes são cristãos.

#### b) Política externa

O Djibuti gera grande interesse por sua excelente localização, no oceano Índico, na entrada do mar Vermelho, próximo ao Oriente Médio (mais precisamente ao Iêmen) e em um ponto que facilita o acesso tanto para o nordeste (inclusive o canal de Suez, por onde passa 30% do comércio marítimo internacional, especialmente de petróleo) quanto para o leste (possibilitando acesso à instável Somália e sendo uma importante base de combate à pirataria marítima) do continente africano.

Assim, não surpreende que diversas potências econômicas e militares busquem não apenas uma boa relação com o país, mas, também, terminam por estabelecer bases militares em seu território. França, EUA, Itália, Japão e China já possuem bases militares no Djibuti, e a Arábia Saudita negocia para arrendar área para instalações militares naquele país. Bases estrangeiras rendem 15,7% do PIB e 43% do orçamento nacional.

A França tem laços históricos com o país, cujo processo de independência, finalizado em 1977, foi pacífico. A antiga metrópole segue sendo importante investidor externo, prestador de assistência e parceiro comercial e militar da antiga colônia. O acordo de defesa entre os países permite aos franceses manter grande base no país (a maior na África), onde também se encontram tropas alemãs e espanholas, que combatem a pirataria na costa da Somália, ao sul. Ainda que hoje não seja a maior parceira comercial ou investidora, a relação com a França segue central na política externa do Djibuti.

Desde os ataques de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos decidiram formar uma parceria especial com o Djibuti, instalando base militar permanente em seu território, o Campo Lemmonier, que abriga membros de quatro dos ramos das forças armadas estadunidenses. Trata-se de importante base para operações dos EUA não só no Chifre da África, mas, também, em outras regiões da África Oriental e no Oriente Médio. O Djibuti é, ainda, o país da África Subsaariana que recebe maior ajuda financeira dos EUA *per capita*.

A China é, hoje, a maior parceira comercial e investidora no país, onde financia principalmente projetos de infraestrutura, muitas vezes ligados à *Belt and Road Initiative*. Sua posição como *chokehold point* é essencial ao planejamento chinês. Os investimentos externos chineses em infraestrutura são fulcrais para a manutenção do crescimento econômico do país. Com capital chinês, foi reformado o porto de Doraleh (junto a uma Zona Econômica Especial) e construída a estrada de ferro entre Etiópia e Djibuti<sup>997</sup>, essencial para Adis Abeba. A base militar chinesa, única fora de seu território, foi aberta em 2017.

As relações com a Etiópia, fundamentais para ambas as partes, são bastante amistosas. 95% do comércio internacional etíope, um país sem litoral, passa pelo Djibuti. Os países têm uma relação tão fluída e integrada economicamente, e há planos para que a Etiópia adquira participações no porto do Djibuti. O pequeno país do Chifre Africano, deverá receber, por outro lado, participação na Ethiopian Airlines, companhia aérea com maior receita no continente africano. Uma fonte de tensão vem sendo as relações cada vez mais próximas, inclusive com acordo de janeiro corrente, entre Etiópia e a região separatista da Somalilândia, na Somália. Enquanto o Djibuti se esforça para promover o entendimento da região com Mogadíscio, tendo

---

<sup>997</sup> A China financiou a primeira ferrovia eletrificada a ligar dois países africanos, que iniciou as atividades em 2018, e é destinada tanto ao transporte de passageiros quanto de cargas (inclusive combustível).



fechado representação somalilandesa em sua capital em 2024, o governo etíope reconheceu, em janeiro de 2024, a Somalilândia como território independente, em acordo bilateral no qual a Somalilândia garante por 50 anos à Etiópia o acesso ao mar.

Com a Eritreia, as relações são mais instáveis que com o vizinho ocidental, com um histórico de rompimentos e retomada de relações desde a independência eritreia. O acontecimento mais grave foi entre 2008 e 2009, quando tropas eritreias violaram o território djibutiano, em conflito que foi objeto de Resoluções do CSNU (nº 1862 e 1907), as quais impuseram inclusive sanções à Eritreia, também pelo papel daquele país nos conflitos na Somália. O Catar mediou acordo entre os países, também supervisionou a retirada de forças eritreias da região violada e monitorou a fronteira.

Finalmente, o Djibuti faz fronteira com a Somália, país que se encontra há mais de três décadas em séria crise, inclusive com a falência do Estado. A região fronteira faz parte da Somalilândia, que chegou a se declarar independente de Mogadíscio, sem reconhecimento do Djibuti<sup>998</sup>, que apoia o governo central.

Cabe mencionar, ainda, as relações amistosas com Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, países do golfo Pérsico. A Arábia Saudita parece em via de construir base no Djibuti, e os EAU chegaram perto de fazê-lo na última década, terminando por optar (assim como a Turquia) por abertura de base na Somália. Ambos os países árabes têm buscado, recentemente, diversificar suas relações internacionais e investimentos externos, daí o interesse no Djibuti.

As relações com o Brasil começaram, formalmente, em 1996. Desde 2010, a Embaixada do Brasil é cumulativa à localizada em Adis Abeba. Há Acordo de Cooperação Técnica, assinado em 2012, e o Brasil fez doação humanitária de medicamentos ao país no contexto da pandemia de COVID-19, em 2020. O país é membro da Liga Árabe e da Organização para a Cooperação Islâmica, além da ONU, OMC e UA, entre outras.

---

<sup>998</sup> Entretanto, como visto na seção sobre a Somália, o Djibuti tem um acordo de livre circulação de bens com a Somalilândia, sem que isso signifique reconhecimento da independência desse último.

## IX. Eritreia

### a) Situação nacional

A Eritreia localiza-se a nordeste da Etiópia, noroeste do Djibuti e a leste do Sudão, com litoral no mar Vermelho, próxima ao golfo de Áden, em uma rota que provém do canal de Suez. Desde sua independência em 1993, “impede” o acesso da Etiópia ao mar.

A região onde hoje é a Eritreia foi colonizada pela Itália desde o final do século XIX, diferentemente da Etiópia, e pelo Reino Unido, depois de 1941. Obteve sua independência em 1993, depois de longo conflito com a Etiópia, da qual nunca fez parte consensual – o território foi anexado unilateralmente pelo monarca etíope Hailé Selassié, em 1962<sup>999</sup> -, por diferenças étnicas e políticas com Adis Abeba. No ano de 2000 Etiópia e Eritreia assinam o Acordo de Argel, que determina o fim das hostilidades da guerra que tinha se iniciado em 1998. Entretanto, os países mantinham relações distantes, até o final da década de 2010, quando, em julho de 2018, foi assinado o Tratado de Paz.

Trata-se de república presidencialista unipartidária, liderada por Isaias Afwerki desde a independência. Nunca teve eleições, e há um baixíssimo grau de liberdade de imprensa, controlada pelo Estado totalizante e fortemente militarizado, com graves problemas de direitos humanos<sup>1000</sup>. É muito fechada ao contato com o exterior, a despeito da diáspora significativa na Europa e no Oriente Médio.

A Eritreia tem aproximadamente 117 mil km<sup>2</sup> e cerca de 3,6 milhões de habitantes. Os idiomas oficiais do país são o árabe, o tigrínia e o inglês. É um país etnicamente bastante diverso, com os *tigrínia* formando 50% da população, os *tigré*, 30%, e os *saho* e os *afar*, 4% cada, além e outros grupos menores. O Cristianismo ortodoxo eritreu é seguido por 57,7 % da população; o Catolicismo, por 4,6%; o Islã sunita por 36,2%; e outras religiões, por 1,5%.

A economia do país, um dos mais pobres do mundo, foi muito prejudicada pelo conflito de independência contra a Etiópia. Nos últimos anos, o crescimento deriva principalmente do setor da mineração, com empresas estrangeiras explorando minérios (especialmente cobre, zinco, prata e ouro, com grande potencial de potássio) em *joint venture* com estatal eritreia de mineração. A Eritreia é um país pouco aberto ao comércio: em 2022 seu fluxo comercial total com o mundo esteve pouco acima de US\$ 1,2 bilhão. Suas exportações são altamente concentradas em minérios, assim como seus mercados de destino. Minério de zinco representa quase 40% de suas exportações, seguido por ouro, 33%, e minério de cobre, 24%. Em torno de 52% de suas exportações são destinadas à China, 33% aos Emirados Árabes Unidos e 9% à Coreia do Sul. As importações são muito mais diversas, estando incluso diversas máquinas, comidas, óleos vegetais, produtos químicos, entre outros. As importações são também muito concentradas entre China (33%), Emirados Árabes Unidos (25%) e Turquia (12%).

O PIB *per capita* do país é de apenas US\$ 647, comparável ao do Níger ou ao de Malaui. O IDH, entre os 20 menores do mundo, é de 0,492, considerado baixo. Há perene risco de fome

---

<sup>999</sup> Em 1952, resolução da AGNU previu a criação de uma federação entre Etiópia e Eritreia, baseada em vínculos históricos entre os dois países, com o apoio dos EUA e do Reino Unido, desejosos de recompensar a Etiópia por sua colaboração com os Aliados na II Guerra Mundial e, ao mesmo tempo, deter o avanço soviético sobre a região. O plano de federação sempre foi contestado por grupos eritreus, o que levou à anexação unilateral do território eritreu, pela Etiópia, em 1962.

<sup>1000</sup> Relatórios recentes indicam que o exército eritreu foi responsável por crimes de guerra durante a Guerra do Tigré (2020-2022) na Etiópia. Ademais, os militares também foram acusados de crimes contra a humanidade, incluindo estupros e assassinatos. Para mais informações sobre a Guerra do Tigré, conferir a seção sobre Etiópia.

por questões climáticas e geomorfológicas e, também, pela falta que faz o trigo ucraniano na região (ainda que Etiópia e Somália sejam mais prejudicadas).

A despeito de todas essas dificuldades, aproximadamente 20% do PIB vai para a defesa. A Eritreia tem uma das maiores Forças Armadas da África, com mais de 200 mil pessoas, e serviço militar obrigatório de longa duração.

#### b) Política externa

O país é um tradicional desestabilizador do Chifre da África, tendo tido conflitos com Etiópia e Djibuti e se envolvido em guerras internas em Somália e Sudão. Esse papel o levou a sofrer sanções, seja sob chancela da ONU ou unilaterais. Era visto como um pária, especialmente até 2018.

As relações com a Etiópia são tradicionalmente tensas, devido principalmente ao histórico etíope como “invasor” do território eritreu, o que gerou um conflito de décadas que resultou na independência eritreia em 1993. Depois de anos de tensão, inclusive com uma missão da ONU (a UNMEE) sendo estabelecida para monitorar cessar-fogo estabelecido no Acordo de Argel, de 2000, e a demarcação da fronteira comum, a ascensão ao poder de Abiy Ahmed, na Etiópia, possibilitou melhora significativa das relações, inclusive com troca de embaixadas e visitas mútuas dos respectivos presidentes. Recentemente, a guerra entre os *tigré* e Adis Abeba dificultou a promoção da paz na região do Chifre da África. Há minoria *tigré* significativa (em torno de 30%) também na Eritreia, e a Frente Popular de Libertação do Tigré (TPLF, na sigla em inglês) mantém relações tensas com Afwerki, o que colaborou para que o país também se envolvesse no conflito, possivelmente cometendo crimes de guerra e contra a humanidade (limpeza étnica e operações “terra arrasada”). A participação eritreia no conflito é conhecida. Os interesses do governo eritreu contra os *tigré*, contra quem Afwerki tem rusgas pessoais, podem complicar bastante o delicado processo de paz entre a Frente de Libertação do Povo Tigré e o governo etíope. Por outro lado, Afwerki mantém a possibilidade de se aliar a algum outro grupo étnico (inclusive parte dos *tigré*) e voltar seu foco para desestabilizar a Etiópia, país com quem tem relação intensa.

São complicadas também as relações com o Djibuti, com um histórico de rompimentos e retomada de relações desde a independência eritreia. O acontecimento mais grave foi entre 2008 e 2009, quando tropas eritreias violaram território do vizinho, em conflito que foi objeto de Resoluções do CSNU (nº 1862 e 1907), que impuseram inclusive sanções à Eritreia, também pelo papel daquele país nos conflitos na Somália. O Catar mediou acordo entre os países, também supervisionou a retirada de forças eritreias da região violada e monitorou a fronteira. A aproximação Eritreia-Etiópia não interessa ao Djibuti, tradicional aliado da última e rival da primeira. Entretanto, as relações foram retomadas pela última vez justamente em 2018, com a pacificação entre Adis Abeba e Asmara.

O presidente Isaias Afwerki recebeu seus homólogos de Egito, Abdel Fattah al-Sisi, e da Somália, Hassan Sheikh Mohamud, em outubro de 2024. Na ocasião, firmaram uma parceria na área de segurança e reiteraram seu compromisso no combate aos desafios internos e externos na Somália, inclusive o terrorismo. Os três países também apoiam conjuntamente o exercício sudanês na guerra no país vizinho, outro tabuleiro em que se opõe à Etiópia, apoiadora das Forças de Apoio Rápido (RSF). A Eritreia foi diversas vezes acusada de apoiar grupos insurgentes na Somália, provocando sanções do CSNU e piorando as relações com os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Era considerado um país que não colaborava para o combate ao terrorismo, pelos EUA, de 2009 a 2019. As sanções impostas pelo CSNU foram suspensas em 2018, também como resultado da

normalização das relações com a Etiópia. Sanções internacionais parecem não ter grande efeito, devido a contrabando e outras operações ilegais, assim como ao fato de que a Eritreia é uma economia muito fechada ao comércio internacional.

Com Rússia e China, as relações são atualmente boas. O grupo Wagner teria atuado no país, e a China é o maior parceiro comercial da Eritreia. Recentemente, houve alinhamento com a Rússia, no que se refere à Guerra da Ucrânia, no âmbito da ONU, onde foi dos poucos Estados a votar a favor de Moscou no que se refere à invasão.

As relações com o Sudão, outro de seus vizinhos, também são historicamente complicadas. Na década de 1990, a Eritreia rompeu as relações diplomáticas com Cartum sob a acusação de que o governo sudanês apoiava, treinava e armava insurgências de inspiração islâmica dentro de seu território. Os eritreus passaram, então, a fomentar a oposição sudanesa. As relações foram retomadas em 2005, mas acusações de que Asmara seguia apoiando rebeldes sudaneses permaneceu. Apesar de posteriores problemas relacionados à fronteira binacional, Asmara passou a mediar negociações entre o governo sudanês e grupos considerados rebeldes naquele país, o que ajudou a melhorar a relação. Com a queda de Omar al-Bashir e a recente explosão de um novo conflito, as relações tornaram-se nebulosas. Cabe notar que o Sudão é uma rota de saída de eritreus em direção a outros países, muitas vezes em fuga da opressão sofrida em seu país. Com o país vizinho em conflito civil, a saída ou formação de grupos opositores ao governo Afwerki pode ser facilitada.

As relações com o Iêmen também são tensas, devido à disputa das ilhas Hanish. Também há apoio da Eritreia a alguns grupos na guerra civil que assola o país do outro lado do mar Vermelho. As relações com o Egito são tradicionalmente amistosas e prioritárias para o governo de Afwerki. O Egito é visto como a potência regional que pode contrabalançar a influência da Etiópia na região<sup>1001</sup>. Assim, Cairo mantém embaixada residente na capital eritreia, Asmara, e mantém, também, linha aérea para a cidade, ainda que sua operação seja deficitária.

Por fim, as relações com o Brasil começaram, formalmente, em 1996. A Embaixada do Brasil na Eritreia é cumulativa à localizada no Cairo, no Egito.

O país é membro observador da Liga Árabe, da ONU e da UA, entre outras, apesar da tendência ao isolamento e de já ter sofrido sanções no âmbito da ONU.

---

1001 Para mais informações acerca da influência egípcia e sua política externa para a região como contraponto à Etiópia, ver seção sobre a Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD) neste documento.

## **X. Etiópia**

### **a) Situação nacional**

#### **i. Características Gerais**

A República Federal da Etiópia está localizada na África Oriental, na sub-região do Chifre da África. É o país com maior relevância na região e o segundo país mais populoso de toda a África. A Etiópia é considerada uma potência regional com cerca de 126 milhões de habitantes, em região extremamente instável. O país faz fronteira com a Eritreia, o Djibuti, a Somália, o Quênia, o Sudão do Sul e o Sudão. Desde 1993, com a independência da Eritreia, a Etiópia perdeu o acesso ao mar, fazendo com que suas trocas comerciais sejam feitas majoritariamente através do porto de Djibuti. O Chifre da África, que se localiza próximo ao Oriente Médio e que é banhado pelo mar Vermelho e pelo golfo de Áden, rota de importante fluxo marítimo por meio do Canal de Suez, é de extrema importância para a comunidade internacional, tornando a Etiópia um país estratégico.

Do ponto de vista histórico, as origens da Etiópia remontam de uma das civilizações mais ricas da antiguidade (o reino de Axum) junto com China, Pérsia, Egito e Roma. Como o cristianismo foi adotado como religião oficial de Axum, a Etiópia é a segunda nação cristã mais antiga do mundo, depois somente da Armênia.

A composição territorial etíope atual surgiu quando o então Império da Etiópia buscou expandir-se com o objetivo de resistir às ofensivas europeias durante a partilha da África e as invasões de Egito e Sudão, na segunda metade do século XIX. O império, que se situava no planalto central etíope, aumentou seus territórios para sul, leste e oeste, incorporando sob seus domínios diversas etnias como os sidama, os gurag, os somali, entre outras. A principal frente de resistência do Império Etíope à época foi contra as forças invasoras italianas em 1896.

A Etiópia foi o único país do continente Africano a manter-se independente durante o domínio colonial exercido pelos europeus na África, a despeito da brevíssima ocupação italiana, de 1936 a 1941. Este feito rendeu ao país tornar-se membro da Sociedade das Nações, e posteriormente, ser membro fundador das Nações Unidas. Como reconhecimento da importância do país, muitas nações africanas, durante a descolonização, adotaram as cores da Etiópia em suas bandeiras nacionais.

Em relação à sua composição étnica, a Etiópia é caracterizada pela divisão em dezenas de grupos. Na constituição nacional, de 1994, é estabelecido que o poder político e governamental deve ser estruturado em observância às diferentes comunidades que formam o país, o chamado “federalismo étnico”. Atualmente, a disputa política e territorial no país organiza-se em torno de três grupos: os amhara, os oromos e os tigrés.

Atualmente a Etiópia tem figurado entre os países com maior crescimento econômico do mundo, entre 2004 e 2019, a média do crescimento anual do PIB foi de 10,3%. Desde 2018, o país tem enfrentado crise econômica e escassez de reservas internacionais, muito em função da balança comercial deficitária, ocasionada principalmente pelos custos logísticos elevados, dado que o país não possui acesso direto ao mar; e da instabilidade ocasionada pelos conflitos domésticos. Em 2023, a Etiópia foi convidada a participar do BRICS, tendo ingressado no bloco no início do ano seguinte. Segundo Economist Intelligence Unit, a economia etíope tende a crescer cerca de 6,2% em 2024

## ii. O governo de Haile Selassie I e o Derg

Durante o reinado de Haile Selassie I, que chegou ao poder em 1930, a Etiópia enfrentou a segunda ofensiva expansionista italiana (1936-1941), que foi expulsa com apoio de tropas britânicas. Em 1952, foi criada a Federação da Etiópia e Eritreia, que levou à anexação unilateral dessa última em 1962. Embora o imperador tenha empreendido reformas com o intuito de modernizar o Estado, as disputas territoriais da Etiópia, principalmente com a Somália, somadas às sucessivas revoltas camponesas, desgastaram o regime. No final da década de 1960, o país vivia contexto de descontentamento geral, altas taxas de inflação, desemprego e estagnação econômica. Em 1974, ocorreram greves generalizadas, e as Forças Armadas exigiram a renúncia do então primeiro-ministro Akilu Wold, e a deposição do imperador. A partir de então, o poder passou ao Conselho Administrativo Militar Provisório (PMAC) ou “Derg” (“comitê”, em amárico), que, desde 1977, foi comando por Mengistu Haile Mariam.

Após conflitos internos, o Derg consolidou-se como órgão dirigente do país e adotou o modelo comunista, aproximando-se da União Soviética e de Cuba, tendo optado, em seguida, pela linha marxista-leninista adotada pelo “All Ethiopia Socialist Movement”, favorável à manutenção do regime militar. Por outro lado, o Partido Revolucionário do Povo da Etiópia (EPRP), também socialista, defendia um governo popular civil e a autodeterminação da Eritreia, e passou a atuar na oposição ao Derg, o que gerou a intensificação da repressão por parte dos militares. A repressão levou a oposição a se refugiar em Tigré, no norte do país, onde foi estabelecida a Frente para Libertação do Povo do Tigre (FLPT), a qual se aliou ao grupo separatista eritreu na luta de guerrilha contra o governo de Adis Abeba. Em 1987, o Derg promulgou a nova Constituição, e foi instituída a República Democrática da Etiópia. A partir de 1989, com a perda do aliado soviético, o regime se enfraqueceu. A FLPT, a EPRP e outros aliados separatistas passaram a obter sucessivas vitórias até vencer o regime, em 1991, tomando conta da capital Adis Abeba, sob um governo de transição liderado por Meles Zenawi da FLPT.

Nesse contexto, a independência da Eritreia foi acordada em 1991, em uma conferência de paz patrocinada pelos EUA e Reino Unido, formalizada por referendo popular em 1993. A partir de então, iniciou-se na Etiópia um processo de descentralização, com a concessão de mais autonomia para as regiões administrativas do país. Nas eleições de 1995, houve ampla vitória da Frente Democrática Revolucionária Popular do Povo Etíope (EPRDF) que, juntamente com uma coalizão de partidos de diferentes etnias (principalmente tigrínios, oromos e amharas) passou a ter proeminência no país.

Também em 1995, foi promulgada a Constituição que formalizou o sistema de “federalismo étnico”, o qual concede relativa autonomia as regiões administrativas. De acordo com esse sistema, a Etiópia está dividida em dez estados regionais: Tigré; Oromia; Amhara; das Nações, Nacionalidades e Povos do Sul; Somali; Afar; Benishangul-Gumuz; Gambela; Harari; e Sidama. A Constituição de 1995 também estabeleceu que o presidente da República, que é o chefe de Estado, é responsável por exercer funções protocolares, e é designado pelo Parlamento para mandato de seis anos. O primeiro-ministro é o chefe de governo, e seu mandato não tem limites.

### iii. Ascensão política dos *tigrés*

Em 1991, na esteira do fim do bloco socialista, terminou na Etiópia o regime de inspiração marxista de Mengistu<sup>1002</sup>, 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 5,7% da população etíope – coeficiente bem menor do que os 36% de *oromos* e do que os 24% 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.

### iv. Ascensão política dos *oromos*

Em 2018, Abiy Ahmed, membro da etnia *oromo*, tornou-se primeiro-ministro da Etiópia. Sua chegada ao poder deve-se ao impulso provocado por uma série de protestos do grande contingente populacional representado pelos *oromos* 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 maior estabilidade política nacional. No que tange ao crescimento econômico, durante os anos de 2004 e 2015, com exceção de 2009, o crescimento do PIB nominal etíope foi superior a 10%. Na década de 2010, a média de crescimento etíope foi de 9,1% ao ano. Entre 2020 e 2023, a taxa de crescimento do PIB etíope reduziu-se a um intervalo de 5 e 6% ao ano.

Em 2019, Abiy Ahmed fundou o Partido da Prosperidade 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*).

### v. 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 que resultou na expulsão e exclusão de membros da etnia *amhara* de regiões ao norte da Etiópia.

---

<sup>1002</sup> Mengistu viveu no Zimbábue desde sua queda do poder, em 1991. O ex-chefe de Estado etíope passou por um julgamento que durou mais de 12 anos e o condenou por genocídio, resultando em uma pena de 17 anos de cárcere. O tribunal etíope reconheceu que Mengistu foi o responsável por mais de 2.000 assassinatos, entre os quais altos oficiais, ministros e membros da antiga família real do país.

#### vi. Sistemas de alianças e o entorno regional

A disputa política e territorial dos grupos étnicos etíopes também gera desavenças com os países do entorno regional. 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 na Etiópia 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 com 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.

#### vii. Guerra civil a partir de novembro de 2020

A mudança de governo ocorrida em 2018 ocasionou o acirramento das disputas e da violência étnica no país. Os *tigrés* passaram a ser expulsos de áreas onde viviam há muito tempo, ou passaram a ser obrigados a ser enquadrar à linha étnica predominante. Membros do Exército Nacional, milícias étnicas e mesmo o governo da Eritreia passaram a contribuir para o isolamento dos *tigrés*.

A tensão entre o governo federal e FLPT aumentou significativamente depois do adiamento das eleições em razão da pandemia. A FLPT, que era contrária ao adiamento, conduziu eleições regionais no Tigré, em junho de 2020, conforme o calendário eleitoral original, tendo-se saído vitoriosa. As eleições, realizadas à revelia de Adis Abeba, acirraram os ânimos entre a FLPT e o governo federal. Como resposta, o governo federal interrompeu o repasse de recursos para Tigré, o que motivou ataque das forças da FLPT, em novembro de 2020, às unidades das Forças de Defesa Etíopes (EDF) localizadas em Tigré. A FLPT justificou o ataque como sendo uma ação preventiva, mas, como consequência, acabou por suscitar uma campanha militar de Adis Abeba no Tigré, dando início à guerra civil.

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. Com o apoio da Eritreia e dos *amhara*, as tropas de Adis Abeba capturaram Mekele, capital do Tigré, ainda em novembro de 2020 além de terem alcançado outras conquistas territoriais. Em fevereiro de 2021, os representantes da FLPT 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 agosto de 2020 foram adiadas pelo governo federal, sendo ativado o dispositivo do artigo 93 da constituição, que declara estado de emergência no país. Entretanto, o FLPT, através de decisão interna, resolveu por manter as eleições regionais para a data original. Em janeiro de 2021, a licença partidária da FLPT foi cassada. Em junho daquele ano, o governo federal organizou eleições por todo o país, com exceção da região tigré, cujas eleições de 2020 não foram reconhecidas por Adis Abeba. 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.

No fim de junho de 2021, os tigrés recuperaram Mekele, e, no mês seguinte, 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 em novembro daquele ano, com o 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 expressou 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 Mekele.

No início de agosto de 2022, retomaram -se hostilidades em várias linhas de combate<sup>1003</sup>, 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.

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 conflito<sup>1004</sup>, 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 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.

#### viii. Posição da comunidade internacional sobre o conflito

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)<sup>1005</sup>. 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 conflito<sup>1006</sup>. Pouco antes do fim da primeira trégua humanitária, em 2 de agosto de

---

<sup>1003</sup> Poucos dias antes, o governo dos Estados Unidos trouxe o governo federal etíope e a FLPT para a mesa de negociações. Entretanto, a cúpula do FLPT considerava infrutífero manter diálogo com o governo federal enquanto estava sob cerco e enquanto parte da região ocidental do Tigré estava ocupada por forças amhara e pelo exército eritreu.

<sup>1004</sup> 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.

<sup>1005</sup> 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.

<sup>1006</sup> Os EUA, assim como outros atores internacionais, também chegaram 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 Mekele. 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.

2022, enviados especiais dos EUA e da União Europeia (UE) visitaram a capital do Tigré. Em março de 2023, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, visitou a Etiópia. Ele anunciou US\$ 371 milhões para o país se recuperar do conflito no Tigré e conversou com lideranças etíopes para tratar sobre o processo de normalização. 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 um cessar-fogo permanente entre os beligerantes em 2 de novembro de 2022.

#### ix. 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 agosto de 2022, numa tentativa que pôs o FLPT e o governo federal etíope na mesa de negociações, logo abandonada. Mais tarde, em outubro daquele ano, 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-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 definitiva, o Acordo de Pretória<sup>1007</sup>. 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.

---

<sup>1007</sup> 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.

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*.

A Declaração de Nairóbi, de 12 de novembro de 2022, condicionou o desarmamento *tigré* à retirada de todos os exércitos estrangeiros dessa região, inclusive o exército eritreu e as milícias *amharas*. Estas foram contrárias à declaração, uma vez que teriam de recuar de suas reivindicações territoriais no oeste do Tigré. Os oromos, principal etnia do país, comemoraram o acordo.

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. Em junho de 2023, entretanto, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Departamento de Agricultura dos EUA anunciaram a suspensão temporária de seu envio de ajuda humanitária ao país, em razão de investigação em curso sobre desvios realizados por autoridades nacionais e subnacionais. O governo de Abiy nega qualquer irregularidade.

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. Embora tenha majoritariamente deixado o Tigré, ainda há relatos de algumas tropas eritreias na região. 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 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.

Apesar da trégua no Tigré, a Etiópia enfrenta outras frentes de conflito. Em Oromia, o Exército de Libertação de Oromia (ELO) e a Frente de Libertação de Oromia (FLO Shané), aliados ao tigrés, estão em conflito com o governo de Abiy Ahmed. Esses grupos promovem um nacionalismo oromo tendente à limpeza étnica contra população amhara. Em abril de 2023, deu-se início, na Tanzânia, às conversas de paz entre o governo e os oromos. No mesmo mês, eclodiram protestos de amharas contra decisão do Governo da Etiópia de dissolver as diferentes forças

especiais de cada região e integrá-las no exército federal, o que poderia enfraquecer suas defesas contra-ataques de outras etnias. Entre abril e maio, aliados de Abiy do Partido da Prosperidade foram mortos; ao menos um deles, supostamente, por nacionalistas *amharas*, que o consideravam um traidor por aceitar a desintegração das forças locais. Em agosto, os confrontos com a milícia *amhara* levaram à decretação de estado de emergência naquela região, por seis meses. No leste da Etiópia, ataques de *shebabs* vindos da Somália podem descambar para conflito étnico-religioso. Um processo de paz só será duradouro se for plenamente inclusivo, o que é um desafio em um Estado federal em que escolas ensinam versões diferentes, quando não antagônicas, da história nacional. Em novembro de 2023, após um ano do acordo assinado entre governo e a FLPT, os líderes *tigrés* reclamaram que os termos não vêm sendo implementados pelo governo. Além de reclamarem da manutenção de tropas eritreias e *amhara* no Tigré, afirmam que milhões de *tigrés* seguem deslocados internamente em outras regiões da Etiópia.

O Parlamento etíope aprovou, em outubro de 2024, o nome de Taye Astike Selassie como novo presidente do país, um cargo de natureza cerimonial. Selassie já foi chanceler e substituiu a primeira presidente mulher do país, Sahle-Work Zewde, que vinha estranhando-se com o primeiro-ministro Abiy Ahmed em razão dos conflitos em Oromia e Amhara.

O prejuízo na região é significativo. Há estimativas, ainda preliminares, de que a reconstrução da região tigré custaria em torno de US\$ 30 bilhões. Em fevereiro de 2024, mais de 1,2 milhão de deslocados tigré ainda se encontravam em campos de refugiados, assim como 30% da população tigré vivia em territórios controlados do exército nacional e forças estrangeiras.

De acordo com analistas internacionais, os seguintes elementos do Acordo de Pretória e da Declaração de Nairóbi ainda não foram implementados: a) restauração do território administrativo do tigré; b) retorno dos deslocados internos à sua região de origem; c) desarmamento, desmobilização e reintegração dos combatentes tigré; d) esforços em prol da justiça de transição; e) retomada dos programas humanitários em maior escala; e f) esforços em prol da reconstrução pós-conflito.

## b) Política externa

Por meio do pragmatismo, como princípio basilar da sua política externa, a Etiópia segue buscando a preservação da integridade territorial e o desenvolvimento do país, assim como busca estabelecer-se como uma “ilha de estabilidade” na região do Chifre da África. De maneira geral, Etiópia mantém relacionamento ativo com os parceiros internacionais tradicionais, mas privilegia a relação tanto com os países emergentes quanto com países dispostos a cooperar em termos técnicos, econômicos e militares, com intuito de impulsionar seu desenvolvimento econômico e social.

No âmbito regional, a Etiópia é reconhecida pela comunidade internacional por exercer um importante papel de promoção e manutenção da paz e da segurança no seu entorno regional, cercado por focos de tensão. O país tem contribuído de maneira significativa com tropas para operações de manutenção da paz, como a Missão de Transição da União Africana na Somália (ATMIS). A Etiópia tem estado, ademais, engajada nos processos de mediação da reconstrução do Estado na Somália, de consolidação do Sudão do Sul, e de estabilização da relação bilateral com a Eritreia. O país tem recebido significativos auxílios externos ao seu desenvolvimento como reconhecimento por sua atuação regional, principalmente contra o extremismo e o terrorismo.

Atualmente as sedes da União Africana<sup>1008</sup> (UA) e da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA), além de significativo número de representações diplomáticas, estão localizadas em Adis Abeba (reconhecida como a “capital diplomática” da África).

i. A Etiópia e seu entorno regional

Com o Egito, a política externa da Etiópia está relacionada, principalmente, à questão da Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD, na sigla em inglês), no rio Nilo, considerada pela Etiópia fundamental para seu desenvolvimento, mas que tem gerado desentendimento com os países a jusante do rio. Para mais detalhes, ver a seção anterior neste capítulo.

A relação da Etiópia com o Sudão tem sido pautada, há algum tempo, pela disputa fronteiriça entre os dois países. No entanto, a partir de 2003, a relação entre ambos passou por um processo de melhora devido à aceitação da Etiópia em negociar a disputa de fronteira com a contrapartida de melhores condições de acesso ao porto de Sudão oferecida por Cartum. Adis Abeba tem também desempenhado importante papel na região, contribuindo para as negociações entre o Sudão e outros países. A Etiópia atuou nas negociações de paz entre o norte e o sul do Sudão, que resultaram no cordo Abrangente de Paz de 2005. Ademais, engaja-se na Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA), região tradicionalmente disputada entre o Sudão e o Sudão do Sul. A participação da Etiópia no âmbito da organização regional do Chifre da África, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), também contribui positivamente para o relacionamento com o Sudão. A partir de 2019, com a queda de Omar Al Bashir, e a ascensão do Governo de Transição, ocorreram mudanças na política externa sudanesa que afetam diretamente os interesses etíopes, principalmente em relação a GERD. O período entre o fim de 2020 e o início de 2021 marcou a retomada da disputa fronteiriça entre os dois países, com retorno dos sudaneses aos territórios ocupados por etíopes. A Etiópia tem atuado como importante mediador, por meio dos fóruns regionais como a União Africana e o IGAD, no conflito interno entre os grupos de oposição iniciado em 2023. Em julho de 2024, o primeiro-ministro Ahmed encontrou-se com o chefe do exército sudanês, general Abdel Fattah al-Burhan, tornando-se o primeiro líder estrangeiro a visitá-lo na sua capital de guerra, Porto Sudão, desde o início do conflito entre o exército e as Forças paramilitares de Apoio Rápido (RSF). Abiy, que anteriormente era visto como mais próximo da RSF do que do exército e recebeu o líder daquelas forças, Mohamed Hamdan Dagalo, conhecido como Hemedti, em Adis Abeba, em dezembro de 2023, enquadrou a visita como parte de um esforço para trazer estabilidade ao Sudão após quase 15 meses de conflito.

Com o Sudão do Sul, a política externa da Etiópia se insere na mediação ativa nos processos de paz conduzidos pela IGAD, almejando uma solução duradoura para os conflitos internos do país. A Etiópia também contribui com efetivo de tropas para a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS).

A Eritreia tem um importante lugar para a política externa etíope. O movimento separatista eritreu, juntamente com a FLPT, foi crucial para a queda do Derg, seguida da ascensão do EPRDF e da independência da Eritreia em 1993. Naquele momento, os dois países passaram a ter um relacionamento cordial, e a interdependência econômica entre Asmara e Adis Abeba culminou na criação de uma moeda comum. O relacionamento positivo, no entanto, foi prejudicado a partir de 1997, quando a Eritreia, ao adotar uma moeda própria em seu país, aumentou os custos comerciais

---

<sup>1008</sup> Vale ressaltar que a predecessora da UA, a Organização da Unidade Africana (OUA), criada em 1963 e existente até a criação da UA, também tinha Adis Abeba como sua sede.

para os etíopes, principalmente em relação ao uso do porto eritreu de Assab, que, na época, era o principal porto de escoamento comercial da Etiópia. A partir daquele momento, devido às tensões econômicas, houve deterioração do relacionamento bilateral também na esfera política, e, em 1998, foi deflagrado o conflito entre os dois países pelo estabelecimento das fronteiras, e principalmente pelo controle de Badme. Somente com a mediação da Argélia, como presidente da Organização da Unidade Africana (OUA), em dezembro de 2000, as negociações entre Etiópia e Eritreia avançaram para um acordo de encerramento de hostilidades, que foi assinado em Argel, e comemorado como grande avanço pela comunidade internacional. A despeito do Acordo de Argel, a relação entre os dois países permaneceu tensa durante os anos 2000. Em 2018, em seu discurso de posse, o primeiro-ministro etíope clamou pela superação das rivalidades entre os países e o restabelecimento da paz, fazendo referência aos laços históricos e de “sangue” existentes entre os dois países. Em seguida, em julho daquele ano, o governo etíope anunciou a aceitação por parte do país do Acordo de Argel em sua plenitude, e assinou com o presidente eritreu uma declaração de paz e amizade, considerada histórica, e que permitiu avanço da normalização das relações. A partir de 2021, o relacionamento retomou uma dinâmica que alterna aproximações e tensões, depois que a Etiópia começou a campanha militar no Tigré, diante do combate a um inimigo comum (FLPT). Por parte da Etiópia, uma nova guerra com a Eritreia poderia ser uma oportunidade para recapturar áreas de ocupação eritreia ou controladas por milícias amhara.

As relações da Etiópia com Djibuti ganharam grande importância à medida que o país teve de redirecionar seu fluxo comercial para o porto de Djibuti como consequência da guerra com a Eritreia. Desde então, aproximadamente 95% das exportações etíopes passam pelo território do Djibuti, que é altamente dependente da renda gerada por esses fluxos portuários. Além disso o Djibuti importa da Etiópia volume considerável da água potável e da eletricidade consumidas no país. Ambos também têm sido grandes beneficiários em conjunto da China no âmbito da “Belt and Road Initiative”. A China financiou a primeira ferrovia eletrificada a ligar dois países africanos, que iniciou as atividades em 2018, e é destinada tanto ao transporte de passageiros quanto de cargas (inclusive combustível). A China também financiou um projeto para aumentar a capacidade de suprimento de água da Etiópia em direção ao Djibuti, multiplicando o potencial diário de entrega de água de 20.000 metros cúbicos para 100.000 metros cúbicos.

Em relação à Somália, a relação com a Etiópia tem sido um importante apoio para a estabilidade do país. Em 2006, a Etiópia apoiou o Governo Federal de Transição da Somália (GFT) no confronto com a União das Cortes Islâmicas, que havia tomado controle de parte do sul do país, incluindo a capital Mogadíscio e o porto de Kismayo, isolando o GFT. Após a intervenção etíope, o GFT retomou o controle de Mogadíscio. Em 2007, a União Africana, sob o mandato do CSNU, estabeleceu, absorvendo parte das tropas etíopes, a Missão da União Africana para a Somália (AMISOM), que foi substituída pela ATMIS em 2022. Em janeiro de 2024, a Etiópia assinou acordo para reconhecimento da região autoproclamada Somalilândia em troca de acesso ao mar Vermelho. A Somália classificou o acordo entre os dois países como ofensa à sua soberania e violação do Direito Internacional. Em decorrência, em abril de 2024, a Somália expulsou o embaixador da Etiópia em Mogadíscio e ordenou o fechamento de dois consulados da Etiópia no país. Após convite do ministro das Relações Exteriores da Turquia, Hakan Fidan, seus homólogos da Etiópia e Somália encontraram-se em Ancara, em 1º de julho de 2024. Os ministros somali e etíope reiteraram seus compromissos com a resolução pacífica de controvérsias, assim como agradeceram a iniciativa turca. Ficou agendada uma segunda rodada de negociações no dia 2 de setembro de 2024. Apesar do encontro, a Etiópia anunciou, em meados de julho, que treinará 8.000

militares na Somalilândia. Uma segunda rodada de negociações mediadas pela Turquia terminou em agosto, sem sucesso.

## ii. Relações com EUA e Europa

A relação da Etiópia com EUA e Europa se fortaleceu a partir da década 1990, quando a política externa etíope passou por uma mudança de rumos, depois da deposição do regime de Mengistu, seguida da retirada da URSS da região. No entanto, a Etiópia ainda permaneceu na órbita da URSS até sua dissolução, que levaria ao fim da parceria estratégica entre ambos. A partir de então, a política externa etíope passou a privilegiar o relacionamento com os EUA e a Europa Ocidental, tornando-se, desde esse momento, um dos principais receptores, na África subsaariana, da ajuda ao desenvolvimento proveniente desses países. A partir dos anos 2000, principalmente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, a relação entre os EUA e a Europa com a Etiópia se fortaleceu, visto que essa passou a ser considerada como um importante ponto de apoio e como uma posição estratégica no Chifre da África na “Guerra contra o Terror”. Um exemplo importante dessa parceria foi a intervenção etíope na Somália, em 2006, auxiliando o combate à União das Cortes Islâmicas (UIC). Os etíopes são o segundo maior grupo de imigrantes africanos nos EUA, atrás apenas dos nigerianos.

A transição política etíope, de 2018, foi vista com bons olhos pelos Estados Unidos, pois representou oportunidade para aprofundar os laços políticos e comerciais. Nos primeiros anos do governo de Abiy, a relação entre os dois países melhorou significativamente. No entanto, a tentativa de mediação estadunidense das negociações da Etiópia com o Egito e o Sudão em relação à GERD aumentou a tensão entre ambos. Além disso, o início dos conflitos coincidiu com as eleições de 2020 nos EUA, que redirecionou os interesses e as prioridades daquele país para uma postura mais incisiva para o cessar-fogo e para a crise humanitária. A partir de 2021, o presidente eleito Biden designou um enviado especial para o Chifre da África e adotou restrições e controles na assistência econômica e militar, diante das denúncias de abusos dos direitos humanos. A partir de 2022, a administração de Biden amenizou o tom para tentar uma nova negociação para o fim dos conflitos. A violação dos direitos humanos pelo governo etíope ainda é um constrangimento para administração dos EUA, que, embora reconheçam e critiquem as denúncias dos órgãos de direitos humanos, continua a financiar a parceria com o aliado regional.

## iii. Relações com a China

A relação com a China é de extrema importante para a Etiópia, uma vez que o país asiático é atualmente o maior parceiro comercial do país. A China tem sido o maior provedor de financiamento e crédito à Etiópia, assim como grande executor e financiador de projetos nos setores agrícolas, de infraestrutura e energia. Para a China, a Etiópia é parceiro estratégico na região para execução do projeto “Belt and Road Initiative” (BRI). Devido à elevada importância que a relação com o país asiático tem para a economia etíope, a China tornou-se prioridade na política externa do país, e a relação entre ambos tem vivido processo de intensificação, com grandes fluxos comerciais e visitas bilaterais.

Em 2023, a China anunciou a abertura de um Centro para Controle e Prevenção de Doenças para a União Africana, localizado na Etiópia. No mesmo ano, também suspendeu, no período 2023-2024, o pagamento das dívidas contraídas pelo país africano. Também em 2023, a China também se posicionou a favor da Etiópia nas reuniões do Conselho de Segurança a respeito dos



conflitos no Tigré e atualizou o status da relação com a Etiópia para “All Weather Strategic Partnership”, mesma categoria para as parcerias com Paquistão, Belarus e Venezuela. A Etiópia foi um dos seis países convidados a se juntar ao BRICS a partir de 2024.

Em fevereiro de 2024, o governo etíope e a subsidiária de uma empresa com sede em Hong Kong assinaram acordo preliminar para a construção de megacentro de formação em inteligência artificial, criptomoedas e mineração de dados. Devido ao baixo custo da eletricidade, a Etiópia passou a ser muito procurada por empresas chinesas de mineração de bitcoin: o governo etíope liberou as operações de mineração de criptomoedas em 2022, após a proibição dessa atividade na China, em 2021.

#### iv. Relações com os países do golfo Pérsico

Os países do golfo Pérsico são importantes para a política externa etíope devido à sua relevância em termos comerciais e de investimentos. A Etiópia mantém relações próximas com o presidente dos Emirados Árabes Unidos, o sheik Mohamed Bin Zayed (MBZ), cujos investimentos no país somam quase \$3 bilhões. Em relação ao comércio bilateral, no ano de 2022, os Emirados foram o maior mercado de destino dos produtos etíopes, e a terceira maior origem das importações da Etiópia. Em termos estratégicos e militares, os Emirados Árabes, juntamente com Turquia e Irã, forneceram armamento, incluindo drones, para o conflito no Tigré.

#### v. Relações com a Rússia

A Rússia é um importante aliado da Etiópia, principalmente devido ao seu suporte durante a guerra no Tigré, e devido também ao histórico de ajuda da URSS ao país durante a Derg, especialmente em matéria de fornecimento de armamentos. Os dois países assinaram, em 2018 e 2021, acordos de segurança e de transmissão de dados através do satélite Sputnik. A Rússia também é um apoiador da causa etíope no Conselho de Segurança da ONU. A Etiópia participou das Cúpulas Rússia-Africa em 2019 e 2023.

#### c) Considerações finais

Observadores internacionais salientam que uma Etiópia em condições prósperas e pacíficas seria uma grande contribuinte para o crescimento regional e um importante ator para elevar os interesses e as prioridades africanas globalmente. Apesar dos muitos avanços desde o fim do governo militar, o governo federal da Etiópia ainda tem grandes desafios para alcançar a estabilidade política do país. O acirramento dos conflitos nos últimos anos tem sido muito prejudicial não somente para estabilidade interna do país, como também para a região como um todo, visto a importância da Etiópia para a estabilidade regional do Chifre da África.

Em termos econômicos, a persistência dos conflitos intensifica a insegurança da economia da Etiópia e, como consequência, prejudica sua reputação e sua relação com seus doadores internacionais. Os EUA, os principais doadores de ajuda econômica ao país, têm frequentemente restringido a assistência, suspenso benefícios comerciais e ameaçado aplicar sanções, como resposta às violações de direitos humanos nos conflitos. Portanto, as sanções econômicas enfraquecem o país interna e externamente.

Além disso, os conflitos também agravam a situação de crise humanitária vivida pelo país. A insegurança alimentar é um grande desafio para a Etiópia, que conta significativamente com a

ajuda de doações internacionais, que tem sido reduzida em razão dos conflitos e de denúncias de desvio. Em termos militares, a guerra prolongada, além de dividir as forças militares, reduz a disponibilidade de tropas fornecidas pela Etiópia para as missões da ONU, aumentando a fragilidade do país e a da região, fundamentais para a contenção das ameaças do Al-Shabaab na Somália.

## **XI. 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 126 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 praticamente dobrará a capacidade de geração de energia elétrica do país e 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 setembro de 2023, a Etiópia anunciou ter terminado a quarta e última fase de enchimento do reservatório. O projeto da GERD está em fase final de conclusão. A hidrelétrica começou a gerar energia elétrica em 2022, e suas atividades comerciais deverão estar completamente operacionais em 2025. Em agosto de 2024, foi anunciado que a hidrelétrica já estaria gerando 1,55 gigawatts de energia.

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 Djibuti, 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 jogo<sup>1009</sup>. 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

---

<sup>1009</sup> 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 “dáviva 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, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Sharm El-Sheik, 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. No final de janeiro de 2023, o primeiro-ministro etíope, Abiy Ahmed, visitou o país pela primeira vez desde o golpe militar (2021). Segundo o conselho que governa o Sudão, os dois países estão alinhados e convergentes em relação ao GERD.

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.

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). Em agosto de 2023, foi retomado o diálogo tripartite entre Etiópia, Sudão e Egito, após anúncio, no mês anterior, dos presidentes Ahmed e al-Sisi de que uma solução seria encontrada em até quatro meses, e após encontro entre os presidentes al-Burhan e al-Sisi. Em dezembro, o Egito anunciou que as conversas trilaterais não chegaram a um consenso. Em março de 2024, o ex-chanceler egípcio criticou o que classificou como “intransigência” etíope e desrespeito do país pelo princípio da boa vizinhança, o que teria levado a suspensão das negociações em busca de um acordo juridicamente vinculante entre Egito, Etiópia e Sudão. Em abril, o ministro de recursos hídricos e irrigação do Egito acusou

a Etiópia de, através de suas ações unilaterais de enchimento da GERD, ameaçar existencialmente a vida de mais de 150 milhões de vizinhos.

### 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 sediaria a segunda cúpula Rússia-África, em 2023, mas a sede do evento foi mudada para São Petersburgo.

#### 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.

## **XII. 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, ficou no poder por 42 anos (de 1967 a 2009), período no qual manteve boas relações com a França e com os Estados Unidos (EUA). O Gabão detém uma das maiores reservas de petróleo no continente africano e, durante o governo de Ondimba, em 1975, o país ingressou na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), da qual saiu em 1995.

Ondimba faleceu em 2009 e foi sucedido por seu filho, Ali Bongo Ondimba. Este foi reeleito em 2016, em eleições concorridas, cujos resultados foram confirmados pela Corte Constitucional do Gabão. Também em 2016, o país retornou à OPEP. Em 2019, Ali Bongo sofreu tentativa malsucedida de golpe, deflagrada por militares.

Em agosto de 2023, logo após o presidente Ali Bongo ser declarado vencedor de sua terceira eleição, as Forças Armadas aplicaram-lhe um golpe. O governo de transição, sob o nome de Comitê para a Transição e Restauração das Instituições, liderado pelo general Brice Oligui Nguema, que era o chefe da Guarda Republicana Gabonesa, declarou nulo o resultado da eleição presidencial, dissolveu todas as instituições e fechou as fronteiras. Um parlamento de transição, composto por integrantes do Partido Democrático Gabonês, de Bongo, que teriam rompido com o presidente nos últimos anos, foi nomeado, sem incluir representantes dos principais partidos de oposição. Nguema sinalizou que a transição de volta para a democracia poderia durar dois anos.

As eleições presidenciais haviam sido realizadas em um contexto de volumosas denúncias de fraudes e de bloqueio à *internet* no país. Bongo inicialmente foi mantido em prisão domiciliar com sua família, mas depois foi libertado. O golpe foi condenado pela Organização das Nações Unidas (ONU), pelos EUA, pela União Europeia (UE) e pela União Africana (UA). Tanto a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês) quanto a UA suspenderam o país. O governo brasileiro divulgou nota afirmou que acompanhava com preocupação a situação política no Gabão. O Brasil expressou seu apoio ao papel da UA e de outros atores regionais para a superação da atual crise e conclama à busca de uma solução pacífica e acordada. O alto representante da UE, Josep Borrell, condenou o golpe, mas também enfatizou que as recém-realizadas eleições no país não teriam sido nem livres nem justas.

Diferentemente de outros golpes recentes em países de colonização francesa, não parece haver um caráter antifrancês no caso do Gabão. Nguema reuniu-se com o embaixador da França e anunciou interesse em aprofundar as relações com Paris.

Em novembro de 2024, um projeto de reforma constitucional foi aprovado com 91% dos votos. A reforma prevê um mandato presidencial de sete anos, renovável por apenas um período, no lugar de mandatos ilimitados de cinco anos.



### XIII. 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 anteriormente 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 FRTO 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. 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.

## XIV. Golfo da Guiné

Essa seção aborda o golfo da Guiné enquanto região, especialmente em relação aos desafios de ordem político-institucional. Para mais detalhes sobre questões de ordem de segurança marítima comuns da área (pirataria e correlatos), ver a seção sobre o arcabouço de segurança no golfo da Guiné, no capítulo sobre Brasil e assuntos políticos. Para mais detalhes acerca da situação nacional de alguns países que integram a região, ver seções correspondentes neste capítulo.

### 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: Benim, 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\$ 2,9 trilhões (PPP, 2023), valor que representa cerca de 48,3% 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 gás<sup>1010</sup>. 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.

<sup>1010</sup> Há potencial de ampliação atual e futuro, sobretudo em razão da guerra na Ucrânia e das sanções à Rússia.

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) Tentativas de golpe no golfo da 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, sobretudo em Burkina Faso e no Mali, mas também em 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 região<sup>1011</sup>.

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 opositoristas. Para mais detalhes, ver a seção sobre os Grandes Lagos Africanos neste tópico.

Em 2023, outro caso de preocupação com relação à escalada do autoritarismo na região foi o do Senegal. O presidente, Macky Sall, indicou inicialmente que poderia concorrer a um terceiro mandato consecutivo, a despeito das limitações legais. A posição inicial do presidente gerou manifestações no Senegal, que levaram à reversão da decisão e ao anúncio de Sall de que não concorreria à reeleição.

No início de fevereiro de 2024, Sall anunciou a postergação, sem data definida, da eleição presidencial que ocorreria no fim do mês, mas, após pressões domésticas e internacionais, o pleito foi realizado. Para mais detalhes sobre a situação política do Senegal, ver seção posterior a respeito do país.

Em reunião de emergência da CEDEAO em Abuja, os líderes da África Ocidental reivindicaram o restabelecimento do calendário eleitoral prévio em Senegal. Inicialmente, a reunião havia sido convocada para discutir o anúncio unilateral de retirada do bloco por parte de Burkina Faso, Mali e Níger, mas os acontecimentos em Senegal mudaram o foco do encontro.

Em meados de fevereiro, o Conselho Constitucional senegalês, autoridade eleitoral suprema, cassou o decreto de Sall que adiava as eleições e instou o presidente a realizar as eleições na data prevista e a deixar o cargo em 2 de abril, quando termina o seu mandato. O presidente afirmou ter acatado a decisão e comprometeu-se a realizar eleições o mais breve possível.

---

<sup>1011</sup> Para mais informações acerca de golpes na África Ocidental e no Sahel, ver subseção “Fim do sonho democrático e proliferação de golpes” neste capítulo. Para mais informações sobre o estado da democracia na África e no mundo, ver o tópico sobre democracia no capítulo 5.

Apesar da instabilidade, o golfo da Guiné também dispõe de exemplos positivos, especialmente Libéria<sup>1012</sup> e, até pouco tempo atrás, Serra Leoa<sup>1013</sup>. 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.

#### d) Golpe na Guiné em 2021

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 constitucional. Condé ganhou o pleito e seu partido ganhou a maioria dos assentos no Legislativo, mas houve insatisfação popular.

Após várias décadas de regimes autoritários na Guiné, Condé tornou-se, em 2010, o primeiro presidente democraticamente eleito. Durante seu mandato, houve exploração das riquezas naturais guineenses, como a bauxita, além de reservas de minério de ferro, ouro e diamante; 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 no 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 que foi ampliada a verba para o gabinete presidencial e para o legislativo. O impacto da pandemia agravou a situação.

Manifestações contra o governo Condé espalharam-se rapidamente pelo país. Em 5 de setembro de 2021, 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 pelo coronel Mamady Doumbouya anunciaram, na televisão estatal, a detenção do presidente Alpha Condé, a revogação

---

<sup>1012</sup> Em 2023, houve nova transição democrática pacífica no país, tendo o presidente George Weah reconhecido a derrota no pleito contra Joseph Boakai.

<sup>1013</sup> No fim de novembro de 2023, houve uma tentativa de golpe em Serra Leoa, que culminou com a prisão de mais de uma dezena de oficiais militares e um civil. Durante os eventos, mais de vinte pessoas morreram, incluindo soldados e pessoas que tentaram assaltar o arsenal de um quartel militar para tomar armas, e houve invasões e fugas em massa de penitenciárias.

da Constituição, a dissolução do governo e 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. A CEDEAO agiu rapidamente e suspendeu a Guiné da comunidade, pedindo o retorno à constitucionalidade e a libertação do presidente Alpha Condé.

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, apesar de a reação externa condenando a deposição de Condé. Em setembro de 2022, diante dos atrasos para a realização de eleições, a CEDEAO decidiu endurecer as sanções impostas à Guiné, considerando o cronograma apresentado pelo governo interino inaceitável. Em fevereiro de 2023, a Guiné juntou-se ao Mali e ao Burkina Faso em uma declaração que pede a reintegração desses países à comunidade e que as sanções fossem levantadas, uma vez que elas apenas prejudicam uma população já castigada por instabilidades internas. Em maio, eclodiram protestos no país contra o governo militar, que foram violentamente reprimidos, levando a alguns mortos e dezenas de feridos.

Em fevereiro de 2024, a junta militar dissolveu o governo, sem apresentar justificativa. Os ministros foram obrigados a entregar seus passaportes e tiveram suas contas bancárias congeladas. A junta também anunciou que as fronteiras do país permaneceriam fechadas. Em dezembro, a junta indicou que a transição no país não se encerraria no fim do ano, como previsto originalmente. Dos dez passos previstos para o retorno à ordem constitucional apenas dois teriam sido realizados. A junta afirmou que, em 2025, se inicia uma "segunda fase da refundação do Estado".

#### e) Togo

Em maio de 2024, o presidente do Togo, Faure Gnassingbé, no cargo desde 2005, promulgou uma nova constituição, que transforma o sistema presidencial em parlamentar, garantindo sua permanência no poder de forma indefinida. Nas recentes eleições legislativas, o partido de Gnassingbé, União para a República, obteve grande vitória, conquistando maioria dos assentos parlamentares. A família Gnassingbé governou no Togo por quase todo o período pós-independência.

#### f) 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), Cameroun (Ambazônia) e Gana (Togolândia Ocidental), ver seções dedicadas aos respectivos países neste capítulo.

## **XV. Guiné-Bissau**

### **a) Características gerais**

A Guiné-Bissau, um dos países mais pobres do mundo, tem uma população de cerca de 1,9 milhão de habitantes. Além do território continental, a Guiné-Bissau é composta pelo arquipélago dos Bijagós, com mais de cem ilhas. Faz fronteira com o Senegal ao norte e com a Guiné ao sul e ao leste, e, apesar do seu tamanho, acolhe uma grande variedade de grupos étnicos, línguas e religiões. Desde a sua declaração unilateral de independência em 1973, o país tem enfrentado uma série de desafios políticos e econômicos.

### **b) História**

Para entender o processo político de independência de Guiné-Bissau, é necessário considerar a relação histórica do país com Cabo Verde, também ex-colônia portuguesa. Durante a dominação pelo país ibérico, o território guineense foi administrado conjuntamente com o arquipélago cabo-verdiano, que era um entreposto para a comercialização de escravizados e o abastecimento de navegações transatlânticas. A capital da administração conjunta foi instalada em Cabo Verde. A Guiné-Bissau se separou do arquipélago em 1879, adotando o nome de Guiné Portuguesa.

Em 1956, Amílcar Lopes Cabral fundou o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Sua influência no processo de independência foi tanta que a geração que se mobilizou contra a colonização portuguesa na Guiné-Bissau e em Cabo Verde seria conhecida como a “geração de Cabral”. Iniciou-se, assim, o processo de difusão de ideais do nacionalismo, articulando os interesses da população urbana e rural. Amílcar Cabral foi assassinado em 1973, mesmo ano em que Aristides Pereira, secretário-geral do PAIGC, declarou a independência de Guiné-Bissau. Houve o reconhecimento da independência por países africanos e de fora do continente, como Cuba, Turquia e Iugoslávia, juntamente com o reconhecimento do PAIGC como único e legítimo representante do povo da Guiné e Cabo Verde pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em julho de 1974, o Brasil reconheceu a independência de Guiné-Bissau, meses antes do reconhecimento de Portugal. A embaixada brasileira no país foi aberta neste mesmo ano, enquanto a embaixada guineense em Brasília foi aberta apenas em 2011. Portugal reconhece a independência da Guiné-Bissau em setembro de 1974, e, em julho de 1975, a de Cabo Verde. O PAIGC veio a separar-se em dois partidos, com o ramo cabo-verdiano formando o Partido Africano da Independência de Cabo Verde sob a liderança de Aristides Pereira e o ramo guineense mantendo a denominação, sob a liderança do meio-irmão de Amílcar, Luís Cabral, que se tornou o primeiro presidente do país em 1973. Mesmo assim, durante os anos pós-independência, a presença de políticos cabo-verdianos na política guineense foi constante.

### **c) Política interna**

Após a independência, Guiné-Bissau tornou-se uma república socialista com um sistema de partido único. Desde então, o país tem experimentado instabilidade política e golpes de Estado, com mudanças frequentes de liderança e governo. Até dezembro de 2024, houve quatro golpes (em 1980, 2003, 2010 e 2012), uma guerra violenta em 1998 e 1999, o assassinato do presidente Nino Vieira em 2009 e uma nova tentativa de golpe em 2022. O país passou por dois grandes

regimes: o unipartidarismo, de 1973 a meados de 1994; e o pluripartidarismo, de 1994 até os dias atuais.

O primeiro golpe, em 1980, foi liderado pelo então primeiro-ministro, general João Bernardo Vieira, e resultou na deposição do presidente Luís Cabral. O evento também levou ao abandono da proposta de unificação da Guiné-Bissau com Cabo Verde. Vieira anunciou a criação do Conselho Revolucionário, que exerceria todos os poderes do Executivo e do Legislativo no país. Uma luta pelo poder ocorreu entre Vieira e Victor Saúde Maria, primeiro-ministro e vice-presidente do Conselho Revolucionário, que foi exilado em Portugal em março de 1984. Dois meses depois, uma nova Constituição foi promulgada, proclamando Vieira como presidente e devolvendo o país ao governo civil. Vieira permaneceu no poder entre 1980 a 1994 como presidente do Conselho de Estado de Guiné-Bissau, e, de 1995 a 1999, como presidente escolhido em eleições gerais. O PAIGC foi o único partido permitido até a década de 1990, quando o país iniciou uma transição para o pluripartidarismo.

Em 2003, a Guiné-Bissau sofreu novo golpe de Estado, liderado pelo general Veríssimo Correia Seabra contra o presidente Kumba Ialá. A justificativa de Seabra foi a “incapacidade” do governo de Ialá, além de uma economia estagnada, instabilidade política e descontentamento militar com salários não pagos. Ialá renunciou publicamente em 17 de setembro, e um acordo de cavalheiros o proibiu de participar da política por cinco anos. Em seguida, um governo de transição, liderado por civis e chefiado pelo empresário Henrique Rosa e pelo secretário-geral do Partido para a Renovação Social, Artur Sanhá, foi estabelecido no final do mês. Em 2010, soldados da Guiné-Bissau prenderam o primeiro-ministro, Carlos Gomes Júnior, e o chefe do Exército, Zamora Induta. Os apoiadores de Gomes e seu partido, o PAIGC, manifestaram-se em Bissau, com António Indjai, vice-chefe do Estado-Maior. Depois de negociações, Gomes foi restaurado em seu cargo. Em 2011, houve outra tentativa de golpe, que falhou.

Novo golpe ocorreu em 2012, quando militares tomaram o poder e prenderam o presidente interino, Raimundo Pereira, e o primeiro-ministro, Carlos Gomes Júnior. O Exército da Guiné-Bissau acusou um suposto acordo militar secreto entre Guiné-Bissau e Angola como motivo do golpe. Manuel Serifo Nhamadjo, que foi nomeado presidente interino na transição após o golpe, apesar da recusa inicial em assumir o papel, acabou por permanecer no poder até 2014, quando novas eleições foram realizadas.

José Mário Vaz, eleito em 2014, foi o primeiro presidente a cumprir um mandato completo desde a independência, de 2015 a 2019. As eleições presidenciais de 2019 foram seguidas por uma crise política que terminou em abril de 2020, com o reconhecimento pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês) de Umaro Sissoko Embaló como presidente. Com a posse do novo governo em março de 2020, o país registrou certa estabilidade política, apesar de tensões internas e alegações de interferência no judiciário.

Os golpes ocorridos nos últimas décadas têm mobilizado reações enérgicas da comunidade internacional, incluindo a aplicação de sanções pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Após o golpe de 2012, foi enviada a Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau (ECOMIB, na sigla em inglês), missão de estabilização que permaneceu no país até 2020. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da qual Guiné-Bissau é Estado-Membro, emitiu uma resolução sobre a questão guineense e recusou-se a trabalhar com o governo de transição. O Brasil preside, desde 2007, a Configuração da Comissão de Construção da Paz (CCP) das Nações Unidas para a Guiné-Bissau, coordenando-se com as autoridades do país para a superação de seus desafios político-institucionais.

Em 2022, ocorreu tentativa fracassada de golpe de Estado e de assassinato do presidente Umaro Sissoco Embaló, do partido Movimento para Alternância Democrática (Madem G15). A retomada da instabilidade na Guiné-Bissau resultou em uma decisão da CEDEAO<sup>1014</sup> de enviar novamente uma força de apoio à estabilização para o país. Ao final de 2022, Guiné-Bissau propôs à CEDEAO a criação de uma força de luta conjunta contra o terrorismo e de restauração da ordem constitucional na sub-região. A Força Anti-Golpe (FAC, na sigla em inglês), como ficou conhecida a proposta, teria como objetivo o combate ao terrorismo e a restituição da ordem constitucional em casos de golpes de Estado nos quinze países da organização. No entanto, os demais países da CEDEAO consideraram a FAC de difícil operacionalização, pois o uso da força depende de mandato do CSNU, além da falta de recursos financeiros.

As eleições legislativas foram antecipadas para 4 junho de 2023, após a dissolução do Parlamento pelo presidente Sissoco Embaló, e as eleições presidenciais, para o final de 2024. Uma coligação de cinco partidos, sustentada pelo PAIGC de Domingos Simões Pereira (que foi primeiro-ministro entre 2014 e 2015), alcançou a maioria absoluta no Parlamento do país. O grande derrotado das eleições legislativas é a Assembleia do Povo Unido – Partido Democrático da Guiné-Bissau, liderada pelo primeiro-ministro Nuno Gomes Nabian, que obteve apenas um deputado. Gomes Nabian foi substituído no cargo, em agosto, por Geraldo Martins, do PAIGC.

Em dezembro de 2023, o presidente Umaro Sissoco Embaló e a oposição acusaram-se mutuamente de tentativas de golpe de Estado. A crise foi desencadeada pela prisão preventiva do ministro das Finanças e do secretário de Estado do Tesouro, por ordem do Ministério Público em meio a uma investigação sobre desvio de recursos públicos, e pela tentativa de sua libertação das celas da Polícia Judiciária, orquestrada pelo comandante da Guarda Nacional. O confronto entre membros da Guarda Nacional e do Batalhão do Palácio Presidencial deixou ao menos dois militares mortos na capital do país, e o comandante da Guarda Nacional foi preso. O presidente sugeriu que a oposição teria sido a mandante da tentativa de libertação, uma vez que os dois presos são integrantes do PAIGC, e rebateu declarações do chefe do Legislativo (presidente da Assembleia Nacional Popular), Domingos Simões Pereira, que venceu as eleições de junho. Como resposta à alegada tentativa de golpe, Embaló dissolveu o Parlamento.

#### d) Aspectos socioeconômicos

A Guiné-Bissau é um dos mais pobres do mundo, com 70% da população vivendo abaixo da linha da pobreza. Apresenta altas taxas de mortalidade infantil e materna, e falta de acesso a serviços básicos de saúde. Estima-se que 64,4% da população esteja sob a condição de pobreza multidimensional<sup>1015</sup>, e mais 20% são classificados como vulneráveis à pobreza multidimensional. Segundo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), percebe-se que a incidência de pobreza multidimensional é 39,7 pontos percentuais maior do que a incidência

---

<sup>1014</sup> Fazem parte da CEDEAO: Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Benim, Burkina Faso, Guiné-Bissau, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Serra Leoa, Senegal e Togo.

<sup>1015</sup> O Índice de Pobreza Multidimensional (MPI, na sigla em inglês) global, produzido pelo PNUD e pela *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), da Universidade de Oxford, procura entender a pobreza além das privações monetárias, considerando várias outras privações que as pessoas experimentam em seu cotidiano, como saúde precária, educação insuficiente e baixo padrão de vida. O relatório examina o nível e a composição da pobreza multidimensional em 109 países, contemplando 5,9 bilhões de pessoas, e analisa os dados por etnia, raça, casta para 41 países com informações disponíveis. O MPI combina a incidência e a intensidade da pobreza.



de pobreza monetária<sup>1016</sup>. Isso implica que indivíduos que vivem acima da linha de pobreza monetária ainda podem sofrer privações em saúde, educação ou padrão de vida. O país entrou para a lista de Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR) em 1981, apresentando índices socioeconômicos piores do que a média dos demais PMDR. A Guiné-Bissau está incluída no esquema *Everything but Arms* (EBA) da União Europeia (UE) para PMDR<sup>1017</sup>. Segundo o Banco Mundial, o país é classificado como uma economia de baixa renda, com uma renda *per capita* de US\$ 795 dólares em 2021.

A economia baseia-se principalmente na agricultura, que contribui com cerca de 50% para o produto interno bruto (PIB) do país e corresponde à principal fonte de sustento de cerca de 80% da população. Até agora, a atividade industrial está limitada a uma série de operações de pequena escala, principalmente na área de processamento agrícola e bebidas. De acordo com os dados de 2020 do Banco Mundial, o comércio exterior representa 44% do PIB da Guiné-Bissau. As principais exportações do país são castanhas de caju (cerca de 80% das exportações totais), pescados (17%), petróleo mineral e ouro. Já as importações são lideradas por arroz (16% das importações totais), petróleo refinado (11%), bebidas, alimentos e máquinas, segundo dados do *International Trade Center* (ITC, 2020). Os principais parceiros comerciais são UE e Índia, que juntos correspondem a mais de 59% do comércio exterior do país. No início dos anos 2000, em colaboração com outros países da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), o país implementou uma tarifa externa comum (TEC). O governo está buscando fortalecer suas relações com diversos países e organizações para promover o comércio exterior. Reformas governamentais, como a liberalização de preços, bem como programas de privatização e ajuste estrutural, devem impactar o comércio internacional no longo prazo. No entanto, a falta grave de infraestrutura, a instabilidade política e os altos custos das *commodities* são obstáculos para o desenvolvimento do comércio.

#### e) Desafios atuais

Segundo dados da *Freedom House*, houve uma melhora nas liberdades civis desde o golpe de 2012. Apesar disso, o país ainda conta com altos índices de corrupção, interferência no Judiciário e coerção da imprensa. Outro ponto levantado é a presença do crime organizado, especialmente ligado ao tráfico de drogas. O país é um importante ponto de trânsito para a cocaína que é produzida na América do Sul e enviada para a Europa. Além disso, a pandemia de COVID-19 exacerbou a pobreza e a falta de acesso aos serviços públicos na Guiné-Bissau.

O país também enfrenta desafios ambientais, incluindo a desertificação e a degradação do solo. A exploração inadequada dos recursos naturais e a falta de investimentos em infraestrutura ambiental têm contribuído para esses problemas. A Guiné-Bissau está no 130º lugar no *Global Climate Risk Index* (GCRI)<sup>1018</sup> de 2021, que analisa a exposição a riscos climáticos. O governo

---

<sup>1016</sup> A pobreza monetária mede a parcela de pessoas com consumo ou nível de renda abaixo de um certo limite, definido como a linha de pobreza. O Banco Mundial utiliza o parâmetro de US\$ 2,15 por dia para definir a linha internacional de pobreza.

<sup>1017</sup> *Everything but Arms* (EBA), em vigor desde março de 2001, é uma iniciativa da UE sob a qual todas as importações para a UE dos países de menor desenvolvimento relativo são isentas de impostos e quotas, com exceção de armamentos.

<sup>1018</sup> O *Global Climate Risk Index 2021* analisa até que ponto países e regiões foram afetados por impactos de eventos de perda relacionados ao clima. O índice se concentra em eventos climáticos extremos, como tempestades, inundações e ondas de calor, mas não leva em consideração processos importantes de início lento, como o aumento do nível do

guineense iniciou medidas para lidar com a mudança do clima, incluindo a introdução de variedades de culturas resistentes à seca, a diversificação da produção agrícola e o financiamento de projetos para transição energética para alternativas mais limpas. O uso da terra e florestas e o setor de energia foram identificados como as principais fontes de emissões de gases de efeito estufa (GEE), sendo alvos prioritários das contribuições nacionalmente determinadas (NDC) guineenses de redução das emissões em 30% até 2030, no âmbito do Acordo de Paris. As principais medidas de mitigação incluem o reflorestamento e a geração de energia elétrica. No entanto, as necessidades de financiamento para alcançar essas medidas são estimadas em US\$ 694 milhões para o período de 2021 a 2030. Infelizmente, a instabilidade política e institucional tem dificultado o país em alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

---

mar, o derretimento de geleiras ou o aquecimento e a acidificação dos oceanos. Foram considerados os dados mais recentes disponíveis – de 2019, para um ano individual, e o período de 2000 a 2019.

## XVI. Guiné Equatorial

### a) História

A Guiné Equatorial é um país da África Ocidental, que abriga 1,7 milhão de habitantes. É o único país de todo o continente africano a ter o espanhol como língua oficial.

O golfo da Guiné foi explorado pela primeira vez por navegantes portugueses em 1471. Em 1493, D. João II de Portugal proclamou-se Senhor de Guiné. Na sequência, as ilhas de Bioko – batizada pelos portugueses de Fernando Pó –, Ano Bom e Corisco foram ocupadas por portugueses em 1494. Em 1778, o Tratado de El Pardo formalizou a transferência das colônias portuguesas na Guiné Equatorial à Espanha, em troca de possessões espanholas na América do Sul, como no sul do Brasil. No século XIX, a *Sociedad Geográfica de Madrid* lançou diversas expedições exploratórias ao continente africano tendo o rio Muni como referência. Após perder o controle de Cuba e Filipinas, suas últimas colônias fora da África, na virada para o século XX, para os Estados Unidos (EUA), a Espanha intensificou esforços de ocupação da Guiné Equatorial. Na primeira metade do século XX, consolidou-se a presença do Estado espanhol e a exploração de cacau.

Desde os anos 1950, o movimento nacionalista de Guiné Equatorial atuou sob influência do pan-africanismo, da luta anticolonial e da Guerra Fria. Em 1968, após pressões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e da Organização da Unidade Africana (OUA), a Espanha concordou com eleições que culminaram na proclamação de independência do país.

### b) Política interna

O primeiro presidente equato-guineense, Francisco Macías Nguema, eleito com apoio espanhol, aproximou-se do bloco comunista. Pertencente à etnia *fang*, a maior do país<sup>1019</sup>, seu governo caracterizou-se por intensa repressão política a opositores e membros da etnia minoritária *bubi*, anteriormente favorecida pelos espanhóis<sup>1020</sup>. Estima-se que entre 80 mil e 300 mil guineenses foram assassinados pelo regime. Em 1979, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, militar e seu sobrinho, liderou movimento golpista e tornou-se o presidente do país. Em 1987, Obiang fundou o Partido Democrático da Guiné Equatorial (PDGE). Em 1992, foi instituído o multipartidarismo, mas o PDGE permaneceu como único partido competitivo eleitoralmente.

Em 2011, uma reforma constitucional aprovada por referendo recriou o cargo de vice-presidente e limitou o mandato presidencial a dois períodos de sete anos, além de criar o Senado, com 70 integrantes, dos quais 55 são eleitos e quinze são designados pelo presidente. Além disso, também em 2011, o presidente Obiang anunciou a construção de uma nova capital, com a futura transferência da sede do governo de Malabo, localizada na ilha de Bioko, para a província de Wele-Nzas, no leste da parte continental do país. A nova capital, Ciudad de la Paz, também conhecida como Djibloho, tinha inauguração prevista para 2020. Muitas das obras encontram-se em estágio avançado, mas a crise econômica e fiscal dos últimos anos atrasou a inauguração.

Nas eleições presidenciais de 2016, o presidente Obiang foi reeleito com 93,5% dos votos. Na disputa legislativa de 2017, o PDGE obteve a totalidade dos assentos do Senado e 99 das cem cadeiras da Câmara dos Deputados.

---

<sup>1019</sup> Os dados mais recentes, do ano de 2011, aponta que a etnia *fang* representava 78% da população equato-guineense.

<sup>1020</sup> A proporção da população do país, por etnia, em 1994, era estimada em: *fang* 85,7%, *bubi* 6,5%, *mdowe* 3,6%, *annobon* 1,6%, *bujeba* 1,1%, outras 1,4%.

Em 2022, Andrés Esono Ondo, presidente da Convergência para a Democracia Social (CDS), o único partido da oposição, concorreu à Presidência, enfrentando o presidente Obiang. Entretanto, como era esperado, o presidente Obiang foi reeleito com pouco mais de 95% dos votos, um resultado marcado por alegações de fraudes e de intimidação pelo governo por parte dos candidatos da oposição e da comunidade internacional, em especial a UE. A reeleição de Obiang foi, no entanto, validada pelo Tribunal Constitucional do país. Com 81 anos, Obiang é o presidente que está há mais tempo no poder no mundo. Em resposta, a frágil oposição da Guiné Equatorial pediu a anulação e a repetição das eleições gerais de 2022. Na formação do novo governo, o presidente afastou um dos filhos, Gabriel Obiang Lima, da pasta dos Hidrocarbonetos e entregou-a a uma pessoa próxima ao outro filho, Teodorín Obiang, seu vice-presidente, reforçando a percepção de que ele será o escolhido para sucedê-lo, apesar de ter sido condenado por corrupção na França e ter enfrentado críticas internacionais por seu estilo de vida extravagante<sup>1021</sup>.

Em fevereiro de 2023, o país registrou um surto de febre hemorrágica provocada pelo vírus *marburg*, da mesma família do ebola, com taxa de letalidade de 90%. Até o final do mês, haviam sido identificados onze casos letais. A Organização Mundial da Saúde (OMS) elogiou a abordagem do país. A maioria dos pacientes desenvolvem quadros graves em até sete dias. Não há vacinas ou tratamentos antivirais aprovados, embora uma série de fármacos estejam em testes. A transmissão acontece por meio de morcegos frugívoros e se espalha entre os humanos pelo contato direto com os fluidos corporais de pessoas contaminadas e por superfícies e materiais infectados. Em junho de 2023 o país confirmou o fim do surto do vírus *marburg*.

### c) Política externa

No âmbito internacional, o país tem buscado evitar o isolamento, a despeito de seu histórico de violação de direitos humanos. Grande exportadora de petróleo, a Guiné Equatorial procura manter relações cordiais com os maiores importadores do produto e com os principais países do Sul Global.

O relacionamento com os EUA é fluido, e diversas empresas norte-americanas atuam no território equato-guineense, embora a Exxon Mobil e a Hess tenham vendido ativos em volume significativo no país desde 2017. A antiga secretária de Estado Condoleezza Rice chegou a referir-se ao presidente Obiang como “um bom amigo”. Os EUA são, ainda, parceiros no patrulhamento das águas do golfo da Guiné. A Guiné Equatorial geralmente participa do *Obangame Express*<sup>1022</sup>, exercício de forças navais dos EUA com os vinte países signatários do Código de Conduta de Iaundê: Angola, Benim, Cameroun, Côte d’Ivoire, República Democrática do Congo (RDC), Congo, Cabo Verde, Gabão, Gana, Guiné Conacri, Guiné-Bissau, Libéria, Marrocos, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, São Tomé e Príncipe e Togo, além da própria Guiné Equatorial. O Brasil também tem tomado parte do exercício, inclusive em 2023.

O país mantém, historicamente, boas relações com a China. Desde 1971, têm-se multiplicado iniciativas nos campos de infraestrutura, energia, telecomunicações, educação,

---

<sup>1021</sup> Em 2018, junto a uma delegação da Guiné Equatorial, com a presença do vice-presidente, que não estava em missão oficial, foram apreendidas, no aeroporto de Viracopos, em Campinas, uma mala com US\$ 1,4 milhão e R\$ 55 mil, e, outra com cerca de 20 relógios, alegadamente de uso pessoal do filho do presidente, avaliados em US\$ 15 milhões.

<sup>1022</sup> Segundo a Marinha do Brasil, o exercício Obangame Express “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; e de busca e salvamento”.

cultura e saúde, em consonância com o estreitamento da parceria chinesa com a África. A China é, atualmente, o segundo maior parceiro comercial da Guiné Equatorial, com US\$ 1,6 bilhão de comércio bilateral em 2023. A China é a maior importadora do petróleo cru do país. A Guiné Equatorial chegou a abrigar mais de dez mil trabalhadores chineses, no auge dos investimentos em infraestrutura. Especula-se que a dívida total de Guiné Equatorial com a China exceda US\$ 1 bilhão. Durante a pandemia de COVID-19, a China doou material médico-hospitalar e equipamentos de proteção individual, entre outros, além de enviar missão de especialistas ao país. A vacinação na Guiné Equatorial só foi possível por meio de doações de vacinas chinesas da empresa Sinopharm.

Na Europa, o principal parceiro da Guiné Equatorial é a Espanha. As relações entre os dois países são marcadas pela cooperação técnica bilateral e pelo sólido fluxo comercial. Em 2022, a Espanha foi o 3º maior parceiro comercial e o 2º maior destino das exportações de Guiné Equatorial.

Com vistas a diversificar suas relações externas, o país organizou, em 2013, a III Cúpula América do Sul-África (ASA), em Malabo. O tema da cúpula foi “América do Sul e África: mecanismos e instrumentos para reforçar a Cooperação Sul-Sul”. À época, a presidenta Dilma Rousseff chefiou a delegação brasileira.

Em julho de 2014, a Guiné Equatorial incorporou-se à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) como membro pleno após a X Cúpula da CPLP, realizada em Díli, apoiada principalmente por Angola. O governo equato-guineense adotara o português como língua oficial em 2011, a fim de integrar-se à Comunidade. O processo de adesão foi acompanhado por plano de trabalho que formalizou o compromisso do país de promover o português em seu território, bem como de aproximar as estruturas institucionais guineenses dos valores e princípios da CPLP, com a criação de novas instituições, como o Senado, por exemplo. Outro compromisso assumido pelo país foi abolir a pena de morte do seu código penal, o que ocorreu em 2022<sup>1023</sup>.

Em meio ao desejo do país de aproximar-se dos países de língua oficial portuguesa, a escola de samba carioca Beija-Flor homenageou a Guiné Equatorial com um desfile sobre o país no Carnaval de 2015. À época, soube-se pela imprensa que empresas com negócios na Guiné e laços com o regime haviam feito doação milionária para a agremiação, embora a embaixada guineense tenha negado qualquer atuação governamental. Para assistir ao desfile, o filho do presidente e vice-presidente do país, Teodorín Obiang, veio ao Brasil.

Recentemente, o país tem enfrentado críticas de países europeus devido à falta de liberdade da oposição. A morte de Julio Obama Mefuman, de nacionalidade espanhola e integrante do Movimento para a Libertação da República da Guiné Equatorial Terceira República (MLGE3R), de oposição ao regime de Teodoro Obiang, na prisão de Oveng Azem, em Mongomo (cidade fronteira com o Gabão), teria sido resultado de tortura. Julio Obama foi um dos quatro membros do MLGE3R – dos quais dois de nacionalidade espanhola – raptados pelo regime de Obiang em 15 de novembro de 2019 em Juba, capital do Sudão do Sul, tendo sido transferido para a Guiné Equatorial, enclausurado em celas subterrâneas e brutalmente torturado. No dia 16 de fevereiro de 2023, o Parlamento Europeu responsabilizou o “regime ditatorial” da Guiné Equatorial pela morte de Julio Obama e exortou os Estados-Membros da União Europeia (UE) a exigirem o fim de todas as perseguições políticas naquele país. Os eurodeputados apelaram ainda à libertação dos outros três membros do MLGE3R raptados em 2019 no Sudão do Sul, numa resolução adotada com 518 votos a favor, seis contra e 19 abstenções. O Parlamento Europeu instou ainda a Guiné Equatorial a “cooperar plenamente com as autoridades judiciais espanholas” e condenou “veementemente a

---

<sup>1023</sup> Desde 2014, vigorou uma moratória da pena de morte no país, resultado das negociações para a entrada na CPLP.

perseguição política sistemática e a repressão bárbara do regime ditatorial contra opositores políticos e defensores dos direitos humanos”.

#### d) Economia

Até os anos 1990, a extração de madeira, a produção de cacau e a pesca dominavam a economia equato-guineense. A descoberta de petróleo, em meados daquela década, levou a uma drástica mudança nesse quadro. Em 2022, a Guiné Equatorial exportou US\$ 8,6 bilhões, dos quais US\$ 6,4 bilhões (75%) foram de petróleo cru ou gás liquefeito de petróleo. O restante diversificava-se entre produtos químicos, máquinas e transportes. Estima-se também que o país tenha grandes reservas de diversos minérios.

Desde a descoberta das reservas petrolíferas, no início dos anos 1990, a economia equato-guineense foi uma das que mais cresceram no continente africano. Membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) desde 2017, a Guiné Equatorial detém 0,1% das reservas mundiais do recurso. O país chegou a ser o terceiro maior produtor de petróleo na região, depois da Nigéria e de Angola. Entre 1995 e 2005, a média de crescimento do produto interno bruto (PIB) foi de mais de 40% ao ano – em 1997, o crescimento foi de 150%. Houve aumento considerável na renda *per capita*, que atualmente é uma das mais altas do continente. Contudo, após a queda do preço do petróleo no mercado internacional, a economia equato-guineense entrou em recessão em 2014. A obtenção de um empréstimo no valor de US\$ 300 milhões junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) foi fundamental para assegurar a continuidade do regime, aliviando a crise econômica. Como contrapartida, o governo comprometeu-se a manter o equilíbrio fiscal e buscar a diversificação da economia.



Fonte: Banco Mundial

Durante o primeiro governo Lula, a Petrobras começou a atuar na Guiné Equatorial, assim como em outros países africanos, para além de Nigéria e Angola, onde os investimentos começaram ainda na década de 1970<sup>1024</sup>. Em janeiro de 2006 a Petrobras conseguiu participar em um contrato de partilha para exploração de petróleo no país. Contudo, a partir de 2016, a companhia passou por grande ciclo de desinvestimento, encerrando todas as suas atividades no continente africano em 2020, com a venda de ativos na Nigéria, retornando apenas em 2024, a São Tomé e Príncipe.

<sup>1024</sup> A atuação da Petrobras no continente africano foi significativamente ampliada para além de Angola e Nigéria, chegando a Tanzânia (2004), Líbia (2005), Guiné Equatorial (2006), Moçambique (2006) e Senegal (2007).

## XVII. 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 Burundi<sup>1025</sup>, Ruanda e Uganda<sup>1026</sup>. Esses países têm promovido incursões militares na RDC, por vezes à revelia da autorização do governo desse país.



Fonte: Rising Continent



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, bauxita, diamante) na região (Kivu do Norte, Kivu do Sul e Ituri)<sup>1027</sup>. 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.

<sup>1025</sup> 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*).

<sup>1026</sup> Ataques suicidas em Campala, 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.

<sup>1027</sup> 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/>.

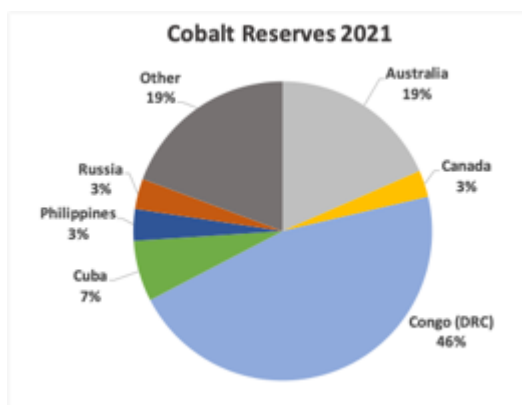
Entre 2012 e 2013, ex-membros do CNDP formaram o grupo rebelde M23 e obtiveram o controle de Goma, capital da região de Kivu do Norte, com o apoio de Ruanda e Uganda. Líderes de outro grupo, Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR), capturados pelo Exército da RDC, também informaram, em 2018, 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 Campala e Kigali. Desde o final de 2023, as relações entre Ruanda e Burundi deterioraram-se, em razão de alegado apoio de Kigali ao grupo RED-Tabara, que tem realizado ataques no Burundi.

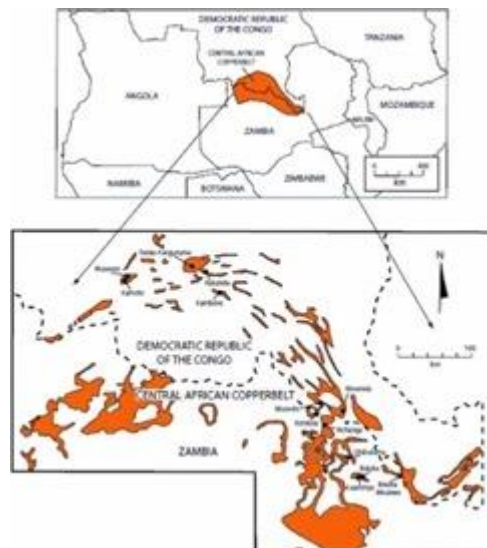
World Production of Tantalum Concentrates, 2017  
Kilograms, Tantalum Content



Fonte: American Geosciences Institute / U.S. Geological



Fonte: ISS Insights



Fonte: Cambridge University Press

#### a) 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



populacional<sup>1028</sup>. A RDC é responsável por quase metade da reserva global de cobalto<sup>1029</sup> (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 produtora<sup>1030</sup> e exportadora<sup>1031</sup> mundial de cobalto. Em 2021, o país foi o maior produtor mundial de tântalo, responsável por um terço da oferta mundial<sup>1032</sup> e, ainda, o 16º maior produtor mundial de cobre (1,5% da produção mundial). Em meados de 2024, eram mais de sete milhões de pessoas deslocadas internamente na RDC.

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, quando Félix Tshisekedi, atual presidente, venceu o pleito. Em dezembro de 2023, foram realizadas novas eleições gerais, marcadas por diversos problemas, em especial a dificuldade de eleitores para votar em áreas conflagradas. Tshisekedi foi reeleito para um segundo mandato, com mais de 73% dos votos, segundo a comissão eleitoral. O resultado foi contestado pela oposição, cujo principal líder descartou, no entanto, recurso às vias judiciais, em razão da alegada falta de independência das instituições estatais. A vitória foi confirmada pela Suprema Corte congoleza, que foi instada a posicionar-se diante de queixa de um dos candidatos derrotados. O Brasil cumprimentou Tshisekedi pela reeleição.

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.

Os dois principais processos negociadores em curso, fomentados pela Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês), são o Processo de Nairóbi, focado no fim das hostilidades internas na RDC, e o Processo de Luanda, focado no fim das hostilidades entre a RDC e Ruanda, em razão do alegado apoio do governo ruandês ao grupo M23. O presidente angolano João Lourenço tem desempenhado relevante papel na mediação do conflito, tendo buscado aproximar as partes. Lourenço é o atual presidente da Conferência Internacional para a Região dos Grandes Lagos (CIRGL) e é "campeão" da União Africana para a Paz e Reconciliação em África.

#### i. Política externa

A admissão da RDC à EAC, em 29 de março de 2022, fortaleceu a diplomacia regional e os esforços de multilateralização. Tshisekedi presidiu, em 2022, a cúpula do Mecanismo Regional

---

<sup>1028</sup> 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.

<sup>1029</sup> Uma das principais matérias-primas para produção de óxido de lítio-cobalto (LiCoO<sub>2</sub>) lítio, utilizado na fabricação de baterias de lítio-íon, fundamental para o desenvolvimento de carros elétricos.

<sup>1030</sup> 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>.

<sup>1031</sup> Dados do *Observatory of Economic Complexity* (OEC). Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/cod>.

<sup>1032</sup> 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/>.

de Supervisão (ROM, na sigla em inglês) do acordo de paz firmado em 2013, o *Peace, Security and Cooperation Framework* (PSCF)<sup>1033</sup>. 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 Sudão<sup>1034</sup>.

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, garantes do PSCF: UA, ONU, Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR, na sigla em inglês)<sup>1035</sup> 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 11ª reunião do ROM foi realizada em Bujumbura, em maio de 2023<sup>1036</sup>.

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: desde o início de sua ofensiva de 2022, os rebeldes 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

---

<sup>1033</sup> 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.

<sup>1034</sup> Para mais informações, consultar: <https://ungreatlakes.unmissions.org/regional-oversight-mechanism-rom>.

<sup>1035</sup> 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).

<sup>1036</sup> Para mais informações, consultar: <https://ungreatlakes.unmissions.org/leaders-great-lakes-meet-kinshasa-assess-progress-implementation-peace-security-and-cooperation> e <https://ungreatlakes.unmissions.org/regional-oversight-mechanism-rom>.

diálogos de paz, mas seu mero aceite pode ser considerado um avanço em direção à busca por estabilidade no leste da RDC.

Em dezembro de 2022, um acordo de cessar-fogo foi firmado com o apoio da EAC, e o M23 retirou-se brevemente de cidades ocupadas, em janeiro de 2023, como parte do processo de Nairóbi. O grupo violou o acordo, entretanto, e tem conquistado novas posições desde então. Em fevereiro de 2023, o grupo capturou a cidade de Rubayah, rica em minérios importantes, como o coltan, do qual se extrai o tântalo, insumo importante para a produção de bens como *smartphones* e semicondutores. Em maio de 2024, houve nova notícia de tomada da cidade de Rubayah pelo M23, à qual se sucedeu o pedido do governo da RDC por um embargo global concernente à exportação de minerais provenientes de Ruanda. A demanda fundamenta-se na justificativa de que esses recursos seriam “*blood minerals*”, já que Ruanda estaria perpetrando, de forma indireta, a exploração violenta das minas no território da RDC. O avanço do grupo rebelde ocasiona preocupação quanto à possibilidade da tomada da cidade de Goma.

Em 17 de fevereiro de 2023, às margens da 36ª cúpula da UA, ocorreu uma miniconferência (mini-*summit*) sobre a crise de segurança no leste da RDC, no âmbito da EAC. A miniconferência foi realizada convite do presidente de Angola, João Lourenço. Na reunião, que contou com a participação dos chefes de Estado da região<sup>1037</sup>, decidiu-se que todos os grupos armados deverão deixar as áreas ocupadas até 30 de março de 2023; que os deslocados internos sejam reassentados; recomendou-se cessar-fogo imediato; decidiu-se pela repatriação de refugiados congolese que estão em Ruanda e em Uganda; e decidiu-se pela formação de um mecanismo de avaliação e verificação da situação na RDC. A miniconferência da EAC retoma os diálogos iniciados em Luanda (novembro de 2022) e em Bujumbura (4 de fevereiro de 2023). O Conselho de Paz e Segurança da UA endossou as medidas propostas pela EAC. Os EUA celebraram a iniciativa do organismo sub-regional e pediram que Ruanda pare de financiar os rebeldes do M23. Kigali rejeitou a acusação e afirmou que o apoio dos EUA à essa narrativa pode ameaçar o processo de paz. Tropas de Uganda e Sudão do Sul, sob mandato de força militar da EAC estabelecida em junho de 2022, entraram na RDC no final de março, juntando-se a contingentes de Quênia e Burundi, para supervisionar o acordo de saída dos grupos armados das áreas ocupadas. Em 30 de março, iniciou-se a retirada do M23, que afirmou que o faria de maneira gradual, o que não se concretizou finalmente. Em outubro, o governo da RDC anunciou a partida das tropas da EAC, em razão de “resultados insatisfatórios”. Em maio de 2023, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês) anunciou que também mandaria tropas para a RDC, para ajudar no combate a focos insurgentes. As tropas de África do Sul, Tanzânia e Malawi chegaram ao país em dezembro. Entre outubro de 2022 e meados de 2023, quase 1,5 mil pessoas morreram em razão dos confrontos no Kivu do Norte.

Segundo relatório de um grupo de especialistas do Conselho de Segurança da ONU, entre 3 mil e 4 mil tropas de Ruanda apoiam o M23. Ademais, haveria indícios de “apoio ativo” ao M23 de oficiais militares de Uganda, o que foi negado por porta-voz do governo ugandês. Embora, em julho, uma trégua humanitária - que não foi respeitada completamente - tivesse sido estendida até agosto de 2024, o governo da RDC disse que os rebeldes do M23 continuavam recebendo equipamento e pessoal de Ruanda e de Uganda. Entre junho e julho de 2024, em razão dos conflitos, mais de 1,8 milhão de pessoas precisou deixar suas casas na RDC e operações de mineração na província do Kivu do Sul precisaram ser suspensas.

---

<sup>1037</sup> O presidente da RDC, Felix Tshisekedi, participou da reunião, enquanto Ruanda fez-se representar por seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Vicent Biruta.

No final de julho, como resultado de reunião entre os chanceleres da RDC e de Ruanda, em Angola, acordou-se um acordo de cessar-fogo no leste da RDC, a partir de 4 de agosto. O encontro foi realizado no âmbito do Processo de Luanda, mecanismo de diálogo mediado pelo presidente de Angola, João Lourenço, e endossado pela União Africana, com vistas a alcançar solução negociada para a crise de segurança no leste da RDC. Em paralelo, em agosto, a justiça militar da RDC condenou 26 pessoas à morte (a maioria delas foragidas), cusados de "crimes de guerra", "participação em um movimento insurrecional" ou "traição", por seu envolvimento com o M23.

Em novembro, uma cúpula extraordinária da SADC decidiu pela extensão, por um ano, da missão da comunidade na RDC. No mesmo mês, SADC afirmou que o M23 estaria violando a trégua acordada em julho e atacando civis no nordeste da RDC. Em dezembro, encontro entre os presidentes Tshisekedi e Kagame foi cancelado, em razão de discordâncias entre a RDC e Ruanda sobre os termos de um acordo permanente para encerrar o conflito no leste congolês. O encontro seria mediado pelo presidente angolano João Lourenço.

## 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 juizes para a Corte Constitucional do país, o que mitigou a influência dominante de Kabila<sup>1038</sup>. 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. No dia 19 de maio de 2024, houve uma tentativa frustrada de golpe, liderada por Christian Malanga, contra o governo Tshisekedi. Um grupo composto por cerca de 50 indivíduos, vestidos em uniformes militares, atacou residências de autoridades e o *Palais de la Nation*. Para além de detenções, houve ao menos seis mortes, inclusive do líder Christian Malanga, que havia anteriormente vivido no exílio nos EUA e planejado outra tentativa de golpe em 2017 e liderava o movimento intitulado Novo Zaire.

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) 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 separatista<sup>1039</sup>, sofre ataques do

---

<sup>1038</sup> 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.

<sup>1039</sup> 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.

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 sete milhões de deslocados. Em junho de 2023, houve ataque a campo de deslocados internos localizado na província de Ituri, que resultou em pelo menos 45 mortos, incluindo 23 crianças. A CODECO é a principal suspeita de tê-lo cometido. Com a intensificação dos conflitos na parte oriental do país, 450 mil pessoas foram deslocadas no Kivu do Norte apenas entre outubro e novembro de 2023. Entre janeiro e meados de fevereiro 2024, mais de 40 mil pessoas já sofreram deslocamento forçado devido aos conflitos no leste do país.

Em março de 2024, os rebeldes do M23 tomaram mais território no leste da RDC. Conforme a ONU, mais de cem mil pessoas foram forçadas a fugir, quando forças do M23 capturaram a cidade de Nyanzale, no Kivu do Norte. Em 2023, o M23 ultrapassou as ADF<sup>1040</sup> como a milícia mais ativa no leste da RDC.

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.

Em abril de 2024, em cumprimento às promessas de campanha de promoção da igualdade de gênero nas instituições da RDC, Tshisekedi nomeou a primeira primeira-ministra mulher do país, a ex-ministra do Planejamento Judith Suminwa Tuluka, que se comprometeu a priorizar a paz e o desenvolvimento.

Em agosto, Tshisekedi afirmou que seu antecessor, Joseph Kabila, está envolvido em planos para desestabilizar o país e tem ligações com o M23.

### 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.

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, então comandante-chefe da MONUSCO. O general abordou o sentimento “antimissão” prevalente em partes da

---

<sup>1040</sup> Foi responsável por 40% das mais de 2.690 mortes de civis registradas em 2023.

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 brasileiro Otávio Rodrigues de Miranda Filho foi nomeado, em janeiro de 2023, como novo comandante da MONUSCO. Ele substituiu o também brasileiro general Marcos de Sá Affonso da Costa e assumiu suas funções em março de 2023. A missão de Rodrigues de Miranda Filho encerrou-se em junho de 2024.

Em agosto de 2023, mais de quarenta pessoas morreram, quando o Exército congolês interveio militarmente contra um protesto direcionado à presença da MONUSCO no país. A missão tem recebido muitas críticas da população local por sua incapacidade de proteger os civis da violência de milícias e grupos armados no país. O Brasil publicou nota em que indica acompanhar com preocupação o agravamento das tensões no leste da RDC e o aumento de episódios de violência ao longo daquele mês, além de ter saudado a criação de comissão interministerial congolêsa para apurar os eventos ocorridos durante o protesto.

Em novembro de 2023, o governo da RDC e o representante especial do SGNU para o país assinaram um acordo para a retirada “acelerada, gradual, ordenada e responsável” da MONUSCO, a partir de dezembro de 2023. O acordo será implementado em três fases, com avaliações trimestrais. Em dezembro do mesmo ano, o CSNU aprovou a renovação da MONUSCO por um prazo de um ano, com retirada gradual das tropas.

#### 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-institucional<sup>1041</sup>. Tshombe chegou a assumir

---

<sup>1041</sup> 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

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.

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).

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 beligerantes<sup>1042</sup>. 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

---

seu filho, que somente deixou o poder após as eleições de 2018 (originalmente previstas para 2016), vencidas pelo atual presidente, Félix Tshisekedi.

<sup>1042</sup> 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.

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.



Fonte: Wikimedia Commons / Don-kun, TUBS, Hairy Dude

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 entre 2018 e 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 RDC<sup>1043</sup>:

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). Tem vínculos com o Estado Islâmico. Seu objetivo é implementar a *sharia* e fundar o Estado

<sup>1043</sup> Para mais detalhes, consultar: <https://monusco.unmissions.org/en/foreign-armed-groups>.



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 congoleses. Seu objetivo declarado é usar pressão militar 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.

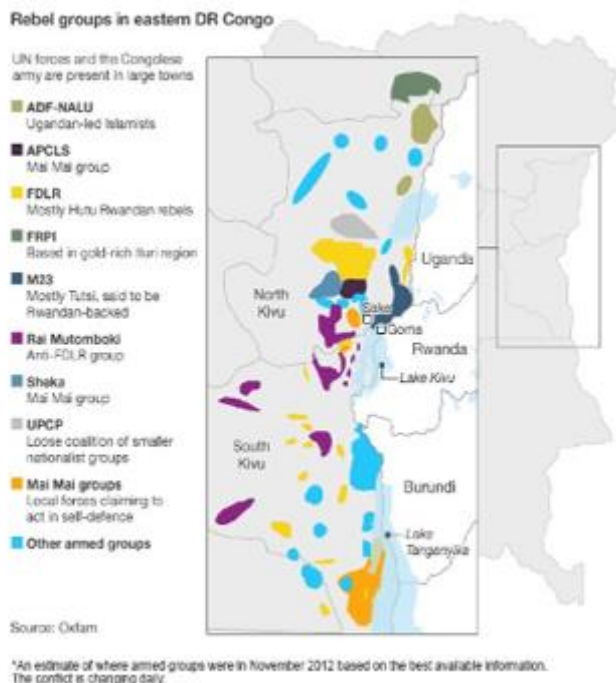
Cooperativa para o Desenvolvimento do Congo (CODECO): associação de diversas milícias *lendu* que atuam especialmente na província de Ituri.

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; atua na fronteira norte do país com a RDC, bem como em regiões da RCA. O ex-comandante do LRA, Thomas Kwoyelo, foi julgado, em Uganda, e condenado por 44 crimes.



## b) 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. É possível, entretanto, que ele não permaneça no poder, mas, sim, abra espaço para seu filho, Muhoozi Kainerugaba, que anunciou que pretende ser candidato à Presidência em 2026. Kainerugaba já fez diversas manifestações irredentistas relacionadas a territórios que atualmente pertencem ao Quênia.

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 cerca de 19% das exportações do país, o que coloca o país como o segundo maior produtor africano, com 23% da produção regional, atrás apenas da Etiópia. O país é, ainda, o quarto maior produtor mundial de banana. Uganda também tem aumentado, recentemente, suas exportações de ouro (em 2022, quase metade de suas vendas no mercado internacional foram de ouro). Em 2006, importantes reservas petrolíferas foram encontradas no lago Albert. Em janeiro de 2023, o presidente Museveni inaugurou a plataforma de exploração da *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), cuja construção se iniciou em fevereiro de 2022. Em março de 2023, espera-se o início da operação de outra plataforma, operada pela francesa *TotalEnergies*. A Uganda deve escoar o petróleo por meio do *East African Crude Oil Pipeline* (EACOP), que conta com investimentos franceses (62%), chineses (8%), ugandenses e tanzanianos (15% cada). O oleoduto de 1.445 km atravessaria a Tanzânia conectando as zonas petrolíferas de Uganda ao porto de Tanga, no Oceano Índico.

Em novembro de 2021, no contexto dos bombardeios em Campala 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. Em janeiro de 2023, a Uganda atingiu uma caça da força aérea da RDC, que pousou em segurança em Goma. Kigali alegou que o caça havia invadido o espaço aéreo ugandense,

Em fevereiro de 2023, o governo de Museveni anunciou que não renovaria o acordo de sede com o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) em Uganda, o que gerou protestos da oposição e de organizações que defendem os direitos humanos. O país alega que os direitos humanos podem ser protegidos por instâncias internas e que manterá a cooperação com o ACNUDH em Genebra, contudo o anúncio do fechamento do escritório de direitos humanos acontece após o órgão denunciar tortura e a existência de centros de detenção ilegais.

Em março, o Parlamento de Uganda adotou legislação anti-LGBTQIA+, que torna atos homossexuais puníveis com a morte. Em 2014, já se havia “proibido” a homossexualidade no país. Em abril, a despeito de manter discurso anti-LGBTQIA+, Museveni não sancionou a lei e a devolveu ao Parlamento para reconsideração. Em maio, entretanto, a lei foi sancionada pelo presidente, prevendo prisão perpétua para relações sexuais homossexuais e pena de morte em caso de a relação sexual homossexual ser com pessoas menores de idade ou soropositivas. Como reação,

a União Europeia (UE) ameaçou aplicar sanções contra a Uganda. Os EUA impuseram nova<sup>1044</sup> restrição de vistos para autoridades ugandenses em dezembro de 2023, tendo aprofundado a restrição em maio de 2024. O Banco Mundial anunciou que não realizaria mais repasses a Uganda em razão da nova legislação.

Em junho de 2023, um ataque terrorista a uma escola, na fronteira com a RDC, deixou mais de 40 mortos em Uganda e resultou no sequestro de estudantes, na maioria meninas. As autoridades de Uganda atribuem o atentado às Forças Democráticas Armadas (ADF, na sigla em inglês). Em novembro do mesmo ano, o governo anunciou a captura de um dos comandantes da ADF.

O líder da oposição de Uganda, Bobi Wine, afirmou que forças de segurança do governo invadiram a sede de seu partido (a Plataforma de Unidade Nacional) e deteve violentamente alguns de seus dirigentes, nas vésperas de protestos anticorrupção contra o governo de Yoweri Museveni, em julho de 2024.

### c) 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. Em julho de 2024, ele foi eleito para um novo mandato. O desenvolvimento econômico-financeiro recente de Ruanda garante a Kagame não só apoio interno, mas também legitimidade perante a comunidade internacional. Apesar disso, acusa-se o governo ruandês de apoiar 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 RDC<sup>1045</sup>.

Para mais detalhes sobre Ruanda, ver seção específica neste capítulo.

---

<sup>1044</sup> A primeira rodada de restrição de vistos do secretário Blinken à Uganda ocorreu em 2021, em resposta as eleições presidenciais de Uganda, consideradas fraudulentas pelo governo dos EUA.

<sup>1045</sup> 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>.

#### d) 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.

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 *Imbonerakura*, “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-Tabara<sup>1046</sup>, 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.

Em janeiro de 2024, o Burundi anunciou o fechamento de sua fronteira com Ruanda<sup>1047</sup>, em razão de tensões bilaterais provocadas por acusações de que Kigali estaria apoiando rebeldes do grupo RED-Tabara, que lançaram ataques ao território burundês. Em março, Ndayishimiye novamente acusou o governo de Paul Kagame, presidente de Ruanda, de apoiar o RED-Tabara, que matou 20 pessoas num ataque em dezembro.

---

<sup>1046</sup> Liderado por *tutsis* e contrário ao governo dominado por *hutus* em Bujumbura.

<sup>1047</sup> A fronteira entre Ruanda e Uganda já tinha estado fechada entre os anos de 2016 e 2022 por iniciativa burundesa, que justificou o ato em razão de o vizinho se ter negado a extraditar os responsáveis por uma tentativa de golpe de Estado em Uganda em 2015.

## XVIII. 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)<sup>1048</sup>.

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 presidiu Moçambique a partir de 2014, tendo sido reeleito em 2019. Apesar da democratização e da 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. Em junho de 2023, foi desativada a última base de resistência da RENAMO.

Em outubro de 2024, foram realizadas novas eleições gerais, que opuseram, como candidatos a presidente, Daniel Chapo, da FRELIMO, Ossugo Momade, da RENAMO, Lutero Simango, da MDM (uma dissidência da RENAMO), e Venâncio Mondlane, do PODEMOS (uma dissidência da FRELIMO). A Comissão Nacional de Eleições (CNE) declarou a vitória de Chapo, com 70,67% dos votos, mas observadores da UE apontaram uma série de irregularidades na contagem. Apoiadores de Mondlane, incitados pelo candidato antes mesmo da declaração do resultado, entraram em confronto com a polícia, após o duplo homicídio de colaboradores da campanha do opositor. Em novembro, a SADC realizou uma cúpula extraordinária para discutir a situação dos protestos pós-eleitorais em Moçambique. No fim de dezembro, o Conselho Consitucional confirmou a vitória de Chapo. De outubro ao final do ano de 2024, mais de 250 pessoas morreram em razão da repressão aos protestos contra supostas irregularidades na eleição.

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*,

---

<sup>1048</sup> 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*.

às más condições climáticas e à “questão dos empréstimos não divulgados na primavera de 2016 e o consequente congelamento da ajuda externa”<sup>1049</sup>. Em 2019, o país também foi atingido pelos ciclones Idai e Kenneth, que causaram destruição e mortes e prejudicaram a economia<sup>1050</sup>. Moçambique é a 23ª maior economia da África, com um PIB de cerca de US\$ 20,6 bilhões, segundo dados de 2023 do Banco Mundial. A previsão do FMI no relatório *World Economic Outlook* de abril de 2024 indicava crescimento do PIB do país em 5% para 2024 e 2025. 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 e coque correspondeu a cerca de 36% das exportações moçambicanas em 2022.

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)<sup>1051</sup>.

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.

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. São conhecidos localmente como Al-Shabaab, mas não há relação formal com o grupo somali. O movimento remonta a meados da década de 2010, quando o Ansar Al-Sunna

---

<sup>1049</sup> 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.

<sup>1050</sup> 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 salvação, 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.

<sup>1051</sup> 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.

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. O World Migration Report<sup>1052</sup> de 2024 da OIM apontou que Moçambique é o 8º país africano (e 16º do mundo) em número de deslocados internos por conflito e violência, com aproximadamente um milhão de pessoas nessa condição.

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)<sup>1053</sup> 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.

O terrorismo em Cabo Delgado foi um dos temas debatidos em agosto de 2022 na 42ª Cúpula 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

---

<sup>1052</sup> Apesar de publicado em 2024, o relatório utilizou, para essas informações supracitadas, dados de 2022.

<sup>1053</sup> 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, Essuatíni, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

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 africana<sup>1054</sup>, e Moçambique foi eleito para ocupar um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela primeira vez em 2022.

---

<sup>1054</sup> 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.



## XIX. Nigéria

### a) Situação Nacional

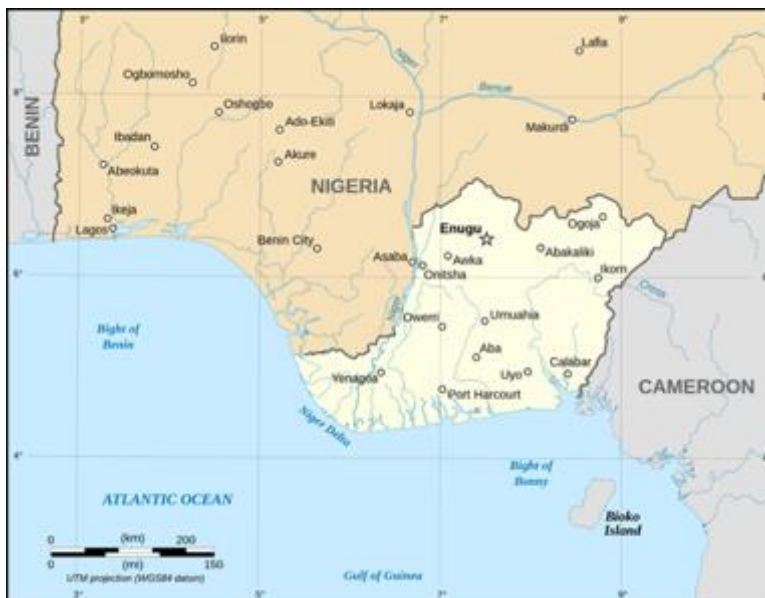
#### i. Aspectos gerais

Em 1901, a Nigéria tornou-se protetorado britânico. Em 1914, o país foi convertido em colônia do Império Britânico. Em 1956, reservas de petróleo foram descobertas por grandes corporações britânicas e norte-americanas no delta do rio Níger. 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, em processo que havia sido iniciado pela própria metrópole, e, em 1963, tornou-se uma república federal parlamentarista. Houve um golpe militar em 1966, seguido de contragolpe, com acirramento das tensões entre as regiões norte e sul e perseguição contra os *igbo* do norte. Cerca de trinta mil *igbo* foram massacrados e mais de um milhão fugiram 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. Em 1999, após o fim de mais um período de governo militar, teve início a IV República no país, com a promulgação de uma nova Constituição Federal.

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 são majoritariamente muçulmanos e se concentram no norte do país; os iorubá, que se dividem entre muçulmanos e cristãos e habitam sobretudo o sudoeste; e os *igbo*, no sudeste, 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.

#### ii. 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, intitulando-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). Em maio de 2023, um comboio diplomático dos Estados Unidos (EUA) foi atacado por integrantes do IPOB.



República de Biafra

Fonte: *Wikimedia Commons* / Eric Gaba

### iii. Economia dependente do petróleo

A Nigéria é um país abundante em titânio e petróleo, e o setor primário, mais especificamente as atividades de extrativismo mineral e agricultura familiar, ainda é preponderante na economia nigeriana. Segundo o FMI, a Nigéria é atualmente a 31ª economia do mundo, e projeções do banco norte-americano Goldman Sachs indicam que a Nigéria será a 15ª economia em 2050 e a 5ª maior economia do mundo até 2075. Projeções de institutos de pesquisa também apontam que a população nigeriana estará entre a 3ª e a 4ª maiores do mundo até 2050.

Entre as duas maiores economias 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 Níger<sup>1055</sup>. 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; ademais, os interesses das empresas petrolíferas<sup>1056</sup> são predominantes na região. 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. Atualmente, quase 70% do orçamento federal depende das rendas geradas pelo setor petrolífero. Furtos e sabotagem aos oleodutos e às antigas refinarias nigerianas são práticas recorrentes no país.

<sup>1055</sup> 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.

<sup>1056</sup> 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.

#### iv. Região do delta do rio Níger



Fonte: Wikimedia Commons / autoria presumida de Kimdime

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 quotas prefixadas para a distribuição dos *royalties* entre todos os 36 estados mais o distrito federal.

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 de petróleo desde o início da exploração. A queima de gás também é prejudicial: anualmente, são emitidas na região cerca de 70 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>. Entre as causas dessa degradação ambiental, podem-se mencionar o roubo de petróleo por organizações criminosas, a sabotagem das infraestruturas – quer por ativistas, quer por oficiais do Exército<sup>1057</sup> – e os baixíssimos padrões de proteção ambiental e de qualidade e manutenção das estruturas das empresas petrolíferas, as quais raramente são responsabilizadas pelos danos que causam. Práticas proibidas em outros países, como o *gas flaring*<sup>1058</sup>, 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)<sup>1059</sup>, as comunidades não encontram respostas às denúncias. Em 2023, 63% da população nigeriana vivia em condições de pobreza.

#### v. 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

<sup>1057</sup> 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.

<sup>1058</sup> Queima de gás para ter acesso ao petróleo, liberando gases nocivos a 1.400°C.

<sup>1059</sup> 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>.

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, movimentos pacíficos, como o Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP), começaram a reivindicar autonomia política e reparação pelos danos socioeconômicos e ambientais. O MOSOP foi brutalmente reprimido, deixando três mil mortos, e sucedido pelo o Ijaw Youth Council (IYC), também brutalmente reprimido, com dois mil mortes, o que marcou o fim dos movimentos pacíficos e o início da petroinsurgência, termo cunhado especificamente para os movimentos de luta armada separatista no delta do Níger<sup>1060</sup>, 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. Houve um período de menor confrontação entre 2009 e 2016, mas a forte expansão demográfica e a pobreza no delta do Níger 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 em relação aos vinte anos anteriores. A Nigéria entrou em grave crise econômica, uma vez que o orçamento federal nigeriano é muito dependente do setor petrolífero, e foi superada por Angola como maior produtor de petróleo da África. 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 a prisão de um de seus líderes pelo Exército nigeriano. Novos atentados ocorreram entre setembro e novembro daquele ano. Em 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 de 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.

---

<sup>1060</sup> 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.



Derramamentos de petróleo no Delta do Níger em 2016

Fonte: *Nigerian Oil Spill Monitor* (NOSDRA)

#### vi. 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 Nigéria<sup>1061</sup>. 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 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 validade expirada<sup>1062</sup>. 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.

#### vii. 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 populações nômades de pastores no

<sup>1061</sup> 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.

<sup>1062</sup> 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>.

cinturão médio da Nigéria<sup>1063</sup>. 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, e 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 terras agricultáveis ao mesmo tempo que a demanda por esses recursos aumentava 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.

#### viii. Boko Haram

O Boko Haram<sup>1064</sup> 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, assassinatos, raptos, ataques suicidas contra civis em locais públicos, uso de mulheres e crianças como bombas humanas, escravas ou soldados, além de sequestros de crianças em colégios, a exemplo do 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

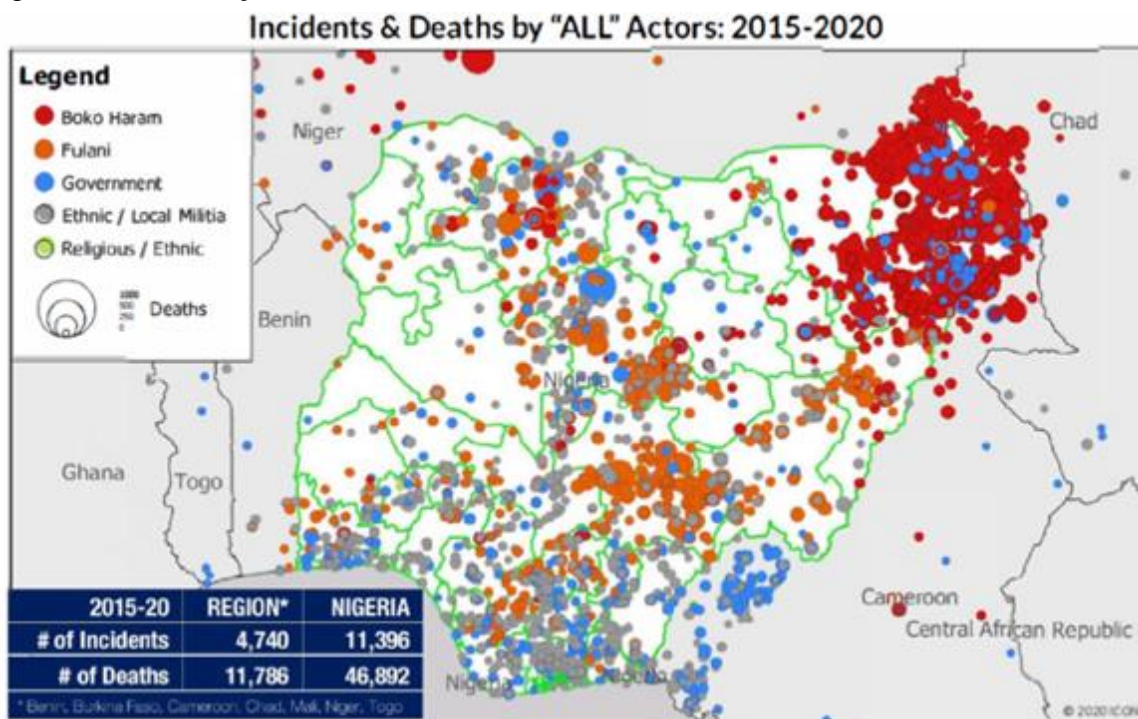
---

<sup>1063</sup> 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.

<sup>1064</sup> A ideologia do Boko Haram é salafista e jihadista, concentrada em duas vertentes: a vingança contra o governo nigeriano, e a *jihad* nacional e internacional. Em uma das principais línguas *hauçá*, 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.



de indivíduos e entidades sujeitos a sanções financeiras e a embargo de armas estabelecido no parágrafo 1 da Resolução 2083 (2012) do CSNU.



Fonte: World Watch Monitor (ICON PSJ)

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 de 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. Shekau foi morto em maio de 2021.

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*<sup>1065</sup> 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 Magrebe Islâmico (AQIM, na sigla em inglês), que treinou membros do Boko Haram, além do Al-Shabaab, na Somália. Em 2012, uma parcela de combatentes do Boko Haram dissociou-se do grupo, para formar o Ansaru (ou Al-Qaeda nas Terras Além do Sahel), que está praticamente inativo desde 2015. Em 2015, o Boko Haram aliou-se formalmente ao Estado Islâmico, chegando a adotar o nome de Estado Islâmico na África Ocidental (ISWAP, na sigla em inglês). 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 ISWAP no sul do lago Chade.

<sup>1065</sup> 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*.

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.

#### ix. 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.

#### x. 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 suspeitas, porém, de que os membros do esquadrão tenham sido realocados para outras funções. Os protestos e a repressão violenta continuaram, bem como a solidariedade internacional aos cidadãos nigerianos.

#### xi. Escassez de moeda

As reservas cambiais do Banco Central da Nigéria são escassas e suficientes para cobrir apenas um trimestre de importações de bens e serviços que são realizadas regularmente pelo país. O baixo nível de suas reservas é consequência do aumento das importações de petróleo refinado, uma vez que todas as refinarias nigerianas foram fechadas devido a problemas estruturais, e da diminuição das exportações de petróleo cru. A deterioração dos termos de troca que a Nigéria tem enfrentado nos últimos anos vem contribuindo para a depreciação da moeda nacional (naira) e tem impulsionado o processo inflacionário no país.

Em dezembro de 2022, o Banco Central nigeriano reformulou as notas de 200, 500 e 1.000 nairas e começou a colocá-las em circulação. A medida visava a controlar a inflação, uma vez que



a quantidade de moeda em circulação mais do que dobrou desde 2015, atingindo o equivalente a US\$ 7 bilhões. A troca das notas também serviria ao combate à corrupção e ao crime organizado, que utilizavam sobretudo dinheiro vivo para suas transações, especialmente o recebimento de resgates de sequestros. O governo também pretendia estimular transações sem papel moeda; contudo, isso é muito difícil em um país onde apenas 40% da população possui conta bancária. Em fevereiro de 2023, as consequências do processo de troca das notas de naira eram evidentes. A escassez de moeda gera filas nos caixas automáticos e um caos monetário que impede as pessoas de fazerem transações essenciais, como comprar comida e pagar serviços médicos. A Suprema Corte adiou o prazo para troca das moedas, mas a crise monetária não arrefeceu. Em meio a escassez de moeda, políticos e bancos são acusados de acumularem as novas notas em benefício próprio, já que a população começa a comprar as novas notas ou são obrigadas a realizar transferências bancárias, que são cobradas. Apesar do caos monetário, que afetou a imagem do governo, o candidato da base governista foi declarado vencedor das eleições presidenciais de 2023.

## xii. 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 ao bem-estar da população ou à 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.

Após um processo eleitoral que exacerbou as tensões étnicas e religiosas na Nigéria, o candidato da situação, Bola Ahmed Tinubu (APC), foi eleito, no final de fevereiro de 2023, com 8,7 milhões (36%) de votos e fez um apelo à união do país. O candidato do principal partido de oposição, Atiku Abubakar (PDP), recebeu 6,9 milhões de votos, e o terceiro colocado foi Peter Obi, do Labor Party (LP), com 6,1 milhões de votos. O comparecimento às urnas ficou abaixo de 30%. Outros quinze candidatos participaram a corrida eleitoral.

Bola Tinubu, que foi governador de Lagos, conta com uma extensa rede de patrocinadores para apoiar candidatos a cargos públicos, e seu apoio foi fundamental para que o presidente Buhari conseguisse os seus dois mandatos, em 2015 e 2019. Por isso, o *slogan* de sua companha foi “*It's my turn*”<sup>1066</sup>.

---

<sup>1066</sup> Outro motivo para o *slogan* é a suposta existência de uma rotação informal do poder entre as etnias majoritárias no país (*haucá-fulani*, *iorubá* e *igbo*). O primeiro presidente eleito, Olusegun Obasanjo, é *igbo*. Umaru Musa Yar'Adua e Muhammadu Buhari provieram da etnia *fulani*. A exceção foi Goodluck Jonathan, que não era de nenhuma das três

O processo eleitoral foi marcado por problemas logísticos e de segurança, com relatos de intimidação e de violência contra eleitores. A Comissão Nacional Eleitoral Independente (INEC), responsável pela organização e fiscalização do pleito, não estava presente em todos os locais de votação. A oposição contesta o resultado eleitoral, alegando fraudes. Peter Obi, que venceu na região de Lagos, disse que “explorará todos os meios legais e pacíficos” para reivindicar seu mandato. Um comunicado conjunto da UA e da CEDEAO, que participaram da missão de observação eleitoral, expressou preocupação com o crescimento das tensões pós-eleitorais, e pediu para que todos os candidatos busquem resolver controvérsias de modo democrático e pacífico. Os EUA impuseram sanções a indivíduos, acusando-os de interferência no processo eleitoral nigeriano de 2023. Relatório da BBC indica que houve adulterações de votos e fraudes em favor de Bola Tinubu e contra Peter Obi em ao menos um estado nigeriano. Em setembro, uma corte de apelações nigeriana rechaçou petição que questionava a legalidade da candidatura de Tinubu.

Uma das primeiras medidas anunciadas por Tinubu após sua posse, em maio, foi o fim dos subsídios aos combustíveis no país. O anúncio causou pânico na população, em razão da expectativa de elevação de preços, e tem provocado compras e estocagem desenfreada de combustíveis. Tinubu também destituiu o presidente da Comissão de Crimes Econômicos e Financeiros (EFCC, na sigla em inglês), entidade responsável pelo combate à corrupção no país, por alegação de abuso de poder.

Em junho de 2023, o presidente Tinubu suspendeu o presidente do Banco Central nigeriano e abandonou o complexo regime de taxas múltiplas de câmbio fixo, o que provocou uma grande desvalorização da naira. O Banco Central promoveu nova desvalorização, de 40%, em fevereiro de 2024.

Em agosto de 2024, mais de uma dezena de pessoas morreram na repressão policial a protestos contra o alto custo de vida, a escassez de alimentos e à gestão do governo.

## b) Política externa

### i. Características Gerais

A Constituição da República Federal da Nigéria consagra a política externa como política de Estado e, na seção 19 (objetivos da Política Externa), do Capítulo II (Objetivos Fundamentais e Princípios Diretores da Política de Estado), afirma que a função da política externa nigeriana é garantir o que há de mais importante para o país e para seus cidadãos no plano internacional, bem como representar e proteger os interesses da República Federal da Nigéria, de seus cidadãos e de suas instituições no mundo.

Os princípios de política externa consagrados na Constituição nigeriana são a promoção e a proteção dos interesses nacionais; a promoção da integração africana e o apoio à unidade africana; a promoção da cooperação internacional para a consolidação da paz universal e do respeito mútuo entre as nações e para a eliminação de todas as formas de discriminação; o respeito ao Direito Internacional e aos tratados internacionais, buscando a solução pacífica de controvérsias por meio de negociação, mediação, conciliação, arbitragem e adjudicação; e a promoção de uma ordem econômica internacional justa.

Analistas asseguram que os princípios da política externa nigeriana visam a buscar e a garantir a prosperidade econômica, a segurança, a integridade territorial, a sustentabilidade

---

etnias. Tinubu é *iorubá*, e o *slogan* remetia ao fato de que sua etnia jamais havia chegado ao poder. Seus principais concorrentes provinham das outras duas etnias (Atiku Abubakar é *fulani*, e Peter Obi é *igbo*).

ambiental, a preservação dos direitos humanos e a diplomacia econômica, bem como a garantir a unidade, o desenvolvimento e a estabilidade de todo o continente africano e a promover a cooperação internacional para a paz universal.

A opinião pública nigeriana não costuma atribuir grande importância à política externa, e a capacidade de influência da política externa sobre a política doméstica e o processo eleitoral é bastante reduzida no país. Ainda assim, os principais candidatos à presidência na Nigéria costumam incluir a Chatam House, uma ONG sediada em Londres e especializada em análise de políticas de Estado, no itinerário de seus programas eleitorais.

## ii. Projeção no continente africano

A Nigéria tem grande relevância na África, uma vez que é um país de grandes dimensões territoriais e que detém a maior população e um dos maiores produtos internos brutos (PIB) do continente. A Nigéria detém a segunda maior reserva de petróleo ficando atrás somente da Líbia, e o maior contingente militar do continente africano. Desde 1999, a diplomacia presidencial tem sido exercida sucessivamente pelo país, que também tem buscado influenciar as relações dos países africanos entre si e do continente africano com as demais regiões do mundo.

A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi estabelecida em 1975 por meio do Tratado de Lagos (a maior cidade do continente africano). Com sede em Abuja e com 15 membros, todos países da África subsaariana ocidental a presidência da instituição é exercida, entre julho de 2023 e julho de 2024, pelo presidente da Nigéria. Embora o território nigeriano corresponda somente a cerca de 18% do território total dos países membros da CEDEAO, a população nigeriana corresponde a 62,5% da população e o PIB da Nigéria corresponde a mais de 77% do PIB agregado dos países-membros da instituição, o que lhe confere um papel de liderança natural. A Nigéria é o maior contribuinte da CEDEAO e, no âmbito desta instituição, costuma atuar como mediadora em conflitos em países vizinhos, como a Côte d'Ivoire, a Libéria, o Mali, a Guiné-Bissau, a Gâmbia e o Níger. Por meio do auxílio financeiro e do envio de emissários especiais e de missões de paz, a CEDEAO procura reverter o legado colonial e avançar a agenda democrática na região, que faz parte do que se convencionou chamar de “cinturão do golpe”, visto que severas rupturas políticas têm ocorrido em diversos países da instituição desde o fim da Guerra Fria, inclusive na própria Nigéria.

Ao assumir a presidência da CEDEAO, o presidente nigeriano Ahmed Tinibu declarou que “a Nigéria está de volta” e que “eu estou com vocês”. No contexto do golpe de Estado ocorrido em julho de 2023, no Níger, país que compartilha enorme faixa de fronteira terrestre com a Nigéria, Tinibu publicou uma declaração em tom forte, denunciando o golpe, e enviou o presidente do Benim como mediador oficial da CEDEAO. O secretário-geral da ONU, António Guterres, elogiou a atuação de Tinibu na mediação da crise no Níger.

Críticos alegam que as relações internacionais não são uma prioridade para Tinibu, uma vez que o presidente nigeriano tardou em nomear o ministro das relações exteriores e não teria recomendado prioridades de política externa a seus conselheiros. Análises críticas à política externa nigeriana também asseveram que a liderança nigeriana na CEDEAO, mesmo antes de ter assumido a presidência da organização, não é muito positiva, tendo em vista as suspensões de Burkina Fasso, Guiné, Mali e Níger. Deveras, em meados de 2023, os países-membros da CEDEAO, à exceção de Burkina Fasso, Guiné e Mali, que se encontravam suspensos do bloco, anunciaram o pacote de sanções mais severo que jamais fora imposto a um de seus membros e fecharam as fronteiras com o Níger, suspenderam suas transações financeiras e congelaram os

ativos financeiros nigerinos em bancos estrangeiros. Um ultimato para o imediato restabelecimento da ordem constitucional e para a restituição do presidente deposto também foi emitido pela CEDEAO e endereçado à junta de governo que assumiu o poder no país após o golpe de Estado. Também se realizou corte de fornecimento de energia, o que afetou severamente o Níger, que importa cerca de 70% da energia que consome, e se cogitou a hipótese de intervenção militar, que foi posteriormente afastada.

Críticos alegam que as sanções impostas pela CEDEAO, e capitaneadas pela Nigéria, falharam em atingir especificamente a cúpula militar do Níger, aumentando a crise humanitária na região, e em restituir a seu cargo o presidente deposto. Delegados nigerinos solicitaram à CEDEAO a suspensão das sanções com base em argumentos humanitários, no que foram posteriormente atendidos. No contexto da suspensão das sanções, a CEDEAO pediu que Níger, Mali e Burkina Fasso reconsiderem suas respectivas decisões de saída do bloco, o que ainda não foi atendido. As classes políticas do norte da Nigéria, que faz fronteira com o Níger e que mantém fortes laços culturais e comerciais com o país vizinho, condenaram as sanções impostas pela CEDEAO.

A Nigéria também tem atuado de forma relevante na União Africana (UA), sendo responsável por 13% das contribuições orçamentárias africanas para a instituição. O país também tem atuado como membro do Conselho de Paz e Segurança da UA de forma ininterrupta desde sua criação em 2004. Ademais, a Nigéria já atuou como membro do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) por cinco vezes, e tornar-se membro permanente do CSNU é um dos objetivos da política externa do país.

No âmbito do terrorismo, uma força-tarefa conjunta multinacional (MNJTF, na sigla em inglês), autorizada pela UA em 2014 e compreendendo Nigéria, Níger, Benim, Chad e Mali, atuou no combate ao grupo terrorista Boko Haram, mas a limitação de recursos impediu uma atuação de maior destaque.

Todos os 55 países-membros da UA, à exceção da Eritreia, já assinaram o acordo que instituiu a Zona de Livre Comércio Continental Africana (ZLCCA). Nigéria e Benim, entretanto, foram os dois últimos países a fazê-lo, apenas em julho de 2019, quando alguns países já haviam inclusive ratificado o acordo. A Nigéria ratificou o documento em 3 de dezembro de 2020 e depositou o instrumento dois dias depois. A ZLCCA visa a implementação de um mercado único com 1,2 bilhão de pessoas e PIB total estimado em mais de 3 trilhões de dólares. A Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (CEA) estima que, até 2040, a remoção de barreiras tarifárias deverá aumentar o valor de comércio de bens entre países africanos em mais de 50%. A remoção de barreiras não tarifárias e a promoção dos investimentos e do comércio de serviços intra-africanos devem aumentar ainda mais esses valores.

### iii. Relações com parceiros extrarregionais

Os nigerianos constituem o maior grupo de diáspora africana nos Estados Unidos, que conta com cerca de 450 mil cidadãos nigerianos. Os EUA têm mantido relações diplomáticas com a Nigéria desde 1960, logo após a declaração de independência do país africano, e têm o interesse em colaborar para a promoção da democracia, do comércio e dos investimentos e para o combate à corrupção, ao terrorismo e às doenças no país. A cifra de comércio bilateral ultrapassou os 8 bilhões de dólares em 2022. A Nigéria é o segundo maior destino das importações norte-americanas na África subsaariana. Os EUA exportam veículos, máquinas, trigo, plástico e combustível e importam petróleo cru, cacau, castanhas e ração. Os EUA são detentores do maior

montante de investimento externo direto na Nigéria. Fundada em 2010, a Comissão Binacional EUA-Nigéria (BNC, na sigla em inglês) é um fórum de alto nível para discussões sobre temas como governança, comércio, investimento, segurança alimentar, terrorismo e corrupção. O último encontro do grupo ocorreu em fevereiro de 2020, em Washington. O Diálogo de Comércio e Investimento EUA-Nigéria (CID, na sigla em inglês) foi inaugurado em 2017 e congrega membros do setor público e da iniciativa privada para o fortalecimento dos laços comerciais, com foco em infraestrutura, agricultura, economia digital, investimento e reforma regulatória. EUA e Nigéria também tem cooperado no combate a grupo terroristas como o Boko Haram e o Estado Islâmico. A Nigéria é membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Muito embora tenham demonstrado certa relutância em enviar congratulações a Tinibu por sua vitória eleitoral, os EUA têm mantido relações de certa proximidade com Abuja. A vice-presidente, Kamala Harris, e o secretário de Estado, Anthony Blinken, elogiaram Tinibu por sua atuação no âmbito da crise no Níger, e o governo Biden expressou apoio aos esforços da CEDEAO, optando pela via diplomática e desencorajando a intervenção militar. Harris e Blinken fizeram contato telefônico com Tinibu para discutir a situação do Níger, e os presidentes norte-americano e nigeriano tiveram um encontro à margem da cúpula do G20 para debater sobre o tema. Blinken já havia visitado a Nigéria em novembro de 2021 para iniciar conversas a respeito de cooperação nas áreas de saúde e energia, bem como em economia e democracia. Harris, por sua vez, já se havia encontrado com o último vice-presidente nigeriano, em dezembro de 2022, em Washington, por ocasião da Cúpula de Líderes EUA-África.

As relações diplomáticas entre Nigéria e China foram inauguradas em 1971, e o fluxo de comércio bilateral ultrapassou a cifra de 25 bilhões de dólares em 2021. Atualmente, a China é a principal origem das importações nigerianas e ainda mantém altos níveis de investimento no país, mesmo que estes se encontrem em seus níveis mais baixos desde o início do século. A China também é um importante destino das exportações nigerianas, e as construtoras chinesas são responsáveis por diversos projetos de infraestrutura e de obras públicas na Nigéria, a maioria com financiamento total ou parcial do Banco de Exportação e Importação da China. A Nigéria é um dos países que mais recebem investimento chinês na África ocidental subsaariana e conta com duas zonas econômicas especiais que são financiadas por capital chinês e que oferecem incentivos a fábricas chinesas. Um porto de águas profundas foi inaugurado no início de 2023. O projeto de planta hidrelétrica de Zungeru, que comportará 700 megawatts de energia, está atualmente em desenvolvimento, além de várias rodovias e ferrovias que estão em construção, todas com a participação de capital chinês. A China também investe na expansão da infraestrutura de tecnologias da informação e da comunicação na Nigéria. A empresa chinesa Huawei está diretamente envolvida nesses esforços. Ademais, desde o início do século, a China converteu-se na principal fonte de equipamento militar para a Nigéria, incluindo tanques de guerra, veículos blindados, aeronaves, drones e armamentos. Críticos apontam a falta de transparência dos empréstimos chineses concedidos à Nigéria e alertam para os riscos que isto pode trazer para a soberania do país africano, no que se vem convencendo chamar de “diplomacia da armadilha da dívida”. Pesquisas revelam que a China conta com uma percepção mais positiva da opinião pública nigeriana em comparação com os EUA, embora tanto a imagem chinesa quanto a norte-americana venham declinando no país desde 2019.

A Rússia também é uma importante fonte de equipamentos militares para a Nigéria, e ambos os países assinaram um tratado de cooperação militar em 2021; entretanto, a guerra na Ucrânia tem deteriorado as relações bilaterais, uma vez que a disrupção dos mercados de alimentos, combustíveis e fertilizantes trouxe severas consequências para a economia nigeriana, e

armamentos oriundos do conflito do leste europeu têm sido desviados para zonas conflagradas no golfo da Guiné. A Nigéria votou em conformidade com os EUA em quatro resoluções da Assembleia Geral da ONU (AGNU) sobre o conflito russo-ucraniano, mas acompanhou os votos de diversos outros países africanos e absteve-se nas resoluções para suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos da ONU e para reparações russas à Ucrânia. Em abril de 2023, a Rússia anunciou o corte de impostos na exportação de fertilizantes para a Nigéria, e, três meses depois, foi realizada a Cúpula Rússia-África em São Petersburgo, para onde foi enviada delegação nigeriana de alto nível, chefiada pelo vice-presidente da República. A Nigéria estaria entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

Em 2008, com o objetivo de estreitar suas relações diplomáticas, a União Europeia (UE) e a Nigéria estabeleceram uma ampla estrutura política, que foi denominada como o Caminho Conjunto Adiante de UE-Nigéria. O acordo estabeleceu os princípios, as prioridades e as diretrizes para o adensamento da cooperação e do diálogo político em áreas de interesse como segurança, migração, governança, democracia, direitos humanos, comércio, integração regional, reforma do sistema judiciário e eleições livres e justas. Diálogos em nível ministerial no âmbito dessa estrutura costumam acontecer anualmente, enquanto encontro em níveis mais subalternos acontecem com mais frequência. As campanhas de vacinação, o fortalecimento democrático, o combate ao tráfico de drogas e de pessoas e ao contrabando de armas de assalto, bem como a gestão eficiente dos movimentos migratórios e dos recursos energéticos, bem como a competitividade e a diversidade econômicas são temas recorrentes nesses encontros. A UE costuma atuar junto com a CEDEAO para a identificação e a eliminação de gargalos de investimentos, e a Nigéria é um dos principais destinos dos investimentos diretos europeus na África. A abertura do mercado agrícola europeu para as exportações africanas é um tema de enorme relevância nessa seara, e, ao longo da última década, um total de 285 milhões de euros foi alocado na Nigéria para financiar projetos de assistência humanitária. Durante a pandemia, a cooperação entre Nigéria e União Europeia foi muito importante para avançar a imunização na África ocidental subsaariana. As relações entre Nigéria e o bloco esfriaram, entretanto, após a publicação de um relatório de uma missão observadora da UE em relação as eleições nigerianas de 2023. Tal relatório tem sido usado pelos partidos de oposição para questionar o resultado das eleições perante o poder judiciário. A Comissão Eleitoral Nacional Independente da Nigéria (INEC, na sigla em inglês) tem mantido relação de proximidade com os EUA, a UE e o Reino Unido.

As relações diplomáticas da Nigéria com a França, por sua vez, aparentam normalidade, ainda que haja disputa entre os dois países sobre a zona de influência da África francófona. Em dezembro de 2024, Macron recebeu uma visita de Estado do presidente Bola Tinibu.

Em novembro de 2024, o presidente Tinubu recebeu o primeiro-ministro indiano Narendra Modi, na primeira visita do líder hindu à África Ocidental. A Índia é um parceiro estratégico da Nigéria, o maior destino das exportações nigerianas e é o terceiro maior parceiro comercial do país africano.

O conflito Israel-Hamas reverbera em um país dividido regionalmente entre confissões cristãs e muçulmanas. As classes políticas ao norte do país defendem a Palestina e advogam por uma revisão das relações bilaterais com Israel, enquanto as classes políticas ao sul argumentam a favor do direito de autodefesa do Estado israelense. Em novembro de 2023, o Senado nigeriano aprovou uma resolução convocando o governo a apoiar o fim do conflito e a solução de dois Estados.

## XX. Quênia

### a) Situação nacional

A República do Quênia está localizada na região da África Oriental. Sua capital é Nairóbi. O país faz fronteira com o Sudão do Sul a noroeste, a Etiópia ao norte, a Somália a leste, Uganda a oeste e a Tanzânia ao sul.

O Quênia é um país multiétnico, multirracial e multirreligioso. A população é de aproximadamente 55 milhões de pessoas, segundo o *CIA World Factbook*. Os povos *bantus* (67%) e os *nilotas* (30%) constituem a maioria dos residentes locais<sup>1067</sup>. Em termos religiosos, a população é majoritariamente cristã (85%), 11% da população se declara como muçulmana, e 2% têm outras religiões.

O Quênia é a quarta maior economia da África Subsaariana e sétima maior de toda a África, um centro regional de finanças e transportes, além de líder regional em energia limpa, extraindo mais de 90% de sua eletricidade de fontes renováveis. A agricultura é a principal atividade econômica, e o setor de serviços lidera na criação de empregos. A indústria de telecomunicações queniana é pioneira global em serviços bancários móveis. Nos últimos vinte anos, a economia queniana registou elevados níveis de crescimento. Após uma retomada de 7,6% em 2021, o crescimento do PIB real reduziu-se a apenas 4,8% em 2022 e 5,5% em 2023, segundo dados do Fundo Monetário Internacional. As estimativas são que o PIB real cresça 5% em 2024, 5,3% em 2025 e o mesmo valor em 2029. Destaca-se que essa média de crescimento já é superior à média que o país cresceu entre 2006 e 2015 (4,8%).

A retomada do crescimento queniano é explicada pelo reforço do turismo, do comércio intrarregional e da confiança empresarial, e a queda nos preços do petróleo importado. Segundo dados do relatório *Human Development Report 2023-2024*, o Quênia apresenta um IDH<sup>1068</sup> de 0,601, ocupando a 146ª posição global.

Apesar de ser uma das economias mais diversificadas e de crescimento mais rápido da África, os desafios de desenvolvimento persistem. O país registra progressos limitados na redução da pobreza extrema<sup>1069</sup>, da insegurança alimentar e da mortalidade materna. Ademais, algumas partes do país enfrentam a seca mais longa da região em décadas, atingindo principalmente comunidades pastoris.

O Quênia tornou-se independente do Reino Unido em 1963, convertendo-se em uma república organizada em um sistema de partido único até 1991. O sistema multipartidário estabelecido a partir de então é baseado em identidade étnica e não em ideologia. Como nenhum grupo étnico tem força eleitoral suficiente para manter seus líderes políticos no poder, é comum a formação de alianças interétnicas. O primeiro presidente queniano foi Jomo Kenyatta, da etnia *kikuyu*, reeleito em 1969 e 1974. Em seguida o país foi governado por Daniel arap Moi, da etnia *kalenjin* e vice de Kenyatta, que permaneceu no poder de 1978 até 2002. Durante seu governo, Moi sobreviveu a um golpe de estado em 1982 e foi forçado a permitir eleições multipartidárias

---

<sup>1067</sup> Os grupos étnicos do Quênia são representados principalmente por *kikuyu* (22%, *bantus*), *luhya* (14%, *bantus*), *luo* (13%, *nilotas*), *kalenjin* (12%, *nilotas*), *kambas* (11%, *bantus*), *kisii* (6%, *bantus*) e *meru* (6%, *bantus*).

<sup>1068</sup> Em 2000, o IDH queniano era de apenas 0,487; em 2010 subiu para 0,545.

<sup>1069</sup> Os dados do Banco Mundial sobre essa temática são escassos para o caso queniano, mas destacam-se os números disponíveis: em 2015, em torno de 29% da população queniana vivia abaixo da linha da extrema pobreza (US\$ 2,15 por dia). Esse número subiu para 36% da população em 2021 – embora possa ter havido nova redução nos anos mais recentes na recuperação no período pós-pandemia.

em 1991, quando liderou seu partido, KANU, à vitória nas eleições de 1992 e 1997, ambas questionadas pelos observadores independentes. Após a eleição de 1997, foi impedido constitucionalmente de concorrer a um terceiro mandato. Mwai Kibaki, da etnia *kikuyu*, comandou o país de 2002 a 2013, e, durante seu governo, foi aprovada a atual constituição queniana de 2010. As eleições de 2013 e 2017 foram vencidas por Uhuru Kenyatta, também da etnia *kikuyu* e filho do primeiro presidente do país, que permaneceu no poder até 2022.

Apesar de ser considerado um país politicamente estável, as eleições de 2022 foram marcadas pela violência. A apertada vitória do vice-presidente William Ruto, da etnia *kalenjin*, por pouco mais de 50%, sobre o líder da oposição Raila Odinga, apoiado tardiamente por Kenyatta, ocorreu em um contexto de frustração popular com os elevados custos de vida, desilusão com a classe política, corrupção generalizada e brutalidade policial. A Comissão Queniana de Direitos Humanos chegou a instaurar uma investigação sobre o uso excessivo da força em resposta às manifestações. Contudo, o Supremo Tribunal do Quênia confirmou a vitória de Ruto, rejeitando as alegações de irregularidades apresentadas por Odinga.

Após a aprovação de uma nova lei financeira que aumentaria os impostos, civis tentaram invadir o Parlamento do país, em Nairobi, em junho de 2024. A polícia reagiu, usando munições reais. Pelo menos cinco pessoas foram mortas a tiro e outras 200 ficaram feridas. Auma Obama, uma ativista queniana e meia-irmã do ex-presidente dos EUA Barack Obama, estava entre os que foram atacados com gás lacrimogêneo. Partes do edifício do Parlamento foram incendiadas. As manifestações se espalharam por outras grandes cidades e levaram o Quênia a mobilizar forças militares. Conforme especialistas, os quenianos – especialmente a geração mais jovem, que está à frente dos protestos – estão fartos do elevado custo de vida e do aumento do desemprego. Os manifestantes queriam que os legisladores rejeitassem o projeto de lei, que acabou sendo aprovado. O presidente William Ruto poderia assinar a legislação ou devolvê-la ao legislativo para alterações, mas acabou optando pela segunda opção. A proposta de lei financeira visa arrecadar 2,7 mil milhões de dólares em impostos para aliviar a extensa crise da dívida do Quênia. As reformas incluem impostos sobre as principais importações e serviços sociais de saúde, entre outros. Conforme especialistas, muitos jovens quenianos que outrora apoiaram Ruto sentem-se traídos e agora pedem a sua demissão. Há um descontentamento em relação ao FMI, que recentemente concedeu empréstimos adicionais ao país. Além disso, o governo queniano acabou de enviar uma grande força policial para ajudar a reprimir a violência das gangues no Haiti, o que reforça a opinião da população de que Ruto está mais preocupado com questões internacionais. Diante dos protestos, Ruto destituiu a maior parte de seu gabinete e anunciou um governo de união nacional. O vice-presidente Rigathi Gachagua sofreu um processo de impeachment em outubro, em razão de denúncias de corrupção. Gachagua também é acusado de financiar os protestos estudantis contra o governo do presidente Ruto.

Vale destacar que violência e instabilidade nas eleições não são um problema novo no Quênia. As eleições de 2007 foram marcadas por violência e assassinatos policiais, que resultaram em acusações de crimes contra a humanidade no âmbito do Tribunal Penal Internacional. Em 2017, o Supremo Tribunal anulou a votação presidencial e ordenou novas eleições, argumentando que irregularidades e ilegalidades tinham comprometido a integridade da votação.

Para além das eleições, a violência também é uma marca das relações de gênero. Apenas durante o mês de janeiro de 2024, 14 mulheres foram vítimas de feminicídio no país, o que suscitou protestos com milhares de pessoas no país, em especial na capital Nairóbi. De acordo com um relatório do governo, ao longo de suas vidas, mais de um terço das quenianas sofreu algum tipo de violência de gênero e 13% sofreram algum tipo de violência sexual.



Outro ponto sensível é a questão do terrorismo. O Al-Shabaab, grupo jihadista afiliado da Al Qaeda com sede na Somália, representa uma ameaça persistente no Quênia. Muitos ataques terroristas ocorreram no país nas últimas décadas: em 1980, o hotel Norfolk, de propriedade judaica, foi atacado pela Organização para a Libertação da Palestina (OLP); em 1998, a embaixada dos EUA foi bombardeada em Nairóbi; em 2002, o hotel Paradise foi bombardeado em Mombaça; em 2013, o Al-Shabaab matou 67 pessoas no Westgate Shopping Mall; em 2020, três americanos, entre eles um militar, foram mortos em uma base usada pelos americanos perto da Somália. Mais recentemente, em 2022, foram registrados ataques terroristas principalmente ao longo da fronteira entre o Quênia e a Somália. Em abril de 2024, na cidade a nordeste do Quênia de El Wak, um ataque terrorista ceifou a vida de cinco cidadãos do país.

## b) Política externa

### i. Características gerais

A diplomacia do Quênia é influenciada pela história do país, com o imperativo de defender o direito à autodeterminação e o apoio ao processo de descolonização africana. A política externa queniana tem, desde o seu início, demonstrado uma disposição para uma orientação afrocêntrica que continua a influenciar o compromisso do país com a integração da Comunidade da África Oriental (EAC), a realização da Agenda 2063: A África que Queremos e a integração continental conforme previsto na Área de Comércio Livre Continental de África (AfCFTA). Ademais, o Quênia constitui ator importante para a promoção da paz e da segurança regionais, apesar de o país também sofrer com o terrorismo e acolher mais de 550 mil refugiados, a maioria provenientes da Somália e do Sudão do Sul.

No plano multilateral, o país é sede do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT). Em dezembro de 2015, o Quênia sediou a décima conferência ministerial da OMC, primeira reunião ministerial daquela organização no continente africano.

O país também participa de missões de paz junto às Nações Unidas por meio da contribuição com tropas para a Missão Africana de Transição na Somália (ATMIS), operação de estabilização regional apoiada pela ONU, anteriormente conhecida como AMISOM e, mais recentemente, voluntariou-se a liderar missão multinacional no Haiti, autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e financiada pelos Estados Unidos. Entretanto, a iniciativa enfrentou ventos contrários no próprio Quênia. O líder da oposição, Raila Odinga, se posicionou contrariamente, alegando que a missão resultará na perda desnecessária de vidas quenianas e que deveria ser abortada. A sua postura atraiu a simpatia do público queniano. O parlamento do Quênia aprovou o pedido em novembro de 2023, mas o tribunal considerou, no fim de janeiro de 2024, que o plano do governo de enviar batalhões de policiais seria “inconstitucional, ilegal e inválido”. Por esse motivo, o governo queniano firmou, em fevereiro, um acordo com o governo haitiano, que viabilizaria o envio. Entretanto, diante do aprofundamento da crise institucional no Haiti, com a renúncia do primeiro-ministro Ariel Henry, o Quênia suspendeu o envio dos policiais. Em maio, após a instalação do Conselho de Transição no Haiti, o Quênia retomou os preparativos para o envio da força. Os primeiros efetivos chegaram ao país caribenho no mês seguinte. Em setembro, o presidente Ruto visitou o Haiti, tendo anunciado o envio de efetivos adicionais. Em outubro, o primeiro-ministro haitiano Gary Conille encontrou-se com o presidente Ruto em Nairóbi. Diante da deterioração da situação de segurança no Haiti e sob a alegação de salários atrasados e más

condições de trabalho, cerca de 20 policiais quenianos teriam abandonado suas funções em dezembro.

## ii. Relações com seus vizinhos

As relações entre o Quênia e a Somália são historicamente tensas. As agitações sobre a autodeterminação na província queniana intitulada Província do Nordeste, ou Distrito da Fronteira Norte, para os somalis, culminaram na Guerra de Shifta durante a década de 1960. Embora o conflito tenha terminado com um cessar-fogo, os somalis da região ainda se identificam e mantêm laços estreitos com os seus parentes na Somália. Nos últimos anos, os dois países têm trabalhado juntos no combate ao terrorismo. Em outubro de 2011, teve início uma operação coordenada entre os militares somalis e quenianos contra o grupo de insurgentes Al-Shabaab no sul da Somália. A missão foi oficialmente liderada pelo exército somali, com as forças quenianas desempenhando um papel de apoio. No início de junho de 2012, as tropas quenianas foram formalmente integradas na AMISOM.

A Etiópia e o Quênia têm mantido relações diplomáticas desde a sua independência do domínio colonial. Ambos os países reconhecem a importância da cooperação regional e aderiram a várias organizações regionais, como a União Africana (UA), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) e a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), participando ativamente na promoção do pan-africanismo e na defesa da unidade africana. Ao longo dos anos, colaboraram em diversas iniciativas, incluindo missões de manutenção da paz, esforços de resolução de conflitos e projetos de desenvolvimento de infraestruturas, como o corredor de transporte Porto Lamu-Sudão do Sul-Etiópia (LAPSET). Além disso, o Quênia serve como uma rota de trânsito para o escoamento das mercadorias etíopes através do Porto de Mombaça. Apesar das relações cordiais, o Quênia e a Etiópia tiveram disputas fronteiriças como, por exemplo, em 2015, quando surgiram tensões na região fronteiriça contestada conhecida como “Triângulo de Ilemi”. No entanto, ambos os países conseguiram resolver estas disputas por meio de negociações diplomáticas e meios pacíficos.

O Sudão do Sul é um parceiro estratégico do Quênia. Ambos os países têm semelhanças culturais, e muitos cidadãos do Sudão do Sul viviam no Quênia antes da independência. Ademais, o Quênia contribuiu para a independência do Sudão do Sul. O Protocolo Machakos, assinado no Quênia, em 2002, previu um cessar-fogo entre o Sudão e os sudaneses do sul. Este foi o primeiro de muitos acordos que levaram à criação da região autônoma do Sudão do Sul, que mais tarde levou à independência em 2011. Durante o movimento de independência, os líderes do movimento pela liberdade viveram no Quênia. Em maio de 2024, o presidente do Sudão do Sul, Salva Kiir participou de encontro entre presidentes africanos, convocado pelo Quênia, com o objetivo de buscar uma solução no conflito do Sudão do Sul. O presidente Kiir agradeceu o presidente Ruto pela iniciativa queniana.

As relações entre Quênia, Tanzânia e Uganda são muito importantes para a integração da África Oriental. Os primeiros altos comissariados (embaixadas entre países da Commonwealth) entre o Quênia e a Tanzânia foram abertos após a independência queniana. Quênia e Uganda são parceiros de longa data e partilham semelhanças culturais significativas. Na década de 1960, os três Estados uniram-se na Organização de Serviços Comuns da África Oriental, um mercado comum com uma estrutura federal flexível. Os países também foram membros fundadores da Comunidade da África Oriental (EAC), em 1967, que colapsou dez anos depois, em razão de diferenças ideológicas entre Quênia e Tanzânia. A dissolução da EAC está no contexto do

rompimento de relações entre Quênia e Tanzânia, as quais só foram retomadas em 1983. Em 2000, os três países restabeleceram a EAC, iniciativa que contribuiu para melhorar o comércio e as relações globais entre si. Os três países também ratificaram o tratado que cria a Área de Comércio Livre Continental de África (AfCFTA).

### iii. Relações com os Estados Unidos

Os EUA estabeleceram relações diplomáticas com o Quênia em 1964. As relações tornaram-se mais estreitas após a transição democrática do país africano em 2002. Em 2018, os Estados Unidos e o Quênia elevaram formalmente a relação a uma parceria estratégica e estabeleceram um diálogo estratégico bilateral. O diálogo dá prioridade a cinco pilares de envolvimento: prosperidade econômica, comércio e investimento; cooperação em defesa; democracia, governança e segurança civil; questões multilaterais e regionais; e cooperação em saúde pública. Em 14 de julho de 2022, os Estados Unidos e o Quênia anunciaram o lançamento da Parceria Estratégica de Comércio e Investimento EUA-Quênia. Em maio de 2024, o presidente William Ruto realizou uma visita de Estado aos Estados Unidos, a primeira de um líder queniano em duas décadas. Os principais temas tratados durante a visita foram segurança, com foco na liderança queniana de força multinacional no Haiti, e comércio, com foco no pleito para que Washington renove o "African Growth and Opportunity Act", que deverá expirar em 2025.

### iv. Relações com a China

A relação entre a China e o Quênia já dura mais de meio século, desde o estabelecimento das relações diplomáticas em 1964. Nos últimos anos, os dois países têm cooperado na implementação de um grande número de projetos no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI), como a Ferrovia Mombaça-Nairóbi e o terminal petrolífero no Porto de Mombaça. A China aborda a sua relação com o Quênia a partir de uma perspectiva estratégica e de longo prazo. O Quênia, por sua vez, está empenhado em aprofundar a parceria cooperativa estratégica abrangente com a China e está disposto a reforçar os intercâmbios interpartidários, aprofundar a cooperação em domínios como ferrovias, rodovias, conservação da água, aviação e energias renováveis no âmbito dos quadros de cooperação da BRI e do Fórum sobre a Cooperação China-África.

### v. Relações com a Rússia

As relações entre Quênia e Rússia estavam estremecidas após o país africano ter criticado a invasão russa da Ucrânia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em fevereiro de 2022. O Quênia foi o único país do bloco comercial da Comunidade da África Oriental a criticar abertamente a Rússia; contudo, desde que o mandato de dois anos do país no CSNU terminou, a posição de Nairobi está abrandando. Após a visita de Serguei Lavrov ao Quênia, em março de 2023, o presidente William Ruto anunciou que os dois países assinariam pactos para impulsionar o comércio. Outro sinal de reaproximação entre os dois países é a aproximação entre o Quênia e Belarus, um dos principais aliados de Moscou. As relações comerciais bilaterais são muito aquém do seu potencial, uma vez que a Rússia representou apenas 1% da origem das importações quenianas em 2022, e foi destino de apenas 0,8% dos produtos provenientes do Quênia.

#### vi. Relações com a UE

A UE é o primeiro destino das exportações do Quênia e o segundo maior parceiro comercial, com um comércio bilateral total de 3,3 bilhões de euros em 2022. Em junho de 2023, foi finalizado o Acordo de Parceria Econômica (APE) UE-Quênia, que garante o acesso isento de direitos e de quotas para mercadorias originárias do Quênia ao bloco, enquanto o Quênia abrirá gradual e parcialmente o seu mercado aos produtos europeus, ao longo de um período de 25 anos. O APE UE-Quênia é o acordo comercial mais ambicioso negociado pela UE com um país em desenvolvimento no que diz respeito a disposições de sustentabilidade, como a proteção climática e ambiental, os direitos trabalhistas e a igualdade de gênero. O acordo também inclui assistência ao desenvolvimento relacionada com o comércio para enfrentar alguns fatores que limitam as exportações do Quênia, tais como a falta de capacidades produtivas, infraestruturas, capital humano e capacidades para cumprir as normas da UE. O APE visa implementar as disposições contidas no APE UE-Comunidade da África Oriental (EAC) e estará aberto à adesão de outros países da EAC no futuro. O APE com o Quênia é o mais recente acordo comercial abrangente entre a UE e uma nação africana desde que o bloco assinou um acordo semelhante com o Gana em 2016.

Em fevereiro, o presidente Rutto foi criticado por ter apoiado um plano do governo italiano de investimentos em projetos em áreas como energia, educação e saúde em troca de acesso à Itália a recursos energéticos africanos e da aplicação por países africanos de restrições migratórias, diante do alto fluxo de migrantes que têm tentado chegar ao continente europeu pela Itália. As críticas afirmam que o plano não lida com as dificuldades estruturais do continente africano, promoverá mais emissões de gases de efeito estufa e ampliará a dívida dos países da região, o que teria, como efeito, o aumento da imigração que se deseja coibir. Outros países africanos, como a África do Sul e a Nigéria, sequer participaram do evento de lançamento do plano italiano, intitulado “Plano Mattei”.

#### vii. Relações com os Emirados Árabes Unidos (EAU)

Os Emirados Árabes Unidos são um dos principais parceiros do Quênia, considerados fundamentais para o comércio e o investimento com o Oriente Médio. O comércio entre os dois países é atualmente marcado por um enorme desequilíbrio comercial que favorece os EAU. O Quênia está interessado em impulsionar o seu comércio não petrolífero com os EAU, tendo as duas nações acordado, em julho de 2022, a intenção de iniciar negociações sobre um acordo de parceria econômica abrangente. Em fevereiro de 2024, o ministro do Comércio Exterior dos EAU, Thani Al Zeyoudi, anunciou a conclusão do Acordo de Parceria Econômica Abrangente entre os dois países. O acordo visa não apenas a ampliar os fluxos comerciais, mas também diversificá-lo, para que a corrente não fique concentrada apenas na importação queniana de petróleo emirático. Os Emirados Árabes Unidos foram a segunda maior origem das importações quenianas em 2022, com US\$ 3,6 bilhões (14%) - sendo 82% desse valor apenas petróleo refinado. Já as exportações para os EAU representaram apenas US\$ 294 milhões (4%) no mesmo ano. Ademais, o componente de assistência humanitária também reforça a cordialidade das relações Quênia-EAU: em maio de 2024, os Emirados enviaram US\$ 15 milhões para ajudar nas chuvas fortes e enchentes responsáveis por matar centenas de quenianos.

#### viii. Relações com o Brasil

Brasil e Quênia estabeleceram relações diplomáticas em 1964. A partir da década de 2000, as relações tomaram impulso renovado. Em 2005, Celso Amorim realizou a primeira visita de um chanceler brasileiro a Nairóbi em mais de 30 anos. Em julho de 2010, Lula realizou a primeira de um chefe de Estado brasileiro ao Quênia. Em agosto de 2016, o vice-presidente do Quênia, William Ruto, visitou o Brasil por ocasião dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro.

O histórico do programa de cooperação com o Quênia remonta à assinatura do Acordo de Cooperação Técnica bilateral, em 1973. Nos últimos anos, os projetos bilaterais de cooperação técnica têm privilegiado a promoção do desenvolvimento, com foco nas áreas de saúde, segurança alimentar, educação, meio ambiente e, sobretudo, agricultura. Outras atividades de cooperação incluíram áreas como esporte, meio ambiente, eleições, energia e capacitação de militares. Os projetos de cooperação técnica atualmente em execução contemplam a área de agricultura como, por exemplo, o Projeto “Cotton-Victoria”.

## XXI. 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 François Bozizé para a eleição presidencial de 2020, tendo sido vencedor seu oponente, Faustin-Archange Touadéra. As origens do conflito remontam a 2013, quando Bozizé, então presidente do país, foi deposto pelo grupo Séléka, uma aliança de milícias 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 (incluindo antigos combatentes do Séléka e o Anti-Balaka) 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, como o grupo russo de mercenários Wagner. Em abril de 2024, o Tribunal Penal Internacional (TPI) emitiu um mandado de detenção contra ex-presidente François Bozizé concernente a crimes contra a humanidade, cometidos entre fevereiro de 2009 e março de 2023.

A crise política centro-africana envolve terceiras partes, aproximando-se de uma guerra por procuração, na qual Rússia e Ruanda<sup>1070</sup> 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. Touadéra tem buscado afastar a influência do Ocidente e em especial da França, aproximando-se da Rússia e de Ruanda. A presença do Grupo Wagner na RCA, que opera no país desde 2018, e a pressão francesa motivaram a suspensão da ajuda do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao país. Essas medidas, somadas às sanções à Rússia, devido ao conflito na Crimeia, colocaram o governo Touadéra em situação financeira ainda mais difícil. Por essa razão, tentou-se criar uma criptomoeda, para contornar as sanções internacionais, mas a iniciativa foi bloqueada pela Corte Constitucional Centro-Africana. Essa corte também sustou o estabelecimento de uma comissão para redação de uma nova

---

<sup>1070</sup> 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, o presidente 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.

constituição para a RCA, que eliminaria os limites à reeleição presidencial. Devido aos atritos com a Corte, Touadéra pressiona pela demissão da presidente do tribunal, Danièle Darlan.

Em sua campanha por um referendo constitucional, que foi realizado em fins de julho de 2023, com baixa participação, e aboliu a limitação a apenas uma reeleição presidencial, Touadéra foi apoiado pela associação Galaxie, próxima do Grupo Wagner. A Galaxie organiza manifestações pró-governo e utiliza as redes sociais para propagar mensagens contrárias à França e à ONU. O presidente rompeu o diálogo com a oposição e silencia qualquer manifestação contrária ao governo. Quanto à Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da RCA (MINUSCA, na sigla em inglês), criada em 2014, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) renovou seu mandato até 15 de novembro de 2025. 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 ou Acordo de Cartum, 2019); assistência humanitária; proteção das pessoas e dos bens da ONU; direitos humanos; apoio a um diálogo republicano e à realização de eleições futuras; 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 da ONU para a RCA e chefe da MINUSCA. O *Force Commander*, general de divisão Humphrey Nyone, é de Zâmbia. Conforme dados de agosto de 2024, os principais contribuintes de tropas militares são: Ruanda, Bangladesh, Nepal, Paquistão, Egito, Zâmbia e Tunísia.

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 mulheres<sup>1071</sup>, o que abala as relações da missão de paz com a comunidade local. Em outubro de 2022, a França anunciou a retirada de suas tropas ligadas à missão logística MISLOG-B, ainda que essa retirada não compreenda o contingente da MINUSCA. A retirada francesa abre mais espaço para a crescente presença militar ruandesa, não apenas no âmbito da missão de paz, mas também em apoio direto às FACA. A presença ruandesa não se limita ao contingente militar. Empresários de Ruanda investem no setor de mineração da RCA.

Economicamente, a RCA tem importância nas áreas de mineração, agropecuária e produtos florestais, e suas rotas comerciais são frequentemente tomadas por grupos armados. As exportações centro-africanas foram da ordem de apenas US\$ 230 milhões em 2022, sendo um dos países menos abertos ao comércio internacional. No mesmo ano, os três produtos mais exportados do país foram: ouro (39%), madeira crua (17%) e diamantes (15%). Estima-se que mais da metade da população da RCA necessite de ajuda humanitária. A violência decorrente da recente crise política já deslocou internamente mais de 500 mil pessoas e resultou em mais de 750 mil refugiados nos países vizinhos.

---

<sup>1071</sup> 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.

## XXII. Ruanda

### a) Características gerais

Ruanda, cuja capital é Kigali, é uma república localizada na região dos Grandes Lagos Africanos, não possuindo saída para o mar e tendo como vizinhos o Burundi, a República Democrática do Congo (RDC), Uganda e a Tanzânia. Tendo sido colônia da Alemanha no século XIX, o território de Ruanda tornou-se um mandato da Liga das Nações administrado pela Bélgica após a Primeira Guerra Mundial. Com o fim da Liga e o estabelecimento da ONU, o mandato deu origem, ainda sob comando belga, a um protetorado da ONU, que apenas ganhou sua independência em 1962.

O governo de Ruanda é semipresidencialista, com um presidente eleito pelo voto popular, um primeiro-ministro apontado pelo presidente, e um parlamento bicameral. Embora haja separação formal de poderes pela Constituição do país, há forte concentração na figura do presidente, cargo ocupado por Paul Kagame desde 2000, atualmente em seu quarto mandato consecutivo, tendo sido reeleito, com 99,15% dos votos, em julho de 2024. Kagame já era considerado o líder de facto do país quando era vice-presidente e ministro da Defesa, entre 1994 e 2000, durante a presidência de Pasteur Bizimungu.

Mesmo permanecendo como um dos países mais pobres do mundo, Ruanda sob o governo de Kagame, obteve resultados socioeconômicos surpreendentes para a região<sup>1072</sup>, especialmente considerando que o país atravessou um genocídio em 1994. O governo ruandês vem tentando transformar a economia do país, fortemente direcionada para a agricultura de subsistência<sup>1073</sup>, em uma economia de renda média centrada no setor de serviços<sup>1074</sup>. Segundo o Banco Mundial, o crescimento do país vem sendo impulsionado pelo consumo privado e pelo setor de serviços, acompanhado de melhorias no mercado de trabalho. Também houve considerável crescimento do IDH do país desde 1994, com melhorias na expectativa de vida, queda da mortalidade infantil, e redução da pobreza.

Tais resultados econômicos garantem ao presidente considerável apoio interno e legitimidade externa. Apesar disso, o governo é percebido como autoritário, com índices de liberdade política e civil inferiores à média africana.

### b) História recente e situação política interna

#### i. O Genocídio de Ruanda

Durante o período colonial, os conflitos étnicos regionais se intensificaram. Especificamente, havia uma disputa entre dois grupos étnico-sociais:<sup>1075</sup> os *tutsis*, historicamente

---

<sup>1072</sup> Ruanda é o único país de baixa renda entre os cinquenta melhores países para se fazer negócios, segundo o Banco Mundial.

<sup>1073</sup> Mesmo sendo uma economia centrada na agricultura de subsistência, Ruanda importa alimentos devido a sua alta densidade populacional (a maior da África).

<sup>1074</sup> Entre os investimentos do governo no setor de serviços se encontram a construção de hotéis de classe executiva e um centro de convenções em Kigali; um novo aeroporto; e a expansão dos serviços da companhia aérea nacional, a RwandAir.

<sup>1075</sup> Embora considerados, assim como os *twas*, grupos étnicos, não há diferenças linguísticas e culturais entre *hutus* e *tutsis*, sendo a divisão ligada à posição social dos grupos à época da monarquia e da colonização belga. Durante o



ligados à antiga monarquia ruandesa e portadores de privilégios na administração colonial belga, e os *hutus*, considerados cidadãos de segunda classe, que correspondiam a mais de 80% da população. Em 1959, às vésperas da independência, a disputa étnica deu origem a uma guerra civil vencida pelos *hutus* em 1963, que assumiram o controle do Estado recém-independente. Durante o conflito, milhares de *tutsis* foram mortos ou exilados em países vizinhos.

Os conflitos retomaram sua força nos anos 1990, quando um grupo rebelde *tutsi* denominado Frente Patriótica Ruandesa (RPF), com base em Uganda, invadiu Ruanda. O conflito perdurou até 1993, quando foram propostos o Acordos de Arusha, um plano de paz mediado pela Organização da Unidade Africana (OUA)<sup>1076</sup>. Os acordos previam a formação de um governo provisório de base ampla, com representação de partidos políticos ligados ao governo de então e da RPF. A implementação da paz seria supervisionada pela ONU por meio do envio da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR).<sup>1077</sup>

Em 6 de abril de 1994, um avião com os então presidentes de Ruanda e do Burundi, ambos *hutus*, foi derrubado. Culpando a RPF, grupos extremistas *hutus* organizaram uma campanha de assassinato de *tutsis* e *hutus* moderados, como a primeira-ministra Agathe Uwilingiyimana. Com o vácuo de poder, um novo governo provisório foi formado, liderado por extremistas que facilitaram os ataques das milícias *hutus* aos *tutsis*. Cerca de 20 mil *hutus* participaram do massacre, voluntária ou forçosamente, que matou cerca de um milhão de pessoas em cem dias, incluindo 300 mil crianças, e que promoveu, entre outros atos de barbárie, a infecção proposital e sistemática de mulheres *tutsi*<sup>1078</sup> com HIV por meio do estupro praticado por homens infectados. Barricadas e postos de triagem foram estabelecidos para identificar as pessoas por sua etnia e coordenar os assassinatos.

O genocídio dos *tutsis* em Ruanda ficou conhecido como um importante fracasso da ONU. Após a morte de dez soldados belgas no dia seguinte ao assassinato da primeira-ministra e sem um mandato que permitisse uma intervenção direta no conflito fora do contexto de um acordo de cessar-fogo, a UNAMIR teve seu contingente reduzido de 2.500 para 720 combatentes. Em maio, a decisão foi revertida, mas a RPF rejeitou o apoio do contingente, que seria composto principalmente de tropas francesas<sup>1079</sup>, alegando que a França seguia apoiando o governo ruandês mesmo com a tomada do poder pelos extremistas. Além da dificuldade de ação da ONU, os EUA se recusaram a intervir no conflito, principalmente após o fracasso de sua intervenção na Somália em 1992, e a Organização da Unidade Africana (OUA) também não se manifestou prontamente a respeito do genocídio.

A RPF conseguiu tomar a capital do país em julho, o que levou cerca de dois milhões de *hutus*, envolvidos ou não no genocídio, a se refugiar na República Democrática do Congo (então Zaire), temendo sofrer represálias. Em julho, foi formado um governo misto, com o *hutu* Pasteur Bizimungu como presidente, e o líder *tutsi* da RPF, Paul Kagame como vice.

Com relação aos perpetradores do genocídio, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) estabeleceu, em novembro de 1994, o Tribunal Internacional para Ruanda, que, entre outros,

---

mandato belga, *hutus*, *tutsis* e *twas* possuíam seu grupo registrado na carteira de identidade, e, enquanto os *tutsis* tinham acesso a cargos no governo colonial, aos *hutus* dados trabalhos braçais e forçados.

<sup>1076</sup> A Organização da Unidade Africana (OUA) foi uma organização intergovernamental regional que precedeu a União Africana. A OUA foi estabelecida em 1963 e encerrada em 2002.

<sup>1077</sup> Em sua estrutura original, a UNAMIR foi liderada pelo camaronês Jacques-Roger Booh-Booh, com contribuições de Bangladesh, Gana, Tunísia e Bélgica, esta última com o maior continente.

<sup>1078</sup> Estima-se entre 250 mil e 500 mil mulheres vítimas de violência sexual durante o conflito.

<sup>1079</sup> A Operação Turquesa seria uma força liderada pela França com o objetivo de estabelecer uma zona de segurança em Ruanda.

condenou à prisão perpétua três dirigentes do governo *hutu*: Theoneste Bagesora, Aloys Ntabakuze e Anatole Nsengiyumva. Em 1996, Ruanda interveio na República Democrática do Congo (RDC) em busca de fugitivos acusados de orquestrar o massacre, iniciando um período de instabilidade e guerra civil no leste do país vizinho.

Em 2023, a UNESCO designou quatro locais associados ao genocídio como Patrimônio da Humanidade, objetivando preservar a memória do acontecimento e permitir que as gerações futuras reconheçam e resistam à manifestações de ódio e intolerância.

## ii. O governo de Kagame e o cenário político

Em 2000, o presidente Pausteur Bizimungu renunciou ao cargo, e o vice-presidente, Paul Kamege, assumiu o poder. Kagame introduziu uma nova Constituição em 2003, estabelecendo mandatos presidenciais de sete anos, e foi subsequentemente eleito para o cargo com 95% dos votos e reeleito em 2010, novamente com mais de 90% dos votos. Em 2015, a Constituição foi reformada, reduzindo o mandato presidencial para cinco anos, mas permitindo que Kagame se candidatasse para um terceiro mandato consecutivo de sete anos em 2017, até que a reforma entrasse em vigor em 2024.

Eleito para seu terceiro mandato com 99% dos votos, Kagame poderá permanecer no poder até 2034, caso eleito em 2024 e 2029. Observadores internacionais apontam diversas irregularidades nas eleições realizadas nas últimas décadas, como a falta de transparência, o controle midiático e a perseguição a opositores. Além disso, sob a justificativa de evitar um novo genocídio, a Constituição restringe fortemente a formação de organizações políticas, o que, segundo o Human Rights Watch, significa que o país é, na prática, um Estado de apenas um partido político.

No contexto da perseguição a opositores e dissidentes da RPF, destaca-se a situação de opositores exilados como Kayumba Nyamwasa e Patrick Karageya, líderes do Congresso Nacional de Ruanda (RNC), grupo armado de oposição ao governo de Ruanda, sediado nos EUA, que atua também na RDC e em Uganda. Karageya foi morto na África do Sul, em 2013, sob fortes suspeitas de participação do governo de Ruanda.

Em 2020, Paul Rusesabagina, um dos líderes do grupo político armado Movimento Ruandês para a Mudança Democrática (MRCD)<sup>1080</sup>, foi preso acusado de atuação terrorista no país em 2018. Rusesabagina, que possui cidadania belga e residência permanente nos EUA, é conhecido por sua atuação na proteção de *tutsis* em Kigali durante o genocídio de 1994, tendo sua experiência sido dramatizada no filme hollywoodiano *Hotel Rwanda*. As condições em que Rusesabagina foi preso são controversas, com acusações de sequestro e de vedação à devida representação legal. Ele foi libertado em 2023

Os partidos de oposição atuais de maior destaque são o Partido Democrático Verde, que participou de eleições legislativas pela primeira vez em 2018, obtendo dois assentos, e o partido FDU-Inkinga<sup>1081</sup>, que se encontra na ilegalidade e com diversos membros e apoiadores presos.

---

<sup>1080</sup> A sigla vem do francês: *Mouvement Rwandais pour le Changement Démocratique*.

<sup>1081</sup> O nome vem da sigla FDU (*Forces Démocratiques Unifiées*) e Inkinga, que significa “pilar” em Kinyarwanda.

### c) Política externa

#### i. Relações com o entorno e intervencionismo militar

Ruanda é um país com grande relevância regional, particularmente no que se refere à pauta securitária, utilizando, inclusive, missões de paz da ONU e da União Africana como ferramenta de política externa para impulsionar seu papel como líder regional e expandir sua influência político-militar. Defendendo “soluções africanas para problemas africanos”, Kagame foi responsável por uma série de reformas na União Africana, quando de sua presidência em 2018, que visavam garantir à entidade maior autonomia de ação no continente, defendendo que não se poderia confiar na ajuda externa, como no caso do genocídio de 1994.

Ao mesmo tempo que é o país africano com maior contribuição para as operações de paz da ONU, Ruanda também executa ações bilaterais em países como a República Centro Africana (RCA) e Moçambique, onde as operações multidimensionais são consideradas pouco efetivas. Diferentemente das intervenções da ONU e da UA, as ações bilaterais são de negociação relativamente simples e apresentam menor risco de violação à soberania, uma vez que são frequentemente solicitadas pelos próprios governos dos países que recebem as missões.

Com relação à RCA, Kigali atua no país desde 2013, quando do envio de missão da União Africana para conter uma guerra civil. Em pouco tempo, Ruanda passou a ter o maior contingente de tropas da MINUSCA, a operação da ONU para o país centro-africano e, posteriormente, passou a atuar diretamente a pedido do governo da RCA. As operações na RCA e em Moçambique garantiram a Ruanda acesso a contratos relativos a mineração, agricultura e infraestrutura, tidos como positivos ambos os países.

A presença militar ruandesa na vizinhança também é associada à perseguição de inimigos de Kigali. Desde que Ruanda passou a atuar em Moçambique, dois adversários do governo ruandês foram assassinados, dois sofreram tentativas de sequestro, e um está desaparecido.

Nesse sentido, merece destaque a atuação de Ruanda na RDC. Quando da tomada do governo ruandês pela FDR, de maioria *tutsi*, após o genocídio de 1994, um grande número de hutus fugiu para a RDC, tendo formado grupos armados, como a Força Democrática de Libertação de Ruanda (FDLR). A existência do grupo é utilizada por Ruanda como motivo para intervenções no leste do país vizinho<sup>1082</sup>, situação que se agravou em 2022, levando a atritos entre forças dos exércitos dos dois países na região de fronteira.

A RDC acusa Ruanda de financiar a milícia M23<sup>1083</sup>, de maioria *tutsi*, que ressurgiu na região de Kivu do Norte; enquanto Ruanda acusa a RDC de apoiar a 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

---

<sup>1082</sup> Em 2020, investigadores da ONU denunciaram que tropas ruandesas haviam conduzido operações no leste da RDC, o que foi negado.

<sup>1083</sup> O “Movimento 23 de março” (M23) é um grupo rebelde surgido em Kivu do Norte, na RDC, originalmente ativo entre 2012 e 2013.

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 RDC.

Em janeiro de 2024, o Burundi fechou as fronteiras com Ruanda, acusando o governo do país vizinho de apoiar e financiar o grupo rebelde RED-Tabara<sup>1084</sup>, que atacou o Burundi em dezembro de 2023. Além de negar o apoio ao grupo, Ruanda alega que o fechamento da fronteira contraria os princípios de cooperação da Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês)<sup>1085</sup>, da qual ambos os países fazem parte.

## ii. Relações com potências extrarregionais

O rápido desenvolvimento socioeconômico de Ruanda e seu protagonismo regional garantem ao país um importante influxo de investimento e de doações estrangeiras, principalmente vindas de países desenvolvidos como os EUA, a França e o Reino Unido. Recentemente, entretanto, esses países, assim como a ONU, a Espanha e a União Europeia, vêm adotando posturas crescentemente críticas ao governo de Kagame, em particular no que se refere ao apoio ao intervencionismo na RDC e apoio ao M23.

As críticas, porém, ainda não significaram retração das doações e dos investimentos. A atuação de Ruanda no entorno é importante para proteger os interesses franceses em suas antigas colônias como o Mali e a República da África Central, por exemplo. Em 2021, a atuação de Kigali em Moçambique contra uma insurgência jihadista permitiu a reabertura de uma usina de gás natural liquefeito de operação francesa. Ao visitar a RDC em março de 2023, o presidente francês Emmanuel Macron ofereceu ajuda humanitária ao país em função do conflito na fronteira, mas evitou dirigir acusações a Ruanda por sua participação. Em gesto bem recebido por Kagame, em abril de 2024, Macron reconheceu, em memória dos trinta anos do genocídio, que a França e a comunidade internacional poderiam ter agido de forma a evitar o genocídio.

As relações se mantiveram boas também com o Reino Unido. Em 2022, os britânicos garantiram com Kigali um acordo para o envio de imigrantes em busca de refúgio com caso em análise para Ruanda, em uma tentativa de aliviar seus problemas com imigração ilegal. O controverso acordo está sendo contestado no poder judiciário britânico, mas o governo ruandês já recebeu mais de US\$ 169 milhões por sua cooperação.

Dos parceiros ocidentais, os EUA são mais abertamente críticos. Durante o governo Obama, auxílios militares para Ruanda foram suspensos diversas vezes em razão do apoio de Kigali a grupos armados na RDC, como o M23. Também gerou críticas a prisão de Paul Rusesabagina, que possui status de residência permanente nos EUA e foi finalmente libertado em março de 2023.

A influência militar de Ruanda na região também é importante para o Ocidente em um cenário de crescente participação diplomática e militar da Rússia no continente africano, podendo o país de Kagame servir como alternativa à atuação de mercenários russos como o Grupo Wagner. Apesar da importância das parcerias ocidentais, Ruanda mantém relações estáveis com a Rússia, origem de mais de 64% do trigo ruandês. Em 2023, Kagame declarou que a Rússia tinha, como

---

<sup>1084</sup> O RED-Tabara (*Résistance pour un État de Droit au Burundi*) é um grupo político rebelde burundês com sede na região de Kivu do Sul, na RDC.

<sup>1085</sup> A EAC é uma organização de cooperação política, econômica e social da qual fazem parte Burundi, Quênia, RDC, Ruanda, Sudão do Sul e Tanzânia.

qualquer outro país, direito de manter presença na África, defendendo também a não intervenção em questões alheias, como a guerra na Ucrânia.

Com relação à China, Ruanda é parte da Nova Rota da Seda desde 2018, além de receber investimentos chineses para a construção de hospitais e rodovias municipais. Em 2023, o embaixador da Ruanda na China rebateu acusações de que a China estaria a levar os países africanos para uma “armadilha da dívida”. Segundo o embaixador, os empréstimos e investimentos são negociados bilateralmente, e Ruanda estaria disposto a tomar mais empréstimos com o país asiático para acelerar seus projetos.

## XXIII. 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 – Djibuti, Etiópia e Somália<sup>1086</sup>.

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. De acordo com o *Global Terrorism Index 2023*, o número de vítimas do terrorismo aumentou em 2000% no Sahel nos últimos quinze anos. Cerca de 35% das mortes ocasionadas por ataques terroristas em 2022 concentraram-se na região do Sahel. Desde 2007, mais de vinte mil civis morreram em razão de atentados terroristas. 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. 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. 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<sup>1087</sup>, 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 seis “pilares”: 1) luta contra o terrorismo; 2) reforço dos aparelhos de segurança nacionais; 3) organização do “retorno estatal” às zonas reconquistadas; 4) desenvolvimento econômico; 5) resposta à altura aos desafios em matéria de segurança humana; e 6) compartilhamento de conhecimentos e análise prospectiva. Em novembro de 2022, Macron

---

<sup>1086</sup> 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 capítulo.

<sup>1087</sup> Em fevereiro de 2021, a Cúpula dos Chefes de Estado do G5S, em N'Djamena, deveria avaliar as diretrizes estabelecidas em Pau, bem como discutir as evoluções securitárias mais recentes. Na ocasião, observaram-se dificuldades estruturais do G5S. Estavam presentes o presidente francês, Emmanuel Macron, e o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, então recém-empossado.

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. Ao anunciar o fim da Operação Barkhane, cerca de meio ano após a sua reeleição, o presidente francês afirmou que uma nova estratégia seria delineada junto aos parceiros africanos em futuro próximo. A Cúpula de Pau (França, 2020) e a Cúpula do G5 Sahel de 2021 (N'Djamena) já vinham discutindo reformulações estratégicas. A estratégia de estabilização do Sahel, liderada pela França, não levou aos resultados desejados. Mais de 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. Os grupos terroristas têm aumentado sua territorialização no Sahel. Abusos de direitos humanos pelas forças militares também prejudicam a eficácia das operações. Ao mesmo tempo, cresce a hostilidade de grupos africanos em relação à França, o que intensificou na esteira dos golpes de Estado que têm assolado a região.

A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês), que se encerrou em 31 de dezembro de 2023, representava 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 do G5 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 do G5 Sahel (FC-G5S), estabelecida em 2017, 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. Em dezembro de 2023, após os golpes de Estado nos dois países, as juntas militares de Burkina Faso e Níger anunciaram a saída do G5S. Em razão do esvaziamento do G5S, Chade e Mauritânia anunciaram, ainda em dezembro, que tomariam as providências para a dissolução do mecanismo.

#### 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.

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 integrantes solicitaram 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 do G5 Sahel (FC-G5S), que contou com apoio francês no CSNU. Buscou-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 “saudou” o estabelecimento da força, sem, no entanto, garantir um mandato da ONU e, portanto, sem oferecer financiamento. A Força contava com um efetivo aproximado de cinco mil homens, mas padece da falta de recursos orçamentários. Embora o enfrentamento ao jihadismo constitua objetivo principal, buscava-se, igualmente, combater o tráfico ilícito de drogas, de armas e de migrantes.

Respalhada no apoio francês, a FC-G5S buscou a resolução das crises sahelianas por meios além dos militares. A iniciativa inseriu-se no contexto de conflitos assimétricos, em que o instrumental onusiano de operações encontra dificuldades de adaptação. A FC-G5S apoiou-se em duas resoluções do CSNU, possuiu quartel general próprio e efetuou a sua primeira missão nas fronteiras de Mali, Níger e Burkina Faso. Ela surgiu 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, encontravam-se na região a MINUSMA (que se encerrou ao final de 2023), um contingente americano, o Grupo Wagner e, até recentemente, a Operação Barkhane.

O sucesso da estabilização do Sahel por essa missão dependia da integração das ações em um quadro mais amplo de objetivos políticos. A FC-G5S teria sido bem-sucedida caso tivesse conseguido isolar os grupos jihadistas das comunidades locais e de outros grupos armados. Para tanto, deveria ter obtido 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 deveriam 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 deveria fazer-se presente, não bastando o militar; dever-se-iam promover negociações dos conflitos em nível local. A diplomacia, ainda, deveria ser usada para ampliar os esforços políticos regionais, incluindo a Argélia e a CEDEAO a fim de criar uma unidade regional. Quanto à cooperação militar com os EUA, dever-se-ia evitar a duplicação de tarefas já exercidas por França e Alemanha. Por fim, dever-se-ia 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 consistiu em um 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 derivou 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 (ACNUDH) pormenorizou o Quadro, adequando-o às operações da FC-G5S. Nesse sentido, medidas foram 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 burquinabés 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, do Burkina Faso e do Níger. 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.

Persistem os confrontos com atores não estatais e jihadistas, o que agudizou a situação humanitária, caracterizada por mais de dois milhões de deslocados internamente e por 800 mil pessoas vivendo sem acesso a serviços básicos, como água, em razão de bloqueios impostos por

milícias. A região do Liptako-Gourma – região das três fronteiras entre Burkina Faso, Mali e Níger – permanece ponto fulcral da instabilidade regional.

d) Aliança dos Estados do Sahel

Em setembro de 2023, Mali, Burkina Faso e Níger anunciaram um pacto de defesa coletiva, que inclui a realização de operações conjuntas contra rebeliões armadas e ameaças jihadistas, intitulado “Aliança dos Estados do Sahel”, e, em dezembro, concordaram em explorar a formação de uma confederação entre eles<sup>1088</sup>. Em julho de 2024, os líderes das juntas militares de Mali, Níger e Burkina Faso assinaram o acordo constitutivo da Aliança dos Estados do Sahel e afirmaram que se afastariam “irrevogavelmente” da CEDEAO. O presidente do Burkina Faso, Ibrahim Traoré, afirmou que a nova aliança, que é uma confederação baseada na defesa mútua, resistiria à influência ocidental em África. Em setembro de 2024, os três países anunciaram planos de introduzir seus próprios passaportes, dissociados da livre circulação de pessoas prevista na CEDEAO, de onde se retiraram.

Em dezembro de 2024, os chefes de Estado e de Governo da CEDEAO anunciaram que Mali, Burkina Faso e Níger deixarão de ser parte da organização a partir de 29 de janeiro de 2025. Até 30 de julho de 2025, os países poderão exercer uma espécie de “direito de arrependimento”, para permanecer na CEDEAO, enquanto Senegal e Togo atuarão como mediadores na tentativa de mantê-los como membros. Após esse prazo, a saída será considerada definitiva.

e) 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

---

<sup>1088</sup> Os ministros das Finanças dos três países anunciaram que estão considerando criar um banco de investimentos e um fundo de estabilização trilateral, bem como avançar para o estabelecimento de uma união monetária.

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, o 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<sup>1089</sup>. O documento buscava 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 vinha sendo 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

---

<sup>1089</sup> Em janeiro de 2024, a junta militar do Mali anunciou o fim do acordo de paz de Argel, de 2015. Essa decisão se insere em um contexto de degradação das relações Mali-Argélia, desde o ano anterior, quando foram retomadas as hostilidades entre a junta militar e grupos independentistas do norte. Em dezembro de 2023, a junta militar já havia anunciado um “diálogo direto inter-maliano”, indicando a exclusão da mediação da Argélia, que tem buscado intermediar o conflito entre a junta maliana e os tuaregues do norte do país.

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 Keita (IBK) da presidência. IBK fora eleito em 2013 e reeleito 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. Em 2021, o vice-presidente foi preso por ter feitos “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 ao cargo de primeiro-ministro de Chouel Maïga, líder oposicionista 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. Em fevereiro de 2023, o MNLA, o Alto Conselho para a União do Azauade (HCUA, na sigla em inglês) e o Movimento Árabe do Azauade fundiram-se em uma entidade única, apesar de já agirem de maneira concertada sob a CMA. Essa fusão foi uma resposta ao aumento da cooperação da Rússia com Bamako e aumenta a possibilidade de fragmentação do Mali, que poderia perder a parte norte de seu território. Em agosto, a CMA anunciou ter repellido investida das forças militares malianas, apoiadas pelo Grupo Wagner.

No fim de 2021, a junta militar decidiu postergar as eleições em até cinco anos, o que levou a CEDEAO 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 CEDEAO a reverter parte das sanções, ainda que tenha mantido o país suspenso da organização. Em fevereiro de 2023, o Mali juntamente com Burkina Faso e Guiné emitiram uma declaração conjunta pedindo sua reabilitação na CEDEAO e na UA, sob o argumento de que as sanções apenas prejudicam uma população já desgastada pelos conflitos internos. Em fevereiro de 2024, o Mali, que estava suspenso da CEDEAO desde 2021, anunciou, juntamente com Burkina Faso e Níger, a sua saída da organização.

Em março de 2023, o coronel Goïta validou o novo projeto de constituição para o Mali e pediu que as autoridades locais se apropriem dele e o divulguem entre a população. O projeto, no entanto, foi objeto de contestação. A oposição maliana pediu que o processo constitucional fosse interrompido e que uma nova constituição fosse redigida sob a liderança do governo que deve ser eleito após o período de transição. Para esse grupo, o governo de transição deveria concentrar esforços na organização dessas eleições. A Liga Maliana de Imans e de Eruditos para a Solidaridade Islâmica no Mali (Limama) pressionou pela substituição da ideia de Estado laico pela de Estado multiconfessional. O projeto constitucional tinha dispositivos louváveis de consolidação

da democracia, do Estado de Direito e até da paz; contudo os limites de revisão constitucional não estavam bem fixados, o que enfraqueceria o sistema constitucional. A carta contém algumas medidas de centralização, como o fato de que o governo passaria a ser responsável diante do presidente e não mais perante o parlamento. A iniciativa legislativa passaria a ser compartilhada entre o presidente, os deputados e os senadores, com a criação de uma segunda casa legislativa, e não mais entre o governo e a assembleia nacional. O presidente passaria a chefiar o governo, mas poderia ser destituído. O presidente poderia ordenar mobilização geral dos cidadãos em caso de defesa nacional. O caráter secular do Mali está explícito na Constituição. Em linha com o crescente sentimento antifrancês, o texto suprimiu o francês como língua oficial, mas o idioma seguirá sendo utilizado como língua de trabalho.

O texto deveria passar por referendo popular em 19 de março de 2023, que foi adiado pela junta militar, para 18 de junho. Porta-voz do governo confirmou, entretanto, que o adiamento da adoção da nova constituição não atrasaria a previsão de que o poder passaria a civis em 2024, mas o texto não exclui a possibilidade de que Goïta se candidate à presidência. A proposta de nova constituição foi aprovada por 97% dos votos. O referendo, entretanto, contou com a participação de apenas 39% dos eleitores e foi marcado por diversas denúncias de irregularidade. O texto constitucional foi promulgado em junho. Em setembro, a junta militar anunciou não haver condições para a realização de eleições em fevereiro de 2024, como previsto anteriormente.

Dias antes da votação do referendo, a junta militar demandou que o responsável por direitos humanos da MINUSMA deixasse o país, como reação a um relatório que detalhou diversas mortes perpetradas por tropas malinesas e seus aliados. Após o pleito, a junta demandou que toda a MINUSMA deixasse o país. O espaço de atuação da MINUSMA já vinha sendo limitado pelas autoridades, que propagandeiam a operação como forma de neocolonialismo ocidental. A MINUSMA é a segunda missão de paz com o maior número de baixas entre os *peacekeepers* da história da ONU, com mais de 300 mortos, atrás apenas da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês), que registra cerca de 330 desde a sua criação em 1978.

Em 30 de junho de 2023, o CSNU aprovou, por unanimidade, o fim da MINUSMA, com base em projeto de texto francês. Durante reunião da instância, representante do Mali defendeu o encerramento da missão, tendo reconhecido sua contribuição em temas como assistência humanitária, mas também afirmado que ela não cumpriu seus objetivos em questões securitárias. O processo de retirada da missão ocorreu durante todo o segundo semestre de 2023, podendo os contingentes responder a ameaças iminentes de violência a civis e contribuir com a entrega de assistência humanitária até 30 de setembro. A retirada completa ocorreu em dezembro, dando lugar para uma fase de “liquidação” das atividades a partir de janeiro de 2024. Os EUA afirmaram que o fim da MINUSMA estaria diretamente relacionado a pressões exercidas pelo Grupo Wagner junto ao governo do Mali para a retirada das tropas da ONU de seu território.

Destaca-se a expansão russa na região. Apesar da invasão à Ucrânia, o país mantém-se presente no Mali e, segundo países ocidentais, 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. O Grupo Wagner tem sido acusado por observadores internacionais 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. Em fevereiro de 2023, Sergey Lavrov visitou o Mali e reiterou o apoio russo aos países da região no combate ao terrorismo. A imprensa maliana saudou a visita russa, não questionou o chanceler russo sobre o Grupo Wagner

e continuou a atacar a política francesa para a região. O governo da junta militar do Mali assinou, em 2023, um acordo com a Rússia para a construção de uma refinaria de ouro, em até quatro anos, na capital Bamako.

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.

Em janeiro de 2023, relatores de direitos humanos das Nações Unidas pediram investigação de possíveis crimes de guerra no Mali, após terem recebido relatos de tortura, estupros, detenções arbitrárias e execuções perpetrados pelas forças do governo maliano e pelo Grupo Wagner.

Em janeiro de 2024, a junta militar do Mali anunciou o fim do acordo de paz de Argel, de 2015. Essa decisão se insere em um contexto de degradação das relações Mali-Argélia, desde o ano anterior, quando foram retomadas as hostilidades entre a junta militar e grupos independentistas do norte. Em dezembro de 2023, a junta militar já havia anunciado um "diálogo direto inter-maliano", indicando a exclusão da mediação da Argélia, que tem buscado intermediar o conflito entre a junta maliana e os tuaregues do norte do país.

Em julho, a junta militar extinguiu o banimento das atividades de partidos políticos, que havia imposto em abril, e anunciou que, por meio de "diálogo nacional", se acordou sua extensão no poder por cinco anos, até a realização de novas eleições. Os partidos políticos não foram incluídos no diálogo nacional. No final daquele mês, o Grupo Wagner admitiu que rebeldes tuaregues e jihadistas do GAIM mataram dezenas de mercenários no Mali. Como resultado, o Mali e, em solidariedade, o Níger romperam relações com a Ucrânia, acusada de apoiar os tuaregues.

Em novembro, a junta militar trocou o primeiro-ministro do país, após o então ocupante do cargo, o civil Choguel Kokalla Maïga, ter criticado o regime pela indefinição quanto à realização de eleições. Em seu lugar, foi nomeado, de maneira interina, o general e ex-porta-voz da junta, Abdoulaye Maïga.

### 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 integrou o 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, juntamente com o Ansar Dine, 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 HCUA. O Estado Islâmico no Grande Saara<sup>1090</sup> (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

---

<sup>1090</sup> Que, em 2022, ao se separar do Estado Islâmico na África Ocidental (ISWAP, na sigla em inglês), se tornou o Estado Islâmico na Província do Sahel.



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, sobreposição-se a territorialidades etnicamente definidas e determina a ocupação política do Mali. Entre 2021 e 2022, o número de mortes em ataques terroristas no Mali aumentou em mais de 50%. 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 acumplicarem-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. Sucessora 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, foi acrescido da criação em 2017 da FC-G5S, com cinco mil homens e com posto de comando local em Sévaré, Mali. Esse país se beneficiou, ainda, 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, visava 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 Sahel 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. Devido à aproximação do Mali à Rússia e ao envolvimento do Grupo Wagner, em novembro de

2022, a Alemanha anunciou planos de retirada do Mali até 2024, o que foi confirmado pela aprovação pelo Parlamento alemão da extensão da presença de tropas no Mali até maio de 2024, e o Reino Unido anunciou, em 2022, que retiraria suas tropas em até seis meses.

#### f) 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, que foi sucedido por Succès Masra, igualmente da oposição, em janeiro de 2024. 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, foi cumprido nos primeiros anos, o que causou a deterioração das relações com a UA<sup>1091</sup>.

A comunidade internacional endossou rapidamente o governo sob a liderança de Mahamat Déby. França e UA, pragmaticamente, não rejeitaram 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. Em setembro de 2024, a Hungria anunciou o envio de 200 tropas para o Chade e propôs a destinação de EUR 14 milhões do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz para o país africano, com o objetivo de combater o terrorismo e conter a migração ilegal para a Europa.

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 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

---

<sup>1091</sup> 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.

Macron ao funeral de Déby foi interpretada como aprovação à junta constituída. Observa-se, em contrapartida, a contradição do apoio francês ao general Haftar que, ao ter contribuído para a militarização da FACT, levou à desestabilização no Chade e, conseqüentemente, à morte de Idriss Déby. No final de novembro de 2024, em um movimento considerado surpreendente, o Chade rompeu sua cooperação militar com a França. Em meados de dezembro, deu-se início à retirada das mil tropas francesas presentes no território do país. A partida do Chade marca o fim de décadas de presença militar francesa na região do Sahel.

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, transformado em Conselho de Transição Nacional, em 2022, 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.

Em dezembro de 2023, foi realizado um referendo constitucional, apoiado pelo CMT. Entre as mudanças estão um sistema de governo semipresidencial, revertendo uma alteração de 2018 em favor do presidencialismo; a redução do mandato presidencial de seis para cinco anos, com a possibilidade de uma reeleição; a ratificação da criação do Senado, criado em 2018, mas nunca implementado; e a restauração da independência do Judiciário. De acordo com os resultados preliminares, as mudanças foram aprovadas com larga margem.

Em fevereiro de 2024, o político Yaya Dillo foi morto durante um tiroteio com as forças de segurança. Dillo liderava o Partido Socialista Sem Fronteiras, que integra a oposição, e seria candidato à eleição presidencial. Conforme um comunicado oficial do governo, membros do partido de Dillo teriam atacado a agência de segurança interna do Chade, resultando em várias mortes. Partidos de oposição consideraram que, na realidade, a morte de Yaya Dillo foi um assassinato encomendado pelo governo. O Chade tem um histórico de mudanças nas alianças políticas, e muitos membros da família Déby se opõem abertamente ao jovem presidente. Em abril, o Conselho Constitucional do Chade autorizou dez candidaturas para as eleições presidenciais de maio, mas barrou as de Nassour Ibrahim Neguy Coursami e Rakhis Ahmat Saleh, principais opositores da junta militar, sob alegação de “irregularidades”.

Embora o primeiro-ministro Succès Masra tenha anunciado antecipadamente que havia vencido a eleição, o órgão eleitoral do país afirmou que o presidente interino Mahamat Idriss Déby foi o vencedor, com mais de 61% dos votos, conforme resultados provisórios. O processo foi marcado pela violência, como demonstram o registro de episódios violentos na cidade de Moundou, no dia da votação; a morte de ao menos nove pessoas em N'Djamena, em virtude de disparos, realizados pelas forças de segurança e por civis, em celebração do resultado anunciado; e a morte de Dillo.

Pouco antes das eleições presidenciais de maio, os EUA retiraram suas tropas do Chade, após pedido do governo do país. A medida foi interpretada como uma tentativa de ampliar a popularidade de Mahamat Déby, por meio do aceno a grupos contrários à influência ocidental no Chade, sem, no entanto, sacrificar seu aliado mais importante, a França.

Em outubro de 2024, o grupo terrorista islâmico Boko Haram atacou o Exército do Chade, resultando em ao menos 40 soldados mortos, de acordo com a Presidência do país em comunicado. A nota afirma que mais de 200 soldados foram alvo de membros da facção.

Para além das questões políticas e securitárias, o Chade enfrenta outros problemas de natureza socioeconômica e ambiental. A menor expectativa de vida ao nascer em todo o mundo está no Chade, e o país é um dos mais vulneráveis e menos adaptados do mundo à mudança do clima.

#### g) Burkina Faso

Em janeiro de 2022, o presidente burquinabé Roch Marc Christian Kaboré foi deposto por um golpe de Estado perpetrado por setores militares. Burkina Faso passou a ser liderado pelo

tenente-coronel 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 burquinabé 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 (ISWAP, na sigla em inglês), 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 março de 2023, para combater o jihadismo, o governo burquinabé impôs um toque de recolher no norte e em algumas regiões do centro-leste do país. Atualmente, 40% do território do país está fora do controle do governo, e a incapacidade do governo de lidar com as insurgências tem gerado insatisfações no meio militar, o que motivou os golpes no Burkina Faso.

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 seria adotada em breve e que um novo presidente, civil ou militar, seria designado. Em 2 de novembro de 2022, Traoré encontrou-se com seu homólogo maliano Assimi Goita, gerando expectativas de cooperação no combate ao jihadismo nos dois países.

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 preencheu 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. Em fevereiro de 2023, a França retirou seus 400 soldados do território de Burkina Faso, integrantes da Operação Sabre (presente no país desde 2009), um mês após o governo burquinabé ter feito esse pedido. Em janeiro de 2023, a França já havia chamado o embaixador Luc Hallade para consultas, após

Ouagadougou pedir a sua troca. O governo francês garantiu que essa retirada não significa o rompimento de relações diplomáticas entre os dois países; contudo, no final de fevereiro, o governo burquinabé também denunciou o acordo militar entre a então República do Alto Volta (atual Burkina Faso) e a França, de 1961. Desse modo, assim como Mali, Burkina Faso afasta-se um pouco mais da antiga metrópole colonial.

No âmbito regional, o país havia sido suspenso da UA e da CEDEAO 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 CEDEAO 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”. Em fevereiro de 2023, Burkina Faso juntamente com Mali e Guiné emitiram uma declaração conjunta pedindo sua reabilitação na CEDEAO e na UA, sob o argumento de que as sanções apenas prejudicam uma população já desgastada pelos conflitos internos. 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.

Em abril de 2023, o governo burquinabé anunciou “mobilização geral” para “dar ao Estado todos os meios necessários”, inclusive recrutamento da população, com o objetivo de combater os ataques jihadistas que assolam o país. Desde 2019, mais de dois milhões de pessoas se tornaram deslocadas internas no país em razão do fortalecimento da atuação de grupos jihadistas. Entre janeiro de 2022 e junho de 2023, o número de mortos por ataques jihadistas no país subiu 165%. Burkina Faso passou a ser o país com o maior número de mortos no mundo por ataques jihadistas. Estima-se que mais de vinte mil pessoas foram mortas no país desde que a violência jihadista emergiu no país, há cerca de nove anos.

Em setembro, o governo de transição do Burkina Faso, instituído após a tomada do poder pelos militares em setembro de 2022, denunciou uma tentativa fracassada de golpe de Estado. Alguns militares de baixa patente foram detidos. No mesmo contexto, as autoridades do país proibiram a distribuição no país da revista francesa *Jeune Afrique*, devido a publicação de um artigo que afirmava que as tensões e o descontentamento estão a crescer no Exército.

Em junho de 2024, a liderança militar do Burkina Faso prolongou a extensão de seu regime por mais cinco anos a partir de 2 de julho, depois de realizar consultas nacionais. Logo após a tomada de poder de Ibrahim Traoré, em setembro de 2022, a junta havia determinado que eleições democráticas seriam realizadas em julho de 2024, o que acabou sendo frustrado. Em dezembro, a junta militar anunciou a destituição do primeiro-ministro, Apollinaire Tambela, e a dissolução do Parlamento do país.

Em fevereiro de 2024, ao lado de Mali e Níger, Burkina Faso anunciou a sua saída da CEDEAO. Em julho, os líderes das juntas militares de Mali, Níger e Burkina Faso assinaram o acordo constitutivo da Aliança dos Estados do Sahel e afirmaram que se afastariam “irrevogavelmente” da CEDEAO. O presidente do Burkina Faso, Ibrahim Traoré, afirmou que a nova aliança, que é uma confederação baseada na defesa mútua, resistiria à influência ocidental em África.

Em agosto de 2024, um ataque terrorista do GAIM matou cerca de seiscentas pessoas, entre civis e militares, no país.



#### h) Níger

Depois da saída de Mahamadou Issoufou da presidência após dois mandatos (2011-2021), observou-se a primeira transição política pacífica do país<sup>1092</sup>, 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, assumiu 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.

No fim de julho de 2023, militares, inclusive integrantes da guarda presidencial, conseguiram derrubar o presidente Bazoum. Os militares alegam que o golpe é resultado da degradação das condições socioeconômicas e de segurança do país. Todas as instituições e a Constituição estão suspensas, e um toque de recolher foi imposto. Bazoum, que vinha adotando postura considerada pró-ocidental e pró-francesa, destoando de vizinhos no Sahel, foi detido no palácio presidencial. O general Abdourahamane Tchiani, chefe da guarda presidencial, apresentou-se como presidente do Conselho Nacional para a Salvaguarda da Pátria (CNSP), a junta militar que assumiu o poder. Tchiani apresentou proposta de período de transição de três anos até o reestabelecimento de governo civil. Há indícios de que a junta recebeu apoio de mercenários do Grupo Wagner. O Níger assinou um pacto de defesa com a Rússia, em dezembro de 2023.

O golpe foi condenado por UA, CEDEAO, França, EUA, UE e SGNU, assim como pelo Brasil, que, em nota, clamou pela retomada plena da institucionalidade democrática naquele país. A França, a UE e diversos países europeus anunciaram a suspensão da ajuda ao desenvolvimento e da cooperação financeira e técnica com o Níger. França e EUA mantinham, cada um, mais de mil soldados no país. Em razão de ataques de manifestantes à embaixada francesa em Niamei e da escalada do sentimento antifrancês no Níger, a França pediu que seus cidadãos deixem o país africano. Outros países também fizeram recomendação semelhante. O Níger é o sétimo maior produtor de urânio do mundo e é um dos principais provedores da UE, em especial da França<sup>1093</sup>. A junta militar do Níger cortou relações diplomáticas com França, EUA, Togo e Nigéria, além de ter expulsado o coordenador residente das Nações Unidas. O governo Macron desafiou a expulsão de seu embaixador no país, mas, no fim de setembro, anunciou que retiraria seu representante bem

---

<sup>1092</sup> 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.

<sup>1093</sup> Em junho de 2024, o governo do Níger retirou a licença da empresa francesa Orano para operar uma grande mina no país. As operações na mina de Imouraren, localizada na região norte, foram reiniciadas em 4 de junho, após uma pausa em 2015, na sequência da queda dos preços do urânio. A Orano opera no Níger há mais de 50 anos, e a mina de Imouraren possui um dos maiores depósitos de urânio do mundo, com reservas estimadas em 200 mil toneladas. Num comunicado, a Orano disse estar “disposta a manter todos os canais de comunicação abertos”, mas reserva-se “o direito de contestar a decisão” num tribunal nacional ou internacional. Em paralelo, o Níger teria começado a vender urânio para o Irã.

como os seus cerca de 1,5 mil soldados nos meses seguintes, e, em dezembro, anunciou o fechamento de sua embaixada. Apenas em outubro, o governo Biden reconheceu que a tomada de poder foi um golpe, suspendendo a ajuda militar e contraterrorismo fornecida ao país. No mesmo mês, o Conselho da UE adotou um pacote de sanções contra as pessoas que comprometem a estabilidade, a democracia e o Estado de Direito no Níger. Em dezembro, o Níger anunciou o fim das missões de parceria militar e de construção de capacidades civis mantidas pela UE.

A CEDEAO, liderada pela Nigéria, adotou sanções econômicas contra o Níger e deu ultimato para o retorno à normalidade democrática, com a decisão de emprego de força militar de resposta rápida caso fracassem os esforços diplomáticos, que foi respondida por Burkina Faso e Mali com a afirmação de que qualquer movimento nesse sentido da CEDEAO seria interpretado como declaração de guerra. A junta militar nigerense afirmou que, caso haja uma intervenção militar da CEDEAO, executará Bazoum, que está sendo julgado por traição, punível com a morte. Em dezembro de 2023, a Corte de Justiça da CEDEAO instou o retorno do poder a Bazoum. A UA também estabeleceu prazo para o retorno à normalidade democrática e suspendeu a participação do Níger, bem como todas as atividades desenvolvidas com aquele país, mas seu Conselho de Paz e Segurança manifestou reservas quanto a uma intervenção militar e solicitou à CEDEAO “uma avaliação das implicações econômicas, sociais e de segurança” do envio de uma força para o país do Sahel. Em fevereiro de 2024, o Níger, ao lado de Burkina Faso e Mali, anunciou a sua saída da CEDEAO. Em contrapartida, a organização africana anunciou, no mesmo mês, que levantaria imediatamente quase todas as sanções impostas ao Níger desde o golpe militar de julho de 2023. Dessa forma, o fechamento das fronteiras e o congelamento de 70% do fornecimento de energia elétrica da Nigéria ao Níger foram suspensos, ainda que o presidente deposto siga em prisão domiciliar.

O chanceler da Argélia propôs, no fim de agosto de 2023, um plano de transição em seis meses, liderado por um civil, para a restauração do governo civil no Níger, que foi aceito, em outubro, pela junta. Até dezembro de 2024, não houve movimentos significativos nesse sentido.

Em dezembro de 2023, foi assinado um acordo de defesa entre o Níger e a Rússia em dezembro de 2023. Em abril de 2024, o Níger recebeu sistemas de defesa antiaérea russos, acompanhados por cem instrutores do *Africa Corps*, grupo paramilitar reconhecido por Moscou como substituto do Grupo Wagner.

Em março de 2024, a junta militar do Níger anunciou que poria fim ao acordo que permite a operação de tropas norte-americanas no país<sup>1094</sup>. Em setembro de 2024, os EUA retiraram as suas últimas tropas e encerraram uma missão de onze anos no país, focada no combate ao terrorismo nas Áfricas Ocidental e Central. Havia cerca de mil soldados norte-americanos no Níger, que operavam uma base de drones que monitora supostos militantes no norte do país. Washington tem tentado encontrar formas de trabalhar com os governos militares que tomaram o poder no Níger, Burkina Faso e Mali para combater militantes extremistas na região. Apesar disso, ao mesmo tempo, a administração Biden pressiona Niamey para estabelecer um cronograma para restaurar o controle democrático. A decisão nigerina de pôr fim ao acordo foi tomada dois dias depois de uma visita de Molly Phee, secretária de Estado adjunta dos EUA para assuntos africanos, e do general Michael E. Langley, que chefia o Comando Militar dos EUA para África (Africom). Num comunicado lido na televisão, Amadou Abdramane, porta-voz da junta militar, disse que o governo nigerino “denuncia com força a atitude condescendente combinada com a ameaça de represálias”

---

<sup>1094</sup> A decisão ocasionou situação inusitada, já que, em maio de 2024, tropas estadunidenses, em processo de saída, acabaram permanecendo em uma base aérea para a qual haviam sido também enviadas tropas russas, em um momento de tensões internacionais entre os governos estadunidense e russo.

por parte do chefe da delegação dos EUA. Abdramane sugeriu que Washington tentou dar um sermão a Niamey sobre os laços com Moscou e alegou que a delegação dos EUA acusou o país de assinar um acordo secreto para fornecer urânio ao Irã. Em abril, manifestações populares em Niamey exigiram a retirada dos soldados estadunidenses, e Washington concordou retirá-los, suscitando dúvidas sobre o futuro da presença militar dos EUA na região.

Em junho de 2024, o Níger revogou a licença da empresa francesa Orano para operar na mina de Imouraren. A Orano atua no Níger há mais de 50 anos, e a mina possui um dos maiores depósitos de urânio do mundo, com reservas estimadas em 200 mil toneladas.

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 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. O governo do Níger revogou a lei, em vigor por oito anos, que criminalizava o tráfico de migrantes e permitia às autoridades interceptar os traficantes que os transportam através do deserto do país africano para a Líbia ou Argélia, de onde seguem geralmente para a Europa.

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 (atual Estado Islâmico na Província do Sahel) 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 dismantelar essas operações, caracterizadas por sua mobilidade. Poucos avanços são obtidos no sentido de impedir o banditismo transfronteiriço. Em março de 2023, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, visitou o Níger para tratar da fronteira tríplice com Mali e Burkina Faso, em que há grande concentração de grupos jihadistas.

À grave situação securitária, soma-se o problema de escassez hídrica. A ONU estima que trinta milhões de pessoas sofrem com falta de água no Níger. Para melhor sua acesso à água, o país decidiu aderir à Convenção das Nações Unidas sobre Cursos de Água, junto com outras 17 nações africanas. A convenção incentiva a cooperação entre os Estados limítrofes no uso e compartilhamento de recursos hídricos. Desse modo, para o Níger, a decisão de aderir ao acordo junto aos vizinhos imediatos Chade e Cameroun é significativa, uma vez que partilham 90% dos recursos hídricos.

#### i) 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. O presidente Mohamed Ould Ghazouani foi reeleito, em junho de 2024, para o seu segundo e último mandato, alcançando um número de votos maior do que aquele de sua primeira eleição. Ghazouani obteve 56% dos votos, enquanto seu rival mais próximo obteve apenas 23% dos votos.

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 CEDEAO.

A sociedade mauritana, em contrapartida, caracteriza-se por sua fragmentação. Além do baixo IDH (164º lugar no *ranking* global e 31% da população abaixo da linha de pobreza), há rusgas 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.

Em março de 2024, a UE assinou um acordo de € 210 milhões com a Mauritânia, que inclui fundos para prevenir a migração irregular para a Europa. Conforme o acordo, os recursos financeiros devem ser empregados em ações que visem ajudar a Mauritânia a patrulhar suas águas em busca de navios que levem migrantes para as Ilhas Canárias espanholas. O acordo com a Mauritânia faz parte de um esforço mais amplo da UE para trabalhar com os países africanos no combate à migração.

Para mais detalhes sobre a Mauritânia, ver a seção sobre Primavera Árabe no tópico sobre Grande Oriente Médio posteriormente neste capítulo.

#### 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<sup>1095</sup> (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

---

<sup>1095</sup> Desde 2022, o EIGS tornou-se o Estado Islâmico na Província do Sahel.

“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 complementaridade 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 fomenta 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 CEDEAO 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.

## XXIV. Senegal

### a) Características gerais

Senegal, oficialmente a República do Senegal, é o país mais ao oeste da África continental, situado na costa do Oceano Atlântico. Faz fronteira com a Mauritânia ao norte, o Mali a leste, a Guiné ao sul e a Guiné-Bissau a sudeste. O Senegal quase cerca completamente a Gâmbia. A capital econômica e política do país é Dacar. Deve o seu nome ao rio Senegal, com que faz fronteira a leste e norte. O clima é tipicamente saheliano, embora haja uma estação chuvosa. É uma república presidencial unitária desde a fundação do país, em 1960. Nos Índices de Democracia V-Dem de 2023, o Senegal ocupa a 52ª posição em democracia eleitoral em todo o mundo e a 4ª em democracia eleitoral na África.

O Senegal tem uma população de cerca de 18 milhões de pessoas. O Estado foi formado como parte da independência da África Ocidental Francesa do domínio colonial francês. Por causa dessa história, o francês é a língua oficial, mas é compreendido por apenas uma minoria da população. Mais de 30 línguas são faladas no Senegal. O *uólofe* é o idioma mais falado, com 80% da população o tendo como primeira ou segunda língua, atuando como língua franca do Senegal, juntamente com o francês. Do ponto de vista étnico, os principais grupos são os *uólofes* (41,6% da população), os *fulas* ou *fulanis* (28,1%), os *sererês* (15,3%), os *mandingas* (5,4%) e os *diola* (3,4%). Do ponto de vista religioso, a maioria da população senegalesa é muçulmana sunita (94%), havendo minorias xiita, cristã e animista.

O Senegal é classificado como um país pobre altamente endividado, com uma classificação relativamente baixa no Índice de Desenvolvimento Humano (170º em 191). A maioria da população vive no litoral e trabalha na agricultura ou em indústrias de alimentos. Outras atividades econômicas relevantes são mineração, turismo e serviços. O país não tem recursos naturais notáveis, mas a base de seu desenvolvimento está na educação, onde quase metade do orçamento do Estado é gasto. Ainda assim, o índice de analfabetismo é alto, atingindo 48,1% entre os maiores de 15 anos, chegando a 60,2% entre as mulheres. A expectativa de vida é de 67,5 anos. Mais da metade da população (54%) está na faixa etária de 15 a 64 anos, e a maioria (53,3%) reside em áreas rurais. Em 2018, apenas 25,7% da população tinha acesso à internet.

A economia do Senegal caracteriza-se, no contexto regional, por ser relativamente diversificada e dinâmica. Devido à sua localização geográfica, o país constitui um *hub* comercial na África Ocidental. O governo senegalês tem mantido política econômica liberal, que privilegia controle orçamentário e privatizações, bem como um diálogo fluido com instituições como o FMI e o Banco Mundial. Durante a pandemia, o ex-presidente Macky Sall liderou o apelo pelo perdão da dívida externa dos países africanos como parte do combate à pandemia de COVID-19, um esforço conhecido como "L'Appel de Dakar" que foi discutido em uma videoconferência entre líderes da União Africana. Macky Sall defendeu o perdão total da dívida ou a reestruturação dos pagamentos, considerando as dificuldades enfrentadas pelas economias africanas devido à crise sanitária global. Ele elogiou iniciativas como o comunicado conjunto do Banco Mundial e do FMI que propõe a suspensão dos pagamentos das dívidas dos países apoiados pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID, e o pronunciamento do presidente da França, Emmanuel Macron, que instou à assistência aos africanos na luta contra a COVID-19 através de moratórias ou perdão de dívidas.

A fim de estimular e desenvolver a economia do Senegal, o presidente Macky Sall lançou o "Plano Senegal Emergente", pelo qual o país se propõe a atingir a condição de "emergente" até

2035. O plano assenta-se em três eixos: transformação estrutural da economia, fortalecimento das capacidades humanas e reforma das práticas de governança.

Como membro da União Monetária dos Estados da África Ocidental (UEMOA), o Senegal tem política monetária administrada pelo Banco Central dos Estados da África do Oeste (BCEAO), cujos principais objetivos são controle da inflação e manutenção da paridade entre o franco CFA e o euro. Ademais, o Senegal foi o primeiro país a adotar e implementar a Tarifa Externa Comum da UEMOA e um dos primeiros a assinar o acordo de criação da Zona de Livre Comércio Continental Africana (ZLCCA). O país implementou reformas de incentivo portuário para tornar o porto de Dacar mais atrativo e seguro e está implementando regulamentação regional relevante com essa finalidade. Na mesma linha, construiu estradas e pontes de ligação com Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Mali e Mauritânia, de modo a incrementar o comércio com os membros da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e da UEMOA. No mundo do automobilismo, o Senegal é conhecido pelo Rally Paris-Dakar.

#### b) História e política interna

O território que hoje corresponde ao Senegal abrigou diferentes reinos – como o *uólofe* e reinos *mandingas* – e foi parte de grandes impérios africanos, incluindo os de Gana, do Mali e Songai. Comerciantes árabes introduziram o Islamismo na região no século XI. Os franceses chegariam àquela área no século XVII, e a transformariam em colônia em 1854.

Em setembro de 1958, o Senegal tornou-se uma República Autônoma no âmbito da Comunidade Francesa (proposta pelo General De Gaulle no marco da V República). Em 4 de abril do ano seguinte, sob o patrocínio da França, o país uniu-se ao Sudão Francês (atual Mali) para formar a Federação do Mali, que se tornaria independente em junho de 1960. Em agosto do mesmo ano, o Senegal romperia o vínculo com a Federação, declarando-se independente e elegendo como presidente o escritor e poeta Léopold Sédar Senghor.

Nos vinte anos do governo de Senghor, que se reelegeu diversas vezes com o Partido Socialista Senegalês (PS, única agremiação política legal no país até 1974), o Senegal adotou política econômica de orientação socialista moderada. Em dezembro de 1980, Senghor anunciaria sua aposentadoria e, em conformidade com a Constituição, indicou como sucessor o então primeiro-ministro Abdou Diouf (no cargo desde 1970).

Diouf deu seguimento ao processo de consolidação do pluralismo político e da abertura democrática, além de reduzir a intervenção estatal na economia. Vitorioso nas eleições de 1983, aumentaria seus poderes ao abolir o cargo de primeiro-ministro. Foi reeleito em 1988 e 1993. Nas eleições presidenciais de 2000, Abdoulaye Wade, do Partido Democrático Senegalês (PDS) derrotou Diouf e deu início a reformas econômicas de cunho liberal, bem como maior aproximação com a China e os países árabes, a fim de contrabalançar as estreitas relações econômico-financeiras com a França. Nova Constituição foi aprovada em 2001. Nas eleições presidenciais de 2007, Wade foi reeleito com 55,9% dos votos.

Nas eleições presidenciais de 2012, Wade foi derrotado por Macky Sall, da Aliança pela República (APR), que obteve 67% dos votos válidos no segundo turno e foi eleito para mandato de sete anos. Em julho do mesmo ano, no pleito parlamentar, a coalizão de Macky Sall assegurou ampla maioria na Assembleia Nacional.

Em 2014, após o resultado negativo da coalizão governista nas eleições locais realizadas em junho, Sall realizou ampla reforma ministerial. A primeira-ministra Aminata (“Mimi”) Touré, cuja administração se caracterizara pela ênfase nas políticas sociais, foi substituída por Mahammed

Dionne, que se concentrou na execução do Plano Senegal Emergente, estratégia de desenvolvimento, adotada em 2012, que visa a conferir ao Senegal a condição de “país emergente” até 2035.

Em fevereiro de 2019, foram realizadas novas eleições presidenciais, nas quais Macky Sall reelegeu-se já no primeiro turno, com 58% dos votos, em pleito considerado justo e transparente por observadores internacionais. O segundo mandato teve duração de cinco anos em vez de sete, em razão da reforma constitucional referendada em 2016. Durante o período, Sall se aproximou da Rússia, país que aumentava os seus investimentos na exploração de recursos naturais no Senegal.

Em 2023, ameaçando o longo histórico de estabilidade democrática do país, o presidente, Macky Sall, indicou inicialmente que poderia concorrer a um terceiro mandato consecutivo, a despeito das limitações legais. Em sua interpretação, tendo havido alteração na duração do mandato presidencial, em 2016, a eleição de 2019 foi tecnicamente sua primeira sob as novas regras, o que lhe permitiria concorrer novamente em 2024. A posição inicial do presidente gerou manifestações no Senegal, que levaram à reversão da decisão e ao anúncio de Sall de que não concorreria à reeleição.

Além do risco autoritário, a repressão no país também escalou, especialmente contra a oposição, com a prisão de mais de 400 opositores e a condenação à prisão de seu principal candidato nas próximas eleições presidenciais, quanto contra jornalistas. A prisão do líder opositor Ousmane Sonko por “difamação” e “corrupção da juventude”, que inviabilizou sua candidatura nas eleições de 2024, provocou protestos que culminaram na morte de alguns de seus apoiadores. O partido de Sonko, conhecido pela sigla PASTEF, foi dissolvido em agosto de 2023, o que inflamou os protestos, resultando na morte de alguns manifestantes após a repressão ordenada pelo governo. Em outubro, uma corte senegalesa reverteu o banimento da candidatura de Sonko, mas a prisão foi confirmada pela Suprema Corte no início de janeiro de 2024, o que o tira definitivamente da disputa.

No início de fevereiro de 2024, Sall anunciou a postergação, sem data definida, da eleição presidencial que ocorreria no fim do mês, mas voltou atrás e eleições foram marcadas para 24 de março de 2024. Foi a primeira vez, desde 1963, que ocorreu o adiamento de eleições presidenciais de sufrágio universal e direto no país. Alega-se ter-se tratado de uma manobra política de Sall para manter-se extralegalmente no poder. Após ter sua candidatura barrada por uma corte constitucional, o partido de Karim Wade, predecessor e opositor de Sall, lançou uma investigação contra dois juízes da corte. Sall, então, declarou apoio às investigações e utilizou-as para justificar a postergação. Tanto os EUA quanto a oposição expressaram preocupação. Em reunião de emergência da CEDEAO, em Abuja, os líderes da África Ocidental reivindicaram o restabelecimento do calendário eleitoral prévio em Senegal. Em meados de fevereiro, o Conselho Constitucional senegalês cassou o decreto de Sall que adiava as eleições e instou o presidente a realizar as eleições na data prevista e a deixar o cargo em 2 de abril, quando termina o seu mandato.

O líder da oposição, Ousmane Sonko, e seu candidato presidencial escolhido, Bassirou Diomaye Faye, foram libertados da prisão em 14 de março e atraíram multidões durante a campanha. Sonko, prefeito de Ziguinchor, em Casamansa, e Faye são ex-inspetores fiscais que prometeram combater a corrupção e lidar com questões econômicas. Sonko permaneceu inelegível devido a uma condenação por difamação, enquanto Faye foi beneficiado por uma lei de anistia anunciada por Sall para acalmar as tensões políticas. Outros candidatos, como Karim Wade, tentaram adiar as eleições, mas o Supremo Tribunal rejeitou o recurso.

Diomaye Faye obteve 54,28% dos votos, com uma larga vantagem para o candidato apoiado pelo poder, Amadou Ba, que teve 35,79% de apoio do eleitorado. Amadou Ba parabenizou o oponente e concedeu sua derrota. Ademais, o presidente Sall também parabenizou Faye, destacando "uma vitória para a democracia senegalesa".

A transição pacífica de poder poderá ser um impulso para a democracia na África Ocidental. A vitória de Faye é vista como um sinal positivo para a democracia no Senegal após anos de violência política. Em 2 de abril de 2024, no dia de sua posse, Faye nomeou Sonko como primeiro-ministro do país em uma de suas primeiras medidas como presidente. Sonko, um ex-inspetor fiscal, prometeu transparência e soberania. Ambos enfrentaram problemas legais, mas seus apoiadores os veem como agentes de mudança. O país enfrenta altas taxas de desemprego e crescente descontentamento com a França.

Em setembro, Faye dissolveu o congresso, dominado por opositores, e convocou novas eleições. Resultados preliminares das eleições parlamentares de novembro de 2024 indicam que o partido PASTEF, do atual presidente, venceu o pleito.

#### c) Casamansa

O principal desafio de ordem interna é o movimento separatista da região de Casamansa, área situada ao sul da Gâmbia e ao norte da Guiné-Bissau, que possui grande potencial turístico, agrícola e mineral (zircônio). Fundado em 1982, o Movimento das Forças Democráticas de Casamansa (MFDC) é o principal grupo que atua pela independência da área, dispondo de uma ala armada.

Em 2004, o presidente Wade assinou acordo com os rebeldes. Setores do MFDC, entretanto, não reconheceram as negociações e continuaram a realizar atos de violência. A partir da posse de Macky Sall, em 2012, teve início novo processo de negociação, com apoio da Comunidade de Sant'Egídio, ligada ao Vaticano, com vistas a uma paz definitiva. O presidente senegalês lançou, em 2014, o projeto "Polo de Desenvolvimento da Casamansa", que prevê investimentos em transportes, agricultura e saúde, entre outros, invertendo o discurso (prevalecente até então) de que seria preciso primeiro pacificar aquela área para depois desenvolvê-la.

Mais recentemente, com a construção da ponte sobre o rio Gâmbia, que facilita o contato entre Dacar e a região sul do Senegal, o separatismo arrefeceu. Ainda assim, o principal líder opositor ao então governo de Macky Sall foi o prefeito da capital da região, Ziguinchor, Ousmane Sonko.

#### d) Desafios atuais

O Senegal, como muitos países, enfrenta uma série de desafios em várias frentes. Política e economicamente, o país tem lidado com as consequências da invasão russa da Ucrânia, que resultou em pressões inflacionárias e aumento dos custos de empréstimos tanto nos mercados domésticos quanto internacionais. A dívida pública tem aumentado significativamente desde 2019, atingindo 75% do PIB em 2022. Apesar disso, o Senegal é uma das economias que mais cresce na África Subsaariana, com projeções de crescimento do PIB de 8% em 2024.

Socialmente, o país precisa abordar as necessidades dos grupos vulneráveis para promover um desenvolvimento nacional inclusivo. Isso inclui a implementação de políticas públicas que tornem esses grupos resilientes e considerem a quantificação da vulnerabilidade à pobreza, o que

é particularmente importante para as políticas de proteção social pública. Além disso, o Senegal enfrenta desafios estruturais de longo prazo para o crescimento inclusivo e sustentável, como a concorrência insuficiente, financiamento privado inadequado, aplicação desigual de impostos, gastos sociais públicos não equitativos e ineficientes, e custos de trabalho altos e rígidos que limitaram o desenvolvimento do setor privado e a criação de empregos em setores produtivos.

Em termos políticos, apesar de uma história de transições pacíficas de poder, tensões políticas são esperadas para persistir após as eleições presidenciais, o que pode impactar o investimento estrangeiro e o ambiente de negócios em geral. O Senegal também enfrenta uma escassez de mão de obra local qualificada e uma dependência acentuada de empresas petrolíferas internacionais para manter projetos *offshore* em andamento. Esses desafios destacam a necessidade de políticas cuidadosamente planejadas e implementadas para garantir que o Senegal possa continuar no caminho do crescimento e desenvolvimento sustentável.

#### e) Política externa

O Senegal é bem-visto internacionalmente e possui 48 representações diplomáticas em outros países. Sua única embaixada na América Latina está localizada em Brasília. O país é ativo em fóruns regionais e internacionais, como a União Africana, as Nações Unidas, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Organização Internacional da Francofonia, a Organização de Cooperação Islâmica e a Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD). Dacar abriga o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel, além de vários escritórios regionais e sub-regionais de organizações internacionais e ONGs. Além de suas relações tradicionais com França e Estados Unidos, o Senegal busca diversificar suas parcerias, fortalecendo os laços com outros países, incluindo China, Brasil, Índia, Turquia, Marrocos, Israel, Arábia Saudita e Canadá.

Desde a conquista da independência, a política externa do Senegal tem dado grande importância à sua ex-metrópole. A França é um parceiro comercial crucial e possui o maior investimento estrangeiro no Senegal, contribuindo para a criação de 15 mil empregos diretos no país. Após assumir o cargo em 2012, o presidente Macky Sall viajou para Paris, onde garantiu um empréstimo de 130 milhões de euros e firmou um acordo de defesa. Em 2017, o ministro francês das Relações Exteriores visitou Dacar, e no ano seguinte, Emmanuel Macron esteve no Senegal para promover iniciativas educacionais e ações de combate à mudança do clima. Durante sua estadia, Macron assinou acordos comerciais e participou de conferências sobre educação, aumentando substancialmente a contribuição francesa para programas educacionais na África. Em novembro de 2024, o governo Faye anunciou o rompimento da cooperação militar com a França.

Os Estados Unidos são um parceiro tradicionalmente importante para o Senegal. Em maio de 2016, os dois países assinaram um acordo de defesa que permite a possibilidade de estabelecer uma "presença permanente" de militares americanos em áreas do território senegalês. O acordo ampliaria a cooperação existente, permitindo respostas mais eficazes a crises, como surtos de doenças, desastres naturais e ameaças terroristas. Em fevereiro de 2020, o secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo, visitou Dacar, onde discutiu aspectos econômicos e comerciais, resultando na assinatura de cinco memorandos de entendimento para financiar projetos de saúde, energia e infraestrutura.

Desde o restabelecimento das relações diplomáticas em 2005, a presença da China no Senegal tem crescido significativamente, com investimentos totalizando USD 2,15 bilhões, sendo USD 1,7 bilhão durante a gestão de Macky Sall. A China é agora o maior investidor no país e o

segundo maior parceiro comercial, atrás apenas da França. Grandes projetos chineses incluem o Grande Teatro Nacional, o Museu das Civilizações Negras e a Arena Nacional de Lutas. Além disso, a China está financiando a construção de uma autoestrada de Dacar a Touba. Na educação e saúde, a China oferece bolsas de estudo, cursos de mandarim e estágios médicos. A visita do presidente Xi Jinping em 2018 resultou em acordos de cooperação em várias áreas, como justiça e aviação civil, como parte da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês) da China.

O Canadá e o Senegal mantêm relações próximas desde 1962, com cooperação em setores como mineração, agricultura, petróleo e gás, energia limpa e economia digital. Cerca de 60 empresas canadenses operam no Senegal, e o comércio bilateral atingiu USD 46 milhões em 2018. O Canadá é um importante parceiro em ajuda ao desenvolvimento, fornecendo USD 984 milhões desde 1962, tornando-se o terceiro maior doador bilateral do Senegal. A cooperação inclui intercâmbios militares, culturais e educacionais, com mais de 1,4 mil estudantes senegaleses em universidades canadenses.

O Senegal prioriza as relações regionais, especialmente com países vizinhos como Gâmbia, Mauritânia, República da Guiné, Guiné-Bissau e Mali. O país tem interesses estratégicos na Guiné-Bissau, apoiando ativamente a mediação da CEDEAO na crise do país e enviando tropas para participar da Missão da CEDEAO. Com o Mali, o Senegal está preocupado com a ameaça de grupos radicais, apoiando a cooperação francesa e contribuiu com tropas para a missão MINUSMA. O Senegal de Faye também tem tentado mediar o reengajamento de Burkina Faso, Mali e Níger na CEDEAO. No contexto da Gâmbia, o Senegal desempenhou um papel crucial na transição do governo e inaugurou a ponte Senegâmbia para facilitar a comunicação e o comércio entre os dois países. O Senegal tem buscado projetar sua influência no continente africano não apenas em questões de paz e segurança, mas também em temas econômicos. O Senegal é uma das forças-motrizas da NEPAD, que teve como uma de suas origens o Plano OMEGA para a África, proposto pelo então presidente Abdoulaye Wade, e que funciona como arcabouço estratégico de políticas de desenvolvimento econômico do continente africano.

## XXV. 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 2023, dados do Banco Mundial indicaram que 19% da força de trabalho somali está desempregada<sup>1096</sup>. 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. Comercialmente, a Somália tem uma balança comercial desequilibrada: exportou em 2022 pouco mais de US\$ 569 milhões, e importou em torno de US\$ 5 bilhões. Suas exportações se concentraram em ouro (43%) e gado e ovelha (28%) – o maior mercado consumidor é os Emirados Árabes Unidos (EAU) com quase 50% das exportações somalis, seguido do Omã (30%). No que tange às importações, são bem mais diversificadas, e em geral concentra-se em gêneros alimentícios. As maiores origens de produtos importados pela Somália são Emirados Árabes Unidos (33%), China (18%) e Índia (16%).

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 ao nascer é de 54 anos para homens e de 59 para mulheres. Desde maio de 2022, o presidente é Hassan Sheikh Mohamoud, 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-Shabaab.

### 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,

---

<sup>1096</sup> A taxa de desemprego somali é superior a 18% desde 1991. Isolada a força de trabalho feminina, esse número sobe para 24% desempregadas.



na sigla em inglês)<sup>1097</sup> 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-Shabaab<sup>1098</sup>, 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 lideradas e coordenadas 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 UA 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 a 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-Shabaab. A duração do mandato da AMISOM era prorrogada de tempos em tempos, e, em sua última prorrogação, em dezembro de

---

<sup>1097</sup> 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.

<sup>1098</sup> Al-Shabaab 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-Shabaab 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. Joe Biden decidiu enviar tropas novamente, a fim de manter uma presença consistente no país para conter a crescente ameaça terrorista. Entretanto, a capacidade do Al-Shabaab 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-Shabaab permanece, até os dias atuais, vinculado à Al-Qaeda. Nos últimos anos, no entanto, o Estado Islâmico está se expandindo para a Somália, e algumas facções do Al-Shabaab têm jurado fidelidade ao seu “califa”.

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 UA na Somália (ATMIS, na sigla em inglês), cujo mandato terminou em 31 de dezembro de 2024., sem que tenha havido a transição completa das operações de segurança para as Forças Armadas Nacionais da Somália. A ATMIS está sendo substituída pela Missão de Estabilização e Apoio da União Africana na Somália (AUSSOM), endossada pela Resolução 2767 do CSNU (com abstenção dos EUA).O CSNU decidiu, em dezembro de 2023, acabar completamente com o embargo de armas contra a Somália, que foi instaurado, originalmente, em 1992.

### c) Situação doméstica recente

A eleição de Hassan Sheikh Mohamoud, em 15 de maio de 2022, encerrou a crise sucessória, na qual o ex-presidente Mohamed Abdullahi Mohamed Farmaajo queria obter uma extensão de seu mandato. Mohamoud assumiu o cargo com diversos desafios além da luta contra o jihadismo do Al-Shabaab: reforma dos serviços de inteligência e das Forças Armadas, que têm elementos do Al-Shabaab infiltrados; recuperação das relações com os EAU, a Arábia Saudita, os Estados Unidos (EUA) e a UA, prejudicadas pelas escolhas do presidente anterior; reconciliação interna entre as unidades federativas da Somália; negociação da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI); e negociação do formato de exploração petrolífera; contudo o combate ao Al-Shabaab consome todas as energias do governo.

O Al-Shabaab é considerado um dos mais perigosos grupos ligados à Al-Qaeda e tem atuado na Somália para estabelecer-se como uma estrutura estatal concorrente ao Estado somali. Para isso, tem buscado ganhar apoio popular. Nas áreas sob seu controle, o grupo terrorista fornece serviços públicos e cobra tributos, com os quais paga milícias, professores e juízes, e tem demonstrado alguma tolerância, permitindo a prática de futebol, embora mantenha a proibição de smartphones. A estratégia do Al-Shabaab é também uma resposta à competição contra o ISIS/Daesh e segue uma lógica de insurreição contra o governo somali, sem renunciar à violência, como demonstra o atentado ao Ministério da Educação, em outubro de 2022, que deixou uma centena de mortos e outras centenas de feridos.

A luta do governo Mohamoud contra o Al Shabaab é um dos poucos consensos entre as forças políticas somalis e conta com o apoio dos países vizinhos (Eritreia, Etiópia, Djibuti e Quênia), além do financiamento de países do Ocidente. As milícias clânicas das áreas rurais são aliadas em potencial do governo, uma vez que reclamam das extorsões e confiscos que sofrem do Al-Shabaab.

Em 17 de novembro de 2022, o CSNU adotou a Resolução 2662, pela qual mudou o nome de um comitê de sanções voltado à Somália para “Comitê do CSNU de acordo com a Resolução 751 (1992) sobre Al-Shabaab”. No final de janeiro de 2023, os EUA mataram Bilal al-Sudani, principal liderança do ISIS/Daesh na Somália. Em junho de 2023, um ataque do Al-Shabaab ceifou a vida de cerca de 50 tropas ugandesas da UNSOM.

Em março de 2023, segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Somália atingiu o recorde 3,8 milhões de deslocamentos – aumento de um milhão em apenas um

ano –, o que a torna o sétimo país do mundo com mais deslocados internos em seu território, em meio a um contexto de seca e de guerra. A projeção de uma sexta estação chuvosa consecutiva, com pluviosidade abaixo da média, e o agravamento do conflito na Somalilândia devem continuar a gerar mais deslocamentos. No *World Migration Report* de 2024 da OIM, a Somália é apontada como o segundo país do mundo, atrás apenas da Síria, com maior proporção de deslocados internos em sua população total (22%).

Em setembro de 2023, a União Europeia (UE) interrompeu o financiamento de operações do Programa Mundial de Alimentos na Somália, em razão da conclusão de investigações da ONU, que apontam desvios por integrantes de governos locais, grupos armados, senhores da guerra e os próprios prestadores da ajuda no campo.

Em dezembro de 2023, o FMI e o Banco Mundial anunciaram a redução de US\$ 4,5 bilhões da dívida da Somália, na esteira de reformas realizadas pelo país africano. Em março de 2024, 99% da dívida da Somália com o Clube de Paris foi cancelada. O ministro da Informação da Somália, Daud Aweis, classificou a medida como um “grande marco na jornada do país rumo à recuperação financeira”. Em novembro de 2024, foi a vez de os EUA perdoarem US\$ 1,1 bilhão da dívida somali.

Ainda em março de 2024, o Parlamento da Somália aprovou emendas à Constituição Federal Provisória de 2012, para fazer avançar a transição política e estabilizar o país, em vista das eleições locais previstas para junho de 2024. As emendas incluem a substituição do sistema de voto indireto, que perpetua o poder dos clãs, pelo voto direto individual; eleições presidenciais diretas; e a autorização para que o presidente nomeie ou dispense o primeiro-ministro sem aprovação parlamentar. O estado semiautônomo da Puntlândia, no nordeste da Somália, declarou que as mudanças equivalem à adoção de uma nova constituição sem aprovação pública, recusou-se a participar das reformas e exige um referendo. Outros estados somalis também rejeitam a reforma, criticada pela excessiva concentração de poder no Executivo; o governo alega que as reformas são necessárias para enfrentar o Al-Shabaab, instaurar o federalismo e superar o domínio dos clãs locais.

Em junho de 2024, pelo menos 55 pessoas morreram e outras 155 ficaram feridas durante confrontos na região central da Somália. A violência eclodiu entre os clãs *dir* e *marihan* por causa de pastagens e pontos de abastecimento de água, apesar de os dois grupos terem trabalhado historicamente em conjunto para expulsar o Al-Shabab da região de Galmudug, perto da fronteira com a Etiópia.

#### d) 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 (o que caiu por terra com o acordo assinado, em 2024, pela Etiópia com a Somalilândia) em termos de alianças regionais. Além disso, aproximou-se do Catar, o que veio à custa de relacionamentos históricos com 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 Mogadíscio são administrados por empresas turcas na Somália; e, desde 1992, mais de mil estudantes somalis receberam bolsas turcas de ensino superior. Em março de 2024, os dois países assinaram um acordo para iniciar a exploração *offshore* de gás natural e petróleo ao largo da costa da Somália. Em fevereiro, a Somália também havia anunciado um pacto de defesa com a Turquia, para aumentar as capacidades navais de Mogadíscio em meio a tensões crescentes com a Etiópia sobre a região separatista da Somalilândia.

A Etiópia, sem litoral, concordou em reconhecer a Somalilândia como um Estado soberano em troca do acesso portuário ao mar Vermelho, por meio de uma base naval no golfo de Áden. O presidente Hassan Sheikh Mohamoud acusou Adis Abeba de querer “anexar parte da Somália à Etiópia e mudar as fronteiras da Somália”. Em abril de 2024, Mogadíscio anunciou o fechamento de dois consulados etíopes, retirou seu embaixador de Adis Abeba e deu ao embaixador da Etiópia 72 horas para deixar a Somália. Em julho, a Turquia mediou negociações entre Somália e Etiópia. Em Ancara, os ministros do Exterior de Adis Abeba e de Mogadíscio puderam aprofundar mais detalhadamente as próprias posições para buscar um acordo que pudesse satisfazer ambas as partes. A Turquia pode ser vista como uma parte interessada, tendo alcançado um acordo naval com a Somália; contudo o fato de que Adis Abeba tenha sentado à mesa com o seu homólogo somali precisamente em Ancara é uma indicação de uma renovada influência turca no Chifre de África. A declaração final das negociações afirma que “os ministros da Somália e da Etiópia reafirmam o seu compromisso com uma resolução pacífica das diferenças e expressam o seu apreço à Turquia pela sua facilitação, bem como pelas suas contribuições positivas”. Os ministros concordaram em realizar uma segunda rodada de negociações em setembro, mas, ao fim desse mês, foi anunciada a postergação, de maneira indefinida, do encontro. Em agosto, a Turquia havia realizado consultas, em separado, com as partes.

Em 2023, a Somália assinou um acordo em matéria de defesa com o Egito, que resultou, no ano seguinte, no envio de armas e munições pelo Cairo e na promessa de que tropas egípcias integrariam nova missão da União Africana no país. O presidente da Eritreia, Isaias Afwerki, recebeu seus homólogos de Egito, Abdel Fattah al-Sisi, e da Somália, Hassan Sheikh Mohamud, em outubro de 2024. Na ocasião, firmaram uma parceria na área de segurança e reiteraram seu compromisso no combate aos desafios internos e externos na Somália, inclusive o terrorismo. Os três países também apoiam conjuntamente o exercício sudanês na guerra no país vizinho, outro tabuleiro em que se opõe à Etiópia, apoiadora das Forças de Apoio Rápido (RSF).

#### e) 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 UE para a Somália. Seu mandato inicial (de 2008 a 2020) já foi estendido três vezes e sua data limite atual é 31 de fevereiro de 2027. 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 Ignacio Villanueva Serrano.

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 quatro forças-tarefas combinadas (FTCs 150, 152, 153 e 154).

O contra-almirante brasileiro Nelson de Oliveira Leite deteve o comando da FTC-151 entre agosto de 2022 e o fevereiro de 2023. Foi o segundo período de liderança brasileira da missão: o País já ocupou o cargo entre junho e novembro de 2021. No fim de janeiro de 2024, o Brasil reassumiu a liderança da FTC-151 pela terceira vez, em contexto de aumento dos casos de pirataria desde o início do conflito entre Israel e Hamas. A força marítima passou ao comando do contra-almirante Antonio Braz de Souza, até junho de 2024, quando foi entregue para a Turquia. 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)<sup>1099</sup>.

#### f) 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. O presidente da Somalilândia é Muse Bihi Abdi (do Partido da Paz, Unidade e Desenvolvimento), eleito em novembro de 2017. Em novembro de 2024, foram realizadas eleições presidenciais, após dois anos de postergações.

Até 2024, nenhum governo havia reconhecido 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. Em 2024, a Etiópia, que possui um escritório comercial e um consulado em Hargeisa, foi o primeiro país do mundo a reconhecê-lo como Estado independente. Outros países mantêm relações informais com a Somalilândia. Turquia e Djibuti (que tem um acordo de livre circulação de bens com a Somalilândia, mas mandou fechar a representação somalilandesas no país em meados de 2024) têm consulados. O Reino Unido tem um escritório de representação em Hargeisa desde 2015. Em 2020, junto com a Dinamarca e os Países Baixos, o governo britânico aprovou acordos com a Somalilândia para investimentos em infraestruturas, com o intuito de fomentar crescimento econômico. Os 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).

Também em 2020, iniciaram-se as relações bilaterais entre Taiwan e a Somalilândia, as quais, embora oficiais, não têm o status de relações diplomáticas<sup>1100</sup>. Ambos compartilham objetivos similares no sistema internacional, uma vez que ambos têm baixíssimo reconhecimento de suas independências, assim como não são partes das principais instituições internacionais. Os EUA manifestaram-se negativamente, reforçando a política do Departamento de Estado de “Uma

---

<sup>1099</sup> 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*.

<sup>1100</sup> Segundo Mohamed Hagi, representante-chefe da República da Somalilândia no Escritório Representativo em Taiwan: “o laço entre Somalilândia e Taiwan é sólido e crescente. O que torna essa relação única é sua natureza. É uma relação oficial em vários aspectos, mas não é diplomática. Posto de outra forma, a parceria bilateral é considerada oficial graças a assinaturas de seus respectivos ministros de relações exteriores”.

só Somália”. Já a China reagiu em fortes termos: empresários do país retiraram abruptamente investimentos na Somalilândia, e Pequim condicionou a retomada do investimento ao rompimento das relações com Taiwan.

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.

Segundo os dados fornecidos pelo próprio governo da Somalilândia, o seu PIB nominal subiu 55% entre os anos de 2017 e 2021, o que daria uma taxa anualizada próxima de 13,7% de crescimento anual do PIB nominal no período. Ainda entre os mais baixos do mundo PIB *per capita* saiu de US\$ 557 para US\$ 775, um aumento de 39% em apenas quatro anos. Em 2021, 47% das importações foram apenas de alimentos.

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.

De acordo com dados do próprio governo da Somalilândia, havia, no início da década, 183 campos de deslocados internos pelas seis regiões do país. Esses campos recebiam, em 2021, pouco mais de 557 mil deslocados internos no país. Já em relação aos refugiados, havia quase 17 mil em território da Somalilândia, sendo 63% (mais de 10 mil) apenas da Etiópia, 29% do Iêmen, 5% da Síria e apenas 0,5% da Eritreia.

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 Berbera<sup>1101</sup>, que vem recebendo grandes investimentos emiráticos desde 2022. Segundo o chefe da autoridade da Somalilândia para portos, Saed Hassan, os recursos financeiros dos EAU são a maior infusão de dinheiro da história da região, sendo úteis para o investimento na infraestrutura portuária da Somalilândia.

---

<sup>1101</sup> Houve uma alteração do projeto original em 2019 e a infraestrutura em construção deverá servir como aeroporto civil – com isso, não fica claro se a parte da negociação na qual os EAU se comprometiam a dar treinamento militar à tropas somalis se mantém de pé. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-somalia-emirates-idUSKBN1W00FI>.

Os burocratas de Mogadíscio e a comunidade internacional temem que o reconhecimento da independência da Somalilândia encoraje outras províncias secessionistas, como Jubalândia<sup>1102</sup> 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 colonial devem ser mantidas. Alguns analistas também observam que os “somalilandeses” são, predominantemente, do clã *isaaq*<sup>1103</sup> 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.

Em fevereiro de 2023, eclodiram os combates, no entorno da cidade de Lascanood, no leste da Somalilândia, entre forças somalilandesas e grupos que apoiam a união com a Somália. Até agora, aproximadamente cem pessoas foram mortas e outras centenas foram feridas, e o conflito já gera mais de 185 mil deslocados internos e 60 mil refugiados, que fogem para a Etiópia e para Puntlândia, região semiautônoma da Somália.

No início de 2024, a Etiópia anunciou um acordo de reconhecimento da Somalilândia como Estado soberano, em troca de acesso ao mar Vermelho, por um período de 50 anos. Além do mais, garantia colaboração bilateral em áreas de interesse mútuo, como segurança, comércio e infraestrutura. O acordo gerou protestos da Somália, que poucos dias antes havia concordado em retomar seu diálogo com a Somalilândia. A Somália afirma que o acordo viola a sua soberania e aprovou ato legal de nulidade do acordo firmado pela Somalilândia. Em fevereiro, a Somalilândia publicou nota à imprensa na qual afirmava que o posicionamento da Somália desrespeita a autodeterminação do povo da Somalilândia, e que o referido acordo foi feito por duas nações independentes. A Liga dos Estados Árabe (LEA) manifestou apoio à Somália, enquanto a UA apelou à calma e ao respeito mútuo e afirmou ser imperativo respeitar a unidade, a integridade territorial e a soberania plena de todos os Estados. O Djibuti manifestou preocupação com a escalada de tensões no Chifre da África, enquanto os EUA e a China reiteraram sua defesa da soberania da Somália e defenderam diálogo diplomático entre Mogadíscio e Adis Abeba.

---

<sup>1102</sup> Em dezembro de 2024, uma corte somali emitiu uma ordem de prisão contra o líder da Jubalândia, sob a acusação de traição. Em razão da medida, eclodiu um conflito entre as forças federais e as forças regionais da Jubalândia.

<sup>1103</sup> 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.



No fim de janeiro de 2024, em cúpula da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês) realizada em Entebbe, os líderes do bloco exigiram que a Etiópia se retirasse do acordo de acesso ao porto da Somalilândia e buscasse consentimento da Somália. Antes da cúpula, a Somália rejeitou qualquer discussão com a Etiópia acerca do acordo de acesso ao porto, enquanto esta não realizasse a retirada do acordo e reconhecesse a integridade territorial somaliana.

No mês seguinte, o Egito manifestou, em nota conjunta com a Somália, apoio a Mogadíscio em sua disputa com a Etiópia acerca da Somalilândia. O Egito aproximou-se da Somália no contexto das tensões já existentes entre o Cairo e Adis-Abeba relacionadas às águas do rio Nilo e à Grande Represa do Renascimento Etíope, além de outros episódios de instabilidade na região, como a guerra civil na Etiópia e incidentes no Sudão. A Somália, mesmo não sendo majoritariamente árabe, é parte da LEA, o que fortalece a aliança com o Egito contra possíveis ameaças à integridade territorial de ambos os países.

Em julho de 2024, os chanceleres etíope e somali mantiveram encontro em território turco, mediado pelo chanceler da Turquia. O documento final do encontro não especifica se a temática das negociações envolvia a Somalilândia. A segunda rodada de negociações foi realizada em agosto de 2024, mas terminou sem resultado. Apesar do encontro, a Etiópia anunciou, em meados de julho, que treinará oito mil militares na Somalilândia. Em dezembro, em encontro mediado pelo presidente Erdogan, o presidente somali Hassan Sheikh Modamud e o primeiro-ministro etíope Abiy Ahmed anunciaram uma "reconciliação histórica". Em uma declaração conjunta emitida na ocasião, comprometeram-se a resolver pacificamente sua disputa em razão do reconhecimento dado pela Etiópia à região separatista da Somalilândia. A Etiópia espera que as negociações com a Somália lhe garantam alguma forma de acesso ao mar.

## XXVI. Sudão

### a) Panorama político do Sudão

A história sudanesa é marcada pela instabilidade política e social. Desde a independência, 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 Libertação do Povo do Sudão (SPLM, na sigla em inglês). 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 Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLM, na sigla em inglês), 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-sudanes. 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. Para mais detalhes, ver o tópico seguinte, sobre Sudão do Sul.

### c) Questão de Abyei

Ainda em 2011, 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. O Protocolo de Abyei faz parte do acordo de paz de 2005, que criou a Região Autônoma do Sul do Sudão, apontou que Abyei 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 Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), da Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA,

na sigla em inglês). Mais de 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.

Em janeiro de 2024, mais de 50 pessoas, incluindo dois integrantes da UNISFA, morreram em Abyei, em meio aos confrontos entre facções de duas comunidades rivais da etnia *dinka* – os *ngok* e os *twic*.

#### 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. Trata-se de uma região no oeste do Sudão, que possui cerca de 490 mil km<sup>2</sup> e consiste, majoritariamente, em um planalto semidesértico do Sahel. Sua população é de pouco mais de nove milhões de habitantes, etnicamente mais próxima de outros povos subsaarianos, em contraste aos árabes no poder em Cartum. Desde o fim do século XIX, sua população não demonstrava simpatia pela expansão do poder egípcio. Resistia, igualmente, à tutela do Madi Mohamed Ahmad, líder religioso e político sudanês, que estendeu seu império do mar Vermelho até o centro da África. Em 1899, o Sudão passa a ser colônia do condomínio assimétrico formado entre o Egito e o Reino Unido. O sultanato de Darfur não caiu inicialmente sob o jugo anglo-egípcio, mas, no ano de 1916, durante a Primeira Guerra Mundial, uma missão militar inglesa derruba o sultão, sob a alegação de colaboração deste com o Império Otomano, e a região foi anexada à colônia do Sudão.

Há um histórico de resistência de Darfur à centralização política de Cartum. A capital está localizada no centro do país, região mais rica, que é apontada como sendo beneficiária da estrutura política e econômica sudanesa, em detrimento das demais regiões. A guerra em Darfur começou em fevereiro de 2003, quando o Movimento de Libertação Sudão (SLM, na sigla em inglês) e o Movimento Justiça e Igualdade (JEM, na sigla em inglês) insurgiram-se contra o governo do Sudão, a quem acusavam de oprimir as populações não árabes de Darfur, excluindo-as do poder político e do acesso a recursos econômicos. Historicamente, os árabes constituem a maior etnia do norte de Darfur. No sul da região, perfazem um grande contingente, assim como os *fur*. Outros grupos étnicos estão presente em Darfur, tais como os *beja*, os *zagawa*, os núbios e os *daju*. A agricultura, a pecuária e o comércio são as principais atividades econômicas da região. Nesse contexto, a disputa por terras férteis perpassa o conflito político.

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 provocaram violenta reação por parte do governo sudanês, que se valeu de bombardeios aéreos e do apoio de uma milícia, os *janjaweed*, para retaliar. Estes foram responsáveis por perpetrar ações violentas, contra a população de Darfur, que podem ser qualificadas como uma tentativa de limpeza étnica. Os Estados Unidos (EUA) declararam que houve, em 2004, genocídio na região, enquanto a China barra, no CSNU, resoluções nesse sentido.

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 assemelhando-se, em escala e táticas, aos perpetrados em Ruanda e na Bósnia. Em meados de 2006, quando os combates se intensificaram, o CSNU aprovou a Resolução 1706, que estabeleceu uma missão de paz, que nunca foi enviada. No ano seguinte, finalmente o CSNU estabeleceu a UNAMID, missão de paz híbrida da ONU e da UA, com cerca de vinte mil membros. A UNAMID, que funcionou de 2007 até o final de 2020, teve seu trabalho sucessivamente dificultado por Cartum. O Sudão proibiu 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.

Em 2009, o TPI emitiu sua primeira ordem de prisão contra o então presidente sudanês Omar al-Bashir: o primeiro chefe de Estado ou de Governo a, durante o exercício do seu mandato, ter um mandado desse tipo expedido contra si. Al-Bashir ficou no poder até 2019, quando um golpe militar terminou com seu governo de trinta anos. Em 2011 e 2013, com o apoio do Catar, empreendeu tentativas de negociação da paz com os grupos rebeldes atuantes em Darfur.

A situação seguiu-se agravando ao longo dos anos, com aumento da violência e da população deslocada de suas casas. Em 2013, os *janjaweed*<sup>1104</sup> constituíram as Forças de Apoio Rápido (RSF, na sigla em inglês), unidades paramilitares subordinadas ao governo sudanês. 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. 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.

Apesar do fim da UNAMID, os conflitos armados seguem constantes na região e tendem a radicalizar-se, na medida em que a atual disputa pelo poder em Cartum toma corpo. Em meados de abril de 2023, o agravamento das hostilidades em Darfur provocou uma nova onda de refugiados e de internamente deslocados.

A guerra civil em curso entre as Forças Armadas do Sudão (SAF, na sigla em inglês) e as RSF tem tido impacto significativo no norte de Darfur, com repercussões para além das fronteiras do país, dada a proximidade com o Chade, e a possibilidade de eclosão de assassinatos em massa. O conflito está ocasionando aumento de tensões na região, com o alinhamento de grupos não árabes às forças armadas sudanesas, em oposição as RSF, apoiadas, por sua vez, por milícias árabes. Em novembro de 2023, as RSF venceram as forças armadas sudanesas em grande parte do território de Darfur, em um processo marcado pelo cometimento de atrocidades<sup>1105</sup>, e cercaram el-Fasher, capital de Darfur do Norte. Embora as *Joint Protection Forces* (JPF) tenham inicialmente reafirmado sua neutralidade e alegado atuar em proteção à população civil em el-Fasher, a posterior ruptura dessa posição, em favor do confronto contra as RSF, reduz as chances de mediação entre as forças militares sudanesas e as RSF.

No começo de agosto de 2024, foi anunciado que o campo de deslocados internos de Zamzam, em Darfur, que abriga cerca de 500 mil pessoas, está em situação de fome severa (escala 5 na classificação IPC), o que foi negado pelo governo militar sudanês. Ainda em agosto, o governo sudanês anunciou a abertura de dois corredores para “acesso seguro e desimpedido” de ajuda humanitária à população sudanesa, um em Darfur e outro na região do mar Vermelho, no contexto de negociações realizadas em Genebra (14-23 de agosto), mediadas por grupo que reúne

---

<sup>1104</sup> Os *janjaweed* mantêm atualmente contatos com os Emirados Árabes Unidos (EAU), com a milícia russa Grupo Wagner, e enviou alguns de seus integrantes para lutar contra as tropas *houthis* no Iêmen.

<sup>1105</sup> As RSF foram acusadas de massacres e estupros, principalmente em El Geneina, capital de Darfur Ocidental, onde se estima que entre 10 mil e 14 mil pessoas foram mortas no contexto de ataques etnicamente dirigidos.

Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos e Suíça, além de União Africana e das Nações Unidas.

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 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 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 capítulo.

f) Golpe militar de 2021

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* e criador das RSF, de caráter paramilitar, 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 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 al-Burhan levou à prisão membros do Conselho Soberano e à prisão domiciliar do primeiro-ministro

Hamdok, com apoio do Egito e das monarquias árabes do golfo Pérsico. 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 al-Burhan e, naquele momento, por seu número dois, Mohamed Hamdan Dagalo, conhecido como Hemedti, antigo líder dos *janjaweed* e comandante das RSF. 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 continuou, 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 entrevista, al-Burhan declarou que não se apresentaria como candidato em uma eventual eleição em 2023, cuja realização, entretanto, não aconteceu, devido à dificuldade de um acordo entre as forças civis. Ademais, já em 2022 havia relatos de crescente tensão e afastamento entre al-Burhan e Hemedti no seio do governo militar.

A fim de se legitimar, em meio à fome e à inflação, o foco do governo em 2022 foi 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 buscou 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 buscou 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 estiveram 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. Em razão dos conflitos civis que eclodiram em abril de 2023, eles deixaram a prisão. Sem apresentar comprovação, o Exército sudanês afirma que al-Bashir foi transferido para hospital militar.

#### g) Guerra civil atual

Atualmente, o controle do governo sudanês continua em mãos militares. Em 5 de dezembro de 2022, houve acordo entre a FFC e os militares para a formação de um governo de transição, que foi rejeitado por algumas lideranças políticas importantes. Parte do acordo também previa a integração das RSF às Forças Armadas do Sudão. Em fevereiro de 2023, Hemedti manifestou contrariedade pública com essa previsão, o que foi rebatido por al-Burhan, que afirmou que não toleraria que as RSF seguissem atuando de forma independente.

Em 11 de abril de 2023, anúncio de transição para governo civil foi adiado, e, dias depois, eclodiram confrontos entre as SAF, leais a al-Burhan, e as RSF, leais a Hemedti. Países estrangeiros mobilizaram-se para retirar seus nacionais. O Brasil, com apoio da Arábia Saudita, repatriou alguns nacionais. Por decreto, al-Burhan demitiu Hemedti do cargo de vice-presidente, substituindo-o por Malik Agar. O governo al-Burhan também declarou, em junho, o alemão Volker Perthes, representante especial da ONU, *persona non grata* no país.

Há evidências de que o Grupo Wagner estaria atuando no Sudão, em apoio às RSF. Os EAU também apoiariam as RSF, enquanto as Forças Armadas do Sudão teriam o apoio de Arábia Saudita, Egito e Irã. Em razão do alegado apoio emirático às RSF, o governo sudanês expulsou diplomatas dos EAU em dezembro de 2023. Em abril de 2024, noticiou-se que o governo do Reino Unido travou negociações secretas com as RSF.

A UA, a IGAD, a Liga dos Estados Árabes (LEA)<sup>1106</sup>, a ONU e o CSNU, bem como outras instituições e países envolvidos, estão empenhados em buscar solução política e diplomática para a crise. Os EUA ampliaram sua lista de sanções contra o Sudão, incluindo indivíduos e empresas envolvidos no atual conflito civil. O Sudão do Sul e a Arábia Saudita, com apoio dos EUA, ofereceram bons ofícios nos esforços de cessar-fogo, sediando reuniões de representantes das partes beligerantes. As duas partes beligerantes acordaram, em encontro na Arábia Saudita, declaração de princípios, focado na proteção de civis, mas os confrontos continuam, porque o documento não contemplou um cessar-fogo. Em razão do fracasso das tentativas, Arábia Saudita e EUA suspenderam seus esforços. Em julho, o Egito sediou conferência com vizinhos do Sudão<sup>1107</sup>, mas sem a presença de representantes dos dois principais contendores no conflito civil sudanês, para discutir a crise, mas não foi anunciado nenhum plano concreto. O governo sudanês recusou-se a participar de reunião da IGAD sobre a crise sudanesa no mesmo mês. Em agosto, al-Burhan visitou o Egito e encontrou-se com al-Sisi, que ofereceu mediação no conflito civil sudanês

<sup>1106</sup> A LEA decidiu estabelecer um grupo de contato para a situação do Sudão.

<sup>1107</sup> Participaram dignitários de Egito, Sudão do Sul, Líbia, Etiópia, República Centro-Africana (RCA), Chade e Comissão Africana.

e com quem discutiu a questão da Barragem da Renascença (GERD). No fim de outubro, conversas de paz moderadas por EUA, Arábia Saudita e IGAD foram reiniciadas em Jidá, na Arábia Saudita.

Em novembro, as RSF atacaram um base militar em Darfur Ocidental e um campo de pessoas deslocadas, que teriam resultado em mais de 1,3 mil pessoas mortas e mais de duas mil feridas. A ONU e a UE apontam para a realização de uma limpeza étnica contra a comunidade *masalit*, no que ressoa o genocídio registrado a partir de 2003 na região contra os *masalit*, bem como as etnias *fur* e *zaghawa*.

Em dezembro, em reunião mediada pela IGAD no Djibuti, as partes concordaram com a realização de um encontro presencial entre al-Burhan e Hemedti, e em implementar um cessar-fogo. A declaração da IGAD não revelou detalhes adicionais, como a data do encontro ou do início do cessar-fogo. Dias depois, o governo sudanês rejeitou a declaração, tendo afirmado que a reunião presencial só aconteceria depois da retirada das RSF de Cartum. Em janeiro, as RSF confirmaram interesse em negociar um cessar-fogo incondicional imediato. Hemedti tem feito uma ofensiva internacional no continente em busca de apoio, tendo passado por países como África do Sul, Uganda, Etiópia, Djibuti, Ruanda e Quênia. O Sudão chamou para consultas seu embaixador em Nairóbi, em razão da decisão do presidente queniano William Ruto de encontrar-se com Hemedti, e protestou junto a Ruanda, em razão do encontro de Hemedti com o presidente Paul Kagame.

No início de 2024, surgiram diversos vídeos que mostram forças especiais ucranianas operando contraofensivas no Sudão. Os embates são, supostamente, parte dos esforços ucranianos em aprofundar laços no exterior, ao cooperar com as Forças Armadas sudanesas e com o objetivo de enfraquecer os interesses russos no exterior. Em setembro de 2023, Zelensky havia afirmado ter-se encontrado com o chefe do governo militar do Sudão, al-Burhan, com o qual tratou de atividades de grupos armados ilegais financiados pela Rússia.

No fim de janeiro, em cúpula do IGAD realizada em Entebbe (Uganda), os líderes do bloco pediram um cessar-fogo imediato aos generais sudaneses e um encontro presencial. Além disso, acordou-se que seria estabelecido um painel de alto nível para revisar o plano de ação para a paz no Sudão proposto pela UA. Em março, al-Burhan afirmou que só aceitaria estabelecer uma trégua na guerra civil, no contexto do Ramadã, se as RSF cumprissem o compromisso assumido em maio do ano passado, nas negociações mediadas pela Arábia Saudita e pelos EUA, em Jeddah, de se retirar da casa dos civis e de instalações públicas. Também em março, vários partidos políticos, grupos rebeldes e movimentos armados apoiadores das SAF aliaram-se contra as RSF formando a *National Forces Coordination* (NFC), liderada por Malik Agar, também vice-presidente do Conselho Soberano e líder de facção do grupo armado Movimento de Libertação do Povo Sudanês (SPLM-N Agar). A nova coalizão acusou as RSF de genocídio sistemático contra civis e declarou a intenção de assinar acordo político com as SAF, já tendo havido encontro de suas lideranças com al-Burhan.

Também em abril de 2024, o Painel Conjunto de Alto Nível UA / Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) sobre a Situação no Sudão emitiu um comunicado em que afirma que a escalada dos confrontos entre as SAF e as Forças Paramilitares de Apoio Rápido (RSF) nas áreas de El Fasher, no Norte de Darfur, e Kordofan, em Babanoussa, constitui uma ameaça real à segurança das populações civis nestes dois países. Os ataques da RSF à cidade de El Fasher, onde campos humanitários abrigam milhares de pessoas deslocadas, acarretam o risco de enormes mortes de civis e de violação das leis internacionais humanitárias e dos direitos humanos.

Em junho de 2024, o CSNU adotou uma resolução em que demanda que as RSF do Sudão interrompam o seu cerco à capital do Norte de Darfur. 14 membros do Conselho de Segurança



votaram a favor da resolução e a Rússia absteve-se. A resolução patrocinada pelo Reino Unido também apelou à “passagem rápida, segura, desimpedida e sustentada da ajuda humanitária para os civis necessitados”. Naquele mês, as RSF controlavam a maior parte de Cartum, quase que toda a região de Darfur e a cidade de Wad Madani.

Al-Burhan sobreviveu a uma tentativa de assassinato no fim de julho. No início de agosto, o presidente do Conselho Militar de Transição anunciou que não participaria das negociações de paz, mediadas pelos Estados Unidos, que foram realizadas na Suíça, em meados do mês. As conversas na Suíça fracassaram, já que o exército sudanês não enviou representante, ao passo que os representantes da RSF, embora tenham viajado ao país europeu, decidiram não participar da reunião. O exército demandou que as conversas focassem na implementação de um acordo alcançado em Jedá, em maio de 2023, pelo qual ambas as partes abandonariam instalações públicas, como hospitais e infraestruturas energéticas. Os EUA, por sua vez, insistiram na negociação de um cessar-fogo e na abertura de corredores humanitários.

Em setembro, as forças armadas sudanesas iniciaram sua maior ofensiva para retomar Cartum desde o início da guerra civil. No fim de outubro, dezenas de civis foram mortos em um ataque das RSF no estado de Gezira. Em novembro, a Rússia vetou um projeto de resolução do CSNU que pedia maior proteção dos civis no conflito no Sudão e um cessar-fogo. Em dezembro, o presidente Recep Tayyip Erdoğan ofereceu-se ao chefe das Forças Armadas Sudanesas, o general Abdel-Fattah al-Burhan, atuar como mediador na atual guerra civil sudanesa.

Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Sudão tornou-se, no início de 2024, o país com o maior número de pessoas deslocadas forçadamente e com a maior crise de refugiados jovens do mundo. Até dezembro de 2024, mais de onze milhões de pessoas estão internamente deslocadas (um aumento significativo na cifra pré-conflito), e cerca de 3 milhões de pessoas refugiaram-se em países vizinhos, principalmente Chade, Egito, Sudão do Sul e Etiópia, ao passo que outros 600 mil haviam deixado o país desde o início do conflito, mas já retornaram. Os confrontos entre as RSF e o Exército sudanês já deixaram, de acordo com a ONU, cerca de 20 mil mortos (inclusive o governador do estado de Darfur do Oeste). Segundo outras fontes, apenas na região de Cartum, já haviam morrido mais de 60 mil pessoas até meados de novembro de 2024.

O Programa Mundial de Alimentos alerta que a guerra no Sudão ameaça a segurança alimentar de 25 milhões de pessoas no Sudão, no Sudão do Sul e no Chade, o que faz do conflito a maior crise de fome do mundo. Em setembro de 2024, cerca de 26,5 milhões de pessoas necessitavam de ajuda humanitária e estavam em insegurança alimentar aguda.

O ACNUR tem buscado levantar US\$ 4,1 bilhões em apoio às vítimas da guerra civil. Em abril de 2024, mês em que a guerra civil no Sudão completou um ano, agências de ajuda humanitária da ONU reportaram mortes por inanição. No mesmo mês, a França realizou conferência para o Sudão em Paris, arrecadando € 2 bilhões de euros em ajuda internacional. O evento não contou com a presença de representantes dos generais em guerra. Relatórios da Missão Internacional Independente de Verificação de Fatos para o Sudão, vinculada ao Conselho de Direitos Humanos, publicados em setembro e em outubro de 2024, constataram que ambas as partes cometaram extensas violações de direitos humanos e crimes internacionais, incluindo crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Acusaram as RSF, em particular, de usar a violência sexual para controlar civis nos territórios sob seu controle.

## XXVII. Sudão do Sul

A independência do Sudão do Sul, em 2011, 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. Em 1954, Egito e Reino Unido assinaram um acordo pelo qual acertaram conceder, em 1956, a independência do Sudão. Negligenciado pelo condomínio, o sul passou a exigir mais representatividade e autonomia, e as tensões com o norte levaram a uma série de conflitos, destacando-se duas grandes guerras civis, entre 1955 e 1972 e entre 1983 e 2005. No contexto da independência do Sudão, na porção sul do país, que havia sido administrada separadamente pelos britânicos, organizam-se grupos insurgentes, de cunho autonomista e descontentes com a centralização política exercida por Cartum, pela qual se sentiam marginalizados. Em 1972, no contexto de um acordo de paz para o conflito interno, o Sudão do Sul passa a ser reconhecido como região semiautônoma. O aumento da tensão política no sul do país e a violação, pelo governo de Cartum, dos termos do acordo de 1972 fizeram reiniciar, em 1983, o conflito civil, o qual se espalharia por outras regiões do Sudão e não cessaria até 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. Historicamente, atores externos, como Uganda, Etiópia e Israel, têm participado dos conflitos sudaneses, inclusive apoiando a insurgência contra o governo.

Em meados de 1991, o movimento rebelde do sul fraciona-se, primordialmente, em razão de divisões étnicas. Expondo as rivalidades que existiam no seio do Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLM, na sigla em inglês), fundado em 1983, Riek Machar e outros líderes insurgentes, formam, em 2013, um novo grupo: o Movimento de Libertação do Povo do Sudão – em Oposição (SPLM-IO, na sigla em inglês). Em janeiro de 2005, um acordo de paz paralisa o mais longo conflito do continente africano e concede o poder no sul do país ao SPLM, por um período de seis anos, depois do qual seria realizado um referendo sobre a independência da região. Dessa maneira, em 9 de julho de 2011, após acachapante votação a favor da independência (referendo realizado em janeiro de 2011 foi aprovado por quase 99% dos consultados), o Sudão do Sul torna-se um novo país, sendo o 193º e mais recente membro da Organização das Nações Unidas (ONU). 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 110 países.

Com capital em Juba, o Sudão do Sul tem cerca de 12,5 milhões de habitantes. Os maiores grupos étnicos do país são os *dinka* e os *nuer*, os quais contam com, respectivamente, cerca de 35% e 15% da população. O cristianismo é a maior religião do país, seguida pelos credos tradicionais, enquanto o islamismo é a religião de menos de 10% dos sul-sudaneses.

Apenas dois anos após o nascimento do Sudão do Sul, em dezembro de 2013, começa a guerra civil no país. Após sistemáticas críticas de lideranças do SPLM ao presidente Salva Kiir, os encontros começam dentro da guarda presidencial, com nítido corte étnico: de um lado, estão os *dinka*, como Kiir; e, de outro, os *nuer*, como Machar. O conflito, iniciado em Juba, difunde-se então para outras partes do Sudão do Sul. Em 2016, um acordo de paz celebrado no ano anterior, com o apoio dos Estados Unidos (EUA), é rompido, e os combates entre as tropas de Kiir e Machar voltam a ocorrer, o que acontece imediatamente após a ida deste a Juba, para assumir a

função de vice-presidente, o que havia sido previsto no acordo de paz. O conflito, então, espalha-se para regiões que ainda não haviam sido afetadas, como Equatória, no sul do país.

Em setembro de 2018, é assinado um novo acordo de paz, com o apoio de países da região, entre o presidente Kiir e as facções rebeldes. Rebeldes liderados pelo general Thomas Cirillo, em Equatória, optaram, contudo, por não assinar o acordo e deram continuidade às ações armadas. Em fevereiro de 2020, após atrasos nos cronogramas e tentativas de salvar o acordo de paz, um novo governo de unidade nacional é formado. Machar retorna a Juba, para formar o governo ao lado de Kiir. Ambos declararam o fim da guerra civil. 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, que se alastrou pelo país; além disso, aproximadamente um terço da população do país tinha sido obrigada a deixar seu local de residência, sendo mais de 1,5 milhão de refugiados e cerca de dois milhões de deslocados internos. Ainda vigora um embargo de comércio de armas com o Sudão do Sul, em razão da falta de implementação integral do acordo de paz de 2018.

Apesar dos esforços, não há indícios de que se trate de uma paz duradoura. Em janeiro de 2022, líderes rebeldes descontentes com a ida de Machar a Juba, para exercer o cargo de vice-presidente no governo de unidade, fizeram acordos com Kiir. Era uma tentativa do governo nacional de isolar Machar e de conferir-lhe menores poderes políticos do que o que fora pactuado, no acordo de paz de 2018. Em meados de 2022, o governo responsável pela transição até a realização de eleições, como previsto no acordo de 2018, estendeu por mais dois anos o seu mandato. Em setembro de 2024, o governo do Sudão do Sul, numa reunião da presidência, composta pelo presidente Salva Kiir e os seus cinco vice-presidentes, decidiu adiar as eleições por mais dois anos, para dezembro de 2026. Kiir confirmou que será candidato na eleição.

Em novembro de 2023, 27 oficiais do serviço de segurança e da guarda presidencial foram detidos acusados de conspiração e tentativa de golpe contra o presidente Salva Kiir, e o chefe da polícia nacional foi afastado. Um outro ponto importante na agenda política dos grupos em conflito é como se dará a inclusão de milícias de diferentes facções no exército nacional.

Em outubro de 2024, o Parlamento sul-sudanês aprovou a criação de uma Comissão de Verdade e Reconciliação e de uma Autoridade de Compensação e Reparação, em linha com os acordos de 2015 e 2018 para pôr fim ao conflito doméstico no país. O terceiro órgão previsto nos acordos, uma corte que julgaria os crimes cometidos durante a guerra, que deveria ser estabelecida em parceria com a União Africana, ainda não foi criado.

Grande parte da disputa entre as facções e o governo dá-se em razão da disputa pelo controle dos principais recursos do país. Assim como o Sudão, o Sudão do Sul é rico em minerais e tem grande produção petrolífera. Por se tratar de um Estado sem acesso ao litoral, e não contando com outras opções, o Sudão do Sul só pode escoar sua produção de petróleo através do território do Sudão, o que lhe causa enormes restrições econômicas e políticas. Além disso, o governo central dispõe do poder de remodelar as fronteiras políticas internas em prol de objetivos políticos, o que gera divergências e acirra o conflito entre os representantes dos principais grupos étnicos. O Sudão do Sul tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, de 0,385, e ocupa a 191ª posição no índice. Antes de sua independência, o Sudão do Sul era responsável por 85% da produção sudanesa de petróleo. Atualmente, as receitas do petróleo são responsáveis por mais de 90% da receita do governo sul-sudanês. Em outubro de 2023, o presidente sul-sudanês Salva Kiir encontrou-se com o presidente russo Vladimir Putin, em Moscou. Os dois concordaram em expandir o comércio bilateral de petróleo e a cooperação no setor de mineração. A Rússia também se comprometeu a colaborar para a construção de refinarias no Sudão do Sul.

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 União Africana (UA), ONU, União Europeia (UE), China, 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. Pela Resolução 2677, de 2023, o CSNU determinou que a questão do Sudão do Sul continua sendo uma ameaça à paz internacional e à segurança regional. Por essa resolução, o CSNU estendeu o mandato da UNMISS até 15 de março de 2024. O CSNU enfatizou a necessidade de que sejam observados os princípios aprovados no plano estratégico para o triênio, como definido na Resolução 2567, de 2021. Pela Resolução 2729, o CSNU estendeu o mandato da UNMISS até 30 de abril de 2025. Atualmente, a UNMISS conta com cerca de 16 mil membros.

## XXVIII. Tanzânia



Fonte: Worldometer

### a) Situação nacional

A República Unida da Tanzânia é um país da África Oriental que faz fronteira com Quênia e Uganda ao norte, Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo a oeste e, Zâmbia e Moçambique ao sul. A leste, o país é banhado pelo oceano Índico. Nona maior economia da África em 2023, possui um PIB nominal de US\$ 79,1 bilhões de dólares, segundo os dados mais recentes do Banco Mundial. É o quinto país mais populoso do continente, abrigando aproximadamente 67,5 milhões de pessoas, além de possuir o ponto mais alto da África, o Monte Kilimanjaro, com 5.895 metros de altura, que está localizado no norte do país. O país possui inúmeras maravilhas naturais como parques nacionais, lagos e o arquipélago de Zanzibar, de forma que o turismo contribui com cerca de 10% do PIB nacional.

O sistema político da Tanzânia é presidencialista. O presidente eleito possui mandato de cinco anos com possibilidade de reeleição. O primeiro-ministro e o gabinete ministerial são indicados pelo presidente, entre os membros do Parlamento. Zanzibar possui status de território autônomo e mantém poderes executivo, legislativo e judiciário próprios. O Legislativo na Tanzânia é unicameral, e cada legislatura tem duração de 5 anos.

Anteriormente colônia alemã e posteriormente inglesa, a Tanzânia conformou-se como território independente após a unificação dos territórios de Tanganica (parte continental) e do arquipélago de Zanzibar (na costa índica). Tanganica tornou-se independente em 1962 e Zanzibar no ano seguinte, o que resultou na formação da República Unida da Tanzânia ocorreu em 1964. O líder da independência e primeiro presidente do país foi Julius Nyerere, que governou entre 1964 e 1985.

O sucessor de Nyerere foi Ali Hassan Mwinyi, que governou entre 1985 e 1995. O governo de Mwinyi foi marcado pela introdução do multipartidarismo em 1992 e dos mandatos presidenciais de 5 anos, com reeleição única. Após a instituição dessa lei, nenhum presidente foi reconduzido a um terceiro mandato, mas todos os presidentes foram reeleitos. A introdução do multipartidarismo, no entanto, não enfraqueceu o partido que liderou o processo de descolonização, a União Nacional Africana da Tanganica (TANU) de Nyerere. A TANU foi sucedida pelo Partido da Revolução (Chama Cha Mapinduzi – CCM), que elegeu todos os presidentes até então. A oposição é liderada pelo Partido da Democracia e do Desenvolvimento (CHADEMA) em Tanganica e pela Frente Cívica Unida (CUF) em Zanzibar.

O sucessor de Mwinyi foi Benjamin William Mkapa, que governou entre 1995 e 2005. O governo de Mwinyi foi marcado pela abertura da economia do país e pelo atentado terrorista da Al-Qaeda contra a Embaixada dos EUA, em 1998. Em 1999 foi assinado o acordo de constituição da Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês) por Quênia, Tanzânia e Uganda (para mais informações acerca da EAC, ver o tópico 6.3 do REPI). Em 2000, o partido de oposição CUF se recusou a reconhecer reeleição, mesmo Mkapa tendo obtido 71% dos votos válidos.

Jakaya Kikwete, que governou entre 2005 e 2015, sucedeu Mkapa, tendo sido eleito com 80% e reeleito com 61% dos votos válidos. Em, 2005 foi instituída a união aduaneira entre os países da EAC. É importante ressaltar que um dos objetivos do Tratado de Abuja é que todas as comunidades econômicas regionais estabeleçam zonas de livre comércio entre seus membros a fim de, como um dos passos intermediários da formação de uma grande união econômica e monetária africana, instituir uma grande zona de livre comércio africana<sup>1108</sup>. A EAC destaca-se pela vanguarda nesse processo, tendo atingido o estágio de união aduaneira já em 2005. Ainda no governo Kikwete, Tanzânia, Quênia, Uganda, Ruanda e Burundi assinaram um acordo para constituir um mercado comum na EAC<sup>1109</sup>. O mercado comum entrou em vigor em 2010.

No aspecto político interno, houve crescimento do CHADEMA ao longo dos anos e acusações de falta de lisura no processo eleitoral. Apesar das acusações, observadores internacionais consideraram as eleições de 2010 livres e transparentes. Durante o segundo mandato de Kikwete, ficou claro para o CCM que o período de unipartidarismo com oposição mínima ficara para trás. O desempenho do partido governista nas eleições gerais de 2010 foi o primeiro sinal de

---

<sup>1108</sup> Tal zona foi instituída no ano de 2018, quando o acordo de criação da Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês) foi assinado pelos membros da União Africana. Destaca-se que o preâmbulo do AfCFTA se refere ao Tratado de Abuja e aos princípios e objetivos que o guiam. Em julho de 2024, dos 55 países da UA, 47 já tinham depositado seus instrumentos de ratificação e tornaram-se parte do AfCFTA.

<sup>1109</sup> O Sudão do Sul aderiu à EAC em 2016, enquanto a República Democrática do Congo aderiu em 2022.

alerta de que o partido precisaria renovar-se com vistas a obter bons resultados nas eleições gerais de 2015.

No cenário interno, em 2011, as manifestações apoiadas pelo CHADEMA se intensificaram por ocasião das eleições para a prefeitura de Arusha (segunda maior cidade do país), em que foi eleito membro do CCM. Esse incidente reacendeu debate sobre a reforma constitucional. Foram conduzidos diversos debates para revisão da constituição, e foi instituída a Comissão de Reforma Constitucional (CRC). Havia um plano de conclusão até 2014, mas não foi possível cumpri-lo devido a tensões separatistas de Zanzibar. O CCM propunha um modelo de dois governos (Zanzibar e República Unida da Tanzânia) e o CHADEMA e a CUF apoiavam a introdução de sistema de três governos (Zanzibar, Tanganica e República Unida da Tanzânia). A oposição alegou que a CRC teria proposto o modelo de três governos, e o CCM teria alterado o projeto para o modelo de dois governos, alterando a proposta em relação ao formato da união com Zanzibar. O referendo popular necessário para a aprovação do projeto de Constituição foi adiado *sine die*.

Em 2015 foi eleito John Magufuli, que governou o país até sua morte prematura em 2021. Era conhecido pelo codinome de “trator”, pois Magufuli implementou “terapias de choque” na administração pública tanzaniana, com iniciativas ambiciosas, medidas de austeridade fiscal e combate à corrupção, além da cobrança direta de ação e resultados de seus subordinados. No plano econômico, Magufuli priorizou a implementação de programa de substituição de importações, com o favorecimento e incentivos à produção local agropecuária e, sobretudo, manufatureira, bem como a implementação de grandes projetos de infraestrutura, como a hidrelétrica de *Stiegler's Gorge*, que deverá tornar-se a maior da Tanzânia. Em 2019, Magufuli transferiu o poder Executivo para Dodoma, que já abrigava o Legislativo. Dar es Salam, contudo, continua abrigando a maioria das missões diplomáticas na Tanzânia, além de ser o centro econômico do país.

A reeleição de Magufuli foi marcada por alegações de fraudes, prisões de lideranças oposicionistas do CHADEMA e restrições às liberdades de expressão e reunião. O presidente vinha sendo criticado desde o final do primeiro mandato pela dureza na repressão à oposição e acabou vindo a óbito em março de 2021, por conta de uma parada cardíaca. Magufuli era conhecido por suas declarações que minimizavam a gravidade da epidemia de COVID-19. A oposição, majoritariamente o CHADEMA, alega que possui provas de que Magufuli estava recebendo tratamento para COVID-19 no Quênia e que a doença teria levado à parada cardiorrespiratória que causou sua morte.

Após a morte de Magufuli em 2021, a vice-presidente Samia Suluhu Hassan assumiu o cargo e completará o restante do mandato, até 2025. É a primeira mulher, a segunda pessoa de Zanzibar e a terceira de religião muçulmana a assumir a presidência do país. Hassan manteve as políticas econômicas de caráter desenvolvimentista de seu antecessor, centradas nos grandes investimentos em infraestrutura, introduzindo, contudo, maior abertura política, com a libertação de líderes oposicionistas, o relaxamento de controles sobre os meios de comunicação e a criação de grupo de trabalho para consultas públicas sobre reformas democráticas, uma demanda da oposição.

Em relação a aspectos econômicos, a Tanzânia é a segunda maior economia da África Oriental – região que mais tem crescido no continente –, depois do Quênia. Desde o início dos anos 2000 até a eclosão da pandemia de COVID-19, a Tanzânia vinha registrando elevados índices de crescimento do PIB, em termos reais, entre os mais elevados de toda a África e mesmo do mundo. Entre 2010 e 2019, a taxa média de crescimento do PIB tanzaniano foi superior a 6,5% ao ano, de acordo com dados do FMI. Em 2018 e 2019, a taxa de crescimento anual foi da ordem de

7%. Com isso, a Tanzânia alcançou progressos sensíveis na melhoria das condições de vida de sua população. Destaca-se que entre os anos de 2012 (US\$ 39,6 bilhões) e 2023 (US\$ 79,1 bilhões), o PIB tanzaniano praticamente dobrou, num intervalo de apenas onze anos. Além do mais, seu crescimento médio percentual do PIB entre 2021 e 2023 foi de 4,7%, o que representa certa recuperação da desaceleração da época da pandemia. As projeções do *World Economic Outlook*, do FMI, de abril de 2024 apontam que o PIB tanzaniano deverá crescer 5,5% em 2024, 6% em 2025, e alcançará 6,5% de crescimento anual em 2029.

Após duas décadas de crescimento sustentado, o Banco Mundial elevou a Tanzânia do *status* de país de baixa renda para país de renda média baixa em julho de 2020. A conquista da Tanzânia decorreu da estabilidade macroeconômica do país, aliada a seus recursos naturais e posição geográfica estratégica. Os investimentos maciços em infraestrutura (rodovias, ferrovias e portos) e energia, aliados aos setores dinâmicos da mineração e do turismo, devem constituir o principal motor do crescimento econômico do país nos próximos anos, principalmente impulsionados pela cooperação externa com países como China e Índia, que possuem importantes interesses na região.

## b) Política externa

### i. Política externa para a África

Em sua política externa, a Tanzânia preza por princípios como a defesa da paz e do desenvolvimento dos povos, a soberania, a integridade territorial e a integração africana. A presidente Hassan, em contraposição ao nacionalismo de seu antecessor, busca uma política externa mais ativa, principalmente em relação à integração regional. No continente, a Tanzânia opta por acompanhar o consenso da União Africana (UA). No entanto, apresenta atuação mais destacada na participação em organismos sub-regionais do seu entorno geográfico, seja na África Oriental ou na região dos Grandes Lagos. É membro fundador da Comunidade da África Oriental (EAC) e sedia a organização em Arusha, cidade ao norte do país, próxima ao monte Kilimanjaro. Atualmente a EAC constitui um dos únicos organismos sub-regionais africanos que atingiu o patamar de mercado comum. Além disso, a Tanzânia também é parte da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês).

Na área de segurança e defesa, o país desempenha papel construtivo na solução pacífica de impasses políticos e conflitos regionais, como tem ocorrido nos casos da República Democrática do Congo (RDC) e do Burundi. Uma das formas de efetivar essa contribuição com a paz nos países do entorno é através da cessão de tropas para missões de paz no continente africano, em especial para ações na RDC (MONUSCO). Segundo dados da própria missão, de fevereiro de 2024, a Tanzânia havia enviado 855 militares, o que a torna o 8º maior contribuinte em matéria de forças.

Existe um litígio fronteiriço com o Malawi que perdura desde o século XIX. O Malawi alega que deve ser estabelecida fronteira seca entre os dois países, ao passo que a Tanzânia luta por uma divisão equânime do corpo d'água. Ambos os países adotam nomenclaturas diferentes para o lago em questão: o Malawi denomina-o lago Malawi, enquanto a Tanzânia prefere chamá-lo de lago Nyasa. Em 2012 a disputa foi reiniciada em razão de uma pesquisa, encomendada pelo então presidente do Malawi Bingu wa Mutharika, acerca da existência de combustíveis fósseis na região. Todavia, devido ao investimento necessário para realizar a prospecção do petróleo encontrado, não houve escalonamento de tensões.



## ii. Relações com os Estados Unidos

A relação bilateral com os Estados Unidos melhorou consideravelmente em relação ao Jgoverno de Magufuli. O Departamento de Estado americano (DoS) ressalta que está trabalhando com o novo governo da Tanzânia para a melhoria da governança institucional e da democracia, com vistas a obter um melhor ambiente de negócios e reforçar a cooperação bilateral. As áreas prioritárias da cooperação são saúde de mulheres e crianças, HIV/AIDS, nutrição e segurança alimentar, crescimento econômico, conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável.

Em relação à questão de segurança e defesa, o DoS acompanha as tensões na fronteira austral da Tanzânia, devido às insurgências de grupos paramilitares no norte de Moçambique, que estão invadindo a fronteira. Além disso, os americanos consideram a Tanzânia como ator estratégico para a estabilidade regional na África Oriental e permanecem comprometidos com a profissionalização e desenvolvimento da Forças de Defesa do Povo Tanzaniano (TPDF, na sigla em inglês) e também apoia a proteção aos direitos humanos. O treinamento oferecido pelos americanos também abarca a preparação das forças que serão empregadas pela Tanzânia nas missões de paz da ONU.

Os EUA possuem um comando militar específico para a África, o US AFRICOM. A missão do US AFRICOM é conter as ameaças transnacionais e atores mal-intencionados com o apoio de Estados parceiros. Além disso, busca reforçar as forças de segurança locais e responder a crises no continente africano, com o objetivo de resguardar os interesses norte-americanos e promover a segurança regional, a estabilidade e a prosperidade dos países envolvidos. Entre fevereiro e março de 2024, o US AFRICOM conduziu o seu maior exercício militar na África Oriental. O exercício foi realizado no Quênia e contou com militares de 23 países, inclusive da Tanzânia. Essa operação multinacional buscou desenvolver a prontidão operacional da força conjunta coordenada pelos EUA, preparou as tropas para o emprego em missões de paz da ONU e da UA e ampliou a interoperabilidade em suporte à assistência humanitária e à resposta a crises e desastres. Entre abril e maio de 2024, houve um encontro que oficiais do US AFRICOM e da Força de Defesa do Povo Tanzaniano, em Dar es Salam, com o intuito de aprofundar os contatos dos EUA com parceiros estratégicos regionais no âmbito de inteligência.

Em relação à questão cultural, são vários os programas de excelência acadêmica que levam tanzanianos aos EUA: o Fulbright Program, o Hubert Humphrey Fellowship e o Young African Leaders Initiative. Outras bolsas com financiamentos mais curtos também são oferecidas a outros setores da sociedade, o que inclui jornalistas e artistas.

Por fim, em relação à questão econômica, as exportações tanzanianas para os EUA estão focadas majoritariamente em commodities agrícolas (em especial café), pedras preciosas e, principalmente, têxteis, ao passo que as exportações americanas para a Tanzânia se concentram em aeronaves, maquinário, cereais, plásticos e produtos de moagem. Destaca-se que a participação dos EUA tanto nas importações quanto nas exportações tanzanianas está aquém do potencial – em 2022, os Estados Unidos foram destino de apenas 1,4% das exportações da Tanzânia, e origem de apenas 1,5% de suas importações. Os EUA se dizem comprometidos com o desenvolvimento a longo prazo da Tanzânia como um país estável, confiável e como parceiro democrático.

## iii. Relações com a China

A relação bilateral com a China é marcada por um aumento da cooperação no âmbito da BRI nas presidências de Kikwete, Magufuli e Hassan. Em particular, durante a histórica visita da

presidente Hassan à China em novembro de 2022, Xi Jinping e Hassan anunciaram conjuntamente a elevação da relação China-Tanzânia ao patamar de Parceria de Cooperação Estratégica Abrangente e concordaram em aprofundar a cooperação de alto nível entre os dois países no âmbito da BRI. Além disso, a China assinou memorandos de entendimento com a Tanzânia para reforçar a cooperação em investimento no campo da economia digital e para aprofundar a cooperação em economia azul, isto é, promover o crescimento econômico baseado na preservação dos ecossistemas marinhos e na sustentabilidade ambiental.

Um dos pilares da BRI, o investimento em infraestrutura apresenta grande vantagem para ambas as partes. Foram desenvolvidas e ainda estão sendo planejadas estradas, usinas hidrelétricas, oleodutos, pontes, gasodutos, portos, aeroportos e redes de transmissão de internet banda larga por fibra ótica.

No aspecto comercial, a China se mantém como o principal parceiro comercial da Tanzânia nos últimos sete anos. O país asiático oferece isenção de tarifas a 98% das linhas tarifárias tanzanianas e aprovou a exportação de abacates e outros produtos agrícolas que ainda não estavam cobertos pela isenção. Como resultado, as exportações tanzanianas para a China continuaram a se expandir e o Investimento Externo Direto (IED) chinês na Tanzânia atingiu níveis recordes: o estoque de IED chinês na Tanzânia atingiu o patamar de 2,5 vezes maior que em 2012.

Também há um intercâmbio cultural entre os dois países, por intermédio do Luban Workshop e do Instituto Confúcio. Os projetos do tipo “small yer smart”, inseridos no âmbito da Iniciativa para o Desenvolvimento Global (GDI, na sigla em inglês) da China, trouxeram resultados frutíferos. Além disso, na área da saúde, a China doou 5,61 milhões de doses de vacina de COVID-19 à Tanzânia durante a pandemia.

#### iv. Relações com a Índia

Segundo o governo indiano, a relação bilateral Índia-Tanzânia é marcada por compreensão política mútua, engajamento econômico diversificado, contatos interpessoais nas áreas de educação e saúde e desenvolvimento da parceria na concessão de linhas de crédito e garantia de projetos. A relação foi elevada à categoria de Parceria Estratégica durante a visita de Estado da presidente Hassan à Índia em outubro de 2023.

A Índia é o terceiro maior parceiro comercial da Tanzânia, com fluxo de comércio bilateral de US\$ 6,4 bilhões em 2022-23. A Índia também está entre os cinco maiores investidores diretos na Tanzânia, cujas principais companhias estão nas áreas de telecomunicações, tratores, aço, transmissão energética, seguros, vacinas animais e produção de açúcar. Três bancos indianos estão operando na Tanzânia: o Banco de Baroda, o Banco da Índia e o Banco Canara. Além disso, duas companhias indianas obtiveram licenças para a extração de grafite na Tanzânia. A maior parte das exportações indianas para a Tanzânia inclui produtos derivados de petróleo, farmacêuticos e químicos, veículos motorizados, bens elétricos, artigos de ferro e aço, açúcar e maquinário industrial. Por outro lado, as exportações da Tanzânia para a Índia são lideradas por barras de ouro, castanhas de caju, leguminosas, madeira, especiarias (principalmente cravo), minérios, sucata e pedras preciosas.

Ambos os países pretendem ampliar as cooperações na área de defesa. Em 2021, foi instituído primeiro Comitê Conjunto de Cooperação em Defesa Índia-Tanzânia, realizado em Nova Délhi em 2021. A segunda reunião do Comitê foi em junho de 2023 em Arusha, na Tanzânia. Também pretende-se adensar a cooperação em hidrografia. Em 2022 houve um exercício bilateral

marítimo e o primeiro exercício marítimo trilateral, que contou com a participação de Moçambique.

#### v. Relações com a Rússia

A influência russa sobre a Tanzânia é consideravelmente menor do que aquela exercida pela União Soviética. Entretanto, a Rússia atua como fornecedor de armas à Tanzânia em um processo de reconstrução das relações bilaterais. A Tanzânia participou das duas edições de cúpula do Fórum Rússia-África, realizadas em 2019 e em 2023. O governo russo também oferta continuamente bolsas de estudo para tanzanianos que decidem estudar no país. O governo tanzaniano também deseja atrair mais investimentos russos.

No que diz respeito ao conflito russo-ucraniano, a Tanzânia está assumindo posição neutra em relação ao conflito e se absteve na votação da Assembleia Geral A/RES/ES-11/2, de 24 de março de 2022, que condenou a Rússia pela agressão. Esse posicionamento deriva principalmente do apoio soviético aos grupos que conduziram a independência do país na década de 1960. Tais grupos ainda possuem influência sobre o partido governista, o CCM.

#### vi. Relações com o Brasil

A relação bilateral com o Brasil foi estabelecida em 1970. Entre 1991 e 2005, a Embaixada brasileira em Dar es Salam esteve fechada. Em 2007, a Tanzânia abriu embaixada no Brasil. Em 2008, foi realizada a I Reunião da Comissão Mista Brasil-Tanzânia (Comista), em que o país africano priorizou a cooperação técnica agrícola. Além disso, saúde, esporte e educação surgiram como outras áreas relevantes de cooperação, além de ter sido avaliada uma possível cooperação em biocombustíveis. Por ocasião da I Comista, Brasil e Tanzânia firmaram quatro atos bilaterais: o Acordo de Cooperação Educacional; o Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Esportes; o Acordo sobre o Exercício de Atividade Remunerada por Parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico; e o Acordo para Isenção de Vistos em Passaportes Diplomáticos e de Serviço.

Em 2010, o presidente Luis Inácio Lula da Silva fez a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao país. Na ocasião, foram assinados memorandos de entendimento sobre biocombustíveis, agricultura, TV digital, investimentos em infraestrutura e mineração e comércio. No ano de 2012, o presidente Kikwete realizou visita de trabalho ao Brasil, no contexto de sua participação na Reunião Ministerial da Parceria para um Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês). Na ocasião, o chefe de estado tanzaniano visitou a EMBRAPA e o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Houve pouca interação entre os dois países nos seis anos subsequentes, ocasião em que o subsecretário-geral da África e do Oriente Médio, embaixador Fernando José Marroni de Abreu, visitou Dar es Salam com intuito de redinamizar as relações bilaterais. Foi assinado Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas Políticas entre Brasil e Tanzânia, ao abrigo do qual se realizou a I Reunião de Consultas Políticas.

Hodiernamente, a cooperação técnica é baseada na segurança alimentar (cooperação trilateral com o Programa Mundial de Alimentos) e no programa Cotton Victoria (fortalecimento do setor algodoeiro no Burundi, Quênia e Tanzânia). Em relação à cooperação em saúde, as negociações de acordo para o tratamento de anemia falciforme estão em fase avançada, e também estão sendo negociados, com Zanzibar, projetos nas áreas de saúde materna e neonatal.

O comércio bilateral está aquém do potencial e é dominado por exportações brasileiras. O fluxo comercial, segundo dados do ComexStat de 2023, foi de apenas US\$ 74 milhões, sendo as exportações brasileiras dominadas por dois produtos: açúcares e melão (37%) e veículos rodoviários (23%). Segundo o Banco Central brasileiro, não há IED brasileiro na Tanzânia, tampouco tanzaniano no Brasil. No entanto, em 2010, a Petrobras obteve concessão para exploração em três blocos *offshore* na Tanzânia, em parceria com a Shell e com a Statoil. Em junho de 2013, as operações da Petrobrás África foram transferidas para joint venture formada por Petrobrás e Banco BTG, dando origem à PETAN. O empreendimento foi descontinuado pela Petrobrás, após o insucesso nas operações de exploração, bem como em função de políticas de desinvestimento da empresa no exterior. Em 2016, a InBev adquiriu a principal cervejaria tanzaniana e hoje controla cerca de 60% do mercado local de cerveja. A construtora Propav, por sua vez, assinou acordo em 2022 para a construção de três estradas no arquipélago de Zanzibar, que somariam cerca de 100 quilômetros e teriam custo estimado em 230 milhões de euros. A Eurofarma avalia a abertura de operação local para a venda de produtos farmacêuticos e, possivelmente, no futuro, a fabricação local.

Houve recentemente uma renegociação da dívida bilateral que foi contraída para construção da rodovia Morogomo-Dodoma (1979). A dívida de US\$ 236 milhões foi perdoadada em 86% pelo Senado Federal em 2017. O restante foi pago em 2017 e 2018.

Por fim, a comunidade brasileira no país é reduzida, estimada em aproximadamente 80 nacionais. Trata-se, em geral, de executivos de empresas multinacionais, engenheiros, religiosos, funcionários de organismos internacionais ou cônjuges de tanzanianos ou outros estrangeiros residentes no país.

## **XXIX. 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, apesar da desaceleração na década passada (média de 3,3% ao ano). 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. A África representa 25% dos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e tem pleitos legítimos para aumentar sua participação em órgãos-chave do multilateralismo, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A eleição da nigeriana Ngozi Okongu-Iweada como diretora-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) é exemplo do maior protagonismo africano na esfera multilateral.

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 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 tinha 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.

Conforme recorda Pio Penna, já no final da década de 1990, no momento de passagem do “afropessimismo” para o “afro-otimismo”, começa a emergir, em diferentes partes do próprio continente, a ideia de que a África superaria um período de longo atraso. Esse pensamento, que tem raízes anteriores, no movimento pan-africanista do século XIX, ficou conhecido como “renascimento africano”, em paralelo com o “renascimento europeu”, e foi retomado pelo presidente sul-africano Thabo Mbeki. Compõem o que seria o renascimento africano os seguintes aspectos, também compilados por Pio Penna: “a) os problemas africanos só podem ser resolvidos pelos próprios africanos; b) é imperativo que se faça uma mudança cultural com valorização dos elementos culturais e civilizacionais africanos; c) é imperativo que seja realizada uma verdadeira transformação na perspectiva da política de gênero, com a necessária emancipação das mulheres; d) a mobilização da juventude africana é essencial para os destinos do continente; e) sem democracia dificilmente o continente avançará e, portanto, sua valorização é essencial; e f) a África deve buscar o desenvolvimento econômico de forma sustentável.”

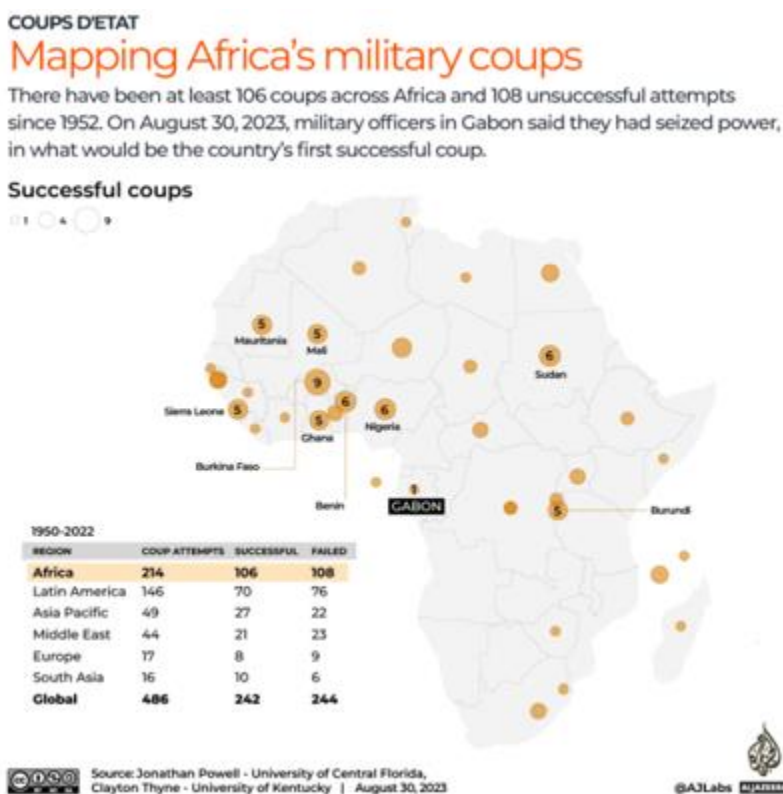
b) Fim do sonho democrático e proliferação de golpes

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.

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 e o Senegal, considerados 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 sobre os países do continente neste capítulo.

É nesse contexto que se disseminam golpes de Estado ou tentativas de golpe no continente africano. A derrubada do rei Farouk em 1952 pelo exército egípcio marcou o início da era de intervenções militares com o objetivo de tomar o poder político na África. Desde então, as interferências militares na política tornaram-se uma característica recorrente, tendo sido perpetrados 106 golpes de Estado bem-sucedidos em 35 países, além de 108 tentativas malsucedidas. Entre 1950 e 2010, países africanos abrigaram 36% das transições de poder consideradas ilegítimas no mundo. Quanto à África contemporânea, golpe militares foram eventos regulares nas décadas subsequentes às independências nacionais e, na atual década, estão voltando a ser frequentes.



Houve três grandes ondas de golpes de Estado no continente:

1) 1960 – 1970: A primeira onda de golpes foi marcada pela queda de líderes da libertação pós-independência cujas visões políticas e orientações ideológicas entravam em conflito com os interesses das principais potências coloniais. Esta situação foi agravada pelo fracasso dos líderes em satisfazer as aspirações econômicas e de desenvolvimento dos cidadãos. Estes golpes de Estado foram geralmente violentos e resultaram na morte de 12 líderes africanos, execuções extrajudiciais

e violações generalizadas dos direitos humanos, especialmente na África Ocidental. A primeira onda resultou, em última análise, na primeira reordenação do cenário político pós-independência de África.

2) 1990 – 2001: a segunda onda de golpes de Estado foi liderada em grande parte por oficiais militares de nível médio, que justificaram as suas ações como uma solução para a má gestão econômica dos governantes. Esta onda, no entanto, foi responsável por apenas 14% das mortes de líderes e foi caracterizada por uma redução comparativamente significativa no nível de abusos dos direitos humanos associados a golpes de Estado. Não obstante, representou uma grande ameaça à segurança do mandato de muitos líderes africanos e ameaçou a democracia em desenvolvimento no continente. Consequentemente, as normas regionais e continentais foram reforçadas no final da década, resultando na Decisão de Argel sobre mudanças inconstitucionais de governo, de 1999, e na subsequente adoção da Declaração de Lomé, de 2000. A decisão de Argel proibiu governos ilegítimos de participarem nas cúpulas da Organização da Unidade Africana (OUA). Já a Declaração de Lomé definiu a resposta institucional da OUA contra mudanças inconstitucionais de governo, com base em uma política de tolerância zero contra os golpes de Estado. Os resultados destas respostas, juntamente com a difusão da democracia, reduziram significativamente o número de golpes, encerrando a segunda onda.

3) 2020 – atual: Desde 2020, a África tem vivido uma terceira onda de golpes de Estado. A partir daquele ano, ocorreram nove golpes bem-sucedidos na África Ocidental e na África Central (seis em ex-colônias francesas). Considerando apenas o ano de 2022, houve dois golpes concretizados em Burkina Faso, uma suposta tentativa fracassada na Guiné-Bissau e outras na República Democrática do Congo (RDC), na Gâmbia, e em São Tomé e Príncipe, o que conferiu continuidade a um 2021 marcado pelo ressurgimento de movimentos antidemocráticos no continente africano. Em 2023, golpes militares derrubaram o presidente democraticamente eleito no Níger e o recém-reeleito presidente do Gabão, além de ter havido denúncias de tentativas de golpe em Burkina Faso e Guiné-Bissau. Em maio de 2024, houve tentativa frustrada de golpe na RDC. 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 golpes a partir de 2020 tem características geralmente diferentes dos golpes de Estado das décadas anteriores. Primeiro, houve uma mudança na motivação para os golpes. Alguns deles estão relacionados a preocupações de retrocesso democrático ligadas à manipulação das constituições nacionais para prorrogações de mandatos, resultados eleitorais fraudulentos, deterioração da segurança e um aumento do sentimento anticolonial. Esta terceira onda também é marcada por um nível de violência menor ao apresentado pelas duas ondas anteriores.





Fonte: The New York Times

A grande maioria dos golpes dos últimos anos estão concentrados particularmente na região do Sahel, muitas vezes referida como o “Cinturão do Golpe”<sup>1110</sup>, o “Cinturão Golpista” ou “Cinturão do Sahel”. Essa região abrigou historicamente o maior número de golpes no continente africano, chegando a quase metade do total registrado desde 1963. Considerando apenas o período desde 2020, foram nove golpes e algumas tentativas em sequência que levaram à retomada do cenário de instabilidade no continente, após uma década de 2010 considerada mais calma.

Em poucas palavras, os nove golpes ocorridos na África subsaariana desde 2020 foram os seguintes:

- 1) Gabão: Em 30 de agosto de 2023, ocorreu um golpe de Estado no Gabão logo após o anúncio de que o presidente em exercício, Ali Bongo Ondimba, havia vencido as eleições gerais realizadas em 26 de agosto. O golpe pôs fim ao governo de 56 anos da família Bongo sobre o Gabão. É o único golpe exitoso em país que não está no “Cinturão do Sahel”;
- 2) Níger: Em 26 de julho de 2023, a guarda presidencial do Níger deteve o presidente Mohamed Bazoum, e o comandante da guarda presidencial, general Abdourahamane Tchiani proclamou-se líder de uma junta militar. As forças da guarda presidencial fecharam as fronteiras do país, suspenderam as instituições estatais e declararam toque de recolher;
- 3) Burkina Faso (dois golpes): Em janeiro de 2022, o exército do Burkina Faso destituiu o presidente Roch Kaboré, culpando-o por não ter conseguido conter a violência por parte

<sup>1110</sup> O Cinturão do Golpe é um conceito geopolítico moderno e um neologismo que surgiu durante a década de 2020 para descrever a faixa que perpassa a África Ocidental, a África Central e o Sahel, a qual engloba países com alta prevalência de golpes de Estado. Após o golpe de Estado no Níger em 2023, estes países (com exceção do Gabão) formaram uma cadeia contínua que se estende entre as costas oriental e ocidental de África.

de militantes islâmicos. Em setembro daquele ano, ocorreu um segundo golpe, do capitão do exército Ibrahim Traoré, que depôs à força Paul Henri-Damiba;

- 4) Sudão: Em outubro de 2021, o general Abdel Fattah al-Burhan liderou uma tomada militar em Cartum, dissolvendo um conselho governante no qual o exército e os civis partilhavam o poder e colocando dúvidas sobre a transição democrática do país;
- 5) Guiné: Em setembro de 2021, o comandante das forças especiais, coronel Mamady Doumbouya, derrubou o presidente Alpha Conde. Um ano antes, Conde havia mudado a Constituição para contornar limites que o teriam impedido de concorrer a um terceiro mandato, provocando tumultos generalizados;
- 6) Chade: Em abril de 2021, o exército do Chade assumiu o poder depois de o presidente Idriss Deby ter sido morto no campo de batalha enquanto visitava as tropas que lutavam contra os rebeldes no norte do país. A notícia da morte em combate do Presidente chadiano foi seguida pela indicação imediata de que o filho de Idriss Déby, Mahamat, assumiria o poder no país; e
- 7) Mali (dois golpes): Em agosto de 2020, um grupo de coronéis destituiu o presidente Ibrahim Boubacar Keïta. O golpe seguiu-se a protestos antigovernamentais sobre a deterioração da segurança, eleições legislativas contestadas e alegações de corrupção. Nove meses depois, aconteceu um contragolpe, com Assimi Goita, nomeado vice-presidente após o *putsch*, liderando o segundo golpe e tornando-se chefe de Estado.

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. Em seguida, foi a vez do Níger. 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. Para mais detalhes sobre o estado da democracia na África e no mundo, ver a seção sobre índices de democracia no capítulo 5.

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. Percebe-se que, na maioria dos casos, os golpes de Estado parecem ter tido um apoio popular significativo por parte dos civis. Diferentemente da percepção comum de que o terrorismo jihadista é o principal catalisador destas convulsões, foi a erosão das instituições democráticas e o fracasso dos governos na resposta às necessidades sociais básicas que radicalizaram as populações e alimentaram o descontentamento. No Sahel e na África Ocidental, 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. A performance ruim dos governos 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. De forma geral, há grande desgaste da população com os governos de seus países por motivos como ameaças graves de segurança, desastres humanitários, milhões de jovens sem perspectivas de melhora de vida, 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”.

Institutos de pesquisa mostram que os cidadãos de muitos países não veem benefícios tangíveis na democracia, ainda mais em um contexto de inflação e crise econômica, o que é capitalizado por movimentos golpistas. A corrupção, as violações dos direitos humanos, o

etnocentrismo e a militarização da política civil vêm minando as experiências democráticas no continente. Outro ponto relevante é o aumento da desconfiança em relação à elite política em todo o continente, o que se manifesta cada vez mais sob a forma de apatia crescente ou de apoio ativo ao regime militar. Na maioria dos 28 países pesquisados entre 2021 e 2022 pelo AfroBarômetro, os pesquisadores descobriram que a maioria das pessoas seria favorável a um governo militar.

Esta tendência preocupante não só ameaça a estabilidade e o progresso democrático da região, mas também levanta questões críticas sobre a eficácia dos esforços internacionais destinados a promover a governança e a democracia. É necessário compreender as causas subjacentes do aumento do número de golpes militares, o aumento do apoio popular, as implicações mais amplas para a democracia em África e os caminhos por meio dos quais os atores internacionais e as próprias nações africanas podem apoiar o fortalecimento da democracia e o reforço da governança democrática.

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. Também são fatores comuns entre os países do Sahel, além do péssimo desempenho dos governos, 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. 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 as situações do Sahel e da África Ocidental (Nigéria e Golfo da Guiné), ver seções anteriores neste capítulo.

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. 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.

Há diversos modelos de democracia no continente africano, mas a onda contínua de golpes de Estado e os conflitos civis na Etiópia e no Sudão realçaram os desafios existentes para a consolidação democrática nos países da região. A qualidade da representação em muitos países foi afetada negativamente por mudanças inconstitucionais de governo, pelo descumprimento dos limites de mandato de chefes de Estado e pelo declínio de eleições transparentes e legítimas.

No Senegal, um país frequentemente visto como um farol da democracia no Sahel, as próximas eleições de 2024 apresentaram uma conjuntura crítica. Apesar da decisão do presidente

Macky Sall de não concorrer a um terceiro mandato – uma medida que foi saudada como um passo no sentido do respeito dos limites constitucionais dos mandatos – a saúde democrática da nação continua sob escrutínio. A prisão de opositores políticos, incluindo o líder da oposição popular Ousmane Sonko, sob acusações duvidosas, realça os desafios persistentes à governança democrática na região. As batalhas jurídicas de Sonko e a sua candidatura incerta nas próximas eleições sublinham as tensões em curso e o potencial para uma maior repressão que poderá minar o processo eleitoral e as normas democráticas.

A crise de governança foi exacerbada pela assistência militar dos EUA e de países europeus, como a França, que, em vez de estabilizar a região, muitas vezes fortaleceu direta ou indiretamente regimes políticos vistos como corruptos pela população ou que não conseguiram endereçar os anseios sociais. A instabilidade relaciona-se também à existência de interesses conflitantes na região e à tentativa de expansão de influência de países como a Rússia na região africana, por meio, por exemplo, do grupo mercenário Wagner. O Grupo Wagner tornou-se nos últimos anos um dos instrumentos de política externa mais influentes da Rússia. Desempenhou um papel significativo nos campos de batalha da Síria e da Ucrânia e, recentemente, trabalhou para expandir a sua presença em África. O grupo opera em vários países africanos desde 2017, fornecendo frequentemente aos seus clientes apoio militar direto e serviços de segurança relacionados, juntamente com esforços de propaganda. Há acusações, por parte da inteligência norte-americana, de que o grupo deu suporte a rebeldes em países do Sahel no processo de destituição de governantes.

### 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. A situação fica mais evidente quando se observa a retirada conjunta de Burkina Faso, Mali e Níger da CEDEAO, em 2024. Mesmo quando aparentemente efetivas, 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 sistema africano para dissuadir golpes de Estado se enfraqueceu consideravelmente nos últimos anos. A aplicação pela UA das suas regras referentes à proibição de golpes tornou-se cada vez mais inconsistente, o que levou a críticas de uma aplicação seletiva das sanções contra governos golpistas, como no caso do golpe na Mauritânia em 2008 e na chegada de al-Sisi ao poder no Egito. Recentemente, o fato de as sanções terem atingido Mali, Guiné, Sudão e Burkina Faso<sup>1111</sup>, 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 –

---

<sup>1111</sup> A União Africana suspendeu o Sudão, a Guiné, o Burkina Faso e o Mali, como sanção por mudanças inconstitucionais de governo, nos termos do Artigo 30 do Ato Constitutivo que afirma que “os Estados-membros em que os governos acedam ao poder por meios inconstitucionais serão suspensos e não participarão nas atividades do União”.

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 (UE), a França e, em alguns casos, o Reino Unido apoiaram as sanções sobre os governos envolvidos nos golpes, uma declaração de apoio dentro do 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 desagrade 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.

Ao que parece, a competição por influência e parcerias de segurança em África entre os EUA, a Rússia e a China prevalecem sobre políticas para punir ou gerir governos pós-golpe. Especificamente, as nações ocidentais são seletivas na sua resposta aos golpes de Estado, muitas vezes ignorando àqueles que não servem os seus interesses. Durante mais de dois meses, os EUA atrasaram a declaração formal da deposição militar do presidente democraticamente eleito do Níger, Mohamed Bazoum, um golpe de Estado, dando prioridade ao papel crítico do país no apoio às atividades antiterroristas dos EUA na região. Isto prejudica os esforços dos EUA para reverter o retrocesso democrático e prejudica os seus interesses nacionais a longo prazo em África. No caso do continente africano, observa-se que os EUA passaram a atuar de maneira menos incisiva na defesa da democracia. À medida que os EUA precisam redirecionar esforços para lidar com a ascensão da China, a sua atuação em outros temas de política externa é impactada.

A China é o maior parceiro comercial do continente africano e fonte de investimento direto estrangeiro. O seu investimento ajudou a estimular o desenvolvimento de infraestruturas e o

crescimento econômico. A necessidade da China de petróleo e outros recursos e de um mercado para vender os seus produtos impulsionou o seu investimento em países africanos. O aumento dos investimentos chineses foi acompanhado por um grande fluxo de empréstimos para diversos países da região, o que tem agravado o problema da dívida externa e gerado críticas sobre a atuação do país asiático no continente africano. Em relação às mudanças políticas que vêm ocorrendo nos países africanos, a China mantém, em geral, os seus posicionamentos baseados no princípio da não intervenção.

A Rússia e outras potências médias exploram a contenção dos EUA em sua política externa e a dificuldade de aplicação consistente das normas da UA, oferecendo-se como parceiros aos governos golpistas do continente africano. Esse contexto permite aos novos governos angariarem apoio internacional. No Sahel, a Turquia explora a cooperação econômica e de segurança no Níger, em Burkina Faso e no Mali. A Rússia desempenha um papel importante em todas as regiões africanas, como o Chifre da África e o Sahel, com maior atuação no Mali e em Burkina Faso. As potências médias atuantes na região também buscam ter presença na Líbia, país que vem sofrendo com grande instabilidade desde 2011, ano em que sofreu uma intervenção militar internacional. Para as potências médias do Golfo, como o Arábia Saudita, EAU e Catar, essas ambições são refletidas em especial nos países do Chifre da África (Somália, Eritreia, Djibuti e Etiópia).

Outro ator relevante ao analisar a instabilidade nos países africanos é a França, país com histórico colonial que influenciou a dinâmica política nos países francófonos do continente. As mais recentes ações da França na África levaram as populações do Sahel a tornarem-se cautelosas em relação à antiga potência colonial e a tudo o que ela faz na região. Os governos golpistas de muitos países aproveitaram-se desta hostilidade cada vez mais profunda e conseguiram apresentar-se ao público como uma alternativa anticolonial.

#### d) Estratégias para enfrentar o aumento do déficit democrático na África

Para lidar com a onda de golpes de Estado e apoiar a restauração e o fortalecimento da democracia em África, analistas sugerem que é necessária uma abordagem multifacetada. Em primeiro lugar, afirmam que deve haver uma mudança na estratégia, passando da assistência predominantemente militar para a construção de estruturas de governança receptivas e inclusivas que possam proporcionar uma perspectiva de desenvolvimento, especialmente para os jovens. Os atores internacionais com atuação no continente africano, incluindo as nações ocidentais, devem adotar uma abordagem de parceria, tratando as nações africanas como partes interessadas iguais no processo de elaboração de políticas públicas e apoiando iniciativas lideradas pelos líderes dos países africanos que sejam destinadas a combater golpes de estado e a promover a estabilidade regional.

Outro ponto ressaltado é que o investimento na governança democrática, com ênfase no Estado democrático de Direito, no combate à corrupção e na promoção da prosperidade econômica, é crucial para a estabilidade política. O envolvimento com a sociedade civil e os jovens para garantir aberturas democráticas e governança participativa também é vital. Uma ação imediata e coordenada contra os golpes de estado, centrada nas fraquezas dos regimes das juntas e maximizando a escala e a unidade da oposição, pode ajudar a restaurar o regime democrático. Além disso, oferecer incentivos para reformas no sentido da transparência e do Estado de direito, e reforçar organizações regionais como a CEDEAO, são passos essenciais no apoio à governança eficaz e à mediação de conflitos.

Apontam, também, que os esforços internacionais devem também ter como objetivo aliviar as pressões econômicas que contribuem para a agitação política, tais como resolver as crises da dívida soberana e os efeitos adversos dos choques econômicos globais. Em 2024, vários países do continente africano estão sob o risco de ter de recorrer ao *default* de suas dívidas, o que teria uma repercussão negativa em aspectos econômicos como sociais. Incentivar o FMI a oferecer condições de empréstimo mais brandas e a fornecer assistência econômica e humanitária específica sem penalizar os cidadãos pode ajudar a mitigar os fatores que alimentam o descontentamento e a agitação.

Apesar da fragilidade existente quanto à governança democrática na região, não se pode ignorar as diferentes realidades dos países e os avanços que continuam a ocorrer mesmo dentro de um cenário de instabilidade. A Iniciativa *Global State of Democracy (GSoD)*<sup>1112</sup>, ao analisar dados sobre a democracia no continente, mostra que há pontos de melhoria. Gâmbia e Zâmbia, por exemplo, apresentaram uma melhor performance na administração eleitoral, na participação e na expansão do espaço destinado à sociedade civil. Outro ponto positivo observado pela GSoD é o da participação da sociedade civil nos países africanos. Nove países do continente estão entre os 50 primeiros do mundo em níveis de participação. Experiências recentes em Gana, no Quênia, no Marrocos, em Moçambique, na Nigéria e em Serra Leoa mostraram que os movimentos populares podem desempenhar um papel vital de contraposição institucional quando as instituições oficiais não foram capazes de restringir os governos. Outro ponto relevante trazido pela iniciativa é que a UA tem um papel importante a desempenhar no estabelecimento e na defesa das normas democráticas em África. No entanto, o cumprimento inadequado por parte dos Estados demonstra que não há substituto para instituições democráticas eficazes a nível interno.

#### e) 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 com as 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

---

<sup>1112</sup> Em 2016, a *International IDEA* estabeleceu a Iniciativa *Global State of Democracy (GSoD)*. Esta iniciativa fornece a 173 nações análises e dados equilibrados e baseados em evidências sobre o estado e a qualidade da democracia. O seu objetivo é aconselhar os decisores políticos a fortalecer a democracia e contribuir para o discurso público sobre a democracia.

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 CEDEAO, 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 busca para 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 quotas promovida pela instituição; no âmbito da 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.

#### f) Crise de endividamento africano

O FMI estima que, entre 2022 e 2025, o continente africano necessitará de US\$ 285 bilhões para sua recuperação econômica pós-pandemia. Esse montante soma-se ao déficit anual de US\$ 200 bilhões para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos US\$ 65 bilhões necessários para financiamento da dívida pública, em 2022. O número de Estados africanos em “alto risco de superendividamento” subiu de sete, em 2015, para 18, em 2022. Cerca de trinta países africanos foram beneficiados por pelo menos duas iniciativas multilaterais para redução de suas dívidas em décadas anteriores: a “Iniciativa Países Pobres Muito Endividados”, liderada pelo G7, em 1996; e a “Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida”, liderada pelo G8 em 2005.

O endividamento africano tem três causas principais:

- 1) crescimento da dívida interna;
- 2) crescimento da participação de países emergentes (China, Índia, Estados do Golfo) como credores; e
- 3) crescimento da dívida em euros de agentes privados.

A China é, atualmente, a principal credora dos países da África subsaariana, sendo que 60% dessa dívida é concentrada em cinco países: África do Sul, Angola, Cameroun, Etiópia e Quênia. A dívida com os países emergentes tende a ter juros mais altos e prazos mais curtos, o que dificulta sua gestão. Além disso, as garantias africanas oferecidas são, em geral, ativos de empresas públicas ou direitos de exploração de matérias-primas estratégicas (petróleo, minerais), o que pode resultar em uma forma não convencional de endividamento.

A pandemia de COVID-19 agravou ainda mais essa situação, uma vez que restringiu a receita desses países. A contração da demanda global reduziu a receita tributária e as remessas internacionais e gerou a contração generalizada do PIB africano. Nesse contexto, o FMI elevou



seus empréstimos à África para US\$ 25 bilhões, enquanto a média anual antes da pandemia era de US\$ 4,2 bilhões. O G20 promoveu a iniciativa de suspensão do serviço da dívida, em abril de 2020, porém os países africanos hesitaram em aderir a ela temendo rebaixamento de suas notas de crédito pelos credores privados. Em 2021, o FMI emitiu mais US\$ 650 bilhões em Direitos Especiais de Saque (DES), mas a África subsaariana recebeu apenas US\$ 33 bilhões.

O endividamento africano é acompanhado pelo problema da fuga de capitais. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) estima que metade do que é tomado no exterior sai dos países africanos sob a forma de operações comerciais de grupos transnacionais (60%), atividades criminosas (35%) e corrupção (5%). Isso gera um paradoxo: a fuga de capitais torna o continente um credor líquido em relação ao mundo. Se um quarto desse capital fosse repatriado, a taxa de investimento sobre o PIB sairia de 19% para 35%, o que seria uma importante alavanca para o desenvolvimento africano.

#### g) Urbanização africana

A África subsaariana manterá a maior taxa de crescimento populacional urbano do mundo, tendo crescido 2.000% entre 1950 e 2015. A população total da África deve dobrar até 2050, e dois terços desse crescimento deve ser absorvido pelas cidades. O crescimento urbano africano é explosivo e difuso, ocorrendo em várias regiões do continente, de várias formas. A urbanização pode ocorrer em regiões urbanas policêntricas, como em Gauteng e entorno, na África do Sul; na forma de megalópoles; e até na forma de megalópoles transfronteiriças, como o corredor Acra-Lagos. Há também a emergência de pequenas e médias aglomerações no interior do continente, rivalizando com o litoral.

Ao contrário do que ocorreu na maior parte do mundo, o processo, no continente africano, é mais consequência do surgimento de uma classe média relacionada às atividades extrativistas do que do processo de industrialização. Apenas 10% do PIB africano estão relacionados à indústria. Estima-se que 50% das famílias, em 2060, serão parte da classe média urbana. Contudo, essa expectativa vai de encontro às altas taxas de desemprego, principalmente de jovens, que chegava a 48% antes da pandemia de COVID-19, e ao fato de que apenas 10% a 15% dos trabalhadores são assalariados.

A urbanização desordenada, baseada apenas na lógica especulativa, além de criar pressão sobre terras agrícolas, ecossistemas e recursos naturais, gera o crescimento da desigualdade, cuja expressão mais evidente é o surgimento de bairros informais e favelas, que concentram dois terços da população urbana, ao lado de projetos de desenvolvimento urbano. A urbanização tardia da África, no entanto, tem a vantagem de poder aproveitar as abordagens inovadoras trazidas e adaptadas da Ásia e da América Latina, principalmente em transportes.

Uma peculiaridade da urbanização africana são as coletividades locais, que dirigem os espaços locais. Os governos africanos têm o desafio de prover serviços públicos no mesmo ritmo em que cresce a urbanização, porém a África vive um paradoxo fiscal. Em muitas regiões, a principal fonte de recursos para financiar o planejamento urbano é a vendas de terrenos comunitários para loteamentos privados, o que retroalimenta e acelera a urbanização. Por isso, os governos locais têm buscado retomar o controle sobre o desenvolvimento urbano. A Rede de Cidade e Governos Locais Unidos (CGLU) e o C40 servem de foro para troca de experiências e para difusão de inovações.

#### h) Recursos naturais africanos

O continente africano sempre foi importante fontes de recursos. No início do século XX, o Congo belga era um dos principais produtores de látex do mundo. Após a Segunda Guerra Mundial, intensificou-se a extração de hidrocarbonetos no golfo da Guiné, na Líbia, na Argélia e em Angola. No final dos anos 1990, a explosão do crescimento chinês levou à maior demanda da extração de minerais e metais. No século XXI, esse padrão mantém-se, porém com maior interesse em minerais utilizados na indústria de tecnologia, baterias, veículos, etc. Estima-se que a RDC possua 46% das reservas de cobalto e 50% das reservas de coltan. A África do Sul é origem de cerca de 42% do manganês e de 90% da platina no mundo. A Guiné produz 25% da bauxita do mundo. Gana é o maior produtor africano de ouro. China e Índia são os principais compradores de minérios africanos. Essa riqueza natural, contudo, não redundou, necessariamente, no desenvolvimento socioeconômico desses países, uma vez que esse modelo de crescimento gera, relativamente, poucos empregos. A Nigéria é a maior produtora de petróleo do continente, e seu PIB dobrou entre 2010 e 2020, porém houve pouca distribuição de renda e pouca melhora da condição de vida da população. Cerca de 60% de sua população vive na extrema pobreza (menos de US\$ 1,25 por dia), e os cinco nigerianos mais ricos acumulam fortuna equivalente ao orçamento anual do país.

A situação de muitos países africanos pode ser considerada uma “armadilha da renda de matérias primas”, na qual os ganhos com exploração dos recursos naturais são tão vantajosos que desencorajam outras atividades econômicas de maior produtividade, como a indústria. Na África do Sul, por exemplo, a siderurgia e a produção de carros representam apenas 0,5% e 0,6% do PIB, respectivamente. Além disso, a falta de mão de obra qualificada e de fornecimento confiável de energia prejudicam a industrialização no continente.

A exploração das matérias primas é marcada pela opacidade dos contratos, pela fraqueza do Estado de Direito e pela corrupção generalizada. A Rússia adquire minas de platina e diamantes para melhorar a produtividade de suas empresas, mas também para controlar os preços mundiais desses minerais. O Grupo Wagner aceita licenças de mineração como pagamento por suas atividades militares e, dessa forma, diversifica suas atividades e aumenta sua influência local. Há indícios de que a atuação do grupo no Mali pode estar sendo paga com outorgas de minas de ouro no país.

A Iniciativa pela Transparência das Indústrias Extrativas, lançada por Tony Blair, em 2002, na Cúpula de Joanesburgo, é uma tentativa de controlar a exploração predatória dos recursos naturais no mundo e evitar que sua exploração financie instabilidade política e violação de direitos humanos, porém não há interesse generalizado dos países de restringir essas atividades. Por exemplo, apenas metade dos Estados africanos adotaram as medidas previstas no regulamento da UE sobre minerais oriundos de zonas de conflito, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2021. A UE tem demonstrado preocupação com sua dependência em relação a fornecedores de matérias primas envolvidos em conflitos como no caso do Congo, em relação ao cobalto, e da Guiné, em relação à bauxita. Uma crítica aos europeus é que sua preocupação não busca melhorar as condições de comércio de produtos primários africanos. Por exemplo, produtores de cacau ficam com apenas 20% do valor da venda de chocolate.

O Processo de Kimberley (KP, na sigla em inglês) é um sistema utilizado para certificar a origem de diamantes, de modo a evitar a transação dos “*conflict diamonds*” para financiamento de grupos rebeldes que estão em guerra civil ou confronto contra governos, eminentemente na África, como ocorrido em Angola e na Libéria, por exemplo. Atualmente, estima-se que o KP controle a

origem de 99,8% dos diamantes produzidos em zonas de conflito. O KP é um regime multilateral de comércio lançado em 2000, na cidade de Kimberley, na África do Sul, que conta com plenárias anuais, com representação tripartite de governos: são 59 participantes, incluindo a UE, representando, no total 85 países, indústria diamantífera (World Diamond Council) e sociedade civil (Civil Society Coalition). Em 2003, entrou em vigor o seu sistema de certificação. Apesar de ser um processo independente, o KP foi endossado por resoluções da AGNU e do CSNU. A atual presidência do KP está a cargo dos EAU. O Brasil é um dos países fundadores, e a certificação está a cargo da Agência Nacional de Mineração. Em 2024 será instalado um secretariado permanente em Botsuana.

Além dos problemas de exploração predatória, a presença de recursos naturais também é causa de disputas territoriais, como nos casos de Cabinda e Kivu, onde há reservas de petróleo, e de Cabo Delgado, em Moçambique, onde existem reservas de gás natural.

#### i) Agricultura e segurança alimentar

Assim como em outros aspectos, a segurança alimentar na África é marcada por grande desigualdade, uma vez que é influenciada por fatores como potencial produtivo, tamanho da população, nível de desempenho logístico, políticas públicas, investimentos no setor agrícola e no abastecimento, além do elemento geopolítico. A demanda africana por alimentos deverá seguir aumentando nas próximas décadas. Desde 1960, a população africana quintuplicou e pode chegar a 2,5 bilhões de pessoas em 2050, o dobro da população atual. O cenário de rápido crescimento demográfico e de rápida urbanização é um desafio para segurança alimentar no continente, que ainda é majoritariamente rural, com 740 milhões de pessoas no campo e 550 milhões nas cidades. O problema da segurança alimentar no continente não é apenas de produção insuficiente de alimentos, que é coberta pela importação desses produtos, mas da falta de acesso dos pequenos produtores aos mercados, da falta de transportes adequados e da falta de uma cadeia fria adaptada às necessidades e condições africanas.

A África é considerada o continente mais bem dotado de recursos naturais, porém essa riqueza gera, no âmbito local, competição predatória e conflitos sociais e políticos, e no âmbito internacional, cobiça de potências estrangeiras. Apesar dos 30 milhões de km<sup>2</sup> de terras, o continente tem grandes áreas áridas, que cobrem o terço norte do continente (deserto do Saara, com aproximadamente 9 milhões de km<sup>2</sup>), o Chifre da África, e uma parte importante do terço meridional do continente (deserto do Kalahari, com pouco menos de 1 milhão de km<sup>2</sup>). Na África subsaariana, em média, apenas 10% das terras são adequadas à agricultura, entretanto representam 60% das terras cultiváveis não cultivadas do planeta. Essa escassez de terras aráveis é fonte de violência no meio rural, onde o acesso à terra é restringido por questões étnicas, nacionais e religiosas. O problema é agravado pelo crescimento do arrendamento de terras, principalmente por companhia estrangeiras. Cerca de 3% das terras aráveis estão arrendadas a interesses estrangeiros, com destaque para os sauditas. Predomina, nessas áreas, a agricultura extensiva ou a pecuária intensiva. Esses contratos são especialmente importantes em países como Etiópia, Moçambique, Gana e Sudão.

O continente possui grande potencial hídrico, com 17 grandes rios, centenas de lagos e aquíferos importantes, porém esse potencial está desigualmente distribuído. Em torno de 60% das fontes de água renováveis estão concentradas em cinco países: Gabão, Libéria, RCA, RDC e Serra Leoa, e menos de 10% das terras são irrigadas, concentradas em África do Sul, Sudão, Egito, Madagascar e Marrocos.

A agricultura é a atividade econômica mais importante do continente, gerando dois terços dos empregos, respondendo por 30% a 60% do PIB e sendo responsável por 30% do valor das exportações. A diversidade climática permite uma grande variedade de cultivos, dentre os quais, milho, trigo, arroz, tubérculos, frutas e legumes. Há predomínio de agricultura familiar, mesmo com a falta de apoio oficial à atividade. Os governos africanos negligenciaram por muito tempo a agricultura de subsistência em favor da exploração de hidrocarbonetos, ou monoculturas de exportação, como cacau e algodão. A Etiópia, onde 20% da população está sujeita a má-nutrição, é o 5º maior produtor mundial de café e o 4º de flores. A agricultura monocultora para exportação não usa mão de obra qualificada, pouco contribui para a industrialização, além de causar danos ao meio ambiente como o rebaixamento do lençol freático, devido ao uso inadequado de água. O tráfico ilegal de madeira (ébano e acaju) também é um problema a ser enfrentado pelos países africanos.

O grande desafio africano é realizar sua revolução verde e desenvolver sua agroindústria, que depende de investimentos na eletrificação do interior do continente. Destaca-se, no entanto, a importância dos *smartphones* e de *startups* agros, que têm permitido a pequenos agricultores acessar não apenas informações meteorológicas e técnicas, mas também mercados.

A importação de alimentos chega a US\$ 80 bilhões por ano, o que é um fator de vulnerabilidade para a segurança alimentar no continente, que fica exposto a crises externas, como o conflito na Ucrânia. O Egito e o Marrocos possuem, somados, apenas 2% da população mundial, mas respondem por 15% das importações mundiais de trigo. No sul da África, o produto mais consumido é o milho, seguido pelo arroz, cujas importações chegam a 16 milhões de toneladas. A tendência de crescimento do consumo de trigo nas cidades, ao invés de cereais locais, deve aumentar a insegurança alimentar no continente.

A fome tornou-se uma triste marca da África, que concentra 30% das pessoas que passam fome no mundo e, não raro, é transformada em arma de guerra nos conflitos. O agravamento de conflitos e a pandemia apenas pioraram a situação. O fechamento de fronteiras, a queda da renda do turismo, o desemprego, a alta do preço dos alimentos e da energia diminuíram ainda mais o acesso dos africanos a alimentos. A inflação de preços é especialmente grave na África, onde energia e alimentos respondem por 50% da cesta de inflação, enquanto no mundo sua participação é de 30%. A pandemia também afetou a remessa da diáspora africana em direção aos seus países de origem. Essas remessas atingiram US\$ 589 bilhões, em 2021, e somam o dobro da ajuda oficial ao desenvolvimento. Diante desse cenário, a segurança alimentar começa a aparecer como objetivo nos discursos políticos, e a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) pode ser uma ferramenta para melhorar essa condição no continente. A Agenda 2063 elege a segurança alimentar como uma de suas prioridades. A transição agroecológica, com o melhor aproveitamento de proteínas vegetais, e medidas como a muralha verde do Saara e no Sahel podem ser outros instrumentos para melhorar a segurança alimentar africana. A UE lançou, em março de 2022, a *Food and Agriculture Resilience Mission* (FARM), para mitigar os efeitos da pandemia e do conflito na Ucrânia nos países mais vulneráveis, com foco na África. O programa baseia-se na tríade: comércio, solidariedade e produção. Na vertente de comércio, defende a liberalização comercial; na vertente de solidariedade, estimula a ajuda humanitária e econômica de emergência; e na vertente de produção visa ao aumento da produtividade, à redução das perdas, à adaptação à mudança do clima, etc.

### **XXX. Potências tradicionais ocidentais e não tradicionais eurasiáticas 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)<sup>1113</sup> e a Agenda 2063<sup>1114</sup>. Para mais detalhes, ver seção específica sobre a AfCFTA deste capítulo.

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 como problema<sup>1115</sup>. Exemplos desse engajamento são o aumento expressivo do número de embaixadas estrangeiras na África<sup>1116</sup> 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 Fórum de Cooperação China-África (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 continente<sup>1117</sup>.

Além da presença de potência tradicionais como Estados Unidos (EUA), Reino Unido e França, atualmente estão cada vez mais presentes potências não tradicionais eurasiáticas: China, Rússia, Índia, Turquia, Japão, Irã, Emirados Árabes Unidos (EAU), Israel, entre outros. O forte

---

<sup>1113</sup> Maior área de livre comércio do mundo em termos de número de países, em vigor desde 1º de janeiro de 2021.

<sup>1114</sup> 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).

<sup>1115</sup> 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”.

<sup>1116</sup> Entre 2010 e 2016, foram abertas mais de 320 embaixadas e consulados.

<sup>1117</sup> Da China, foram 79 entre 2008 e 2018; de Erdogan, trinta visitas desde 2008 e o início de 2022; de Macron, 18 entre 2017 e março de 2023; Modi, por sua vez, visitou oito países africanos em seus primeiros cinco anos no poder.

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.

As potências não tradicionais 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 diminuiu<sup>1118</sup>.

#### b) Estados Unidos

A presença dos EUA no continente africano é marcante por meio de operações militares coordenadas pelo *United States Africa Command* (AFRICOM, 2008), com sede em Stuttgart, na Alemanha. À exceção de Libéria e Djibuti, nenhum país africano quis acolher o comando americano em seu território, entendendo essa presença militar como uma nova forma de colonização ou como um conflito de interesses para o país que sediaria o comando. Atualmente, a principal base militar oficial dos EUA no continente está no Djibuti mas há outras instalações militares em alguns outros países<sup>1119</sup>.

A despeito da pouca presença fixa, AFRICOM coordenou, em 2023, seis exercícios militares multinacionais conjuntos: no Sahel, em cooperação com o G5-Sahel e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); no norte da África; no chifre da África; no golfo da Guiné; no oceano Índico; e no golfo de Áden. O AFRICOM também coordena operações militares e de inteligência antiterrorismo, além de várias operações navais e programas de treinamento de pessoal militar. Em 2019, foram reportadas operações militares dos EUA em 22 países africanos, como Somália, Líbia, Quênia e Níger. Essas atividades suscitam críticas quanto à discrepância entre os elevados gastos militares destinados ao combate ao terrorismo, com resultados insatisfatórios, e o baixo financiamento ao desenvolvimento: em 2020, os investimentos dos EUA em democracia, direitos humanos e governança representaram apenas cerca de 5% do investimento geral do governo na África Subsaariana.

Durante seu mandato, o ex-presidente estadunidense Donald Trump não chegou a visitar o continente, ainda que sua esposa o tenha feito. Biden assumiu a presidência anunciando uma política de “retorno à África”. Em agosto de 2022, os EUA apresentaram sua nova estratégia para a África Subsaariana, condensada em quatro objetivos principais:

- 1) promoção de abertura (openness) e de sociedades abertas;

---

<sup>1118</sup> Em 2006, EUA, China e França eram os três países que mais comercializavam com a África Subsaariana, em termos de volume total.

<sup>1119</sup> Os EUA mantêm forte presença na África Oriental, tendo bases militares em Djibuti, Quênia e Somália. Em setembro de 2024, os EUA retiraram as suas últimas tropas e encerraram uma missão de onze anos no Níger, focada no combate ao terrorismo nas Áfricas Ocidental e Central.

- 2) entrega de dividendos securitários e democráticos;
- 3) recuperação pós-pandemia e geração de oportunidades econômicas; e
- 4) apoio à conservação ambiental, à adaptação climática e à transição energética justa.

Os EUA mantêm um programa intitulado *Prosper Africa*, que envolve 17 agências governamentais estadunidenses e objetiva ampliar os fluxos comerciais e de investimento com o continente, e lideram uma parceria chamada *Power Africa*, que visa a mobilizar recursos e *expertise* de governos, setor privado e organizações internacionais em favor do aumento ao acesso à energia e à promoção de descarbonização no continente africano.

Os EUA também se relacionam comercialmente com o continente por meio do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), aprovado em 2000 pelo Congresso estadunidense, é parte do *Trade and Development Act*. Esse programa integra uma série de iniciativas regionais dos EUA baseadas na filosofia “*trade, not aid*” como ferramenta de 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. Até o final de 2022, 36 países africanos eram elegíveis, com notáveis ausências, como a de Etiópia, em razão do conflito civil naquele país, ou do Mali, Burkina Faso e Guiné, em razão de golpes de Estado. No fim de outubro de 2023, o presidente Joe Biden revogou a participação de quatro países africanos no AGOA: Gabão e Níger, em razão dos recentes golpes de Estado, e Uganda e República Centro-Africana (RCA), em razão de violações de direitos humanos. O AGOA, renovado e expandido em 2015, deve expirar em setembro de 2025, mas o governo Biden iniciou a negociação para a sua extensão.

A administração Biden, com o apoio do Congresso, tem tomado, igualmente, várias medidas para aumentar o envolvimento do setor privado na África, por meio de: suporte técnico e consultivo para a implementação da AfCFTA pela UA; apoio à Parceria para Infraestrutura Global e Investimento (PGII, na sigla em inglês) do G7; organização do Fórum Empresarial EUA-África; e continuidade da implementação da Lei Africana de Crescimento e Oportunidades (AGOA). Desde 2021, o governo dos EUA ajudou na conclusão de mais de 800 acordos bilaterais de comércio e investimento em 47 países africanos, num valor total estimado de mais de US\$ 18 bilhões, e o setor privado dos EUA fechou acordos de investimento na África no valor de US\$ 8,6 bilhões. Os bens e serviços dos EUA negociados com a África totalizaram US\$ 83,6 bilhões em 2021. O comércio de bens em 2023 foi de US\$ 67,5 bilhões, com superávit de US\$ 10 bilhões para a África.

Em 2022, foi realizada a segunda edição da Cúpula *U.S.-Africa Leaders* em Washington, dando continuidade à iniciativa de 2014, durante o governo Barack Obama. Delegações de todos os 49 países africanos convidados e da UA, juntamente com membros da sociedade civil e do setor privado, participaram da cúpula. Em paralelo ao evento principal, foram realizados foros e sessões focados em temas como segurança, comércio, espaço, segurança alimentar, transição energética e mudança do clima e juventude.

Em novembro de 2023, foi realizado o 9º Diálogo Anual de Alto Nível entre os EUA e a UA. Entre os temas discutidos, estiveram os recentes golpes militares no continente africano, mudança do clima, segurança alimentar e o interesse da UA no fortalecimento da participação africana na governança global.

Em fevereiro de 2024, o secretário de Estado dos EUA, Anthony Blinken, fez um *tour* pela costa atlântica da África, visitando Cabo Verde, Côte d’Ivoire, Nigéria e Angola. A visita a Angola é particularmente relevante devido ao seu papel como grande produtor de petróleo, em um

momento em que os preços dos combustíveis estão pressionando a inflação nos EUA e afetando a economia, o que pode ter implicações para o governo de Joe Biden em ano eleitoral.

Apesar dessas sinalizações positivas, os EUA cortaram, nos últimos anos, fundos para programas diplomáticos e de desenvolvimento, anunciaram redução de 10% de suas tropas na África e têm deixado importantes posições diplomáticas em vacância. Ao mesmo tempo, a importância dos EUA para a África também tem diminuído.

Em junho de 2024, o general da Força Aérea dos EUA C.Q. Brown Jr., presidente do Estado-Maior Conjunto, visitou a Botswana para uma conferência anual entre comandantes militares dos EUA e africanos. Foi a primeira vez em que os EUA coorganizaram a conferência anual com um país africano e a primeira vez em que ela foi realizada na África. Esse ineditismo reflete uma sensação crescente em Washington de que é preciso mudar a sua abordagem e começar a envolver-se com os militares africanos em pé de igualdade, especialmente em um contexto em que a disputa de influência no continente com a China e com a Rússia torna-se mais acirrada. Contribui para essa compreensão a série de golpes de Estado que levou regimes militares antiocidentais ao poder no Níger, no Mali e na Burkina Faso. A junta governante do Níger chegou a ordenar aos EUA que retirassem todas as tropas do país, ao mesmo tempo que reforçou sua parceria com a Rússia, cujas tropas passaram a ocupar as mesmas bases que eram usadas por militares estadunidenses.

Em dezembro de 2024, o presidente Joe Biden visitou Angola, na primeira visita de um presidente dos EUA ao país. Biden anunciou um compromisso de investimento adicional de US\$ 600 milhões no corredor de Lobito, além de ter prometido US\$ 1 bilhão em ajuda humanitária para "africanos deslocados por secas históricas". Em visita ao Museu Nacional da Escravidão, afirmou que a escravidão é o pecado original da nação estadunidense e anunciou recursos para a restauração do museu. Líderes dos demais países envolvidos no corredor de Lobito - Zâmbia, RDC e Tanzânia - também estiveram presentes em Angola durante a visita. No curso de sua viagem à África, Biden encontrou-se com o primeiro-ministro de Cabo Verde, em escala no país africano.

### c) França

No início de seu primeiro mandato, a política externa de Macron para a África buscou afirmar rupturas com a tradicional e problemática gama de práticas diplomáticas, econômicas, humanitárias e militares associadas ao legado da dominação colonial francesa e a tendências consideradas neocoloniais na África Ocidental, África Central e territórios insulares, mais especialmente na África francófona, designada pelo polêmico termo *Françafrique*. Essas práticas têm fomentado crescente sentimento antifrancês nas antigas colônias francesas, especialmente entre a população jovem. A perda de *soft power* também afeta a francofonia, já prejudicada pela redução dos investimentos e pela concorrência do inglês como língua ocidental adotada no continente.

Em 28 de novembro de 2017, em discurso em Uagadugu, capital de Burkina Faso, Macron afirmou que “não havia mais política africana” – declaração que pode ser interpretada como alusiva à ruptura com o conceito de *Françafrique* – e que a relação entre a França e os países africanos se fundamentaria na “construção de novas bases” e no “apoio à juventude africana”. Nesse sentido, três decisões de alta carga simbólica se destacam na política externa africana de Macron: o apoio



francês à decisão africana de substituição do franco CFA por nova moeda, o eco<sup>1120</sup>, o reatamento de relações diplomáticas com Ruanda<sup>1121</sup> e o lançamento de política de restituição de obras de arte africanas que se encontram em museus franceses<sup>1122</sup>. A Cúpula de Pau, com países do Sahel, em 2020, e a Nova Cúpula África-França de 2021, em Montpellier, são exemplos de iniciativas para a renovação das relações com base no referido discurso de 2017.

No plano geopolítico e militar, a continuidade das intervenções militares francesas no Sahel, iniciadas em 2013, no governo de François Hollande com a Operação Serval<sup>1123</sup>, termina com a retirada em 2022 da Operação Barkhane<sup>1124</sup> e da força-tarefa militar europeia Takuba de um Mali convulsionado por grupos jihadistas. A título de comparação, a França investiu mais tempo nas operações de estabilização do Sahel que na própria guerra contra a independência da Argélia. Também sofreu reveses a Força Conjunta do G5 Sahel (FC-G5S), a exemplo da derrota de 2018, em seu próprio quartel-general, para os jihadistas. Criado segundo o modelo da operação Barkhane, o FC-G5S, força conjunta de Burkina Faso, Chade, Mauritânia, Mali e Níger, que conta com apoio francês no CSNU, deveria assumir a segurança da região após a retirada das tropas francesas, mas não se encontra em condições de garantir a estabilidade regional. Além disso, a Missão Multidimensional Integrada para Estabilização das Nações Unidas do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês), que se encerrou em dezembro de 2023, foi privada de seu componente aéreo

---

<sup>1120</sup> Criado em 26 de dezembro de 1945, antes da independência dos estados da África Ocidental e da África Central, o franco CFA, cuja sigla significava originalmente “Colônias Francesas na África”, suscita debates. Destaca-se, entre as críticas dos países africanos, a forte dependência da França e das políticas do Banco Central Europeu. Os Estados da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA – integrada por Benim, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo) são, *de facto*, obrigados a partilhar a disciplina monetária e orçamentária dos países da UE, enquanto não compartilham nem o mesmo nível de desenvolvimento nem as mesmas necessidades em termos de recursos e despesas. Na Cúpula de Abuja (Nigéria), em 29 de junho de 2019, após várias décadas de manifestação de vontade política, os chefes de Estado da Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês) concretizaram o projeto de reforma monetária, com o acordo que aprova a criação da eco, originalmente prevista para 2020. Na sequência deste acordo, Macron e os Estados-Membros da UEMOA (todos são partes da CEDEAO, embora o Mali esteja suspenso desta em razão dos golpes de Estado de 2020 e 2021) assinaram, em 21 de dezembro de 2019, o Acordo de Abidjã (Côte d’Ivoire), que formaliza a criação do eco e a reforma da cooperação monetária. O objetivo dos países africanos é livrar-se de uma moeda considerada colonial e fortalecer a integração regional e a cooperação econômica e monetária entre os países da África Ocidental. No entanto, o CFA ainda segue como a moeda oficial dos oito Estados-Membros da UEMOA; a CEDEAO planeja a transição para a nova moeda comum, o eco, nos quinze países do bloco, até 2027. Atualmente o CFA do franco utilizado na África Ocidental significa “Comunidade Financeira Africana”, enquanto o CFA utilizado por seis países centro-africanos significa “Cooperação Financeira na África Central”. As duas moedas são distintas, mas foram mantidas historicamente em paridade e seriam intercambiáveis.

<sup>1121</sup> O reatamento das relações com Ruanda ocorreu no âmbito de processo do reconhecimento de parte da responsabilidade francesa pelo genocídio de *tutsis* em 1994, consignada em relatório oficial publicado em 2021 por uma comissão de historiadores franceses. Macron se encontrou diversas vezes com o presidente de Ruanda, Paul Kagame, e discursou em Kigali, reconhecendo a responsabilidade francesa, apesar do contexto de tensões, como o sequestro e condenação em julgamento eivado de parcialidade do ativista de direitos humanos, Paul Rusesabagina (inspirador do filme “Hotel Ruanda”), em 2021.

<sup>1122</sup> Macron assumiu o compromisso da restituição das obras de arte no discurso de 28 de novembro de 2017 em Uagadugu e encomendou o relatório *Restituer le patrimoine africain*, que catalogou cerca de 88 mil objetos de arte africanos obtidos por meios e métodos questionáveis nas coleções públicas francesas.

<sup>1123</sup> A Operação Serval (2013) foi uma intervenção francesa realizada a pedido do presidente interino Traoré contra insurgência filiada à Al-Qaeda no norte do Mali.

<sup>1124</sup> Operação Barkhane: em agosto de 2014, diante do recrudescimento da insurgência jihadista, a intervenção francesa se expandiu sobre todo o Sahel: Mali, Níger e Burkina Faso. Desde o início da operação, mais de 23,5 mil civis foram mortos e o número de deslocamentos forçados internos nos três países chegou a cerca de 1,4 milhão, segundo dados do *Armed Conflict Location & Event DataProject* (ACLED).

pelo fim da Operação Barkhane e, nos últimos anos de funcionamento, foi sendo desfalcada pelos principais países que contribuíam com tropas, os quais não queriam continuar a enviar pessoal militar devido ao elevado número de mortes de combatentes. A retirada das tropas francesas e europeias em meio ao fracasso da iniciativa de *state-building*, em contexto de mudança de prioridades geopolíticas devido à Guerra na Ucrânia, foi comparada à retirada das tropas dos EUA do Afeganistão em 2021.

Nesse quadro de instabilidade, cresce no Mali e em seus vizinhos a influência do Grupo Wagner<sup>1125</sup>, que ao contrário da França, não tem interesse em investir em *state-building* e aproveitou a situação de conflito interno para se implantar no ecossistema informacional da África francófona e desgastar ainda mais o já combalido *soft power* francês e, por extensão, ocidental. Ao mesmo tempo, as relações diplomáticas vêm se deteriorando entre a França e o Mali dominado pela junta militar que assumiu o poder em Bamako por golpe de Estado (2020) seguido por golpes de Estado em outros países francófonos do Sahel: Guiné (2021), Burkina Faso (2022) e Níger (2023). Não se trata do primeiro confronto de interesses entre a França e o Grupo Wagner na África: em 2021, a França congelou a ajuda financeira e suspendeu a cooperação militar com a RCA, devido à atuação de paramilitares russos junto às forças armadas do presidente Faustin-Archange Touadéra em dezembro de 2020.

Na Líbia, a política externa de Macron destaca-se tanto pelas iniciativas de mediação diplomática quanto pela ambiguidade em relação à guerra civil em curso. Esta ambiguidade constitui continuidade: analistas categorizam a Líbia como “buraco negro permanente” da política externa francesa nos últimos 150 anos. A Líbia tem importância estratégica para a segurança energética da França, graças às maiores reservas de petróleo e gás natural do continente africano. Além disso, a Líbia serviu de base de retaguarda para as tropas da Operação Barkhane. A Líbia também ocupa posição estratégica nas rotas de migração ilegal oriundas da África; recentemente, voltaram a se intensificar os fluxos pela rota do Mediterrâneo central, a mais mortífera das rotas migratórias marítimas<sup>1126</sup>, a partir da Cirenaica, território controlado pelo marechal Khalifa Haftar.

Em 2017, Macron promoveu encontro em Paris entre Fayez El-Sarraj (GNU) e o marechal Khalifa Haftar (LAAF/LNA)<sup>1127</sup>. As negociações não tiveram resultados concretos, mas, como

---

<sup>1125</sup> O Grupo Wagner, organização paramilitar com fortes ligações extraoficiais com o Ministério da Defesa russo, chegou ao Mali em 2017, quando o país se encontrava convulsionado em meio à intensificação da insurgência jihadista e às dificuldades encontradas pelas iniciativas de *state-building* francesas. Além de fornecer apoio militar à junta responsável pelo golpe de Estado no Mali em 2021, em troca de contratos para exploração das minas de ouro estatais, o Grupo Wagner insuflou o sentimento antifrancês que já existia na região, disseminando o antiocidentalismo também contra os EUA e a Europa e apresentando a Rússia como “potência anticolonial”. Em maio de 2022, a Rússia reconheceu, publicamente, o “fornecimento de serviços de segurança” do Grupo Wagner ao Mali, de modo “estritamente comercial”, embora tenha negado qualquer envolvimento do Estado russo.

<sup>1126</sup> 1.553 pessoas perderam a vida no mar Mediterrâneo Central, entre a Líbia e a Europa, durante o ano de 2021 (*Missing Migrants Project* da Organização Internacional para as Migrações – IOM, na sigla em inglês). Isso representa um aumento de mais de 50% em relação a 2020. Embora o número de pessoas que morreram no mar tenha diminuído ano a ano de 2016 a 2020, a tendência está invertendo-se, e a situação está piorando novamente. Para mais informações, consulte: <https://sosmediterranee.fr/route-migratoire-mediterranee-centrale/>.

<sup>1127</sup> Um dos lados no conflito é o grupo *Libyan Arab Armed Forces/Libyan National Army* (LAAF/LNA), estabelecido na porção leste do país. O grupo tem como principal liderança o marechal Khalifa Haftar, um militar formado nas fileiras do exército leal a Muammar Kadafi. Haftar conta com o apoio dos 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 de Acordo/União Nacional (GNA, de 2016 a 2021, e GNU, 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

Macron tornou-se o primeiro líder ocidental a receber Haftar, o evento contribuiu, indiretamente, para conferir certa legitimidade diplomática ao marechal. Embora a posição oficial do governo francês seja de apoio ao Governo de Acordo/União Nacional (GNA, de 2016 a 2021, e GNU, de 2021 em diante), estabelecido em Trípoli, e ao cessar-fogo, defendido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2019 foram descobertos na Líbia mísseis Javelin anti-*bunker* provenientes da França, fornecidos a Haftar apesar do embargo da ONU sobre venda de armas ao país. O elevado custo financeiro e a complexidade tecnológica deste tipo de armamentos pressupõe cooperação de oficiais franceses *in loco*.

Também em 2017, Macron declarou que os leilões de migrantes como escravos realizados na Líbia eram “um crime contra a humanidade” e conclamou o CSNU a tomar providências. Em 2018, atribuiu à intervenção da OTAN de 2011 responsabilidade pela criação de condições propícias ao extremismo. Em março de 2021, a França reabriu sua embaixada em Trípoli, fechada havia sete anos. Em novembro de 2021, nova tentativa de mediação foi feita com a Conferência Internacional de Paris para a Líbia; mais uma vez, sem resultados concretos. Em novembro de 2022, no palácio do Élysée, Macron se encontrou com Mohamed al-Menfi, atual presidente do GNU.

Em março de 2023, Macron realizou sua 18ª viagem ao continente africano, visitando Angola, Gabão, República do Congo e República Democrática do Congo (RDC), com o objetivo de reformular as bases da política africanista da França. Apesar da intenção, o mandatário francês foi recebido por pequenos protestos que ecoam o crescente sentimento antifrancês em partes da África francófona. Macron reconheceu que a França está entre as potências estrangeiras que disputam influência na África, mas disse que está comprometido em trabalhar com os Estados africanos em pé de igualdade. Ademais, Macron disse que a “*Françafrique* é uma coisa do passado”, referindo-se a histórica política de priorizar interesses comerciais em antigas colônias francesas, ainda que ao custo de conceder apoio a regimes autocráticos. Acrescentou entender o sentimento antifrancês em alguns países, mas afirmou que não se podem atribuir à França desejos que não mais tem.

Um dos destaques da viagem foi a discussão entre Macron e Tshisekedi Tshilombo, presidente da RDC. Em sua última coletiva de imprensa, o presidente francês foi questionado se a França importaria sanções contra a Ruanda por seu suposto apoio militar aos rebeldes M23, grupo paramilitar que tomou conta da província de Kivu do Norte, na RDC, causando violência e deslocamentos forçados. Macron respondeu: “Desde 1994, – e não é culpa da França, lamento dizê-lo em termos tão contundentes –, você não foi capaz de restaurar a soberania, nem militar, nem de segurança, nem administrativa de seu país.” Tshisekedi seguiu pressionando por sanções contra Ruanda, dizendo que permanecia “em dúvida sobre a boa-fé daqueles que nos atacaram” e que o real comprometimento de Macron em aprofundar a parceria França-RDC dependeria de sua decisão sobre a aplicação de sanções contra a Ruanda. Em abril de 2024, Tshisekedi visitou Paris, ocasião em que o presidente Macron exortou à Ruanda que retire suas forças da RDC. Segundo Macron, a França deve defender a integridade territorial da RDC tanto quanto a defende no caso ucraniano.

---

política pacífica; sua primeira liderança foi Fayed al-Sarraj. Desde março de 2021, com os esforços da ONU, foi formado um Governo de União Nacional temporário (GNU), para a formação de um governo operacional que preparasse o país para as eleições marcadas para dezembro de 2021 (que não ocorreram). Atualmente, o GNU é formado por um presidente, Mohamed 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 Bashar). Nos foros internacionais e representações externas, é o GNA/GNU que representa o Estado líbio.

Em dezembro de 2024, Macron recebeu uma visita de Estado do presidente nigeriano Bola Tinibu, como parte dos esforços de aproximar-se de países da África anglófona, em um momento de graves dificuldades no relacionamento com a África francófona. Dias antes, Chade e Senegal anunciaram sua intenção de romper a cooperação militar que mantêm com a França. A partida do Chade marca o fim de décadas de presença militar francesa na região do Sahel. No primeiro dia de 2025, foi a vez de a Côte d'Ivoire ordenar a saída dos 600 soldados franceses no país até agosto. Com isso, a França manterá tropas em território africano apenas no Djibouti (1500) e no Gabão (350).

Ainda em dezembro de 2024, Macron passou por Djibuti e pela Etiópia, onde afirmou reconhecer o pleito etíope por acesso ao mar, mas frisou a importância do respeito à soberania dos Estados vizinhos, em clara alusão ao imbróglio entre Etiópia e Somália.

#### d) Reino Unido

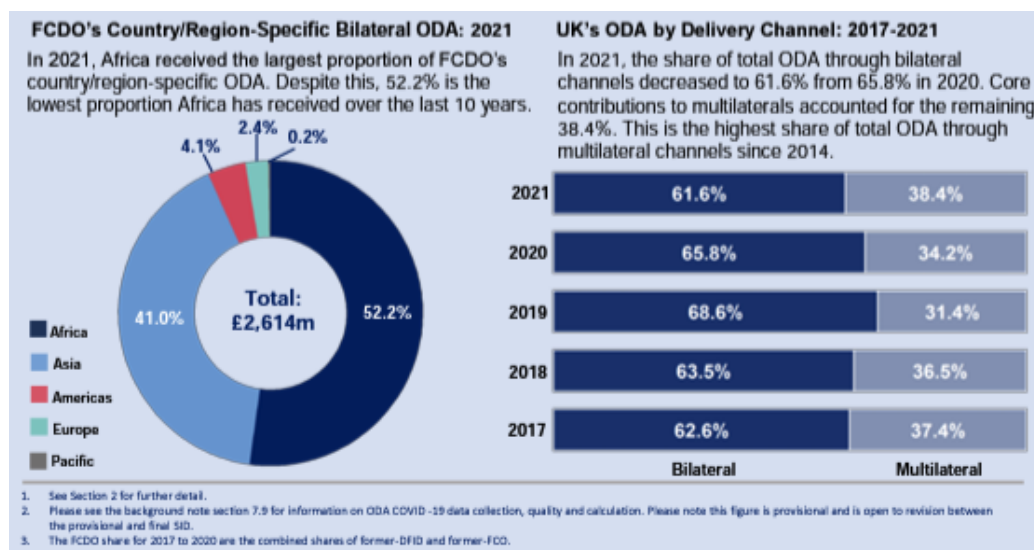
Em 2021, o Reino Unido publicou o documento *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, em que define as bases de sua política externa pós-Brexit. A nova política oficializou a diminuição de ajuda oficial ao desenvolvimento (*Official Development Assistance* – ODA), inclusive nos países africanos, não obstante os laços históricos e vínculos econômicos profundos desde a era colonial.

A nova política externa para os países africanos tem como eixos principais o fortalecimento de vínculos econômicos, o desenvolvimento sustentável e o combate à mudança do clima, o empoderamento de mulheres e meninas e a erradicação da violência de gênero e o combate ao extremismo e ao terrorismo. Entre 2021 e 2022, a então subsecretária de Estado para a África e depois ministra de Estado para o Desenvolvimento, Vicky Ford, visitou 14 países africanos e reafirmou o compromisso do Reino Unido em apoiar o desenvolvimento sustentável na África por meio da promoção do comércio e investimentos e do fortalecimento de parcerias econômicas. Na 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Sharm El-Sheik, no Egito, o ministro das Relações Exteriores britânico, James Cleverly, confirmou que o Reino Unido fornecerá £ 200 milhões para o Mecanismo de Ação para o Clima do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, criado para canalizar recursos financeiros de modo a ajudar os países vulneráveis a se adaptarem às consequências das mudanças do clima.

Em novembro de 2022, James Cleverly anunciou que o Reino Unido havia entrado em negociações com Maurício quanto à soberania sobre o arquipélago de Chagos. Até então, o Reino Unido havia-se posicionado contra a posição da Corte Internacional de Justiça (CIJ), em parecer de 25 de fevereiro de 2019, e da Resolução 73/295 da AGNU, que reconheceram que o arquipélago de Chagos é parte integrante do território do Estado de Maurício, tendo se recusado a abandonar Chagos até a data prevista de novembro de 2019. Em 2021, julgando uma disputa entre Maurício e as Maldivas, o Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) argumentou que “a soberania de Maurício sobre o arquipélago de Chagos pode ser inferida das determinações da CIJ”. Ademais, a ONU alterou seu mapa-múndi oficial, passando a mostrar, desde 2020, Chagos como uma parte incontestável de Maurício. Em fevereiro de 2023, a organização não governamental Human Rights Watch publicou relatório acusando o Reino Unido e os EUA de crimes contra a humanidade cometidos contra a população do arquipélago. As conversas entre Reino Unido e Maurício continuaram em 2023, em caráter secreto. Em outubro de 2024, foi anunciado um acordo a respeito da questão de Chagos. O Reino Unido anunciou abrir mão da soberania do arquipélago em favor

de Maurício. Em troca, recebeu o arrendamento, por 99 anos, da base militar anglo-estadunidense no atol de Diego Garcia. A base foi arrendada originalmente aos EUA em 1966, por cinquenta anos, estendidos depois até 2036. O tratado também poderia abrir caminho para o retorno de pessoas naturais de Chagos, ao "implementar um programa de reassentamento nas ilhas" (excluindo Diego Garcia).

O primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, seria o anfitrião de uma Cúpula de Investimento Reino Unido-África, que seria realizada de em abril de 2024 em Londres, daria continuidade a outra cúpula, realizada em 2020, e reuniria chefes de Estado e de Governo de 24 países africanos, mas foi adiada. O comércio Reino Unido-África tem diminuído, contudo, desde 2012, quando atingiu o pico de US\$ 43 bilhões, para cerca de um terço desse valor, chegando a US\$ 14 bilhões em 2020, embora haja acordos comerciais com 16 países africanos.



Fonte: UK's Foreign, Commonwealth & Development Office

A questão da devolução de bens culturais africanos também está na agenda da política britânica. Em novembro de 2022, o Museu Horniman de Londres devolveu à Nigéria 72 peças da coleção *Benin Bronzes*, que contém milhares de itens localizados em instituições e museus em todo o mundo, incluindo um número substancial no Reino Unido. Nota-se que a devolução contraria a Lei do Museu Britânico de 1963, criada para tornar ilegal a devolução de artefatos e obras de arte aos países de origem e invocada pelo Museu Britânico para não restituir as peças em sua posse demandadas por outros países.

O acordo migratório com Ruanda é outro aspecto que envolve a política britânica para o continente.

#### e) Alemanha

Em 2017, o ex-ministro para Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha Gerd Müller apresentou um "Plano Marshall para a África", projetado para encorajar as empresas alemãs a investir na África em grande escala. Alguns programas foram implementados, mas grande parte do plano nunca passou do estágio conceitual. Em 2018, o governo alemão lançou a iniciativa *Meerwissen*, para proteção aos oceanos e à biodiversidade marinha na África. No âmbito da

iniciativa, em 2022, a Alemanha estabeleceu parcerias com o *South African National Biodiversity Institute*, a Universidade da Namíbia e o *Tanzania Fisheries Research Institute*.

Lançada em 2023, a “Estratégia Africana” da ministra para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, Svenja Schulze, consiste em uma parceria com 33 países para apoiar a transformação socioambiental da economia no continente. A estratégia reconhece a crescente importância da África na política global e apoia os pontos estabelecidos pelos próprios africanos na Agenda 2063. Entre as prioridades da nova estratégia, destacam-se a sustentabilidade, essencial no contexto do impacto dos efeitos da mudança do clima nos países africanos; a expansão da produção e uso das energias renováveis; políticas de desenvolvimento feministas; a promoção da justiça de gênero; e a criação de novos empregos, especialmente para os jovens. De acordo com o Ministério para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, 25 milhões de novos empregos precisam ser criados no continente todos os anos, para acompanhar o rápido crescimento populacional – até 2050, a população do continente poderá chegar a 2,5 bilhões de pessoas.

A busca de estreitamento dos vínculos políticos se traduziu em várias visitas de alto nível, para reforçar a cooperação nas diversas áreas da Estratégia Africana. Na sequência de visita de Scholz ao continente (Senegal, Níger e África do Sul), em maio de 2022, a Alemanha celebrou acordo com a Nigéria para a devolução de mais de mil artefatos históricos anteriormente pertencentes ao Reino de Benim. Em dezembro do mesmo ano, vinte peças de bronze do Benim foram devolvidas. O ministro da Economia, Robert Habeck, visitou a Namíbia e a África do Sul em dezembro de 2022. Em fevereiro de 2023 o ministro das Finanças, Christian Lindner, visitou Mali e Gana, e o ministro do Trabalho, Hubertus Heil, e a ministra Schulze visitaram Gana e Côte d’Ivoire. Em maio, Scholz foi à Etiópia e ao Quênia, tendo retornado ao continente em novembro, com visitas a Nigéria e Gana. Em setembro de 2024, Olaf Scholz recebeu o presidente do Quênia, William Ruto, quando assinaram contrato para o envio profissionais quenianos capacitados para trabalhar no país europeu.

O governo alemão reconhece a insuficiência de envolvimento crítico com a história colonial da Alemanha no ensino e na pesquisa universitários e a falta de pesquisa extensiva sobre a ocupação colonial alemã em Namíbia, Cameroun, Togo, Tanzânia e Gana, entre outros territórios africanos. Uma medida simbólica para suprir essa lacuna é o programa de bolsas *German Colonial Rule* (GCR), criado em 2022 pelo Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD, na sigla em alemão) e financiado pelo Ministério das Relações Exteriores, que destina € 1,2 milhão, para estudantes de doutorado nacionais de países que sofreram ocupação colonial alemã.

A parceria com o continente africano tem assumido crescente importância diante da questão da segurança energética alemã após a eclosão do conflito na Ucrânia. Na edição de 2022 do Fórum de Energia Alemanha-África, em Hamburgo, as abundantes reservas de petróleo e gás natural da África foram apontadas como alternativas ao fornecimento russo. O fórum foi realizado na esteira da visita do chanceler Olaf Scholz ao Senegal, ao Níger e à África do Sul em maio de 2022, durante a qual foram assinados acordos de investimento para a implementação da infraestrutura necessária para extrair e exportar hidrocarbonetos para a Europa, além de financiamento de iniciativas africanas para produção de energia de hidrogênio para exportação para a Europa. A Alemanha também firmou acordo de suprimento de gás com a Nigéria.

#### f) Itália

Diante da crise energética imposta pelas restrições à circulação dos suprimentos russos, a Itália, liderada por Mario Draghi, viu-se forçada a buscar soluções alternativas de fornecimento.

A solução foi encontrada na África e no Oriente Médio, notadamente na Líbia, onde, antes da guerra civil iniciada com a morte de Muammar Kadafi, a Itália encontrava fonte de fornecimento significativo de petróleo. A Itália apoia solução política para o conflito civil na Líbia, sob a liderança da ONU, e mantém cerca de 450 militares desdobrados no país africano.

No governo Draghi, houve também um ímpeto nas relações com os países subsaarianos, como os do Chifre da África e países mais ao sul do continente, como Etiópia, Angola, Congo e Moçambique. Esse esforço foi continuado pelo governo Meloni, cuja intenção é colocar em prática o “Plano Mattei para a África”. O objetivo é tornar a Itália a porta de entrada dos suprimentos de energia africanos e médio-orientais para a Europa. Como exemplo, em janeiro de 2023, Meloni esteve na Argélia, para impulsionar a construção de um novo gasoduto ligando os dois países.

A máfia italiana internacionalizou para a África suas ações criminosas, enraizando-se em treze países, como Congo, Quênia e Nigéria. São organizações criminosas como a Cosa Nostra siciliana, a Ndragheta calabresa e a Camorra napolitana, bem como clãs familiares, como o D’Agosta da Sicília, que agem no continente, tanto no tráfico de drogas e de medicamentos quanto no setor de mineração. O controle da extração, circulação e venda de diamantes é um dos negócios rentáveis das organizações italianas. A máfia associa-se ao crime organizado local, aumentando sua capacidade da ação. Não se trata de um ativo italiano, mas, sim, de um desafio à política externa do país, particularmente em um momento em que se esforça para ampliar os laços político-comerciais com os países africanos.

#### g) Espanha

O governo Sánchez tem sido marcado por uma mudança de posição quanto ao Saara Ocidental, o que tem consequências significativas para as relações com Marrocos e Argélia. Após um histórico de conflitos envolvendo a soberania dos territórios de Ceuta e Melilla, hoje reconhecidos como enclaves espanhóis em território marroquino, Espanha e Marrocos enfrentaram tensões recentes decorrentes da permissividade marroquina quanto à passagem de imigrantes ilegais na fronteira. Além disso, apesar de a Espanha ser tradicionalmente neutra em relação à questão do Saara Ocidental, em 2021, a hospitalização de Brahim Ghali, líder da Frente Polisário, em território espanhol, foi recebida com grande insatisfação pelo Marrocos, que, em contrapartida, chegou a sugerir que concederia asilo político ao líder separatista catalão Carles Puigdemont. Em março de 2022, em um esforço de reaproximação, Sánchez enviou carta ao rei do Marrocos afirmando que a proposta marroquina de autonomia apresentada em 2007 parecia ser a base mais realista para a solução da questão do Saara Ocidental. Embora isso tenha levado a uma melhoria nas relações com o Marrocos, a Frente Polisário suspendeu contatos com o governo espanhol, e a Argélia, que apoia o movimento, retirou o seu embaixador de Madri e impôs restrições ao comércio com a Espanha. Por mais que, em novembro de 2023, a Argélia tenha apontado novo embaixador para a Espanha, o embaraço entre os dois países permanece especialmente preocupante em um contexto de crise energética, já que a Argélia é a maior fornecedora de gás natural da Espanha, por meio do duto submarino Medgaz, que liga diretamente os dois países.

#### h) 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 de alegações 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 ao 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.



Em setembro de 2024, foi realizada, em Pequim, a 9ª Conferência do FOCAC, com a participação de chefes de Estado e de governo ou de altos representantes de cerca de 50 países africanos. O presidente Xi prometeu aumentar o financiamento chinês a projetos na África em cerca de US\$ 51 bilhões nos próximos três anos, na forma de linhas de crédito ou novos investimentos. Disse que esses projetos deverão criar pelo menos um milhão de empregos. Prometeu, ainda, intensificar a cooperação militar e assistência alimentar. O Quênia anunciou adesão ao BAIL, e foram assinados acordos com diversos países africanos. Xi encontrou-se com cada um dos altos mandatários presentes na Cúpula.

A China lançou em 2013 o projeto da “nova rota da seda” ou Iniciativa do Cinturão e da 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 Hambantota<sup>1128</sup>, 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 África<sup>1129</sup>. 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. Em novembro de 2022, um consórcio liderado pela *China Harbour Engineering Company* (CHEC), com participação de capital de Singapura e da Nigéria, entregou o primeiro superporto de águas profundas da Nigéria, com investimento de US\$ 1,5 bilhão. O porto de Lekki poderá receber até cinco meganavios simultaneamente e está próximo a sua demanda por carga, localizado a 60 km de Lagos e próximo do complexo petroquímico e da fábrica de fertilizantes do grupo Dangote.

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 Macau<sup>1130</sup>, que serve de

---

<sup>1128</sup> 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.

<sup>1129</sup> Entretanto, o país é titular de 80% da dívida nigeriana e representa 60% do investimento externo na Etiópia.

<sup>1130</sup> 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 sete conferências ministeriais (2003, 2006, 2010,

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 como representante do continente nas relações com Pequim, que prefere manter relacionamentos bilaterais.

Em fevereiro de 2024, o governo etíope e a subsidiária de uma empresa com sede em Hong Kong assinaram acordo preliminar para a construção de megacentro de formação em inteligência artificial (IA), criptomoedas e mineração de dados. Devido ao baixo custo da eletricidade, a Etiópia passou a ser muito procurada por empresas chinesas de mineração de *bitcoin*: o governo etíope liberou as operações de mineração de criptomoedas em 2022, após a proibição dessa atividade na China, em 2021.

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 Djibuti – trata-se de sua primeira base militar fora do território chinês. 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.

#### i) 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 43 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

---

2013, 2016 e 2024), 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.

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.

A segunda cúpula e “Fórum Econômico e Humanitário” Rússia-África foi realizada em São Petersburgo, em 27 e 28 de julho de 2023. Estiveram presentes 17 chefes de Estado e 4 chefes de governo africanos, número bastante inferior aos 43 que participaram da primeira edição, em 2019. No total, 49 países africanos estiveram representados. A principal presença de destaque foi a do presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa. A presidente do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), Dilma Rousseff, e outros representantes de organismos internacionais e regionais também estiveram presentes. Durante o evento, diante dos pedidos de retorno da Rússia à Iniciativa do Mar Negro de Comércio de Grãos, especialmente do mandatário egípcio al-Sisi, o presidente Putin anunciou que a Rússia enviaria gratuitamente grãos para seis países africanos (Burkina Faso, Zimbábue, Mali, Somália, República Centro-Africana e Eritreia). A Rússia anunciou perdões de dívidas e a assinatura de acordos de cooperação militar com dezenas de países africanos, e o líder do Grupo Wagner, Yevgeny Prigozhin, participou do evento. Putin disse, ainda, que está estudando o plano de paz proposto pelos países africanos para o fim do conflito na Ucrânia.

No campo econômico, a Rússia faz-se presente na África 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 petróleo 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 2014<sup>1131</sup>. 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. Em 2022, o comércio chegou a US\$ 28 bilhões. Ainda assim, o

---

<sup>1131</sup> 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.

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 África<sup>1132</sup>. Em maio de 2024, a Rússia assinou acordo de cooperação militar com São Tomé e Príncipe e vem tentando assinar acordo da mesma natureza com Senegal.

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)<sup>1133</sup>, 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, 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.

---

<sup>1132</sup> 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.

<sup>1133</sup> 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.

## j) 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 Panchseel<sup>1134</sup>, 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 conferência<sup>1135</sup>. 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 negócios<sup>1136</sup>.

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 deveria acontecer 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 países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs).

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 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)<sup>1137</sup>.

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

---

<sup>1134</sup> Respeito mútuo pela integridade e pela soberania territorial, não agressão, não interferência, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica. Trata-se de princípios inicialmente acordados com a China, em 1954.

<sup>1135</sup> Etiópia, Egito, Líbia, Libéria, Sudão e Gana.

<sup>1136</sup> A população indo-africana é bastante expressiva na comunidade de negócios locais, com 48% dos donos de estabelecimentos de origem indiana gozando de cidadania em países africanos.

<sup>1137</sup> 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.

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 China<sup>1138</sup>.

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 rurais<sup>1139</sup>, 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) – pressionaram 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 membros<sup>1140</sup>. Para mais detalhes sobre a ISA, ver a seção sobre energia no capítulo 6.

No contexto da pandemia de COVID-19, a Índia auxiliou países africanos, fornecendo insumos estratégicos e medicamentos para mais de 25 países, além de alimentos 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

---

<sup>1138</sup> 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.

<sup>1139</sup> Tanto Índia quanto África apresentam alto percentual de população rural.

<sup>1140</sup> 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.

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 doze diálogos de parceria<sup>1141</sup>.

Em termos de comércio, o total de comércio entre Índia e África registrou aumento de US\$ 6,8 bilhões para 98 bilhões entre 2003 e 2022. 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 PMDRs; 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, etc<sup>1142</sup>. 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;
- 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;

---

<sup>1141</sup> Entre os países-membros africanos estão Quênia, Tanzânia, Moçambique, África do Sul e Madagascar, além das ilhas Maurício, ilhas Seychelles e Comores.

<sup>1142</sup> 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.

- 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.

k) 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. Outros marcos do interesse ofensivo turco na África são o estabelecimento da Cúpula de Parceria Turquia-África, em 2008, em conjunto com a UA, e o envolvimento da Turquia na guerra civil da Somália, em 2011.

O renovado interesse turco pela África é consequência da crescente atuação de outros atores geopolíticos na região, como Arábia Saudita, Catar e EAU, além de também ser reflexo do desengajamento dos EUA. 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. 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*. O desenvolvimento de laços ocorre por meio do aprofundamento da cooperação e da presença turca na África.

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 africanos<sup>1143</sup>, além de recepcionar 38 embaixadas de países africanos em Ancara (contra dez em 2008). 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.

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. Erdogan, como primeiro-ministro e presidente, já realizou cerca de 40 viagens a países do continente. Essa aproximação rende frutos econômicos: o volume de comércio aumentou expressivamente<sup>1144</sup>.

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

<sup>1143</sup> Esse número passou de doze, em 2002, para 44, em 2022.

<sup>1144</sup> De US\$ 4,3 bilhões em 2002 ou US\$ 5,4 bilhões em 2003 para US\$ 40,7 bilhões em 2022.



estratégico no continente<sup>1145</sup>. Em 2017, a Turquia construiu sua maior base militar no exterior – e sua primeira na África – em Mogadíscio, na Somália. Em fevereiro de 2024, Turquia e Somália assinaram um acordo de defesa por meio do qual Ancara compromete-se a defender as águas da Somália e a ajudar Mogadíscio a construir sua marinha contra a “interferência estrangeira”, o que pode ser compreendido como uma referência velada às crescentes tensões com a Etiópia.

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. 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. 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 na chamada “diplomacia do *drone*”. Recentemente, *drones* turcos foram vendidos para Mali, Burkina Faso, Togo, Níger, países do Sahel que têm combatido militantes islamistas na região. Marrocos, Tunísia, Etiópia, Nigéria e Somália também são conhecidos compradores de drones turcos.

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 2022-2026<sup>1146</sup>. O então presidente da UA, Félix Tshisekedi – atual presidente da República Democrática do Congo (RDC) – elogiou a iniciativa turca. Em 2026, será realizada a 4ª edição da Cúpula, que foi precedida, em novembro de 2024, da 3ª Conferência Ministerial de Revisão, no Djibouti.

Outro aspecto da relação turca com a África é a energia. Após visitas presidenciais, a empresa turca Karpowership<sup>1147</sup> assinou acordos para que suas usinas de energia montadas em navios forneçam eletricidade a países da África Ocidental e da África do Sul. Essas usinas ficam ancoradas na costa e são diretamente conectadas à rede nacional, fornecendo entre 30 e 480 MW por embarcação.

Em março de 2024, a Turquia e a Somália assinaram um acordo, em Istambul, para iniciar a exploração de gás natural e petróleo em águas profundas na costa da Somália. No mês anterior, a Somália havia anunciado um pacto de defesa com a Turquia para reforçar as capacidades navais

---

<sup>1145</sup> 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.

<sup>1146</sup> 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.

<sup>1147</sup> A Karpowership possui a maior frota do mundo de estações flutuantes de energia e opera em mais de vinte países, principalmente na África. A empresa turca está em negociações com Nigéria, Gabão, RDC, Benin, Togo e Camarões para fornecer energia às suas redes nacionais. Desde 2019, Guiné-Bissau tem recebido 100% de sua eletricidade da Karpowership.

de Mogadíscio, em meio às tensões crescentes com a Etiópia sobre a região separatista de Somalilândia<sup>1148</sup>. A Turquia havia assinado um acordo semelhante com o Djibuti, em fevereiro de 2024. O acordo mais recente objetiva não apenas ajudar a Somália contra a Etiópia, mas também garantir, um dia, a antiga ambição de Ancara de ter uma base naval turca na costa do mar Vermelho da Somália.

Em dezembro de 2024, em encontro mediado pelo presidente Erdogan, o presidente somali Hassan Sheikh Modamud e o primeiro-ministro etíope Abiy Ahmed anunciaram uma "reconciliação histórica". Em uma declaração conjunta emitida na ocasião, comprometeram-se a resolver pacificamente sua disputa em razão do reconhecimento dado pela Etiópia à região separatista da Somalilândia. A Etiópia espera que as negociações com a Somália lhe garantam alguma forma de acesso ao mar. Após o sucesso na mediação entre Etiópia e Somália, o presidente Recep Tayyip Erdoğan ofereceu-se ao chefe das Forças Armadas Sudanesas, o general Abdel-Fattah al-Burhan, atuar como mediador na atual guerra civil sudanesa.

A Turquia também tem tentado ampliar seu *soft power* no continente. Nesse sentido, a emissora pública turca TRT lançou a “TRT Afrika”, em 2023, plataforma digital de notícias em francês, inglês, suaíli e hauçá. Outro vetor importante são as novelas turcas, que se tornaram sucesso em vários países africanos, da Etiópia ao Senegal.

#### 1) 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 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 desenvolvimento<sup>1149</sup>, 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

---

<sup>1148</sup> A Etiópia, sem acesso ao mar, concordou em reconhecer a Somalilândia, em 2024, como um Estado soberano em troca de a Somalilândia conceder-lhe acesso ao porto do mar Vermelho por meio de uma base naval no golfo de Áden.

<sup>1149</sup> Além do fornecimento de óleo e derivados, o Irã também forneceu empréstimos, construiu infraestrutura em saúde e estabeleceu empresas em solo africano.

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-Egito<sup>1150</sup>, 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<sup>1151</sup>.

Em julho de 2023, o presidente Ebrahim Raisi realizou a primeira visita de um mandatário iraniano ao continente africano em onze anos, tendo passado por Quênia, Uganda e Zimbábue. A viagem focou no fortalecimento de relações políticas e econômico-comerciais com esses parceiros.

Em outubro 2023, o Irã e o Sudão concordaram em restabelecer suas relações diplomáticas, rompidas por sete anos. Em julho de 2024, as embaixadas foram reabertas. O fornecimento de drones iranianos têm ajudado o governo al-Burhan a reequilibrar o conflito contra as RSF na guerra civil sudanesa.

Ao longo do primeiro semestre de 2024, o Irã teria negociado um acordo para comprar urânio do Níger.

#### m) 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)<sup>1152</sup>. 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.

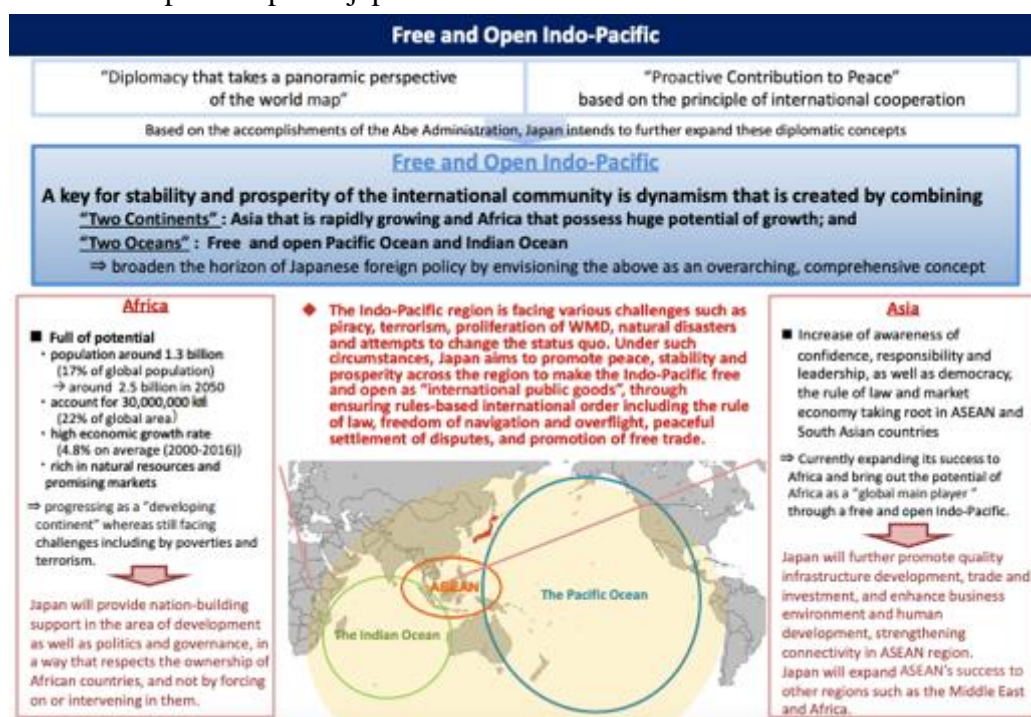
---

<sup>1150</sup> 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, Turquia e, em alguns casos, Egito 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.

<sup>1151</sup> 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.

<sup>1152</sup> 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.

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 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 Qualidade (2016) e o Corredor de Crescimento Ásia-África (AACG, 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<sup>1153</sup> foi lançada em maio de 2016, durante a Cúpula do G7, em Shima, e 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 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

<sup>1153</sup> *Extended Partnership for Quality Infrastructure*. No âmbito do G20, foram adotados os *Principles for Quality Infrastructure Investment*, em 2019.

projetos junto ao porto de Mombaça (Quênia), ao Corredor de Nacala (Moçambique)<sup>1154</sup> e ao porto de Toamasina (Madagascar).

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 incapacidade<sup>1155</sup> 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, a TICAD6 foi a primeira cúpula a ocorrer na África, tendo sido realizada 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 três anos seguintes. 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. Em agosto de 2024, foi realizada uma reunião ministerial da TICAD, preparatória para a cúpula.

Apesar dos investimentos japoneses em infraestrutura 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 Djibuti, onde instalou, em 2011, sua primeira base militar no exterior.

#### n) Coreia do Sul

Em junho de 2024, foi realizada a primeira Cúpula Coreia-África, que contou com a participação de representantes de 48 países africanos, sendo 25 chefes de Estado e de governo,

---

<sup>1154</sup> Trata-se dos projetos Corredor Norte da África Oriental, que liga países vizinhos ao Porto de Mombasa, no Quênia; e Corredor de Nacala, que liga a RDC, o Malawi e a Zâmbia ao Porto de Nacala, em Moçambique, para escoamento de carvão.

<sup>1155</sup> O Japão já foi o maior doador de recursos a países em desenvolvimento, mas ocupa a quinta posição atualmente.

bem como do presidente do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). O tema da cúpula foi “O futuro que construímos juntos: crescimento partilhado, sustentabilidade e solidariedade”. Na ocasião, foi anunciado que a República da Coreia destinará US\$ 14 bilhões em financiamento às exportações para apoiar as empresas coreanas que investem na África, ao mesmo tempo que aumentará a sua ajuda oficial ao desenvolvimento para US\$ 10 bilhões de dólares até 2030. Os líderes africanos elogiaram a Coreia pela sua abordagem aberta e mútua para reforçar a cooperação com o continente e destacaram oportunidades de investimento nos seus próprios países e em todo o continente. No seu discurso, o presidente do BAD, Akinwumi Adesina, instou a Coreia a contribuir generosamente para a próxima 17ª reposição do Fundo Africano de Desenvolvimento, bem como para a Aliança para Infraestruturas Verdes na África (AGIA). O Fundo Fiduciário (KTF) da Cooperação Econômica Coreia-África (KOAFEC), criado 2007 e gerido pelo BAD, é o maior entre os 17 fundos fiduciários bilaterais ativos. Adesina ainda destacou o profundo relacionamento entre a Coreia e o BAD, que teve início em 1982, quando a Coreia se tornou membro. Desde então, disse ele, a Coreia “contribuiu com cerca de US\$ 795 milhões para o BAD, o Fundo Africano de Desenvolvimento e o Fundo Fiduciário da Coreia”.

#### o) Países do Golfo

As monarquias do Golfo têm bastante interesse econômico no continente africano. Os EAU são o quarto maior investidor na África, nos últimos dez anos, atrás de China, UE e EUA. Os investimentos emiráticos naquele continente, de cerca de US\$ 60 bilhões em dez anos, estão focados em infraestrutura, energia, transporte e logística, incluindo o controle de portos. No contexto da Conferência Econômica Arábia Saudita-África, realizada em Riade, em novembro de 2023, o Fundo Saudita para o Desenvolvimento assinou acordos superiores a US\$ 500 milhões com países africanos, assim como o Fundo de Investimento Público saudita anunciou investimentos bilionários em matéria de cooperação financeira, infraestrutura, e cooperação energética.

Ainda em novembro, foi realizada a primeira Cúpula de Líderes Arábia Saudita-África. O príncipe-herdeiro MBS propôs US\$ 10 bilhões em financiamentos e seguro para as exportações sauditas à África até 2030 e US\$ 5 bilhões adicionais em financiamento ao desenvolvimento para nações africanas. Também anunciou o aumento de 27 para 40 no número de embaixadas sauditas no continente africano. Em 2020, quando presidia o G20, a Arábia Saudita defendeu a suspensão do pagamento das dívidas dos países africanos.

Em termos políticos, tanto a Arábia Saudita quanto os EAU têm tentado ampliar sua influência sobre a região, a começar pelo Sudão. A Arábia Saudita tem tentado exercer papel de mediador, mas tem laços próximos com o presidente do Conselho Soberano, al-Burhan, enquanto os EAU mantêm relacionamento estreito com o líder das Forças de Apoio Rápido (RSF, na sigla em inglês), Hemedti.

Os EAU mantêm bases militares no continente africano, na Eritreia, na Somália (incluindo em Somalilândia) e na Líbia. Na Etiópia, os EAU apoiaram o governo contra a Frente de Libertação do Povo Tigré (FLPT), no recente conflito civil no país, inclusive por meio do uso de drones que partiam da base emirática na Eritreia.

## **9.12. Grande Oriente Médio<sup>1156</sup>**

### **I. Organização para a Cooperação Islâmica (OCI)**

Ver a seção sobre Islã político no capítulo 5.

---

<sup>1156</sup> 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.

## II. Liga dos Estados Árabes (LEA)

### a) Antecedentes

A Liga dos Estados Árabes (LEA) foi fundada em 1945 no Cairo, sob a égide do governo egípcio, por sete Estados que assinaram seu pacto constitutivo: Egito, Iraque, Arábia Saudita, Líbano, Síria, Iêmen do Norte e Jordânia. O Egito desempenhou papel central na criação da organização, devido à sua preponderância histórica e política na região.

Originalmente concebida nos moldes da então nascente Organização das Nações Unidas (ONU), a LEA tem como textos constitutivos o Protocolo de Alexandria (1944), o Pacto/a Carta da LEA (1945) e o Tratado de Defesa Comum e Cooperação Econômica (1950). Os dois primeiros acordos enfatizam conceitos como “território árabe”, “Estados árabes independentes e soberanos” e “opinião pública árabe”. Além disso, reivindicam a Palestina enquanto “parte importante do mundo árabe”. No Tratado de Defesa, destaca-se a proibição de “acordos internacionais que entrem em contradição com este Tratado” e de “relações com outros países que acarretariam a anulação dos objetivos deste tratado”.

Desde a sua fundação, o pan-arabismo foi a ideia-força da LEA, que pretendia garantir a independência das nações árabes contra a ameaça do colonialismo. Gradualmente, outros países árabes entraram na liga; segundo as condições de adesão previstas no estatuto da LEA, em particular no Artigo 1º (todo país árabe independente tem o direito de aderir).

A criação do Estado de Israel, em 1948, mobilizou os esforços, as ações e as resoluções mais importantes da recém-criada organização. Uma segunda fase da história da LEA começou com a ascensão de Gamal Abdel Nasser, especialmente após seu triunfo no caso de Suez (1956). A terceira fase foi inaugurada em 1964, com a institucionalização das cúpulas anuais.

### b) Estrutura e objetivos

A LEA tem sede no Cairo<sup>1157</sup> e é composta por 22 Estados: Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia<sup>1158</sup>, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Catar, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria<sup>1159</sup>, Tunísia, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Iêmen. Segundo algumas fontes, a LEA tem sete membros observadores, sem direito a voto: Armênia, Brasil, Chade, Eritreia, Grécia, Índia e Venezuela.

Os principais objetivos da LEA são: salvaguardar a independência dos países árabes; contribuir para a unidade dos países árabes; promover a cooperação entre os Estados-Membros e a coordenação das suas relações políticas, econômicas e culturais; defender seus interesses na sociedade internacional e contribuir para a paz entre as nações árabes.

---

<sup>1157</sup> Entre 1979 e 1989, durante a suspensão do Egito, a sede foi transferida para Túnis, capital da Tunísia.

<sup>1158</sup> A Líbia foi suspensa em fevereiro de 2011, mas representante do Conselho Nacional de Transição foi enviado à Liga, no mesmo ano.

<sup>1159</sup> A Síria havia sido suspensa em 2011, em razão da guerra civil no país. Em 2013, por decisão da Cúpula de Doha da LEA, a Coalizão Nacional Síria recebeu o assento sírio na organização, mas, no ano seguinte, a LEA anunciou que o assento permaneceria desocupado até a consolidação de novas instituições, em razão da oposição de alguns países a que a Coalizão Nacional Síria ocupasse. Em 2023, diversos países árabes, em negociações lideradas pela Jordânia, decidiram normalizar relações com a Síria e propuseram bilhões de dólares em auxílio para ajudar a reconstruir o país após os doze anos de guerra civil. O país foi readmitido na LEA, em maio de 2023, a despeito de resistências de alguns membros, como Catar e Marrocos.



O órgão principal é o Conselho da Liga. Completam o quadro institucional o Parlamento Árabe, o Conselho de Defesa, o Conselho Econômico, as comissões permanentes especializadas (economia, política, ciência, direitos humanos, cultura, língua árabe, educação e saúde) e as agências especializadas e autônomas (Organização Árabe do Trabalho, Comissão Postal Permanente Árabe, Fundo Monetário Árabe, Fundo Árabe de Desenvolvimento Econômico e Social e Conselho da Unidade Econômica Árabe, no âmbito do qual foi negociada a Área Árabe Ampliada de Livre Comércio/GAFTA, em 1997). O Conselho pode reunir-se no formato de cúpula de chefes de Estado, que ocorre uma vez por ano, ou em frequência maior em caso de emergência, para tomar decisões políticas sobre a região; no formato de ministros dos Negócios Estrangeiros, duas vezes ao ano, para tratar de questões específicas e propor soluções ou para organizar as cúpulas; ou em formato de representantes permanentes, para preparar reuniões ministeriais. O Parlamento Árabe, criado segundo o modelo do Parlamento Europeu, representa cada um dos membros da organização. A LEA também conta com um Secretariado.

Segundo o Pacto da LEA, cabe ao Conselho da Liga determinar os meios pelos quais a liga virá a colaborar com organizações internacionais que serão criadas no futuro para garantir a paz e segurança e resolver questões econômicas e sociais. A LEA tem *status* de observador da ONU.

#### c) Divergências e crises

Criada para federar os Estados árabes em um bloco unido, que defendesse os interesses comuns de seus membros e por meio do qual eles teriam maior peso no cenário internacional, a organização nasceu, contudo, dividida entre uma coalizão hachemita e uma coalizão egípcio-saudita. No processo de descolonização da região, surgiram divergências e oposições dinásticas entre os membros. Essas divisões se intensificaram durante a Guerra Fria: às divisões dinásticas somaram-se divisões ideológicas, com os pró-soviéticos, representados pelo Egito, Argélia, Síria, Iraque e Iêmen, de um lado, e forças mais tradicionalistas, como Arábia Saudita, Marrocos, Jordânia e Kuwait, do outro lado.

A LEA também deveria servir como um mecanismo de resolução pacífica de disputas e de cooperação entre os membros. A realidade das sociedades árabes, marcadas pela diversidade de sistemas políticos e baixa presença de estruturas democráticas, contudo, evidenciou os limites dessa intenção, durante as várias crises que a organização enfrentou: das diversas Guerras Árabes-Israelenses, sendo a primeira de 1948, à invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1990 – quando ambos os Estados eram membros plenos da LEA –, além da Primavera Árabe (2010-2011) e da atual Guerra Civil Síria.

Em 2020, no contexto dos Acordos de Abraão, propostos por Donald Trump para a paz no Oriente Médio em detrimento da soberania palestina e com viés anti-Irã, vários membros da LEA normalizaram suas relações com Israel: Bahrein, EAU, Sudão e Marrocos. Oficialmente, foi mantida a tradicional posição anti-israelense dentro da LEA com posturas nacionais contrastantes. Argélia, Líbia, Síria e Iraque, que pleitearam a suspensão do Egito em 1978, sempre defenderam uma linha dura. Catar e Omã adotaram uma postura moderada e continuaram a manter relações *de facto* com Israel. Mauritânia e Somália iniciaram diálogos para acesso aos acordos.

Apesar das crises, apenas três membros foram temporariamente suspensos da LEA: Egito, Líbia e Síria. Quando o Egito assinou os Acordos de Camp David com Israel, em 1978, os demais membros votaram pela suspensão do país e pela transferência da sede da liga do Cairo para Túnis. O Egito foi restabelecido como membro em 1989, e a sede da liga retornou ao Cairo em 1990. A Líbia e a Síria foram suspensas em fevereiro e novembro de 2011, respectivamente, devido às

respostas violentas dos governos sírio e líbio aos eventos das Primaveras Árabes. A Líbia enviou representante do Conselho Nacional de Transição à Liga, no mesmo ano. A Síria ficou suspensa até 2023.

d) Principais cúpulas

<b>Cúpula</b>	<b>Principais pontos</b>
Cartum, Sudão (1967)	Ocorreu após a Guerra dos Seis Dias Árabe-Israelense, que resultou na derrota dos árabes para Israel. A cúpula produziu a Resolução de Cartum (Resolução do “triplo não”): os membros da LEA acordaram não negociar com Israel, não reconhecer formalmente Israel e não estabelecer a paz com Israel. A cúpula asseverou o apoio dos membros da Liga Árabe à Palestina e endossou a campanha palestina para recuperar o controle do território contestado.
Bagdá, Iraque (1978)	Suspensão do Egito devido à assinatura dos Acordos de Camp David naquele ano. Apenas Sudão, Omã e Somália mantiveram relações diplomáticas com o país suspenso.
Fez, Marrocos (1982)	Origem do plano de paz árabe para a Palestina.
Amã, Jordânia (1987)	Sessão emergencial extraordinária convocada para debater a Guerra Irã-Iraque e a atitude a se tomar face à intransigência iraniana, reuniu pela primeira vez desde 1979 todos os 21 membros e foi considerada um triunfo pessoal do rei Hussein da Jordânia.
Casablanca, Marrocos (1989)	Readmissão do Egito, suspenso desde 1978.
Beirute, Líbano (2002)	Abdallah al-Saud, príncipe da Arábia Saudita, lançou a proposta da Iniciativa Árabe para a Paz, visando à paz abrangente no Oriente Médio, segundo a qual Israel se retiraria da Palestina e das Colinas de Golã e, em contrapartida, cada Estado-Membro normalizaria suas relações com o Estado judeu. A cúpula foi marcada pela ausência recorde de mais da metade dos chefes de Estado árabes, incluindo o presidente egípcio Hosni Mubarak, o rei Abdullah II da Jordânia e o líder palestino Yasser Arafat, cujo retorno à Palestina era recusado por Israel caso ele comparecesse à cúpula.
Cairo, Egito (2015)	Estabelecimento de uma Força Árabe Conjunta (JAF, na sigla em inglês) com o objetivo de neutralizar o extremismo e outras ameaças aos Estados Árabes. A decisão foi tomada à época da Operação <i>Decisive Storm</i> no Iêmen. A participação no projeto é voluntária, e a força só intervém a pedido de um dos Estados-Membros. O aumento do arsenal militar em Estados da região, as guerras civis e os movimentos terroristas levaram à formação da JAF, financiada pelos países do Golfo.
Túnis, Tunísia (2019)	Trouxe a causa palestina e o conflito árabe-israelense novamente ao centro dos debates, bem como a situação na Líbia e a questão da reintegração da Síria.
Argel, Argélia	Na primeira cúpula após a pandemia de COVID-19, Argélia <sup>1160</sup> e Egito

<sup>1160</sup> Após a abertura de uma embaixada de Israel em Rabat, a Argélia rompeu relações diplomáticas com o Marrocos. Os dois estados são rivais no Magrebe, e a Argélia apoia o movimento de independência da Frente Polisário no Saara Ocidental ocupado pelo Marrocos.

<b>Cúpula</b>	<b>Principais pontos</b>
(2022)	buscaram revitalizar a tradicional posição pró-Palestina em uma cúpula marcada pela ausência de boa parte dos chefes de Estado dos países-membros, devido ao aprofundamento das divergências, notadamente em relação aos Acordos de Abraão. A postura adotada em relação à Guerra da Ucrânia foi neutra <sup>1161</sup> .
Jedá, Arábia Saudita (2023)	Foi a primeira cúpula com a presença de Bashar al-Assad desde a readmissão da Síria. A contragosto de alguns integrantes, a cúpula teve como convidado dos anfitriões sauditas o presidente da Ucrânia Volodymyr Zelensky, que acusou alguns países árabes de fazerem vista grossa às agressões da Rússia.
Riade, Arábia Saudita (2023.2) (Cúpula Extraordinária)	Em novembro de 2023, no âmbito do conflito entre o Hamas e Israel, foi convocada uma Cúpula Extraordinária unindo os líderes da LEA e da OCI para tratar da “agressão israelense contra a Faixa de Gaza e outros territórios palestinos, além da resposta abrangente árabe à ocupação”. A resolução emitida condenou a agressão israelense contra o povo palestino na Faixa de Gaza e na Cisjordânia e expressou o interesse em que sejam cessadas as práticas ilegais cometidas por Israel, que perpetuam a ocupação e privam o povo palestino de seus direitos. Foi reafirmada a centralidade da causa palestina e o suporte fraternal dos membros de ambas as organizações ao povo palestino, inclusive seu direito à autodeterminação e ao estabelecimento de um Estado soberano com as fronteiras de 1967. Destacam-se, ainda, a ativação do Fundo de Segurança Financeira Árabe e Islâmica para apoiar a reconstrução de Gaza e o governo palestino; o apelo à comunidade internacional para lançar um processo de paz para estabelecer a solução de dois Estados, para tomar medidas decisivas para cessar a agressão israelense; e a solicitação ao promotor do Tribunal Penal Internacional para completar as investigações sobre os crimes de guerra cometidos por Israel contra o povo palestino <sup>1162</sup> .

#### e) A LEA e o Brasil

Em 1956, foi estabelecida a delegação permanente da LEA no Brasil, cujo *status* diplomático foi reconhecido apenas em 1975. Entre 1995 e 2005, a Missão da LEA em Brasília foi fechada por decisão do Secretariado Geral da LEA. O Decreto nº 6.733, de 2009, promulgou o Acordo de Sede, abrindo espaço para a reabertura física da representação em Brasília. Desde 2014, por decisão do Conselho da LEA, o representante oficial do Brasil junto à organização é o embaixador do Brasil no Cairo. Em 2015, durante a AGNU, foi assinado um memorando de entendimento sobre consultas políticas entre o Brasil e a LEA. Desde então, três reuniões foram realizadas: em Brasília (2016), no Cairo (2018) e, por videoconferência, em dezembro de 2020.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva participou de Sessão Extraordinária da LEA em fevereiro de 2024, ocasião em que proferiu forte discurso a favor de um Estado palestino soberano em meio ao conflito entre Hamas e Israel. Na ocasião, reconhecendo os laços históricos entre o

<sup>1161</sup> A guerra da Rússia na Ucrânia favoreceu a economia da Argélia, que possui grandes depósitos de gás natural e está beneficiando-se com o aumento dos preços do gás na Europa. A Argélia mantém relações estreitas de longa data com a Rússia, sua principal fornecedora de armas.

<sup>1162</sup> <http://www.lasportal.org/en/summits/Pages/ArabicSummits.aspx?Stype=1&imgLib=ArabicSummit&RID=41>

mundo árabe e o Brasil, Lula destacou o potencial da cooperação em diversos setores, como comércio, meio ambiente, ciência, tecnologia e cultura. Ele defendeu um cessar-fogo no conflito em Gaza e o acesso de auxílio humanitário. Ademais, propugnou pela criação de um Estado palestino soberano e pela reforma da governança global e enfatizou a importância da paz e da diplomacia para a solução pacífica dos conflitos. Para o presidente brasileiro, o Conselho de Segurança em sua atual configuração não reflete a realidade da Geopolítica internacional, o que o torna ineficaz na garantia da paz. Segundo Lula, a paz no Oriente Médio depende do estabelecimento de um Estado palestino soberano, dentro de fronteiras mutuamente acordadas e internacionalmente reconhecidas. Na ocasião, Lula ainda defendeu o financiamento à Agência das Nações Unidas de Assistência e Obras para os Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês) no contexto das denúncias contra funcionários da Agência. Conforme o presidente brasileiro, o auxílio deve ser mantido para evitar maiores danos aos refugiados palestinos, tanto em Gaza, quanto na Cisjordânia, Jordânia, Síria e Líbano.

Em manifestação expressa após o discurso de Lula da Silva, o secretário-geral da LEA, Ahmed Aboul Gheit, expressou a satisfação dos países membros da organização com o retorno do engajamento do Brasil com os Estados árabes. Além disso, manifestou sua esperança de que o Brasil continue apoiando a causa palestina.

Em setembro de 2024, o ministro Mauro Vieira encontrou-se Aboulgheit, à margem da 79ª Assembleia Geral da ONU. Na ocasião, discutiram a grave crise humanitária em Gaza e o forte impacto regional do conflito, em especial para países como o Líbano.

### **III. Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)**

#### **a) Antecedentes**

Entre 1978 e 1980, a assinatura dos Acordos de Camp David em 1978, a Revolução Iraniana e a invasão do Afeganistão pela União Soviética (URSS) em 1979, e a Guerra Irã-Iraque (1980-1988) suscitam preocupações nos monarcas da península Arábica quanto à estabilidade e a segurança regionais. Fundado em 25 de maio de 1981, com sede em Riade, o Conselho de Cooperação para os Estados Árabes do Golfo (CCEAG), mais conhecido como Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), reúne as seis petromonarquias<sup>1163</sup> da península Arábica: Omã, Catar, Arábia Saudita, Kuwait, Bahrein e Emirados Árabes Unidos (EAU). Em oposição ao CCG, em 1989, o Conselho de Cooperação Árabe foi criado para aproximar nações que não compõem a península Arábica: por Iraque, Jordânia, Egito e Iêmen do Norte. A duração do Conselho de Cooperação Árabe, entretanto, foi efêmera.

#### **b) Estrutura**

O CCG é composto pelo Conselho Supremo, pelo Conselho Ministerial e pela Secretaria-Geral. No Conselho Supremo, com presidência rotativa, os chefes de Estado reúnem-se anualmente e determinam a política geral da organização. O Conselho Supremo conta com um Conselho Consultivo e uma Comissão de Solução de Controvérsias. O Conselho Ministerial é composto pelos ministros das Relações Exteriores, que se encontram e reuniões ordinárias trimestrais. Ele é responsável pela formulação e implementação das políticas determinadas pelo Conselho Supremo, bem como pela coordenação entre os membros para fins de cooperação. A Secretaria-Geral, chefiada por um secretário-geral nomeado pelo Conselho Ministerial, é responsável pelas finanças do CCG e exerce tarefas administrativas de preparação dos trabalhos dos dois conselhos. Adicionalmente, em 31 de dezembro de 2001, na esteira dos ataques de 11 de setembro contra os Estados Unidos (EUA), foi criado o Conselho Supremo de Defesa, composto pelos ministros de Defesa dos Estados-Membros.

#### **c) Objetivo**

Segundo a Carta Constitutiva do CCG, seus principais objetivos são a coordenação, integração e interconexão entre os Estados-Membros; o aprofundamento da cooperação; e a harmonização regulatória em campos como assuntos econômicos e financeiros, comércio, alfândega e comunicações, energia, mineração, educação, cultura, saúde, agricultura, ciência e tecnologia, entre outros.

Em 1983, entrou em vigor um acordo de livre comércio entre os integrantes do CCG. Vinte anos depois, em 2003, entrou em vigor uma união aduaneira no CCG. O CCG já assinou acordos de livre comércio com outros parceiros, como o Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), Singapura, a Coreia do Sul e a Nova Zelândia.

---

<sup>1163</sup> A soma do produto interno bruto (PIB) dos países-membros é de cerca de US\$ 2 trilhões, segundo dados de 2022 do Banco Mundial. Atualmente, três membros do CCG pertencem à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP): Arábia Saudita, Kuwait e EAU (o Catar se desligou da OPEP em 2019).

#### d) Crises e desafios

Desde os ataques de 11 de setembro de 2001, os Estados do CCG intensificaram a cooperação em segurança. Nesse contexto, aprovaram, em dezembro de 2003, um pacto para combater o terrorismo extremista islâmico. Além disso, a organização se opõe ao projeto nuclear iraniano por motivos de segurança regional. Ademais, em diversas ocasiões, e particularmente em 2010, o CCG pediu aos EUA e à União Europeia (UE) que tomassem medidas para que o projeto nuclear iraniano fosse suspenso.

Diante das mudanças estratégicas provocadas pela onda de levantes populares que atingiram a região desde o final de 2010, os países do CCG desenvolveram uma postura cada vez mais assertiva em suas políticas externas para o Oriente Médio e o Norte da África. Dado os episódios que ocorreram no Egito, Líbia, Síria e Iêmen, e a crescente importância da política externa dos Estados do CCG, o centro de gravidade geoestratégico do mundo árabe se deslocou para a região do golfo Pérsico, especialmente para a Arábia Saudita e o Irã, além do Catar e dos EAU, que passaram a ter papel fundamental na região a partir desse período.

Em 2011, o CCG propôs acordo para a transferência pacífica de poder diante da turbulência política crescente no Iêmen, sem êxito. Após a eclosão da guerra civil, em 2015, o CCG, por iniciativa da Arábia Saudita, realizou ataques aéreos durante várias semanas contra os rebeldes *houthis*.

Em 2017, ocorreu a mais grave crise no seio da organização: Arábia Saudita, EAU e Bahrein, além de outros Estados árabes (Egito e Iêmen), romperam relações diplomáticas com o Catar, acusando-o de apoio ao terrorismo. As acusações basearam-se, entre outros fatores, no apoio do Catar à Irmandade Muçulmana, considerada uma organização terrorista por algumas nações árabes. A crise diplomática só foi superada em 2021, com a assinatura da Declaração de Al-Ula, em cúpula organizada pelo príncipe herdeiro da Arábia Saudita, Mohammed bin Salman. Em 2023, o Bahrein, último país a fazê-lo, restabeleceu suas relações com o Catar.

#### e) Aprofundamento dos laços entre o CCG e a China

No plano comercial, em 2020, a China substituiu a UE como o maior parceiro do CCG. Segundo dados chineses, a corrente de comércio bilateral chegou a US\$ 161,4 bilhões em 2022. Empresas chinesas empreenderam grandes projetos de infraestrutura na região, como o estádio Lusail, no Catar, e linhas ferroviárias de alta velocidade, na Arábia Saudita. Os EAU são o maior mercado árabe para exportações chinesas e o maior parceiro comercial não petrolífero de Pequim na região; além disso, o país é um centro produtor de vacinas chinesas contra a COVID-19. A China também é a maior compradora do petróleo bruto de Omã, importando aproximadamente 78% da produção do país, e Omã tem papel significativo na Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês).

No plano político, a China tem defendido veementemente a reconfiguração da arquitetura de segurança regional no golfo Pérsico desde 2020. Em uma reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), solicitada pela Rússia em outubro daquele ano, a China apresentou sua proposta de segurança e estabilidade na região do golfo, afirmando que com um esforço multilateral, a região pode se tornar “um oásis de segurança”. Em dezembro de 2022, à margem da primeira Cúpula China-Estados Árabes, em Riade, foi realizada a primeira Cúpula China-CCG.

O aumento do prestígio político da China na região tornou-se evidente em 10 de março de 2023, data do restabelecimento das relações diplomáticas entre Arábia Saudita e Irã, com mediação

direta de Wang Yi, atual ministro das Relações Exteriores da China e então membro do *Politburo*. O acordo prevê a recondução dos embaixadores no prazo de dois meses, após reunião iminente entre os chanceleres de ambos os países. Além disso, foram retomados dois importantes acordos bilaterais: o Acordo Geral de Cooperação nas Áreas de Economia, Comércio, Investimento, Tecnologia, Ciência, Cultura, Esportes e Juventude, de 1998, e o Acordo de Cooperação em Segurança de 2001.

Além do CCG, Iraque, Argélia, Egito, Paquistão, Sudão, Turquia, França, a Organização das Nações Unidas (ONU), a UE e os EUA saudaram o acordo. Após essa formidável vitória diplomática, a China planeja sediar cúpula inédita com a presença de altos funcionários do Irã e dos seis membros do CCG, segundo o *Wall Street Journal*.

#### f) Outros parceiros

O CCG mantém diálogos estratégicos em nível ministerial com países como Brasil, Rússia e Índia. Com os EUA, também há reuniões ministeriais frequentes sob sua parceria estratégica.

Em outubro de 2024, foi realizada, em Bruxelas, a primeira Cúpula UE-CCG, sob o título "Parceria Estratégica para a Paz e a Prosperidade". As duas organizações realizam periodicamente reuniões em nível ministerial.

#### g) CCG e o Brasil

Em 2005, foi realizada, em Brasília, a I Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Naquele momento, foi adotada a Declaração de Brasília, e foi assinado um Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o CCG, com vistas à formação de uma área de livre comércio entre as partes, cujas negociações pouco avançaram desde então.

Em junho de 2024, o secretário-geral do CCG, Jasem Mohammed Al Budaiwi, realizou sua primeira visita oficial ao Brasil. Em Brasília, manteve reunião de trabalho com o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, quando foram tratados assuntos de interesse mútuo nas pautas bilateral, regional e multilateral. Em setembro de 2024, o ministro Mauro Vieira participou, em Riade, da I Reunião Ministerial de Diálogo Estratégico entre o Brasil e o CCG, quando trataram do aprofundamento de vínculos bilaterais, foram exploradas possibilidades de aumento de investimentos, com ênfase no Programa de Aceleração do Crescimento, e foram examinadas questões regionais e globais. Na ocasião, foi assinado memorando de entendimento que estabelece formalmente o Diálogo Estratégico.

O comércio bilateral do Brasil com os países-membros do CCG ultrapassou, em 2023, US\$ 16 bilhões, com exportações brasileiras de US\$ 9,3 bilhões e importações de US\$ 6,7 bilhões. Os países membros do foram, em conjunto, em 2023, o quinto maior mercado para exportações brasileiras. Em 2024, celebrou-se o cinquentenário do estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e quatro países-membros do CCG: Bahrein, Catar, EAU e Omã.

## IV. 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 al-Saud, 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.

No início de outubro de 2022, Arábia Saudita e China concordaram em fortalecer a cooperação em energia. Em dezembro, 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.

Para mais detalhes sobre a Arábia Saudita, ver o tópico específico neste capítulo.

## ii. Irã

O Irã é o líder do crescente xiita, ator-chave na geopolítica regional 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. Para mais detalhes sobre a política externa do Irã e as negociações nucleares, ver seção posterior sobre o Irã.

## 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 União 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 capítulo.

No Mediterrâneo Oriental, Erdogan reivindica águas disputadas também por Grécia e Chipre. Para mais detalhes, ver a seção sobre o Mediterrâneo Oriental, anteriormente no tópico de Europa deste capítulo.

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 a partir de 2020 e permitiu estabelecer corredor ligando a Turquia a regiões culturalmente turcas. Para mais detalhes, ver a seção sobre Nagorno-Karabakh no tópico de Rússia e espaço pós-soviético anteriormente neste capítulo.

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 capítulo.

#### 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

imediatamente. 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 al-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. Al-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 capítulo e a seção sobre Egito posteriormente neste capítulo.

Primeiro país árabe 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. Al-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 capítulo.

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 no tópico de África anteriormente neste capítulo.

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 Fayeze 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 capítulo.

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.

#### 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 subseção específica sobre as relações com a Índia, anteriormente neste capítulo) – 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” no tópico de Paquistão posteriormente neste capítulo. Em contraste a essa aproximação crescente em relação à China, o contato com os EUA está em baixa.

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.

Para mais detalhes sobre o Paquistão, ver o tópico específico neste capítulo.

### 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 no tópico sobre os EUA neste capítulo.

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. Em 2023, após processo de mediação liderado pela China, foram restabelecidos os laços diplomáticos entre Arábia Saudita e

Irã, e as respectivas embaixadas foram reabertas. 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 veementemente 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 deu 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 de al-Assad foi o único país do Oriente Médio asiático com posições próximas às do Irã – Bashar al-Assad tinha 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 capítulo.

### 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 capítulo.

#### 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 capítulo.

#### 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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Catar neste capítulo.

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. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Líbano neste capítulo.

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, em 2001, 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 missilístico 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 al-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 atuou 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.

## V. Primavera Árabe

### a) Primavera Árabe (2010-2011)

A Primavera Árabe eclodiu 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, a exemplo dos Assad, na Síria, de Ali, na Tunísia, de Kadafi, na Líbia, e de Mubarak, no Egito, em contexto de repressão, do cerceamento da oposição e de fortes críticas à corrupção, ao mesmo tempo 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 ressurgência do autoritarismo, em especial no Egito e mais recentemente na Tunísia, e do extremismo islâmico, ou o 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 económica 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. Apesar de ter-se adotado uma nova constituição e eleito um novo presidente, 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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Tunísia.

## 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 al-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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Egito.

### 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*, a 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. A França, que tinha histórico de relacionamento com a Líbia, especialmente no setor de hidrocarbonetos, retirou seu apoio ao governo Kadafi.

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, que faz referência ao capítulo VII da Carta das Nações Unidas e ao princípio da Responsabilidade de

Proteger (R2P), adotada com abstenção de Alemanha, Brasil, China<sup>1164</sup>, 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 Capítulo 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, Kadhafi 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. Em setembro, é aprovada a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL), cujo objetivo era apoiar a Líbia no seu processo de transição política. Depois de fugir da captura por várias semanas, Kadhafi 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 se 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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Líbia.

#### 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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Argélia.

#### 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

---

<sup>1164</sup> Segundo analistas ocidentais, parte do envolvimento da China e da Rússia durante a Primavera Árabe deu-se na forma de *sharp power* e na desinformação. Em muitos casos, o objetivo era prejudicar os movimentos e garantir a permanência de seus aliados no poder.

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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Marrocos.

#### 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, que foram menores ainda do que nos outros países, esteve a criação de novas vagas de emprego.

Para mais detalhes, ver seção sobre o Sahel no tópico de África deste capítulo.

#### 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). Os protestos estavam muito vinculados com o contexto de divisão do Sudão e tiveram início 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 capítulo.

#### 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*, grupo político xiita, com apoio (não admitido até cerca de 2019) 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, o que motivou a volta das tropas norte-americanas em 2014. 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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre 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 (semelhante ao Iraque de Hussein), 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 e dos apátridas (cerca de 2% da população). 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 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. 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. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Catar neste capítulo.

#### 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 al-Saud, 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 mulheres<sup>1165</sup>, sobretudo após a ascensão de Mohammed bin Salman a príncipe herdeiro, em 2017. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Arábia Saudita neste capítulo.

Como resposta às revoltas por todo o mundo árabe, a Arábia Saudita sugeriu a criação de uma União do Golfo em substituição ao CCG, a qual concentraria muito mais poder nas mãos do

---

<sup>1165</sup> 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.

governo saudita. 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.

#### xvii. Primavera Árabe no Líbano

Conhecida como a “Intifada da Dignidade”, os protestos duraram de janeiro a dezembro de 2011. Eles eclodiram quando o governo de Saad Hariri colapsou em razão de disputas com relação à cooperação com o Tribunal Especial para o Líbano, criado em 2009 em parceria com a ONU para investigar e julgar os responsáveis pelo assassinato do ex-primeiro-ministro Rafic Hariri, em 2005. A principal causa dos protestos foi o clamor por reforma política, em especial o fim da divisão confessional de cargos no Líbano. Os manifestantes também criticavam a corrupção e o clientelismo no país. No final de 2011, ocorrem incursões em território libanês, e o conflito sírio do ano seguinte transborda a fronteira na forma de grande fluxo de refugiados, o que contribuiu para intensificar os dramas sociais vividos pelo país.

#### xviii. Primavera Árabe na Palestina

Protestos ocorreram na Cisjordânia e na Faixa de Gaza entre fevereiro e outubro de 2012, motivados por questões como desemprego, corrupção e elevados custos de vida. A intensificação dos movimentos derivou da repressão da Autoridade Palestina (AP) a manifestações de apoio ao que estava ocorrendo na Tunísia e no Egito. Ao longo do ano, o Hamas também reprimiu protestos em Gaza em relação ao conflito na Síria.

Em 2012, dada à deterioração do quadro econômico, os manifestantes passaram a pedir a renúncia de Mahmoud Abbas, e a AP chegou a anunciar a realização de eleições municipais, o que jamais ocorreu.

#### 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, além de um embate entre o presidente e o Congresso. 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 al-Sisi. Al-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 al-Sisi. Em 2018, al-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 al-Sisi concorra por mais dois mandatos. No fim de 2019, protestos novamente eclodiram no país, pedindo a renúncia de al-Sisi e a libertação de prisioneiros políticos. Foram feitas centenas de prisões, e apoiadores de al-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.

Para mais detalhes sobre o Egito de al-Sisi, ver seção posterior.

### 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, foram 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”, foi comandada pelo primeiro-ministro Abdullah al-Thani até 2021 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 apoiado 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 até 2021. 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 (de Al-Bashir e depois de Al-Burhan).

Os EUA e a União Europeia (UE) reconheceram 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 antigo líder do Governo de Salvação Nacional tentou dar um golpe em al-Sarraj, 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 UNSMIL, 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. Entre setembro de 2022 e abril de 2024, o representante especial foi o senegalês Abdoulaye Bathily, que renunciou apresentando queixas com relação às dificuldades em formar um governo unificado no país. A função vem sendo ocupada, de maneira interina, por sua vice, Stephanie Koury.

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 Mohamed al-Menfi foi escolhido como chefe do Conselho Presidencial (no lugar de al-Serraj), de três membros, para liderar o país até as eleições previstas originalmente para 24 de dezembro daquele ano. 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.

Para mais detalhes, ver seção sobre a Argélia posteriormente neste capítulo.

#### 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 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, que governa o país até hoje. 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.

Para mais detalhes, ver seção sobre o Sahel no tópico de África anteriormente neste capítulo.

#### 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, na Segunda Primavera Árabe, os pleitos estiveram 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 da Primeira Primavera Árabe, o país não teve as reformas esperadas pela população, ao menos se fomentou uma cultura de ação política e de oposição, em que as pessoas tomaram consciência de seu papel central na sociedade e entenderam que seu engajamento em questões de interesse serve 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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Líbano.

#### 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. Tratou-se de transbordamento do evento regional, motivado pelo agravamento das já precárias condições econômicas no país.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Síria.

#### 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.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a questão israelo-palestina.

#### 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.

Em termos de direitos políticos e liberdades civis, conforme medidos pela *Freedom House*, após dez anos, não houve caso de sucesso duradouro, exceto na Tunísia. Entretanto, a partir de 2021 a Tunísia entra em espiral autoritária, já sendo classificada pela *The Economist* como um “regime híbrido”. A liberdade de imprensa deteriorou-se sensivelmente, em especial no Egito. A liberdade de *internet*, por sua vez, melhorou na Tunísia, embora se tenha deteriorado no Egito. Em escala regional, não houve incremento da qualidade de vida, medida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em termos de renda nacional bruta *per capita*. Houve, na verdade, deterioração nos países ainda em conflito, como Líbano, Iêmen e Síria. O desemprego entre os jovens permanece em patamares semelhantes aos de 2000, com aumentos registrados na Tunísia, Egito e Iêmen. Os índices de corrupção permaneceram inalterados no Bahrein, Egito e Tunísia, ao passo que pioraram muito na Líbia, Iêmen e Síria. Em alguns países, incrementou-se a participação política das mulheres, principalmente na Tunísia, Bahrein, Líbia e Egito, o que pode ser visto como um resultado positivo da Primavera Árabe.

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 dismantlar 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, ao passo que ocorreu o enfraquecimento de atores que até então se destacavam por sua influência, como Argélia e Iraque. O Irã, nestes mais de dez anos, transigiu do isolamento para relativa inserção, sobretudo com sua atuação na Guerra Civil Síria, ou via entendimentos com o Ocidente no marco do acordo nuclear e com a Arábia Saudita, que resultou no restabelecimento de relações; 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, e ampliou sua projeção de poder regional, por exemplo nas

questões de Nagorno-Karabakh e israelo-palestina, na integração entre os países túrquicos e nos esforços de mediação entre Rússia e Ucrânia; de forma surpreendente, Israel<sup>1166</sup> 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 2023, 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.

---

<sup>1166</sup> A aproximação entre a Irmandade Muçulmana e o Hamas é um fator de aproximação entre Egito e Israel. O envolvimento do Egito tanto com Israel quanto com a AP na última década sempre teve como preocupação a atuação do Hamas, especialmente a relação entre Hamas e células da Irmandade Muçulmana dentro do Egito. O Egito realiza fechamentos sistemáticos da passagem de Rafah, entre outros motivos para garantir o controle sobre o fluxo de eventuais elementos extremistas, especialmente do Hamas, que poderiam entrar em solo egípcio.

## VI. Afeganistão

### a) Afeganistão Monárquico

O moderno Afeganistão foi fundado no contexto da emergência do Império Durrani no século XVIII e é tradicionalmente alvo de disputas. Entre 1748 e 1837, o Afeganistão disputou com o Império Sikh regiões das atuais Índia e Paquistão. Já no século XIX, é parte no “Grande Jogo” entre os impérios russo e britânico. Em 1823, é estabelecido o Emirado do Afeganistão (inicialmente Emirado de Cabul), que dura até 1926, quando é transformado em Reino do Afeganistão. Entre 1838 e 1842, trava-se a Primeira Guerra Anglo-Afegã, com vitória afegã. Entre 1878 e 1880, em razão da influência russa sobre o Afeganistão, trava-se a Segunda Guerra Anglo-Afegã, com vitória britânica e assinatura do Tratado de Gandamak, pelo qual o emirado cede vários territórios às Índias britânicas e se torna um protetorado britânico.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a Alemanha e o Império Otomano tentam atrair o apoio do Afeganistão, que permanece neutro. Em 1919, trava-se a Terceira Guerra Anglo-Afegã, a partir da invasão afegã às Índias Britânicas, que termina com o Tratado Anglo-Afegão de reconhecimento tanto da independência afegã quanto da linha Durand como fronteira (já acordada em 1893), que será seguido, em 1921, pelo Tratado de Amizade.

A partir dos anos 1930, o Afeganistão começa a expandir seu relacionamento exterior com outras potências. Em 1934, o Afeganistão entra para a Liga das Nações (LDN). Em 1946, é admitido na Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1947, é o único país a votar contra a admissão do Paquistão da ONU, em razão da disputa pela região do Pashtunistão. Durante a Segunda Guerra Mundial, o país manteve-se neutro, apesar de manter relações com a Alemanha nazista até a invasão anglo-soviética do Irã, em 1941. Em 1961, o Afeganistão entra para o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA).

### b) 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.

#### c) 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 em 1986, 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 ganhou força enquanto grupo de oposição aos governantes estabelecidos. O movimento político-religioso surgiu no Afeganistão, em 1994, sob liderança de Mullah Omar, formado por estudantes *pashtuns* (etnia majoritária) tanto de escolas religiosas islâmicas do sul do país quanto de refugiados afegãos que estudavam no Paquistão, e pregava a adesão estrita à lei islâmica. 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. 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. 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 uma 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.

#### d) 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 em outubro. 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 Terror<sup>1167</sup> 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, fugirem 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 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 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

---

<sup>1167</sup> 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.



2003, foi elaborada e aprovada uma nova Constituição, que entrou em vigor no ano seguinte, 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, as tropas dos EUA e os 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, os EUA encerraram formalmente a Operação *Enduring Freedom*, e o CSNU encerrou a ISAF. Daí em diante, houve permanência residual de tropas, com base em convite afegão, com foco em treinamento, no âmbito da *Resolution Support Mission* adotada pela CSNU e liderada pela OTAN e da Operação *Freedom’s Sentinel*. Forma-se um governo após eleições em 2014 sob a presidência de Ashraf Ghani. 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 incluíam 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 buscava 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 aprofundamento da retirada das tropas em maio, o Talibã passou a ampliar os ataques contra o governo afegão, capturando cidades rurais e cercado 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 de 2021, 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.

A missão de *statebuilding* no Afeganistão, desde 2001, fracassou mesmo após o desembolso de mais de US\$ 2 trilhões ao longo de mais de duas décadas, que deixaram um balanço de 48 mil afegãos mortos, 2,3 mil soldados americanos mortos, o colapso de um governo que nunca conseguiu controlar todo o território afegão e uma infraestrutura precária, na qual a saúde é quase totalmente provida por meio de organizações não governamentais que prestam assistência humanitária.

#### e) 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 de Resistência 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 estudassem, desde que em salas segregadas e com vestimentas islâmicas. Na política, não há previsão de eleições, minorias foram excluídas do governo. Mais de vinte anos após a derrota do Talibã, esperava-se que novas lideranças políticas pudessem levar a cabo a moderação do grupo, mas os principais postos do governo foram ocupados por homens próximos do mulá Omar, antigo líder supremo do Talibã. Haibatullah Akhundzada, que sucedeu o mulá Omar em 2016, assumiu posto no Ministério da Promoção da Virtude e Prevenção ao Vício. O primeiro-ministro Mohammad Hassan Akhund participou da destruição dos budas de Bamiyan, em março de 2001. O vice primeiro-ministro, Abdul Ghani Baradar, também é considerado um talibã “linha dura” de primeira hora. Uma nova constituição foi publicada em setembro de 2021 sem grandes sinais de moderação. A nova Carta acolhe a jurisprudência hanafita (a mais antiga escola sunita) e estabelece: um regime baseado na obediência às autoridades, eliminando, portanto, o direito ao voto; serviço militar obrigatório; e o pashtun como língua oficial e nacional. Apesar das promessas públicas, o regime avançou na exclusão de meninas e de mulheres do ensino médio e superior. A música desapareceu do rádio e da televisão.

Na esfera diplomática, os talibãs pediram que os países mantenham embaixadas abertas. O grupo 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. O grupo estabeleceu-se a partir de membros do *Tehrik-i-Taliban Pakistan* (TTP), que migraram para o Afeganistão e juraram 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. Em abril de 2023, os EUA anunciaram que o Talibã matou o líder do ISIS-K, suposto autor intelectual do ataque terrorista ao aeroporto de Cabul no ano anterior.

Com a Al-Qaeda, há boas relações com o Talibã, 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. Ao conquistar Cabul, o Talibã libertou diversos de seus membros que estavam presos, inclusive alguns membros do TTP, que retornaram ao Paquistão. O Paquistão fazia um jogo duplo em relação ao Talibã, combatendo o TTP em seu próprio território e apoiando o Talibã afegão, para desestabilizar o governo de Cabul. A consolidação do grupo no Afeganistão e o fortalecimento da ameaça do TTP tem levado ao afastamento ente Afeganistão e Paquistão.

Três anos após o retorno do grupo ao poder, diversas consequências já puderam 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 o Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre 2001 e 2019, 40 milhões de afegãos<sup>1168</sup> encontram-se abaixo da linha de pobreza, e 23 milhões de afegãos<sup>1169</sup> (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 ajuda humanitária contraiu-se sensivelmente após a tomada do poder pelo Talibã. A ONU instou os países a aumentar 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, na fronteira do Paquistão, em junho de 2022, que deixou mais de mil mortos: 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 até março de 2025. Há deslocamentos forçados: observa-se um novo fluxo de migrações rumo ao Paquistão, ao Irã e ao Tajiquistão.

Em setembro de 2023, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) anunciou redução no número de pessoas atendidas no Afeganistão, que será de apenas três milhões, num país em que 40 milhões estão em situação de insegurança alimentar. A decisão do PMA deveu-se oficialmente à escassez de financiamento. Vários fatores têm contribuído para a redução do financiamento ao país, como a “fadiga dos doadores” após tantos anos de financiamento, as resistências em prover assistência desde a tomada do poder pelos talibãs e a realocação de recursos para a Ucrânia. O banimento, pelo Talibã, do trabalho de funcionárias mulheres da ONU no país também prejudica o alcance da ajuda humanitária. Em outubro, uma série de terremotos deixou mais de 2,5 mil mortos no oeste do Afeganistão.

Em novembro, o Paquistão começou a expulsar 1,7 milhão de afegãos em situação irregular no país. Em torno de 200 mil afegãos já haviam deixado o país nos dois meses anteriores. Os afegãos têm sido acusados de roubar empregos de paquistaneses e de envolvimento com tráfico de

---

<sup>1168</sup> Praticamente toda a população afegã.

<sup>1169</sup> Mais da metade da população.

drogas e de terrorismo. O movimento paquistanês parece ser um pretexto em meio à crise econômica interna, mas, ao mesmo tempo, sinaliza para o Talibã o descontentamento de Islamabad diante da presença de bases e de integrantes do TTP no Afeganistão.

## 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 baniu 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, ao passo que o grupo afegão proibiu suas nacionais de trabalharem para a ONU. Os países ocidentais com políticas externas feministas inclusive levaram-nos em jatos particulares para participar de cúpulas de alto nível. Mais de 80 meninas foram envenenadas em escolas afegãs em junho de 2023, em meio às polêmicas relacionadas à restrição à educação feminina. O Ministério da Propagação da Virtude e da Prevenção do Vício editou novas normas, em agosto de 2024, que, na prática, reintroduzem a obrigatoriedade da burca e proíbem a voz das mulheres de ser ouvida em pública. Em setembro de 2024, foi realizada, na Albânia, após dois anos de preparação, uma cúpula de mulheres afegãs, como uma tentativa de promover uma voz unida que represente as mulheres e meninas do Afeganistão na luta contra o ataque contínuo aos seus direitos humanos pelo Talibã. Em outubro, o Tribunal de Justiça da UE decidiu que a nacionalidade afegã e o sexo feminino são elementos suficientes para qualificar uma pleiteante de refúgio no bloco, isto é, não seria necessário comprovar eventual perseguição.

## iii. Economia

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a já frágil economia afegã<sup>1170</sup> corria 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. Em 2021, a queda do produto interno bruto (PIB) foi superior a 20%. O Banco Mundial estimou que a inflação afegã superou 40% ao ano em maio de 2020. A crise econômica é agravada pela fuga de cérebros, o que inclui muitos funcionários do antigo governo, que fogem do país com medo do revanchismo talibã, apesar da anistia anunciada pelo grupo. Estima-se ainda que um milhão de empregos foram destruídos em 2022. 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 inicialmente, após a tomada do

---

<sup>1170</sup> O PIB do Afeganistão ocupa a 115ª posição no *ranking* mundial.

poder pelo Talibã, a despeito de decreto que proibiu a produção e venda de narcóticos<sup>1171</sup>. O Afeganistão lidera a produção mundial de ópio, mas o Talibã tem trabalhado para reduzir a área produzida de papoula. Em junho de 2023, a mídia internacional relatou que imagens de satélite confirmam redução da área produzida de papoula no país. Atualmente, 25% do 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 responde por 6% a 11% do PIB nacional. As atividades econômicas ilícitas cresceram exponencialmente após 2001, sendo o ópio a mais lucrativa delas<sup>1172</sup>. Embora rico em recursos minerais<sup>1173</sup>, 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. Em maio de 2023, China e Paquistão anunciaram a integração do Afeganistão no Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC, na sigla em inglês) da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês).

#### 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. Mais da metade dos ataques contra o Talibã não foram reivindicados por nenhum grupo, portanto não é possível afirmar se esses atos são motivados por revanches pessoais, tensões étnicas locais ou resistência organizada anti-Talibã. 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. Não se deve superestimar as forças de oposição ao regime talibã, mas considerando a falta de apoio externo, a mera sobrevivência dessas guerrilhas já pode ser considerada uma vitória.

---

<sup>1171</sup> 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.

<sup>1172</sup> A economia do ópio e da papoula é mais lucrativa do que o tráfico de armas e de pessoas no Afeganistão.

<sup>1173</sup> As estimativas do valor econômico potencial da exploração desses recursos variam entre US\$ 1 bilhão e US\$ 3 bilhões, segundo dados de 2012-2013.

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. É preciso considerar que, no Afeganistão, as tensões étnicas (*pashtuns* contra tajiques e outras minorias) podem ser mais importantes do que recortes religiosos (*sunitas versus xiitas*).

#### 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 TTP<sup>1174</sup>, 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 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. A situação securitária no Afeganistão melhorou, com a redução dos números de ataques terroristas de mais 340 em 2021, para 120 entre janeiro de agosto de 2022. Na esteira do combate ao terrorismo, comandante do Estado Islâmico de Khorasan, no Afeganistão, Qari Fateh, foi executado pelo governo afegão. O Estado Islâmico de Khorasan representa a maior ameaça de segurança ao governo Talibã, dado o seu envolvimento com ataques contra estrangeiros, minorias religiosas e instituições governamentais.

#### 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

---

<sup>1174</sup> 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.



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. Meses após o grupo fundamentalista reassumir o poder, a China destinou mais de US\$ 48 milhões em assistência humanitária ao Afeganistão. No ano seguinte, o comércio bilateral entre os dois países girou em torno de US\$ 595 milhões. Em 2023, o país liderado por Xi Jinping firmou um acordo comercial com os talibãs que previu um investimento no início de US\$ 150 milhões no Afeganistão para exploração de petróleo no país, podendo chegar à cifra de US\$ 540 milhões ao longo de três anos. A China também aceitou as credenciais de embaixador talibã em Pequim.

#### viii. Reconhecimento internacional

Oficialmente, nenhum país estendeu reconhecimento diplomático ao Emirado Islâmico do Afeganistão, nova forma do regime desde agosto de 2021. Embora nenhum país tenha reconhecido o Talibã, diversos reabriram suas embaixadas em Cabul, e há cerca de 40 embaixadas do Afeganistão com pessoal do Talibã pelo mundo.

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. Em novembro de 2022, a AGNU adotou a Resolução A/RES/77/10, que, entre outros aspectos, conclama ao não reconhecimento do Talibã. Os seguintes países abstiveram-se na votação do texto: Belarus, Burundi, China, Etiópia, Guiné, Nicarágua, Coreia do Norte, Paquistão, Rússia e Zimbábue. Não houve nenhum voto negativo, mas 67 países não votaram. 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. Em setembro de 2023, mesmo sem ter confirmado reconhecimento formal do governo talibã, um novo embaixador chinês apresentou suas credenciais em Cabul. Em março de 2024, a presença do representante diplomático do Talibã, Bilal Karimi, que entregou suas credenciais ao presidente Xi Jinping em cerimônia de credenciamento de 42 embaixadores enviados à China, sinalizou o estreitamento das relações do governo Xi com o Talibã. Segundo porta-voz do governo chinês, a China considera que o Afeganistão não deve ser excluído da comunidade internacional. Em agosto, os EAU também aceitaram as credenciais de um embaixador indicado 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 fevereiro de 2023, o posto de fronteira entre Afeganistão e Paquistão foi reaberto após visita de comitiva paquistanesa ao país.

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, e, em fevereiro de 2023, o Irã acreditou os diplomatas indicados pelo governo do Talibã para a embaixada afegã em Teerã. Em maio de 2023, entretanto, o Talibã e o Exército do Irã trocaram tiros na fronteira, em disputa que

foi atribuída ao controle das águas do rio Helmand. O Irã acusa o Talibã de violar o acordo de 1973 ao restringir o fluxo de água para regiões secas do leste do país persa.

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 de 2022, 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. A Rússia anunciou, em outubro de 2024, que retirará o Talibã da lista russa de grupos terroristas. No mesmo mês, o Talibã pediu à Rússia um convite para participar na Cúpula dos BRICS, realizada em Kazan.

Em dezembro, um oficial do Afeganistão disse que a embaixada afegã em Nova Delhi será reaberta em breve. Embora a Índia não tenha reconhecido oficialmente o Talibã e historicamente tenha uma postura hostil ao grupo, em razão de seus laços com o Paquistão, desde a tomada de poder pelos talibãs, em 2021, foram realizadas diversas reuniões entre ambos os lados, e Nova Delhi reabriu parcialmente sua embaixada em Cabul.

Em junho e julho de 2024, diplomatas reuniram-se com representantes da alta cúpula do Talibã durante uma rodada de conversas organizada pelas Nações Unidas em Doha. As discussões marcaram a terceira rodada do chamado Processo de Doha, que visa a lidar com os desafios do atual Afeganistão. O processo liderado pelas Nações Unidas começou em maio de 2023, mas foi a primeira vez que o Talibã participou, ao lado de cerca de 30 países. Os líderes talibãs não foram convidados para a primeira sessão e recusaram-se a participar na segunda devido à presença de líderes da sociedade civil afegã. Desta vez, no entanto, representantes da sociedade civil e do movimento de mulheres não foram convidados, por pressão do Talibã. Autoridades da ONU disseram que queriam usar as negociações como uma oportunidade para que os líderes globais pudessem falar diretamente com o Talibã sobre como garantir que mais assistência financeira chegue ao povo e às empresas afegãs. As conversas não produziram resultados substantivos, mas diplomatas da ONU descreveram o intercâmbio como uma oportunidade para cada lado ouvir o outro. Os talibãs apelaram à suspensão das sanções, enquanto os diplomatas de outros países, sobretudo ocidentais, expressaram preocupações com a situação do povo e da economia do país. Um dos principais pontos da agenda era como conseguir que mais ajuda humanitária chegasse ao povo afegão, mas essa discussão não resultou em qualquer decisão relevante

## VII. Argélia

### a) Visão geral

A Argélia foi colonizada pela França a partir de 1830, sendo organizada como três departamentos ultramarinos franceses desde 1848. Uma guerra violenta de oito anos culminou na independência em 1962, seguida por forte êxodo da população europeia do país. Hoje, a Argélia tem cerca de 44,8 milhões de habitantes, sendo 99% de origem árabe-berbere e menos de 1% de origem europeia, de maioria muçulmana sunita e com menos de 1% de outras religiões.

Com uma área total de 2,4 milhões km<sup>2</sup>, a Argélia é o maior país da África, dispondo de recursos naturais como petróleo, gás natural, ferro, fosfatos, urânio, chumbo e zinco. A economia depende muito dos hidrocarbonetos, o que a torna vulnerável à flutuação dos preços internacionais. A falta de diversificação da produção e de mercados, a instabilidade política, a baixa confiança empresarial e o acesso limitado ao crédito também são problemas enfrentados pela economia argelina. As políticas de austeridade implementadas em resposta à pandemia de COVID-19 e a falta de reformas socioeconômicas, sempre prometidas, atrasam seu desenvolvimento potencial.

A Argélia é uma república presidencialista, com a capital em Argel. O atual chefe de Estado é o presidente Abdelmadjid Tebboune, que está no cargo desde 12 de dezembro de 2019, e o chefe de Governo é o primeiro-ministro Nadir Larbaoui, que assumiu em novembro de 2023. O Parlamento é bicameral, composto por uma câmara alta, o Conselho da Nação, e por uma câmara baixa, a Assembleia Popular Nacional. Tebboune foi reeleito com 95% dos votos, em setembro de 2024, em pleito com baixa participação, questionada por todos os principais candidatos (tanto Tebboune como os opositores).

### b) Histórico

#### i. Guerra da Argélia (1954-1962)

Antes da independência, havia mais de um milhão de colonizadores franceses, os chamados “*pieds-noirs*”, que controlavam cerca de um terço das terras férteis do território e dirigiam a maior parte da produção para o exterior, sem atentar-se às necessidades da população nativa. Apesar de tratarem a Argélia como uma extensão “natural” da França metropolitana, não havia equiparação de direitos entre franceses e argelinos, que eram subjugados política e economicamente. Contra o domínio colonial, o movimento pela independência começou na Primeira Guerra Mundial e ganhou força após promessas francesas de maior autonomia não terem sido cumpridas com o fim da Segunda Guerra Mundial.

A Guerra da Argélia, que ocorreu entre 1954 e 1962, marcou a luta pela independência argelina da França. A Frente de Libertação Nacional (FLN), por meio de seu braço armado, o Exército de Libertação Nacional (ELN), iniciou uma guerra de guerrilha contra a metrópole e, em 1956-1957, ocorreram violentos ataques urbanos na capital, conhecidos como a Batalha de Argel. As forças francesas conseguiram retomar o controle, mas apenas por meio de medidas brutais, de modo que a violência dos combates esgotou a vontade política dos franceses de continuar o conflito. Em 1959, Charles de Gaulle, um ano após sua recondução à Presidência francesa para resolver a questão argelina, motivado pelo pragmatismo, declarou que os argelinos tinham o direito de determinar seu próprio futuro. Em 1962, com a assinatura do Acordo de Évian, instituiu-se o cessar-fogo, e deu-se início ao processo de transição política, que culminou na independência, via

referendo popular, apesar de atos terroristas por franceses argelinos opostos à emancipação e de uma tentativa de golpe na França por elementos do Exército francês.

O período subsequente imediato foi marcado pela luta interna pelo poder e pela fuga dos *pieds-noirs*, que envolveu mais de 900 mil indivíduos entre 1962 e 1964, em êxodo acelerado após o massacre de Oran em 1962, no qual centenas de militantes entraram em áreas europeias da cidade e começaram a atacar civis.

ii. O regime de partido único e a abertura do processo político (1962-1991)

Uma vez liberta do colonialismo, a Argélia, arrasada pela guerra, foi subjugada, rapidamente, por um regime militar. O primeiro presidente foi Ahmed Ben Bella (1963-1965), líder da FLN. Instituiu-se um sistema autoritário organizado em torno da FLN como partido único, que pouco a pouco liquidou figuras históricas do movimento pela emancipação. Proibindo-se todas as outras organizações partidárias, a disputa pelo poder passou para dentro da burocracia estatal, sobressaindo a figura do chefe de Estado e conformando-se o chamado “*le pouvoir*” – um opaco coletivo de generais das Forças Armadas, oficiais do serviço secreto, eminentes políticos e oligarcas, que dominam a política e a economia do país, com grande capacidade de reinventar-se para preservar seu controle geral sob a aparência de mudança. Sob Ben Bella, o governo tornou-se cada vez mais socialista e autoritário. Nesse período, o Marrocos reivindicou porções do oeste da Argélia, que a França havia anexado ao seu então departamento ultramarino em 1952, o que provocou a Guerra das Areias entre 1963 e 1964, de resultado inconclusivo<sup>1175</sup>.

Ben Bella foi derrubado em 1965 por Houari Boumédiène (1965-1978), ex-aliado e então ministro da Defesa e vice-presidente do Conselho Revolucionário. Boumédiène seguiu políticas socialistas, promovendo a coletivização da agricultura, uma enorme campanha de industrialização e a nacionalização do petróleo – que seria particularmente benéfica ao governo estatal no contexto da crise energética de 1973. Ele administrou o país de modo autoritário, mas, como ex-comandante do ELN, proveu maior influência aos militares e reduziu o papel do partido único. Nos anos 1960 e 1970, a Argélia tornou-se um *hub* para grupos revolucionários pró-independência, projetando-se como um farol da luta pela descolonização ao redor do mundo.

Chadli Bendjedid (1979-1992) sucedeu a Boumédiène e introduziu algumas reformas econômicas liberais. No plano sociocultural, ele introduziu uma política de arabização<sup>1176</sup> na sociedade e na vida pública argelina. A economia argelina tornou-se cada vez mais dependente do petróleo, o que levou a dificuldades quando o preço caiu após o segundo choque. A consequente recessão econômica resultou em agitação social durante os anos 1980. Como resposta à crise, em 1988, Bendjedid introduziu um sistema multipartidário, pretensamente para criar um ambiente de pluralidade política e de concorrência contra a FLN. Partidos políticos se desenvolveram, como a Frente Islâmica de Salvação (FIS), uma ampla coalizão de grupos muçulmanos.

---

<sup>1175</sup> O Marrocos reivindicava as províncias de Tindouf e Béchar, que a França havia anexado à Argélia Francesa entre as décadas de 1930 e 1950. Abandonou seu pleito após mediação da Organização da Unidade Africana (OUA), com o fechamento da fronteira sul e a criação de uma zona desmilitarizada. Esse conflito está na origem de uma permanente rivalidade entre os dois países, exacerbada pelas diferenças políticas entre a monarquia conservadora do Marrocos e o governo militar revolucionário e nacionalista da Argélia. As fronteiras foram finalmente acordadas em 1972, após processo negociador que resultou na oferta argelina de partilha dos lucros da exploração de ferro da região para o Marrocos em troca do reconhecimento do território. Argumenta-se que a Guerra das Areias e seu legado constituem fator importante no posicionamento da Argélia em relação ao conflito no Saara Espanhol, no início da década de 1970.

<sup>1176</sup> Professores de árabe foram trazidos de outros países muçulmanos, para difundir o pensamento islâmico convencional nas escolas, o que levou a um retorno ao Islã ortodoxo, com implicações nas futuras gerações.

### iii. A Guerra Civil da Argélia (1991-2002)

Depois de ter obtido resultados superiores aos da FLN nas eleições locais de 1990, o FIS projetava-se como o maior vencedor nas eleições legislativas de 1991, inclusive com maioria qualificada. Em dezembro de 1991, o FIS dominou a primeira das duas rodadas das eleições legislativas<sup>1177</sup>. Temendo a vitória de um governo islâmico, os militares cancelaram as eleições em janeiro de 1992. Bendjedid renunciou, e um Alto Conselho de Estado foi instalado para atuar como Poder Executivo. A FIS foi posta na ilegalidade, desencadeando uma guerra civil entre a ala armada da FIS, o Grupo Islâmico Armado (GIA), e as Forças Armadas do governo, o ELN. Os militantes islâmicos conduziram uma campanha violenta de massacres de civis. Em vários momentos da guerra, a situação na Argélia tornou-se ponto de preocupação internacional, como durante a crise em torno do sequestro do voo 8969 da Air France pelo GIA. O grupo declarou cessar-fogo em outubro de 1997. Durante a década do conflito, estimativas apontam para 150-200 mil mortes, além de milhares de desaparecidos.

### iv. O governo Bouteflika (1999-2019) e as Primaveras Árabes

A Argélia realizou eleições em 1999, vencidas por Abdelaziz Bouteflika (1999-2019)<sup>1178</sup>, sob acusações de fraudes e com a desistência de muitos candidatos. Para muitos, Bouteflika, aos 62 anos, foi alçado como nome carregado de legitimidade pela guerra de libertação e de consenso pelo aparato do *le pouvoir*, para perpetuação do *statu quo* sob um verniz de mudança. Ele trabalhou para restaurar a estabilidade no país e anunciou uma iniciativa de “reconciliação nacional”, aprovada em referendo, segundo a qual presos políticos foram perdoados e membros de grupos armados foram isentos de processo sob uma anistia limitada, em vigor até janeiro de 2000. O GIA dissolveu-se, e os níveis de violência caíram rapidamente. No entanto, o Grupo Salafista para a Pregação e o Combate (GSPC), dissidente do GIA, continuou uma campanha terrorista contra o governo.

Bouteflika foi reeleito em 2004 com um programa que compreendia reformas econômicas, institucionais, políticas e sociais para modernizar o país e elevar os padrões de vida da população. Também incluiu uma segunda anistia, a Carta para a Paz e Reconciliação Nacional, aprovada em referendo em 2005, que abarcou a maioria dos guerrilheiros e forças de segurança do governo. Em novembro de 2008, a Constituição foi emendada, removendo o limite de dois mandatos na Presidência. Isso permitiu que Bouteflika concorresse à reeleição em 2009, a qual venceu. Durante a campanha e após a reeleição, Bouteflika prometeu estender o programa de reconciliação nacional e empreender um imenso programa de desenvolvimento, da ordem de US\$ 150 bilhões, para criar empregos, construir moradias e continuar o processo de modernização.

---

<sup>1177</sup> Em 1991, das 430 vagas da Assembleia Popular Nacional a serem preenchidas, 231 seriam alocadas no primeiro turno, enquanto as 199 seriam alocadas entre os dois partidos candidatos restantes.

<sup>1178</sup> Bouteflika ingressou no Exército de Libertação Nacional (ELN), o braço armado da FLN, em 1956, aos 19 anos, no contexto da guerra da independência. Muito cedo, posicionou-se sob a mentoria de Boumédiène, que comandava as forças externas do ELN na Tunísia e no Marrocos. Aos 25 anos, tornou-se ministro da Juventude e dos Esportes do governo Ben Bella. No golpe de Boumédiène, em 1965, apoiou seu mentor. No governo Boumédiène, serviu como ministro das Relações Exteriores por 16 anos, até 1979, cimentando o papel da Argélia como ator importante do MNA e ninho de grupos revolucionários anticoloniais. No processo de sucessão de Boumédiène, Bouteflika foi considerado, mas o sistema do regime acabou optando por Bendjedid.

Sob Bouteflika, a gravidade da guerra civil foi frequentemente instrumentalizada para recordar à população que desordem gera caos. Ao longo de seu governo, conduziu o país pela globalização, realizou algumas privatizações e aproveitou o “boom das commodities”, cujos lucros foram direcionados, supostamente, para projetos de infraestrutura e modernização. Bouteflika empoderou um grupo de oligarcas, cuja influência e fortuna cresciam com acesso a contratos governamentais, associando poder econômico e respaldo político, aumentando, de um lado, corrupção e clientelismo, e diminuindo, de outro, a força dos militares.

Uma onda de protestos em todo o país começou em dezembro de 2010 e durou até o início de 2012, inspirada por movimentos similares em todo o Grande Oriente Médio, inserindo a Argélia na Primavera Árabe. As reivindicações concentravam-se em reformas políticas e econômicas. Diferentemente dos países vizinhos, as manifestações não resultaram em mudanças institucionais significativas na Argélia, mas houve limitadas concessões. O aumento generoso de salários de policiais e outros servidores públicos e de subsídios ao trigo, ao açúcar e ao leite foram suficientes para aplacar o ímpeto dos protestos. Em fevereiro de 2011, o governo suspendeu o estado de emergência, que vigorava desde 1992. O governo aprovou reformas constitucionais e revisou leis sobre eleições, partidos e associações políticas, imprensa e participação de mulheres na vida pública. Foram convocadas eleições legislativas e municipais, e novos partidos foram legalizados. Também foram introduzidas medidas econômicas, para gerar empregos. Bouteflika continuou no poder, bem como as críticas da oposição e de grupos internacionais de direitos humanos sobre a censura e o assédio aos divergentes políticos.

A Argélia permaneceu relativamente estável entre 2012 e 2018, apesar do contexto regional de agitação e da incerteza constante quanto à transição de poder com o avanço da idade de Bouteflika. Depois de sofrer um derrame, em 2013, que o paralisou parcialmente, Bouteflika vinha tendo poucas aparições públicas, em razão da saúde debilitada e de tratamentos no exterior.

Em 2019, para muitos argelinos, não estava claro quem realmente governava o país. Em fevereiro, Bouteflika anunciou que concorreria a um quinto mandato, aparentemente devido à falta de consenso interno para a indicação de um sucessor. Isso deflagrou uma série de protestos sem precedentes, conhecidos como *Hirak*, em grande parte sem líderes, pacíficos, de maioria jovem e urbana, que pediam a renúncia do presidente, uma ampla reforma política, o “rejuvenescimento” das estruturas do país e denunciavam a corrupção endêmica, as fraudes eleitorais, as restrições aos direitos e às liberdades fundamentais, a censura da mídia e o desemprego. Em março, o presidente desistiu de candidatar-se e, em abril, finalmente renunciou à Presidência. Para muitos, o episódio é representativo da reinvenção do *le pouvoir*, com o sistema sacrificando parte de si mesmo para sua autopreservação. Mesmo assim, as manifestações prosseguiram, exigindo a renúncia de outras altas autoridades, e o movimento *Hirak* afirmava-se como uma rejeição à autocracia militar que governava o país desde a independência. Assumiu o poder, de modo interino, o presidente do Conselho da Nação, Abdelkader Bensalah.

Após sucessivos adiamentos, as eleições presidenciais foram realizadas em dezembro de 2019. Uma nova antiga figura do regime foi “resgatada” e, aos 74 anos, Abdelmadjid Tebboune, que fora ministro e primeiro-ministro de Bouteflika, tornou-se presidente da Argélia, após vencer o primeiro turno das eleições com uma taxa de abstenção recorde – a mais alta de todas as eleições desde a democratização de 1989, marcando o descontentamento da população em geral.

### c) Situação política atual

O sistema político da Argélia e a economia concentrada no Estado, dependentes, ambos, das exportações de hidrocarbonetos, permanecem incertos desde 2019. Após o processo que resultou na renúncia de Bouteflika, muitos argelinos se recusam a participar em eleições e em referendos, comprometendo a legitimidade do sistema político. As autoridades do país e, notadamente, a complexa rede do *le pouvoir* não têm conseguido renovar a estabilidade sobre a qual se baseava por décadas. Apesar de melhorias de infraestrutura e padrões de vida, a tomada de decisões oficiais é ainda percebida como opaca e disputada por facções. O envelhecimento da geração que liderou a guerra de independência e a ascensão de uma classe empresarial oligárquica aumentaram as preocupações com a corrupção. O partido no poder continua sendo a FLN, mas opositores da esquerda, islamistas, berberes e outros partidos regionais também estão presentes.

O presidente Tebboune enfrenta questões sobre sua legitimidade perante os cidadãos e sobre seu capital de influência dentro do *le pouvoir*: Tebboune é acusado de ser próximo ao Exército e ao presidente deposto, o que rejeita, afirmando ser vítima de uma caça às bruxas e relembrando que havia sido expulso do governo em 2017, por instigação de oligarcas que estão, hoje, presos.

De junho de 2019 até o início da pandemia, os protestos contra o poder vigente tiveram grande repercussão. O principal grupo organizado, nesse período, foram as Forças do Pacto da Alternativa Democrática (FPAD). Em meio à pandemia, as manifestações foram suspensas, mas retomadas em outubro de 2020.

Apesar das promessas de reformas de Tebboune, a nova Constituição, aprovada em referendo realizado em 1º novembro 2020<sup>1179</sup>, não alterou significativamente o sistema político ou expandiu as liberdades civis. Partidos ligados ao regime, como a FLN e o *Rassemblement national démocratique* (RND), promoveram campanhas incentivando as pessoas a votarem favoravelmente no referendo e a participarem das eleições subsequentes. Nas eleições legislativas de junho de 2021, antecipadas pela dissolução do Parlamento pelo presidente, a fim de que um novo pleito refletisse as reformas empregadas, foi registrada nova baixa participação recorde, e a FLN manteve-se como principal força parlamentar, elegendo cerca de 20% dos assentos, percentual que denota a fragmentação do Legislativo. Analistas apontam para a permanência de um papel proeminente das Forças Armadas como recurso de estabilização do país, como observado na repressão de movimentos sociais, o que demonstraria mais um reajuste dos meios de força do que uma verdadeira ruptura democrática.

A retomada do *Hirak*, em 2021, foi dispersa por uma escalada da repressão estatal, respaldada pelos novos instrumentos constitucionais, visando à oposição e à sociedade civil, e, desde então, o movimento não tem provado a mesma força política para reproduzir as grandes mobilizações de 2019. O governo passou a proibir manifestações não autorizadas e a prender indivíduos por opiniões publicadas em mídias sociais, ampliando as restrições à liberdade de reunião e de expressão, alternando ondas de prisões e de libertações. Em dezembro de 2022, autoridades prenderam um proeminente jornalista, Ihsane el-Kadi, e fecharam seu canal de rádio

---

<sup>1179</sup> A data escolhida para o referendo sobre a nova Constituição da Argélia é carregada de simbolismo: em 1º de novembro de 1954, iniciou-se a Guerra da Argélia. A apatia dos cidadãos com as eleições e referendos, desde 2019, contudo, denotam a falta de identidade geracional entre a elite que governa o país, que rememora constantemente a guerra da independência e a guerra civil, e uma crescente população que não experimentou o trauma dos conflitos, imune à instrumentalização de narrativas a respeito e insatisfeita com a situação do país e seus prognósticos.

pela internet, Radio M, considerado por muitos analistas como o último veículo de imprensa independente remanescente no país.

Com o aumento das restrições das liberdades civis, a forma encontrada de protesto da população é o boicote às eleições. Diante da desilusão do processo político, a população, de maioria urbana e jovem, experimenta aumento da fuga de cérebros e da emigração clandestina rumo à Europa, por mar, via Espanha ou Itália, ou por terra, via Turquia. O governo explora o alento econômico promovido pelo aumento das exportações de hidrocarbonetos, cuja onda, se passageira e desacompanhada de reformas estruturais, poderia ser seguida por novas e maiores manifestações por mudanças efetivas, como as de antes da pandemia.

Em artigo para a revista *Foreign Policy*, Francisco Serrano caracteriza a “tragédia do reinado Bouteflika e do regime que o encapsula: ter feito tão pouco com tanto”, pois “presos em suas disputas por poder, os líderes militares e políticos da Argélia nunca permitiram que o país capitalizasse sua riqueza de recursos ou sua posição estratégica no norte da África e no Mediterrâneo” e os transformasse em prosperidade econômica e desenvolvimento. Para analistas, o regime estaria apenas “ganhando tempo”, sem uma solução clara, sempre à espera de um novo ciclo de *commodities* que aumente seus recursos de poder econômico e político.

#### d) Economia e o setor energético

A Argélia possui grandes reservas de gás natural e petróleo, tornando-se um dos maiores produtores mundiais de hidrocarboneto e o maior exportador africano de gás natural. Empresas estatais, lideradas pela gigante de petróleo e gás, Sonatrach, compõem mais da metade da economia formal. A maior parte dessas exportações vai para a Europa, por meio de dutos ou embarcações – a Argélia fornecia cerca de 11% do gás consumido no continente, contra 47% da Rússia, no período anterior à guerra na Ucrânia.

O aumento dos preços internacionais do petróleo e da demanda de suas exportações, no contexto da atual crise energética internacional e do bloqueio da Rússia como fornecedora para a Europa, tem favorecido a economia da Argélia e a posição do governo: o setor corresponde a cerca de 94% das exportações do país e 60% do orçamento do governo. Ademais, a guerra na Ucrânia oferece uma nova legitimidade, a nível internacional, às autoridades argelinas, que carecem de legitimidade democrática interna<sup>1180</sup>. Desde o início da guerra na Ucrânia, a Argélia é centro de interesses e roteiro de visitas de altas autoridades de países como Estados Unidos (EUA), Rússia, Itália e França. Em 2022, como fornecedor vital de energia para a Europa, reportaram-se lucros com as exportações da ordem de US\$ 50 bilhões, superiores aos US\$ 34 bilhões de 2021 e aos US\$ 20 bilhões de 2020.

No entanto, a economia do país está enfrentando desafios devido à estagnação da exploração e produção, à queda dos preços globais de energia, aos déficits fiscais e à diminuição das reservas estrangeiras. Apesar dos apelos por maior diversificação e investimento estrangeiro, poucas reformas foram implementadas para encorajar tais resultados. Limitações em fluxos de capital e câmbio, burocracia excessiva e conexões de infraestrutura fracas com países vizinhos também dificultam o crescimento do setor privado e do comércio.

Em 2024, o produto interno bruto (PIB) foi de US\$ 266 bilhões, e o PIB *per capita* foi de US\$ 5,6 mil<sup>1181</sup>. Em termos de PIB nominal, a Argélia é a 3ª maior economia da África; em termos

---

<sup>1180</sup> A diplomacia energética argelina é fortalecida, permitindo, por exemplo, pressionar a Espanha, que recentemente apoiou o plano marroquino de autonomia para o Saara Ocidental.

<sup>1181</sup> Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).



de PIB *per capita*, é a 8ª maior. A agricultura é uma atividade importante no país, com cultivo de batata, trigo, melancia, cevada, cebola, tomate, laranja, tâmaras e vegetais. As principais indústrias são de petróleo e gás natural, indústrias leves, mineração, elétrica, petroquímica e processamento de alimentos. Os principais parceiros comerciais em termos de exportação são Itália, França, Espanha, EUA, Reino Unido, concentrando 52% das exportações, com destaque para os hidrocarbonetos e fertilizantes. Quanto às importações, os principais parceiros são China, França, Itália e Espanha, somando cerca de 48% das importações, compostas sobretudo por petróleo refinado, trigo, medicamentos, leite e peças de veículos.

e) Terrorismo e contraterrorismo

Células ligadas à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico ainda estão ativas em algumas áreas, mas o número de ataques terroristas diminuiu continuamente desde o início dos anos 2000. O governo argelino realizou operações frequentes de contraterrorismo e fortaleceu sua presença nas regiões de fronteira nos últimos anos devido às guerras na Líbia e no Mali. A Argélia também tem programas de desradicalização e busca controlar o conteúdo de sermões religiosos. A Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM, na sigla em inglês), originada a partir de uma facção no conflito dos anos 1990 na Argélia, tem se concentrado cada vez mais no sul e no leste da África, com poucos ataques na região norte-africana nos últimos anos – o maior ataque deste grupo na Argélia ocorreu em 2013. Em 2017, uma facção deste grupo se uniu a grupos malianos, formando o Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos (GAIM), no Mali. Em 2020, líder algeriano de longa data do AQIM foi morto no Mali em uma operação conduzida pelos EUA e pela França. Analistas argumentam que o islamismo foi desacreditado na Argélia após a guerra civil, mas movimentos sociais salafistas conservadores têm crescido em destaque recentemente.

f) Política externa e questões regionais

A política externa da Argélia enfatiza a soberania e a não interferência. O governo Tebboune, haja vista a crise de legitimidade interna, tem procurado exercer uma política externa mais assertiva e destacado seu não alinhamento com relação à Rússia, à China e ao Ocidente. Historicamente, o país mantém posições divergentes, em geral, das do Ocidente: a Argélia tem laços de segurança e de comércio e investimentos próximos com Rússia e China, é altamente crítica de Israel, opôs-se à intervenção liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 2011 na Líbia e mantém relações com o governo de Bashar al-Assad na Síria. A desconfiança em relação às potências ocidentais e à OTAN tem raízes na história colonial do país.

No plano político, a Argélia é um membro ativo das Nações Unidas e participa de numerosas organizações internacionais, incluindo a União Africana (UA), a Liga dos Estados Árabes (LEA), a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). Na Organização das Nações Unidas (ONU), a Argélia tem sustentado sucessivas abstenções nas votações que condenam a invasão da Ucrânia pela Rússia, mas votou contra a suspensão da participação da Rússia no Conselho de Direitos Humanos (CDH). A guerra teve um impacto positivo nas exportações de gás argelino, principal fator para o crescimento econômico de 2022 e elemento de sustentação do regime no poder. No plano econômico, tem sido um defensor dos países em desenvolvimento e de um sistema econômico global mais equitativo, é membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), da União do Magrebe

Árabe (UMA ou AMU, na sigla em inglês)<sup>1182</sup>, da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), da Grande Área de Livre Comércio Árabe (GAFTA, na sigla em inglês)<sup>1183</sup> do Conselho da Unidade Econômica Árabe (CAEU, na sigla em inglês)<sup>1184</sup> e, desde 1987, o país está em processo de ingresso no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Na região, a Argélia tem sido mediador importante em numerosos conflitos, incluindo a guerra civil na Líbia, a crise no Mali e a disputa de poder entre o Fatah e o Hamas<sup>1185</sup>. Também desempenhou um papel de liderança na promoção da integração regional e da cooperação, particularmente por meio da UMA, que busca promover a integração econômica e a cooperação entre os países do norte da África. O país mediu o acordo de paz de 2015 do Mali e apoiou conversas políticas na Líbia que levaram a um governo de unidade em 2015. No entanto, as relações muitas vezes desconfiadas com os Estados vizinhos, sobretudo as tensas relações com o Marrocos, e as preocupações internas têm dificultado a projeção de influência regional da Argélia. Em 2024, a junta militar do Mali anunciou o fim do acordo de paz de 2015, em contexto de degradação das relações entre Argélia e Mali. O acordo estava sendo desrespeitado desde 2023, quando foram retomadas as hostilidades entre a junta militar do Mali e grupos independentistas tuaregues no norte do país.

As relações com Marrocos têm-se tornado crescentemente tensas nos últimos anos. Na origem, está a falta de acordo sobre o Saara Ocidental. A Argélia é um dos principais atores envolvidos no conflito, embora não tenha reivindicação formal sobre o território. O país abriga a maior parte dos refugiados *saarauis* (cerca de 160 mil pessoas) e a Frente Polisário, que busca a independência do território e que autoproclamou a República Árabe Saaraui Democrática (RASD), reconhecida pela Argélia. A Argélia é altamente crítica à decisão dos EUA de reconhecer a posição do Marrocos e à normalização das relações do vizinho com Israel, ambas tratadas nos Acordos de Abraão, de 2020. Questões de populações deslocadas, notadamente a expulsão de milhares de marroquinos que viviam na Argélia ou o confisco de seus bens, em 1975, e o fechamento da fronteira terrestre entre os dois países desde 1994, representam fontes de tensão persistentes. Apesar disso, havia certa cooperação bilateral, em torno do gasoduto Magrebe-Europa Gás (MEG) entre Argélia e Espanha, passando pelo Marrocos, inaugurado em 1996. A Argélia planeja, contudo, expandir o gasoduto que atravessa o Mediterrâneo sem passar pelo Marrocos (Medgaz),

---

<sup>1182</sup> Criada em 1989 pelo tratado de Marraquexe, a UMA é uma zona de livre comércio que visa a tornar-se mercado comum. Os cinco membros são: Argélia, Tunísia, Líbia, Marrocos (sede em Rabat) e Mauritânia. Trata-se de uma das oito comunidades econômicas regionais, reconhecidas pela UA, que, em conjunto, abarcam todo o continente africano.

<sup>1183</sup> A GAFTA é uma zona de livre comércio pan-árabe, criada em 1997 pelo Conselho Econômico da LEA, que a supervisiona. É composta, atualmente, por 18 países: Argélia, Bahrein, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Omã, Palestina, Catar, Arábia Saudita, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Iêmen

<sup>1184</sup> Estabelecido em 1964, para pôr em ação uma resolução do Conselho Econômico da LAE de 1957, o CAEU é uma organização intergovernamental que visa a alcançar a integração econômica dentro de uma estrutura de desenvolvimento econômico e social e a promover a liberdade de movimento de mão de obra, capital e serviços, conformando um mercado comum árabe. É formada por Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbia, Mauritânia, Palestina, Somália, Sudão, Síria, EAU e Iêmen.

<sup>1185</sup> Em 2022, foi assinado, em Argel, o acordo de reconciliação palestina, chamado Declaração de Argel. Trata-se de um acordo assinado por 14 facções palestinas diferentes, incluindo o Fatah e o Hamas, como parte do processo de reconciliação entre as duas facções em um conflito que começou após as eleições legislativas palestinas de 2006. O acordo incluía disposições para a realização de eleições presidenciais e parlamentares no prazo de um ano após a sua assinatura. Apesar disso, não foram realizadas novas eleições palestinas ao longo de 2023, em parte devido à oposição israelita em permitir a votação em Jerusalém Oriental. Além disso, quando o prazo final se aproximava, a guerra Israel-Hamas foi iniciada, tornando o acordo ineficaz.

e há negociações por um novo duto via Itália. 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. As consequências econômicas devem ser limitadas, uma vez que as trocas comerciais entre os dois países são limitadas, porém, no longo prazo, essa ruptura dificulta o desenvolvimento da UMA. Segundo analistas, ambas as partes mantêm as relações tensas, como instrumento de aglutinação nacionalista em torno de uma ameaça externa, sobretudo em momentos de instabilidade domésticas. Haveria uma crescente corrida armamentista e a sustentação de uma guerra por procuração via Saara Ocidental, com permanentes rivais transformando-se em inimigos. Em setembro de 2023, a despeito de permanecerem com relações rompidas, a Argélia reabriu seu espaço aéreo para o trânsito de ajuda humanitária e medicamentos destinados ao Marrocos, no contexto do terremoto que assolou a região de Marraquexe. A fronteira terrestre, entretanto, permanece fechada desde 1994. Nos últimos três verões, a Argélia recusou aceitar a ajuda oferecida pelo Marrocos para assistir as vítimas dos incêndios que assolou o país.

Em novembro de 2022, a Argélia solicitou a adesão ao BRICS. Essa iniciativa tornaria a condução de sua ação externa mais fácil, na tentativa de conciliar a manutenção de suas relações com Rússia e China com o aproveitamento de oportunidades de exportação de hidrocarbonetos. Desde 2013, a China é a maior fonte de importações da Argélia, ultrapassando a posição tradicionalmente ocupada pela França, e é ator central no setor de construção civil e em projetos de infraestrutura do país. Em novembro de 2022, assinou com a China um segundo acordo de cooperação estratégica de cinco anos e, no mês seguinte, novo plano executivo e de extensão de projetos de infraestrutura, energia e exploração espacial, no âmbito da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês). A Rússia supre cerca de 80% das armas da Argélia, o que torna o país o terceiro maior importador de equipamento militar russo, atrás de Índia e China. Apenas em 2021, a Argélia finalizou negociações de compras de material bélico na ordem de US\$ 7 bilhões. Em novembro de 2022, Argel e Moscou realizaram exercícios militares em território argelino, em áreas próximas à fronteira com o Marrocos. Em junho de 2023, Vladimir Putin e Abdelmadjid Tebboune assinaram uma declaração de parceria estratégica aprofunda, além de vários acordos, memorandos de entendimento e programas de trabalho entre os governos argelino e russo. A Argélia não foi incluída na expansão do BRICS efetivada em janeiro de 2024. A Argélia estaria, entretanto, entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

A Argélia também tem buscado uma política de engajamento com a Europa, destacando-se o setor de energia. O país integra a Política Europeia de Vizinhança (PEV)<sup>1186</sup> da União Europeia (UE) e a União para o Mediterrâneo (UpM)<sup>1187</sup> e tem um Acordo de Associação com o bloco. Segundo o presidente Tebboune, a Argélia tem projetos para vender sua eletricidade

---

<sup>1186</sup> A PEV foca na estabilização da vizinhança, segundo uma abordagem diferenciada de acordo com cada país parceiro e uma maior apropriação política por parte de todos os interessados. O Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional para 2021-2027 assegura apoio financeiro à PEV e, apenas sob o pilar geográfico, conta com orçamento de € 19 bilhões para a vizinhança.

<sup>1187</sup> Criada em 2008, a UpM é uma organização intergovernamental que reúne todos os países da UE e quinze países das margens sul e oriental do Mediterrâneo com o objetivo de promover o diálogo e a cooperação política, econômica e social, visando à estabilidade regional e o desenvolvimento. Os quinze países extra-UE são: Albânia, Argélia, Palestina, Bósnia e Herzegovina, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Mauritânia, Mônaco, Montenegro, Síria, Tunísia e Turquia. AUpM foi concebida para dar novo ímpeto à Parceria Euro-Mediterrânica (Euromed), que havia sido lançada em 1995 no chamado Processo de Barcelona. A UpM expandiu o escopo da Euromed, para abarcar projetos ambientais, de energia e migração, entre outros temas.

excedente para a Europa, além da meta de dobrar suas exportações de gás. Com a Alemanha, há iniciativas de cooperação em energia, como a assinatura, no final de 2022, de contrato entre a estatal Sonatrach e a empresa de gás VNG, para a construção da primeira planta de hidrogênio verde da Argélia, com capacidade de produção de 50 megawatts de eletricidade a partir da energia solar.

Com a Espanha, discrepâncias quanto ao entendimento da questão do Saara Ocidental mantêm as relações bilaterais tensas. Em junho de 2022, a Argélia suspendeu um tratado de amizade assinado em 2002, como represália pela mudança de posição de Madrid<sup>1188</sup> em relação ao tema. Logo em seguida, notícias circularam sobre uma potencial suspensão do comércio argelino para a Espanha, o que causou apreensão na UE e a denúncia espanhola de coerção do regime autoritário argelino e pedidos de comprometimento com os tratados comerciais em vigor. Comparando-se os dados de 2019 e 2022, as importações da Argélia com origem na Espanha foram reduzidas em 67%, enquanto as exportações para a Espanha aumentaram cerca de 85%. Em fevereiro de 2023, após cinco meses de silêncio, o presidente Tebboune advertiu que as relações com a Espanha estão “suspensas, mas não canceladas”. Apesar do veto às importações espanholas e às operações bancárias comerciais, a crise diplomática não interrompeu o fluxo de hidrocarbonetos. Como resultado da crise entre Argel e Madrid, a Itália ultrapassou a Espanha, tornando-se o principal importador de gás argelino, e, em janeiro de 2023, a primeira-ministra italiana Giorgia Meloni esteve em Argel, para impulsionar a construção de um novo gasoduto ligando os dois países.

As relações com a França são historicamente complexas, marcadas pelo passado colonial e pela guerra de independência. Embora a Argélia tenha buscado reafirmar sua soberania em relação à França, também reconheceu a importância dos laços econômicos e políticos com seu ex-colonizador. O discurso de Macron é marcado por sinais de aproximação e reconciliação<sup>1189</sup>, mas também por sinais de tensão<sup>1190</sup>, enquanto a política da FLN é marcada por episódios antifranceses. Apesar disso, em 2022, na ocasião dos 60 anos da independência, analistas classificaram as relações entre os dois países como “estável e bastante equilibrada”, apesar de críticas sobre “os crimes do colonialismo” e a questão das reparações pelos experimentos de armas nucleares e químicas, como desejo de ambas as partes de aprofundar as relações bilaterais. Em julho de 2024, a Argélia retirou seu embaixador da França em razão de carta enviada por Macron ao rei Mohamed VI, pela qual o presidente francês endossa o plano marroquino para o Saara Ocidental. Nesse contexto, a Argélia passou a recorrer também a aceitar cidadãos argelinos deportados da França.

A Argélia é um parceiro importante em termos de segurança e economia para os EUA. Os norte-americanos elogiam a cooperação antiterrorismo com o país, mas expressam preocupações

---

<sup>1188</sup> Em março de 2022, na sequência de uma carta tornada pública enviada pelo primeiro-ministro espanhol Pedro Sánchez ao rei Mohamed VI de Marrocos, na qual assegurava que a proposta de regime de autonomia para o Sahara Ocidental que Marrocos fez em 2007 é a “mais séria, realista e crível” proposta de resolução do conflito, a Argélia convocou de volta seu embaixador na Espanha. O conteúdo da carta e a mudança da posição espanhola, que se orientava por plano de autodeterminação mediante referendo popular, foi criticada pelos demais partidos políticos do Espanha, incluindo o Podemos, minoritário na coalização do governo.

<sup>1189</sup> Durante sua candidatura, em visita a Argel em 2017, afirmou que a colonização é um crime contra a humanidade, o que não acarretou medidas formais, como um pedido de desculpas do Estado francês, uma vez na Presidência, haja vista a sensibilidade do tema na política doméstica. A França também devolveu os crânios dos combatentes da resistência argelina do século XIX e abriu os arquivos estatais sobre a Guerra da Argélia.

<sup>1190</sup> Em 2021, criticou o sistema “político-militar” da Argélia, por efetuar um “revisionismo histórico” sobre a guerra da independência e sugerir que a “nação argelina” não existia antes de 1830, o que motivou a convocação de volta do embaixador argelino na França e o banimento de aviões militares franceses de seu espaço aéreo, que a França usava regularmente para alcançar suas forças que lutam contra jihadistas na região do Sahel.

sobre o ambiente de negócios, a crescente presença chinesa, em temas de investimentos, e a dependência da Rússia, em temas de defesa. No contexto da guerra na Ucrânia, a Argélia tornou-se alvo de pressões de Washington para que o país corte laços com a Rússia, apesar de seus interesses nacionais. Em dezembro de 2022, o presidente Tebboune não esteve presente na Cúpula de Líderes EUA-África, em Washington, enviando o primeiro-ministro, como forma de evitar pressões e críticas à neutralidade e ao regime argelino. A ajuda bilateral dos EUA é limitada e altamente focada em segurança. A Argélia tem o maior orçamento de defesa da África e o 26º maior do mundo (US\$ 9,1 bilhões em 2022 ou 4,8% do PIB)<sup>1191</sup>, mantém, tradicionalmente, tropas junto às fronteiras ao sul e ao leste e, recentemente, destacou terceira tropa junto à fronteira com o Marrocos, mas evita operações no exterior<sup>1192</sup>.

---

<sup>1191</sup> Fonte: *SIPRI Fact Sheet*, edição de abril de 2023.

<sup>1192</sup> A constituição de 2020 autoriza o presidente a enviar tropas ao exterior com aprovação parlamentar.

## VIII. Arábia Saudita

### a) Características gerais

O Reino da Arábia Saudita é governado pela família al-Saud desde 1932, ano de sua fundação. O país exerce considerável influência global devido à administração das cidades de Meca e Medina, consideradas o berço da fé islâmica, e por possuir a segunda maior reserva comprovada de petróleo do mundo. O rei Salman bin Abdulaziz al-Saud, atualmente com 89 anos, assumiu o trono em 2015 e, dois anos depois, nomeou um de seus filhos, o príncipe herdeiro Mohammed bin Salman (MBS), atualmente com 39 anos, como seu sucessor<sup>1193</sup>.

Desde que o príncipe assumiu o poder, ele afastou potenciais rivais e implementou mudanças políticas ambiciosas. Além disso, o processo de tomada de decisões no reino abandonou uma postura relativamente avessa ao risco, que visava a garantir o consenso da elite, em favor de uma caracterizada por mudanças mais ousadas. A partir de setembro de 2022, MBS passou a exercer as responsabilidades de primeiro-ministro, cargo historicamente ocupado pelo rei.

O país possui uma população estimada de 35,4 milhões de habitantes, sendo 13,7 milhões, ou 39%, estrangeiros. Cerca de 40% têm menos de 25 anos de idade. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Arábia Saudita é de 0,875, ocupando a 35ª posição (de 191). De acordo com o Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês), em 2022, os gastos militares do reino aumentaram em 16%, chegando a um valor estimado de US\$ 75 bilhões, sendo o quinto maior do mundo.

### b) Direitos humanos

No que diz respeito aos direitos humanos, houve aumento, nos últimos anos, na detenção de ativistas, clérigos, figuras islâmicas e jornalistas. Em 2018, forças de elite sauditas mataram o jornalista saudita e residente nos Estados Unidos (EUA), Jamal Khashoggi, no consulado da Arábia Saudita em Istambul, na Turquia, o que levou os EUA a imporem sanções financeiras e de viagem a determinadas autoridades sauditas. O reino puniu alguns funcionários envolvidos no caso. Em 2021, a comunidade de inteligência dos EUA divulgou um relatório que atesta a participação de MBS no assassinato do jornalista, o que foi contestado pela Arábia Saudita.

Em 2023, relatório da Human Rights Watch acusou os guardas de fronteira saudita de terem matado “centenas de migrantes etíopes entre março de 2022 e junho de 2023”. O governo etíope anunciou que abriria uma investigação conjunta com a Arábia Saudita a respeito.

A Arábia Saudita também vem sendo acusada de praticar recentemente *sportswashing*, buscando melhorar sua imagem pública e blindar-se de críticas contra o seu histórico em direitos humanos, por meio da realização de investimentos esportivos. Esses investimentos têm-se intensificado não apenas no futebol, com a atração de estrelas para a liga nacional e a aquisição de equipes de futebol em outros países, mas também em outros esportes, com a realização de grandes prêmios automobilísticos e a realização de uma fusão multimilionária para a criação de um novo circuito internacional de golfe.

---

<sup>1193</sup> Por meio de um decreto real, o rei retirou seu sobrinho Mohammed bin Naif bin Abdulaziz al-Saud do primeiro lugar na linha de sucessão ao trono e, em seu lugar, inseriu MBS, que, anteriormente, era o segundo na linha sucessória. Mohammed bin Naif bin Abdulaziz al-Saud havia sido nomeado príncipe herdeiro pelo próprio rei Salman em 2015, três meses após este ascender ao poder.

Em outubro de 2024, a Arábia Saudita foi derrotada em sua candidatura para uma das cinco vagas disponíveis para o seu grupo regional para o triênio seguinte no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

A Arábia Saudita executou 330 pessoas em 2024, o maior número em décadas, apesar da posição oficial de que a pena de morte foi eliminada no país, com exceção para casos de homicídio. Trata-se de um grande aumento em relação ao total de 172 em 2023 e de 196 em 2022.

### c) Economia

O produto interno bruto (PIB) estimado para a economia do país em 2023 é de US\$ 1,061 trilhão, o 18º maior do mundo. As receitas da Arábia Saudita giram em torno do petróleo, e, a fim de alterar essa realidade, foi elaborado o *Saudi Vision 2030*<sup>1194</sup>, que inclui uma série de metas estratégicas de reforma para o sucesso econômico do reino, dentre as quais reduções de subsídios aos cidadãos, a criação de um fundo soberano (abrindo a Saudi Aramco ao investimento privado por meio de uma oferta pública inicial – IPO, na sigla em inglês – parcial) e reformas em vários setores, como turismo e defesa. O *Saudi Vision 2030* tem três pilares principais:

- 1) tornar o país o “coração dos mundos árabe e islâmico”;
- 2) tornar a Arábia Saudita uma potência de investimento global; e
- 3) transformar a localização do país em um *hub* que conecta a Afro-Eurásia.

Trata-se de uma iniciativa que visa a reduzir a dependência da Arábia Saudita do petróleo, diversificar sua economia e desenvolver setores de serviços públicos como saúde, educação, infraestrutura e recreação. Além disso, dentre seus objetivos, estão o reforço das atividades econômicas e de investimento, o aumento do comércio internacional não petrolífero e a promoção de uma imagem mais secular do reino. Em 2021, o jornal *The Guardian* escreveu que, apesar do compromisso da Arábia Saudita em diversificar sua economia, o governo ainda dependia de 74% das exportações de petróleo para seu orçamento. Diminuir essa dependência dos recursos petrolíferos tem sido uma das metas do governo desde a década de 1970.

Em 2024, a Arábia Saudita lançou o "Project Transcendence", que deverá destinar US\$ 100 bilhões para a construção de data centers e de infraestrutura e para o financiamento de startups, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento da inteligência artificial no país.

---

<sup>1194</sup> Corolário do *Saudi Vision 2030*, o NEOM (“novo futuro”) é uma região no noroeste da Arábia Saudita e conta com mais de 2,8 mil funcionários – de 86 países – já morando e trabalhando no local. Não se trata de uma cidade no sentido usual, mas de um “lugar”, que será composto por quatro regiões – incluindo uma cidade linear, um centro para indústrias avançadas e limpas, um destino de montanha e um luxuoso *resort*. Com a incorporação de tecnologias de cidades inteligentes e com o emprego de conceitos futuristas de planejamento, o propósito desse projeto é reimaginar a vida urbana. MBS, que propôs a iniciativa em 2017, afirma que a região vai operar independentemente da estrutura governamental já existente, tendo suas próprias leis tributárias e um sistema judiciário autônomo (foi anunciado, por exemplo, que será o primeiro lugar na Arábia Saudita onde homens e mulheres poderão usar a mesma área de banheiro). A região será movida exclusivamente por energia eólica e solar, e o investimento inicial foi de US\$ 500 bilhões, do Fundo de Investimento Público da Arábia Saudita e de investidores internacionais. Em maio de 2024, a Arábia Saudita reduziu a escala do primeiro segmento do projeto NEOM, de 10 milhas para 1,5 milha até 2030, devido a atrasos e custos excessivos. Com um quinto do orçamento de US\$ 500 bilhões já empenhado, especialistas fazem projeções de que Riade pode acabar gastando US\$ 2 trilhões para completar o megaprojeto.

#### d) Política externa

##### i. Mudanças recentes

A Arábia Saudita tem empreendido uma mudança significativa em sua política externa, afastando-se de uma postura agressiva em relação ao Irã e buscando equilíbrio entre as grandes potências. A política externa do reino vem centrando-se no Irã há várias décadas, o que resultou em conflitos por procuração que envolve toda a região. Recentemente, no entanto, a Arábia Saudita anunciou um acordo<sup>1195</sup>, após negociações mediadas pela China (que tem bons laços com Arábia Saudita e Irã), para normalizar as relações diplomáticas com o país persa. A Arábia Saudita também tem tentado um equilíbrio entre os EUA, seu maior fornecedor de armas, a Rússia, sua parceira na Organização dos Países Exportadores de Petróleo expandida (OPEP+, na sigla em inglês), e a China, a nova potência da região.

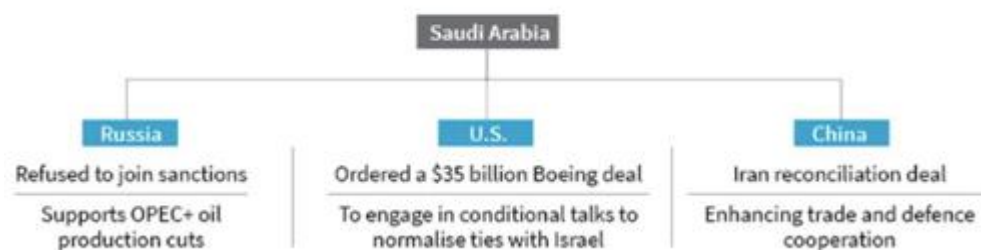
Dentre os motivos para a mudança de sua política externa, está o fato de que apostas regionais recentes foram malsucedidas, como as políticas para a Síria e o Iêmen, onde a intervenção saudita não conseguiu deter os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã. Além disso, a prioridade dos EUA está afastando-se da Ásia Ocidental, o que fez a Arábia Saudita perceber que precisa estabelecer alianças leais com outras grandes potências.

---

<sup>1195</sup> Em março de 2023, representantes de Irã e Arábia Saudita, que se reuniram secretamente por cinco dias em Pequim, anunciaram um acordo patrocinado pela China, para restaurar as relações diplomáticas entre os dois países. As tensões entre os rivais regionais datam de mais de quatro décadas. Riade cortou formalmente os laços com Teerã em 2016, e o esforço dos países para apagar as arestas era de conhecimento público (Iraque e Omã haviam sediado rodadas anteriores de negociações entre autoridades iranianas e sauditas). Essa reaproximação pode diminuir as preocupações de segurança dos Estados árabes do golfo Pérsico, mas isso não minimiza o risco de uma crise desencadeada pelo rápido avanço do programa nuclear iraniano e a ameaça que ele representa, em particular, para Israel, mas também para alguns dos vizinhos do Irã, incluindo a Arábia Saudita. O acordo foi bem recebido pela região. Até o Bahrein – historicamente cauteloso em envolver-se com o Irã – emitiu uma declaração saudando-o e expressando esperança na resolução de conflitos por meio do diálogo e da diplomacia. As relações entre os países árabes do golfo e o Irã já haviam melhorado significativamente nos últimos dois anos. A recente ruptura entre o Irã e esses Estados data de janeiro de 2016, quando manifestantes iranianos invadiram a embaixada saudita em Teerã depois que Riade ordenou a execução do clérigo xiita Nimr al-Nimr, importante dissidente no reino. Todos os países árabes do golfo, com exceção de Omã, rebaixaram ou cortaram relações diplomáticas com o Irã. Nos anos seguintes, Omã, Catar e, às vezes, o Kuwait continuaram a relacionar-se com Irã, mesmo com as tensões permanecendo altas. Arábia Saudita, EAU e Bahrein, por sua vez, apoiaram a campanha de “pressão máxima” de Donald Trump, que incluiu centenas de novas sanções e retórica beligerante, todas destinadas a isolar e a enfraquecer o Irã. Atualmente, todos os estados do golfo Árabe (ou Pérsico), com exceção do Bahrein, restauraram ou planejam restaurar relações diplomáticas plenas com o Irã. Riade, há muito, reclama do apoio iraniano a grupos militantes em toda a região e alega tentativas iranianas de incitar a rebelião entre a população xiita minoritária da Arábia Saudita. O Irã, da mesma forma, acusa os Estados árabes do golfo de facilitar a presença dos EUA e de Israel à sua porta. A Arábia Saudita teria dito que reduziria seu apoio a redes de mídia que realizam campanhas de agitação contra o regime iraniano, enquanto o Irã teria dito que reduziria o envio de armas aos rebeldes *houthis* no Iêmen. A China ter-se-ia oferecido para sediar uma reunião entre os Estados árabes e o Irã em Pequim em algum momento de 2023. Vários políticos iraquianos também tentaram melhorar as relações entre Arábia Saudita e Irã. Em particular, Mustafa al-Kadhimi, primeiro-ministro do Iraque de 2020 a 2022, que levou representantes iranianos e sauditas a Bagdá para cinco rodadas de negociações diretas durante seu mandato. Essas negociações foram essenciais para esclarecer as preocupações de ambos os lados e construir uma prática de diálogo regular que abriu caminho para a reunião de Pequim. Uma distensão saudita-iraniana também pode remover obstáculos políticos que impedem investimentos sauditas substanciais no Iraque.



### How Saudi Arabia is balancing between global powers



Fonte: Drishti IAS

Essa mudança na política externa da Arábia Saudita, no entanto, não significa que ela esteja afastando-se dos EUA. O país continua sendo o maior fornecedor de defesa da Arábia Saudita e desempenha um importante papel de segurança na região. A Arábia Saudita também está tentando desenvolver capacidades avançadas de mísseis e *drones*, para combater a vantagem do Irã nessas áreas com a ajuda dos EUA. Embora o governo estadunidense tenha recebido bem a reaproximação entre os dois países, ele expressou suas preocupações para MBS por ter sido pego de surpresa no acordo com o Irã. Apesar do restabelecimento de relações e ao pleno funcionamento de embaixadas em cada um dos lados, MBS afirmou que, caso o Irã obtivesse uma arma nuclear, a Arábia Saudita teria igualmente a sua. A Arábia Saudita também anunciou, no contexto da entrada em operação de seu primeiro reator nuclear, que deverá assinar um Acordo de Salvaguardas Abrangentes com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), substituindo o atual acordo vigente, que tem o formato de “protocolo de pequenas quantidades” e permite que países com programas nucleares irrisórios fiquem isentos de inspeções regulares ou monitoramento nuclear.

#### ii. Relações com o Irã

As relações bilaterais entre Irã e Arábia Saudita são marcadas por grande complexidade, pois envolvem não apenas a importância que ambos possuem em termos geopolíticos e de influência regional, mas também aspectos religiosos e as suas respectivas posições (e mudanças de posições) quanto à política de exportação de hidrocarbonetos e ao relacionamento com países ocidentais, especialmente os Estados Unidos.

O estabelecimento formal de relações diplomáticas entre os dois países ocorreu em 1929 – antes mesmo da unificação de reinos que deu forma final à Arábia Saudita, em 1932 – por meio da assinatura de um Tratado de Amizade Saudita-Iraniano e o estabelecimento de representantes nas respectivas capitais. As duas décadas seguintes, todavia, foram caracterizadas por distanciamento e mútua desconfiança, especialmente em razão das divergências religiosas e de reivindicações iranianas sobre alguns territórios e fronteiras do lado árabe do golfo Pérsico, como o Bahrein, o que conduziu a um breve rompimento das relações entre 1944 e 1946, assim como do reconhecimento “de facto” do Estado de Israel pelo Irã pouco após a independência israelense – a Arábia Saudita foi um dos opositores a Israel na guerra árabe-israelense daquele ano.

A partir do início da década de 1950, com a crescente ameaça que a União Soviética, como principal potência na Eurásia, representava aos países do entorno, houve certa reaproximação das duas nações. A convergência de interesses nesses anos pode ser observada na oposição mútua ao Egito de Gamal Abdel Nasser (apesar da aproximação entre Egito e Arábia Saudita nos primeiros anos do governo Nasser), no apoio iraniano à Arábia Saudita em sua disputa com o Emirado de Abu Dhabi pelo oásis Buraimi, no apoio conjunto à Jordânia contra as revoltas de 1958 que ameaçaram a monarquia hachemita do país e na prevenção a um golpe socialista no Líbano nesse

mesmo ano. Além disso, a Arábia Saudita recusou apelos (em 1956 e 1960) da Liga Árabe para romper relações com o Irã devido à venda de petróleo do país persa a Israel.

Na década de 1960, o aprofundamento das relações entre sauditas e iranianos passou a ocorrer também por meio de organizações internacionais. A criação, em setembro de 1960, da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), reunindo Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela, marcou de maneira significativa a posição desses países em relação à soberania nacional sobre os seus recursos naturais e viria a ter influência decisiva no mercado petrolífero global nas décadas seguintes. Ademais, houve o apoio do xá do Irã aos esforços do monarca saudita Faisal em fortalecer a solidariedade islâmica por meio de instituições multinacionais com sede na Arábia Saudita, como o Congresso Muçulmano Mundial (estabelecido formalmente em 1949) e a Liga Muçulmana Mundial (criada em 1962), além da participação das duas nações na criação da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), em 1969, visando à preservação dos lugares sagrados do Islamismo.

A estabilidade regional também foi ponto de preocupação à época, principalmente pela influência desestabilizadora do pan-arabismo de Nasser. No norte do Iêmen, revolucionários republicanos, com apoio do Egito e da União Soviética, buscavam derrubar a monarquia do país, de cuja defesa a Arábia Saudita participou até 1965, com auxílio iraniano – a guerra duraria até 1970, com vitória dos revolucionários e cisão do Iêmen. No Iraque, Nasser apoiou o golpe que resultou na ascensão do partido socialista Baath em 1968.

A partir de 1968, Irã e Arábia Saudita assumiram de forma mais explícita a responsabilidade pela paz e pela segurança no golfo Pérsico. O Reino Unido anunciara no início do ano a intenção de desocupar a região até o fim de 1971, fato que poderia desencadear um quadro de instabilidade em razão das diversas disputas territoriais existentes – o Reino Unido exercia o controle sobre dez protetorados, que viriam a se tornar os atuais Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos e Omã. Paralelamente, os Estados Unidos, limitados em sua capacidade de atuação, pelo envolvimento, desde 1965, na Guerra do Vietnã, passaram a exigir de seus aliados uma participação mais ativa em termos de defesa militar no contexto da Guerra Fria, sob a “Doutrina Nixon”. Irã e Arábia Saudita, já alinhados aos EUA e importantes em termos regionais, converteram-se, então, em “pilares gêmeos” no combate à influência soviética no golfo e às aspirações do Iraque em se tornar a liderança do mundo árabe.

O período, entretanto, não transcorreu sem tensões. Embora o Irã, de 1968 a 1975, tenha assinado diversos acordos para a resolução de conflitos de fronteira terrestre e/ou marítima com Arábia Saudita, Catar, Bahrein e Omã, não hesitou em se apossar de algumas ilhotas no golfo, em 1971, sob a alegação de “questões estratégicas”, gerando insatisfação no Iraque e rompimento diplomático. Além disso, a mudança na presidência dos EUA foi acompanhada de alterações na “balança de poder” ente Arábia Saudita e Irã: de uma política de equilíbrio entre os países sob o governo Lyndon Johnson – equilíbrio também estimulado pelos britânicos enquanto permaneceram na região – para um gradual privilégio ao Irã sob Nixon. Afinal, a “Revolução Branca”, um programa de reformas sociais e econômicas iniciado pelo xá no início da década de 1960, era considerado pelos EUA como um modelo a ser seguido na região e antídoto à ameaça dos comunistas e dos árabes radicais, em contraste com o conservadorismo do monarca saudita, cuja relutância a modernizações poderia tornar o país vulnerável a subversões da ordem. Os EUA suspenderam as limitações à venda de armas e artefatos bélicos ao Irã, permitindo ao xá, com receitas oriundas do petróleo, ampliar e modernizar consideravelmente as forças militares do país durante toda a década de 1970, gerando preocupação mesmo entre seus aliados, como a Arábia Saudita.

A Revolução Islâmica de 1979 inaugurou um novo período na direção da política externa do Irã, no qual a dimensão religiosa passa a assumir papel fundamental. O novo governo de Teerã, de viés teocrático e conservador, abandonou a aliança com os EUA e defendeu, sob a crítica aos valores ocidentais, a eliminação da influência estrangeira no país e no mundo muçulmano, além de questionar a legitimidade religiosa do governo saudita e a pregar a propagação da revolução islâmica, fatos que geraram a ebulição de movimentos radicais, especialmente no Iraque e na Arábia Saudita, e ameaçaram a estabilidade na região. Tais questões compõem o complexo panorama em que se originou a guerra Irã-Iraque (1980-1988) e ajudam a explicar por que os sauditas, a despeito de profundas divergências com Bagdá, forneceram apoio financeiro e logístico ao Iraque, então governado por minoria sunita, e aumentaram a produção de petróleo a fim de reduzir seu preço e enfraquecer economicamente o Irã.

Apesar disso, o rompimento de relações diplomáticas viria apenas em 1987, após um incidente em Meca, na Arábia Saudita. Durante o Haje (a peregrinação realizada à cidade santa de Meca pelos muçulmanos), peregrinos iranianos que entoavam cantos contrários a Israel e aos Estados Unidos foram cercados por forças policiais sauditas. O conflito que se seguiu resultou em cerca de 400 pessoas mortas e milhares de feridos, e foi duramente criticado pelo governo iraniano. A Arábia Saudita cortou as relações diplomáticas com o Irã, banuiu a importação de produtos iranianos e reduziu o número de peregrinos iranianos permitidos para 45.000 anuais.

A oposição dos países do golfo à invasão do Kuwait pelo Iraque em agosto de 1990, vista como nova ameaça expansionista na região, permitiu a reaproximação de Irã e Arábia Saudita. A presidência iraniana estava a cargo de Akbar Rafsanjani (1989-1997), considerado por Riade e mesmo por Washington como reformador e possível aliado. Seguiram-se as primeiras visitas oficiais desde a Revolução de 1979, com a discussão de questões de segurança no golfo – como o fortalecimento do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) pela eventual admissão do Irã, o que não veio a ocorrer – e de cooperação econômica entre as duas nações. A Arábia Saudita ampliou para 115 mil anuais o número de iranianos no Haje, com a promessa iraniana de que desencorajaria manifestações públicas de seus peregrinos.

As divergências e as disputas dessa época manifestaram-se sobretudo no campo da política de preços e de volume de produção do petróleo e do gás, única saída para as dificuldades financeiras que ambos os países atravessavam depois dos pesados investimentos na guerra Irã-Iraque. Os sauditas defendiam aumentos graduais a fim de não “chocar” os consumidores ocidentais, ao passo que o Irã encorajava uma escalada rápida de cotas e valores.

As relações bilaterais fortaleceram-se com a presidência de Mohammed Khatami (1997-2005), de viés reformista e conciliador. Em maio de 1998, houve a assinatura do Acordo de Cooperação Abrangente, que permitiu o aumento da cooperação nos âmbitos econômico, comercial, científico e técnico, e que, mais tarde, viria a incluir questões regionais mais amplas. Com a diminuição das tensões entre Irã e EUA no período, o rei saudita Fahd encorajou outros países do golfo a se reaproximarem de Teerã. Destaca-se, ainda, a assinatura, em abril de 2001, de um acordo de segurança interna, que, no entanto, excluía a colaboração militar – a proposta original iraniana visava à criação de um exército conjunto para a defesa do mundo muçulmano, com exclusão dos EUA, ponto rechaçado pelos sauditas.

A invasão estadunidense ao Iraque em março de 2003, com posterior captura e execução de Saddam Hussein, deposição do regime baathista e instauração de um governo provisório a cargo dos EUA, gerou um novo quadro de preocupação para as relações na região. Afinal, o Iraque, como constante ameaça à estabilidade, funcionava como uma espécie de elemento aglutinador nas relações entre Irã e Arábia Saudita, um ponto de convergência para a aproximação e colaboração

entre as duas nações. Sua retirada de cena, ainda que temporária, poderia gerar novo desequilíbrio de poder e aspirações hegemônicas, especialmente após a saída definitiva dos EUA da região. Para os sauditas, a situação era ainda mais alarmante diante da possibilidade de uma liderança xiita suceder o governo provisório no Iraque, pois tal liderança buscaria uma aliança com o Irã. Foi o que passou a ocorrer já a partir das primeiras negociações entre as autoridades iraquianas e os EUA no final de 2007 e início de 2008 – os EUA completaram a sua retirada em 31 de dezembro de 2011.

A partir de 2008, as relações entre Arábia Saudita e Irã deterioraram-se rapidamente. Além das preocupações sauditas com o progresso do programa nuclear iraniano, os dois países posicionaram-se de maneira contrária em todas as questões regionais conforme se operava, de ambos os lados, a transição de uma política conciliatória para a de ampliação de suas respectivas influências e perseguição de interesses. Assim se deu nas revoltas de 2010 e 2011 ocorridas na Tunísia, no Egito, na Líbia, no Iêmen e no Bahrein, a chamada “Primavera Árabe”, combatidas pela Arábia Saudita por colocarem em risco o *status quo* regional, mas apoiadas pelo Irã, que nelas via a extensão de sua própria revolução de 1979. Por outro lado, o reflexo dessas revoltas na Síria, aliada do Irã, foi apoiado pela Arábia Saudita e combatido por seu rival. Esses apoios e posicionamentos estão na raiz dos conflitos por procuração financiados por sauditas e iranianos até hoje.

As relações diplomáticas entre os dois países foram rompidas pela Arábia Saudita no início de 2016 quando a sua embaixada em Teerã foi saqueada e incendiada por manifestantes iranianos. As manifestações ocorreram em represália à execução do clérigo xiita Nimr al-Nimr pelo governo saudita. Desde então, houve diversos esforços internacionais para o restabelecimento de relações, dentre os quais se destacam as rodadas de negociações diretas entre as nações, sediadas no Iraque desde abril de 2021, que, entretanto, esbarram em questões quanto ao real alcance do programa nuclear iraniano. Em março de 2023, os dois países anunciaram a retomada das relações após um acordo mediado pela China. Houve reabertura das embaixadas, propostas de restauração de acordos sobre a segurança, o comércio e a cultura, além da promessa de respeito às respectivas soberanias e de não interferências nos assuntos internos do outro. Todavia, houve novo revés nas relações após a Arábia Saudita ter fornecido a Israel dados de inteligência sobre o ataque iraniano ao território israelense em abril de 2024. Comenta-se que a Arábia Saudita teria, inclusive, participado dos esforços coordenados pelos EUA com aliados regionais para derrubar drones iranianos durante o ataque.

Com relação à proxy war entre Arábia Saudita e Irã, ver a subseção a respeito na seção sobre potências regionais no Grande Oriente Médio, anteriormente neste tópico.

### iii. Impactos do acordo saudita-iraniano

O acordo saudita-iraniano deve impactar diversos países da região, notadamente o Iêmen, Israel, o Líbano e a Síria.

Para o Iêmen, o acordo coincidiu com o oitavo aniversário da intervenção militar de uma coalizão liderada pela Arábia Saudita no Iêmen para desalojar o grupo insurgente *houthis*, que conta com o apoio iraniano. A campanha acabou sendo um fracasso caro para a Arábia Saudita, já que o país não alcançou seu objetivo de restaurar o governo de Abed Rabbo Mansour Hadi, o presidente internacionalmente reconhecido que os *houthis* expulsaram da capital Sanaã. Tanto a Arábia Saudita quanto o Irã podem considerar um acordo no Iêmen como um primeiro passo em direção a um acordo de segurança regional que serviria aos seus interesses.

Quanto a Israel, suas lideranças políticas, em geral, veem o Irã, especialmente seu programa nuclear, como a principal ameaça estratégica ao Estado judeu. As autoridades israelenses temem que o acordo saudita-iraniano possa prejudicar os esforços de Israel para construir uma coalizão regional anti-Irã, um dos principais fatos impulsionadores dos Acordos de Abraão, e a determinação de Israel de adicionar a Arábia Saudita aos países com os quais reataria relações diplomáticas. O acordo saudita-iraniano não deve alterar, entretanto, o objetivo central da política externa do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu, que é a normalização das relações com a Arábia Saudita. Em setembro de 2023, MBS disse que as negociações de normalização das relações com Israel estão progredindo, mas que o principal empecilho seria a questão palestina. Em reunião com o secretário de Estado estadunidense, Antony Blinken, em janeiro de 2024, MBS teria dito que a retomada das negociações em favor do estabelecimento de relações diplomáticas entre israelenses e sauditas seria possível, desde que o conflito em Gaza fosse encerrado e o governo israelense se comprometesse com uma solução de dois Estados. Em agosto de 2024, MBS recebeu o presidente palestino Mahmoud Abbas em Riade, tendo reafirmado seu apoio à Palestina.

No Líbano, ocorre a polarização entre dois campos políticos: um é liderado pelo Hezbollah (e, portanto, representativo da influência regional do Irã), enquanto a Arábia Saudita apoia, pelo menos parcialmente, o outro. Esses atores externos, por meio de suas alianças com os principais atores libaneses, tornaram particularmente difícil forjar um compromisso e criar um governo funcional. Políticos e analistas de ambos os campos parecem otimistas quanto à possibilidade de o acordo facilitar uma resolução para a crise doméstica do país.

Já na Síria, após o acordo saudita-iraniano, Riade passou a sinalizar disposição para normalizar as relações com Damasco. Em meados de abril deste ano, o ministro das Relações Exteriores da Arábia Saudita foi recebido por Bashar al-Assad na capital síria. Em 9 de maio, os dois países anunciaram a reabertura de suas respectivas representações diplomáticas, após onze anos de ruptura. Dois dias antes do anúncio de reatamento de relações, houve o retorno da Síria à Liga dos Estados Árabes (LEA). O Irã ainda vê a Síria como uma peça-chave de seu eixo de resistência a Israel, usando o país para armazenar, fabricar e transportar mísseis e equipamentos militares de alta tecnologia para o Hezbollah e seus representantes sírios. É improvável, assim, que uma distensão com a Arábia Saudita afete as atividades do Irã na Síria, o que continuará sendo um problema para os países árabes e ocidentais. A Arábia Saudita não exerce mais nenhuma influência real sobre nenhum ator importante na Síria, e não há sinal de que Riade busque melhorar as relações com Teerã para forçar o governo sírio a fazer concessões que possam levar a uma solução política para o conflito.

#### iv. Relações com Israel

Os confrontos de Israel com Estados árabes, a falta de um Estado palestino e mesmo as bases confessionais de cada um deles (islâmica sunita no primeiro caso e judaica, no segundo) são elementos que, até hoje, parecem ter contribuído para o não estabelecimento formal de relações diplomáticas entre Israel e a Arábia Saudita. Desde a proclamação de independência do Estado judaico, em 1948, o reino nunca reconheceu formalmente Israel, tendo inclusive votado contra o Plano de Partilha da ONU, em 1947. Nos confrontos de 1948, 1967 e 1973, os sauditas sempre apoiaram os demais Estados Árabes, inclusive com o envio de tropas, no primeiro e último casos.

A partir do final da década de 1970, os acontecimentos em dois outros Estados árabes, Egito e Iraque, começaram, ainda que de forma tímida, a alterar o quadro de total distanciamento entre a maior economia entre os Estados árabes, e sede das duas principais cidades sagradas do

Islã, Meca e Medina e o Estado de Israel. A normalização de relações entre Tel Aviv e o Cairo, em 1979, pouco após os Acordos de Camp David do ano anterior, foi a primeira entre um Estado árabe e Israel. Ainda que, a princípio, a Liga Árabe tenha visto a normalização como uma traição, expulsado o Egito e mudado sua sede para Túnis, e Riade, em particular, tenha rompido relações com o Egito até 1987, outros países árabes passaram a ver como possível uma aproximação com os israelenses.

A Arábia Saudita passa a considerar essa opção ao longo da década de 1980 e no início da década seguinte, em razão dos acontecimentos envolvendo o Iraque. Como um meio de congregar e exercer uma espécie de liderança sobre os países árabes, Saddam Hussein passou a antagonizar Israel. Para atacar preemptivamente uma central nuclear iraquiana comprada da França em 1976, na Operação Opera, de 1981, as forças de Israel precisaram sobrevoar território saudita, o que, em tese, demandaria a anuência do Reino. A despeito de não ter obtido formalmente a aprovação, as aeronaves israelenses sobrevoaram território saudita e jordaniano, o que foi motivo de protesto pelos países árabes, inclusive nas Nações Unidas, posteriormente aplacado em razão da atuação apaziguadora estadunidense junto aos seus aliados de ambos os lados. Com o tempo, também Riade passou a ser antagonizada pelo ditador iraquiano, por questões econômicas. Com o início da Guerra do Golfo, a ruptura entre Riade e Bagdá tornou-se um conflito aberto, no qual Arábia Saudita e Israel estavam no mesmo lado.

Em 1994, a Jordânia tornou-se o segundo país árabe a normalizar relações com Tel Aviv. Desde então, uma aproximação cuidadosa e lenta entre a Arábia Saudita e Israel vem desenvolvendo-se, com o crescimento de relações comerciais e mesmo militares. Em 2011, Uzi Arad, então conselheiro de segurança nacional do governo Netanyahu, autorizou uma venda de duas centenas de tanques alemães Leopard para a Arábia Saudita, sob a percepção de que Riade seria um promotor de estabilidade no Oriente Médio no contexto da Primavera Árabe.

Se o Iraque aproximou os países na década de 1980, o Irã exerce, hoje, esse papel de inimigo comum, negando a existência do Estado de Israel e estando em polo diametralmente oposto ao do reino wahhabita dentro do Islã. Se o Irã é o adversário em comum, os EUA são o aliado em comum e vêm tentando, desde o governo Trump, mediar a normalização entre seus principais aliados do Oriente Médio. Os estadunidenses foram bem-sucedidos, a partir de 2020, ao promover a normalização das relações de Israel com outros países árabes, como Bahrein e Emirados Árabes Unidos, nos Acordos de Abraão, além de Sudão e Marrocos.

Para a normalização com a Arábia Saudita existem, entretanto, alguns entraves, relacionados principalmente à oposição do governo Netanyahu à solução de dois Estados para a querela entre israelenses e palestinos, também apoiada pelos EUA. Por questões de política interna, de liderança no mundo árabe-islâmico e em nome da estabilidade regional, a Arábia Saudita sempre apoiou a criação de um Estado Palestino. Ademais, em 2023, após sete anos, as relações entre a Arábia Saudita e o Irã foram normalizadas, sob facilitação chinesa. Essa normalização não encerra a rivalidade regional (e intra-islâmica) entre Riade e Teerã, mas torna a normalização entre Riade e Tel Aviv menos urgente, ao menos na visão saudita. Contaria a favor da normalização entre Arábia Saudita e Israel, no entanto, o desejo saudita de firmar um acordo de segurança e defesa com os EUA, que teria como ensejo principalmente fazer frente a uma potencial ameaça iraniana.

Os ataques terroristas de 7 de outubro de 2023 e os consequentes ataques israelenses em Gaza geraram, ao menos oficialmente, ampla e negativa repercussão no reino saudita e parecem ter deixado a normalização um pouco mais distante. Em novembro de 2024, MBS acusou Israel de cometer “genocídio coletivo” em Gaza. No entanto, nos bastidores, as negociações apoiadas

pelos EUA – principalmente pelo secretário de Estado Anthony Blinken – continuam, e um eventual cessar-fogo com o Hamas, acompanhado de algum tipo de reconhecimento, por parte do governo israelense, da necessidade da existência de um Estado palestino, pode ser determinante para a concretização da normalização das relações entre os dois países.

#### v. Relações com os Estados Unidos

As relações entre os dois países foram por três quartos de século principalmente cooperativas, sobretudo em questões relacionadas ao petróleo: em troca de os sauditas extraírem grandes quantidades do hidrocarboneto, reduzindo, assim, as pressões de preços, os EUA lhes forneciam armas avançadas e inteligência. Os dois países também colaboraram contra a União Soviética (URSS) durante a Guerra Fria, principalmente no Afeganistão. Esses interesses comuns geralmente compensavam as diferenças persistentes sobre o fraco histórico de direitos humanos do governo saudita e a hostilidade do reino em relação a Israel.

Joe Biden assumiu a Presidência norte-americana determinado a alterar esse padrão de relações e a tratar a Arábia Saudita como “pária”. O governo Biden, por exemplo, opôs-se à participação saudita na guerra civil do Iêmen e criticou o sofrimento humano que ela tem causado. Com os preços baixos do petróleo e os suprimentos abundantes, liberados pela exploração doméstica de hidrocarbonetos a partir de xisto, somados ao desejo de Biden de reduzir a presença dos EUA no Oriente Médio para concentrar-se na Ásia, os valores parecem ter tido precedência sobre os interesses econômicos e de segurança pela primeira vez desde que as relações EUA-Arábia Saudita se desenvolveram na década de 1940.

Biden, no entanto, mudou de curso e viajou à Arábia Saudita em julho de 2022. Os preços da energia haviam disparado devido à alta demanda associada à recuperação econômica pós-pandemia e às sanções contra Rússia, Irã e Venezuela, o que limitou a oferta. Os preços mais altos da energia impactam na inflação, o maior desafio econômico e político enfrentado pelo governo Biden. A Arábia Saudita, um dos raros produtores de petróleo com capacidade de aumentar a produção com relativa rapidez, retornou, assim, ao *status* de parceiro necessário.

Em outubro de 2022, poucos meses após a viagem de Biden ao país e às vésperas das eleições de meio de mandato nos EUA, a OPEP+ anunciou a redução da produção de petróleo, apesar das tentativas do governo estadunidense de dissuadir seus aliados sauditas. O anúncio de cortes foi uma declaração de independência do reino e uma afirmação do poder saudita no cenário global. Em junho de 2023, o reino saudita anunciou unilateralmente novo corte na produção do hidrocarboneto. A Arábia Saudita é um peso pesado indiscutível no mercado global de energia. Não é surpreendente, portanto, que MBS tenha escolhido essa arena para afirmar o poder do país. Historicamente, porém, isso era feito dentro de procedimentos institucionais que enfatizavam a natureza coletiva e tecnocrática das decisões, algo que foi abandonado quando o rei Salman bin Abdulaziz al-Saud assumiu o poder em 2015, tendo início uma centralização constante da política do petróleo, com MBS no comando. Essa mudança se enquadra na ambiciosa agenda de desenvolvimento da *Saudi Vision 2030*. A centralização da tomada de decisões e a demonstração de poder aumentaram o controle de MBS e da Arábia Saudita sobre os mercados de petróleo. As demandas de uma ambiciosa agenda de diversificação econômica, como visto acima, e uma transição energética iminente, que marcaria o fim inexorável do domínio das fontes de energia baseadas em hidrocarbonetos, impulsionam a necessidade saudita de preços mais altos do petróleo. Em meio aos esforços para se redefinir por meio de sua política externa, a Arábia Saudita passou

a exibir uma tendência mais nacionalista e a projetar uma nova abordagem menos limitada pelas preocupações dos EUA.

vi. Relações com o Catar

Antes de 2017, os dois países mantinham laços cordiais. No passado, o Catar já foi subserviente à política externa ditada pelo reino saudita. Com a chegada ao poder de Hamad bin Khalifa al-Thani, em 1995, o país passou a exercer maior soberania nas relações exteriores, muitas vezes divergindo da Arábia Saudita. Em 1996, o governo do Catar lançou a Al Jazeera, em uma tentativa de consolidar seu *soft power*. Uma das emissoras de notícias mais assistidas no mundo árabe, a Al Jazeera provou ser uma barreira nas relações bilaterais dos dois países, pois criticava rotineiramente o governante da Arábia Saudita. Em junho de 2017, a Arábia Saudita, juntamente com Bahrein, Egito e Emirados Árabes Unidos (EAU), seguidos por outros países, rompeu os laços diplomáticos com o Catar. A razão apresentada foi a acolhida pelo Catar de vários grupos terroristas e sectários, com o objetivo de desestabilizar a região. Como parte dessa campanha, o quarteto fechou seus espaços aéreos, suas águas territoriais e suas fronteiras terrestres com o Catar. Em janeiro de 2021, por ocasião da cúpula do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), Catar e Arábia Saudita concordaram em reabrir o espaço aéreo e as fronteiras terrestres e marítimas, com a expectativa de restaurar totalmente as relações diplomáticas, o que ocorreu ainda naquele mês. Em dezembro de 2021, MBS visitou Doha, pela primeira vez desde a crise de 2017.

vii. Relações com os Emirados Árabes Unidos

Arábia Saudita e EAU compartilham extensos laços políticos e culturais. Os dois países são aliados próximos em termos de política externa e interesses geopolíticos, tendo colaborado estreitamente durante a crise diplomática do Catar de 2017 e apoiado governos anti-Irmandade Muçulmana na Líbia, na Tunísia e no Egito. Os dois países, no entanto, têm posições ligeiramente diferentes em conflitos regionais, como a Guerra Civil no Iêmen, onde os EAU se opõem ao Partido Islah e apoiam o Conselho de Transição do Sul, que lutou contra as forças apoiadas pelos sauditas; a normalização árabe-israelense; e a Guerra Civil na Síria, tendo os EAU reaberto sua embaixada em Damasco em dezembro de 2018. As relações foram brevemente complicadas no mandato de Muhammad bin Nayef como príncipe herdeiro saudita, que teve um relacionamento ruim com o então governante de fato dos EAU, Mohammed bin Zayed al-Nahyan, depois de este último ter comparado o pai do primeiro a um macaco. Desde a ascensão de MBS, as relações têm-se fortalecido significativamente, e Zayed al-Nahyan tem servido como um “mentor” para o príncipe mais jovem.

viii. Relações com a China

A Arábia Saudita é importante fonte de importações de petróleo para a China. Os laços econômicos e diplomáticos sino-sauditas têm se aprofundado desde a década de 1990. No início de outubro de 2022, Arábia Saudita e China concordaram em fortalecer a cooperação em energia. Xi Jinping visitou a Arábia Saudita em dezembro de 2022, e as autoridades de China e Arábia Saudita assinaram uma série de acordos de cooperação. As discussões acerca de temas energéticos ganham centralidade, mormente em uma época de guerra na Ucrânia. Desde 2020, há relatos na imprensa que afirmam que a Arábia Saudita adquiriu tecnologia de produção de mísseis balísticos



da China, e que os dois países cooperaram em uma usina de moagem de urânio. Em novembro de 2023, os dois países assinaram acordo de *swap* cambial, para facilitar o comércio e o investimento bilateral.

#### ix. Relações com a Índia

As relações Índia-Arábia Saudita são estreitas, especialmente devido a interesses comerciais. A Arábia Saudita é considerada um destino de migração popular para os muçulmanos indianos que compartilham fortes laços culturais e religiosos com o reino.

#### x. Relações com a Rússia

Arábia Saudita e Rússia coordenam as decisões de produção de petróleo, e são comuns os desentendimentos acerca do volume a ser produzido. Na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a Arábia Saudita votou para condenar a invasão russa da Ucrânia, mas se opôs à suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos (CDH). Autoridades sauditas ofereceram-se para mediação entre Rússia e Ucrânia e facilitaram trocas de prisioneiros entre os dois países. Em dezembro de 2023, o presidente Putin visitou a Arábia Saudita, que não é parte do Estatuto de Roma e não está obrigada a prender e entregar o mandatário russo. Os dois países discutiram, entre outros temas, os cortes na produção de petróleo acordados no âmbito da OPEP+ e o conflito entre Israel e Hamas.

#### xi. Relações com a Turquia

O isolamento geopolítico da Turquia exacerbou seus problemas econômicos quando a Arábia Saudita empreendeu um boicote aos produtos turcos em meio às tensões sobre o assassinato do jornalista saudita Jamal Khashoggi e ao apoio de Ancara a Doha após a imposição do bloqueio saudita ao Catar em 2017. Transferir o processo judicial do caso Khashoggi da Turquia para a Arábia Saudita foi o preço para a normalização dos laços entre os dois países. O objetivo da Turquia ao longo desse episódio parece ter sido o de enfraquecer a Arábia Saudita em um jogo geopolítico de influência, a fim de que Ancara se destacasse tanto como uma liderança regional quanto como principal país representante do islamismo sunita na região. A relação, contudo, está longe de ser absolutamente ruim, e a Arábia Saudita é um importante comprador de *drones* turcos.

#### xii. Relações com a França

França e Arábia Saudita mantêm laços estreitos desde 1926, quando iniciaram suas relações diplomáticas, e, hoje, o reino é um aliado da França, com forte coordenação econômica, militar e política em diversos temas, como o programa nuclear do Irã e a guerra na Síria.

Desde que o rei Façal e o general de Gaulle se encontraram em 1967, as relações bilaterais evoluíram por meio de contatos pessoais do mais alto nível, e hoje o relacionamento é classificado como “parceria estratégica global”. Em visita oficial em maio de 2015, François Hollande foi convidado pela Arábia Saudita a discursar em uma Cúpula do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), um papel que não costuma ser dado a um chefe de Estado de fora da organização. No mesmo mês, o então príncipe herdeiro, vice-primeiro-ministro e ministro do Interior, Mohammed bin Naif bin Abdulaziz al-Saud, visitou a França e foi condecorado com a Ordem

Nacional da Legião de Honra, a mais alta honraria do país. A fim de expandir o comércio saudita-francês, foi estabelecido um Fórum de Oportunidades de Negócios, organizado pelos ministérios de Comércio e Indústria dos dois países.

Nas exportações da França para a Arábia Saudita, os setores de destaque são transporte ferroviário urbano e de alta velocidade, energia nuclear civil, defesa, setor agroalimentar e equipamentos de telecomunicações. Dentre os produtos exportados da Arábia Saudita para a França, destacam-se petróleo refinado, petróleo bruto e alumínio. Atualmente, a França é o terceiro maior investidor estrangeiro na Arábia Saudita e o principal vendedor de armas depois de EUA e Reino Unido, com potencial para superar ambos. Nos últimos anos, houve trocas de visitas entre o presidente Macron e MBS.

#### xiii. Relações com a União Europeia

A delegação da União Europeia (UE) em Riade foi oficialmente aberta em 2004. As relações bilaterais entre a Arábia Saudita e a UE são baseadas no interesse mútuo pela estabilidade regional, pela segurança, pela cooperação econômica e pela assistência humanitária. Houve inúmeras visitas de alto nível de líderes das instituições da UE, bem como de líderes da região, à Arábia Saudita. Autoridades sauditas retribuíram essas visitas a Bruxelas e a outras capitais europeias. A UE é o segundo parceiro comercial da Arábia Saudita, com 14,8% do comércio global do país (a China é o primeiro, com 18,7%). A Arábia Saudita é o 17º parceiro comercial de bens da UE, com um comércio total de € 40 bilhões. Empresas de Estados-Membros da UE trabalham em diversos setores estratégicos para a Arábia Saudita, como no desenvolvimento das linhas de metrô em Riade, em projetos de energia e de meio ambiente, na construção de máquinas industriais e na área de produtos farmacêuticos. Em 2021, pela primeira vez, ocorreram consultas comerciais bilaterais UE-Arábia Saudita. Uma gama cada vez maior de entidades culturais da UE tem promovido a diversidade cultural, a juventude, a criatividade, o intercâmbio e o multiculturalismo no reino. Grande parte dessas atividades é implementada pelos Institutos Nacionais de Cultura da UE (EUNIC, na sigla em inglês) e pelo Programa Erasmus. Desde 2009, a delegação da UE na Arábia Saudita administra, anualmente, o Prêmio Chaillot para a Promoção dos Direitos Humanos na Região do CCG. O Prêmio homenageia indivíduos, organizações locais da sociedade civil e instituições públicas ou privadas por seus esforços na promoção da conscientização sobre direitos humanos e sobre os direitos dos grupos vulneráveis na região do CCG.

#### xiv. Arábia Saudita e organizações internacionais

A Arábia Saudita tem buscado aumentar sua participação em organismos internacionais, notadamente naqueles de direitos humanos, como o CDH e a Comissão sobre o *Status* da Mulher (CSW) da Organização das Nações Unidas (ONU). No plano regional, destaca-se sua participação na Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), com sede em Jidá, que reúne países de maioria islâmica; na LEA, com sede no Cairo; e, principalmente, no CCG, sediado em Riade, que reúne Arábia Saudita, Bahrein, Catar, EAU, Kuwait e Omã. O país presidiu o G20 entre dezembro de 2019 e novembro de 2020. A Arábia Saudita foi convidada a entrar no BRICS a partir de 2024.

## IX. Catar

### a) Características gerais

O Catar é um pequeno país, com apenas uma fronteira terrestre (a Arábia Saudita), localizado estrategicamente no centro do golfo Pérsico. Comandado pela Casa de al-Thani desde meados do século XIX, é um emirado absolutista e hereditário. Com uma população, de maioria muçulmana sunita, estimada em 2,8 milhões de habitantes, apenas 313 mil são nativos catarianos, sendo que a outra parcela é estrangeira oriunda, principalmente, de outras nações árabes, do subcontinente indiano e do Sudeste Asiático. Após sua independência em relação aos britânicos em 1971 e a descoberta de enormes reservas de hidrocarbonetos (possui a terceira maior reserva de gás natural do mundo), tornou-se um dos países mais ricos da região, apresentando um dos maiores produto interno bruto (PIB) *per capita* do mundo. Graças a sua riqueza, consegue projetar poder a nível regional, e até mesmo a nível mundial, a despeito da desconfiança de parte da comunidade internacional, a qual faz reiteradas acusações de violações de direitos humanos contra o país.

### b) Política interna e questões socioeconômicas

A história do Catar está associada à Casa de al-Thani. Após conquistar sua independência, o país foi governado durante apenas um ano por Ahmad bin Ali al-Thani. Seguiram-se duas décadas de forte instabilidade política, nas quais dois emires foram depostos por golpes palacianos, em 1972 e 1995. Com a ascensão do emir Hamad bin Khalifa al-Thani, em 1995, o Catar passou a gozar de estabilidade, sendo que, desde 2013, após uma sucessão pacífica, o emirado vem sendo governado por seu filho Tamim al-Thani.

O emirado teve, historicamente, a lei da *sharia* como base de sua Constituição. Em um referendo em 2003, os catarianos aprovaram uma nova Constituição, a qual delineava planos para eleger alguns membros da Assembleia Nacional consultiva (*Majlis al-Shura*) e reconhecia o direito das mulheres ao voto e ao exercício de cargos públicos. No entanto, além da representação das mulheres na política permanecer quase nula, a interferência do emir permanece relevante, uma vez que continua indicando membros da Assembleia e do Poder Judiciário. Vale salientar que, na prática, o país adota, atualmente, um sistema legal que é uma mistura do direito civil e do direito islâmico, sendo que a *sharia* é aplicada em casos relativos a família, herança e vários atos criminosos, como adultério, roubo e assassinato, o que implica falta de investigação e de responsabilização em crimes de violência de gênero, bem como existência de leis que criminalizam a conduta sexual consensual entre pessoas do mesmo sexo. Em novembro de 2024, um referendo para abolir as eleições legislativas (a única ocorreu em 2021) foi aprovado com 90% dos votos.

Destaca-se que o país é acusado de várias violações de direitos humanos. Para além da desigualdade de gênero, existem: restrições à liberdade de expressão, por meio da existência de leis de difamação criminal, e à liberdade religiosa, por intermédio da proibição da adoração pública por não muçulmanos; interferência substancial nas liberdades de reunião pacífica e de associação, mediante leis excessivamente restritivas quanto a organização, financiamento ou operação de organizações não governamentais e civis; incapacidade dos cidadãos de mudar seu governo pacificamente em eleições livres e justas; restrições à participação política, incluindo proibições de partidos políticos; e proibições de sindicatos independentes.

Observadores domésticos e internacionais também já trouxeram à tona questões relativas ao trabalho e ao tráfico de pessoas. Durante a preparação para receber a Copa do Mundo de Futebol em 2022, inúmeros trabalhadores, principalmente imigrantes, teriam morrido, em razão de péssimas condições de trabalho, o qual seria análogo à escravidão. Ademais, apesar de alegadas reformas governamentais, há sérias acusações contra o sistema de *kafala*, em que imigrantes trabalhadores de baixa qualificação, em geral, de países da África e do subcontinente indiano (Índia e Nepal são os maiores emissores), são financiados e explorados por patrocinadores locais, sendo impedidos, frequentemente, de deixarem o país.

Em termos econômicos, o Catar apresenta indicadores expressivos. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2023, ainda que não esteja entre as vinte maiores economias mundiais, o PIB *per capita* do país foi de US\$ 83.890,00, colocando-o entre os dez maiores do mundo. O emirado, por exemplo, é um dos poucos países do mundo cujos cidadãos não precisam pagar imposto. Conforme informações estatísticas do governo estadunidense, em 2021, o setor de hidrocarbonetos correspondeu por cerca de 80% das receitas públicas catarianas. Nesse sentido, ao possuir a terceira maior reserva conhecida do mundo, o país se posiciona como o sexto maior produtor mundial de gás natural e o segundo de gás liquefeito. Esses indicadores refletem positivamente no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do emirado. Com um nível muito alto de desenvolvimento humano, de acordo com relatório do desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas (ONU) 2021-2022, o Estado ocupa a 42ª posição no *ranking* de IDH, o 3º maior do Oriente Médio, atrás de Emirados Árabes Unidos (EAU) e Arábia Saudita.

### c) Política externa

Conquanto seja pequeno, o Catar pode ser considerado uma potência regional, projetando uma política externa capaz de rivalizar com adversários regionais muito mais fortes militarmente e de estender sua influência para muito além do Oriente Médio. Pode-se observar três linhas de atuação da diplomacia catariana: política do gás, aliança com os Estados Unidos (EUA) e estímulo do *soft power*.

#### i. Política do gás

Antes da descoberta do petróleo, a economia do Catar era centrada na pesca e na extração de pérolas. A exploração do hidrocarboneto, no entanto, transformou completamente a economia e a política do Estado, que, por intermédio do seu fundo soberano e da empresa estatal Qatar Petroleum, fundada nos anos de 1970 e denominada atualmente Qatar Energy, explora esses recursos. Embora seja um grande produtor de petróleo, o país apresenta reservas muito menores em relação aos demais grandes produtores do golfo Pérsico. O Catar chegou a fazer parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e da OPEP+, porém retirou-se em 2019, alegando a prioridade na exploração de gás e criticando os dois grupos por moverem-se, principalmente, sob a influência dos maiores produtores. Quanto ao gás natural, o emirado é membro ativo do Fórum de Países Exportadores de Gás (GECF, na sigla em inglês)<sup>1196</sup>, abrigando a sede da organização em Doha.

---

<sup>1196</sup>A origem do GECF remonta à Primeira Reunião de Ministros do GECF realizada em Teerã, em 2001. Esse encontro foi convocado pelo ministro de Petróleo iraniano e contou com a presença, além do anfitrião, dos governos da Argélia, Brunei, Indonésia, Malásia, Omã, Catar, Rússia, Turcomenistão e Noruega (observador). O GECF é uma organização

Desde os anos 1990, o Catar tem expandido sua produção de gás, baseando-se, sobretudo, no produto liquefeito, o que possibilita o transporte por navios sem a necessidade de construção de gasodutos. O emirado tornou-se uma superpotência do gás, ganhando reputação como fornecedor confiável e parceiro de energia, de modo a garantir fontes quase inesgotáveis de dinheiro para sua política externa. Os principais importadores dos hidrocarbonetos catarianos são asiáticos, com destaque para Japão, Coreia do Sul, China, Taiwan e Singapura.

Com as sanções contra a Rússia, as potencialidades de fornecimento de gás para a Europa aumentaram exponencialmente. O Catar, nesse contexto, comprometeu-se a manter e a expandir ao máximo seu fornecimento de gás natural para a Europa durante a crise. Todavia, autoridades catarianas disseram que não desviariam para a Europa o gás já contratado para entrega na Ásia. O país anunciou planos para expandir sua produção e exportação de gás nos próximos anos e discutiu novos acordos de compra de longo prazo com clientes europeus. Em 2023, o Catar anunciou que substituiria uma empresa russa em um empreendimento conjunto de exploração de gás natural em águas libanesas, em parceria com as empresas ENI da Itália e Total da França.

## ii. Relações com os Estados Unidos

No final da década de 1980, os EUA e o Catar envolveram-se em uma disputa diplomática de anos sobre a aquisição pelos catarianos, no mercado negro, de mísseis antiaéreos Stinger. A disputa congelou a então planejada cooperação econômica e militar, o Congresso estadunidense aprovou a proibição da venda de armas ao país árabe, que durou até os meses que antecederam a primeira Guerra do Golfo, em 1991, quando o Catar permitiu que as forças da coalizão operassem a partir do seu território e concordou em destruir os mísseis em questão.

O conflito, aliás, foi um ponto de virada histórico nas relações com o Washington. Com a invasão do Kuwait pelo Iraque, o emirado conscientizou-se da sua própria vulnerabilidade e da facilidade com que seus vizinhos poderiam anexá-lo. Nesse sentido, considerou o guarda-chuva de segurança provido pelos EUA como a única garantia real de sobrevivência. O Catar, conseqüentemente, buscou aproximar-se e receber proteção dos EUA mediante o estabelecimento de um acordo de cooperação em defesa, em 1992, que permitisse o posicionamento de tropas e equipamentos militares em seu território, a concessão de lugar preponderante às empresas estadunidenses na exploração de gás, a compra de armamentos norte-americanos e o financiamento de grande parte da construção da base de Al-Udaid. Em 2003, os militares dos EUA mudaram seu Centro de Operações Aéreas de Combate para o Oriente Médio da Base Aérea Príncipe Sultan, na Arábia Saudita, para Al-Udaid, que passou a servir como um centro de logística e comando, bem como base para as operações na região. O emirado também ajudou a mediar algumas conversações envolvendo os EUA, como as que ocorreram com o Talibã e o Irã (acordo nuclear). Em virtude dessa parceria em segurança e defesa, em 2022, o presidente Biden e o emir al-Thani reafirmaram

---

intergovernamental que fornece uma estrutura para troca de experiências e informações entre seus países-membros. Como reunião dos principais países exportadores de gás do mundo, o GECF busca construir um mecanismo para um diálogo significativo entre produtores e consumidores, a fim de melhorar a estabilidade e a segurança da oferta e da demanda nos mercados de gás em todo o mundo. Atualmente, os membros de pleno direito do GECF são: Argélia, Bolívia, Egito, Guiné Equatorial, Irã, Líbia, Nigéria, Catar, Rússia, Trinidad e Tobago, EAU e Venezuela. Angola, Azerbaijão, Iraque, Malásia, Moçambique, Noruega e Peru têm o estatuto de observadores. Com o número atual de países-membros, o GECF desfruta de uma posição dominante no mercado global de gás: juntos, os países-membros do GECF representam 72% das reservas comprovadas globais de gás; 44% da produção comercializada; 56% das exportações por gasoduto; e 52% como exportações de gás natural liquefeito em todo o mundo.

a parceria multifacetada, com a designação do Catar como um aliado preferencial extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) dos EUA.

Apesar da cooperação, os dois países mantêm alguns pontos de divergência. Os EUA percebem com desconfiança os contatos dos catarianos com o governo do Irã e grupos extremistas, como o Hezbollah, o Hamas e a Irmandade Muçulmana. Ademais, o Catar mantém uma posição neutra quanto à invasão da Ucrânia e às relações com a China. Doha ainda não aderiu aos Acordos de Abraão, condicionando a normalização das relações com Israel a um progresso substancial na resolução das disputas israelo-palestinas.

### iii. Relações com Rússia e China

Vale salientar que o Catar mantém relações próximas com a Rússia e com a China. Com os russos, embora tenha votado a favor da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que condena a invasão e tenha dado apoio humanitário aos ucranianos, os catarianos abstiveram-se na votação pela suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e ofereceram-se para mediar a crise na visita do chanceler a Moscou em 2022. Adicionalmente, os dois países coordenam posições em políticas relacionadas à produção de gás e atuam conjuntamente na Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), os russos como membros plenos e os catarianos como observadores. Por sua vez, com a China, estabeleceu parceria em diferentes projetos de infraestrutura no emirado, como o estádio Lusail e o porto de Hamad, e lançou no Catar, em 2015, o primeiro centro de compensação de renminbi na região do Oriente Médio e Norte da África, sobretudo para liquidar pagamentos na moeda chinesa para exportações de petróleo e gás natural, principais produtos de exportação. Além disso, o país evita criticar as políticas chinesas em relação a Taiwan, Xinjiang e Hong Kong. Em junho de 2023, o Catar assinou seu segundo contrato em menos de um ano de fornecimento de gás para a China.

### iv. Relações com a França

A França é uma das principais aliadas europeias do Catar, e ambos mantêm diálogo estratégico desde 2019. Em termos políticos, para além de apresentar opiniões semelhantes quanto a crises no Oriente Médio, como a Primavera Árabe (2011), a França colaborou para mediar a crise entre o emirado e seus vizinhos em 2017.

No que concerne à economia, o Catar mantém acordo de defesa, sendo os catarianos um importante comprador de caças Rafales, e investe em diferentes marcas francesas, de distintos setores, como a de mídia Vivendi e a de construção Vinci SA. Reafirmando a parceria estratégica entre a França e o Catar, o país árabe destinará € 10 bilhões a *start-ups* e fundos de investimento franceses entre 2024 e 2030, em setores-chave como transição energética, semicondutores, tecnologia aeroespacial, inteligência artificial, digital, saúde, hotelaria e cultura. Os investimentos foram anunciados em fevereiro de 2024, na primeira visita de estado do emir Sheikh Tamim bin Hamad Al-Thani à França desde sua ascensão ao trono, em 2013.

Em educação, alguns institutos educacionais franceses abriram filiais no Catar, como os colégios Voltaire e Napoleão Bonaparte bem como o *campus* da Haute École de Commerce (HEC) de Paris. Cabe destacar, por fim, que o emirado é um membro associado da Organização Internacional da Francofonia.

#### v. *Soft power*

O Catar segue uma estratégia de *soft power* investindo em mídia, cultura, educação, turismo e esportes. O emirado não apenas é o principal fornecedor de doações humanitárias no Oriente Médio como também investe pesadamente em instituições estratégicas no Ocidente, como universidades, escolas, museus, jornais, empresas de mídia e companhias privadas.

Em termos de mídia, cabe destacar a empresa de notícias Al Jazeera. Criada em 1996 por um decreto do emir, ela evoluiu para um conglomerado midiático estatal com alcance de mais de 300 milhões de domicílios, em mais de cem países. Apesar das várias críticas por transmitir uma versão dos fatos favorável ao regime catariano e por manter um viés a favor do islamismo e do sunismo em suas reportagens regionais, a Al Jazeera conseguiu expandir-se para além do Oriente Médio e desenvolver um nicho próspero no Ocidente, o que se deve, em grande parte, a capacidade de veicular seu material de modo muito sutil, evitando conteúdo deliberadamente religioso ou explicitamente pró-regime, como observado na cobertura da Primavera Árabe em 2011.

Quanto à cultura, ressaltam-se o recebimento de grandes exposições artísticas e o estabelecimento de algumas instituições, como o Museu de Arte Islâmica (2008), a Orquestra Filarmônica (2008), o Catar Opera House (2010) e o Museu Nacional (2019). No que concerne à educação, o país estabeleceu filiais de universidades estadunidenses, britânicas e francesas e *think tanks* em um complexo chamado *Education City* em Doha.

O Catar também tem investido em esportes e grandes eventos em Doha, que atraíram imensa atenção. O país recebeu nos últimos anos grandes eventos esportivos, como os Jogos Asiáticos (2009), corridas de Fórmula 1 e, em especial, a Copa do Mundo de Futebol (2022). O torneio, aliás, foi o maior sucesso dessa estratégia, ainda que tenha recebido críticas generalizadas, principalmente na mídia Ocidental, e ameaças de boicote, em razão das questões de trabalho e de direitos humanos e das denúncias de corrupção na Federação Internacional de Futebol (FIFA, na sigla em francês).

Doha ainda tenta melhorar sua imagem no Ocidente, em especial na Europa, com grandes investimentos. Uma das estratégias utilizadas é o chamado *sportswashing*, como se observa na compra do clube de futebol francês Paris Saint-Germain (PSG). Outro tipo de estratégia adotada é a compra de grandes grifes europeias por fundos catarianos, como a italiana Valentino e a francesa Balman. Por fim, o país tenta tornar-se um destino internacional de turismo, por meio de propagandas maciças em território europeu e do estabelecimento de um *hub* internacional de aviação em Doha com a Qatar Airways, apesar da recente disputa entre a companhia e a Airbus em torno de problemas em aeronaves.

#### vi. Relações com o mundo muçulmano

Após sua independência em 1971, o país evoluiu por quase 25 anos à sombra de Riade. Naquela época, vários fatores representavam ameaças reais à sua existência, como uma situação geopolítica delicada, com disputas fronteiriças com Bahrein e Arábia Saudita, e a existência em abundância de recursos naturais, que poderia atrair intervenções de países vizinhos, especialmente do Irã. A partir de meados da década de 1990, o Catar começou adotar uma política externa mais autônoma quanto aos sauditas, mediante a expansão da produção de gás, a proteção militar dos EUA e sua campanha de *soft power*.

Houve uma ruptura marcante na política regional do Catar entre 2011 e 2013, quando o emirado adotou uma política ofensiva durante a Primavera Árabe. Por meio da rede Al Jazeera, o

emirado cobriu os protestos de forma favorável aos manifestantes e mostrou apoio à Irmandade Muçumana e ao presidente Mohamed Morsi, para o descontentamento de potências regionais, como a Arábia Saudita, os EAU, e dos militares egípcios. Adicionalmente, apoiou maciçamente militantes islâmicos no Egito, na Líbia e na Síria.

Depois da Primavera Árabe, Doha reduziu suas ambições, mas manteve o desejo de exercer influência no Oriente Médio e ser reconhecida como uma potência regional. Com exceção dos anos entre 2011 e 2013, a política regional do Catar mostra uma notável continuidade baseada em três estratégias. Primeiramente, o Catar tenta atuar como um mediador para neutralizar os conflitos regionais. Para tanto, mantém laços estreitos com os EUA e os Estados pró-ocidentais no Oriente Médio e tem boas relações com o Irã e seus aliados estatais e não estatais na região, bem como com grupos militantes de mentalidade mais independente, como o Talibã. Uma segunda estratégia é apoiar a Irmandade Muçulmana e grupos islâmicos relacionados, como o Hamas. Por fim, a política regional do Catar é moldada por sua competição com a Arábia Saudita e com os EAU. As relações entre eles oscilam entre momentos de *détente* e de crise, na medida em que o Catar não deseja romper a aliança com seus vizinhos e comprometer a estabilidade no golfo Pérsico. Nos últimos anos, porém, a aproximação de Doha com Ancara e Teerã gerou instabilidade.

Um dos momentos de maiores tensões com seus vizinhos foi na crise de 2017, a qual acarretou o rompimento de relações diplomáticas com Arábia Saudita, EAU, Egito, Bahrein, Iêmen, Jordânia, Mauritânia, Senegal, Djibuti e Maldivas. Esses países impuseram um bloqueio econômico e logístico, alegando que o Catar não estaria cumprindo acordos de combate ao terrorismo. Além desse motivo, haveria outros pontos de divergência, como a cobertura desestabilizadora da Al Jazeera, o relacionamento do governo catariano com a Irmandade Muçumana e o Irã e o estabelecimento de uma base turca permanente no emirado. Para solucionar a crise, esses países exigiram a reversão dessas políticas. Em contrapartida, o Catar apresentou reclamações contra essas nações na Corte Internacional de Justiça (CIJ) questionando o bloqueio aéreo e a discriminação racial, bem como violações dos direitos humanos, após a expulsão de cidadãos catarianos. Nesse contexto, houve um esforço da comunidade internacional para mediar o conflito, dadas as dificuldades para importação de gás catariano. Com a vitória de Joe Biden, como forma de agradar o presidente eleito, os sauditas teriam-se comprometido a resolverem as diferenças com o Catar. Em 2021, ocorreu o reatamento das relações, com a retirada do bloqueio pelos sauditas e das demandas na CIJ pelos catarianos, contudo, os pontos de divergência continuam existindo. Em 2023, o Catar e os EAU reabriram suas respectivas embaixadas.

Durante a crise, foi fundamental o apoio conferido ao Catar por Turquia e Irã. Graças à cooperação desses países, o emirado conseguiu “furar” o bloqueio, o que fortaleceu as relações com as duas nações e desagradou a coalizão anti-Catar. Com a Turquia, Doha assegurou a manutenção da base turca no emirado. Mais recentemente, o Catar deu apoio humanitário às vítimas do terremoto na região fronteiriça entre Turquia e Síria. Por seu turno, com o Irã, com o qual compartilha o maior bolsão de gás do mundo, o South Pars ou North Dome, houve uma intensificação do comércio bilateral e do diálogo que vinha ocorrendo nos últimos anos, no qual Doha vinha trabalhando na aproximação dos iranianos com os países do golfo Pérsico e na mediação da crise nuclear com EUA. Apesar dos pontos de convergência, os dois países mantêm divergências, como o apoio a al-Assad na crise síria.

Após a eclosão do conflito entre Israel e Hamas, em outubro de 2023, o Catar passou a liderar, com Egito e Estados Unidos, os esforços em favor de um cessar-fogo. O Catar sedia um escritório do grupo palestino em Doha, além de supostamente ter sido historicamente a principal fonte de financiamento do Hamas. Em novembro de 2024, entretanto, o Catar abandonou a



mediação para um cessar-fogo em Gaza, sob a justificativa de falta de vontade das partes, e anunciou que os líderes do Hamas não são mais bem-vindos no país, o que teria sido um aceno aos Estados Unidos. As principais lideranças do Hamas deixaram o país ainda naquele mês, mas o escritório político não foi fechado.

O primeiro-ministro e chanceler catari visitou o Egito em novembro de 2024, quando discutiu com o chanceler egípcio a situação na região, incluindo "a agressão israelense contra a Faixa de Gaza". O Egito permanece envolvido nos esforços de cessar-fogo, ao passo que o Catar anunciou, também em novembro, que estava deixando a mediação. O Egito também anunciou investimentos do Catar no setor imobiliário do país.

## X. 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.



### 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, a 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. Durante a guerra, o PUK recebeu apoio do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), ao passo que Turquia, Irã e o governo central do Iraque apoiaram o KDP. A aliança entre o PUK e o PKK desfez-se, entretanto, no século XXI.

Nos últimos anos, aumentaram as tensões entre Bagdá e o Curdistão iraquiano. 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 (KDP), 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 Qubad Talabani, 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.

Subsistem tensões entre o Curdistão iraquiano e o governo central em razão do petróleo. Em abril de 2023, após dez dias de interrupção, o governo do Iraque e autoridades curdas chegaram a um acordo para a retomada de exportações de petróleo iraquiano utilizando-se de oleoduto que

passa pelo território curdo e que vai à Turquia, de onde pode seguir à Europa<sup>1197</sup>. De acordo com Masrour Barzani, o acordo tem caráter temporário, até que o parlamento iraquiano aprove novo marco nacional de petróleo e gás. Apesar do acordo, a exportação do petróleo proveniente do território curdo permanece suspensa há cerca de um ano, em meio a divergência de posições entre Bagdá e Ancara, causando importante impacto econômico sobre o Curdistão iraquiano.

Em agosto de 2023, os governos do Iraque e do Irã chegaram a um acordo para desarmar e realocar grupos curdos iranianos dissidentes baseados no norte do Iraque. No início de setembro, as tensões aumentaram em Kirkuk, cidade historicamente disputada entre o governo federal de Bagdá e as autoridades da região autônoma do Curdistão iraquiano. Grupos árabes e turcomanos enfrentaram-se contra grupos curdos, em meio a boatos de que Kirkuk seria entregue pelo governo iraquiano para a região autônoma do Curdistão.

Em maio de 2024, a Turquia realizou um ataque aéreo no norte do Iraque, que supostamente matou 16 membros do PKK, incluindo comandantes. O ataque mirou separatistas nas regiões de Hakurk, Metina e Gara do semiautônomo Curdistão iraquiano. Ancara vinha estreitando os laços com Bagdá em semanas anteriores a fim de combater o grupo militante. Em abril, Erdogan havia realizado a primeira viagem ao Iraque em doze anos, quando foram assinados diversos acordos bilaterais. Erdogan é próximo dos Barzani, uma vez que o KDP, primeiramente um aliado nos anos 1980, passou a enfrentar o PKK em território iraquiano anos depois.

Para mais detalhes sobre o Iraque, ver seção 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)<sup>1198</sup>, 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. Em 2018, o Conselho Democrático Sírio, braço político das FDS, renomeou a região para Administração Autônoma do Norte e do Leste da Síria (AANES, na sigla em inglês).

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. O KNC foi criado

---

<sup>1197</sup> Em 1973, os governos do Iraque e da Turquia firmaram um acordo para o estabelecimento de um oleoduto entre os dois países, que conectaria os campos de petróleo de Kirkuk, no Iraque, ao porto de Ceyhan, na Turquia. O oleoduto passa atualmente pela região autônoma do Curdistão iraquiano. Tratava-se, inicialmente, de dois dutos, contudo um deles teve suas atividades paralisadas por danos em sua estrutura. O oleoduto em funcionamento deveria ser utilizado exclusivamente para a exportação do petróleo iraquiano, contudo, em 2013, o governo do Curdistão iraquiano construiu um ramo, conectando o campo de Taq Taq ao duto principal, a fim de realizar a exportação também do petróleo proveniente de seu território diretamente para a Turquia, em um comércio que conta com a participação de empresas estrangeiras. O ocorrido provocou disputas judiciais, sob a alegação de Bagdá de que a ação violaria o acordo bilateral com a Turquia. Em decisão arbitral favorável ao Iraque, a utilização do oleoduto foi suspensa em março de 2023, e a Turquia foi condenada a pagar mais de US\$ 1,5 bilhão ao Iraque pelo comércio considerado ilegal. O Iraque também deve compensações à Turquia.

<sup>1198</sup> Outro componente curdo das FDS que ganhou expressão foram as Unidades de Proteção das Mulheres (YPJ, na sigla em curdo).

como oposição de centro-direita ao PYD, mas perdeu apoio de alguns partidos progressivamente e hoje é quase inexistente.

Ainda que, historicamente, a Síria tenha 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, que implementou uma administração descentralizada em Rojava, com resultados concretos em saúde, educação e direitos das mulheres. A Turquia considera que a presença de um modelo socioeconômico bem-sucedido baseado na ideologia do PKK é uma ameaça ao governo turco.

Nos últimos anos, houve retração do apoio ostensivo norte-americano aos curdos na Síria. 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. O recuo dos EUA permitiu que o exército turco ocupasse a região de Afrin, base histórica do PYD. 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.

Mesmo após 2020, inclusive depois da queda de al-Assad em 2024, 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 trégua. Em outubro de 2023, o PKK reivindicou atentado terrorista suicida perpetrado em frente ao Ministério do Interior da Turquia, na capital do país, Ancara, deixando ao menos dois agentes policiais feridos. Como retaliação, a Turquia realizou ataques contra alvos do PKK no Curdistão iraquiano e na Síria. As operações contra separatistas no norte do Iraque aumentaram também desde 2023, na esteira da declaração de Erdogan de que o seu governo estava engajado em eliminar “permanentemente” o PKK.

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 esteve 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. Diante da alegada perseguição, o HDP concorreu, nas eleições gerais de 2023, como parte da coalizão dos Verdes, que venceu 65 cadeiras no total, a maioria para o recém-fundado Partido Popular pela Igualdade e pela Democracia, de viés pró-curdo.

Em outubro de 2024, um ataque terrorista contra a sede da "Turkish Aerospace Industries", nas proximidades de Ancara, ceifou a vida de ao menos cinco pessoas e deixou dezenas de outras feridas. Embora nenhum grupo tenha assumido inicialmente a responsabilidade do atentado, o ministro da Defesa Yasar Guler sugeriu ter sido perpetrado pelo PKK. Como resposta, a Turquia lançou ataques contra 32 alvos vinculados ao PKK na Síria e no Iraque. Uma conta de Telegram ligada ao PKK acabou por reivindicar para o grupo curdo a autoria do atentado.

Para mais detalhes sobre a Turquia, ver seção posterior.

#### f) Situação dos curdos no Irã

Os curdos representam cerca de 10% da população iraniana. O Curdistão iraniano é uma região não oficial que fica localizada na parte oeste do país, na fronteira com Iraque e Síria. Os principais partidos curdos na região são o Komala, de base comunista, e o Partido Democrático Curdo Iraniano, também de viés de esquerda, ambos banidos e considerados terroristas por Teerã.

O Irã pressiona constantemente o Iraque, em razão da presença de curdos iranianos separatistas em território iraquiano. Em agosto de 2023, os governos do Iraque e do Irã chegaram a um acordo para desarmar e realocar grupos curdos iranianos dissidentes baseados no norte do Iraque.

## **XI. Egito**

### **a) Situação interna desde a Primavera Árabe**

Para detalhes sobre a Primavera Árabe no Egito, ver seção anterior a respeito.

A primeira eleição democrática do Egito ocorreu em 2012 para cimentar os trinta anos de ditadura de Hosni Mubarak (1981-2011) e levou Mohamed Morsi, da Irmandade Muçulmana, a assumir a presidência por um breve período. Morto em 2019 sob custódia, Morsi teve um mandato extremamente breve, sendo derrubado por um golpe em julho de 2013 liderado pelo então ministro da Defesa, Abdel Fattah el-Sisi. À época, o ato foi celebrado por multidões de cidadãos contrários à Irmandade Muçulmana, insatisfeitos com a economia e que vislumbraram nos militares a possibilidade de reorganizar o país após as frustrações com os rumos da Primavera Árabe. Além de rearmar o prestígio, a influência e a autoridade dos militares no sistema político egípcio, a intervenção obteve expressivo apoio financeiro das monarquias do golfo Pérsico, como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos (EAU), Catar e Kuwait.

Com a deposição de Morsi, el-Sisi apresentou-se como um salvador e estadista, mas rapidamente tomou uma série de ações que erodiram o Estado de Direito e as instituições no Egito: nomeou diversos generais para chefiar províncias, municípios, empresas estatais e meios de comunicação; aprovou leis para subjugar o Poder Judiciário ao Executivo; com apoio de aliados no Legislativo, emendou a Constituição de 2014 para flexibilizar o estado de emergência e outras medidas extraordinárias, além de estender os limites dos mandatos presidenciais, permitindo que ele continue no poder até 2030<sup>1199</sup>. À semelhança de autocracias na Turquia e na Rússia, limitou ainda o controle dos meios de comunicação, o acesso às redes sociais e foi omisso na pandemia de COVID-19, apresentando estatísticas oficiais com números deflacionados de contágio e mortes causadas pelo vírus.

Há quase uma década no poder, el-Sisi lidera um governo caracterizado pelo encarceramento de mais de 60 mil opositores políticos, incluindo jornalistas, defensores seculares de direitos humanos e ativistas da Irmandade Muçulmana e de outros grupos islamitas, com relatos de torturas e abusos de forças de segurança que incluem desaparecimentos forçados, julgamentos em massa e execuções extrajudiciais, além da contínua aplicação da pena de morte – em 2020, o Egito ficou em terceiro lugar no mundo em número de execuções, atrás apenas da China e do Irã.

Ademais, há claras repressões às liberdades civis e políticas: basta lembrar que, em 2018, el-Sisi venceu as eleições gerais com 97% dos votos, com 41% de comparecimento nas urnas e sem nenhum verdadeiro candidato de oposição, uma vez que todos os opositores críveis foram presos ou desclassificados do processo eleitoral. Em dezembro de 2023, houve novo pleito presidencial, em meio a receios da comunidade internacional de uma nova fraude eleitoral. Al-Sisi obteve cerca de 90% dos votos, em meio a um comparecimento de cerca de dois terços dos eleitores, e cumprirá mandato de seis anos.

Em paralelo, al-Sisi tem promovido uma grande campanha de propaganda militar para atrair a juventude para as Forças Armadas, a exemplo da ampliação do serviço militar obrigatório de um para três anos e da criação novos manuais escolares com teor patriótico e de valorização dos militares, para uma nova geração que representa mais de 60% da população. Como resultado, muitos acreditam que os militares apoiariam fortemente al-Sisi no caso de uma eventual crise política de larga escala.

---

<sup>1199</sup> As emendas à Constituição, aprovadas em 2019, ampliaram o mandato presidencial de quatro para seis anos, sendo permitida reeleição para até três mandatos consecutivos.

Dessarte, a situação interna no Egito de 2023 se expressa por meio do fortalecimento da imagem salvacionista militar de al-Sisi e da luta contra os resquícios de influência da Irmandade Muçulmana. Nessa dicotomia, não há espaço para uma terceira via, e a própria ausência de uma alternativa é proposital e manifesta nas violações de direitos humanos contra quaisquer dissidências. Assim, no plano interno, al-Sisi procura apresentar-se como uma espécie de novo Nasser, capaz de restaurar o orgulho nacional e trazer a segurança e a prosperidade econômica de volta ao Egito. No plano externo, o presidente se apresenta como um “farol do Islã moderado”, capaz de lutar contra o extremismo jihadista e defender os interesses nacionais do seu país com autonomia e soberania.

#### b) Questões socioeconômicas

A economia egípcia depende sobretudo da agricultura, do turismo, da indústria têxtil, das receitas do canal de Suez – que representam cerca de 10% do produto interno bruto (PIB) –, das remessas de seus cidadãos no exterior e do balanço entre as exportações de gás natural e as importações de petróleo. Apesar de figurar entre as três maiores economias africanas em diferentes indicadores econômicos (como PIB nominal), o Egito sofre de uma crônica dependência de importações de manufaturados, com uma atividade industrial abaixo do potencial, o que afeta sensivelmente sua balança de pagamentos. Em 2021, seus maiores parceiros comerciais foram China, Arábia Saudita e Estados Unidos (EUA).

Embora a economia tenha crescido sensivelmente desde o início dos anos 2000, sua distribuição é extremamente desigual, agravada pela má governança, corrupção e má administração econômica de Mubarak, acelerando fenômenos como a insatisfação popular, a instabilidade doméstica e o terrorismo que, em última instância, levaram à queda do ditador em apenas 18 dias. Vale lembrar que as palavras de ordem da Primavera Árabe no Egito foram “pão, liberdade e justiça social”.

Com al-Sisi, todavia, o cenário macroeconômico permanece preocupante, com a notável desvalorização cambial, a inflação que corrói o poder de compra, o desemprego e a elevação da taxa de juros, que multiplica custos dos elevados empréstimos tomados nos últimos anos. Naturalmente, os impactos da guerra na Ucrânia e da pandemia de COVID-19 se fizeram sentir na fuga de capitais e na elevação de preços de energia e dos alimentos no Egito, ainda que o cenário de desequilíbrio anteceda esses fenômenos globais. A pandemia afetou setores centrais da econômica do país, como o turismo e a navegação pelo Suez, reduzindo as taxas de crescimento do PIB, as quais, contudo, se mantiveram positivas, registrando crescimento superior a 3% em 2020 e 2021, e a 6% em 2022. O conflito na Ucrânia trouxe importantes desafios para o Egito, sobretudo em função do aumento no preço do trigo e do petróleo, *commodities* das quais o país é importador líquido<sup>1200</sup>. Outro setor severamente afetado foi o turismo, pois russos e ucranianos representavam 30% do fluxo de turistas para o Egito antes da guerra. A libra egípcia desvalorizou-se quase 60% em 2022, com a adoção de medidas para tornar o câmbio progressivamente mais flexível, em razão dos termos de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), enquanto a inflação anualizada atingiu 13,9%. Em junho de 2023, a inflação anualizada saltou para 36,8%, novo recorde da série histórica, como consequência do impacto do conflito russo-ucraniano sobre a disponibilidade de trigo e de reservas internacionais no país.

---

<sup>1200</sup> O Egito é o maior importador mundial de trigo, sendo mais de 80% de suas importações oriundas da Ucrânia e da Rússia.



Desde 2016, o governo al-Sisi tem dependido de diversas rodadas de empréstimos do FMI que somaram uma cifra superior a US\$ 20 bilhões em apenas quatro anos. Em 2022, o autocrata logrou um novo ciclo de empréstimos de US\$ 3 bilhões, somados a diversos depósitos feitos pelas monarquias do Golfo. O acordo de outubro de 2022 com o FMI inclui o compromisso de adotar um regime de câmbio flexível. Para honrar os compromissos, al-Sisi implementou nos últimos anos um receituário neoliberal, com cortes de subsídios e redução de investimentos em educação e saúde, o que impacta negativamente as condições sociais, deixando mais de um terço dos egípcios abaixo da linha da pobreza. Em outubro de 2023, o Egito pleiteou o incremento dos empréstimos de US\$ 3 bilhões para mais de US\$ 5 bilhões, alegando a necessidade de fazer frente aos impactos do conflito entre Israel e Hamas em Gaza.

Como justificativa para gerar mais empregos e dinamizar a economia, o atual mandatário lançou o plano estratégico *Egypt Vision 2030*, apostando em reformas faraônicas de infraestrutura, que incluem o desenvolvimento de um novo reator nuclear, a modernização do canal de Suez, além de megaprojetos como as criações de uma nova capital política, e do maior monotrilho, da maior mesquita e do maior arranha-céu da África.

Além de gastar as reservas internacionais egípcias, incluindo as acumuladas com os empréstimos do FMI e das monarquias do Golfo, em projetos ambiciosos e questionáveis em tempos de fragilidade socioeconômica, al-Sisi tem injetado importante parte deste montante nas Forças Armadas, por meio de compras de armamentos e modernização do parque bélico – o Egito foi o sétimo maior comprador de armas do mundo no acumulado entre 2019 e 2023. Em paralelo, a presença persistente de militares nas indústrias estatais e no setor alimentar levanta dúvidas de investidores internacionais. Nesse panorama, o Egito figura como uma das nações com uma das maiores relações dívida/PIB do mundo e entre os principais países com risco de *default*, colocando em xeque a credibilidade dos programas do FMI para o planejamento econômico egípcio, que não garantiram transparência, combate à corrupção e boa governança como condicionalidades para os empréstimos.

Sem construir um modelo econômico sustentável e inclusivo, o país permanecerá dependente do FMI, dos países do Golfo, de Washington ou Pequim para não entrar em colapso. Apesar de todos os riscos e dos sucessivos déficits fiscais, a sensação generalizada é que o Egito é “grande demais para falir”. Enquanto esses repasses forem empreendidos somente para garantir al-Sisi no poder, as condições socioeconômicas seguirão mergulhando o país em novas crises.

### c) Terrorismo

Na atualidade, a península do Sinai é o principal palco de ataques terroristas no país. Desde o início dos anos 2000, a região tem presenciado ataques de larga escala em locais civis, religiosos e turísticos. Tal fenômeno marca uma importante mudança do centro de gravidade da militância dos ataques no continente, típicos na década de 1990, para a península, com o advento de novos atores militantes que encontrou terreno fértil entre a população pobre e negligenciada do Sinai, ocupado pelos israelenses de 1967 a 1982.

Com a instabilidade política oriunda da queda de Mubarak em 2011, o *Ansar Bayt Al-Maqdis* emergiu como movimento dominante do jihadismo na região. Em 2014, o movimento declarou lealdade ao Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), mudando o nome para *Wilayat Sinai* (“Província do Sinai”). Outros grupos militantes na península são *Jun Al-Sharia*, o *Ansar Al-Jihad* e a rede *Muhammad Jamal* os quais,

em paralelo ao *Wilayat Sinai*, já realizaram diversos atentados contra civis e forças policiais e militares na região.

É nesse cenário que al-Sisi invoca a ameaça do terrorismo como um freio tanto para as críticas internacionais sobre a sua crescente autocracia e violação de direitos humanos quanto para a pressão doméstica por mudanças políticas. É, portanto, com base na ameaça jihadista que o presidente se vale para dar cobertura à repressão autocrática e estigmatizar a oposição política, notadamente os braços armados vinculados à Irmandade Muçulmana e que hoje operam sobretudo a partir da Turquia.

Cumpra ainda ressaltar que, ao longo da década de 2010, notadamente em 2016 e 2017, houve uma série de ataques jihadistas contra cristãos coptas no Egito, sobretudo em locais de peregrinação cristã e igrejas ortodoxas. Maior população cristã da região, os coptas representam quase 10% da demografia egípcia (ou cerca de nove milhões de pessoas), e sua presença remonta à era greco-romana do Egito, portanto, anterior à conquista muçulmana da região. Alvos de extremistas islâmicos como o Estado Islâmico, os coptas são perseguidos não apenas pelo objetivo fundamentalista religioso de perseguição a povos não muçulmanos, como também faz parte do plano tático desses grupos para dividir a população egípcia.

Com os elevados investimentos militares e mediante a cooperação egípcia com EUA e Israel nos últimos anos, o Egito conseguiu reduzir sensivelmente a frequência dos ataques e a margem de ação dos grupos terroristas. Em 2022, entretanto, al-Sisi declarou que as baixas entre a polícia e o Exército egípcio no Sinai chegaram a quase 3,3 mil homens e doze mil feridos desde 2013. Além de ações militares, a guerra do Cairo contra o terror na península do Sinai também se materializou nas construções de novas infraestruturas, como estradas, escolas e hospitais, para impulsionar novos empregos na região.

Apesar da redução dos ataques jihadistas no Egito, o extremismo violento ainda representa sério desafio para a segurança nacional do Egito e tem implicações substantivas para grupos islâmicos no Norte da África, no Oriente Médio e além.

#### d) Política externa

##### i. Doutrina al-Sisi

O Egito é uma potência regional tanto na África quanto no Oriente Médio, manifestando sua relevância no entorno regional e no teatro das nações em diversas vertentes: possui o exército mais poderoso da região, é a maior nação árabe do mundo, é o sétimo maior importador de armas do mundo e, sobretudo, tem uma posição geoestratégica importante entre o Norte da África e o Oriente Médio, administrando o canal de Suez, por onde trafega 12% do comércio internacional.

Sob a liderança de Nasser (1952-1970), o Egito moderno foi o líder político e cultural do chamado “mundo árabe” e uma força proeminente no cenário mundial. Entretanto, durante seus trinta anos no poder, Mubarak transformou o país em um cliente dos EUA e de Israel, ao honrar os Acordos de Camp David (1978), o que custou ao Egito a sua liderança no mundo árabe, embora, desde o fim dos anos 1980, o Cairo tenha voltado a sediar a Liga dos Estados Árabes (LEA)<sup>1201</sup>. Com a Primavera Árabe e a queda de Mubarak, as elites egípcias debateram formas de restaurar a independência de ação de seu país e diversificar suas relações no exterior. A presidência de um ano de Morsi, por exemplo, incluiu visitas a Pequim e a Moscou, o apoio intransigente à oposição síria na guerra contra Bashar al-Assad e uma defesa de grupos islamitas na Turquia e no Catar.

---

<sup>1201</sup> Entre 1979 e 1989, durante a suspensão do Egito, a sede da LEA foi transferida para Túnis, capital da Tunísia.

Desde a ascensão de al-Sisi ao poder, porém, o Egito formulou uma nova política externa mais assertiva, baseada em uma reafirmação nacionalista e autonomista; na defesa das noções nasseristas de soberania e não interferência; e nos compromissos ideológicos com o anti-islamismo como instrumentos de política externa no combate a quaisquer dissidências da Irmandade Muçulmana no país ou no entorno regional. Assim, a chamada “Doutrina al-Sisi” simboliza uma busca de relação mais equilibrada com potências globais e atores regionais essenciais, priorizando os interesses nacionais e a liberdade de manobra egípcia em sua inserção internacional.

Após anos de prioridade nas relações de seu país com os EUA, al-Sisi tem aprofundado relações com Rússia e China, assim como com outras potências asiáticas, como Índia e Japão. Isso não significa substituir a aliança estratégica com os EUA, mas, antes, equilibrar os seus interesses e laços econômicos e estratégicos com o entorno asiático, por exemplo.

## ii. Norte da África e Oriente Médio

No nível regional, o Egito assiste a um cenário complexo com as guerras civis na Líbia, na Etiópia e na Síria, além de desafios com a transição do Sudão pós-al-Bashir e a Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD, na sigla em inglês) no rio Nilo Azul. Cenários de competição por gás natural no Mediterrâneo Oriental com a Turquia, a persistência do extremismo jihadista no Sinai, a redução de prioridade à mediação egípcia no conflito Israel-Palestina, assim como a crescente dependência financeira egípcia com as monarquias do Golfo, são outros pontos que devem ser equacionados pela diplomacia egípcia.

Com a Arábia Saudita e EAU, as relações são regidas pelo pragmatismo: de seu lado, al-Sisi solicita apoio financeiro contínuo do Golfo para garantir estabilidade de seu governo, ao passo que Riade e Abu Dhabi buscam explorar suas presenças econômicas no Egito, o país mais populoso da região e com elevado potencial consumidor, além de investir na ampliação de mesquitas e escolas wahabistas no Norte da África.

Diplomaticamente, as monarquias do Golfo colhem o apoio dado aos egípcios de diferentes formas. Em 2017, o Cairo apoiou o bloqueio imposto pelos sauditas ao Catar, que durou até 2021. Outro aceno de al-Sisi para o herdeiro saudita Mohammed bin Salman (MBS), em 2017, foi a transferência de soberania das ilhas de Tiran e Sanafir, situadas no mar Vermelho e historicamente reivindicadas pelos dois países, para os sauditas, em uma manobra amplamente criticada pela opinião pública egípcia.

Mas nem tudo são concessões: reafirmando sua política externa guiada pelo interesse nacional, al-Sisi recusou envolvimento egípcio na guerra do Iêmen, onde Riade e Abu Dhabi desempenham papel de relevo. Na guerra civil da Síria, al-Sisi defende al-Assad, estando em lado oposto aos sauditas no conflito. E, embora a Arábia Saudita veja o Irã, aliado de al-Assad, como a principal ameaça à sua segurança, o Egito reserva esse lugar para islamitas sunitas, como a Irmandade Muçulmana e o Estado Islâmico. Tais exemplos atestam que o Cairo recusa alianças automáticas ou uma eventual hegemonia regional liderada pelos sauditas, assegurando uma inserção internacional egípcia autônoma.

A vertente anti-islamita da política externa egípcia se manifesta em suas relações com a Turquia e o Catar, dois aliados regionais essenciais da Irmandade Muçulmana. Com o Catar, como dito, a margem de ação deu-se por meio do apoio ao bloqueio saudita de 2017. Já com a Turquia, expressa-se sobretudo na guerra civil da Síria, em que também estão em lados opostos. A simpatia de al-Sisi por al-Assad remonta ao início do seu governo, em 2013, quando ordenou o restabelecimento de relações diplomáticas com Damasco, rompidas por Morsi, defensor da

oposição síria. Mais recentemente, em abril de 2023, os chanceleres dos dois países reuniram-se pela primeira vez em dez anos, em que concordaram em fortalecer as relações bilaterais, defenderam a soberania síria sob comando de al-Assad, e o homólogo sírio ainda agradeceu o apoio humanitário egípcio após o grave terremoto de fevereiro. O Egito tem trabalhado para auxiliar a Síria em sua busca de apoios para regressar à LEA. Ademais, Cairo e Damasco estão em sintonia em sua antipatia por Erdogan, cujo governo está cada vez mais enraizado no Islã político. Desde o golpe de 2013, Erdogan tem sido o principal antagonista do regime de al-Sisi, hospedando líderes da Irmandade Muçulmana. Na guerra civil líbia, Ancara e Cairo também estão em lados opostos: ao passo que a Turquia defende o Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês) e seu sucessor, o Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês), baseados em Trípoli e apoiados pela Organização das Nações Unidas (ONU), al-Sisi apoia a liderança de Khalifa Haftar, baseado em Tobruk, mais próximo da fronteira egípcia. Em setembro de 2024, al-Sisi encontrou-se com Erdogan, em Ancara, com o objetivo de buscar reconstruir as relações diplomáticas entre Egito e Turquia e discutir a guerra em Gaza.

Com Israel, os laços do Egito são reforçados pela crescente cooperação entre os dois em outras áreas de interesse mútuo, como o combate ao terrorismo no Sinai, com apoio aéreo tático israelense em território egípcio e trocas de informações sobre o Hamas e outros grupos militantes, além do desenvolvimento de gás natural no Mediterrâneo Oriental, com a descoberta de novas reservas *offshore* em 2015. Embora a atual militarização do Sinai ocorra em um momento de excelentes relações egípcio-israelenses, a exemplo da visita do então primeiro-ministro Naftali Bennett a al-Sisi em Sharm El-Sheik em 2021, a História sugere que isso pode mudar rapidamente.

No que se refere ao conflito israelo-palestino, al-Sisi operou uma marginalização expressiva da mediação egípcia na questão, reduzindo a proeminência regional do país não só na seara político-diplomática, mas também na dimensão econômica e humanitária, notadamente na Faixa de Gaza. Sem estratégia de longo prazo para o conflito, Cairo ignora seus impactos no próprio Sinai. Assim, a atual abordagem concentra-se sobretudo quase inteiramente pelo antagonismo de al-Sisi em relação à Irmandade Muçulmana e, por extensão, ao Hamas. Essa abordagem fez com que o Cairo perdesse a credibilidade que havia construído ao longo de décadas, afetando a sua influência regional. Apesar disso, o Egito ainda permanece um mediador indispensável do conflito, a exemplo da contenção da escalada de tensão em maio de 2021, mediando o um cessar-fogo entre as partes, e novamente a partir de outubro de 2023.

Em relação à geopolítica do Nilo, a principal preocupação egípcia reside na GERD, anunciada pela Etiópia em 2011. Historicamente aliado do Egito, o Sudão progressivamente se distanciou dos egípcios para se aproximar dos etíopes, promovendo um isolamento sem precedentes do Egito na sua diplomacia hídrica regional. Se, para a Adis Abeba, o projeto é um símbolo nacional que gerará estabilidade energética e maior presença regional, para Cartum, representa uma oportunidade de reestruturação econômica com maior acesso à irrigação do Nilo. Já para o Cairo, trata-se de uma ameaça à sua segurança nacional, econômica, alimentar e hídrica, uma vez que a barragem fragiliza a nação ao torná-la dependente dos Estados à montante do Nilo, ao cortar o já escasso abastecimento de água do Egito em até 25% e ao impactar a agricultura e as condições de vida de milhões de egípcios, que já têm uma das mais baixas quotas de água *per capita* do mundo. Trata-se, ainda, de uma questão de orgulho nacional uma vez que o rio Nilo representa uma herança civilizacional da cultura egípcia.

Em paralelo à GERD, outra rusga entre Egito e Sudão que vale atenção é a disputa pela soberania no triângulo Halaib, uma questão lindeira não resolvida desde a demarcação de fronteiras do Império Britânico no fim do século XIX e que atualmente favorece o Egito. Cumpre

recordar que, apesar das históricas relações entre Egito e Sudão, há outros pontos de tensão, como o fornecimento de armas e munições egípcias ao Sudão do Sul e o acolhimento sudanês de membros da Irmandade Muçulmana.

O presidente da Eritreia, Isaias Afwerki, recebeu seus homólogos de Egito, Abdel Fattah al-Sisi, e da Somália, Hassan Sheikh Mohamud, em outubro de 2024. Na ocasião, firmaram uma parceria na área de segurança e reiteraram seu compromisso no combate aos desafios internos e externos na Somália, inclusive o terrorismo. Os três países também apoiam conjuntamente o exercício sudanês na guerra no país vizinho, outro tabuleiro em que se opõe à Etiópia, apoiadora das Forças de Apoio Rápido (RSF).

O primeiro-ministro e chanceler catari visitou o Egito em novembro de 2024, quando discutiu com o chanceler egípcio a situação na região, incluindo "a agressão israelense contra a Faixa de Gaza". O Egito permanece envolvido nos esforços de cessar-fogo, ao passo que o Catar anunciou, também em novembro, que estava deixando a mediação. O Egito também anunciou investimentos do Catar no setor imobiliário do país.

### iii. Relações com potências emergentes

Com al-Sisi, o interesse na diversificação de parcerias para além de alianças tradicionais se manifestou no fortalecimento das relações com países como China, Rússia e Índia. No caso de Pequim, a tradicional estratégia chinesa de não intervenção em assuntos internos favoreceu o diálogo com al-Sisi após a queda de Morsi, assinando, pouco após o golpe de 2013, um acordo de parceria estratégica abrangente com o novo governo egípcio. Graças à sua localização estratégica, o Egito faz parte da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), com amplos investimentos chineses no país, inclusive na Zona do Canal de Suez. Ademais, o Cairo também tem atuado para diversificar suas fontes de armamentos, o que inclui acordos com Pequim.

Já com a Rússia, além de contar com a simpatia de Vladimir Putin, al-Sisi fechou diversos acordos de armamentos, bem como uma parceria inédita para construir a usina nuclear de Dabaa, a primeira do Egito, essencial para a segurança energética do país africano. Após o acordo de parceria estratégica dos dois países de 2018, eles confirmaram na Cúpula de Sochi (2019) suas “excelentes relações bilaterais”, estando do mesmo lado nas guerras da Líbia e da Síria. Os interesses russos e egípcios também estão alinhados no Mediterrâneo Oriental, onde ambos cooperaram nos últimos anos e conduziram exercícios militares conjuntos.

Nos últimos anos, as relações com a Índia têm sido intensificadas. Em janeiro de 2023, al-Sisi visitou o seu homólogo indiano, Narendra Modi, ocasião em que assinaram um acordo de parceria estratégica, elevando o perfil das relações bilaterais, especialmente nas áreas de segurança, defesa, energia e economia. Em junho, Modi foi ao Egito, e os dois países aprofundaram seu relacionamento em questões como segurança alimentar, medicamentos e defesa, além de um memorando de entendimento em torno da instalação de *hub* industrial indiano na Zona do Canal de Suez. Politicamente, as duas nações coincidem em fóruns multilaterais desde o nascimento do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), defendendo, por exemplo, seus respectivos *status* como *civilization-states* e uma abrangente reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que considere o papel indispensável das nações emergentes em um mundo multipolar. Ademais, o comércio bilateral bateu recorde em 2021-2022, e al-Sisi tem estimulado cada vez mais investimentos indianos na economia egípcia e acesso facilitado ao trigo indiano. Por sua parte, Modi enxerga em al-Sisi um líder islâmico moderado e uma verdadeira âncora da Índia no continente africano.

Ainda sobre as relações do Egito com potências emergentes, vale destacar a aproximação do país ao BRICS, no contexto de uma estratégia de diversificação de parcerias. Essa aproximação transparece na participação egípcia em cúpulas recentes e no interesse manifestado por lideranças do país em aderir ao agrupamento e ao Novo Bando de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês).

#### iv. Relações com os Estados Unidos

A atual relação EUA-Egito decorre da diplomacia de Washington promotora da assinatura dos Acordos de Camp David (1978), que levou à saída do Egito da órbita da União Soviética (URSS) e à facilitação do acesso egípcio às armas estadunidenses. Durante décadas, os EUA consideravam que o Egito seria o grande estabilizador do Oriente Médio. É verdade que, sob Mubarak, o Egito manteve o tratado de paz de 1978 com Israel e atendeu rotineiramente aos pedidos dos EUA para apoiar operações militares na região e reprimir islamitas violentos. Em 2001, os ataques às Torres Gêmeas afetaram a forma com a qual os EUA lidaram com seus parceiros autocráticos, e o Egito não foi exceção na parceria da “guerra contra o terror”. Nesse sentido, a luta contra o terrorismo tornou-se um imperativo central das relações entre Washington e Cairo, em que o último se vale da ameaça jihadista para garantir o fluxo contínuo de assistência militar dos EUA. Desde a chegada de Mubarak ao poder, em 1981, estima-se que Washington destinou aos cofres egípcios mais de US\$ 50 bilhões apenas em assistência militar.

Em 2011, a deposição de Mubarak pareceu sinalizar para uma nova dinâmica bilateral para além da cooperação antiterrorista, em que os EUA saudaram a possibilidade de aprofundar relações em meio a uma transição democrática no Egito. Contudo, o fracasso da Primavera Árabe e o golpe de al-Sisi empurraram EUA e Egito de volta ao padrão histórico de ênfase no contraterrorismo e na cooperação em segurança como pedras angulares dessa relação, sendo o Egito um importante comprador de armas estadunidenses, além do tratamento preferencial conferidos aos navios de guerra e aeronaves militares dos EUA em trânsito em Suez e no espaço aéreo egípcio.

Ademais, à medida que o regime de al-Sisi gradualmente consolidou seu poder e países como a Líbia e a Síria mergulharam no caos, ficou claro para a Casa Branca a necessidade de aprofundar a longa parceria de segurança com o Egito, independentemente das contínuas denúncias de abusos de direitos humanos. Mais recentemente, Joe Biden prometeu “não mais cheques em branco para o ‘ditador favorito’ de Trump”. Contudo, Biden aprovou US\$ 200 milhões em vendas de armas ao Egito em 2021, alegando que a venda “atende aos interesses dos EUA e globais”. O aparente paradoxo é justificado pelos números: o Egito comprou em 2021 apenas 15% de suas armas do mercado estadunidense, uma redução sensível em relação aos 47% em 2010, acendendo alerta a Washington sobre os riscos da diversificação de parcerias militares egípcias, notadamente com Rússia e China.

#### v. Relações com a Europa

Após a queda de Morsi em 2013, a União Europeia (UE) suspendeu diversos programas com o Egito, mas, uma vez que al-Sisi assumiu a presidência, os europeus não tiveram outra escolha a não ser retomar as relações com o Cairo, considerando a importância econômica e securitária do país africano para os seus interesses. Cumpre ressaltar que o Egito não é somente um mercado lucrativo para a venda de armas e munições europeias, mas também é o lar de muitas

empresas europeias, já que os baixos custos trabalhistas e o amplo mercado consumidor tornam o país atraente para investidores.

Em paralelo, al-Sisi aproveitou-se dos temores com a migração irregular e ameaças terroristas dos últimos anos na Europa para sedimentar o apoio de lideranças europeias ao seu governo. Em diversas viagens ao velho continente, o mandatário egípcio foi bem-recebido, independentemente de seu impulso autocrático na política doméstica. Em visita a Paris em 2020, Emmanuel Macron agraciou al-Sisi com a Grã-Cruz da Legião de Honra, a maior honraria francesa. Vale recordar que, desde 2015, o Egito é o principal cliente dos armamentos franceses. A mesma lógica orienta outras potências, como Reino Unido e Alemanha, com quem o Egito realiza exercícios conjuntos contra o terrorismo e possui diversas iniciativas de cooperação em matéria de defesa e de transferência de equipamentos militares.

Em adição, a descoberta em 2015 do campo de gás natural em Zohr e em outras cidades próximas de Alexandria colocou o Egito em uma posição forte para se tornar um centro energético no Mediterrâneo Oriental. Isso é particularmente relevante para a Europa, que busca fontes alternativas às exportações russas em virtude da guerra na Ucrânia, o que foi reforçado por al-Sisi em turnê europeia em 2022. Não à toa, no ano passado, a UE assinou um memorando de entendimento com o Egito e com Israel, que cria uma estrutura para que Tel Aviv expanda suas exportações de gás natural para a Europa via Egito. A UE também acordou com o Egito aumentar a colaboração em fontes renovável, hidrogênio e eficiência energética. As parcerias com europeus em prol da transição energética egípcia foram ainda mais reforçadas com a presidência egípcia na 27ª Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) em Sharm El-Sheik em novembro de 2022, oportunidade bem aproveitada por al-Sisi para renovar suas credenciais como ator diplomático de relevo e indispensável nas grandes discussões internacionais da atualidade, independentemente da repressão operada contra seus próprios ativistas ambientais.

Em março de 2024, a UE acordou um pacote de ajuda de € 7,4 bilhões para o Egito, não apenas para ajudar a estabilizar a economia do país e reduzir sua dependência do gás russo, mas também como contrapartida para o bloqueio dos fluxos de migrantes para a Europa. O financiamento envolve empréstimos com condicionalidades e € 1,8 bilhão de investimento em energias renováveis, comércio e segurança durante os próximos três anos. No mês anterior, o Cairo também obteve US\$ 35 bilhões em investimentos dos EAU e uma expansão de seus empréstimos junto ao FMI no montante de US\$ 8 bilhões, apesar de críticas sobre a má gestão dos recursos pelo governo.

#### e) Conclusão

Em última instância, o Egito de al-Sisi enfrenta dois desafios principais: a economia e a segurança. Na primeira frente, as ambições são limitadas no curto prazo. Embora o Egito tenha recuperado alguma influência internacional, os desafios econômicos domésticos continuam a prejudicar a capacidade de o país desempenhar um papel maior no plano externo, já que os indicadores econômicos revelam dados preocupantes para o desenvolvimento social de seus quase 110 milhões de habitantes. Já na área securitária, é insofismável que o Egito se tornou um local menos perigoso, como atesta a redução significativa de atentados no Sinai e a diminuição da capacidade operacional de grupos extremistas no território nacional, embora essas conquistas ocorram com o alto custo da imposição de um estado policial extremamente repressivo contra a sua população civil. Por outro lado, os egípcios estarão menos dispostos a tolerar a privação de

seus direitos políticos e civis se suas expectativas econômicas e de segurança não forem atendidas. A história egípcia prova que nem a mais duradoura ditadura pode conter uma reação popular se a repressão política, aliada às dificuldades econômicas e ao sentimento de insegurança crescente, não for bem equacionada.

Em síntese, a tentativa do Cairo de retornar a uma proeminência regional dependerá da capacidade de al-Sisi de aperfeiçoar a sua gestão dentro de suas fronteiras. É improvável que o Egito se torne um potencial quarto grande bloco de poder regional no mundo muçulmano no Oriente Médio, que rivalize com os sauditas, com os iranianos ou com os pró-islamistas turco-cataris. Esses blocos são capazes de usar sua riqueza, poder militar e redes regionais de representação para projetar poder de maneiras que o Egito simplesmente não tem condições de fazer em 2023. Por outro lado, é inegável que a doutrina al-Sisi tem colhido seus frutos por meio de uma política externa mais assertiva, autônoma e diversificada. Se quiser projetar influência para fora de suas fronteiras, o Egito precisará, primeiro, começar sua reforma dentro de casa.



## XII. Emirados Árabes Unidos (EAU)

### a) Características gerais

Os Emirados Árabes Unidos (EAU) são uma federação de sete emirados: Dubai, um grande centro comercial e financeiro internacional; Abu Dhabi, a capital do país e também um centro financeiro de destaque, além de possuir a maior extensão territorial dos sete; e os cinco emirados menores – Sharjah, Fujayrah, Ajman, Umm al Qaywayn e Ras al Khaymah. Residem nos EAU cerca de 9,5 milhões de pessoas, das quais aproximadamente 90% são estrangeiros. Aos nacionais emiráticos, que perfazem os 10% restantes da população total do país, são concedidos amplos benefícios sociais e possibilidades de participar de uma sociedade afluyente. Não se observam conflitos políticos ou sociais significativos.

Desde a independência do Reino Unido, em 1971, os EAU são regidos por uma monarquia eletiva, embora cada emirado seja, internamente, regulado por uma forma tribal de monarquia hereditária (sendo, por isso, chamados também “xarifados”, ou *sheikhdoms*, no termo em inglês). A maior autoridade constitucional do Estado é o Conselho Supremo Federal, composto pelos sete xeiques, responsável pela eleição do presidente e vice-presidente do país: os xeiques de Abu Dhabi e Dubai, respectivamente. O vice-presidente normalmente também atua como primeiro-ministro<sup>1202</sup>, chefiando o Conselho de Ministros, que é o órgão executivo superior do governo. Não há um órgão legislativo emirático independente. O Conselho Nacional Federal, com 40 assentos, tem meras funções de debater leis e revisar políticas públicas, sem poder legislar de fato. Tampouco o Judiciário do país atua de maneira independente. O país não conta com partidos políticos. Não há sufrágio universal, uma vez que tanto os candidatos quanto os eleitores são oriundos de listas eleitorais definidas diretamente pelos governos de cada um dos emirados. Essas listas são exclusivas para a população nativa.

De 1971 a 2004, os EAU foram presididos pelo xeique Zayed bin Sultan al Nahyan (ZBS), considerado o *founding father* do país e grande responsável por costurar politicamente a federação entre os xarifados<sup>1203</sup>. Em 2004, após o falecimento de Zayed bin Sultan al Nahyan, seu filho mais velho, Khalifa bin Zayed al Nahyan (KBZ), assumiu tanto o comando do emirado de Abu Dhabi como a presidência dos EAU.

### b) Situação interna

Dez anos depois de sua eleição pelo Conselho Supremo, KBZ sofreu um acidente vascular cerebral (AVC) e foi sucedido, *de facto*, por seu meio-irmão Mohamed bin Zayed al Nahyan (MBZ). Em 2022, KBZ faleceu, e MBZ assumiu formalmente o posto de presidente dos EAU. Ele tem-se mostrado um líder autoritário internamente, mantendo o forte controle sobre a sociedade civil emirática imposto anteriormente por seu meio-irmão e por seu pai, ao mesmo tempo que tenta modernizar o país e diversificar sua economia.

Os EAU são classificados como um regime autoritário por todos os grandes *rankings* da Academia e da imprensa. No *Democracy Index*, por exemplo, formulado pela revista *The Economist*, o país está na categoria “regime autoritário”, em 133º lugar entre os 166 Estados analisados. No índice *Freedom in the World* de 2021, elaborado pelo *think tank Freedom House*, o Estado soma 17 pontos de 100 possíveis, com somente 23 países, entre os 194 analisados,

<sup>1202</sup> Essa tem sido a prática desde 1979. Antes disso, o então herdeiro de Dubai foi o primeiro-ministro.

<sup>1203</sup> Al Nahyan era, desde 1966, também o governante de Abu Dhabi.

registrando uma pontuação inferior. Não há eleições livres nem periódicas nos emirados, diversos direitos civis e políticos seguem bastante limitados, e há grandes restrições à liberdade de expressão dos indivíduos bem como à atividade da imprensa. Segundo as organizações Anistia Internacional e *Human Rights Watch*, é particularmente preocupante a situação de prisioneiros políticos, que sofrem com detenções arbitrárias e tortura.

Segundo analistas, o déficit democrático no país agravou-se com a Primavera Árabe. Os EAU foram pouco afetados pela onda de protestos que tomou conta do Oriente Médio no começo dos anos 2010, em parte devido à grande prosperidade econômica emirática. O único episódio de contestação política que houve no país, naquele contexto, foi a publicação de uma petição, assinada por cerca de 160 intelectuais e figuras políticas de relativo destaque, que clamavam por uma reforma do Conselho Nacional Federal e pela adoção do sufrágio universal. Ainda assim, o governo, ainda sob comando de KBZ, deu início a uma forte campanha de repressão, visando a conter quaisquer insatisfações que pudessem trazer instabilidade ao cenário político emirático. Boa parte dos indivíduos que assinaram a petição foram detidos ou deportados, câmeras de vigilância foram instaladas nas principais localidades urbanas, e novas medidas de restrição à imprensa foram impostas, ao mesmo tempo que o governo anunciou investimentos de US\$ 1,6 bilhão nos menores emirados do norte, consideravelmente menos ricos que Dubai e Abu Dhabi.

Ao mesmo tempo que aumenta seu controle autoritário sobre o país, MBZ tenta vender a imagem de um EAU mais moderno ao exterior. Em 2017, foi inaugurado o Louvre Abu Dhabi, e, em 2025, deve ser aberto o Guggenheim Abu Dhabi. Diversas medidas liberalizantes vêm sendo implementadas pelo governo, visando sobretudo à enorme população de expatriados não muçulmanos do país. Em 2021, os EAU descriminalizaram o sexo pré-marital e a coabitação por casais não casados. Em Dubai, foi extinta a obrigatoriedade de obtenção de uma licença especial para compra e consumo de álcool. Em Abu Dhabi, uma nova lei secular passou a regulamentar atos da vida civil dos não muçulmanos, como casamento, divórcio e herança, antes também sujeitos à *sharia*<sup>1204</sup>. Também em 2021, o governo emirático aprovou lei que prevê um processo simplificado de obtenção da nacionalidade emirática para estrangeiros de profissões específicas.

### c) Questões socioeconômicas

Até a descoberta de petróleo, em 1958, os “Estados da Trégua”<sup>1205</sup> tinham uma economia empobrecida, baseada em atividades como pesca e extração submarina de pérolas. Em pouco tempo, a exploração de petróleo tornou-se a principal atividade econômica, já antes da independência. Nos anos 1970, os EAU, agora um Estado soberano, desfrutaram em larga medida da alta do preço da *commodity*, resultante dos dois choques, em 1973 e 1979. Nos anos 1980, começam os primeiros esforços para transformar Dubai em um centro comercial e financeiro de destaque no cenário internacional, com vultosos investimentos públicos na expansão do porto e aeroporto e na construção da zona franca de Jebel Ali. No final dos anos 2000, a crise financeira global teve forte impacto nos EAU, sobretudo em Dubai, onde estourou uma bolha imobiliária de grandes proporções, com o emirado tendo que ser resgatado financeiramente por Abu Dhabi.

---

<sup>1204</sup> A *sharia* é o Direito Islâmico, derivado majoritariamente do Corão, mas também dos hádices e da Suna, no caso dos sunitas, assim como da doutrina teológica de cada país ou região.

<sup>1205</sup> “*Trucial States*” era o nome do protetorado britânico informal que hoje corresponde majoritariamente aos EAU; além dos EAU, faziam parte dos Estados da Trégua também os atuais Catar e Bahrein. O nome deve-se aos acordos de trégua assinados entre os muitos xeiques da região e o governo britânico no século XIX.

Hoje, a economia emirática é a quarta maior do Oriente Médio, atrás somente de Arábia Saudita, Turquia e Israel. Se considerado o produto interno bruto (PIB) *per capita*, os EAU são o sétimo país mais rico do mundo. A enorme riqueza ainda provém majoritariamente do petróleo, que, em 2020, respondeu por cerca de 30% das exportações totais do país. Segundo projeções da *The Economist*, a estatal petrolífera, a Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC), teria capacidade e reservas suficientes para continuar explorando petróleo à atual taxa por mais 40 anos. O país detém a oitava maior reserva comprovada de petróleo do Oriente Médio (97,8 bilhões de barris) e a oitava maior reserva comprovada de gás do mundo (5,9 trilhões de metros cúbicos). Os EAU são dependentes da renda dos hidrocarbonetos (cerca de um terço do PIB) e são o terceiro maior exportador da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). O Conselho Supremo do Petróleo define a política energética dos EAU. A produção de hidrocarbonetos é organizada em modelo de partilha entre empresas estatais e investidores estrangeiros, estes tendo papel limitado fora da fase de exploração. A ADNOC opera 17 subsidiárias nos setores de petróleo e gás e detém direitos sobre até 60% de todos os novos campos descobertos.

Ainda assim, os EAU têm intensificado a sua estratégia de diversificação da economia, sobretudo diante dos crescentes esforços atuais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, a fim de conter o aquecimento global. Um dos projetos-vitrine do governo é o de Masdar City, uma cidade planejada em Abu Dhabi com matriz energética 100% limpa, com utilização de energia solar e outras fontes renováveis. Parte da cidade já foi inaugurada, mas a conclusão das obras está prevista somente para 2030. Masdar City foi pensada para atuar como um grande *hub* global de economia verde, sediando empresas de tecnologia limpa. Atualmente, a sede da Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA, na sigla em inglês)<sup>1206</sup> fica em Masdar City. Os EAU pretendem chegar a 2050 com metade de sua matriz energética baseada em fontes limpas e renováveis, sendo 44% solar e 6% nuclear, enquanto a metade fóssil seria composta de 38% de gás natural e 12% de carvão “limpo”, baseado em tecnologia de captura e estocagem de carbono. Simultaneamente, os EAU investem em tecnologias menos intensivas em energia, buscando eficiência energética por meio de prédios inteligentes, *smart grids* e melhorias nos sistemas de ar condicionado.

Para além do petróleo, os EAU têm estimulado, com bastante êxito, os setores de finanças, turismo e construção civil. Parte significativa dos investimentos aportados pelo governo para diversificar a economia provém dos fundos soberanos, cujos recursos, por sua vez, advêm majoritariamente do petróleo. A Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) é o órgão responsável por administrar os mais de US\$ 800 milhões que os EAU mantêm em fundos soberanos.

No ano de 2020, afetados pela pandemia de COVID-19 e pela forte queda do preço do barril de petróleo, os EAU registraram uma queda no PIB de 5%. Em 2021, no entanto, houve recuperação da ordem de 3,9%. A projeção governamental para 2022 indica crescimento de 7,6%. Antes das flutuações econômicas trazidas pela pandemia, a economia do país vinha registrando taxas anuais de crescimento ao redor de 1%: 0,7% em 2017; 1,3% em 2018; e 1,1% em 2019.

#### d) Política externa

Em seus pouco mais de 50 anos como Estado independente, os EAU evoluíram de uma política externa voltada para garantir seu desenvolvimento institucional e econômico, bastante dependente dos laços mantidos com o Ocidente, para um perfil de inserção internacional mais

---

<sup>1206</sup> Fundada em 2009, a IRENA é a primeira organização internacional a se focar exclusivamente na agenda de energia limpa. Está em atividade desde 2010.

ousado e autônomo, projetando-se como ator regional e global de destaque. A proximidade com o Ocidente, mormente com os Estados Unidos (EUA), não é descartada, mas passa a dividir espaço com o Oriente, sobretudo a China, em um cenário de diversificação de parcerias políticas e comerciais. Desde 2014, especificamente, com a ascensão de MBZ, a política externa emirática tem buscado projetar o país com maior vigor, utilizando-se de instrumentos de *soft* e *hard power*.

Em seu entorno geográfico – no Oriente Médio, em geral, mas mais particularmente no golfo Pérsico –, a política externa emirática tende a ser mais incisiva. No Iêmen, por exemplo, os EAU participaram da coalizão liderada pela Arábia Saudita que passou a intervir militarmente no conflito civil iemenita a partir de março de 2015, a fim de apoiar o então presidente deposto, Abdrabbuh Mansur Hadi, contra os *houthis*, apoiados pelo Irã. Segundo analistas, a intervenção emirática no Iêmen teria três objetivos: fortalecer os laços com a Arábia Saudita e com os EUA, estes interessados sobretudo na luta contra o terrorismo na região; enfraquecer a Irmandade Muçulmana no sul da península Arábica; e assegurar a estabilidade das rotas marítimas no mar Vermelho e no golfo de Áden. Pode-se, ainda, citar como um objetivo adicional importante o de conter a influência do Irã na península Arábica. O governo em Abu Dhabi afirma ter encerrado sua participação direta no conflito em 2019, mas ainda há intenso envolvimento emirático em operações aéreas e, até mesmo, ocupação por parte dos EAU de áreas do território iemenita, além de continuado apoio logístico e militar a grupos iemenitas, sobretudo ao Conselho de Transição do Sul (STC, na sigla em inglês), grupo fundado em 2017 que defende a secessão do sul do país em um Estado independente, como era até 1990. Cabe ainda pontuar que embora os EAU tenham participado da coalizão saudita contra os *houthis*, posteriormente, o governo de MBZ rompeu com o presidente Hadi, devido aos seus laços com o Partido Islah, visto por Abu Dhabi como um braço da Irmandade Muçulmana no Iêmen. EAU e Arábia Saudita passaram, assim, a atuar em frentes diversas no conflito iemenita. Desde abril de 2022, um frágil cessar-fogo no Iêmen tem sido mantido, com ocasionais incidentes militares ameaçando mergulhar o país de volta à guerra total.

Os EAU têm buscado estabelecer relação de paridade com a Arábia Saudita. Em junho de 2018, os dois países anunciaram a criação de um Conselho de Coordenação Saudita-Emirático, no qual se desenvolveria ampla cooperação que abarcaria projetos em áreas diversas, como defesa, segurança alimentar, energia, infraestrutura e finanças.

A parceria com a Arábia Saudita mostrou-se também no imbróglio com Doha. Em junho de 2017, os EAU, a Arábia Saudita, o Bahrein e o Egito romperam relações diplomáticas com o Catar, acusando-o de patrocinar terrorismo. Todo o tráfego aéreo, terrestre e marítimo com o Catar foi cortado, deixando o país em situação delicada, dada sua localização geográfica e sua grande dependência de importações. Como pano de fundo para a altercação, estava a proximidade do Catar com o Irã e a Irmandade Muçulmana. A crise foi resolvida em janeiro de 2021, após processo de negociações mediado pelo Kuwait e pelos EUA.

Com a Turquia, os EAU mantêm um acordo de parceria econômica e, em julho de 2023, os presidentes dos dois países assinaram acordos bilaterais cujos resultados são avaliados em mais de US\$ 50 bilhões.

Cabe pontuar que há uma disputa territorial ainda hoje entre os EAU e o Irã acerca da soberania das ilhas de Abu Musa, Grande Tunb e Pequena Tunb, administradas pelos iranianos mas reivindicadas pelos EAU<sup>1207</sup> desde 1971. As ilhas dispõem de escassos recursos naturais, mas têm uma localização geográfica estratégica, encravadas no golfo Pérsico e em área próxima ao estreito de Ormuz, de grande tráfego de navios petroleiros. É curioso notar, no entanto, que Irã e EAU compartilham uma posição comum na Síria. Após oposição inicial, os EAU passaram a

---

<sup>1207</sup> As ilhas são, mais especificamente, reivindicadas pelo emirado de Sharjah.

favorecer a permanência de Bashar al-Assad no poder, inclusive tendo expressado apoio, em 2015, ao começo da intervenção russa no conflito. Em 2018, os EAU reabriram sua embaixada em Damasco. A diplomacia emirática tem sido vocal, ademais, na defesa de Bashar al-Assad em organismos regionais como a Liga dos Estados Árabes (LEA)<sup>1208</sup>.

A intensificação das tensões a partir de maio 2019, com uma série de incidentes envolvendo petroleiros no golfo de Omã, e em janeiro de 2020, com o assassinato do comandante da Guarda Revolucionária Iraniana Qassem Soleimani, impulsionaram os EAU a buscar distensionar as relações com o Irã. Nesse sentido, autoridades emiráticas têm mantido crescentes contatos com autoridades iranianas, com destaque para o encontro entre o vice-presidente dos EAU e o ministro dos Negócios Estrangeiros do Irã em Bagdá em agosto de 2020. Durante visita a Abu Dhabi para as cerimônias funebres do xeique Khalifa bin Zayed, no primeiro semestre de 2022, o ministro das relações exteriores iraniano, Hossein Amir-Abdollahian declarou, ao lado do novo líder emirático, xeique Mohammed bin Zayed, que “uma nova página foi aberta nas relações entre a República Islâmica do Irã e os Emirados”. Após hiato de seis anos, o embaixador dos EAU para o Irã retornou a Teerã em setembro de 2022.

Marco importante na política externa de MBZ foi a assinatura dos chamados Acordos de Abraão, por meio dos quais os EAU estabeleceram relações diplomáticas, comerciais e militares com Israel, em agosto de 2020. Uma medida patrocinada pelo governo do então presidente norte-americano Donald Trump, a aproximação EAU-Israel só tem crescido desde então, passando pela reabertura mútua de embaixadas<sup>1209</sup> e pelo estabelecimento de rotas aéreas comerciais e culminando na assinatura, em maio de 2022, de um acordo de livre comércio entre os dois países. Em julho de 2022, foi lançado o I2U2, reunindo EAU, Israel, Estados Unidos e Índia.

De fato, a relação dos EAU de MBZ com os EUA durante o governo Trump foi de grande proximidade. No contexto da assinatura dos Acordos de Abraão, Washington e Abu Dhabi acordaram uma venda bilionária de equipamentos militares norte-americanos, incluindo 50 jatos F-35, *drones* e outros itens de tecnologia de ponta. Assim que o presidente democrata Joe Biden assumiu, no entanto, em janeiro de 2021, o governo norte-americano anunciou que colocaria a venda “sob revisão”. Em abril do mesmo ano, Washington sinalizou que prosseguiria com a transação, mas ela ainda não foi executada. Para além da menor proximidade entre MBZ e os democratas, pesa o temor norte-americano de que os chineses tenham acesso aos F-35, diante da aproximação recente entre os EAU e a China. Tensão similar paira entre os EUA e os EAU acerca do eventual emprego da tecnologia 5G da Huawei em território emirático. Outro ponto de tensão na relação reside na questão da Ucrânia. Desde o começo da guerra, os EAU têm resistido aliar-se aos EUA e aos países europeus em uma oposição mais contundente à Rússia. Como membro da OPEP, os EAU vêm resistindo às pressões norte-americanas e europeias para aumentar as quotas de produção de petróleo, a fim de induzir uma queda do preço do barril e afetar, assim, o governo de Vladimir Putin.

Vale pontuar que as relações dos EAU com os EUA são marcadas por grande cooperação em temas sensíveis, como o militar e o nuclear. Os EUA mantêm nos EAU três bases militares: Al Dhafra, Al Minhas e Fujairah. Washington vê em Abu Dhabi um aliado essencial na luta contra o terrorismo na região e um bastião de estabilidade política no Oriente Médio. Desde 2009, os dois países mantêm intensa cooperação nuclear, com fins pacíficos. Recentemente, os EAU têm

---

<sup>1208</sup> A LEA foi fundada em 1945, no Cairo. A Síria está suspensa da organização desde novembro de 2011, por conta da guerra civil no país.

<sup>1209</sup> Em janeiro de 2021, foi aberta a embaixada de Israel nos EAU. Por sua vez, foi inaugurada oficialmente em maio do mesmo a Embaixada dos EAU em Israel.

investido mais em energia nuclear a fim de honrar seus compromissos internacionais na esfera ambiental. Em setembro de 2024, MBS encontrou-se com o presidente Biden em Washington. Os presidentes reafirmaram a parceria estratégica bilateral, Biden anunciou o reconhecimento dos EAU como *major defense partner*, status apenas detido pela Índia até então.

Em dezembro de 2023, o presidente Putin visitou os EAU, que não é parte do Estatuto de Roma e não está obrigado a prender e entregar o mandatário russo. Os dois países discutiram, entre outros temas, os cortes na produção de petróleo acordados no âmbito da OPEP+ e o conflito entre Israel e Hamas. Durante o encontro, Putin destacou que as relações entre Rússia e EAU “atingiram um nível sem precedentes”.

Como já mencionado, a relação entre os EAU de MBZ e a China tem sido marcada por crescente aproximação. O comércio bilateral tem-se expandido de maneira significativa. Segundo projeção da *The Economist*, cerca de dois terços das exportações chinesas com destino ao Oriente Médio e à África passariam pelos EAU. Os investimentos também têm crescido: de acordo com declarações do embaixador chinês em Abu Dhabi, Ni Jian, cerca de 50% dos investimentos chineses não financeiros no Oriente Médio estariam concentrados nos EAU. A aproximação também se dá na esfera militar, com rumores de que os chineses estariam construindo uma instalação militar secreta no porto de Khalifa, ao norte de Abu Dhabi, e de que o governo dos EAU estaria deportando ativistas *uigures* para a China, a pedido de Pequim. No começo de 2021, a inteligência norte-americana detectou que aeronaves chinesas realizaram a entrega de material militar desconhecido em território emirático.

Para além das relações bilaterais de maior destaque, os EAU de MBZ têm tentado ampliar seu engajamento multilateral. Os EAU são membros de diversas organizações internacionais, como a OPEP, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)<sup>1210</sup>, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a LEA, a Organização para Cooperação Islâmica (OCI)<sup>1211</sup>, a Organização das Nações Unidas (ONU), além da maior parte de suas agências especializadas. Os EAU foram convidados a entrar no BRICS a partir de 2024.

É particular a atenção dada pela política externa de MBZ à agenda ambiental, com os EAU tentando posicionar-se como um ator que promove economia verde no mundo. O país realiza o maior evento mundial na área de sustentabilidade: a Abu Dhabi Sustainability Week. Em novembro de 2023, os EAU deverão sediar a 28ª Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Os EAU têm como uma de suas principais metas atingir a neutralidade de carbono até 2050. Em novembro de 2022, Washington e Abu Dhabi acordaram bilateralmente a Parceria para Acelerar a Energia Limpa (PACE, na sigla em inglês), por meio do qual se comprometeram a destinar US\$ 100 bilhões em projetos para conter o aquecimento global.

---

<sup>1210</sup> Fundado em 1981, o CCG é uma organização de integração econômica e política, que reúne seis Estados do golfo Pérsico: EAU, Bahrein, Catar, Kuwait, Arábia Saudita e Omã.

<sup>1211</sup> A OCI foi fundada em 1969 e tem 57 membros, todos de expressiva população islâmica, no Oriente Médio, na Ásia, na África, na América do Sul e na Europa.

### **XIII. Iêmen**

#### **a) Histórico**

O Iêmen é um país que ocupa a porção sul da península Arábica, compartilhando sua fronteira ao norte com a Arábia Saudita e ao leste com Omã, e estando na parte asiática do estreito de Bab al-Mandab, que separa a península Arábica do leste de África e liga o golfo de Áden ao mar Vermelho. Sua capital é Saná, cidade que fica na porção noroeste do país. Devido a sua posição geográfica, o território iemenita foi, ao longo de toda a sua história, alvo de diversas intervenções estrangeiras. Para ilustrar a sua importância geopolítica e econômica, atualmente se estima que pelas águas do estreito de Bab al-Mandab circulam quase 40% de todo o comércio marítimo internacional e pelo menos 30% da produção de petróleo.

Três eventos da segunda metade do século XIX deixaram marcas significativas no desenvolvimento político do país no século seguinte. O primeiro desses eventos foi a presença do Império Otomano, principalmente na administração da porção norte do país. O segundo foi a abertura do canal de Suez em 1869, que amplificou a importância geopolítica das cidades portuárias do território iemenita. Por fim, deve-se mencionar a presença do Império Britânico, que, apesar de já exercer o controle portuário da cidade de Adem desde 1839, a partir da abertura do canal de Suez, se expandiu, principalmente sobre a porção sul iemenita, definindo a área como protetorado britânico.

Desse modo, as duas potências imperiais arquitetaram um arranjo político, com a colaboração das elites locais que, de alguma maneira, produziu, um certo grau de estabilidade política da segunda metade do século XIX até o começo do século XX. Em 1914, otomanos e britânicos chegaram a demarcar uma linha de fronteira, dividindo o país e consolidando as suas posições, porém, o desfecho da Primeira Guerra Mundial foi amplamente desfavorável aos otomanos. Aproveitando-se da debilidade militar e política do Império Otomano, bem como de sua iminente fragmentação territorial, grupos de rebeldes árabes, com o apoio da França e da Inglaterra, se insurgiram contra as forças otomanas. Apesar da expulsão dos otomanos do Oriente Médio, os grupos rebeldes não conseguiram promover a independência imediata dos diferentes reinos locais, tampouco criar um Estado Árabe.

Em 1918, sob a liderança de Yahya ad-Din, o Reino Mutavaquilita do Iêmen – na parte norte do atual Iêmen – proclamou a sua independência em relação à autoridade otomana, sendo reconhecido como independente pelos britânicos, que ainda controlavam a parte sul do país, em 1925. Entretanto, em 1926, o vizinho Reino do Hejaz e Négede invade o Iêmen, com o objetivo de unificar toda a península, sem sucesso naquele momento, e, em 1934, seu sucessor, o Reino da Arábia Saudita, com o apoio britânico, declarou guerra ao Reino Mutavaquilita do Iêmen tendo conquistado uma parcela significativa do território iemenita e o antigo emirado de Asir.

Nas décadas de 1950 e 1960, tendências estruturantes da economia mundial acentuaram a importância do Oriente Médio na ordem internacional. Não obstante, países da região, principalmente aqueles com grandes reservas de petróleo, tornaram-se alvos frequentes das mais diversas formas de intervenção e ingerência em assuntos internos. Instabilidade política, golpes de Estado, regimes autocráticos, exploração predatória dos recursos naturais (petróleo e gás), pobreza,

revoltas populares, entre outras mazelas, faziam do Oriente Médio um terreno fértil para a difusão de grupos e de ideologias inspiradas no nacionalismo árabe<sup>1212</sup>.

Nesse contexto, no Reino Mutavaquilita do Iêmen, em 1962, grupos nacionalistas republicanos e parte dos militares destituíram do poder o rei recém-empossado Muhammad Al-Badr Al-Badr. Sob a liderança de Abdullah as-Sallal, eles se consolidaram em todas as regiões do país e, posteriormente, proclamaram a República Árabe do Iêmen. Neste ínterim, o rei deposto Al-Badr conseguiu apoio diplomático do Reino Unido, bem como ajuda militar da Jordânia e da Arábia Saudita para tentar organizar uma resistência aos nacionalistas. Por sua vez, os republicanos também se articulavam internacionalmente, tendo o Egito como principal aliado. Esta composição de fatores antagônicos, tanto internos, quanto externos, levou a parte norte do Iêmen a mergulhar numa guerra civil que durou até 1970.

Paralelamente, em 1963, na porção sul do Iêmen, surgiu a Frente de Libertação Nacional (FLN). Inspirados nos grupos de guerrilha marxistas, a FLN promovia ações táticas de insurgência contra autoridades e colaboradores da dominação britânica. Após quatro anos de insurreições, os nacionalistas do sul conseguiram desgastar a autoridade britânica coagindo as forças leais à coroa inglesa a deixarem o país. No ano seguinte, foi proclamada a República Popular do Iêmen do Sul, e, em junho de 1969, setores mais radicais da FLN tomaram o poder e proclamaram a República Popular Democrática do Iêmen, estreitando relações com a União Soviética (URSS), Cuba e a República Popular da China (RPC).

A Arábia Saudita assistia com muita preocupação aos desdobramentos políticos tanto no Iêmen do Sul quanto no Iêmen do Norte. Tal apreensão ficou ainda mais evidente em 1972, quando, após uma breve guerra, as duas repúblicas assinaram o Acordo do Cairo, com a intenção de unificar as duas porções do país. A possibilidade de um Iêmen unificado e com forte presença comunista, levou o reino saudita a intensificar suas intervenções sobre o território iemenita. Para evitar que o vizinho se tornasse um centro de difusão de ideias seculares e socialistas, o governo saudita fomentou o avanço de grupos opositores contra o governo socialista do sul. Somado a isso, a Arábia Saudita também apoiou o golpe militar no Iêmen do Norte, em junho de 1974, boicotando veementemente o processo de unificação iemenita iniciado dois anos antes.

Em 1979, eclodiu uma nova guerra entre norte e sul, que durou um mês. Após a mediação da Liga dos Estados Árabes (LEA), as partes decidiram pelo fim das hostilidades, e as tratativas para unificação do Iêmen foram retomadas em 1981. Já em 1985, com a descoberta de jazidas de petróleo no território iemenita, as duas repúblicas estreitaram laços e passaram a estabelecer políticas de cooperação econômica para facilitar e acelerar a extração das riquezas minerais.

Entretanto, em 1986, no sul do Iêmen, uma crise entre as lideranças do Partido Socialista Iemenita, somado a uma disputa acirrada entre grupos tribais por influência política no interior país, culminou em uma violenta guerra civil. Aproximadamente 60 mil iemenitas fugiram para o norte, e estimativas apontam que entre quatro mil e dez mil pessoas morreram no conflito. Os anos seguintes foram difíceis para o Iêmen do Sul. Além da destruição causada pela guerra civil, a queda da URSS e o consequente fim da assistência fornecida por Moscou agravaram ainda mais o cenário de crise no do sul.

Para evitar que futuros conflitos atrapalhasse a extração do hidrocarboneto, em 1988 os dois países decidiram que os locais dos poços de petróleo deveriam ser considerados como áreas

---

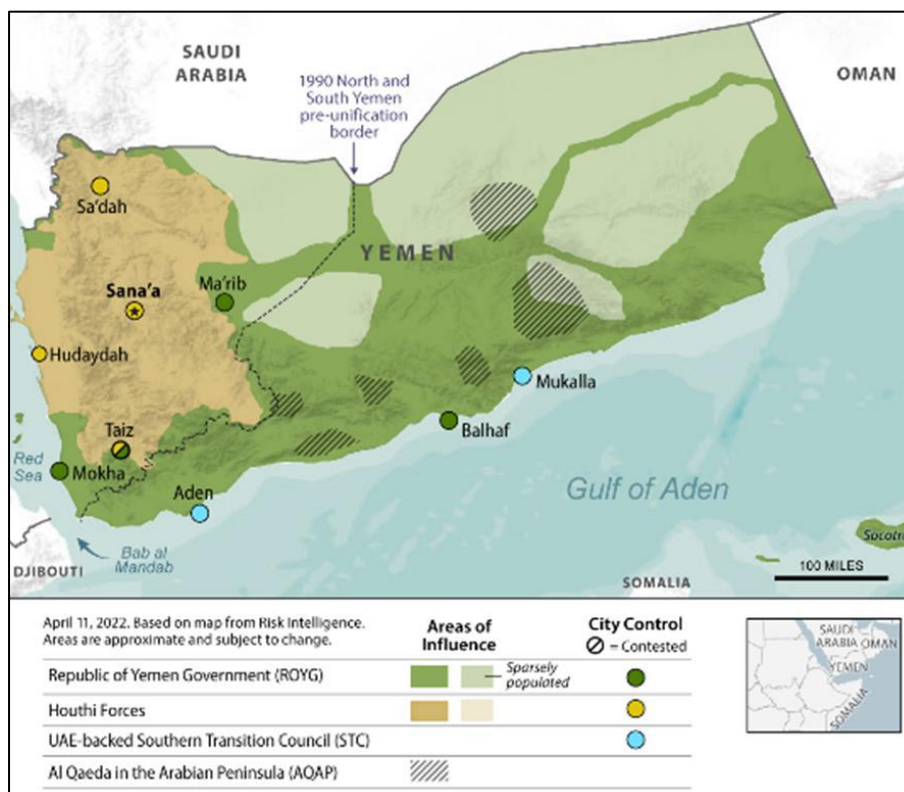
<sup>1212</sup> Definir em poucas palavras um fenômeno tão amplo como o nacionalismo árabe não é uma tarefa fácil. Para o nosso objetivo, o importante é perceber que o nacionalismo árabe naquele momento tinha a capacidade de agregar tendências e grupos muito diversos, como nacionalistas marxistas e nacionalistas conservadores ou de viés religioso. O elemento de convergência era a luta contra a presença e a influência de forças estrangeiras no Oriente Médio.



desmilitarizadas. Juntamente com as dificuldades por que passava o Iêmen do Sul após perder seu grande aliado, com o fim da URSS, tal medida ajudou a construir as condições para que, em 22 de maio de 1990, as duas repúblicas anunciassem a unificação e o surgimento da República do Iêmen, sob domínio da antiga república do norte. Diferente da experiência anterior, em 1972, o processo de negociação para a unificação transcorreu muito rapidamente, numa clara tentativa de evitar intervenções e ingerências de atores externos.

#### b) Guerra civil contemporânea

No que vem sendo considerada a pior crise humanitária da atualidade, a guerra civil no Iêmen coloca cerca de 70% dos trinta milhões de habitantes em necessidade de ajuda humanitária, e estima-se que já deslocou 4,5 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 sustentou formalmente de abril a outubro de 2022 e informalmente deste então, permitiu a entrega de combustível e de ajuda humanitária através do porto de Hodeida. Com o fim formal da trégua, a violência poderá ser retomada a qualquer momento, piorando a situação humanitária de um conflito, cuja solução permanente não se vislumbra.



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 zaidita<sup>1213</sup>, minoritários no Iêmen, e

<sup>1213</sup> Um dos traços do Zaidismo é a luta contra governos ilegítimos.

originários de Saada, no extremo norte do país<sup>1214</sup>. 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 Saná 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 *houthi* 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, desde 2016, vem sendo 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 árabes<sup>1215</sup> 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 do país. 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

---

<sup>1214</sup> Os *houthis* não são, portanto, um grupo religioso, mas, sim, uma organização político-militar, formada nos anos 1990, cuja alcunha deriva do clã *houthi*, que habita o norte do Iêmen, e de seu fundador, o líder religioso Houssein al-Houthi, morto por forças governamentais em 2004.

<sup>1215</sup> 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.

Hadi e os *houthis* assinam o Acordo de Estocolmo<sup>1216</sup>, cujo elemento mais significativo foi ter conseguido evitar uma batalha por Hodeida e ter previsto 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 compartilhado sofrer um atentado, atribuído aos *houthis* por Hadi e pelo STC, a coalizão saudita ataca Saná. 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 *houthis*. 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<sup>1217</sup>, 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 *houthis* e preocupou Israel=.

Dada a intensificação de ataques dos *houthis* no mar Vermelho, no contexto do conflito entre Israel e Hamas, o governo Biden decidiu, em meados de janeiro de 2024, reincluir o grupo iemenita na lista de entidades “terroristas globais especialmente designadas” (SDGT, na sigla em inglês), e no mês seguinte, na lista de FTOs, o que pode impactar sensivelmente inclusive a ajuda humanitária concedida ao Iêmen. Também em fevereiro, a China pressionou o Irã a ajudar a conter os ataques iemenitas no mar Vermelho, sob risco de prejudicar as relações comerciais bilaterais entre Teerã e Pequim. A pressão é relevante, haja vista que a China importou mais de 90% do petróleo bruto iraniano em 2023.

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

---

<sup>1216</sup> 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.

<sup>1217</sup> Brasil, México, Noruega e Irlanda abstiveram-se na votação da resolução, que descreve os *houthis* como grupo terrorista.

iniciar as conversas. Em abril de 2022, Hans Grundberg anunciou uma trégua inicialmente de dois meses, que foi estendida sucessivamente até outubro de 2022. A trégua, que envolve apenas os *houthis* e a coalizão saudita, permitiu, até agosto de 2022, o descarregamento de 26 navios de combustível em Hodeida, a realização de 36 voos comerciais entre Saná 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). Em outubro de 2022, as demandas intransigentes dos *houthis* fizeram as negociações para uma nova extensão fracassar, pois o grupo encontra-se em posição de força em relação ao governo iemenita. Os *houthis* utilizaram o período de trégua para reagrupar suas forças, enquanto o dissenso no seio do CLP dificulta uma ação efetiva da coalizão anti-*houthi*. Em junho de 2024, os rebeldes *houthi* detiveram cerca de onze funcionários iemenitas das Nações Unidas, bem como funcionários de outras agências humanitárias. Ainda não está claro o motivo da detenção.

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, a uma cisão monetária. Os *houthis* tomaram o controle da autoridade monetária em Saná, enquanto o governo Hadi instalou, em 2016, um novo 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 estável<sup>1218</sup>. Em paralelo, o Banco Central iemenita, controlado pelo governo estabelecido em Áden, também retirou de circulação as cédulas impressas antes de 2016, que eram amplamente utilizadas nas áreas controladas pelos *houthis*. 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. Em meados de 2024, o Banco Central retirou licenças de bancos que se recusaram a transferir suas sedes de Saná. Em julho de 2024, o governo internacionalmente reconhecido do Iêmen e os *houthis* chegaram a um acordo, facilitado pela Arábia Saudita, para levantar sanções econômicas e aumentar a frequência dos voos da Yemenia Airways a partir de Saná.

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.

Os rebeldes também intensificaram, ao longo dos últimos meses de 2023, e em meio ao conflito entre Israel e Hamas, a estratégia de tomada de embarcações no mar Vermelho, o que já levou diversas companhias a interromperem a circulação pela região e a buscarem operar através da rota alternativa do cabo da Boa Esperança, para chegar ao Mediterrâneo, com impacto significativo nos custos logísticos. Como resposta, o secretário de Defesas dos EUA, Lloyd Austin, anunciou, em meados de dezembro, a criação de uma coalizão de dez países para garantir a

---

<sup>1218</sup> 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”.

segurança e a liberdade de navegação na região, em uma operação intitulada *Prosperity Guardian*. A coalizão é integrada por EUA, Reino Unido, Bahrein, Canadá, França, Itália, Países Baixos, Noruega, Seychelles e Espanha. No último dia de 2023, os EUA afundaram três navios e mataram dez rebeldes *houthis* no mar Vermelho, em resposta a pedido de ajuda de uma embarcação. Conforme relatos da imprensa, a Arábia Saudita manifestou desinteresse em aderir à coalizão. A Índia, que também não aderiu à coalizão, reforçou sua presença no mar Vermelho, com o envio de navios de guerra. O CSNU aprovou, em janeiro de 2024, resolução que condena “nos termos mais fortes possíveis” os ataques a navios mercantes ou comerciais pelos *houthis* e exige a cessação desses ataques. Apresentado pelo Japão e pelos EUA, o projeto de resolução foi aprovado com onze votos favoráveis e quatro abstenções, incluindo de China e Rússia. Pouco depois da aprovação da resolução, os EUA e o Reino Unido conduziram ataques contra alvos *houthis* no Iêmen, inclusive na capital do país. Os militares dos EUA também afirmaram que acreditam que o Irã esteja envolvido com ataques feitos pelos *houthis*. Rússia, China e Irã condenaram a operação de EUA e Reino Unido, e Moscou pediu uma reunião de emergência do CSNU a respeito.

Em dezembro de 2024, os *houthis* afirmaram ter atacado Israel com mísseis hipersônicos, ao passo que Israel lançou ataques contra portos e infraestrutura de energia em partes do Iêmen controladas pelos *houthis*. Como resposta a um ataque com míssil contra o centro de Israel, o governo Netanyahu atingiu vários alvos ligados ao movimento *houthi*, incluindo o Aeroporto Internacional de Saná, portos no mar Vermelho e centrais elétricas.

O Escritório de Direitos Humanos da ONU em Saná, no Iêmen, foi atacado, no início de agosto de 2024, pelos *houthis*, que roubaram documentos e destruíram objetos de propriedade da ONU. A justificativa utilizada pelos *houthis* seria punir governos e organizações governamentais.

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 às 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. Em fevereiro de 2023, a Marinha do Reino Unido interceptou carregamento iraniano de armamento, incluindo mísseis, que se dirigia ao Iêmen, o que enfraquece o argumento dos *houthis*. Ainda é incerto qual será o impacto, no conflito do Iêmen, do acordo entre Arábia Saudita e Irã, mediado pela China, mas, em março de 2023, negociadores sauditas reuniram-se com suas contrapartes *houthis* em Saná, sob mediação do Omã. Em setembro, houve novo encontro de ambos os lados, em que se discutiu o estabelecimento de um cronograma para a saída de forças e combatentes estrangeiros do país. O fato de, até, pelo menos, outubro de 2023, quando da eclosão do conflito entre Israel e Hamas e do envolvimento dos *houthis*, a trégua ter sido mantida a despeito de não

mais estar ancorada em negociação no âmbito das Nações Unidas, parece também ser reflexo do restabelecimento de relações entre Irã e Arábia Saudita.

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. Ademais, no contexto das operações *houthis* contra navios no mar Vermelho, a partir de outubro de 2023, os EUA lideraram o lançamento da operação *Prosperity Guardian* e realizaram, em parceria com o Reino Unido, ataques a alvos *houthis* no Iêmen. Em outubro de 2024, os EUA realizaram bombardeios contra alvos ligados aos *houthis*, incluindo bases militares e um aeroporto, no contexto da intensificação das tensões no Oriente Médio.

O conflito no Iêmen também ameaçou gerar uma catástrofe ambiental. A FSO<sup>1219</sup> “Safer” está abandonada, desde 2015, na costa do Iêmen, degradando-se por falta de manutenção, podendo derramar 1,14 milhão de barris de petróleo<sup>1220</sup>. 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. A extração do petróleo foi concluída em agosto de 2023. Em agosto de 2024, um petroleiro com bandeira da Grécia atacado pelos *houthis*, na costa do Iêmen, sofreu um incêndio, foi abandonado e ficou à deriva, podendo causar um desastre ambiental.

---

<sup>1219</sup> *Floating Storage and Offloading facility*, embarcação para armazenamento e desembarque de petróleo.

<sup>1220</sup> No acidente com o Exxon Valdez, no Alasca, foram derramados 250 mil barris de petróleo.

## XIV. Irã

### a) Características gerais

O Irã é o maior país do Oriente Médio de maioria xiita, seita minoritária no Islã. A Constituição da República Islâmica do Irã, de 1979, consagrou o princípio da “tutela do jurisconsulto islâmico” (*wilayat-e-faqih*), que fundamenta a noção de autoridade absoluta do Líder Supremo em assuntos religiosos e políticos. A Constituição incorpora também noções democráticas, prevendo eleições diretas para presidente, parlamentares e membros da Assembleia dos Sábios.

O Líder Supremo (aiatolá Ali Khamenei) tem atribuições de chefe de Estado, chefe dos Três Poderes e comandante-chefe das Forças Armadas. É também o responsável pela elaboração das políticas gerais do regime.

A Guarda Revolucionária Islâmica do Irã (IRGC, na sigla em inglês) é um ramo das Forças Armadas iranianas, criada após a Revolução Iraniana de 1979 por ordem do aiatolá Ruhollah Khomeini. Enquanto o Exército iraniano defende as fronteiras e mantém a ordem interna do país, a Guarda Revolucionária destina-se a proteger o sistema político da República Islâmica e a prevenir interferências estrangeiras. A Guarda Revolucionária é formada por cerca de 125 mil militares, incluindo forças terrestres, aéreas e navais. Suas forças navais são hoje as principais forças encarregadas do controle operacional do golfo Pérsico. O comandante-chefe da Guarda Revolucionária, desde 2019, é Hossein Salami.

O presidente da República, chefe do Poder Executivo, é responsável por elaborar e executar as políticas públicas e de relações exteriores e de defesa, nos limites das diretrizes impostas pelo Líder Supremo. Exerce a chefia do Gabinete de Governo, do Conselho Supremo de Segurança Nacional e do Conselho Supremo da Revolução Cultural. A Constituição iraniana estabelece os requisitos para as candidaturas a presidente, e o eleito precisa da aprovação do Líder Supremo antes de ser empossado. Seu mandato é de quatro anos, renovável por apenas um período.

O Parlamento iraniano (*Majlis*) é unicameral e composto por 290 deputados. As eleições para o *Majlis* ocorrem a cada quatro anos e, do total de assentos, cinco representam as minorias religiosas (judeus, zoroastras, cristãos armênios e cristãos caldeus). Toda candidatura ao *Majlis* é submetida ao crivo do Conselho dos Guardiães, órgão com poder de veto.

O Conselho de Guardiães acumula as funções de órgão legislativo, judiciário e eleitoral, sendo composto por seis *faqihs* (especialistas em jurisprudência islâmica), nomeados pelo Líder Supremo, e seis juristas, nomeados pelo chefe do Poder Judiciário (este, por sua vez, indicado pelo Líder Supremo), para mandato de seis anos. O órgão ratifica ou veta qualquer projeto de lei aprovado pelo Parlamento, interpreta a Constituição, supervisiona as eleições no país e aprova ou veta candidatos à Presidência da República, à Assembleia dos Sábios e ao Parlamento.

A Assembleia ou o Conselho dos Sábios constitui órgão deliberativo formado por 88 especialistas islâmicos, eleitos por voto direto para mandatos de oito anos. Encarrega-se de eleger, supervisionar e remover, por eventual descumprimento de suas atribuições, o Líder Supremo. Reúne-se a cada seis meses.

O Conselho de Discernimento constitui órgão consultivo com a incumbência de assessorar diretamente o Líder Supremo em seu planejamento estratégico, incluindo a definição das grandes linhas de atuação doméstica e a elaboração de diretrizes de política externa da República Islâmica. É composto hoje por 38 membros, apontados pelo Líder Supremo para mandatos de cinco anos.

A economia iraniana baseia-se na exportação de produtos da indústria petrolífera, fortemente atingida pelas sanções unilaterais norte-americanas. Apesar de ser penalizado com as sanções impostas pelos EUA, o Irã conta com parceria com China e Rússia para sustentar sua economia. Ainda assim, a economia iraniana, com produto interno bruto (PIB), medido em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês), de US\$ 1,6 trilhão (2022), encontra-se entre as 25 maiores do mundo, e, segundo dados do Banco Mundial, o país tem o 43º PIB *per capita* PPP do mundo, colocando-se à frente de potências regionais como Arábia Saudita e Turquia. Com moderadas taxas de crescimento do PIB, alta inflação, desemprego acima de 10% (sem contar o subemprego e os casos não contabilizados) e acentuada desvalorização da moeda, não é positivo, nos últimos anos, o panorama geral da economia iraniana.

De acordo com os dados do Banco Mundial, a economia iraniana cresceu 3,3% em 2020, 4,7% em 2021 e cerca de 2,7% em 2022. A projeção do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2023 era de crescimento de 3%, largamente superada pelo crescimento próximo a 5%.

O Irã detém a quarta maior reserva mundial comprovada de petróleo e a segunda maior de gás natural. O país persa é o terceiro maior produtor de gás do mundo e o sétimo maior produtor de petróleo.

#### b) O Irã pré-Segunda Guerra Mundial

A história do Irã moderno começa com a Revolução Constitucional Persa, no começo do século XX. Embora o xá (monarca) tenha permanecido no poder, o então Império Persa Cajar tornou-se uma monarquia constitucional em 1906, quando foi adotada uma constituição de escopo limitado, e o Parlamento (*Majilis*) se reuniu pela primeira vez. Em 1907, na Convenção Anglo-Russa, que é parte do “Grande Jogo” entre os impérios britânico e russo, a Pérsia é dividida em esferas de influência. Em 1908, os britânicos descobrem petróleo na Pérsia.

Durante a Primeira Guerra Mundial, apesar da ocupação por forças britânicas, otomanas e russas, o Império Persa permaneceu neutro. Em 1919, após a retirada russa, o Reino Unido tentou estabelecer, sem sucesso, um protetorado no país. Em 1921, um golpe militar, liderado por Reza Shah Pahlavi, colocou fim à dinastia Cajar. A dinastia Pahlavi assume o poder em 1925, inaugurando o Estado Imperial da Pérsia, que, em 1935, torna-se o Estado Imperial do Irã (“terra dos arianos”).

Em 1941, Reza Pahlavi é obrigado a abdicar, no contexto da Segunda Guerra Mundial e da invasão anglo-soviética do território iraniano. Ele foi sucedido por seu filho, Mohammad Reza Pahlavi, que ficará no poder até 1979.

#### c) A Revolução Iraniana de 1979

A Revolução Iraniana de 1979 foi um movimento popular que depôs a monarquia autocrática do xá Mohammad Reza Pahlavi e estabeleceu um governo teocrático islâmico. O fenômeno não só concentrou diversas contradições do desenvolvimento histórico do país e amalgamou motivos políticos, econômicos, sociais e religiosos, mas também se inseriu no quadro mais amplo das relações do Irã com os interesses estrangeiros, da Guerra Fria e das mudanças no sistema internacional a partir dos anos 1970.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, as grandes potências passaram a disputar o Oriente Médio por sua posição estratégica e por seus recursos naturais – principalmente gás natural e petróleo. O Irã se viu em meio a uma dupla interferência por parte de União Soviética (URSS) e



Reino Unido, cujos desdobramentos serão de importância fundamental. Embora os britânicos tenham começado a retirar-se do país em 1946, os soviéticos permaneceram.

A interferência da URSS vinculava-se à busca por ascendência na região, tanto para obtenção de acesso aos campos de petróleo do noroeste iraniano e ao golfo Pérsico quanto para criar uma espécie de “cordão sanitário” diante do Ocidente. Através do Azerbaijão, república soviética fronteira, os soviéticos incitaram a instabilidade política no Irã por meio de seus apoiadores e de movimentos separatistas curdos. Iranianos pró-soviéticos proclamaram uma república separatista no norte do país (de nome Azerbaijão, na fronteira com a república soviética homônima), enquanto os curdos, com apoio da URSS, proclamaram a República de Mahabad. Esses avanços levaram os Estados Unidos (EUA), já nos primeiros passos da Doutrina Truman, a pressionar pela redução da interferência soviética. Os EUA deram apoio ao governo de Pahlavi para conseguir controlar os focos separatistas no fim de 1946 e para rechaçar um acordo imposto pela URSS que cederia a maioria das reservas de petróleo do país ao controle soviético. A disputa marca o início da controversa aproximação entre EUA e Irã e constitui um dos primeiros episódios da Guerra Fria fora da Europa, antecipando a tensa relação política entre EUA e URSS das próximas décadas. Ademais, foi o tema das Resoluções 2, 3 e 5 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Já o desentendimento com os britânicos se referia às concessões sobre os campos de petróleo. O Irã historicamente adotava uma política de concessão de exploração a países e empresas estrangeiras em áreas como mineração, tabaco, comunicações e transportes. Os britânicos monopolizavam a exploração do petróleo desde o início do século XX, inicialmente de forma privada, depois com participação cada vez maior do governo. Embora o Irã fosse o maior produtor de petróleo da região, a população vivia em condições degradantes. Ficou evidente que a partilha dos lucros era desfavorável aos iranianos. Em 1951, lideranças nacionalistas no *Majlis* forçaram o xá Reza Pahlavi a nomear como primeiro-ministro Mohammed Mossadegh, que à época contava com enorme apoio popular e logo realizou a nacionalização do petróleo.

Em 1953, e já num contexto de críticas populares a seu governo, Mossadegh foi deposto por um golpe que contou com participação dos serviços secretos britânico e estadunidense. O golpe permitiu ao xá centralizar o poder – até aquele momento, o Irã se configurava, ao menos formalmente, como uma monarquia constitucional –, com crescente perseguição aos opositores, e iniciar um enorme investimento em tecnologia militar dos EUA. A derrubada de Mossadegh confirma a aliança do Irã com o bloco ocidental. Em alguns anos o Irã se transformaria na principal potência geopolítica no Oriente Médio.

O aumento do poderio geopolítico do Irã à época também decorreu da criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960, da qual o país foi um dos fundadores. A entidade objetivava estabelecer uma política comum em relação à produção e à venda do petróleo pelos países-membros, fazendo frente ao monopólio comercial das grandes multinacionais petrolíferas conhecidas como “Sete Irmãs”, que unilateralmente determinavam o preço mundial do produto e geravam descontentamento entre as nações produtoras. Por meio da OPEP, houve a renegociação dos acordos de partilha dos lucros em prol dos países produtores.

Nos anos 1960, o aumento nas receitas do petróleo permitiu ao xá implementar um programa de reformas modernizantes conhecido como “revolução branca” – pois ocorreu sem violência –, pelo qual aspirava à transformação do país em potência econômica e industrial e, assim, à afirmação de sua imagem como grande governante. Em termos ideológicos, esse programa foi acompanhado de uma retórica que buscava vincular o atraso do país ao islamismo, afirmando que o retorno ao *status* de grande civilização passaria pela recuperação do glorioso

Império Persa, pré-islâmico – que constituiria a verdadeira identidade iraniana, e ao qual a dinastia Pahlavi se vincularia. Nesse contexto, era preciso diminuir a influência das classes que sustentavam o sistema tradicional, como os grandes proprietários de terras, alvos de uma ampla reforma agrária e, principalmente, o clero, por meio de transformações de caráter laico e pluralista nos costumes, especialmente em relação aos direitos das mulheres.

As mudanças, entretanto, não trouxeram os resultados esperados; ao contrário, aprofundaram as tensões sociais. A acelerada urbanização gerou êxodo rural e crise de abastecimento, e as cidades careciam da adequada infraestrutura sanitária para essa nova população. Houve inflação e desemprego. Paralelamente, persistiam os problemas anteriores, como o relacionamento controverso com os EUA, corrupção, repressão policial e os gastos excessivos do governo, especialmente em tecnologia militar. A Guerra do Yom Kippur em 1973 permitiu aos países produtores de petróleo aumentarem o preço do barril no chamado Primeiro Choque do Petróleo; com isso, as receitas iranianas se expandiram significativamente, mas não foram revertidas em melhorias para a população. Por fim, o caráter anti-islâmico das reformas provocou a perda de apoio de boa parte da enorme população muçulmana do país.

Assim, a revolução de 1979 foi resultado da convergência de insatisfações com o regime repressivo, as desigualdades sociais e a tentativa de inserção da cultura ocidental trazida de forma abrupta na esteira do processo de modernização capitalista. Diversos grupos sociais, dentre os quais os intelectuais, os religiosos e os operários, congregaram seus conflitantes interesses em torno de uma oposição única à figura do xá. Destacam-se as greves gerais dos trabalhadores dos campos e refinarias nos últimos meses de 1978, pois trouxeram enormes prejuízos econômicos ao Irã. É curioso notar que alguns desses grupos, especialmente os urbanos, devem seu tamanho e sua importância no processo às tentativas de industrialização e modernização previamente empreendidas pelo xá.

Os crescentes protestos surpreenderam não apenas o monarca, mas também observadores internacionais, para os quais o Irã era um exemplo de crescimento econômico e modernização. As respostas do xá foram ambíguas, inicialmente por meio de concessões políticas (diminuição da censura, eleições diretas para o *Majlis*, combate à corrupção), posteriormente por meio de repressão policial à medida que a violência dos protestos aumentava. O xá deixaria o país em janeiro de 1979, primeiro rumo aos EUA, depois ao Egito, onde faleceria no ano seguinte.

As forças de resistência da monarquia foram finalmente derrotadas em 11 de fevereiro de 1979. De forma praticamente inconteste, assumiu o governo o aiatolá Ruhollah Khomeini, autoridade religiosa que retornava ao país após quinze anos de exílio por suas críticas à monarquia, e cujo papel de liderança, mesmo à distância, cresceu enormemente nos anos que antecederam a revolução. Em março daquele ano, 98% da população aprovou, por referendo, a abolição da monarquia em favor de um governo islâmico. A efetiva consolidação do governo, no entanto, somente ocorreria em 1982, pois os diferentes grupos políticos, dos comunistas aos liberais e mesmo aos monarquistas, antes unificados em oposição ao xá, passaram a disputar o poder, e foram progressivamente massacrados pelo novo regime.

É fundamental notar a singularidade da Revolução Iraniana, quando vista de uma perspectiva mais ampla. Embora se trate de uma das principais revoluções sociais do século XX, tenha contado com enorme participação da massa de trabalhadores urbanos e tenha trazido enormes prejuízos políticos aos EUA, ela não foi consequência direta da Guerra Fria ou da ameaça do “perigo vermelho”, mas de aspectos ideológicos inerentes ao próprio Irã. Apesar da participação dos grupos de esquerda, a real mobilização das massas não foi secular, mas religiosa, e em sua

versão mais radical. Talvez por isso, suas consequências para a política internacional tenham sido tão significativas.

A primeira, perceptível já em 1979, foi a redução no abastecimento mundial de petróleo em decorrência das greves dos trabalhadores dos campos e refinarias. Mesmo após o fim das greves, houve demora na retomada da produção, pois o novo regime expulsara as companhias estrangeiras. A redução da disponibilidade e consequente aumento significativo no preço do barril configuraram o Segundo Choque do Petróleo, contexto que é importante por ao menos dois aspectos. Em primeiro lugar, revelou conflitos entre os membros da OPEP: a Arábia Saudita, favorável à redução na produção para aumentar o preço do barril, encontrou resistência no interior da entidade e, em retaliação, inundou o mercado, fazendo com que o preço se tornasse baixo a ponto de prejudicar financeiramente os demais países. Em segundo lugar, porque outros países consumidores passaram a buscar a independência em relação à OPEP, seja pelas tentativas de mudança na matriz energética (gás natural, energia nuclear ou mesmo um retorno ao carvão), seja pelo investimento na produção em regiões desvinculadas daquela entidade, como o mar do Norte, o Alasca, a Sibéria ou o golfo do México.

A segunda consequência se refere à instabilidade política no Oriente Médio, dado o caráter radical do novo governo. O Irã se afirmaria não apenas como ator central regional, mas também como baluarte do Islamismo xiita, passando a pregar a ideia de “exportação da revolução” aos demais países do mundo islâmico. O pan-arabismo deu lugar ao pan-islamismo como ideologia política das massas em países como Egito, Paquistão e Arábia Saudita, além do Afeganistão, cuja parcela xiita dos rebeldes *mujahideen* recebeu apoio do Irã durante a guerra com a URSS (1979-1989). Essa concepção de pan-islamismo também está na origem da Guerra Irã-Iraque (1980-1988) – conflito que recrudesceu a crise no abastecimento mundial do petróleo – e no apoio iraniano a grupos xiitas na Arábia Saudita, no Bahrein, no Iêmen, no Líbano e na Síria. O Irã ainda apoia financeiramente os *houthis* no noroeste do Iêmen e mantém estreitas relações políticas e militares com o governo da Síria e com a ala xiita do governo do Líbano.

Por fim, destacam-se aspectos da política externa no novo regime, que será então orientada pelos princípios da rejeição à dominação estrangeira, da independência e integridade territorial do país, da defesa dos direitos dos muçulmanos e do não alinhamento às potências hegemônicas, conforme o Artigo 152 da Constituição de 1979. Em plena Guerra Fria, o governo iraniano proclamou sua independência simultânea em relação aos blocos americano e soviético, rompeu relações diplomáticas com os EUA e o Reino Unido – que impuseram sanções econômicas ao país – e Israel. O Irã pós-revolução adotou uma política abertamente antissionista e passou a financiar grupos contrários a Israel, como o Hezbollah, que surgirá nos anos 1980 no Líbano, e a Jihad Islâmica Palestina.

#### d) A presidência de Ebrahim Raisi

A presidência de Ebrahim Raisi significou 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. A chefia de Estado conservadora do Líder Supremo Ali Khamenei, iniciada em 1989, foi marcada, até então, 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 iraniana<sup>1221</sup> 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”<sup>1222</sup> 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 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-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 políticos<sup>1223</sup>. Em 2022, a inflação beirou os 50% ao ano; durante o ano, manteve-se o processo de deterioração do poder de compra da população<sup>1224</sup>, que tem levado estreitamento da classe média, ao aumento da pobreza, com cerca de 38% dos iranianos vivendo na pobreza.

---

<sup>1221</sup> 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 (ganharam 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. Ainda estão em vigor sanções referentes a mísseis balísticos e tecnologias nucleares.

<sup>1222</sup> 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.

<sup>1223</sup> Conforme dados da Reuters e da Anistia Internacional, cerca de 1,5 mil pessoas foram mortas e mais de sete mil foram presas.

<sup>1224</sup> 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.

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 Ebrahim Raisi, 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 desencajamento 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 era 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. Esperava-se que o novo Líder Supremo fosse escolhido durante o governo Raisi, sendo o próprio presidente Raisi apontado como um possível sucessor de Khamenei<sup>1225</sup>. Assim, esse processo de renovação e transição ocorreria em um 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 esteve 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

---

<sup>1225</sup> Nesse sentido, o governo Raisi seria também um modo de o tornar conhecido para a população. Os sucessivos percalços pelos quais Raisi passou desde o início de seu governo teriam enfraquecido sua “candidatura” a novo Líder Supremo. Há outros nomes aventados para o cargo, inclusive um extremamente polêmico, o do segundo filho de Khamenei, Mojtaba Khamenei, o que tornaria a República Islâmica hereditária.

e a métodos contraceptivos<sup>1226</sup>; 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 anos<sup>1227</sup>; 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 juventude<sup>1228</sup> (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 monitoramento do governo), o que é simbolizado pela música *Baraye*<sup>1229</sup>, 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 600 morreram ou foram mortas pelo regime durante os protestos<sup>1230</sup>. O governo

---

<sup>1226</sup> Essa política natalista tem duas dimensões a serem consideradas. Primeiramente, é uma política que afirma ideias conservadores 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.

<sup>1227</sup> 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.

<sup>1228</sup> 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.

<sup>1229</sup> *Baraye* significa algo como “por/pelo/pela” ou “por causa de/por conta de”.

<sup>1230</sup> Em março de 2024, a Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos sobre o Irã, criada pelo CDH, descobriu indícios de crimes contra a humanidade cometidos na repressão aos protestos que começaram no país em setembro de 2022. A investigação concluiu também que a morte de Mahsa Amini foi ilegal e causada por violência física sob custódia das autoridades do Estado. Os investigadores independentes apontam que, durante os protestos em 2022, as forças de segurança utilizaram armas de fogo, incluindo fuzis do tipo AK-47, causando cerca de 551 mortes, entre as quais pelo menos 49 mulheres e 68 crianças, em 26 das 31 províncias do Irã, e foram alertados sobre o uso que o Estado iraniano tem feito da IA, inclusive por meio de novos aplicativos móveis, para monitorar e impor a mulheres e meninas o uso obrigatório do *hijab*. A missão concluiu que as autoridades estatais no Irã foram responsáveis por violações flagrantes dos direitos humanos relacionadas com os protestos, como execuções extrajudiciais, uso desnecessário e desproporcional da força, detenções arbitrárias, tortura, violação e violência sexual, desaparecimentos forçados e perseguição de gênero, atos perpetrados no contexto de ataque generalizado e sistemático contra mulheres e meninas.

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 minou 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. O governo iraniano utilizou o aniversário da Revolução de 1979 para anunciar dezenas de milhares de indultos a prisioneiros no Irã, muitos dos quais haviam sido presos nas manifestações políticas recentes no país que sucederam o assassinato da jovem de origem curda.

Em um caso ainda sob investigação, pelo menos mil estudantes iranianas foram alvo de envenenamento. A Organização das Nações Unidas (ONU) e o governo da Alemanha posicionaram-se pela realização de investigações transparentes para esclarecer todos os casos de envenenamento identificados. A Organização Mundial da Saúde (OMS) informou que está em contato com autoridades sanitárias do Irã e com profissionais de saúde para tratar do tema. Em julho de 2023, após alguns meses de atuação com mais baixo perfil, na esteira dos protestos que se seguiram à morte de Mahsa Amini, a “polícia da moralidade” anunciou que retomou as atividades de fiscalização do uso do véu. Em setembro, no contexto do aniversário da morte de Amini, o Parlamento iraniano aprovou uma lei que torna mais severa a punição para mulheres que não usem o *hijab*.

Entre o fim de abril e o início de maio de 2023, o Irã apreendeu dois navios petroleiros na região do golfo de Omã e do estreito de Ormuz. Os EUA protestaram. De acordo com uma empresa britânica de segurança marítima, esses incidentes ocorreram depois que as forças americanas apreenderam um petroleiro grego que transportava petróleo iraniano no mês passado. Não se trata, entretanto, de evento inédito. Em 2019, a Guarda Revolucionária já havia apreendido um petroleiro britânico. Em 2022, a Marinha iraniana apreendeu dois navios militares dos EUA. Em janeiro de 2024, o Irã capturou, no mar de Omã, um novo petroleiro, de bandeira das Ilhas Marshall, mas de propriedade grega, que levava carga iraquiana e destino à Turquia. O episódio causou protestos dos EUA, mas parece ser uma retaliação à apreensão do mesmo navio no ano passado pelos EUA.

Em maio, Ali Shamkhani, que por dez anos foi secretário do Supremo Conselho de Segurança Nacional, que tem competência legal de definir as políticas de segurança e de defesa do Irã, renunciou ao cargo. A renúncia é atribuída por algumas fontes aos esforços de Shamkhani na promoção do reestabelecimento das relações com a Arábia Saudita, que não foi uma iniciativa consensual no alto escalão iraniano. Em seu lugar, assumiu um alto comandante da Guarda Revolucionária.

Em setembro, autoridades iranianas reportaram ter desarmado cerca de trinta bombas instaladas em Teerã e ter detido 28 terroristas vinculados ao autointitulado Estado Islâmico. Em janeiro de 2024, o presidente Raisi prometeu vingança após ataque com explosivos que resultou na morte de cerca de cem pessoas e deixou mais de 200 feridos na cidade de Kerman, durante cerimônia alusiva ao quarto aniversário da morte do general Qassem Soleimani. O ataque foi reivindicado pelo Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh). De acordo com fontes da Inteligência dos EUA, o ataque teria sido perpetrado pela filial do ISIS no Afeganistão, o ISIS-K. Como reação, o Irã atacou o que classificou como grupos “anti-

iranianos” no Curdistão Iraquiano (a local de alegado “quartel-general espião” de Israel), na Síria (ISIS) e no Paquistão (contra o grupo salafista Jaish Al-Adl, que defende a independência do Baluchistão e também cooperaria com separatistas curdos iranianos). O Iraque apresentou queixa do Irã ao CSNU em razão dos ataques, chamou seu embaixador em Teerã para consultas e expulsou o encarregado de negócios iraniano em Bagdá. O Paquistão também chamou seu embaixador para consultas, suspendeu qualquer engajamento de alto nível com Teerã e realizou ataques em território iraniano, próximo à fronteira, tendo como alegado alvo o esconderijo de grupos separatistas paquistaneses na província de Sistão-Baluchistão. As tensões entre Irã e Paquistão terminaram no fim de janeiro de 2024, quando ambos se comprometeram a desescalar as tensões e restabelecer os contatos diplomáticos previamente suspensos.

Em meados de maio de 2024, quando retornavam de uma visita à fronteira do país com o Azerbaijão, o presidente Ebrahim Raisi, o chanceler Hossein Amir Abdollahian e outras autoridades iranianas morreram em decorrência da queda do helicóptero que os transportava. A aeronave caiu em uma localização montanhosa em um momento de mau tempo, o que dificultou buscas e a atrasou a confirmação das mortes. O primeiro vice-presidente, Mohammad Mokber, assumiu a presidência do país da forma interina, como previsto na Constituição do Irã, que também determina a realização de novas eleições no prazo de até 50 dias. Como Raisi, Mokber é próximo do aiatolá Ali Khamenei, tendo dirigido o fundo Setad, ligado ao líder supremo. Khamenei decretou cinco dias de luto pela morte de Raisi e garantiu que não haveria “a menor perturbação” no funcionamento do país.

Líderes do mundo todo reagiram à morte de Raisi. O presidente chinês, Xi Jinping, considerou a morte do presidente iraniano “uma grande perda para o povo do país”. O líder russo, Vladimir Putin, o classificou como um “político notável”. O Hamas descreveu Raisi como “partidário da resistência palestina”, e o grupo Hezbollah afirmou que ele era “um protetor dos movimentos de resistência contra Israel” na região.

Após a sua morte, as especulações sobre sucessão do líder supremo Ali Khamenei se voltam para o filho do aiatolá, Mojtaba Khamenei, um conservador linha-dura de 55 anos que tem um papel importante no gabinete do aiatolá e que nutre laços com a Guarda Revolucionária. Segundo o New York Times, Mojtaba é uma figura influente na política iraniana, mas extremamente discreta. Especialistas criticam uma possível sucessão hereditária, visto que contrariaria um princípio fundamental da República Islâmica.

#### e) Política externa de Ebrahim Raisi

A política externa iraniana sob Raisi respondeu a sua promessa de campanha de construção de um “Irã forte”. Isso se traduziu 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 houve uma ruptura com o que vinha sendo feito nos últimos anos. Entretanto, importantes mudanças ocorreram 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 intentou “institucionalizar as conquistas do Eixo da Resistência”<sup>1231</sup>, 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.

Os grupos do “Eixo de Resistência” 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 e de Israel, como mostrou o envolvimento dos *houthis* em ataques com drones a instalações petrolíferas sauditas e no contexto do conflito entre Israel e Hamas. No fim de janeiro de 2024, a Resistência Islâmica do Iraque, um movimento guarda-chuva que abriga várias milícias pró-Irã no país, entre eles o Kata’ib Hezbollah, promoveu uma série de ataques na região da fronteira entre Jordânia e Síria, no contexto da reação do “Eixo de Resistência” apoiado por Teerã ao início do conflito entre Israel e Hamas. Um dos alvos foi um posto militar estadunidense na Jordânia, onde morreram três indivíduos. O Irã negou o envolvimento nos ataques, apesar de Biden tê-lo acusado de financiar os grupos que promoveram os ataques.

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 ambos os países retomaram relações diplomáticas ao longo de 2023, com mediação chinesa) e continua a dialogar com a Turquia no Processo de Astana, com a qual compartilha a preocupação com o separatismo curdo. Em novembro, Raisi visitou a Turquia e encontrou-se com Erdogan. Outros países também têm se reaproximado do Irã, como os Emirados Árabes Unidos (EAU), que reenviaram em 2022, após seis anos, 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 Irã<sup>1232</sup>, o que levou à realização de diversas reuniões sobre a questão da segurança regional em Bagdá a partir de abril de 2021 visando à distensão (não incluída a questão israelense), um processo autônomo que tem sido privilegiado por atores da região em face de um afastamento dos EUA<sup>1233</sup>. Outros países também se têm reaproximado do Irã, como os EAU, que reenviaram um embaixador a Teerã, embora ainda haja uma disputa entre os dois países pelas ilhas Abu Musa e Grande e Pequena Tunb. As relações com

---

<sup>1231</sup> 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.

<sup>1232</sup> 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. Em 2023, após processo de mediação liderado pela China, foram restabelecidos os laços diplomáticos entre Arábia Saudita e Irã, e as respectivas embaixadas foram reabertas.

<sup>1233</sup> 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.

Israel continuaram 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. O conflito entre Israel e Hamas a partir de outubro de 2023 adiciona um novo elemento de tensão na relação com o Irã. A esse respeito, ver a seção posterior sobre questão israelo-palestina.

f) A presidência de Masoud Pezeshkian

Após a morte do então presidente Ebrahim Raisi, em um acidente de helicóptero maio de 2024, foram anunciadas eleições antecipadas. As eleições presidenciais antecipadas no Irã foram realizadas em 28 de junho e 5 de julho de 2024, resultando na eleição do candidato reformista Masoud Pezeshkian, que venceu o segundo turno com 55% dos votos. Como interino, assumiu Mohammad Mokhber.

Quatro candidatos disputaram o primeiro turno das eleições, no qual Masoud Pezeshkian obteve 44%, Saeed Jalili obteve 40%, Mohammad Bagher Ghalibaf obteve 14% e Mostafa Pourmohammadi obteve menos de 1% dos votos. Pezeshkian foi o único candidato reformista nas urnas. Como nenhum candidato obteve a maioria no primeiro turno, um segundo turno foi realizado entre Jalili e Pezeshkian. Em 6 de julho de 2024, o Ministério do Interior declarou Pezeshkian o vencedor das eleições, tendo Jalili admitido a derrota pouco depois. Com uma participação de 39,93%, o primeiro turno teve a participação eleitoral mais baixa de uma eleição presidencial na história da República Islâmica. A participação aumentou no segundo turno, passando para 49,68%. Pezeshkian assumirá o cargo de presidente após a conclusão do processo de certificação da votação. Sua posse está prevista para ocorrer no início de agosto.

Nascido em Mahabad em 29 de setembro de 1954, Pezeshkian é médico cardiologista e atuou como ministro da Saúde de 2001 a 2005, durante o governo de Mohammed Khatami. Em 2008, passou a representar a cidade de Tabriz no Parlamento iraniano. Ele foi candidato à presidente em 2013 e em 2021. Em 2013, desistiu da disputa para apoiar o ex-líder iraniano Hashemi Rafsanjani. Já em 2021, não teve o nome admitido pelo Conselho dos Guardiões, órgão responsável por aprovar os candidatos que desejam concorrer a Presidência do país. Durante sua campanha, o presidente eleito defendeu a retomada das negociações nucleares com o Ocidente a fim de aliviar as sanções econômicas contra o Irã e melhorar as relações com países ocidentais.

Pezeshkian também tem um posicionamento menos rígido em relação aos costumes sociais, como o uso obrigatório do *hijab* por mulheres. Em setembro de 2024, Pezeshkian anunciou que a polícia da moralidade não mais confrontará mulheres sobre o uso do *hijab*. Em dezembro, no entanto, entraria em vigor uma nova legislação, adotada no ano anterior, que reforça as restrições de vestimenta feminina existentes, a despeito da oposição do presidente Pezeshkian. A implementação da lei foi suspensa, entretanto, dado o temor de que a legislação pudesse resultar em novos protestos de rua, como ocorreu em 2022.

Em sua cerimônia de posse, em julho de 2024, Pezeshkian declarou que tentará obter o fim das sanções americanas contra Teerã e que sua prioridade absoluta será reforçar laços com os países vizinhos e "administrar as tensões" com o Ocidente. Analistas estimam que o novo presidente poderá retomar discussões sobre o programa nuclear iraniano e propor compromissos nessa área em troca da retirada das sanções impostas pelos EUA. Logo após a posse de Pezeshkian, o líder político do Hamas, Ismail Haniyeh, foi morto no Irã. Como resposta, o aiatolá Ali Khamenei prometeu vingança a Israel, que só admitiu ter sido responsável pela execução meses depois, em dezembro.

Em setembro de 2024, EUA e UE acusaram o Irã de fornecer o primeiro carregamento de mísseis balísticos de curto alcance para a Rússia empregar na Guerra da Ucrânia, o que foi negado pela chancelaria iraniana. O recém-eleito presidente do Irã, Masoud Pezeshkian, disse, entretanto, que Teerã nunca desistirá de seu programa de mísseis, porque precisa dessa dissuasão para sua segurança em uma região onde Israel é capaz de “lançar mísseis em Gaza todos os dias”. EUA, Reino Unido, França e Alemanha anunciaram novas sanções contra indivíduos e empresas que atuem em favor da cooperação missilística com a Rússia.

No início de outubro, o Irã realizou disparos de duas centenas mísseis contra Israel, como retaliação às mortes dos líderes do Hamas, Ismail Haniyeh, e do Hezbollah, Hassan Nasrallah. Na ocasião, o Irã usou pela primeira vez os mísseis hipersônicos Fattah, um dos mais modernos de seu arsenal. O chefe do Exército israelense, Herzl Halevi, afirmou que Israel responderia ao ataque iraniano. O conselheiro de Segurança Nacional da Casa Branca, Jake Sullivan, afirmou que o ataque do Irã a Israel terá "consequências severas". Os EUA anunciaram que coordenariam com Israel sua resposta aos disparos do Irã, mas o presidente Biden ponderou não apoiar ataque israelense a instalações nucleares. O G7 anunciou estar considerando sanções adicionais contra o Irã. Após a retaliação de Israel, no final do mês, que, segundo o premiê israelense Benjamin Netanyahu degradou a capacidade defensiva e de produção de mísseis do país persa, além de atingir um componente de seu programa nuclear, Pezeshkian afirmou que, embora seu país não busque a guerra, dará uma "resposta apropriada" ao bombardeio israelense.

Diante da escalada do conflito com Israel, o presidente Pezeshkian visitou o Catar, com o objetivo de buscar o apoio de países da região para prevenir o que ele chamou de "crimes israelenses" no Oriente Médio. No mesmo mês, Pezeshkian e Vladimir Putin realizaram seu primeiro encontro bilateral, à margem de uma conferência regional no Turcomenistão.

Também em outubro, o ministro das Relações Exteriores do Irã, Abbas Araghchi, disse que as negociações indiretas entre seu país e os Estados Unidos, facilitadas pelo Omã, no âmbito do chamado Processo de Mascate, foram pausadas devido à escalada de tensões na região. A contribuição de Omã para os contatos indiretos entre os dois países não é recente e já rendeu frutos, como, por exemplo, o acordo nuclear iraniano em 2015.

#### g) Negociações sobre o programa nuclear iraniano pós-2018

Para mais detalhes sobre o programa nuclear iraniano e as negociações que levaram ao JCPOA, ver a seção sobre armas nucleares no capítulo 5.

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.

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 Borrell, 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 resguarde 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 em 2022:

- 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 anos, 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. Em fevereiro de 2023, a AIEA publicou relatório em que afirma que amostras de partículas de urânio enriquecido a 83,7%, pouco abaixo dos 90% necessários para a fabricação de uma bomba atômica, foram coletadas em janeiro, na usina de Fordo. O governo iraniano alegou que poderia ter sido resultado de flutuações não intencionais dessas partículas em razão de troca de equipamentos. Para o debate sobre proliferação nuclear e o Irã entre Kenneth Waltz e Scott Sagan, ver capítulo 1. Para desafios para o regime de não proliferação e desarmamento, como a questão iraniana, ver capítulo 5.

Em novembro de 2022, o Irã anunciou o desenvolvimento de um míssil balístico supersônico, o que significou um grande avanço em seu arsenal de mísseis e um aumento da ofensividade contra sistemas antimísseis inimigos. Em maio de 2023, o Irã anunciou ter testado de maneira exitosa um míssil balístico com capacidade de percorrer dois mil quilômetros e capaz de transportar ogiva de 1,5 tonelada. Afirmou que seu programa missilístico tem fins apenas defensivos. Um porta-voz do Departamento de Estado dos EUA afirmou que o programa de mísseis do Irã é uma “séria ameaça para a segurança regional e internacional e são um sério desafio para a não proliferação”. Em junho, o país persa apresentou o primeiro míssil hipersônico desenvolvido domesticamente. Intitulado *Fattah* (“conquistador”, em farsi), a arma tem alcance de 1,4 mil quilômetros e pode atingir 15 mil km/h. De acordo a mídia estatal iraniana, o míssil “pode contornar os sistemas de mísseis antibalísticos mais avançados dos EUA e do regime sionista, incluindo o Domo de Ferro de Israel”.

Em outubro de 2023, expirou o prazo para o levantamento de algumas as sanções internacionais contra o Irã, conforme os termos do JCPOA, mas a UE, os EUA e seus parceiros na

Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI, na sigla em inglês)<sup>1234</sup> decidiram mantê-las. O prazo para levantamento completo das sanções expira em outubro de 2025.

Em dezembro, EUA, França, Alemanha e Reino Unido emitiram um comunicado conjunto em que condenam o aumento da produção iraniana de urânio altamente enriquecido. Os países ocidentais afirmaram que as decisões uranianas representam um “comportamento irresponsável ante um cenário regional já tenso”, em referência implícita ao conflito entre Israel e Hamas. O comunicado foi emitido após a AIEA publicar relatório no qual indica que o Irã triplicou sua produção de urânio enriquecido a 60% – próximo ao nível necessário para a fabricação de uma arma nuclear – para nove quilos por mês nas últimas semanas, revertendo a tendência de queda dos meses anteriores.

Em fevereiro de 2024, em relatório confidencial, o diretor-geral da AIEA, o argentino Rafael Grossi, reiterou preocupações quanto à falta de cooperação do Irã, lamentando o descredenciamento de vários inspetores da agência imposto pelo governo iraniano, uma restrição sem precedentes da cooperação com a AIEA. Declarações públicas recentes de políticos iranianos sobre as capacidades técnicas de produção nacional de armas nucleares confirmam a escalada do programa nuclear iraniano, após a denúncia unilateral do JCPOA em 2018 por Donald Trump. Segundo documento de fevereiro de 2024, as reservas iranianas de urânio enriquecido são 27 vezes maiores que o limite autorizado pelo JCPOA. Frente às críticas, o governo iraniano convidou Grossi para visitar Teerã em maio, durante conferência internacional sobre energia.

Na semana seguinte à visita de Grossi, a AIEA publicou novo relatório sobre o programa nuclear iraniano. Segundo o documento, o Irã continua aumentando o seu estoque de urânio enriquecido a 60%, ampliado em 20,6 kg em relação ao último relatório, publicado em fevereiro. O Irã possuiria 142,1 kg de urânio enriquecido a 60%, quantidade suficiente para três bombas, se enriquecidos a 90%. Na sequência da publicação do relatório, no início de junho, a Junta de Governadores da AIEA aprovou uma resolução de censura pública ao Irã, destacando a falta de cooperação do país com as autoridades internacionais – moção semelhante havia sido aprovada em 2022. Na resolução, a AIEA demanda ao Irã que intensifique a cooperação com a agência e reverta a decisão de barrar inspetores, invocando a vaga declaração conjunta de março de 2023. Vinte dos 35 países que conformam a Junta votaram a favor da censura, incluindo Alemanha, França e Reino Unido, que propuseram o texto. Rússia e China votaram contra a resolução e doze países se abstiveram ou não votaram. O Ministério das Relações Exteriores do Irã emitiu declaração condenando fortemente a ação, classificando-a como politicamente intencionada.

Em agosto de 2024, o aiatolá Khamenei sugeriu que o Irã pode reabrir suas negociações nucleares com os EUA. No mesmo mês, a AIEA publicou novo relatório, no qual indica que o Irã já produziu 165 kg de urânio enriquecido a 60%. Se enriquecido a 90%, faltariam dois quilos para a quantidade necessária para quatro bombas. O país também aumentou de dois para dez o número de centrífugas de enriquecimento em sua central subterrânea de Natanz.

#### h) *Look to the 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 the East* (LTE),

---

<sup>1234</sup> Como Argentina, Austrália, Canadá, Colômbia, Japão, Coreia, Nova Zelândia, Ucrânia e Reino Unido. A PSI é um esforço global para enfrentar o tráfico de armas de destruição em massa, sistemas de entrega e materiais relacionados de/para Estados ou atores não estatais, lançado pelos EUA em 2003.

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 (em junho de 2023, durante viagem à América Latina que também incluiu passagem por Cuba e Nicarágua, o presidente Raisi visitou Caracas, onde foram assinados diversos acordos para fortalecer a cooperação bilateral diante de “inimigos comuns”, nas palavras do mandatário iraniano). 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; início das operações da rede ferroviária Islamabad-Teerã-Istanbul em dezembro de 2021) 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). Depois de anos tentando aceder à Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), o Irã finalmente foi aceito como membro permanente e detém esse *status* desde julho de 2023, 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, mesmo que o país reconheça 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 da Rota (BRI, na sigla em inglês). Com a Rússia, o Irã tem aprofundado a parceria em termos de segurança<sup>1235</sup>, 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. Em maio de 2023, os dois países acordaram a construção de uma linha ferroviária, que, integrando-se com conexões ao Azerbaijão e à Índia, poderá ser uma alternativa ao uso do canal de Suez. O Irã

---

<sup>1235</sup> 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.

adquiriu caças russos Su-35 no final de 2023, que ainda não foram entregues. 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 país<sup>1236</sup>. Em março de 2023, o Irã realizou exercícios militares com China e Rússia. A aproximação com China e Rússia rendeu o convite para o Irã entrar no BRICS a partir de 2024.

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).

Em comunicado conjunto de março de 2024, o G7 expressou preocupação com relatos de que o Irã poderia transferir mísseis balísticos e outras tecnologias bélicas para a Rússia e ameaçou aplicar novas sanções ao Irã caso isso ocorra. Segundo o G7, as transferências de mísseis “aumentariam a desestabilização regional e representariam uma escalada no apoio iraniano à guerra da Rússia na Ucrânia”. A declaração termina com um alerta: “estaremos preparados para responder rapidamente e de forma coordenada”.

#### i) Relações com Israel

No contexto de formação do Estado de Israel, os laços com o Irã sob a dinastia Pahlavi não eram hostis. Em 1947, o Irã participou como um dos onze membros do comitê especial das Nações Unidas (UNSCOP, sigla em inglês) mandatado a elaborar uma solução para a Palestina, após o fim do mandato britânico sobre o território. No âmbito do comitê, juntamente com a Índia e a Iugoslávia, o Irã elaborou um plano alternativo, que envolvia estabelecer a Palestina como um Estado federal único, com um parlamento próprio, mas dividido em cantões árabes e judeus. A posição dos três países foi minoritária. No fim daquele ano, durante a votação referente ao plano de partilha na ONU, o Irã votou contrariamente, preocupado com a escalada de violência na região e foi contrário, igualmente, à admissão de Israel na ONU, em 1949.

Na conjuntura da guerra de independência de Israel, cerca de dois mil iranianos que viviam na Palestina tiveram suas propriedades confiscadas pelo exército israelense. Pouco tempo depois,

---

<sup>1236</sup> 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).



o relacionamento entre Irã e Israel intensificou. Em seus primeiros anos de existência, Israel foi governado pelo primeiro-ministro de inclinação socialista, David Ben-Gurion, que, com o objetivo de acabar com o isolamento do país, aprofundou as relações com Estados não árabes, no que ficou conhecido como a “doutrina de periferia”. Diante disso, as mais bem-sucedidas abordagens foram com o Irã e a Turquia. Em 1950, ainda que informalmente, o Irã foi o segundo país de maioria muçulmana a reconhecer Israel como nação, após a Turquia no ano anterior.

Em 1953, o governo do primeiro-ministro iraniano Mosaddegh foi derrubado em um golpe organizado pelos serviços de inteligência do Reino Unido e dos Estados Unidos (EUA). O golpe de 1953 permitiu a recentralização do poder pelo xá, e, como consequência, fez do Irã um forte aliado do Ocidente na região. Diante desse cenário, iniciou-se um período de fortalecimento dos laços comerciais entre Irã e Israel, tendo o Irã se tornado um grande fornecedor de petróleo para Israel. Os dois países também tinham uma extensa cooperação militar e de segurança, mas era amplamente mantida em segredo para evitar conflitos na região. A Organização Nacional de Segurança e Informação (SAVAK) foi uma polícia secreta, de segurança interna e de serviço de inteligência criado pelo xá Mohammad Reza Pahlavi, que operou a partir de 1957, com a ajuda da Agência Central de Inteligência dos EUA e com treinamento do Mossad, a agência de inteligência de Israel. Entre 1956 e 1979, Israel, Irã e Turquia compartilharam inteligência, em um programa secreto, no que era chamada a “Aliança do Tridente”.

A partir de 1979, no contexto da Revolução Iraniana, seu líder, o aiatolá Ruhollah Khomeini, defendeu predominantemente o Islã e promoveu resistência contra as potências mundiais e seus aliados regionais. Nesse sentido, Israel passou a ser conhecido no Irã como o “Pequeno Satã”, ao passo que os EUA eram o “Grande Satã”. Nessa conjuntura, Teerã cortou todos os laços com Israel, as rotas de voo foram canceladas e a embaixada israelense em Teerã foi transformada na embaixada palestina. Khomeini declarou a última sexta-feira do mês sagrado muçulmano do Ramadã como o “Dia de Quds” (em referência a Jerusalém em árabe), e, desde então, grandes manifestações têm sido realizadas nesse dia em apoio aos palestinos em todo o Irã.

Ao longo das décadas, a inimizade entre Irã e Israel cresceu, e ambos os lados buscaram consolidar e expandir seu poder na região. O Irã passou a apoiar uma rede de grupos políticos e armados em vários países, como no Líbano, na Síria, no Iraque e no Iêmen, que também apoiam a causa palestina e veem Israel como um grande inimigo regional. Entre eles estão o Hezbollah, surgido na década de 1980, no contexto da Guerra Civil Libanesa e da invasão israelense ao sul do Líbano. Por outro lado, Israel também passou a apoiar uma variedade de grupos violentamente opositores ao governo iraniano, inclusive organizações designadas “terroristas” pelo Irã, como o Mojahedin-e Khalq (MEK), sediado na Europa, organizações sunitas na província iraniana de Sistão-Baluchistão e grupos armados curdos com base no Curdistão iraquiano.

Até a década de 1990, a despeito do fortalecimento da inimizade, ainda havia alguma cooperação bilateral, e os dois países não se viam como rivais diretos. Israel ainda estava preocupado com a ameaça representada pelo Iraque sob Saddam Hussein, após a Guerra Irã-Iraque e a primeira Guerra do Golfo. Embora o *establishment* de segurança israelense estivesse cada vez mais preocupado com o desenvolvimento de mísseis iranianos e de um eventual programa nuclear, a ameaça iraniana ainda não havia ganhado espaço no discurso dos altos escalões políticos ou do público israelense. No final da década de 1990, o *establishment* de segurança de Israel chegou, inclusive, a considerar uma reavaliação da ameaça iraniana, dado que o Irã não via Israel como seu principal desafio de segurança. Do lado iraniano, durante esse período, líderes como o presidente reformista Seyed Khatami, que governou a partir de 1997, também ofereceram gestos conciliatórios a Israel como parte das políticas de engajamento do Irã em relação aos Estados

Unidos, incluindo propostas sugerindo que o Irã apoiaria uma solução de dois Estados para o conflito israelo-palestino, o que pressupunha o reconhecimento formal de Israel.

Na década de 2000, a rivalidade entre Israel e Irã emergiu como uma característica definidora do cenário regional. As guerras no Afeganistão e no Iraque levaram à derrota de adversários históricos do Irã (o Talibã e Saddam Hussein). Os israelenses começaram a perceber o Irã como a fonte de todos os conflitos regionais que enfrentavam, à medida que notavam o fortalecimento dos laços entre o Irã e atores não estatais como o Hamas e o Hezbollah. A eleição do presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad, em 2005, e sua retórica virulenta anti-Israel exacerbaram os temores israelenses em relação ao Irã. Os líderes israelenses deixaram de ver o processo de paz como um componente central para conter a influência iraniana e passaram a acreditar que conter a influência regional iraniana seria fundamental para resolver a disputa de Israel com seus vizinhos árabes. A contínua busca do Irã por capacidades nucleares durante essa década só alimentou ainda mais as percepções de ameaça, consolidando o Irã como o mais perigoso oponente regional de Israel. A visão do Irã sobre Israel como um rival direto também se solidificou durante esse período. As crescentes tensões e a competição com os Estados Unidos muitas vezes se traduziram em uma retórica iraniana mais hostil, que visava fortalecer as credenciais domésticas e regionais do governo de Ahmadinejad.

As tensões entre o Irã e Israel não se limitam a diferenças ideológicas ou religiosas ou a guerras por procuração. Acredita-se que os dois estejam por trás de uma longa série de ataques aos interesses um do outro, dentro e fora de seus territórios, negados publicamente por ambos. Esses ataques são nomeados de “guerra nas sombras” (*shadow war*, em inglês). Consequentemente, o programa nuclear do Irã está no centro de alguns dos maiores ataques, mas o país reitera que seu programa nuclear tem fins civis e acredita amplamente que Israel e os EUA estejam por trás do *malware Stuxnet*, que causou grandes danos às instalações nucleares do Irã nos anos 2000. Em 2020, o principal cientista nuclear iraniano, Mohsen Fakhrizadeh, foi assassinado por uma metralhadora controlada por inteligência artificial monitorada por satélite. Suspeita-se que o Mossad esteja por trás do assassinato. Por outro lado, Israel e seus aliados ocidentais acusam o Irã de estar envolvido em uma série de ataques feitos por meio de drones a petroleiros de propriedade israelense e ataques cibernéticos.

Para mais detalhes sobre o relacionamento entre os dois países, inclusive os desdobramentos do conflito entre Israel e Hamas a partir de outubro de 2023, ver os tópicos sobre Potências regionais no Grande Oriente Médio e Questão israelo-palestina.

#### j) Eixo da Resistência

O autointitulado Eixo da Resistência é uma aliança informal de Estados e milícias do Oriente Médio, liderada pelo Irã e por sua Guarda Revolucionária Islâmica. Inclui a Síria de al-Assad, milícias sírias, como a Brigada Fatemiyoun e a Brigada Zainebiyoun, o grupo libanês Hezbollah, o grupo palestino Hamas, a Jihad Islâmica Palestina, os *houthis* no Iêmen e a Resistência Islâmica no Iraque, uma organização guarda-chuva que agrupa diversas milícias como o Kataib Hezbollah.

O apoio a atores regionais não estatais tem sido um pilar da política externa do governo iraniano desde a fundação da República Islâmica, em 1979. O Irã apoia esses grupos para promover seus objetivos de política externa, incluindo se posicionar como defensor das comunidades muçulmanas xiitas e outros grupos que o governo iraniano caracteriza como oprimidos, como os palestinos. Além disso, por um lado, o país persa busca reduzir a influência regional dos Estados

Unidos e de seus aliados regionais, com os quais o governo iraniano "se vê preso em uma luta existencial"; por outro lado, o Irã busca, ao apoiar esses grupos, aumentar a sua influência no Oriente Médio.

Embora haja uma predominância do xiismo, o “Eixo da Resistência” não congrega apenas entidades xiitas. Com efeito, o Hamas é um grupo sunita. Mais do que o aspecto religioso, o que une essas entidades é a sua oposição ao Ocidente. Elas se apresentam como a "resistência" aos Estados Unidos e a Israel. Porém, não raro entram em conflito com outros Estados do Oriente Médio, por exemplo, com a Arábia Saudita e a sua coalizão no Iêmen, os quais apoiam o governo internacionalmente reconhecido em oposição aos *houthis*.

A área de atuação dos membros do Eixo é, principalmente, dentro das fronteiras nacionais e no Oriente Médio, mas, também, há relatos de atuações em outros continentes: a Bulgária afirma que o Hezbollah cometeu um atentado em seu território - no aeroporto de Burgas -, já os Estados Unidos e a Argentina argumentam existir células do Hezbollah na tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina.

O regime dos aiatolás opera fornecendo armamento e treinamento para a rede de aliados. Dessa forma, o regime procura atingir indiretamente seus alvos (principalmente, EUA e Israel), encorajando os parceiros em confrontos por procuração (*proxy wars*).

Os membros do “Eixo da Resistência” têm, entretanto, seus próprios interesses, que não são, necessariamente, os mesmos do Irã. Na tomada de decisões existe certa autonomia: o Hamas, por exemplo, não coordenou seu ataque a Israel em outubro passado com o Irã, de acordo com autoridades árabes e dos Estados Unidos. Mesmo a relação interna entre os integrantes do Eixo pode ser conflituosa, como quando o Hamas apoiou forças de oposição ao governo sírio, em detrimento do envolvimento de Irã, Hezbollah e outros grupos xiitas apoiados pelo Irã em favor do regime de Assad.

Desde a eclosão de seu conflito contra o Hamas, em outubro de 2023, Israel tem enfrentado a aliança em diferentes frentes. A principal reação de Israel foi uma operação militar massiva em Gaza, que incluiu fortes bombardeios e uma forte crise humanitária. Desde a escalada do conflito, muitos líderes do Hamas foram mortos, como Ismail Haniyeh e Yahya Sinwar. A morte de Haniyeh, em solo iraniano, provocou uma reação militar iraniana, que foi respondida por Israel. Como reação à operação israelense em Gaza, outros grupos do Eixo também reagiram. A Resistência Islâmica no Iraque tem lançado ataques a Israel, assim como os *houthis*, que, também, passaram a atacar navios no mar Vermelho com o objetivo de atingir Israel e seus aliados. Os ataques em alto-mar levaram os Estados Unidos, e alguns aliados, como o Reino Unido, a lançar uma operação militar para responder aos ataques, intitulada Guardiã da Prosperidade, e a bombardear alvos do grupo no Iêmen.

Já o Hezbollah tem realizado ataques constantes contra alvos israelenses na fronteira entre o Líbano e Israel. O Hezbollah diz que os ataques conduzidos pelo grupo ajudaram a desgastar o Exército de Israel. Libaneses e israelenses que moram na região foram forçados a deixar as próprias casas em busca de segurança. Inicialmente, ambos os lados tiveram o cuidado de moderar os ataques para evitar uma guerra mais ampla, mas Israel mudou de estratégia, passando a eliminar a liderança do Hezbollah, com destaque para o assassinato do líder de longa data, Hassan Nasrallah. Em outubro de 2024, Israel invadiu o sul do Líbano e intensificou os bombardeios como parte da estratégia para enfraquecer o Hezbollah.

#### k) Relações com a África

Ver subseção específica sobre o Irã na seção sobre potências não tradicionais na África anteriormente neste capítulo.

#### l) Discurso na AGNU em 2024

O presidente do Irã, Masoud Pezeshkian, destacou que as ações israelenses em Gaza se enquadrariam como genocídio, com destaque para a morte de crianças, mulheres e civis. O líder iraniano acusou Israel pelo assassinato de cientistas e diplomatas e pelo suporte a grupos terroristas como o ISIS. Pezeshkian clamou por um cessar-fogo permanente em Gaza e pelo fim dos ataques israelenses ao Líbano. Para o presidente, o único caminho para a paz é a restauração do direito à autodeterminação do povo palestino, que deveriam poder decidir o seu destino por meio de um referendo. O mandatário defendeu a unidade da região, com base nos princípios de uma vizinhança pacífica que não aceite interferência de forças externas; uma ordem que resguarde os interesses de todos os vizinhos; e uma aplicação mais eficiente de recursos para fins pacíficos. Posicionou-se a favor do fim das hostilidades na Ucrânia. Acerca da questão nuclear, destacou o Plano de Ação Conjunto Global de 2015 como esforço por parte do país para a cooperação nuclear e a aceitações de inspeções, em troca da suspensão de sanções, assim como criticou a manutenção de sanções e a retirada de Trump do Plano de Ação. Por fim, o presidente direcionou-se aos Estados Unidos, tendo criticado as ações militares do país estadunidense em seu território.

#### m) Discurso na AGNU em 2023

O presidente Raisi iniciou seu discurso exaltando o Corão como um guia para a racionalidade, espiritualidade, justiça e verdade. Ele também criticou a islamofobia e o *apartheid* cultural, que disse serem promovidos pelo Ocidente. Ele afirmou que o mundo está em um momento de mudança, com o colapso da ordem liberal do Ocidente. Raisi defendeu o respeito a todas as religiões na agenda internacional e critica narrativas falsas sobre casamento e gênero, afirmando que visam eliminar conceitos como mãe, pai e família natural. O líder iraniano criticou o Ocidente por tentar dividir o mundo em blocos, com uma visão de Guerra Fria e enfatizou que o domínio ocidental não é mais eficaz, com o fracasso do projeto de “americanização” global. Ele defendeu a cooperação econômica regional e uma política de “vizinhança e convergência” como essenciais para garantir a segurança na região. Raisi expressou disposição para cooperação em energia limpa e argumentou que a presença estrangeira é parte do problema, não da solução. Disse que o Irã é visto como um parceiro confiável na região, ao passo que Israel é visto como a maior causa de instabilidade. Raisi reivindicou a resistência do Irã diante de sanções e guerras ocidentais, criticando a hipocrisia ocidental sobre direitos das mulheres e questionando a legitimidade das ações dos EUA em relação ao Irã. Ele elogiou o general Qassem Soleimani (assassinado pelos EUA) como mártir e condena a instrumentalização do terrorismo por governos ocidentais na política externa. O presidente pediu pela criação do Estado Palestino e condenou a intervenção ocidental no Afeganistão, afirmando ainda ser necessário uma ação internacional para lidar com os refugiados afegãos. Ele criticou a guerra na Ucrânia, afirmando tratar-se de um plano dos EUA para enfraquecimento da Europa. Criticou a saída dos EUA ao acordo nuclear e afirmou que o Irã não busca armas nucleares, mas deseja usufruir pacificamente da tecnologia nuclear. Raisi

concluiu acusando os EUA de não cumprirem as obrigações sob o TNP, violando princípios internacionais.

Em sede de direito de resposta à Israel, o Irã destacou que o embaixador de Israel havia sido expulso por oficiais da ONU por perturbar o debate. Descreveu o discurso do primeiro-ministro de Israel como confuso e vindo de um regime isolado. Rejeitou as alegações infundadas feitas contra o Irã, incluindo o uso de veículos não tripulados na guerra da Ucrânia. Disse que Israel inventa mentiras para desviar atenção de seu próprio histórico de financiamento de terroristas.

n) 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 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.

o) 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 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.

## XV. Iraque

### a) Vinte anos da Guerra do Iraque

Em março de 2003, completaram-se vinte anos do início da Guerra do Iraque, na qual os Estados Unidos (EUA) e sua coalizão derrubaram o governo do presidente iraquiano Saddam Hussein. O conflito, iniciado em 2003, terminou em 2011, com a conclusão do processo de retirada oficial das tropas norte-americanas, mas deixou profundas marcas no Iraque, na região e no mundo até os dias atuais.

#### i. Antecedentes

O território que hoje constitui o Iraque formou-se pela junção de três províncias (Basra, Bagdá e Mosul) que integravam o Império Otomano, desmembrado em 1920 em consequência da Primeira Guerra Mundial. Por meio de mandato, a Liga das Nações (LDN) submeteu o atual território iraquiano à tutela britânica. Em agosto de 1921, Faisal Hussein, da dinastia Hachemita do Hejaz, foi coroado rei sob o mandato britânico do Iraque.

O país tornou-se independente em 1932. Faisal I morreu no ano seguinte e foi sucedido por seu filho, Ghazi, que governou, em cenário de instabilidade política, de 1933 até a sua morte, em condições suspeitas, em 1939. Como Faisal II tinha apenas quatro anos, estabeleceu-se uma regência governada pelo seu tio, o príncipe Abd al-Ilah, que aproximou o Iraque ainda mais do Reino Unido. Essa aproximação provocará um golpe de Estado, em 1941, pelo oficial nacionalista Rashid Ali, próximo da Alemanha nazista. O Reino Unido intervém, no que se torna a Guerra Anglo-Iraqiana, que termina, em 1941, com a derrubada do governo Rashid Ali e o retorno do regente pró-britânico Abd al-Ilah ao poder, por quase quinze anos, mas com o Iraque sob ocupação britânica até o fim da Segunda Guerra Mundial.

O Iraque invadiu Israel no contexto da Primeira Guerra Árabe-Israelense, em 1948. Após a derrota das forças árabes, um cessar-fogo foi assinado em maio de 1949. Em 1953, Faisal II acedeu ao trono formalmente ao atingir a maioridade. Também foram realizadas as primeiras eleições parlamentares por sufrágio direto, e restabeleceu-se o governo constitucional.

Em fevereiro de 1958, foi constituída a Federação Árabe do Iraque e da Jordânia, união ocorrida logo após a formação da República Árabe Unida, entre Egito e Síria. Meses depois a Federação foi dissolvida, pouco após um golpe de Estado do general Abd al Karim Qasim, que derrubou a monarquia e instaurou uma república nacionalista de esquerda, alinhada à URSS.

Em 1963, o Partido Socialista Árabe Ba'ath aplicou outro golpe de Estado. O país teve participação discreta na Guerra dos Seis Dias, prestando auxílio à Jordânia. Em 1969, novo golpe de Estado promovido pelo Ba'ath colocou o general Ahmed Hassan al-Bakr no poder.

Em 1972, o petróleo iraquiano foi nacionalizado. No ano seguinte, o país participou da Guerra do Yom Kippur. Em 1975, Irã e Iraque assinaram tratado de paz que se propunha definitivo, inclusive com cláusulas sobre delimitação de fronteiras.

Saddam Hussein presidia o Iraque desde julho de 1979, e seu partido, o Partido Socialista Árabe Ba'ath<sup>1237</sup>, liderava a política iraquiana desde 1968. Já durante os anos 1970, no entanto, Hussein governava *de facto* o país, como vice-presidente do combalido general Ahmed Hassan al-

---

<sup>1237</sup> Há outros partidos Ba'ath no mundo árabe, como na Síria, berço do baathismo e país no qual o Partido Ba'ath Sírio está no poder desde 1963.

Bakr. O baathismo defendia uma mistura de pan-arabismo, socialismo e anti-imperialismo e propugnava por uma união entre os países árabes contra o Ocidente<sup>1238</sup>.

Em setembro de 1980, no contexto da Revolução Iraniana de 1979 e dado o temor de Saddam Hussein de que a teocracia xiita iraniana seria exportada para o Iraque, teve início a Guerra Irã-Iraque, deflagrada pela invasão iraquiana ao território do país vizinho. Outros elementos também corroboraram para a guerra, como longas disputas territoriais entre os dois países, sobretudo acerca do controle da região estratégica do Shatt al-Arab, e disputas regionais por poder, com Saddam Hussein vindo no conturbado Irã pós-revolução um rival histórico momentaneamente enfraquecido<sup>1239</sup>. Foram oito anos de guerra intensa, com emprego de táticas de guerra obsoletas, como trincheiras, que contribuíram para a alta mortalidade, e uso indiscriminado pelo governo Hussein de armas químicas contra curdos iraquianos e civis iranianos.

Houve grande interferência externa no conflito. De maneira geral, países ocidentais apoiaram o Iraque, incluindo os EUA (embora tenham apoiado também o Irã, no contexto do Caso Irã-Contras<sup>1240</sup>), Reino Unido e França, assim como também o fez a União Soviética (URSS), enquanto o Irã recebeu apoio de países como Síria e Coreia do Norte. Além dos EUA, a China igualmente concedeu apoio duplo. O conflito terminou em 1988, com a aprovação da Resolução 598 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a decretação do *statu quo ante bellum*.

Uma das consequências geradas pela Guerra Irã-Iraque para o regime de Saddam Hussein foi o enorme endividamento do país, sobretudo diante de vizinhos árabes como Kuwait e Arábia Saudita. Esse seria um dos pontos de contenda responsáveis pela invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, dando início à Guerra do Golfo. Além da incapacidade de pagar o que devia aos kuwaitianos, que se recusaram a perdoar a dívida iraquiana, Saddam Hussein acusou também o vizinho de roubar petróleo<sup>1241</sup>. Em três dias, o Kuwait foi arrasado, tomado pelas tropas iraquianas e, em seguida, anexado como a 19ª província do país.

Houve grande condenação por parte da comunidade internacional. Já em 3 de agosto, o CSNU aprovou a Resolução 660, que condenava veementemente a invasão iraquiana e exigia a retirada incondicional das tropas no Kuwait. Houve inédito concerto internacional para a imposição de um regime de sanções econômicas contra o Iraque, por parte de países como EUA, Reino Unido, Alemanha, França e Japão. Em 7 de agosto, os EUA lançaram a Operação *Desert Shield*, com vistas a defender militarmente a Arábia Saudita e suas enormes reservas de petróleo, diante das acusações crescentes feitas por Saddam Hussein a Riade, que abrigou a família real kuwaitiana. Em novembro, o CSNU aprovou a Resolução 678, que dava ao Iraque até 15 de janeiro

---

<sup>1238</sup> É nesse sentido que se pode entender, por exemplo, a nacionalização do petróleo iraquiano no começo da década de 1970, ordenada por Hussein, assim como a repressão à minoria iraquiana curda, cuja singularidade afetaria o nacionalismo iraquiano. Os xiitas, embora fossem maioria da população iraquiana, também foram perseguidos por Saddam Hussein, que era sunita.

<sup>1239</sup> Até então, o Irã exercia posição de destaque nas relações regionais, dada a aliança econômica e militar que o regime do xá Pahlevi mantinha com nações ocidentais como EUA e Reino Unido.

<sup>1240</sup> O Caso Irã-Contras foi revelado em 1986, no segundo mandato do presidente norte-americano Ronald Reagan. Descobriu-se que, em meio à Guerra Irã-Iraque, os EUA estavam facilitando o tráfico de armas para o Irã em troca da libertação de reféns americanos e, depois, para financiar os “contras” nicaraguenses. A triangulação contava com mediação de Israel.

<sup>1241</sup> Saddam Hussein acusava o Kuwait de roubar petróleo iraquiano do campo de Rumala, que fica a trinta quilômetros da fronteira, por meio de perfurações diagonais. Hussein também acusou o Kuwait de exceder as quotas de produção estabelecidas pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o que estaria afetando o preço do barril do produto no mercado internacional.



de 1991 para se retirar do Kuwait – em caso de recusa, a comunidade internacional teria “todos os meios necessários” para remover as forças iraquianas.

Respaldados, então, pela Organização das Nações Unidas (ONU), mais de trinta países formaram uma das maiores coalizões militares da história, liderada pelos EUA. Em 16 de janeiro de 1991, é iniciada a campanha aérea contra as tropas de Hussein, batizada de Operação *Desert Storm*. Em fevereiro, deu-se início à campanha terrestre, que por sua vez recebeu a alcunha de *Desert Sabre*. Ao final desse mês, as tropas iraquianas já se haviam, em sua grande maioria, retirado do Kuwait, incendiando centenas de campos de petróleo no caminho como retaliação. Em 28 de fevereiro de 1991, o presidente norte-americano George H. W. Bush declarou o cessar-fogo, pondo fim ao conflito. O sul do Iraque, então ocupado pelas tropas da coalizão, foi também desocupado, e o Iraque conseguiu manter sua integridade territorial pré-Guerra do Golfo, assim como conseguiu manter-se no poder o regime de Saddam Hussein.

O ano de 1991 foi ainda, para o Iraque, um ano de diversas revoltas internas, mormente da população xiita ao sul e curda ao norte, ambas debeladas com violência pelo governo sunita em Bagdá, ocasionando cerca de 100 mil a 180 mil mortes de civis. Não houve apoio externo a essas revoltas. Os EUA desejavam encerrar sua interferência militar na região, ao passo que o Irã ainda se recuperava dos extensos danos causados pelos oito anos de guerra com o Iraque. A Turquia opunha-se a qualquer perspectiva de independência curda, tendo em vista o seu próprio separatismo curdo, e a Arábia Saudita temia um alinhamento xiita iraquiano com o Irã. Nesse sentido, Saddam Hussein conseguiu manter-se no poder por mais de uma década, a despeito de sua intensa retórica anti-Occidente e do crescente descontentamento interno com o regime.

Para ampliar sua legitimidade interna diante do contexto de crescente radicalismo religioso no Oriente Médio, Hussein passou a violar os preceitos seculares do baathismo e a paulatinamente incorporar elementos teocráticos em seu governo: alguns preceitos da *sharia* foram introduzidos no ordenamento jurídico iraquiano, a frase *Allahu Akbar* foi adicionada à bandeira nacional e Hussein ordenou que fosse escrito um Corão com seu próprio sangue.

Embora tenha conseguido manter-se no poder, Saddam Hussein teve de lidar com um grande isolamento internacional. Em larga medida, o regime de sanções imposto ao Iraque no contexto da Guerra do Golfo se manteve nos anos seguintes, além da obrigação de pagamento de reparações ao Kuwait. A maior parte das sanções havia sido estabelecida pela Resolução 661 do CSNU, aprovada em 6 de agosto de 1990, a qual proibia a realização de qualquer comércio ou operação financeira com o Iraque e o Kuwait ocupado, salvo apenas medicamentos e alimentos para “circunstâncias humanitárias”<sup>1242</sup>. Em 1995, sob a Resolução 986 do CSNU, foi estabelecido o *Oil-for-Food Programme* (OIP)<sup>1243</sup>, que permitiu ao Iraque vender seu petróleo em troca de comida, medicamentos e outros produtos de necessidade humanitária. O OIP foi concebido pela administração do presidente dos EUA Bill Clinton como forma de aplacar a já grave situação socioeconômica enfrentada pelos iraquianos. O efeito de tão severo regime de sanções é ainda hoje objeto de controvérsia. No começo dos anos 2000, falava-se em cerca de 500 mil crianças iraquianas mortas devido às sanções. Os números, no entanto, parecem ter sido exagerados pelo

---

<sup>1242</sup> Em abril de 1991, a Resolução 687 ampliou a exceção concedida para todo o comércio de alimentos, passando a abranger, assim, não somente as “circunstâncias humanitárias”.

<sup>1243</sup> O programa foi formalmente encerrado em 2003, em meio não apenas à invasão do Iraque pelos EUA e aliados, mas também a inúmeras denúncias de corrupção. Boa parte da verba gerada pela venda do petróleo iraquiano teria sido desviada por iraquianos e consultores da ONU. Uma investigação interna da ONU revelou que documentos importantes do programa, acumulados ao longo de anos, haviam sido destruídos. O próprio secretário-geral da ONU à época, Kofi Annan, foi investigado por denúncias de que teria usado verbas do *Oil-for-Food* para “comprar” influência, mas ele acabou inocentado.

governo iraquiano. De qualquer forma, as sanções trouxeram enorme empobrecimento ao Iraque, que registrou grande queda em seu nível de renda *per capita* ao longo dos anos 1990. As reparações ao Kuwait, por sua vez, só foram liquidadas por Bagdá em dezembro de 2021.

Paralelamente, o Iraque foi sujeito, durante os anos 1990, a diversas inspeções realizadas pela *United Nations Special Commission*<sup>1244</sup> (UNSCOM), em parceria com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a fim de assegurar que o país procedesse à destruição de seus arsenais de armas químicas, biológicas e nucleares<sup>1245</sup>. No contexto do pós-Guerra do Golfo, o CSNU aprovou um total de 16 resoluções pedindo a eliminação das armas de destruição em massa do regime de Saddam Hussein. Predominava, então, uma relação de cooperação entre o Iraque e a UNSCOM/AIEA, ainda que com dificuldades constantes. Em 1998, no entanto, o Iraque suspendeu a colaboração, alegando que os EUA estavam usando o programa para espionagem.

A partir de 1998, a relação entre EUA e Iraque deteriorou-se significativamente. Além de Saddam Hussein ter extinguido a cooperação com a UNSCOM/AIEA, pesou para isso a aprovação, em outubro desse ano, de uma lei no Congresso norte-americano concedendo US\$ 97 milhões em apoio a organizações de oposição ao regime iraquiano, a fim de estabelecer-se uma transição democrática no país. Remover Hussein tornava-se, portanto, baliza oficial da política externa norte-americana. O ano de 1998 terminaria, entre 16 e 19 de dezembro, com um intenso bombardeamento por parte dos EUA e do Reino Unido de diversos alvos militares em território iraquiano, na operação apelidada de *Desert Fox*.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os EUA do presidente George W. Bush passaram a adotar uma política mais agressiva em relação ao Iraque. Até então, desde o governo Bill Clinton, a postura norte-americana quanto a Saddam Hussein era de contenção (*containment*); a partir de setembro de 2001, setores mais *hawkish* na Secretaria de Estado, no Departamento de Defesa dos EUA e na Casa Branca, como o analista Paul Wolfowitz e o vice-presidente Dick Cheney, crescem politicamente em Washington e passam a defender uma política de preempção (*preemption*). O conceito de guerra preemptiva era um dos pilares da Doutrina Bush, que orientou a condução da política externa norte-americana no governo Bush, sobretudo após o 11 de Setembro, e preconizava que os EUA teriam o direito de se defender de países que abrigassem ou apoiassem grupos terroristas.

Durante 2002 e boa parte de 2003, os EUA tornam-se mais vocais em sua defesa pela mudança de regime no Iraque, com a alegação de que Saddam Hussein estaria, outra vez, desenvolvendo arsenais de armas de destruição em massa. Em janeiro de 2002, em seu discurso de *State of the Union*, Bush fala pela primeira vez no “eixo do mal”, integrado por Iraque, Irã e Coreia do Norte. Uma ofensiva diplomática foi iniciada por Washington, a fim de tentar conferir a uma possível intervenção no Iraque o mesmo nível de respaldo internacional concedido à guerra no Afeganistão. O assunto permeou boa parte do discurso de Bush na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em setembro de 2002. A essa altura, era já de notório conhecimento, no entanto, que os aliados França e Alemanha se opunham a uma intervenção militar no Iraque. Berlim e Paris coincidiam na preferência por uma solução diplomática ao litígio. Em novembro de 2002, o CSNU aprovou a Resolução 1441, determinando a volta das inspeções no Iraque. O texto da resolução destaca que um não cumprimento (*non-compliance*) por parte de Saddam Hussein teria “sérias

---

<sup>1244</sup> A UNSCOM foi um regime de inspeção criado pela ONU, em abril de 1991, para assegurar o *compliance* do governo iraquiano em relação à destruição de seus mísseis e de suas armas químicas e biológicas, bem como a cooperação entre o Iraque e a AIEA visando à eliminação das instalações nucleares iraquianas.

<sup>1245</sup> Os programas de armamentos biológicos, químicos e nucleares do Iraque foram iniciados nos anos 1970 e intensificados nos anos 1980, no contexto da Guerra Irã-Iraque.

consequências”, mas os representantes da França e da Rússia fizeram questão de ressaltar que tal expressão não faria alusão a uma eventual ação militar. Ainda assim, a Resolução 1441 seria usada no futuro pelos EUA e pelo Reino Unido como justificativa para a guerra.

Paralelamente, os EUA também acusavam Saddam Hussein de ter reativado o programa de armas químicas. O Iraque fez amplo uso de armas químicas na guerra com o Irã, mas estava expressamente proibido de desenvolvê-las ou usá-las pela Resolução 686 e 687 do CSNU, aprovadas em 1991, no pós-Guerra do Golfo. O Iraque não havia, então, assinado a Convenção sobre a Proibição das Armas Químicas (CPAQ), de 1993, e tampouco era membro da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), em funcionamento desde 1997. Esse era exatamente o objetivo das negociações entabuladas pelo embaixador José de Figueiredo Bustani, brasileiro e diretor-geral da OPAQ, com o governo de Saddam Hussein: fazer com que o Iraque assinasse a convenção e permitisse, assim, a realização de inspeções da OPAQ no país. Dada a proximidade da guerra, os EUA, no entanto, iniciaram uma campanha para remover Bustani de seu cargo, o que efetivamente foi conquistado em abril de 2002, quando o brasileiro foi demovido por 48 votos a favor, sete contra e 43 abstenções.

Quanto ao suposto programa nuclear iraquiano, sob a égide da Resolução 1441 do CSNU, inspetores da *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC), que foi criada em 1999 e substituiu a UNSCOM, e da AIEA realizaram inspeções no Iraque e concluíram, em fevereiro de 2003, não ter encontrado “evidências ou indicações plausíveis” de que o Iraque havia retomado seu programa nuclear. Em março, o presidente da UNMOVIC, Hans Blix, reiterou que não havia evidências da existência de armas de destruição em massa no Iraque.

A despeito das conclusões dos inspetores, em 5 de fevereiro de 2003, o secretário de Estado Colin Powell, embora defensor da política de contenção, realizou sua famosa apresentação junto ao CSNU, segurando frascos de *antrax* que, segundo a inteligência norte-americana, estava sendo produzido em massa pelo Iraque. Powell mostrou ainda fotos de satélite que indicariam instalações nucleares e argumentou que Saddam Hussein mantinha laços de cooperação com o grupo terrorista Al-Qaeda. Em seguida à apresentação de Powell, EUA, Reino Unido, Polônia, Itália, Austrália, Dinamarca, Japão e Espanha propuseram uma resolução autorizando o uso da força no Iraque, mas outros membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), como França e Alemanha, além de membros permanentes no CSNU, como Rússia e China, publicamente se opuseram, de modo que a proposta foi retirada, diante da iminente votação negativa. A intervenção seria realizada sem aval da ONU.

## ii. A guerra

Em 18 de março de 2003, o Parlamento britânico autorizou o primeiro-ministro Tony Blair a enviar tropas ao Iraque. Autorização semelhante já havia sido concedida antes, pelo Congresso dos EUA, em outubro de 2002. Às 5h34 da manhã de 20 março de 2003, começava a invasão surpresa do Iraque, sem uma declaração prévia de guerra. Além dos EUA e do Reino Unido, participaram também, em número muito menor, tropas da Austrália e Polônia, ao passo que Dinamarca, Países Baixos, Espanha e Itália concederam apoio não direto à invasão. Houve ainda colaboração importante de milícias curdas, no norte do Iraque.

Em abril de 2003, os EUA entraram em Bagdá. Era o fim da era de 24 anos de Saddam Hussein à frente do Iraque. Era o fim também da primeira fase da guerra, a da invasão, de 20 de março a 30 de abril.

A segunda fase seria muito mais longa e complexa. Apesar da queda da capital, enormes bastiões de resistência persistiam em outras regiões do país, a princípio organizados por militantes baathistas, mas, cada vez mais, ao longo da guerra, por extremistas religiosos. A guerra, assim, continuou, agora sob um aspecto crescente de guerrilha, com *snipers*, atentados terroristas com bombas colocadas em veículos ou pessoas e ações de sabotagem à infraestrutura iraquiana de petróleo, água e energia. Paralelamente, o paradeiro de Saddam Hussein permanecia desconhecido.

Logo após a invasão, a coalizão liderada pelos EUA estabeleceu um governo de transição no Iraque, a *Coalition Provisional Authority* (CPA), administrada diretamente pelos norte-americanos. A CPA tinha como objetivo não apenas restaurar a governabilidade no país, mas também conduzir o processo de “desbaathificação” do Iraque<sup>1246</sup>, o que resultou na criação de um enorme vácuo de poder no país, com danosas consequências para o futuro.

Em dezembro de 2003, em uma fazenda perto de Tikrit, Saddam Hussein foi capturado por tropas norte-americanas. Crescem pressões, sobretudo por parte dos setores xiitas, para a realização de eleições, o que foi, à época, refutado pela CPA, alimentando as ações de resistência à presença estrangeira em áreas como Fallujah e Basra. O ano de 2004 foi, assim, de crescente violência. Em janeiro de 2005, foram realizadas eleições para a formação de um governo iraquiano de transição e os meses seguintes foram de relativa paz no país. Maio de 2005, no entanto, foi um dos meses mais graves na história do conflito, com diversos episódios de violência provocados por sunitas visando à população xiita. No final de 2005, novos avanços institucionais: a Constituição é ratificada em outubro, e uma Assembleia Nacional é eleita em dezembro, com participação de sunitas, curdos e xiitas.

Os anos seguintes foram de continuação dessas tendências: lentos avanços institucionais, visando à reconstrução do país, permeados por violência crescente entre os grupos de confissões religiosas. O governo provisório iraquiano tomou posse em maio de 2006, e, em dezembro de 2006, Saddam Hussein foi enforcado, tido como culpado de cometer crimes contra a humanidade por um tribunal iraquiano. Em janeiro de 2007, o governo Bush anunciou um aumento significativo das tropas enviadas ao Iraque, além de um programa orçado em US\$ 1,2 bilhão para reconstruir o país e gerar empregos. A aposta de Bush vinha, no entanto, na contramão das estratégias de seus aliados Reino Unido e Países Baixos, com ambos anunciando diminuição da presença militar no Iraque. Em agosto de 2007, a guerra teve seu dia mais mortífero: em uma série de ataques terroristas no norte do país, em Kahtaniya, homens-bomba deixaram quase 800 civis mortos, sendo a maioria deles da minoria étnica *yazidi*. Ao final de 2007, Bush, pressionado internamente pela baixa popularidade dos republicanos em eleições presidenciais que se aproximavam, revê sua estratégia e passa a anunciar uma gradual diminuição do contingente militar norte-americano no Iraque. Houve uma relativa queda da violência em 2008, o que reforçou o horizonte de retirada dos EUA do país.

Em dezembro de 2008, ainda sob o governo Bush, mas já tendo sido eleito Obama, Iraque e EUA assinam um acordo formal que determinava que as forças militares norte-americanas tinham até 30 de junho de 2009 para se retirarem das cidades iraquianas e até 31 de dezembro de 2011 para saírem de todo o território iraquiano. O acordo gerou amplo descontentamento entre diversos setores iraquianos, por supostamente prolongar a ocupação estrangeira. Em janeiro de 2009, os EUA entregam o controle da chamada *green zone* de Bagdá ao governo iraquiano. No mês seguinte, o então presidente Barack Obama anuncia que a missão de combate no Iraque

---

<sup>1246</sup> Estima-se que entre 80 mil e 100 mil iraquianos fizessem parte do Ba'ath na época da invasão pelos EUA, já que filiar-se ao partido era altamente estimulado pelo governo de Saddam Hussein. A maior parte dos filiados não tinha qualquer participação efetiva no partido ou na vida política iraquiana.

terminaria em 31 de agosto de 2010, restado apenas uma “força transitória”, até o final de 2011, a fim de treinar as forças iraquianas. Em abril, o governo britânico anunciou o fim de sua presença militar em território iraquiano, entregando o controle da região de Basra para os EUA.

Em 2010, mesmo em meio a um recrudescimento do terrorismo no Iraque, causado sobretudo pela realização de grandes atentados pelo Estado Islâmico do Iraque<sup>1247</sup>, os EUA prosseguiram com os planos de retirada de suas tropas, concluídos em agosto. Em 18 de dezembro de 2011, quase um ano e meio depois, concluiu-se a retirada da presença norte-americana militar no Iraque. Ambos os cronogramas de saída respeitaram o anúncio feito por Obama em fevereiro de 2009.

### iii. Consequências

A guerra do Iraque desestabilizou o país e causou grave situação humanitária. Estima-se que o conflito tenha gerado, até 2010, cerca de 2,5 milhões de deslocados internos. As estimativas de óbitos causados pela guerra variam muito, sendo que os números mais prováveis giram em torno de 460 mil a 600 mil iraquianos civis mortos ao todo, incluídos cerca de 100 mil a 130 mil causados diretamente pelo conflito<sup>1248 1249</sup>. Em 2007, houve uma epidemia de cólera no norte do Iraque, resultado da precarização da rede de água e esgoto do país ocasionada pela guerra.

A invasão e ocupação do país levou a uma intensificação do extremismo religioso no país. O caos institucional instaurado propiciou a formação de milícias e grupos radicais, como o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), originado a partir do já mencionado Estado Islâmico do Iraque e que, em meados de 2015, controlava todo o norte iraquiano e o oeste sírio, uma área com cerca de dez milhões de pessoas.

A guerra também teve como consequência um aumento exponencial da violência entre os grupos sectários iraquianos. Em 2017, haveria a tentativa malfadada de independência por parte dos curdos iraquianos, o que aumentou a tensão entre esse grupo e o governo em Bagdá. A maior fonte de tensão no país, no entanto, deriva da clivagem entre sunitas, minoria da população que governou o país por décadas, e xiitas, maioria da população historicamente alijada dos processos políticos e de posição socioeconômica mais frágil. O *aftermath* da guerra caracterizou-se também por uma fragmentação política iraquiana. O resultado é um cenário de grande instabilidade política, marcado por frequentes protestos e uma crônica dificuldade de governabilidade no país.

A Guerra do Iraque foi marcada pela ocorrência de diversos crimes de guerra. Entre aqueles cometidos pelos EUA e aliados que são apontados por estudiosos, estão: morte indiscriminada de civis por bombardeios e ataques de mísseis; abusos cometidos na prisão de Abu Ghraib, incluindo tortura e estupro; e massacres, como os de Mukaradeeb (maio de 2004) e Haditha (novembro de

---

<sup>1247</sup> O Estado Islâmico do Iraque era um grupo extremista, de orientação salafista, cujo objetivo era instalar um Estado Islâmico nas áreas predominantes sunitas do país. Foi fundado em 2006, a partir de grupo anterior filiado à Al-Qaeda e liderado pelo jordaniano al-Zarqawi, o *Jama'at al Tawhid wal-Jihad*. Foi precursor do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh).

<sup>1248</sup> Segundo estudo da revista científica *PLOS Medicine*, teria havido no Iraque, no período de março de 2003 a junho de 2011, cerca de 460 mil “mortes em excesso”. Já a revista científica *Lancet* estimou, somente para o período de março de 2003 a junho de 2006, um excesso de mortes de aproximadamente 650 mil. O conceito de “mortalidade em excesso” diz respeito a um aumento não esperado e não justificado de mortes em um dado intervalo temporal, e incluiria não apenas as “mortes violentas”, causadas diretamente pelo conflito, mas também aquelas decorrentes de outros fatores indiretos, como falência do sistema de saúde, crises alimentares, etc.

<sup>1249</sup> Já do lado da coalizão liderada pelos EUA, foram pouco mais de cinco mil mortes registradas.

2005). A participação intensa do grupo privado *Blackwater* no conflito também gerou críticas, dada a difícil responsabilização criminal por atos cometidos por agentes particulares<sup>1250</sup>.

Poder-se-ia mencionar ainda o impacto negativo que a Guerra do Iraque teve sobre as relações dos EUA com os demais países árabes no Oriente Médio. A invasão e ocupação do Iraque contribuíram sobremaneira para o aumento do sentimento anti-americanista na região e a um padrão de relacionamento mais conflituoso entre EUA e países árabes. Ao fortalecimento do extremismo religioso, somou-se um crescimento da influência da Rússia e do Irã, ambos antagonistas atuais dos norte-americanos, não só no Iraque, mas também na Síria, no Líbano e em outros países da região.

Por fim, analistas apontam que a invasão do Iraque, feita ao arrepio do Direito Internacional e sem respaldo do CSNU, trouxe um extenso dano ao multilateralismo e ao sistema onusiano de defesa da paz e da segurança internacionais. Em setembro de 2004, essa posição foi reiterada pelo então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, que, ao se referir à invasão, disse que ela “não estava em conformidade com a Carta da ONU” e que “era, portanto, ilegal”.

#### b) Iraque pós-2011

Em 2011, após a 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 na Síria e do espraiamento 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*<sup>1251</sup>. 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 EUA formaram a Coalizão Global para Derrotar o ISIS, formada atualmente por 87 países e instituições, como 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

---

<sup>1250</sup> O grupo *Blackwater* esteve envolvida, por exemplo, no massacre da praça Nisour, em 2007, no qual 14 civis, incluindo duas crianças, foram mortos na capital Bagdá.

<sup>1251</sup> Mais do que um decreto, uma *fatwa* é opinião religiosa: um pronunciamento legal no Islã, emitido por um especialista em lei religiosa.

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 continuaram organizando atentados e ocupando 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, no contexto da Segunda Primavera Árabe, 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 cargo, e, em maio de 2020, o chefe de inteligência, Mustafa al-Kadhimi 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 moção 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-Kadhimi 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 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 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-Kadhimi (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, era apoiado pelos países ocidentais, mas goza de pouca influência política no Iraque. Outro fator que contribui para instabilidade foi 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*<sup>1252</sup>. 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.

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 o 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. A instabilidade crônica da política iraquiana é, para alguns analistas, consequência de campanhas de vinganças e de

---

<sup>1252</sup> 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.

represálias que têm origem nas injustiças que se acumularam ao longo do tempo. Os grupos oprimidos e injustiçados de um momento político voltam-se contra seus opressores cometendo os mesmos abusos e alimentando o ciclo de vingança e injustiça. Esse ciclo apenas será superado quando um governo iraquiano conseguir implementar uma maneira consensual de lidar com a violência.

Em janeiro de 2024, o primeiro-ministro al-Sudani afirmou que o ataque dos EUA contra a milícia pró-iraniana Harakat Hezbollah al-Nujaba, em Bagdá, considerada um grupo terrorista por Washington, foi uma violação da soberania iraquiana. Al-Sudani anunciou que o Iraque prepara a retirada completa de tropas dos EUA remanescentes no território iraquiano.

No mesmo mês, como reação a ataque sofrido durante homenagens ao aniversário da morte do general Qasem Soleimani, o Irã atacou o que classificou como grupos “anti-iranianos” no Curdistão Iraquiano, na Síria e no Paquistão. O Iraque apresentou queixa do Irã ao CSNU em razão dos ataques, chamou seu embaixador em Teerã para consultas e expulsou o encarregado de negócios iraniano em Bagdá.

No fim de janeiro, a Resistência Islâmica do Iraque, um movimento guarda-chuva que abriga várias milícias pró-Irã no país, entre eles o Kata’ib Hezbollah, promoveu uma série de ataques na região da fronteira entre Jordânia e Síria, no contexto da reação do “eixo de resistência” apoiado por Teerã ao início do conflito entre Israel e Hamas. Um dos alvos foi um posto militar estadunidense na Jordânia, onde morreram três indivíduos. Foi a primeira vez que cidadãos dos EUA morreram por ataques associados ao conflito entre Israel e Hamas. O Irã negou o envolvimento nos ataques, apesar de Biden tê-lo acusado de financiar os grupos que promoveram os ataques. Em resposta, os EUA realizaram bombardeios aéreos contra instalações utilizadas por grupos pró-Irã no Iraque, como o Kata’ib Hezbollah. Em agosto de 2024, houve novos bombardeios contra bases estadunidenses. Em setembro, EUA e Iraque chegaram a um entendimento sobre o processo de saída das forças estadunidenses que estão no país médio-oriental para combater o autointitulado Estado Islâmico, que deveria completar-se até o fim de 2026, com uma primeira fase encerrando-se em setembro de 2025. Em nota, os governos de Iraque e dos Estados Unidos anunciaram o fim das operações da Coalizão Global contra o Daesh em território iraquiano, até setembro de 2025, e a transição para uma nova parceria bilateral em matéria de segurança. O governo dos EUA afirmou não se tratar de uma retirada de tropas, mas, sim, de uma nova fase no relacionamento entre os dois países, em que os EUA manterão presença em território iraquiano, para dar apoio às suas forças presentes na Síria.

## **XVI. Jordânia**

### **a) Histórico**

Muitas civilizações e reinos sucederam-se no território da atual Jordânia, s como os acadianos, os assírios, os babilônios, os persas e os abássidas, bem como o Egito faraônico e a dinastia judaica dos macabeus. A civilização mais famosa da Jordânia foi provavelmente a civilização nabateia, que ali deixou ricos vestígios arqueológicos, como sua antiga capital Petra; o alfabeto árabe parece ter nascido em Petra. Macedônios, romanos, bizantinos e otomanos também governaram a região, que, a partir do século VII, se tornou culturalmente muçulmana e árabe, exceto por breve período de domínio dos cruzados no século XI.

Em 1916, em aliança com o Reino Unido e a França, o chefe dos nacionalistas árabes, Sharif Hussein bin Ali, emir de Meca, iniciou a Grande Revolta Árabe contra o domínio otomano durante a Primeira Guerra Mundial. Após a vitória, os interesses das potências coloniais tiveram, porém, precedência sobre as promessas feitas aos árabes. Embora aceitando o princípio da independência árabe estabelecido na correspondência Hussein-McMahon (1915), o Acordo Sykes-Picot, assinado por Reino Unido, França e Rússia em 1916, dividiu a área em zonas de influência colonial permanente. O acordo reconheceu os interesses franceses na Grande Síria e no norte do Iraque, ao mesmo tempo que estabeleceu mandato britânico do Mediterrâneo ao Golfo, para proteger vínculos comerciais e de comunicações com o subcontinente indiano. O Acordo Sykes-Picot especificou que a maior parte da Palestina seria confiada a uma administração internacional, violando as promessas feitas a Hussein. Finalmente, o secretário dos Negócios Estrangeiros britânico, Arthur James Balfour, expediu em 1917 uma carta ao barão de Rothschild, prometendo o compromisso e o apoio do Reino Unido a um lar judaico na Palestina. Em 1920, durante a Conferência de San Remo, os aliados redefiniram as fronteiras da região, dividindo o antigo Império Otomano em quatro mandatos, incluindo o da Palestina, que abrangia os territórios localizados entre o mar Mediterrâneo e o deserto da Síria, territórios correspondentes aos atuais Territórios Palestinos, Israel e Jordânia. O Emirado da Transjordânia foi estabelecido em 1921, como protetorado britânico, sob o comando do então emir Abdullah bin Al-Hussein, filho do emir Sharif Hussein.

Em 1946, sob o rei Abdullah I, o Reino Hachemita da Transjordânia tornou-se independente, foi admitido nas Nações Unidas e juntou-se à Liga Árabe. Em 1958, sob o rei Hussein da Jordânia e seu primo, o rei hachemita Faïçal II do Iraque, o Reino fundiu-se com o Iraque em um único estado, a Federação Árabe do Iraque e da Jordânia, dissolvida após cinco meses devido ao golpe militar que destronou o rei Faïçal e converteu o Iraque em uma república. A Jordânia, junto com o Egito e o Iraque, esteve à frente da iniciativa das duas alianças árabes nas guerras árabe-israelenses de 1948-1949 e 1967 (Guerra dos Seis Dias).

### **b) Anexação da Palestina (1950-1967)**

A administração jordaniana da Cisjordânia começou oficialmente em 24 de abril de 1950 e terminou em 31 de julho de 1988. Em 1949, a então Transjordânia acordou um armistício com Israel, como consequência da Guerra Árabe-Israelense de 1948. Por iniciativa do rei Abdullah I, a Jordânia ocupou e posteriormente anexou a parte do Mandato da Palestina que ficou conhecida como Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental. Todos os palestinos na Cisjordânia ganharam imediatamente plena cidadania jordaniana, igualdade de direitos e representação política no

parlamento, com 30 assentos, o mesmo número reservado aos eleitores da Jordânia. O território permaneceu sob controle jordaniano até ser ocupado por Israel durante a Guerra dos Seis Dias de 1967. Finalmente, a Jordânia renunciou formalmente à sua reivindicação sobre o território em 1988. Em 1994, tornou-se o segundo Estado árabe a assinar um acordo de paz com Israel.

Em 2021, o autor jordaniano de origem palestina Hasan Ismaik defendeu a tese de que a Jordânia deveria reanexar a Palestina, para resolver definitivamente o impasse das fronteiras após a Guerra dos Seis Dias. Segundo Ismaik, a diferença entre uma proposta de anexação da Jordânia de comum acordo entre todas as partes e a anexação *de facto* de Israel reside no direito internacional. A primeira solução seria legal, respaldada pela presença de um milhão de palestinos na Cisjordânia anexada em 1967, que viviam pacificamente sob a administração jordaniana. A segunda, por sua vez, foi declarada ilegal por várias resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e por parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de 2003, que reconheceu a ilegalidade da aquisição de territórios pela ameaça ou uso da força. Além disso, a assimilação cultural e identitária não seria um problema, segundo o autor. O argumento de Ismaik foi refutado pelo ativista político jordaniano Zaid Omar Nabulsi, que alega que a reanexação ameaçaria a estabilidade da Jordânia, negaria aos palestinos o direito à autodeterminação e recompensaria Israel pela política de assentamentos ilegais. Segundo Nabulsi, é inadmissível que Israel se beneficie de uma saída legal para décadas de violação do direito internacional em detrimento dos direitos dos palestinos, enquanto caberia à Jordânia arcar com os custos econômicos, sociais e políticos de uma saída que favoreceria Israel e negaria tanto o direito internacional quanto décadas de luta do povo palestino.

### c) Características gerais

O Reino da Jordânia destaca-se por sua posição geográfica, cercada de conflitos complexos, que fazem do reino um país incontornável para o encaminhamento da paz no Oriente Médio, especialmente aos olhos de atores extrarregionais como os EUA e a UE. A Jordânia está situado no cruzamento da Ásia, África e Europa, na região do Levante, na margem leste do rio Jordão. A Jordânia faz fronteira com a Arábia Saudita ao sul e a leste, com o Iraque a nordeste, com a Síria ao norte e com a Cisjordânia palestina e Israel a oeste; Amã, sua capital, fica a menos de 100 km da Cisjordânia. Sua fronteira ocidental fica na margem do mar Morto, e o país tem uma costa de 26 km a sudoeste, no golfo de Aqaba, no mar Vermelho, que separa a Jordânia do Egito.



Fonte: worldatlas.com

A Jordânia tem população de 11,385 milhões de pessoas, das quais cerca de 3 milhões são refugiados, imigrantes não documentados ou documentados sem cidadania. Cerca de 95% da população do país é muçulmana sunita, e cerca de 80% é originariamente palestina. O território ocupa área de 89.341 km².

Seu PIB foi de US\$ 50 bilhões em 2023. Os principais produtos de exportação da economia jordaniana são fosfatos, potássio e fertilizantes derivados dessas substâncias. O turismo é uma importante fonte de renda e emprego: em 2023, o país recebeu mais de 5,9 milhões de turistas. A ajuda internacional e as remessas de nacionais no exterior também são importantes fontes de divisas. A dívida pública do país tem aumentado continuamente desde a Primavera Árabe, de US\$ 18,3 bilhões em 2012 para mais de US\$ 40,2 bilhões em 2022, segundo dados do Banco Mundial. Além da instabilidade regional e do custo da acolhida dos refugiados, os principais obstáculos à economia da Jordânia são a total dependência de importações de petróleo e a escassez crônica de água. Pouco mais de 10% das terras do país são agricultáveis, a média anual de precipitações é baixa e altamente variável, e grande parte da água subterrânea disponível na Jordânia não é renovável. Por esses motivos, a Jordânia também é dependente de importações de produtos alimentícios: cerca de 98% dos alimentos consumidos no país são produzidos no exterior.

#### d) Situação interna

A Jordânia é uma monarquia constitucional. O monarca hachemita, rei Abdullah II ibn Al-Hussein, é chefe de Estado e comandante-em-chefe das Forças Armadas. Formado no Ocidente, mais falante de inglês do que de árabe, Abdullah II sucedeu o rei Hussein, seu pai, em 1999. Abdullah II empreendeu a modernização do reino, aderiu à Organização Mundial do Comércio e assinou, em 2000, um tratado de livre comércio com os EUA. O início de seu reinado foi marcado por privatizações em massa em áreas-chave como eletricidade, água e saneamento e transportes, além da atração de investimentos estrangeiros, que passaram a concorrer com o setor privado nacional.

O rei exerce autoridade executiva por meio do primeiro-ministro, que, assim como os demais ministros, é nomeado por ele. A Constituição da Jordânia de 1952 prevê uma Assembleia Nacional bicameral, com uma Câmara dos Representantes de mais de 130 membros, também conhecida como Câmara dos Deputados, eleita por voto direto, e um Senado de 65 membros, nomeado pelo rei. Na Câmara dos Deputados, vários assentos são reservados para mulheres e para pessoas de diversas religiões e etnias. Em setembro de 2024, a Frente de Ação Islâmica (FAI), do ramo jordaniano da Irmandade Muçulmana, conquistou 31 das 41 cadeiras reservadas aos partidos políticos e triplicou sua presença no Parlamento da Jordânia. Jafar Hassan, um tecnocrata formado nos EUA, sem vínculos partidários, ex-ministro do Planejamento e ex-chefe de gabinete do rei, foi nomeado como primeiro-ministro.

A Jordânia é ardente defensora da solução de dois Estados para o conflito israelo-palestino. Como os monarcas jordanianos afirmam que a linhagem do emir Shariff Hussein remonta ao profeta Maomé<sup>1253</sup>, o papel de guardião dos lugares sagrados do Islã em Jerusalém é fundamental não apenas para a legitimidade interna do rei Abdullah II, como também para seu prestígio perante os demais países árabes e muçulmanos. Como expressiva maioria da população da Jordânia se identifica como palestina, a questão israelo-palestina tem intensa repercussão no sentimento

---

<sup>1253</sup> Sharif (ou Sherif) é uma palavra árabe (شريف) que significa "nobre", "nobre" ou "honrado", título tradicionalmente atribuído aos descendentes da família do profeta Maomé.

político interno. As tribos tradicionais também reforçam a legitimidade política do soberano; seus membros mais destacados desfrutam de prestígio e privilégios na sociedade jordaniana.

Na Jordânia, os protestos da Primavera Árabe reagiram a cortes nos subsídios a combustíveis em 2012, medidas tomadas para reduzir o déficit orçamentário do país e garantir novos empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 2018, houve novos cortes nos subsídios ao pão e outras políticas sociais para cumprir um programa austero, recomendado pelo FMI, de reformas estruturais para reduzir a dívida pública. A economia não melhorou, porém, atingida pela turbulência nos vizinhos Síria e Iraque e pela pandemia de COVID-19: a Jordânia adotou medidas estritas de confinamento, que prejudicaram o turismo. O déficit orçamentário dobrou entre 2019 e 2020 e o desemprego chegou a 24%. No mesmo ano, as manifestações populares foram proibidas, o governo foi dissolvido e novas eleições foram convocadas em novembro de 2020. Eivadas de fraudes, as eleições contaram com menos de 30% de comparecimento de eleitores. Em 2021, o partido Parceria e Salvação, egresso da Irmandade Muçulmana, foi proibido, devido a críticas à falta de independência da justiça eleitoral,

Foi nesse contexto que, entre 3 e 5 de abril de 2021, a Jordânia enfrentou crise política, devido à tentativa de desestabilização do reinado de Abdullah II orquestrada pelo príncipe Hamza, meio-irmão do monarca. Em 1999, antes de falecer, o então rei Hussein designou Hamza como príncipe herdeiro e sucessor de Abdullah II; em 2004, o rei Abdullah II nomeou seu filho Hussein como herdeiro do trono e destituiu Hamza da linha sucessória. Em 2021, Hamza criticou o governo, acusando-o de corrupção, e foi confinado em sua residência; quinze membros da corte foram presos, entre os quais Bassem Awadallah, ex-ministro da Economia e conselheiro do príncipe saudita Mohammed bin Salman. Não há informações oficiais sobre a tentativa de golpe de Hamza, mas o Ministério dos Negócios Estrangeiros aventou que o príncipe havia recebido apoio externo, que os rumores locais atribuem a Riad. Há receio de que a Arábia Saudita pretenda intervir na questão da proteção dos lugares sagrados de Jerusalém. Segundo artigo publicado no *Washington Post*, Donald Trump teria sido favorável à destituição do rei Abdullah II, ferrenho opositor dos Acordos de Abraão.

Ainda em 2021, em reação à crise, a Jordânia anunciou programa abrangente de reformas políticas e eleitorais para a próxima década, para ampliar a participação política dos cidadãos, inclusive das mulheres e dos jovens, grupos sociais mais afetados pelo desemprego. A instabilidade política permaneceu, contudo; os protestos em massa de dezembro de 2022 contra o aumento do preço dos combustíveis foram um sinal eloquente do descontentamento da população. O rei Abdullah II reprimiu as críticas e cortou programas sociais, mas não conseguiu reduzir a dívida nacional ou aquecer a economia. Em 2022, a situação do reino melhorou graças ao retorno dos turistas, fonte de divisas essencial que contribuiu para 2,4% de crescimento anual, porém o conflito em Gaza voltou a atingir o setor em 2023. O desemprego afeta cerca de 30% da população, especialmente, jovens e mulheres. Além disso, o intenso sentimento pró-palestino inflama a agitação social e força as autoridades a manter firmeza na condenação das ações israelitas em Gaza após 7 de outubro de 2023, mas a dependência econômica e estratégica exige que a Jordânia não corte totalmente as relações com Israel.

#### e) Questão dos refugiados

A maior concentração da diáspora palestina encontra-se na Jordânia, na fronteira oriental de Israel. 80% das pessoas que vivem na Jordânia são de origem palestina. São mais de 2,3 milhões de palestinos na Jordânia, uma população ligeiramente superior à da Faixa de Gaza, dos quais a

maioria tem cidadania jordaniana plena. Alguns, a exemplo da rainha Rania, filha de pais palestinos radicados no Kuwait, alcançaram posições de poder considerável, mas muitos ainda residem nos dez campos oficiais para refugiados palestinos oficiais da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente UNRWA, na sigla em inglês) ou em três campos não oficiais para palestinos.

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), referentes a 2023, a Jordânia acolhe cerca de 744 mil refugiados, entre os quais 662 mil sírios, além de iraquianos, sudaneses, iemenitas e somalis. O governo da Jordânia, por sua vez, estima que o número total de refugiados ultrapasse 1,3 milhão, se forem levadas em conta as pessoas não registradas. Há cinco campos oficiais para refugiados sírios na Jordânia. Após a eclosão da guerra civil na Síria em 2011, a Jordânia abriu as fronteiras aos refugiados sírios, fechando-as entre 2014 e 2018. Segundo o governo da Jordânia, o reino arca com 63% dos custos com os refugiados, não obstante a ajuda internacional que recebe sobretudo dos EUA e da União Europeia.

A Jordânia é considerada pelo ACNUR um país modelo de acolhimento pela inclusão de refugiados em sistemas nacionais essenciais, como os cuidados de saúde e a educação, além de acesso a trabalho em determinados setores. Ainda segundo dados do ACNUR de 2023, cerca de 50% dos refugiados acolhidos na Jordânia são crianças e menos de 20% residem em campos de refugiados.

#### f) Política externa

##### i. Relações com o Iraque

A Jordânia mantém uma relação historicamente próxima com o Iraque. Em 1948, a Jordânia e o Iraque foram, juntamente com o Egito, os principais contribuintes para a coligação árabe formada contra Israel durante a Guerra Árabe-Israelense de 1948-1949. Em 14 de fevereiro de 1958, o rei Façal II do Iraque e o seu primo, o rei Hussein da Jordânia, uniram os seus dois reinos num único Estado, a Federação Árabe do Iraque e da Jordânia. A federação foi dissolvida em 21 de agosto de 1958, após apenas cinco meses, devido ao golpe de estado que pôs fim à monarquia iraquiana.

Em 1968, a chegada ao poder do partido Baath no Iraque foi seguida por uma aproximação entre o Iraque e a Jordânia, enquanto as afinidades entre as suas populações permaneceram fortes. O apoio de Saddam Hussein à causa palestina foi percebido favoravelmente pela Jordânia. A Jordânia não esteve envolvida em nenhum dos conflitos armados de grande escala que afetaram o Iraque entre 1980 e 2000 e recebeu muitos refugiados iraquianos. Em 1991, o rei Hussein II foi um dos raros chefes de Estado árabes a não aderir à coligação internacional contra Saddam Hussein, a quem manifestou o seu apoio durante a Guerra do Golfo, devido não apenas à afinidade quanto à causa palestina, como também à dependência da Jordânia do petróleo iraquiano.

Na década seguinte, a posição jordaniana mudou. Em 2003, o rei Abdullah II apoiou a invasão do Iraque pelos EUA, que levou à morte de Saddam Hussein. Em março de 2003, a Jordânia foi o primeiro país árabe a expulsar diplomatas iraquianos.

Em 2014, a Jordânia juntou-se à coligação internacional contra o autointitulado Estado Islâmico durante a segunda guerra civil iraquiana, colocando meios militares à disposição do Iraque. Em 2017, a Jordânia e o Iraque reabriram a fronteira, fechada desde 2014. O rei Abdullah II visitou novamente o Iraque em janeiro de 2019 para restabelecer a cooperação energética; os

dois países chegam a um acordo segundo o qual o Iraque forneceria, diariamente, 10 mil barris de petróleo à Jordânia.

Em 2021, o rei Abdullah II visitou Bagdá, para participar de cúpula entre Iraque, Jordânia e Egito para tratar de questões políticas e econômicas cooperação, investimentos e luta contra o terrorismo. Os três países compartilham interesses geopolíticos: contrabalançar a influência do Irã, da Turquia e das monarquias pró-americanas do Golfo (principalmente da Arábia Saudita) nos assuntos regionais e recuperar a influência regional.

Em 2022, Amã acolhe a segunda conferência internacional de Bagdá para apoiar o Iraque e a promover o diálogo entre os países da região. Ao longo de 2023, Jordânia e Iraque intensificaram a cooperação financeira e econômica. O acordo para exportação de 10 mil barris por dia de petróleo iraquiano à Jordânia segue em vigor, ao preço preferencial de US\$ 60,76/barril<sup>1254</sup>; em 2023, o Iraque exportou mais de US\$ 215 milhões em petróleo à Jordânia.

## ii. Relações com Israel

A criação de Israel em 1948 e a Guerra Árabe-Israelense de 1967, causaram o deslocamento forçado de centenas de milhares de palestinos que Israel nunca permitiu que regressassem. Muitos encontraram refúgio na Jordânia. A Jordânia e Israel estabeleceram relações diplomáticas formais em 1994, por meio do tratado de Wadi Araba. Desde então, os dois países assinaram vários acordos comerciais e de cooperação econômica, incluindo um acordo de 2016 para importação de gás israelita, pelo qual a Jordânia concordou em pagar a Israel 10 bilhões de dólares pelo fornecimento de gás ao longo de 15 anos.

Em 2021, foi anunciado um acordo de troca de água por energia em parceria com os Emirados Árabes Unidos (EAU), que se comprometeram a instalar uma usina de energia solar na Jordânia e para abastecer Israel; em troca, Israel enviaria 200 milhões de metros cúbicos de água dessalinizada à Jordânia, que é o segundo país do mundo mais afetado pela escassez hídrica em 2023. O problema foi agravado pelo influxo de um milhão de refugiados sírios, que aumentou a conta de água do país em US\$ 600 milhões por ano.

Apesar da importância estratégica e econômica para a Jordânia, as relações, que sempre foram tensas, têm-se deteriorado, em meio à contínua violação dos direitos palestinos por parte de Israel e às incursões na Mesquita Al-Aqsa, em Jerusalém, administrada pela Jordânia. A tensão aumentou em 2022, quando o primeiro-ministro israelita, Benjamin Netanyahu, formou um governo de extrema direita cujo Ministro da Segurança Nacional, Itamar Ben-Gvir, defendeu a mudança do tradicional acordo que rege o acesso aos locais sagrados do Islã em Jerusalém, sob custódia da Jordânia.

A partir de 7 de outubro de 2023, a crise humanitária em Gaza tem provocado a cólera do povo da Jordânia. Além dos protestos em massa todas as sextas-feiras, há manifestações diárias perto da Embaixada de Israel e vários protestos perto de embaixadas ocidentais e em campos de refugiados palestinos. Os jordanianos condenam não só os ataques a Gaza, mas também o apoio inabalável dos líderes ocidentais a Israel e a relação da monarquia hachemita com Israel. Em 17 de outubro, o rei Abdullah II cancelou cúpula em Amã com o presidente dos EUA, Joe Biden, depois da explosão no Hospital Árabe al-Ahli, em Gaza, que matou centenas de pessoas. A Jordânia também chamou de volta o seu embaixador em Israel e disse ao embaixador israelense em Amã para ficar fora do país depois que os ataques aéreos israelenses atingiram o densamente povoado campo de refugiados de Jabalia, o maior em Gaza. Após um ataque aéreo israelita que

---

<sup>1254</sup> Segundo a AIE, o preço do petróleo bruto foi em média de US\$ 83 por barril em 2023.



feriu sete funcionários num hospital de campanha jordaniano em Gaza, em 15 de novembro, o ministro das Relações Exteriores da Jordânia, Ayman Safadi, anunciou que seu país não assinaria o acordo de troca de água por energia com Israel, para satisfação dos manifestantes jordanianos. Especialmente depois que Israel cortou o fornecimento de água, combustível e eletricidade a Gaza, muitos jordanianos preocupam-se ainda mais com os riscos de delegar a Israel o controle sobre setores essenciais. O ditado árabe “sangue não vira água”, em alusão aos laços de parentesco com os palestinos, tornou-se *slogan* dos opositores do acordo.

Além disso, com 1,7 milhão de palestinos deslocados dentro do enclave sitiado e em meio ao aumento dos ataques de colonos israelitas na Cisjordânia, a Jordânia receia que nova onda de refugiados chegue às suas fronteiras. O primeiro-ministro jordaniano, Bisher al Khasawneh, alertou que o deslocamento forçado de palestino seria uma “declaração de guerra” e anunciou que o exército nacional já reforçou sua presença ao longo das suas fronteiras; Safadi declarou à imprensa que os acontecimentos em Gaza “deveriam ser classificados como genocídio”.

### iii. Relações com a Síria

A Jordânia e a Síria partilham uma fronteira de 375 km, bem como fortes laços históricos e culturais. Em 1970, o exército sírio apoiou uma tentativa da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) de derrubar o rei Hussein, no conflito militar conhecido como Setembro Negro, o que impactou negativamente as relações entre os dois Estados. Por esse motivo, a Jordânia recusou-se a participar da Guerra do Yom Kippur em 1973, ao lado do Egito e da Síria, e alertou secretamente Israel sobre planos de invasão formulados pelos dois Estados. Apesar destas tensões e divergências, as relações diplomáticas e comerciais continuaram nas décadas seguintes.

Em 2011, quando a Primavera Árabe degenerou em guerra civil na Síria, a Jordânia foi um dos raros países árabes que não fechou sua embaixada em Damasco, ao mesmo tempo que acolheu cerca de 651 mil refugiados segundo a ONU, ou quase 1,4 milhão, de acordo com as autoridades do reino. Em 2014, as relações diplomáticas entre a Jordânia e a Síria deterioraram-se, devido ao fechamento da fronteira aos refugiados sírios.

Apesar de ter apoiado a oposição armada anti-Assad da Síria desde 2012, a Jordânia mudou de posição em 2017 e passou a apoiar militarmente Bashar al-Assad em 2018, em nome da estabilidade ao longo da sua fronteira, da criação de condições favoráveis ao regresso de refugiados e do objetivo de livrar o sul da Síria do Estado Islâmico, bem como da presença iraniana e do Hezbollah. A Jordânia prometeu um processo de reconciliação garantido pela Rússia aos seus antigos parceiros do Exército Livre da Síria. Em outubro de 2018, a Síria e a Jordânia reabriram a fronteira e retomaram o comércio bilateral, porém o volume da corrente de comércio bilateral permanece distante dos níveis anteriores à guerra civil na Síria, mal chegando a US\$ 200 milhões em 2021.

O sul da Síria, próximo à fronteira com a Jordânia, tornou-se, porém, a região mais instável do país, repleta de ataques diários de insurgentes, conflitos entre facções, assassinatos e violência armada. Além disso, a produção ilícita de captagon<sup>1255</sup> (fenetilina), uma anfetamina sintética,

---

<sup>1255</sup> O captagon, ou “cocaína de pobre”, vem despontando como a droga preferida de jovens no Oriente Médio e na África do Norte. Altamente indutora de dependência, contém fenetilina, uma anfetamina sintética, além de cafeína e outros estimulantes. Originalmente fabricada na Alemanha para tratar transtornos de déficit de atenção, a droga foi classificada como ilegal em 1986 pela maioria dos países do mundo e saiu do mercado de medicamentos. No entanto, uma versão ilícita do captagon surgiu no Leste Europeu e no Oriente Médio no início dos anos 2000. Atualmente, é frequentemente consumida em festas pelos jovens do Oriente Médio. Segundo relatos, os combatentes do conflito sírio costumam usar a droga para aumentar o desempenho em combate e reduzir a fadiga.

tornou-se a principal fonte de divisas da Síria sob Assad, o que gera grande preocupação para a Jordânia. O captagon movimenta US\$ 30 bilhões de dólares, o equivalente a cerca de 35 vezes o total das exportações de produtos lícitos sírios em 2021. Ironicamente, foi no mesmo período em que o rei Abdullah II aceitou retomar contato com Assad pelo telefone, em outubro de 2021, que a quantidade de carregamentos de captagon (e de outras drogas, como a heroína) apreendido em solo jordaniano vindos da Síria passou a aumentar exponencialmente. Embora a Jordânia fosse anteriormente um ponto de trânsito para o mercado principal no golfo Pérsico, desde então se tornou um mercado-chave, com o uso do captagon no país agora descrito como uma epidemia entre os jovens, em contexto de taxa de desemprego de 30%. Em 2023, ligações diretas entre o multibilionário tráfico de captagon e os principais membros das Forças Armadas Sírias e a família do presidente Bashar al-Assad foram reveladas numa investigação conjunta da *BBC News Arab* e da rede de jornalismo investigativo independente OCCRP. Segundo a investigação, a Quarta Divisão do exército sírio age em conluio com o Hezbollah para facilitar a movimentação dos carregamentos de captagon e outras drogas. A Quarta Divisão é uma unidade de elite do exército sírio, oficialmente liderada por Maher al-Assad, o irmão mais novo do presidente Assad.

#### iv. Relações com o Egito

Também vizinho imediatos de Israel, o Egito esteve à frente, junto com a Jordânia, das duas alianças árabes nas guerras árabe-israelenses de 1948-1949 e 1967; porém, até a década de 1960, os dois chefes de Estado, o rei Hussein e Gamal Abdel Nasser, mantiveram relações frias devido a posições ideológicas radicalmente opostas. Para Nasser, Hussein era o “lacaio regional” do Ocidente devido às suas políticas favoráveis aos britânicos que instalaram o seu pai no poder, enquanto para Hussein, Nasser havia sido o principal responsável pelas crises políticas que abalaram o Iraque e o Levante em 1958. Ainda em 1958, preocupados com a propagação do pan-arabismo que ameaçava os seus reinados, os reis Hussein e Faiçal uniram os seus países na Federação Árabe do Iraque e da Jordânia, em reação à integração da República Árabe Unida do Egito e da Síria semanas antes. A partir de 1964, a Jordânia e o Egito passam a cultivar relações diplomáticas; após 1967, com capacidade militar reduzida, somaram forças para recuperar através da diplomacia seus territórios perdidos, contrabalançando a posição inflexível da Síria na rejeição de Israel.

Um acordo assinado em 2002 tornou o Egito um dos principais fornecedores de gás da Jordânia. O rei Abdullah II era próximo do presidente egípcio Hosni Mubarak antes de sua derrubada na revolução egípcia de 2011. Em 2021, o rei Abdullah II encontrou-se em Bagdá com os chefes de estado do Egito, Abdel Fattah al-Sissi, e do Iraque, Moustafa al-Kazimi, para tratar de questões políticas e econômicas cooperação, investimentos e luta contra o terrorismo. Assim como na Jordânia, a população do Egito apoia fortemente os palestinos; ambos os governos são desafiados internamente por grupos de oposição islâmica que simpatizam com o Hamas.

#### v. Relações com a Arábia Saudita

A Jordânia e a Arábia Saudita são monarquias sunitas. Em 1999, Abdullah II priorizou a melhoria das suas relações com Riad, devido à necessidade de investimentos na economia jordaniana e em nome das boas relações com Washington. Em 2011, no contexto da Primavera Árabe, as duas famílias reais mostraram-se solidárias entre si. Esta solidariedade é concretizada

pela ajuda conjunta prestada ao Bahrein para suprimir as revoltas que abalaram o pequeno reino em 2011.

Após a elevação de Mohammed bin Salman a príncipe herdeiro saudita em 2017, as relações deterioraram-se devido às tentativas sauditas de marginalizar a Jordânia nas negociações sobre o conflito israelo-palestino, ao apoio relutante da Jordânia à Arábia Saudita durante a crise diplomática do Catar de 2017-18 e ao envolvimento limitado da Jordânia na intervenção liderada pela Arábia Saudita no Iêmen.

Suspeita-se que Riad tenha apoiado a tentativa falha de golpe de Estado do príncipe Hamza, em 2021, devido à suposta cumplicidade de Bassem Awadallah, antigo ministro das Finanças da Jordânia, atualmente conselheiro próximo de Mohammed bin Salman. A família governante saudita negou qualquer envolvimento e manifestou apoio ao rei Abdullah II.

Em junho de 2022, o príncipe saudita Mohamed bin Salman visitou Amã durante uma viagem diplomática a vários países árabes, marcando a sua primeira visita à Jordânia em cinco anos. No ano seguinte, em junho de 2023, o casamento entre o príncipe herdeiro da Jordânia, Hussein bin Abdullah, e a arquiteta saudita Rajwa al-Saif é analisado como um possível fator de aproximação dos dois reinos.

88% dos jordanianos expressam uma opinião favorável sobre a Arábia Saudita; trata-se da maior aprovação da Arábia Saudita em outro país do Oriente Médio. Cerca de 400 mil jordanianos residem e trabalham na Arábia Saudita. Suas remessas são importante fonte de divisas para a Jordânia.

#### vi. Relações com os EUA

Não alinhada durante a Guerra Fria, a Jordânia aproximou-se formalmente dos EUA após o colapso da URSS, mas começou a receber apoio americano significativo muito antes, em 1951. Devido à sua localização estratégica, o reino, localizado entre Israel, Síria, Iraque e a Arábia Saudita, tem sido considerado por sucessivas administrações dos EUA um parceiro americano essencial para garantir a estabilidade da região, promover a gestão do conflito israelo-palestino e lidar com a questão dos refugiados.

Em outubro de 2000, a Jordânia assinou um acordo de livre comércio com os EUA. Um ano depois, o rei Abdullah II expressou apoio "sem reservas" aos EUA após os ataques de 11 de setembro de 2001, pelo que recebeu agradecimentos de presidente George W. Bush. Em março de 2003, a Jordânia foi o primeiro país árabe a expulsar diplomatas iraquianos, demonstrando, assim, o seu apoio à invasão americana do Iraque, e participou na coligação internacional contra o Estado Islâmico ao lado dos Estados Unidos em 2014. No mesmo ano, o presidente americano Barack Obama concedeu à Jordânia uma ajuda financeira de US\$ 1 bilhão por ano, bem como novas garantias de empréstimos, e o rei Abdullah II recebeu o secretário de Estado americano, John Kerry, em Amã.

A dependência da monarquia hachemita em relação a Washington levanta desafios internos. Muitos jordanianos são hostis ao que consideram hipocrisia dos EUA em especial, e do Ocidente em geral, quanto aos direitos humanos. Além disso, os jordanianos, que se identificam pessoalmente com a causa palestina, criticam o apoio incondicional dos EUA a Israel e a cooperação militar com os EUA. É nesse contexto que se destacam os chamados "*green-on-blue incidents*"<sup>1256</sup>, ataques a tropas dos EUA perpetrados por tropas aliadas locais. Entre novembro de

---

<sup>1256</sup> Termo originalmente usado pela OTAN em referência a ataques contra tropas dos EUA cometidos por soldados afegãos e, por extensão, aplicado a ataques desse tipo cometidos por tropas de outros aliados no Oriente Médio

2015 e novembro de 2016, dos cerca de 2.000 soldados dos EUA a serviço na Jordânia, cinco foram mortos, todos por contrapartes locais; três desses soldados foram mortos por um membro da tribo Huweitat, tradicional apoiadora da monarquia hachemita. Autoridades jordanianas culpam publicamente os soldados dos EUA por não seguirem os procedimentos de segurança adequados, possivelmente devido a consumo de álcool.

As relações tornaram-se tensas após a eleição de Donald Trump, cujo posicionamento pró-Israel em detrimento dos palestinos afeta diretamente a Jordânia, onde a maioria da população é de origem palestina. A mudança da embaixada americana em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, em 2018, provocou grandes protestos na Jordânia. No ano seguinte, o rei Abdullah II rejeitou os Acordos de Abraão propostos por Donald Trump, que negavam a autodeterminação e a soberania palestinas.

Na presidência de Joe Biden, a Jordânia recuperou o status de parceiro estável e crucial para a segurança dos EUA no Oriente Médio. Em 19 de julho de 2021, o rei Abdullah II foi a Washington e encontrou-se com o presidente americano Joe Biden, seis meses após a eleição. O presidente norte-americano reafirmou o seu apoio ao monarca jordaniano, confrontado com uma tentativa de golpe de Estado três meses antes, possivelmente apoiada pela administração do ex-presidente norte-americano Donald Trump, segundo veículos de imprensa, e anunciou doação de 500 mil doses de vacinas à Jordânia. Principal fonte de apoio financeiro bilateral, Washington fornece cerca de US\$ 1,45 bilhão por ano em ajuda ao reino. A Jordânia é o segundo maior beneficiário da ajuda dos EUA, depois de Israel.

Ainda em 2021, o ministro dos Negócios Estrangeiros da Jordânia, Ayman Safadi, assinou acordo com os Estados Unidos que promove a liberdade de circulação das forças americanas, dos seus aviões e dos seus veículos no território do reino e concede imunidade perante os tribunais jordanianos a cerca de 3.000 soldados dos EUA em bases no país. A retirada americana do Afeganistão permitiu aos EUA redistribuir algumas das suas tropas na Jordânia, o que lhes permite manter presença no Oriente Médio num país mais seguro, e dá a Amã um maior peso estratégico à escala global. Principal aliado árabe de Washington na luta contra o Estado Islâmico (ISIS), a Jordânia é membro da coligação na Força-Tarefa Conjunta- Operação *Inner Resolve* (CJTF-OIR). Manifestantes têm exigido o fim da cooperação militar da Jordânia com os EUA, especialmente após a divulgação desse acordo de defesa.

A partir de 7 de outubro de 2023, a guerra em Gaza colocou a monarquia da Jordânia diante do desafio de manter os seus laços estratégicos com os EUA, ao mesmo tempo que procura apaziguar a intensa indignação da população. Em 17 de outubro, o rei Abdullah II cancelou cúpula em Amã com o presidente dos EUA, Joe Biden, depois da explosão no Hospital Árabe al-Ahli, em Gaza, que matou centenas de pessoas.

Em janeiro de 2024, três soldados do exército dos EUA foram mortos e pelo menos 34 ficaram feridos em um ataque de drone durante a noite em uma pequena base dos EUA na Jordânia, marcando a primeira vez que tropas dos EUA foram mortas por fogo inimigo no Oriente Médio desde o início da guerra de Gaza. Biden atribuiu a autoria do atentado ao Irã. O Ketaib Hezbollah, um dos grupos xiitas que atuam no Iraque com apoio iraniano, reivindicou o ataque, mas também anunciou que suspenderia suas operações militares contra forças dos EUA, para evitar constrangimentos ao governo iraquiano. O Irã, por sua vez, negou envolvimento e alegou que se tratou de ação autônoma do “eixo de resistência” contra a presença dos EUA na região e o apoio de Washington a Israel. O governo Biden anunciou que realizaria ataques retaliatórios contra a cadeia de suprimento de armas dos grupos pró-Irã. No início de fevereiro, os EUA atacaram 85 locais no Iraque e na Síria usados por forças iranianas e militantes apoiados pelo Irã. Segundo

autoridades estadunidenses, foram apenas os primeiros ataques retaliatórios. Trata-se do maior e mais direto envolvimento militar dos EUA no Oriente Médio após o início da guerra em Gaza. Uma das lideranças do Ketaib Hezbollah morreu em decorrência dos ataques em Bagdá.

#### vii. Relações com a União Europeia

A Jordânia é um parceiro fundamental da União Europeia (UE) em termos de política externa e de segurança. O marco das relações é o Acordo de Associação de 2002. A parceria da UE com a Jordânia abrange vários domínios, incluindo as relações políticas e econômicas, os direitos humanos, o Estado de direito, as mudanças do clima e a segurança, bem como temas regionais e internacionais, incluindo a copresidência da União para o Mediterrâneo (UpM) em 2022<sup>1257</sup>. Para a UE, a Jordânia também desempenha um papel proeminente e equilibrado na promoção da paz e da segurança no Oriente Médio, e na prevenção e no combate à radicalização, ao terrorismo e ao extremismo violento. A UE é o principal parceiro comercial da Jordânia.

A UE é o segundo maior fornecedor de fundos de apoio ao desenvolvimento e ajuda humanitária à Jordânia, após os EUA. Desde o início da crise na Síria, em 2011, a UE enviou cerca de € 3,5 bilhões para a Jordânia. Deste total, € 417 milhões de euros destinam-se a ajuda humanitária. Entre aos vários programas de cooperação, destacam-se o apoio à estratégia de transição energética da Jordânia, a gestão das fronteiras, programas de saúde pública, medidas de proteção, educação e meios de subsistência para os refugiados sírios e capacitação profissional de mulheres. A UE também presta assistência macrofinanceira contra choques econômicos, como o impacto do conflito na Síria, o influxo de refugiados sírios e a atenuação dos efeitos da pandemia de COVID-19.

#### viii. Relações com a Rússia

Durante a Guerra Fria, a Jordânia adotou posição antissoviética. Sob o rei Abdullah II, os contatos de alto nível entre o ministro das Relações Exteriores da Jordânia, Ayman Safadi, e seu homólogo russo, Sergei Lavrov, tornaram-se frequentes. Com a eclosão da guerra na Síria e o envolvimento militar russo no conflito, Abdullah II e Putin aproximaram-se. A convite da Rússia, a Jordânia participou, como observadora, de reunião do Processo de Astana. A cooperação militar ganhou destaque, com a assinatura de memorando de cooperação técnica militar em 2019, a produção conjunta de armas e a compra de dois aviões de transporte militar Ilyushin Il-76MF. A posição da Jordânia quanto à guerra na Ucrânia é de firme oposição à aquisição de território pela força e de respeito à soberania e à integridade territorial da Ucrânia, de modo coerente com sua defesa da soberania palestina. A Jordânia votou a favoravelmente a quase todas as resoluções da AGNU de condenação à ação russa. Entretanto, ao contrário de seus principais aliados políticos e econômicos, os EUA e a UE, a Jordânia não tem aplicado sanções.

---

<sup>1257</sup> Criada em 2008, a UpM é uma organização intergovernamental que reúne todos os países da UE e quinze países das margens sul e oriental do Mediterrâneo com o objetivo de promover o diálogo e a cooperação política, econômica e social, visando à estabilidade regional e o desenvolvimento. Os quinze países extra-UE são: Albânia, Argélia, Palestina, Bósnia e Herzegovina, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Mauritânia, Mônaco, Montenegro, Síria, Tunísia e Turquia.

## XVII. Líbano

### a) Histórico e situação nacional

O Líbano esteve sob mandato francês de 1920 a 1943. Em novembro de 1943, após a realização de eleições chanceladas pelos franceses, formou-se um governo no Líbano que, unilateralmente, declarou a independência do país. A França reagiu prendendo os líderes libaneses, que, diante da enorme pressão popular, foram libertados em 22 de novembro. Essa é a data de independência libanesa comemorada hoje em dia, mas a autonomia plena veio somente com o final da Segunda Guerra Mundial, com o fim da ocupação do país pelas tropas aliadas e a admissão do Líbano como Estado-Membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU).

A pedra basilar do Estado libanês reside no Acordo Nacional, de 1943, um pacto não escrito firmado entre as principais lideranças confessionais<sup>1258</sup>: cristãos maronitas, muçulmanos sunitas e muçulmanos xiitas. O Acordo de 1943 reconhece o Líbano como um Estado multiconfessional e estabeleceu a divisão tripartite política mantida até hoje: o presidente da República deve sempre ser um cristão maronita, o primeiro-ministro, sempre um muçulmano sunita, e o presidente do Parlamento, sempre um muçulmano xiita<sup>1259</sup>. Outras confissões religiosas, de menor tamanho e poder, obtiveram também espaços de representação no Estado, como os cristãos greco-ortodoxos, que sempre indicam o vice-presidente do Parlamento. Outro ponto fundamental disciplinado pelo Pacto de 1943 concerne à independência política do Líbano: os cristãos, mormente os maronitas, comprometeram-se em não recorrer a intervenções do Ocidente no país<sup>1260</sup>, ao passo que os muçulmanos abandonaram aspirações de unir-se à Síria<sup>1261</sup>. Por fim, ficou estabelecido ainda que a divisão de assentos no Parlamento libanês obedeceria sempre a uma proporção de 6:5 em favor dos cristãos em relação aos muçulmanos e drusos<sup>1262</sup>.

Em maio de 1948, o Líbano apoiou os países árabes na guerra contra o recém-criado Estado de Israel, concedendo apoio logístico e voluntários, mas não houve envolvimento militar oficial<sup>1263</sup>. O maior impacto da guerra para o Líbano foi a enorme imigração palestina: cerca de cem mil palestinos fugiram para o país devido ao conflito. De 1943 a 1958, o Líbano teve dois presidentes: Bechara El Khoury (1943-1952) e Camille Chamoun (1952-1958). O período foi marcado por um *boom* econômico, puxado pelos setores de finanças e turismo. Ao final do governo Chamoun, no entanto, houve uma tentativa fracassada de golpe promovida por grupos pan-arabistas, com apoio do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser (1954-1970). Chamoun rompe um dos princípios acordados em 1943 e apela a uma intervenção militar dos Estados Unidos (EUA) para se manter no poder. Superada a crise de 1958, o Líbano retomou a trajetória de prosperidade econômica, atraindo investimentos externos não só do Ocidente, mas cada vez mais dos países

---

<sup>1258</sup> O Líbano reconhece 18 confissões religiosas (ou “sectos”) oficiais no país: xiitas, sunitas, alauítas, ismailitas, maronitas, greco-ortodoxos, greco-católicos, armênios ortodoxos, armênios católicos, drusos, católicos latinos, siríacos ortodoxos, siríacos católicos, assírios nestorianos, assírios caldeões, coptas, evangélicos e judeus.

<sup>1259</sup> Como a chefia de Estado e a de Governo não estão nas mãos dos xiitas, não se pode afirmar que, em sua política externa, o Líbano seja porta-voz do interesse dos xiitas.

<sup>1260</sup> Os libaneses cristãos, sobretudo os maronitas, nutriam grande proximidade com os franceses, tendo ocupado postos de destaque na administração colonial francesa.

<sup>1261</sup> Na maior parte do período de domínio otomano, Líbano e Síria foram administrados como uma entidade administrativa única.

<sup>1262</sup> Tomou-se como base para essa divisão o censo realizado pelos franceses em 1932, que revelou uma maioria cristã no Líbano de 51% da população.

<sup>1263</sup> Com exceção para a pequena Batalha de Al-Malikiyya, hoje no norte israelense.

exportadores de petróleo do golfo Pérsico. Em 1967, dois fatos interromperiam novamente o crescimento libanês: a quebra do banco Yousef Beidas, o maior do país; e a Guerra dos Seis Dias.

Assim como em 1948, também em 1967 o Líbano se recusou a agir militarmente contra Israel. Mais uma vez, os embates entre árabes e israelenses resultaram em novo grande fluxo de refugiados palestinos. Em 1968, os *fedayin* (militantes armados) palestinos passaram a planejar, do sul libanês, ataques a Israel, incluindo o sequestro de uma aeronave civil da empresa israelense El Al. Em dezembro de 1968, Israel realizou, em resposta, sua primeira intervenção militar em território libanês, bombardeando o aeroporto de Beirute. O incidente foi amplamente reprovado pela comunidade internacional, inclusive pelos EUA, pela França e pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)<sup>1264</sup>.

Em 1969, Nasser mediu a celebração do Acordo do Cairo, assinado entre o governo libanês e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), de Yasser Arafat. Pelo acordo, a OLP reconhecia a soberania libanesa e obtinha, em troca, autonomia para administrar os campos de refugiados palestinos no Líbano, assim como rotas de acesso ao norte de Israel. O Acordo do Cairo gerou grande frustração entre a população libanesa cristã, que acusou o governo de conceder demais a Arafat. É nesse contexto que as *Falanges*, grupo maronita, passam a defender a luta armada. O Setembro Negro<sup>1265</sup>, em 1970, ampliou ainda mais a presença da militância palestina no Líbano, sobretudo no sul do país. A OLP intensificou os ataques a Israel a partir do território libanês, e Israel, em contrapartida, aumentou os bombardeios ao sul do Líbano.

Em abril de 1975, estoura a guerra civil libanesa. As razões internas para o conflito incluem a extrema fragmentação étnico-religiosa do país; a estrutura engessada do governo libanês sob um controle cristão desproporcional, que, naquele momento, já não era majoritário em termos de população do país; o crescimento dos palestinos como força demográfica e política interna, alterando o sensível *statu quo* político; e o surgimento de grupos armados, diante da falência do sistema democrático em acomodar as transformações necessárias. Entre as razões externas, estão o conflito Israel-Palestina, o Setembro Negro, as difíceis relações com a Síria, o pan-arabismo e o socialismo árabe dos anos 1970, e, em um contexto maior, a Guerra Fria.

O conflito começou entre os *fedayin* da OLP e as *Falanges* cristãs em Beirute. De modo geral, formaram-se duas grandes alianças: de um lado, muçulmanos, pan-arabistas e grupos de esquerda juntaram-se aos palestinos; do outro lado, lutavam maronitas e greco-ortodoxos. É importante, no entanto, não se adotar uma visão simplista da guerra, já que as alianças eram instáveis e efêmeras, sendo comuns os embates internos entre elas. Havia ainda as confissões que não se aliaram a nenhum dos dois lados, como os drusos, com uma importante força militar própria na região montanhosa do Chouf, e os armênios, que apesar de cristãos, tendiam a apoiar ideias de esquerda. Foi grande também a participação de grupos armados seculares, como o Partido Comunista Libanês, partidos pró-Síria, o Exército do Sul do Líbano (SLA, na sigla em inglês), que era pró-Israel, e o *Kurdistan Workers' Party* (PKK). Por fim, foram muitas as intervenções externas na guerra, mormente de Israel, da Síria, do Irã e dos EUA, tornando o conflito ainda mais complexo. Houve também apoio do Iraque de Saddam Hussein no final da guerra aos grupos maronitas, com o intuito de contrabalançar o apoio iraniano ao Hezbollah.

---

<sup>1264</sup> O CSNU aprovou, de maneira unânime, a Resolução 262, que condenava Israel pela ação militar premeditada.

<sup>1265</sup> O Setembro Negro foi o conflito ocorrido principalmente no mês de setembro de 1970 entre as forças armadas jordanianas e a OLP, na qual os *fedayin* palestinos, após tentativas de derrubar a monarquia jordaniana e assassinar o rei Hussein, foram expulsos da Jordânia. Estima-se que os conflitos tenham gerado um total de cerca de quatro mil mortos. A maioria dos palestinos fugiu pela Síria para o Líbano, onde se instalaram e teriam papel crucial no deflagrar da guerra civil libanesa.

Para fins didáticos, destacam-se como marcos de uma breve cronologia do conflito:

- Abril de 1975: Conflito entre a OLP e as *Falanges* cristãs se espalha por Beirute, que logo é demarcada ao meio pela Linha Verde. O exército libanês racha, e surgem diversas milícias, a maioria delas correspondendo a uma confissão religiosa. O centro de Beirute é devastado.
- Janeiro de 1976: Massacres de Karantina (bairro palestino no leste de Beirute) e Damour (bairro cristão no sul de Beirute).
- Maio de 1976: Começa a intervenção militar da Síria em território libanês, com o pretexto de lutar contra os palestinos. A princípio bem aceita pelos maronitas, já em 1977 os grupos pró-Síria e maronita racham.
- 1977: Assassinato do líder druso Kamal Jumblatt e subsequentes massacres de cristãos na região do Chouf.
- 1978: Invasão de Israel no sul do Líbano leva à criação de uma força de manutenção da paz da ONU no Líbano, a UNIFIL.
- Fevereiro de 1979: Revolução Iraniana radicaliza os xiitas no Líbano, principalmente no sul do país.
- Julho de 1980: Bashir Gemayel une os grupos cristãos e funda o *Lebanese Forces*, hoje o maior partido no Parlamento libanês.
- Verão de 1982: Em junho, Israel invade e ocupa a metade sul do território libanês, com anuência dos maronitas. Gemayel é eleito presidente em agosto, mas assassinado em setembro, mesmo mês em que ocorrem os massacres de Sabra e Shatila (dois campos de refugiados de palestinos em Beirute). A maior parte das tropas israelenses é retirada do Líbano em setembro, mas a ocupação persiste no sul.
- 1982-1985: Fundação do Hezbollah, grupo xiita promovido e treinado pelo Irã, com o objetivo principal de dar um fim à ocupação israelense no sul do Líbano.
- 1983: houve atentado à embaixada dos EUA e a explosão de dois caminhões-bomba<sup>1266</sup> contra instalações militares da Força Multidimensional no Líbano, reivindicados por um grupo intitulado Jihad Islâmica, que teria sido precursor ou nome alternativo do Hezbollah.
- 1988: Michel Aoun, líder maronita, promove, com apoio de Saddam Hussein, ampla guerra contra a presença síria e as milícias palestinas.
- 1989: São assinados na Arábia Saudita os Acordos de Taif, com mediação da Liga Árabe e de outros países como Kuwait e Argélia, cujo objetivo era colocar um fim definitivo na guerra civil libanesa. O Parlamento libanês ratifica o acordo, que concedia grande participação da Síria nos assuntos internos libaneses, mas presidente maronita Michel Aoun recusa-se a cumpri-lo.
- Janeiro de 1990: Grupos cristãos racham entre apoiar Aoun ou os Acordos de Taif. O leste de Beirute é devastado nas lutas internas entre cristãos.
- Agosto-Outubro de 1990: O Parlamento libanês ignora Aoun e aprova reformas constitucionais consolidando os Acordos de Taif, entre elas a divisão igualitária dos assentos no Legislativo entre cristãos e muçulmanos (rompendo, portanto, com a proporção de 6:5 do Acordo de 1943). Sem poder contar com o apoio do Iraque, envolvido na Guerra do Golfo, Aoun e seus apoiadores são expulsos do Líbano diante de enorme operação militar da Síria em Beirute.
- Março de 1991: Parlamento libanês aprova lei de anistia, perdoadando todos os crimes políticos cometidos até então, o que não significou, entretanto, a pacificação do país.

---

<sup>1266</sup> Esse é considerado um dos primeiros usos de homens-bomba na história.



Estima-se que a guerra civil libanesa tenha deixado um total de cem mil mortos e deslocado internamente cerca de um quinto da população do país (o que equivaleria à época a 900 mil pessoas). Mais de 250 mil libaneses emigraram de forma permanente.

O fim da guerra civil em 1991 não significou a pacificação do país. Atentados terroristas continuaram relativamente comuns na vida libanesa, como o de dezembro de 1991, em que uma bomba matou trinta pessoas no bairro de Basta, Beirute, incluindo o ex-primeiro-ministro Shafik Wazzan. Eleições passaram a ser realizadas de maneira periódica, e os partidos foram desarmados, com exceção do Hezbollah. A Síria manteve sua presença política e militar dominante no Líbano até o ano de 2005, quando finalmente suas tropas são retiradas do país diante de enorme pressão por parte dos setores maronita, druso e sunita, no contexto da Revolução do Cedro e do assassinato do ex-primeiro-ministro Rafiq Hariri.

Israel, por sua vez, se retirou do sul libanês em 2000. Naquele ano, a UNIFIL estabeleceu a "Linha Azul", uma faixa de 120 quilômetros ao longo do sul do Líbano para garantir a retirada completa das forças israelenses do Líbano. Não se trata de fronteira juridicamente acordada e reconhecida por Israel e Líbano.

Em novembro de 1992, formou-se o primeiro Parlamento libanês pós-guerra, com Rafiq Hariri, empresário sunita, à frente do governo. Hariri buscou reerguer o país atraindo investimento externo e elegeu a reconstrução do centro de Beirute, levada a cabo pela empresa privada Solidere, como o grande símbolo de uma nova era. Hariri foi uma das figuras-chave da política libanesa no período, tendo depois governado novamente como primeiro-ministro entre 2000-2004. Seu assassinato, em 2005, foi um dos catalisadores da Revolução do Cedro, uma série de protestos pacíficos que levaram à retirada das tropas da Síria do Líbano. A investigação do assassinato de Hariri concluiu, mais de quinze anos depois, que o atentado teria sido planejado pelo Hezbollah, mas ninguém foi preso. Outras versões apontam para um envolvimento da Síria.

No pós-guerra, os xiitas aumentaram seu capital político mantendo-se coesos com o Hezbollah. Particularmente presentes no sul libanês, os xiitas se opuseram à retirada das tropas da Síria em 2005 e passaram, a partir de então, a intensificar os ataques a Israel. Em julho de 2006, ocorre nova invasão do Líbano por Israel. O conflito durou até 14 de agosto, quando um cessar-fogo imposto pela Resolução 1701 do CSNU, aprovada de maneira unânime, foi estabelecido. A presença israelense só foi efetivamente encerrada, todavia, em setembro, quando termina o bloqueio naval imposto aos portos libaneses. Estima-se que o conflito tenha deixado entre 1,2 mil e 1,3 mil libaneses mortos, assim como deslocado cerca de um milhão de libaneses.

Em 2008, houve um breve conflito militar entre o governo libanês e forças sunitas contra o Hezbollah, provocado pela tentativa do governo de dismantelar a rede de telecomunicações do grupo xiita. O conflito durou apenas uma semana, mas deixou cerca de 60 mortos na capital Beirute e mostrou a resiliência do Hezbollah como ator político e militar. Foi encerrado com acordo assinado em Doha, em 2008, que garantiu à oposição um poder de veto antes inexistente sobre a formação de um novo governo de união nacional, liderado pelo cristão Michel Suleiman.

Em 2011, eclode a guerra civil na Síria. O Líbano conseguiu se manter relativamente à parte do conflito, mas houve enorme êxodo de refugiados sírios ao país, ameaçando afetar, mais uma vez, o delicado equilíbrio demográfico e, consequentemente, político libanês. Estima-se que, em 2023, haja entre 1,2 e 1,5 milhão de refugiados sírios no Líbano, o que equivaleria a cerca de um quarto da população total libanesa. Nenhum outro país no mundo apresenta tamanha proporção demográfica entre refugiados estrangeiros e população nacional. Para além da ameaça política, os libaneses se ressentem da ajuda humanitária concedida aos refugiados, sobretudo desde a grave crise econômica que se instalou no país desde 2019.

Em 2017, houve grande controvérsia quando o então primeiro-ministro Saad Hariri, em solo saudita, anunciou que renunciaria ao poder, em uma decisão inesperada. O presidente libanês Michel Aoun acusou a Arábia Saudita de ter sequestrado Hariri, enquanto os sauditas anunciaram que o Líbano estava emitindo uma declaração de guerra – o que foi negado pelas autoridades libanesas. Hariri voltou atrás de sua decisão, tendo atuado como primeiro-ministro até o início de 2020.

Em outubro de 2019, manifestantes tomaram o país em enormes protestos pacíficos. O estopim foi o rumor de que o governo planejava impor taxas sobre produtos como gasolina e serviços como o aplicativo de mensagens *WhatsApp*, mas logo se passou a condenações mais amplas, como a corrupção generalizada, a estagnação econômica do país, cuja taxa de desemprego àquela altura estava em 48%, e a carência de serviços públicos básicos, como coleta de lixo e eletricidade. Diante da enorme pressão pública, o primeiro-ministro Saad Hariri, filho de Rafiq Hariri, renunciou.

Em 2020, a crise econômica libanesa, com origem no endividamento do governo e no historicamente deficitário balanço de pagamentos do país, agravou-se com o componente da pandemia de COVID-19. Em março de 2020, o *Banque du Liban* anunciou um *default* de US\$ 90 bilhões da dívida pública libanesa, deflagrando um colapso no valor da moeda nacional. Limites de saques foram impostos, vigentes até hoje, e diversos controles sobre os fluxos de capital foram também estabelecidos. Até esse momento, a libra libanesa era mantida em uma paridade de aproximadamente 1.500 libras por dólar; em fevereiro de 2023, a cotação no mercado paralelo é de cerca de 67 mil libras por dólar. A expectativa é de que haja continuidade na trajetória de depreciação da moeda libanesa, o que agrava ainda mais o endividamento do governo e trouxe ao Líbano um cenário de hiperinflação. Segundo o Banco Mundial, a inflação libanesa em 2021 atingiu 151%.

À crise econômica somou-se outra humanitária em agosto de 2020: a explosão do porto de Beirute, que deixou mais de 200 mortos e uma enorme devastação na capital libanesa<sup>1267</sup>. Seguiram-se protestos contra o governo, que renunciou em 10 de agosto. Saad Hariri voltou à cena, mas em um mês não conseguiu montar um governo e renunciou permanentemente da política libanesa, deixando um vácuo de poder entre os sunitas. Em julho de 2021, Najib Mikati assumiu como primeiro-ministro, posto que ocupa até hoje.

Em outubro de 2021, outro episódio de violência entre confissões atingiu o Líbano. Investigações lideradas pelo juiz Tarek Bittar indicavam envolvimento crucial do Hezbollah na explosão do porto em Beirute. O grupo xiita organizou um protesto contra Bittar, e um combate armado se deu entre membros do Hezbollah, membros do grupo cristão *Lebanese Forces* e o exército libanês. Sete pessoas foram mortas e 32 ficaram feridas.

Em maio de 2022, o Líbano realizou eleições parlamentares nacionais que marcaram, pela primeira vez, a chegada de candidatos independentes, sem partido, ao Parlamento (13 assentos), impulsionados por uma plataforma de rejeição à política sectária. O Hezbollah e seus aliados perderam a maioria, mas conseguiram assegurar a cadeira de presidente do Parlamento. O *Lebanese Forces* aumentou sua bancada de quinze para 19, consagrando-se como o maior partido.

Desde 30 de outubro de 2022, a cadeira da presidência da república libanesa está vazia. O mandato de Michel Aoun, iniciado em 2016, terminou sem que houvesse consenso entre a elite

---

<sup>1267</sup> A explosão, ocorrida em 4 de agosto de 2020, foi causada pelo armazenamento indevido de 2,75 toneladas de nitrato de amônia nos galpões do porto. A explosão deixou 218 mortos, sete mil feridos e 300 mil pessoas sem teto. Foi sentida em todo o Líbano, assim como nos países vizinhos Síria e Israel. A explosão foi equivalente a um terremoto de magnitude 3,3 na escala Richter, o que configuraria a maior explosão não nuclear acidental da História.

política libanesa acerca do seu sucessor. Najib Mikati exerce interinamente as funções de primeiro-ministro e presidente do país, em uma acumulação de cargos em teoria inconstitucional. A eleição de presidente é feita de maneira indireta, pelos 128 parlamentares. Em uma primeira votação, é necessário obter uma maioria qualificada de dois terços para se eleger o novo presidente, mas em votações posteriores, exige-se apenas uma maioria simples de 65 votos. Até dezembro de 2024, já foram realizadas doze<sup>1268</sup> votações inconclusivas.

Em março de 2023, no contexto de grave instabilidade econômica, o país desvalorizou sua taxa de câmbio oficial pela primeira vez em 25 anos, enfraquecendo-a em 90%, mas o valor de fato do câmbio praticado é mais desvalorizado do que a taxa oficial. Esse processo de desvalorização da libra libanesa resultou em um processo de dolarização da economia, com restaurantes, lojas e supermercados aceitando pagamentos apenas em dólar americano. O objetivo da medida seria combater a alta inflacionária e estabilizar a moeda, mas pode agravar o problema do empobrecimento da população.

#### b) O conflito entre o Hezbollah e Israel a partir de outubro de 2023

Desde o início da resposta israelense aos ataques do Hamas, em outubro de 2023, houve incremento das hostilidades na região fronteira entre Líbano e Israel, em razão do apoio do Hezbollah ao grupo palestino. Ao longo de 2024, as tensões foram crescentes e levaram à troca de ataques de maior escala, especialmente a partir de julho de 2024.

Em setembro de 2024, uma série de explosões de aparelhos eletrônicos, como pagers e walkie-talkies, além de painéis solares e dispositivos de biometria em residências, mataram dezenas de pessoas no Líbano, inclusive integrantes do Hezbollah, e deixaram mais de três mil feridos, em ataques que foram atribuídos a Israel. Na mesma semana, com o lançamento da Operação Flechas do Norte, Israel realizou o maior bombardeio contra o Líbano e seu terceiro ataque militar a Beirute desde o início do conflito em Gaza, tendo matado centenas de pessoas, inclusive o líder do Hezbollah, Hassan Nasrallah, que estava à frente do grupo há cerca de três décadas, e, em outubro, matado também seu provável sucessor, Hashem Safieddine. A morte de Nasrallah foi condenada veementemente por Irã e Rússia e provoca o risco de uma “guerra total” no Oriente Médio. O Irã, em particular, realizou disparo de mísseis contra Israel, como retaliação à morte de Nasrallah.

Por meio de declaração conjunta, os EUA, parceiros europeus e asiáticos e importantes atores regionais, como Arábia Saudita, Catar e EAU, demandaram um cessar-fogo de 21 dias entre Israel e Líbano. Israel rejeitou o pedido de cessar-fogo, tendo anunciado que se preparava para uma possível incursão terrestre de larga escala no país vizinho.

A partir de 30 de setembro de 2024, Israel iniciou uma nova incursão terrestre no sul do Líbano, a primeira desde 2006. Segundo as Forças de Defesa de Israel, as incursões são "limitadas e localizadas" contra alvos específicos ao longo da fronteira que representariam "perigo imediato a comunidades no norte de Israel". Autoridades israelenses disseram que não haverá “ocupação de longo prazo” no Líbano. Israel alega que a Resolução 1701 do CSNU, que encerrou o conflito de 2006, está sendo desrespeitada, porque o Hezbollah está mantendo operativos ao sul do rio Litani, a aproximadamente quinze quilômetros da Linha Azul. Nesse sentido, as autoridades israelenses defendem uma zona de contenção ("buffer zone") no sul do Líbano, para proteger as populações que habitam o norte de Israel. Em outubro, o Hezbollah disparou foguetes contra Haifa, a terceira maior cidade israelense, e o segundo na cadeia de comando do grupo disse apoiar uma trégua nos

---

<sup>1268</sup> A décima terceira votação está prevista para janeiro de 2025.

confrontos no Líbano. Em meados do mês, Israel passou a mirar alvos vinculados às atividades de financiamento do Hezbollah. No final do mês, o grupo elegeu Naim Qassem como novo secretário-geral.

Em meados de novembro, o ministro da Defesa de Israel, Israel Katz, disse que Israel continuará atacando o Hezbollah com força total e que não haverá cessar-fogo. Também em novembro, o premiê israelense Benjamin Netanyahu admitiu pela primeira vez que as explosões dos *pagers* haviam sido orquestradas por Israel.

No fim de novembro, foi anunciado um cessar-fogo no Líbano, negociado pelos EUA, com apoio da França. Pelos termos do cessar-fogo, Israel terá sessenta dias para retirar tropas do sul do Líbano, em um processo escalonado. Nos termos da Resolução 1701 (2006) do CSNU, a região entre a Linha Azul e o rio Litani poderá ser ocupada apenas por forças do Exército libanês, com assistência da UNIFIL. Também durante o prazo de sessenta dias, o Hezbollah deve retirar-se da região, retrocedendo para atrás do rio Litani.

Após o anúncio, milhares de famílias deslocadas pela ofensiva militar israelense começaram a voltar para o sul do Líbano, em movimento estimulado pelo governo libanês. Israel alertou, entretanto, que a volta de civis para algumas regiões do sul do Líbano ainda não seria segura. Depois o anúncio do cessar-fogo, os ataques de lado a lado não cessaram. No dia seguinte ao início do cessar-fogo, Israel alegou que o Líbano não estaria respeitando o cessar-fogo, com a chegada de "suspeitos" à região, e respondeu com novos ataques no sul do Líbano. Israel afirma seguir atacando instalações do Hezbollah. No início de dezembro, o Hezbollah reivindicou o primeiro ataque contra uma posição militar israelense desde o início do cessar-fogo. A UNIFIL afirmou que, em uma semana, Israel violou o acordo de cessar-fogo cerca de cem vezes. Até o fim de novembro de 2024, o conflito entre Israel e o Hezbollah havia deixado cerca de 4 mil mortos e mais de 16,5 mil feridos desde outubro de 2023, a maioria depois da invasão do território libanês pelo Exército israelense. Segundo números da Universidade de Tel Aviv, do lado israelense houve 118 mortos, 45 civis e 73 militares.

De acordo com autoridades libanesas, no início de outubro de 2024, mais de 1,2 milhão de pessoas estavam deslocadas no Líbano em razão da escalada do conflito entre Israel e Hezbollah. Segundo o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), cerca de 500 mil pessoas, das quais 75% sírios, cruzaram a fronteira do Líbano para a Síria desde a escalada das hostilidades. A intensificação dos ataques israelenses na região da fronteira entre Líbano e Síria, entretanto, havia levado ao fechamento de duas passagens fronteiriças na última semana de outubro.

#### b) Política externa

A política externa do Líbano caracterizou-se, no período compreendido entre a independência e a guerra civil, por uma grande capacidade de diálogo com atores diversos. Estima-se que, no começo dos anos 1970, Beirute abrigasse cerca de 80 representações diplomáticas, o que reflete a robustez da diplomacia libanesa à época. O Líbano caracteriza-se historicamente por ser um país com vínculos variados, o que se deve, em boa parte, à enorme diáspora libanesa mundo afora, mas também à ênfase dada pelos libaneses ao comércio exterior e ao investimento externo.

Paralelamente, há de se destacar que a condução da política externa libanesa era sempre tarefa sensível, em função da necessidade de se conciliar os muitos interesses, não raro opostos, entre os diversos grupos confessionais do país. É nesse sentido que se entende, por exemplo, a posição de neutralidade buscada pelo Líbano na primeira metade da Guerra Fria, já que parte de

sua população, mormente os muçulmanos e os grupos pan-arabistas, alinhavam-se a ideias de esquerda e, conseqüentemente, à União Soviética (URSS), ao passo que a outra parte da população, sobretudo a cristã, alinhava-se historicamente com o Ocidente, isto é, com os EUA e a Europa Ocidental. Uma vez que o caráter sectário do Estado libanês se mantém até hoje, com uma estrutura governamental definida em função dos diferentes grupos confessionais, pode-se dizer que essa dificuldade inerente à condução da política externa é ainda hoje presente, embora em conjuntura distinta.

Durante a guerra civil libanesa, houve a formação de diversos governos paralelos. Os cristãos formaram uma entidade política própria com sede no leste de Beirute, conhecida em inglês como *East Beirut Canton*. Paralelamente, atuava um governo no oeste da capital, controlado pela presença das tropas sírias. Fora de Beirute, coabitavam diversas outras entidades, como o *Northern Canton*, dominado por outras milícias cristãs, o governo dos drusos, na região montanhosa do Chouf, e os xiitas no sul, sobretudo depois da fundação do Hezbollah, em 1985. Era intensa a interferência estrangeira no país (sobretudo de Israel, Síria, EUA, Irã, Iraque, entre outros), com cada milícia e grupo confessional buscando sua própria política externa.

Do final da guerra civil até a retirada das tropas sírias, em 2005, o país viveu uma fase de semiautonomia, já que o Estado libanês seguia em grande parte controlado pela Síria de Hafez al-Assad (1971-2000) e, depois, de seu filho, Bashar al-Assad (2000-presente). Após 2005, o Líbano tenta formular uma política externa mais independente. Somente em 2008, a Síria reconheceu a existência do Estado libanês, estabelecendo relações diplomáticas com Beirute.

Além da Síria, o Líbano tem fronteira terrestre com Israel. Embora o Líbano não tenha participado das guerras de 1948 e de 1967, a partir do final dos anos 1960, o enorme fluxo de palestinos ao sul libanês fez com que Israel e Líbano entrassem em rota de colisão direta. Israel interveio militarmente no território libanês em 1968, 1978, 1982 e 2006. A fronteira terrestre Líbano-Israel encontra-se até hoje não delimitada, com acusações do Líbano de ocupação israelense ilegal da área conhecida como *Shebaa Farms*, perto das colinas de Golã. Já a fronteira marítima entre os dois países foi definida em acordos celebrados em outubro de 2022, com mediação fundamental do enviado dos EUA, Amos Hochstein. Como Líbano e Israel não possuem relações diplomáticas entre si, a solução diplomática encontrada por Hochstein para solucionar o litígio foi fazer com que os EUA fimassem o mesmo acordo separadamente com os dois países. A definição da fronteira marítima entre Líbano e Israel tinha como pano de fundo crucial a questão da exploração dos campos de gás natural na área, descobertos em 2010. Acordou-se que o Campo de Karish ficará sob controle total de Israel, ao passo que o Campo de Qana ficará sob soberania libanesa, mas explorado pela companhia francesa Total Energies, com pagamento de *royalties* a Israel. O acordo foi celebrado no Líbano como uma possível fonte valiosa de recursos, já que o país sofre com enorme crise econômica desde 2019.

É também sobretudo no sul libanês que atua a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), criada em 1978 para, originalmente, auxiliar na retirada das tropas de Israel do Líbano. O mandato da missão foi reajustado em duas ocasiões: em 1982, quando da maior invasão israelense do Líbano; e em 2000, quando da retirada definitiva das tropas israelenses do país. Depois da guerra em 2006, a UNIFIL teve suas atribuições ampliadas, passando a incluir o monitoramento da cessação das hostilidades, o apoio ao Exército libanês no sul do país e a concessão de ajuda humanitária na região. Foi também em 2006 que foi criada a Força-Tarefa Marítima (FTM)<sup>1269</sup> da UNIFIL. Em agosto de 2024, a missão contava com cerca de 9,4 mil tropas. Também em junho de 2023, Najib Mikati, premiê em exercício do Líbano, voltou a reivindicar,

---

<sup>1269</sup> O Brasil desempenhou papel de protagonista frente à FMT da UNIFIL, entre 2011 e 2021.

em encontro com o chefe da UNIFIL, que a missão aja para conter as reiteradas violações de Israel à soberania libanesa, incluindo uso de tratores para além da fronteira.

Os ataques da incursão terrestre iniciada por Israel no Líbano em 2024 chegaram, em outubro, a ferir cinco “capacetes azuis” de nacionalidade indonésia, produzir danos à infraestrutura da UNIFIL e invadir base da missão, o que foi condenado por diversos líderes internacionais, inclusive o presidente francês Emmanuel Macron e a premiê italiana Giorgia Meloni. Meloni foi a primeira chefe de governo a visitar o Líbano em meio à ofensiva israelense, tendo criticado Tel Aviv pelos ataques contra a UNIFIL. O premiê israelense Benjamin Netanyahu alegou que a base da UNIFIL está abrigando combatentes do Hezbollah. Netanyahu também comunicou Macron, por telefone, que não apoia um cessar-fogo unilateral no Líbano. Em novembro, foram registrados novos ataques israelenses contra a UNIFIL.

Além dos vizinhos, mas ainda no Oriente Médio, é importante e controversa a relação do Líbano com o Irã e a Arábia Saudita. Com populações significativas tanto de sunitas quanto de xiitas, o Líbano é, não raro, atingido pelas disputas entre iranianos e sauditas por maior influência no Oriente Médio. O Irã atuou diretamente na fundação do Hezbollah, entre 1982-1985, com grande repercussão para a história e a política libanesas desde então, e até hoje fornece ajuda militar e financeira crucial para o grupo. É crescente na sociedade libanesa atual o sentimento de animosidade ao Irã, sobretudo após a explosão do porto de Beirute, em 2020, atribuída ao Hezbollah. A Arábia Saudita, por sua vez, apoia no Líbano os grupos sunitas. Em 2017, houve grande controvérsia quando o então primeiro-ministro Saad Hariri, em solo saudita, anunciou que renunciava ao poder, em uma decisão inesperada. O presidente libanês Michel Aoun acusou a Arábia Saudita de ter sequestrado Hariri, enquanto os sauditas anunciaram que o Líbano estava declarando guerra – o que foi negado pelas autoridades libanesas. Hariri voltou atrás em sua decisão, tendo atuado como primeiro-ministro até 2020, quando nova renúncia levou a um vácuo de poder entre os sunitas libaneses.

Fora do Oriente Médio, são importantes as relações com França e EUA. Com a ex-metrópole, as relações têm o importante componente da francofonia e das relações consulares: estima-se que vivam cerca de 300 mil libaneses na França e o idioma francês ainda é bastante falado no Líbano. O presidente Emmanuel Macron foi fundamental na solução do litígio com a Arábia Saudita, em novembro de 2017<sup>1270</sup>. Macron também realizou visita oficial ao Líbano após a explosão do porto de Beirute, quando pediu pela formação de um novo governo e anunciou envio de ajuda humanitária. A França é um dos maiores investidores externos no Líbano. No final de outubro de 2024, em meio à escalada do conflito entre Israel e Hezbollah, Macron realizou uma conferência internacional de apoio ao Líbano, em que foram anunciados por França, Alemanha, EUA, Catar e outros parceiros cerca de cerca de US\$ 1 bilhão (R\$ 5,7 bilhões) em ajuda financeira internacional ao país médio-oriental, dos quais a maior parte seria destinada a ajuda humanitária e a menor seria direcionada ao Exército libanês.

Com os EUA, as relações têm a marca principal da ajuda financeira. De 2006 a 2022, os EUA teriam fornecido um total de cerca de US\$ 5,5 bilhões em ajuda externa ao Líbano. É grande a cooperação prestada por Washington ao Exército libanês, sobretudo na esfera da capacitação e do fortalecimento do controle civil da instituição. Destaca-se ainda o papel fundamental de mediação exercido pelos EUA na assinatura dos acordos de fronteira marítima com Israel, em 2022. Estima-se que a diáspora libanesa nos EUA seja de cerca de 440 mil pessoas. Os Estados Unidos têm tentado atuar como mediador em favor de um cessar-fogo entre Israel e o Hezbollah,

---

<sup>1270</sup> Macron teria intervindo diretamente para que Saad Hariri, que também tem nacionalidade saudita, pudesse sair do território da Arábia Saudita, de onde voou para Paris e, de lá, para o Líbano.

no conflito que escalou em setembro de 2024. O secretário de Defesa Lloyd Austin demandou que Israel não realize operações em Beirute ou ao redor da capital libanesa, tendo afirmado que a contagem de mortos civis já estaria alta demais. Enviado dos EUA apresentou a proposta de cessar-fogo no Líbano, em novembro, que acabou sendo acordada entre as partes. Em maio de 2024, a UE anunciou um pacote de ajuda de € 1 bilhão para o Líbano, com vistas a ajudar o país em seu controle fronteiriço e a reduzir o número de solicitantes de refúgio e outros migrantes que deixam o Líbano em direção a países europeus. Os fundos serão direcionados tanto para apoiar centenas de milhares de refugiados sírios que estão no Líbano quanto para aprimorar o controle fronteiriço libanês. Nos primeiros três meses de 2024, mais de duas mil pessoas chegaram ao Chipre vindo do Líbano pelo mar, um grande aumento em relação ao mesmo período do ano anterior, em que apenas 78 pessoas haviam feito o trajeto.

## XVIII. Líbia

### a) 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)<sup>1271</sup> 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)<sup>1272</sup>, instrumentalizada na Resolução 1973/2011<sup>1273</sup>. 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 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 subseção específica anteriormente neste 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.

---

<sup>1271</sup> 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).

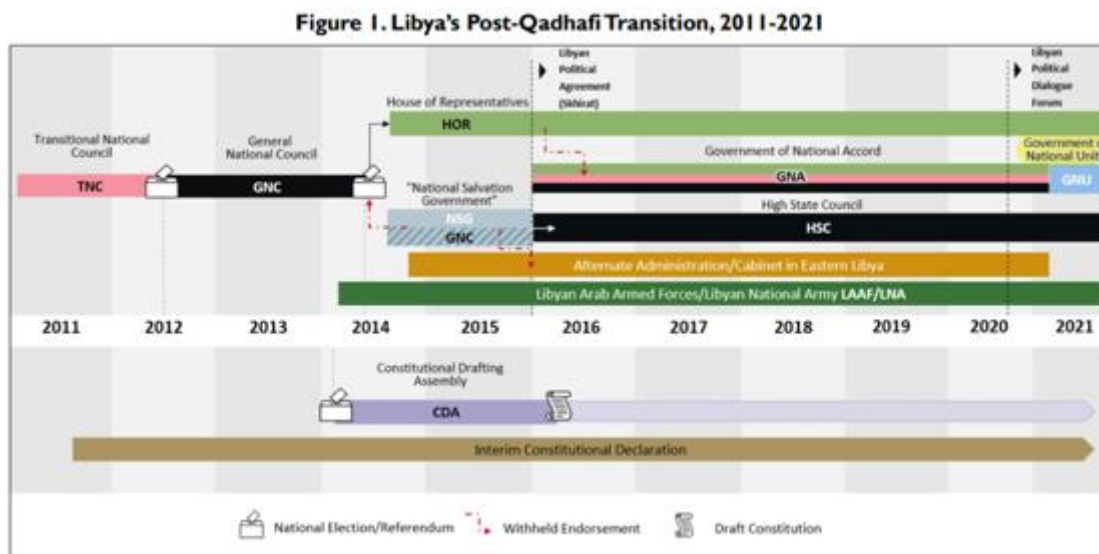
<sup>1272</sup> Essa foi a primeira vez que o CSNU aprova ação armada, fundando-se no Capítulo VII da Carta, com base na R2P, para a proteção da população líbia.

<sup>1273</sup> 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>.



Seu exército é estabelecido na região de Tobruk. Haftar conta com o apoio dos Emirados Árabes Unidos (EAU), Egito, Sudão (Hemedti e RSF), 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. Politicamente, conta com algum apoio do Parlamento líbio baseado em Trípoli (HOR, na sigla em inglês) e do Governo de Estabilidade Nacional (GNS, na sigla em inglês), baseado em Sirte e liderado, até maio de 2023, por Fathi Bashagha e, desde então, por Osama Hammad.

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 Fayez 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, Mohamed 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-Assad). Nos foros internacionais e representações externas, é o GNA/GNU que representa o Estado líbio.



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. Em dezembro de 2024, aeronaves militares que deixaram a Síria após a queda de Bashar al-Assad foram remanejadas para o território líbio.

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 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. Com postura mais ambígua, Trump chegou a conversar ao telefone com Haftar.

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, Sudão (Al-Burhan) e, inicialmente, França;
- 2) LAAF/LNA: Rússia (via Grupo Wagner), Arábia Saudita, EAU, Egito, Sudão (Hemedti), 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. Em 2014, o Parlamento líbio (*House of Representatives* – HOR)<sup>1274</sup> se viu forçado a relocar-se para Tobruk, com uma bicefalia na representação parlamentar do país, com sessões parlamentares em Trípoli e em Tobruk<sup>1275</sup>. 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 de 2022 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 o Alto Conselho de Estado 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.

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

---

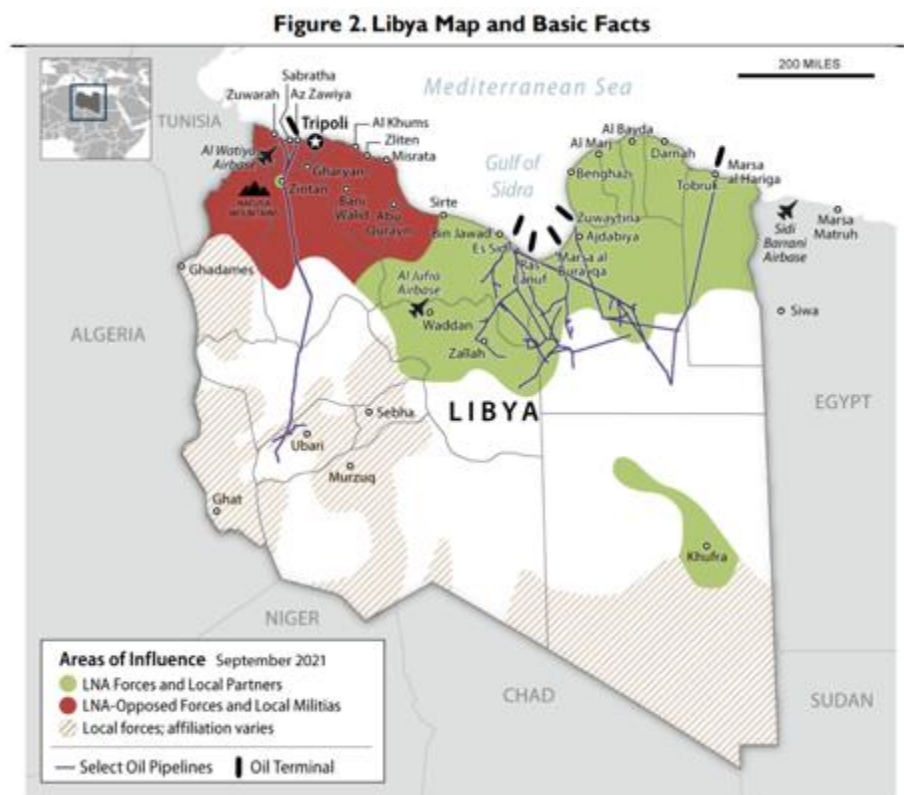
<sup>1274</sup> O HOR líbio foi formado nas eleições parlamentares de 2014 e estabelecido inicialmente em Trípoli.

<sup>1275</sup> 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.

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.

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 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. 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).



Fonte: *Newsweek*

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)<sup>1276</sup>. 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.

No início de março de 2023, o Alto Conselho de Estado, instância consultiva criada em 2019, endossou mudança constitucional realizada pelo HOR, que define as competências do presidente, do primeiro-ministro e do Parlamento do país, bem como abre caminho para a adoção de legislação eleitoral. Uma comissão formada por seis representantes de cada um dos dois corpos legislativos (6+6) atualmente funcionando no país (HOR e Alto Conselho de Estado) está trabalhando na legislação eleitoral e chegou a uma primeira versão dos textos em junho, após encontros sediados pelo Marrocos. A partir de outubro de 2023, no contexto das negociações para a legislação eleitoral, iniciou-se novo impasse entre os representantes dos dois órgãos parlamentares.

Em março de 2024, três importantes líderes líbios concordaram em formar um comitê técnico para analisar pontos controversos e superar o impasse para a formação de um novo governo unificado, apto a supervisionar as eleições adiadas desde 2021. Os líderes são Mohamed al-Menfi, presidente do Conselho Presidencial, e Mohamed Takala, o chefe do Alto Conselho de Estado, ambos com sede em Trípoli; e Aguila Saleh Issa, presidente do HOR, em Bengazi. Eles se reuniram no Cairo a convite do secretário-geral da LEA, Ahmed Aboul Gheit. Embora os principais intervenientes políticos do país tenham apelado à realização de eleições, muitos líbios duvidam que apoiem de fato uma votação que, provavelmente, retiraria a maior parte deles do poder.

Em abril, o representante especial do SGNU para a Líbia, o senegalês Abdoulaye Bathily, renunciou apresentando queixas com relação às dificuldades em formar um governo unificado no país. A função vem sendo ocupada, de maneira interina, por sua vice, Stephanie Koury.

Em relação ao aspecto econômico, em janeiro de 2023, a primeira-ministra da Itália, Giorgia Meloni, realizou viagem a Trípoli e assinou uma série de acordos para fornecimento de energia, gás natural em particular, com início previsto em 2026. Esses acordos relacionam-se aos esforços dos países europeus de contornar a necessidade de importação de petróleo e gás russos.

A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) informou, em 15 de março de 2023, que cerca de 2,5 toneladas de urânio natural desapareceram na Líbia, gerando preocupações de segurança e proliferação nuclear. Dias depois, um comandante das tropas de Haftar anunciou que o material foi encontrado próximo do local em que teriam desaparecido.

Em setembro de 2023, enchentes no país, que provocaram o rompimento de duas barragens e a derrubada de quatro pontes, ceifaram cerca de vinte mil vidas na cidade de Derna. Os dois “governos” do país fizeram articulação para o recebimento de ajuda humanitária.

---

<sup>1276</sup> 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>.

Em agosto de 2024, a tentativa do governo de Trípoli de substituir o governador do banco central líbio, atualmente um aliado de Haftar, provocou a paralisação da produção e das exportações de petróleo pela Líbia e, por conseguinte, um aumento repentino do preço internacional do hidrocarboneto. A Líbia é o país com as maiores reservas de petróleo na África, e o banco central maneja as receitas internacionais recebidas com a venda do hidrocarboneto.

e) Linha do tempo

- 2010: Eclosão da Primavera Árabe.
- 2011: Aprovação da incursão militar na Líbia, pela S/RES/1973.
- 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 (Mohamed al-Menfi) e um primeiro-ministro (Abdullahamid Dbeibah).
- 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 (março): Formação do Governo de Estabilidade Nacional (GNS, na sigla em inglês), que se opõe ao GNU de Trípoli;
- 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.

## XIX. 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 Magrebe<sup>1277</sup>. Entre 1960 e 1970, o Saara Ocidental (formado pelas seguintes divisões territoriais estabelecidas pela Espanha: 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, optaram pela luta armada e fundaram, 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 do Saara Ocidental é controlado pela autoproclamada RASD, com o restante ocupado e administrado pelo 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 *saaraii*, 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 Saaraui (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. Em reação, em janeiro de 2021, a Frente Polisário anunciou o fim do cessar-fogo e lançou foguetes contra forças marroquinas em Guerguerat e no muro de areia que separa as forças *saaraiis* e marroquinas, resultando na retomada de hostilidades entre Rabat e a Frente Polisário. Desde então, têm sido registrados episódios de combates de baixa intensidade.

---

<sup>1277</sup> 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.



A República Saaraui é membro da União Africana (UA) desde 1984, e é reconhecida por 36 Estados. Por outro lado, os EUA reconheceram a soberania marroquina em 2020, em troca da normalização de relações de Marrocos com Israel, o qual, em julho de 2023, também reconheceu a soberania marroquina sobre aquele território. A ONU considera a Frente Polisário representante legítimo do povo *saaraui*, 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 *saaraui* 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 política. 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 *saarauis* 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 *saaraui*. 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).

Tanto o governo do Marrocos quanto a Frente Polisário rejeitaram categoricamente proposta de divisão do território feita por de Mistura em 2024. Da parte da Frente Polisário, há a exigência pelo direito pleno do povo saaraui à autodeterminação e à integridade territorial do Saara Ocidental. O Marrocos, por sua vez, recusa-se a negociar a soberania sobre a região do Saara e abrir mão de a sua integridade territorial.

Enquanto o impasse perdura, há 173 mil *saarauis* 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) Política externa marroquina

Em discurso perante o Parlamento em 2023, o rei Mohammed VI explicitou os valores e as doutrinas da política externa marroquina: um islã sunita maliquista moderado; a abertura, a tolerância e a coexistência religiosa e cultural; um nacionalismo que tem suas raízes sociais e culturais em uma história de defesa da soberania; e uma forte exigência de coesão social. Devido ao caráter multiétnico da nação marroquina, a política externa do país procura refletir a defesa do multilateralismo e de valores como o respeito às normas internacionais e a resolução pacífica de conflitos, sem abrir mão da soberania, principalmente quanto à integridade territorial. Sob Mohammed VI, a política externa marroquina orienta-se pela diversificação, pela firmeza e pela primazia da questão do Saara Ocidental.

Outro foco são as relações com a África Subsaariana. O Marrocos tornou-se o principal investidor africano na África Ocidental e o segundo em escala continental, em áreas como infraestrutura, telecomunicações, agricultura e serviços. Nesse sentido, o Marrocos tomou a iniciativa de projeto do Gasoduto Nigéria-Marrocos, que atravessará onze países africanos. Em discurso de 2023, Mohammed VI preconizou a criação de um quadro institucional que reúna todos os países africanos ribeirinhos do oceano Atlântico, assim como propôs um segundo projeto, para permitir que países sem litoral do Sahel tenham acesso ao oceano. A aproximação com a África Subsaariana traz consigo benefícios econômicos, como o aumento das exportações marroquinas, mas principalmente políticos, uma vez que logrou que diversos países revogassem o reconhecimento à RASD e, dessa forma, que o Marrocos retornasse à UA. Nesta organização, o país é engajado na luta antiterrorista e contra a imigração clandestina. Também defende o aprofundamento da integração africana, o que demonstrou por meio da solicitação de adesão à Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, em 2017, e da assinatura do Acordo de Livre Comércio Continental Africano em 2021. Para tais empreendimentos, o reino do Marrocos vale-se principalmente da diplomacia cultural e, em seus discursos oficiais, ressalta a diversidade cultural do povo marroquino como motor para uma diplomacia cultural que promova parcerias vantajosas para ambos os lados, em busca de desenvolvimento e do enfrentamento de desafios atuais.

De forma geral, a política externa marroquina também é focada nos principais parceiros ocidentais do país (França, Espanha, União Europeia e EUA) e nos países do golfo Pérsico. 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. 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.

Em novembro de 2024, o presidente chinês Xi Jinping visitou o Marrocos. A China considera o Marrocos um parceiro potencial em matéria energética. A Gotion High Tech, uma grande empresa chinesa do setor de produção de baterias para carros elétricos, anunciou, também em 2024, planos de construção de uma fábrica no país.

#### 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 2004, 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, o Marrocos foi nomeado como aliado importante extra-OTAN, após o apoio dado pelo país norte-africano aos EUA após os episódios de 11 de setembro de 2001. Além disso, os países mantêm Diálogo Estratégico Bilateral desde 2012, e o Marrocos é membro da Coalizão Global para Derrotar o ISIS, liderada pelos EUA.

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 islâmicos<sup>1278</sup>, e expressaram-se dúvidas sobre a viabilidade do Estado *saarai*, dentro dos termos da proposta da Frente Polisário.

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 consagrou o Marrocos como “parceiro estratégico” e destacou o papel-chave do país para fomentar a estabilidade na região, ao mesmo tempo que expressou preocupação em relação a questões de direitos humanos na região. A administração Biden não mostrou uma posição clara quanto à questão do Saara Ocidental, mas, 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,

---

<sup>1278</sup> Entre 2013 e 2018, a Câmara aprovou ainda legislação que permitia concessão de ajuda financeira a ser implementada pelo Marrocos no Saara Ocidental.

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

O Marrocos mantém historicamente uma relação pacífica com os países europeus. Faz parte da Política Europeia de Vizinhança com a 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, houve atrito em relação à admissão de Brahim Ghali, líder da Frente Polisário, em hospital espanhol sob nome e documentos falsos, apesar de haver contra ele mandato de prisão, por parte da justiça espanhola, por crimes de estupro e tortura. 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 2024, o governo marroquino impediu a passagem de centenas de migrantes para o enclave. A problemática entre o Marrocos e a UE em torno de questões migratórias começou a se intensificar a partir de 2015, com o contexto de afluxos de migrantes fugidos de conflitos no norte da África e no Oriente Médio. Uma das soluções adotadas pela UE foi a chamada “externalização” de fronteiras, isto é, a responsabilização de países não europeus em barrar o avanço dos imigrantes. Como um desses países, o Marrocos firmou acordos de readmissão com países africanos e incrementou medidas de controle como sistemas de vigilância.

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. Em fevereiro de 2023, os primeiros-ministros da Espanha e do Marrocos reuniram-se em Rabat, em uma demonstração de reaproximação e de redução de tensões em relação a escaramuças fronteiriças e de migração nos enclaves de Ceuta e Melilla. Na ocasião, foram assinados cerca de vinte acordos para estimular o comércio e os investimentos. A Espanha anunciou uma linha de crédito de até € 800 milhões para que empresas espanholas invistam em setores estratégicos marroquinos.

As relações entre França e Marrocos foram tensas a partir de 2014, quando o governo francês emitiu ordem de prisão à embaixada marroquina em Paris contra o chefe da polícia nacional marroquina por espionagem e, semanas mais tarde, revistou o ministro de Relações Exteriores marroquino em aeroporto de Paris. A partir de 2021, as tensões aumentaram devido a escândalos como a acusação, por parte da França, do uso do aplicativo Pegasus por agentes marroquinos para espionagem; a diminuição drástica do número de vistos emitidos a nacionais marroquinos; e o escândalo de “Marocgate” ou “Maroc-gate”, em que deputados franceses foram acusados de corrupção para influenciar as decisões tomadas no Parlamento Europeu a favor da

questão do Saara Ocidental. Em 2023, o Marrocos abandonou o francês como língua de trabalho da administração pública em favor do árabe

No ano de 2024, todavia, houve reaproximação, com visita da ministra das Relações Exteriores francesa ao Marrocos, na qual ela declarou o apoio francês ao plano de autonomia marroquino. Seguiram-se, a esse encontro, diversas visitas de ministros franceses ao Marrocos. Em outubro de 2024, o presidente Macron realizou uma visita de Estado ao Marrocos, onde se encontrou com o rei Mohammed VI e com o premiê Aziz Akhannouch e discursou no parlamento.

A França, até então, mantinha uma política *low profile*, ainda que ligeiramente pró-Marrocos (apoia o plano de 2007), na questão do Saara Ocidental. 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.

A relação Alemanha-Marrocos é um pouco mais tensa. 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. A partir de 2022, no entanto, a diplomacia alemã sinalizou esforços para a retomada das relações entre os países. Em 2024, ambos os países anunciaram plano de cooperação climática e energética.

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 *saarai*. 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 *saarai* 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 *saarais* 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 a “Guerra das Areias” (1963), 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 *saarai* 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 *saarais*.

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. As consequências econômicas devem ser restritas, uma vez que as trocas comerciais entre os dois países são limitadas, porém, no longo prazo, essa ruptura dificulta o estabelecimento de uma união econômica no Magrebe. Em setembro de 2023, a despeito de permanecerem com relações rompidas, a Argélia reabriu seu espaço aéreo para o trânsito de ajuda humanitária e medicamentos destinados ao Marrocos, no contexto do terremoto que assolou a região de Marraquexe. A fronteira terrestre, entretanto, permanece fechada desde 1994. Nos últimos três verões, a Argélia recusou aceitar a ajuda oferecida pelo Marrocos para assistir as vítimas dos incêndios que assolou o país.

#### 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.

Em janeiro de 2017, o Marrocos reingressou na UA, depois de 33 anos de ausência, motivada pelo ingresso da RASD na organização. 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-*saarauis*, 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. Como comissário para Assuntos Políticos e de Paz e Segurança da UA, foi eleito o nigeriano Bankole Adeoye. Nos últimos anos, a Nigéria reverteu sua posição pró-*saarauis*, adotando maior neutralidade. Tudo indica, assim, uma nova posição mais neutra por parte da UA. Em fevereiro de 2024, Argélia e Marrocos desistiram de suas candidaturas à presidência da UA, em favor da Mauritânia, em uma tentativa de conciliação das disputas entre os dois países.

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 Polisário, 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 UA<sup>1279</sup>.

#### v. Posição do Brasil

Em conformidade com os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do País, como a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica das controvérsias (Artigo 4º da Constituição Federal de 1988), o Brasil defende, para a questão do Saara Ocidental, uma solução justa, pacífica e mutuamente aceitável para as partes envolvidas, baseada no princípio da autodeterminação e nas resoluções pertinentes da ONU, sem pré-julgar o *status* final do território em disputa. Em sintonia com a posição prevalente na comunidade internacional, o Brasil não reconhece a declaração unilateral de independência da RASD e tampouco reconhece a soberania marroquina sobre o território do Saara Ocidental. Nesse sentido, o Brasil apoia os esforços mantidos pela ONU com vistas a obter solução política definitiva para a questão. Em sintonia com essa posição, o Brasil tem, desde 2007, contribuído com observadores militares para a MINURSO e acolheu positivamente a indicação de Staffan de Mistura, em outubro de 2021, como enviado especial do SGNU para o Saara Ocidental, apoiando seu trabalho com vistas à revitalização das tratativas de paz entre os atores em disputa.

#### c) Política e economia internas

O Marrocos é uma monarquia constitucional unitária. Além de exercer a função de chefe de Estado, o rei do Marrocos desempenha poderes executivos e legislativos, sobretudo em relação a assuntos de política externa, militares e religiosos. O rei pode promulgar decretos com força de lei e também dissolver o Parlamento, após consultar o primeiro-ministro e o presidente do Tribunal Constitucional. O Parlamento é bicameral, sendo composto pela Câmara de Representantes (395 assentos) e pela Câmara de Conselheiros (120 assentos), cujos representantes são eleitos.

Sobre os protestos e as reformas no Marrocos na década passada, ver seção anterior a respeito da Primavera Árabe.

Nas eleições gerais de 2021, o partido Reunião Nacional dos Independentes (RNI), liderado pelo empresário Aziz Akhannouch, obteve a maioria das cadeiras na câmara baixa do Parlamento, derrotando o Partido da Justiça e do Desenvolvimento (PJD), agremiação de tendência islamista moderada que governava o país desde 2011. Akhannouch foi, então, nomeado primeiro-ministro.

Comissão patrocinada pelo rei Mohammed VI propôs Novo Modelo de Desenvolvimento para o país, cujas diretrizes deverão nortear o governo eleito em setembro de 2021 e que enfrenta o desafio de diminuir a profunda desigualdade social marroquina. O Novo Modelo de Desenvolvimento está construído em cinco pilares: energias verdes e renováveis; o “*Made in Maroc*”; a criação de sociedade digital; a emergência do Marrocos como *hub* financeiro e mercado de capitais; e o desenvolvimento do ensino superior, da pesquisa e da inovação.

---

<sup>1279</sup> 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.

A economia marroquina beneficia-se da grande disponibilidade de recursos naturais. O Marrocos detém a maior reserva mundial de fosfato (70,4% das reservas totais), mineral utilizado na produção de fertilizantes agrícolas. O Marrocos dispõe ainda de estoques significativos de ferro, cobre, chumbo, zinco e manganês. O país apresenta uma das maiores percentagens de terra arável no mundo árabe (cerca de 18%), bem como litoral rico em recursos pesqueiros. A produção industrial marroquina é tradicionalmente vinculada à mineração e à fabricação de fertilizantes, bem como ao setor têxtil, maior empregador industrial do país. A localização estratégica do Marrocos, o acesso privilegiado aos mercados africano, árabe e europeu e a estabilidade política e econômica do país também têm contribuído para a crescente integração do setor produtivo marroquino a cadeias globais de produção, sobretudo de empresas europeias, com destaque para o setor automobilístico. No setor de serviços, que mais contribui ao produto interno bruto (PIB) do país, o turismo representa a principal atividade econômica, responsável por boa parte da geração de divisas internacionais.

Em setembro de 2023, um terremoto de magnitude 6,8 atingiu o Marrocos, ceifando cerca de três mil vidas. O Marrocos recebeu equipes de resgate de Espanha, Reino Unido, EAU e Catar, e recebeu críticas por não aceitar ajuda de outros países que a ofereceram.



## XX. Paquistão

### a) Situação nacional

O Paquistão é uma república islâmica democrática e parlamentar, com 220 milhões de habitantes e um parlamento bicameral eleito diretamente pela população<sup>1280</sup> 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 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 dinásticos<sup>1281</sup>, 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)<sup>1282</sup> 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 financeiras<sup>1283</sup>, 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 alinham-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

---

<sup>1280</sup> As regiões de Azad Kashmir e Gilgit-Baltistan não têm representação.

<sup>1281</sup> 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.

<sup>1282</sup> 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.

<sup>1283</sup> O governo Khan concedeu subsídios para eletricidade e combustíveis.

apoio das forças armadas. Na sequência de sua queda, formou-se um novo governo sob a égide do PML-N, de Shehbaz Sharif, irmão do primeiro-ministro até 2017, Nawaz Sharif.

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. Tentou-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 fim de junho de 2023, horas antes do acordo então vigente expirar e após nove meses de negociação, o governo paquistanês chegou a um acordo preliminar de curto prazo com o FMI, renegociando os termos do pagamento do empréstimo anterior e assegurando maior liquidez imediata para a economia paquistanesa. Em julho, o acordo de US\$ 3 bilhões, com recebimento imediato de 40% do valor, foi aprovado em definitivo pelo Conselho Executivo do FMI. Em janeiro de 2024, foi aprovada a liberação imediata de mais US\$ 700 milhões, e, em março de 2024, houve acordo entre o FMI e o governo paquistanês, que permitiu a disponibilização, após aprovação do Conselho do fundo, do restante do empréstimo, cerca de US\$ 1,1 bilhão. O Paquistão busca, ainda, novo socorro financeiro, no valor de até US\$ 8 bilhões, após a expiração do empréstimo atual. O Paquistão também recebeu empréstimos individuais de Arábia Saudita e dos EAU. No fim de setembro de 2024, o FMI anunciou um novo pacote de empréstimos, por três anos, de US\$ 7 bilhões. 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 Lashkar-e-Jhangvi (LEJ) eram os principais perpetradores de ataques, mas, recentemente, surgiram novos grupos, como o Estado Islâmico da Província de Khorasan (ISKP ou ISIS-K, na sigla em inglês), braço local do Estado Islâmico, e o Tehrik-e-Labaik Pakistan (TLP), sunitas radicais que atuam tanto no Afeganistão como no Paquistão, principalmente contra a minoria xiita. A ideologia e o comportamento do TLP são mais parecidos com os de grupos de extrema direita, que utilizam o discurso religioso e antiminorias, procurando influenciar o poder político dentro da legalidade, sem abrir mão da violência, do que com os de grupos terroristas. Em 2022, o ISKP já se declarou responsável pelo bombardeamento de uma mesquita no país. Em julho de 2023, o ISKP realizou um ataque suicida que matou mais de 50 pessoas e deixou mais de 200 feridas em um comício político de partido da coalizão governista e apoiador do Talibã afegão. O Estado adotou medidas como o uso da força, mas não tirou as organizações de operação nem processou os responsáveis.

Os militares manifestaram suas críticas ao novo governo nas redes sociais e, com a pressão, ganharam 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 Afeganistão<sup>1284</sup>. Khan chamou a população e o Exército<sup>1285</sup> às ruas para pedir novas eleições antecipadas, em 2023.

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 Governo, Khan anunciou uma longa marcha de protesto com seus apoiadores em direção à capital pedindo eleições antecipadas, contando com o apoio da população já que seu partido teve

---

<sup>1284</sup> Pela primeira vez desde que o Talibã assumiu o governo no Afeganistão, caças paquistaneses atacaram alvos do talibã paquistanês em território afegão.

<sup>1285</sup> 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.

sucesso nas eleições provinciais. O governo Sharif respondeu 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 apoiadores de Khan morreu. Em março de 2023, houve protestos na frente da residência de Imran Khan para impedir a prisão do ex-primeiro-ministro, e houve confronto com a polícia. Em maio, Khan foi preso, o que gerou a intensificação dos protestos e da repressão policial, deixando mortos e dezenas de feridos. O ex-primeiro-ministro foi libertado, sob fiança, três dias depois. A Suprema Corte paquistanesa considerou ilegal a detenção e ordenou que o processo seja revisto. Três altos comandantes foram demitidos das Forças Armadas paquistanesas em razão de mau gerenciamento do controle dos protestos no contexto da prisão de Khan. Em agosto de 2023, Khan foi novamente preso, em razão da confirmação da condenação a três anos de prisão, a qual foi seguida da perda do mandato como parlamentar e da pena de vedação de assunção de cargos públicos por cinco anos, pelo caso de venda ilegal de presentes. Uma corte de apelações, entretanto, suspendeu a sentença de prisão, mas o ex-primeiro-ministro seguiu preso, em razão de outro processo.

A Suprema Corte considerou-o inocente, em dezembro de 2023, e ordenou a sua soltura. Em janeiro de 2024, entretanto, Khan recebeu novas condenações, de dez e 14 anos de prisão, nos casos relativos ao vazamento de segredos de Estado e a venda ilegal de presentes, respectivamente, de modo que permaneceu preso. Em função deste último caso, o ex-premiê ficou impedido de ocupar cargos públicos por dez anos. Em abril, a Suprema Corte suspendeu a sentença de catorze anos de prisão, baseada no caso da venda ilegal de presentes, mas Khan provavelmente continuará preso em razão de outras condenações. Em junho de 2024, o Tribunal Superior de Islamabad absolveu o líder da oposição e ex-primeiro-ministro paquistanês Imran Khan e o ex-ministro das Relações Exteriores Shah Mahmood Qureshi de acusações relacionadas ao vazamento de segredos de Estado. Em novembro de 2024, eclodiram novos protestos em favor a libertação de Khan. Cerca de mil pessoas foram presas após protestos, que resultaram em algumas mortes e em centenas de feridos, em razão da repressão governamental. Em dezembro, Khan e sua esposa foram indiciados por alegadamente manter e vender presentes do Estado paquistanês, incluindo joias.

O Paquistão, sob pressão dos EUA, luta contra grupos islamistas extremistas e terroristas<sup>1286</sup>. 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 TTP, o Talibã paquistanês<sup>1287</sup>, que ganhou força com a ascensão do novo governo talibã em Cabul, tendo centenas de seus combatentes outrora presos no Afeganistão libertados. Em 2022, observa-se o aumento de 51% do número de ataques terroristas em relação ao ano anterior, e 450 pessoas foram mortas nesses ataques. Além disso, há novos recrutamentos da Al-Qaeda e do Estado Islâmico. O grupo terrorista TTP realizou, em fevereiro de 2023, ataque

---

<sup>1286</sup> 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).

<sup>1287</sup> 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 mesquita de Peshwar, considerado o atentado mais mortal em cinco anos, resultando em mais de cem pessoas mortas. Em dezembro de 2023, um ataque suicida em uma estação de polícia no nordeste do Paquistão matou mais de vinte oficiais e feriu dezenas de outros. O ataque foi reivindicado Tehrik-e-Jihad Pakistan, uma dissidência do TTP. Em julho de 2024, autoridades da província de Punjab anunciaram a captura de um antigo colaborador próximo de Osama Bin-Laden e liderança da Al-Qaeda. Em dezembro, dezenas de pessoas morreram em um ataque do Paquistão contra alvos do TPP no Afeganistão.

Em julho de 2024, após visitar a China, o premiê Shehbaz Sharif anunciou uma estratégia nacional “revigorada” de contraterrorismo, prometendo uma combinação de “esforços cinéticos”, nova legislação para reforçar os processos contra o terrorismo e medidas para combater o extremismo violento. O anúncio ocorreu em um contexto em que os ataques terroristas aumentaram em dois terços, entre 2022 e 2023. Alguns analistas apontam que a China foi um fator motivador que impulsionou o novo plano. Os grupos paramilitantes mais ativos no Paquistão – o TTP, o Estado Islâmico-Khorasan (IS-K) e o Exército de Libertação do Baluchistão (BLA) – têm como alvo cidadãos ou interesses chineses. Muitos projetos de investimento chineses situam-se no oeste do Paquistão, perto da fronteira com o Afeganistão, que é especialmente vulnerável ao terrorismo. Uma série de ataques contra os interesses chineses no Paquistão nos últimos anos levou Pequim a apelar repetidamente a Islamabad para que proporcionasse melhor segurança. Em agosto de 2024, o BLA realizou ataques contra delegacias de polícias, linhas de trem e rodovias, que, juntamente com as operações de retaliação das forças de segurança, matou mais de 60 pessoas, incluindo policiais e militantes.

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.

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.

Novos desafios ambientais e de governança são esperados com a mudança do clima. O Paquistão é classificado como um dos países mais vulneráveis 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. Alguns analistas consideram que a questão ambiental, no Paquistão, é mais perigosa do que o problema do terrorismo. De 1999 a 2018, desastres naturais relacionados à mudança do clima mataram quase dez mil pessoas e causou US\$ 3,8 bilhões em prejuízos. Apenas nas inundações de 2022, duas mil pessoas morreram e 13,8 mil ficaram feridas.

Tais desafios agravam 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. A inflação do Paquistão chegou a cerca de 30%, enquanto o PIB do país caiu 0,6% em 2023, segundo dados do Banco Mundial. O governo paquistanês está dando assistência à população na forma de abrigos e dinheiro. A 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.

Em agosto de 2023, Sharif dissolveu a Assembleia Nacional, mas, em paralelo, o governo anunciou que os distritos eleitorais serão redefinidos com base em dados censitários mais atualizados. Em razão do tempo necessário para a redefinição dos distritos, as eleições, originalmente marcadas para novembro de 2023, foram realizadas em fevereiro de 2024, em meio a movimentos do Senado paquistanês para seguidamente adiá-las. Há indícios de que elas não foram livres nem justas.

No contexto das eleições de fevereiro de 2024, o PTI enfrentou diversos percalços, tendo vários de seus candidatos desqualificados pela comissão eleitoral do país. O ex-primeiro-ministro Nawaz Sharif, por sua vez, que lidera o PML-N, era o principal favorito para ser reconduzido ao cargo. Apesar de condenações por corrupção, Sharif beneficiou-se de legislação aprovada no governo de seu irmão, Shehbaz, e confirmada pela Suprema Corte, que estabeleceu que desqualificações eleitorais duram, no máximo, por cinco anos desde a condenação.

Candidatos independentes alinhados a Khan obtiveram o maior número de assentos no Legislativo (101), superando o partido de Sharif, que ficou com 75 dos 266 assentos em disputa. Ainda que ambos os líderes tenham declarado vitória, nenhum partido obteve a maioria necessária para formar um governo. Apoiadores de Khan ocuparam as ruas, alegando manipulação de votos, e iniciaram contestações perante o Judiciário. O PML-N de Sharif e o PPP de Bilawal Bhutto Zardari, que obteve 54 assentos, concordaram em cooperar para formar uma coalizão de governo, junto com dois partidos regionais menores. A coalizão indicou Shehbaz Sharif, não Nawaz, e Zardari para os cargos de primeiro-ministro e presidente, respectivamente. Em março, Shehbaz Sharif obteve 201 votos no parlamento do Paquistão, sendo confirmado como primeiro-ministro.

Em julho, o ministro da Informação anunciou planos do governo para banir o PTI, sob o argumento de que o partido seria "uma ameaça direta ao tecido social da nação". O anúncio ocorreu em resposta a uma decisão da Suprema Corte que reconheceu o PTI como um partido político legítimo e demandou que lhe fossem devolvidos 23 assentos na Assembleia Nacional. Em outubro de 2024, da prisão, Khan apoiou protestos no Punjab, em razão de propostas de emendas constitucionais que aumentariam o controle do governo sobre o Judiciário e os partidos políticos.

## b) Política externa

### i. 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 relações<sup>1288</sup>. 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

---

<sup>1288</sup> 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.

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. Em 13 de outubro de 2022, o presidente Biden classificou o Paquistão como “uma das nações mais perigosas do mundo”, o que desagradou o país asiático. Segundo analistas, esse tipo de crítica não contribui para a estabilização do país e alimenta a retórica antiocidental dos grupos islâmicos radicais.

Em maio de 2024, EUA e Paquistão emitiram uma declaração conjunta como conclusão de um diálogo bilateral concentrado especialmente em preocupações compartilhadas sobre os grupos terroristas ISKP e TTP. Foi um movimento significativo do governo Biden, visto que a sua administração vinha procurando reformular as relações bilaterais, com vistas a concentrar esforços em questões não securitárias desde a retirada dos EUA do Afeganistão. Possivelmente, a motivação dos EUA adveio de sua crescente preocupação com a atuação do ISKP, que tem projetado ameaças para muito além do Afeganistão, inclusive em direção à Europa. As autoridades estadunidenses almejam explorar novas formas de colaboração com o Paquistão no combate ao terrorismo. Entretanto, as possibilidades são limitadas, visto que o auxílio para segurança prestado pelos EUA ao Paquistão está suspenso desde 2018. A declaração conjunta menciona cooperação para além do financiamento de armamentos, incluindo iniciativas de desenvolvimento de capacidades.

Para mais detalhes, ver a subseção específica na seção “Política Externa dos EUA para o Grande Oriente Médio” no tópico sobre EUA anteriormente neste capítulo.

## ii. Relações com a China

Paquistão e China são aliados históricos, mantêm 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. Em janeiro de 2024, o Paquistão anunciou que comprará caças chineses de última geração.

O Corredor Econômico Sino-Paquistanês (CPEC, na sigla em inglês), lançado em 2015, é parte da Iniciativa do Cinturão e da 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). O CPEC liga a Região Autônoma de Xinjiang ao porto de Gwadar, na província paquistanesa do

Baluchistão, por meio da rodovia Karakoram, que atravessa o Himalaia e a Caxemira paquistanesa. O corredor oferece uma rota alternativa às rotas marítimas que passam pelo estreito de Málaca. O porto de Gwadar, inaugurado em 2007, foi financiado pela China (85%), e foi concedido aos chineses, em 2015, por um período de 40 anos, podendo ser utilizado tanto para fins civis quanto militares. O terminal portuário é estratégico, pois fica próximo ao estreito de Ormuz, e há grande expectativa quanto ao seu potencial de movimentação de carga, contudo a instabilidade na região, que sofre com movimentos separatistas (Exército de Libertação do Baluchistão) e ataques terroristas, inclusive contra a presença chinesa (ataque ao consulado chinês em Karachi, 2018) limitam a concretização desse potencial. No final de julho de 2023, em visita do vice-premiê chinês He Lifeng ao Paquistão, foram anunciados a aceleração dos projetos ferroviários e a implementação de uma segunda fase do CPEC. Em outubro de 2024, dois chineses morreram em um atentado terrorista do Exército de Libertação do Baluchistão no aeroporto de Karachi.

Em junho de 2023, os dois países assinaram um acordo bilionário para a construção de uma nova usina nuclear no Paquistão. Não foi esclarecido se os recursos para o projeto fazem parte do montante já anunciado pela China para o parceiro no âmbito da BRI. O Paquistão já possui outras seis plantas de energia nuclear. O Canadá foi o primeiro país a cooperar com o Paquistão na construção de usinas nucleares, na década de 1960. França e Reino Unido também já mantiveram atividades de cooperação na área com o Paquistão, mas nas últimas décadas a China tem sido o principal parceiro.

Em julho de 2024, o primeiro-ministro paquistanês, Shehbaz Sharif, realizou uma viagem oficial à China, com o objetivo de promover o Corredor Económico China-Paquistão (CPEC). Apesar do intuito original, a declaração conjunta apresentou poucas indicações de quaisquer novos acordos, ainda que enfatizasse a importância da cooperação contínua.

### iii. 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 paquistanês, 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. Em janeiro de 2024, o Paquistão acusou a Índia de dois assassinatos em seu território. O secretário de Relações Exteriores do Paquistão, Muhammad Syrus Sajjad Qazi, disse que a Índia está operando uma campanha sofisticada de assassinatos extrajudiciais e extraterritoriais, afirmando que duas lideranças regionais foram assassinadas dentro do Paquistão em métodos similares aos assassinatos de ativistas *sikhs* no Canadá. Para mais detalhes sobre o relacionamento com a Índia, ver seção específica no tópico de Índia anteriormente neste capítulo.

#### iv. 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 paquistanês de perder territórios para comunidades como a *pashtun*<sup>1289</sup>, o que os fazem preferir o nacionalismo islâmico. Além disso, há uma preocupação com a fronteira com o Afeganistão, já que a Linha Durand<sup>1290</sup> não é aceita pelo 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 paquistanês não reconheceu o governo do 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.

Em novembro de 2023, o Paquistão começou a expulsar 1,7 milhão de afegãos em situação irregular no país. Os afegãos têm sido acusados de roubar empregos de paquistaneses e de envolvimento com tráfico de drogas e de terrorismo. O movimento paquistanês parece ser um pretexto em meio à crise econômica interna, mas, ao mesmo tempo, sinaliza para o Talibã o descontentamento de Islamabad diante da presença de bases e de integrantes do TTP no Afeganistão. Em meados de novembro, o Paquistão abriu três novos passos fronteiriços com o Afeganistão para acelerar a expulsão de afegãos não documentados de seu território. Mais de 280 mil afegãos deixaram o Paquistão entre o início de outubro e meados de novembro.

Em março de 2024, o Paquistão lançou dois ataques aéreos no leste do Afeganistão, matando pelo menos oito pessoas, incluindo três crianças. O Ministério das Relações Exteriores do Paquistão alegou que os ataques eram operações antiterroristas baseadas em inteligência e acusou o Talibã afegão de ajudar militantes associados ao JEM, que supostamente havia atacado um posto militar perto da fronteira afegã dias antes. O Talibã afegão negou as acusações. No ano anterior, a maioria dos mais de 650 ataques relatados no Paquistão tiveram como alvo províncias que fazem fronteira com o Afeganistão.

Em dezembro, novo ataque do Paquistão matou dezenas de pessoas, a maioria mulheres e crianças novamente no leste do Afeganistão. O Ministério das Relações Exteriores do Afeganistão disse que convocou o chefe da missão do Paquistão em Cabul para entregar uma nota formal de protesto a Islamabad. Os ataques aéreos teriam visado um acampamento do TTP;

---

<sup>1289</sup> 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.

<sup>1290</sup> 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 desde a independência paquistanesa reconheceu a legitimidade da linha por vê-la como arbitrária. Ademais, em 1993, teria expirado após cem anos a validade do acordo que a definiu pela primeira vez. O Paquistão já tentou colocar postos de fronteira e cercas na área.



#### v. 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 paquistanês 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 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. O Paquistão não foi convidado pela Rússia para a Cúpula do BRICS, em Kazan, na Rússia, em outubro de 2024, a despeito do interesse de Islamabad em incrementar seus laços com o agrupamento.

#### vi. Relações com o Irã

Paquistão e Irã são vizinhos e mantêm relações diplomáticas desde 1947, por ocasião da independência do Paquistão. Na Guerra Fria, ambos integravam o bloco ocidental. O Irã apoiou o Paquistão nos conflitos de 1965 e 1971 com a Índia, enquanto o Paquistão reconheceu o governo estabelecido após a Revolução Iraniana. Entre os principais temas do relacionamento bilateral estão a cooperação econômica, a preocupação mútua com o Afeganistão com vistas à segurança regional e o enfrentamento conjunto aos separatistas na região fronteiriça do Baluchistão. O Paquistão também costuma ser um mediador nas disputas geopolíticas entre Irã e Arábia Saudita.

Em janeiro de 2024, o Irã realizou um ataque contra a milícia rebelde Jaish ul-Adl, situada na província paquistanesa do Baluchistão. O ataque se insere em contexto de reação a ataques realizados por grupos solidários aos palestinos contra aliados de Israel. Em resposta, o Paquistão realizou ataques contra separatistas na parte iraniana do Baluchistão. No fim do mês, o Paquistão e o Irã concordaram em encerrar as tensões desencadeadas pelo ataque iraniano. Ambos os países decidiram desescalar as tensões e restabelecer os contatos diplomáticos previamente suspensos. Ambos também se comprometeram a fortalecer a comunicação militar para combater o terrorismo e estabelecer zonas de livre comércio na região de fronteira para impulsionar o comércio bilateral. O Baluchistão tem importância geopolítica por abrigar o porto de Gwadar, o maior de águas profundas do país, cuja construção foi majoritariamente financiada pela China.

Em meados de 2024, o Irã anunciou que processaria o Paquistão em uma corte de arbitragem, em razão do desrespeito, por Islamabad, de um acordo de 2009, que previa a construção de um gasoduto entre os dois países.

#### vii. Relações com a Arábia Saudita

Arábia Saudita e Paquistão são parceiros estratégicos há décadas, tendo relação amistosa desde a independência paquistanesa, em 1947, fortalecida por laços religiosos, culturais e econômicos. O tratado de amizade, assinado em 1951, fundamentou as bases da cooperação, pela qual Riade concede empréstimos financeiros e Islamabad fornece treinamento militar. Entre os fatores que corroboram a proximidade bilateral, destacam-se que os dois países são membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), que a Arábia Saudita é lar de mais de mais de dois

milhões de paquistaneses expatriados e que a mesquita Faisal, a maior mesquita do Paquistão, localizada em Islamabad, tem seu nome em homenagem ao rei saudita Faisal bin Abdulaziz Al Saud. A parceria bilateral também se manifesta sob os prismas da cooperação econômica, por meio de investimentos e de empréstimos recorrentes da Arábia Saudita ao Paquistão, e militar, por exemplo com a atuação das forças paquistanesas no treinamento de militares sauditas e no fornecimento de tropas. Ademais, a Arábia Saudita teve importante papel no financiamento do programa nuclear paquistanês, que se tornou uma prioridade para este país em 1974, após o primeiro teste nuclear indiano. Acredita-se que parte do armamento nuclear do Paquistão esteja à disposição da Arábia Saudita, em caso de necessidade, particularmente perante a ameaça do Irã nessa seara. A Arábia Saudita possuiria aviões em solo paquistanês com capacidade para transportar ogivas nucleares. No que concerne a eventos mais recentes, a primeira viagem oficial ao exterior do ex-primeiro-ministro Imran Khan foi à Arábia Saudita. Ademais, sua sétima visita ao país, em maio de 2021, foi particularmente importante para a superação definitiva do estremecimento nas relações bilaterais provocado pelas críticas do Paquistão à OCI, em 2020, motivadas pela alegada inação da organização relativa à questão da Caxemira<sup>1291</sup>. Em 2023, foi assinado memorando de entendimento para a construção de uma refinaria de petróleo na cidade de Gwadar, no Paquistão, com apoio do financiamento saudita. Em abril de 2024, no âmbito de sua primeira viagem após o retorno ao poder, em março, o primeiro-ministro do Paquistão, Shehbaz Sharif, realizou visita à Arábia Saudita. A iniciativa resultou no compromisso saudita com um pacote de investimentos ao Paquistão no valor de US\$ 5 bilhões. Em outubro, Sharif voltou à Arábia Saudita para participar de fórum de investimentos e manter conversas com autoridades sauditas, como o príncipe MBS, sobre cooperação em matéria de segurança e economia.

#### viii. Relações com a União Europeia

As relações contemporâneas entre UE e Paquistão estão estruturadas por dois instrumentos básicos: o Plano Estratégico de Engajamento UE-Paquistão, assinado em 2019, e o Acordo de Cooperação em Parceria e Desenvolvimento de 2004. Na relação entre esses dois atores internacionais são importantes as relações comerciais, a promoção de reformas em setores como democracia e direitos humanos, bem como a cooperação em segurança e segurança, contemplando diálogos anuais sobre o combate ao terrorismo, a não proliferação e o desarmamento e conversas militares diretas, além da questão migratória, particularmente a permanência de milhões de refugiados afegãos no Paquistão.

---

<sup>1291</sup> O desentendimento ocorre em um contexto de progressiva aproximação entre Índia e Arábia Saudita. Outro ponto de divergência ocorreu em 2015, quando o Paquistão decidiu não participar da coalizão dos países árabes, liderada pela Arábia Saudita, no Iêmen.

## XXI. Questão israelo-palestina

### a) Antecedentes

A questão israelo-palestina remonta ao fim do Império Turco-Otomano. Ainda no final do século XIX, surge o movimento sionista, e Theodor Herzl defende a “restauração do Estado Judeu”.

Durante a Primeira Guerra Mundial, houve 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 – suas previsões foram descartadas oficialmente na Conferência de San Remo (1920), que deixou em aberto os contornos dos mandatos; 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 judeu<sup>1292</sup>.

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. A Conferência de San Remo deixou em aberto os contornos dos mandatos. De 1920 a 1922, a LDN estruturou o sistema de mandatos, que atribuiu os territórios otomanos a diferentes potências mandatárias.



Fonte: Wikipedia

Entre 1920 (*de facto*) e 1948 (*de jure*), a região da Palestina<sup>1293</sup> 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 apatridia – 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

<sup>1292</sup> 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.*”

<sup>1293</sup> De acordo com a Comissão Peel (1936-1937), criada pelo governo britânico para investigar os motivos da Grande Revolta Palestina, sob o espírito da Declaração Balfour, o mandato britânico sobre a Palestina deveria compreender toda a Palestina histórica, incluindo a Transjordânia. Em 1921, entretanto, o Reino Unido decidiu desmembrar a Palestina, estabelecendo o emirado da Transjordânia como área autônoma e não sujeita à previsão de estabelecimento de um “Lar Nacional Judeu”.

disso, os britânicos passaram a considerar planos de partição, como a proposta da Comissão Peel (1936-1937)<sup>1294</sup>, 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.

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 judeu<sup>1295</sup>. Assim, iniciaram-se debates sobre o encerramento do mandato britânico na Palestina<sup>1296</sup> já na 1ª Sessão Especial 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.

Desse modo, em novembro de 1947, na 2ª Sessão Ordinária da AGNU, 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. O Estado judeu recebeu 55% da região, enquanto o Estado árabe-palestino não contíguo recebeu 42%, e Jerusalém (sob controle internacional) representaria 3%. A Agência Judaica para a Palestina aceitou, relutantemente, os termos da resolução, mas a Alta Comissão Árabe e todos os países árabes (inclusive o Iêmen do Norte, que entrara na ONU em setembro daquele ano) os rejeitaram. Eclodem confrontos principalmente entre milícias árabes palestinas e judias na Palestina.

Em abril de 1948, as forças judaicas atacaram a aldeia palestina de Deir Yassin, matando centenas de civis. O ataque se tornaria uma das razões pelas quais as forças árabes se militarizaram na região. No contexto do fim do mandato britânico sobre a Palestina, em 14 de maio, o Estado de Israel declarou a sua independência<sup>1297</sup>, obedecendo (ao menos formalmente) as fronteiras previstas na Resolução 181. Imediatamente, os vizinhos árabes invadiram o território palestino, dando início à Guerra de Independência de Israel, também conhecida como Primeira Guerra Árabe-Israelense. Esse conflito resultou na ampliação do território sob controle de Israel (a Faixa de Gaza e a Cisjordânia eram as únicas exceções)<sup>1298</sup> e em grave crise humanitária que precipitou

---

<sup>1294</sup> A Comissão Peel reconheceu o conflito como inconciliável e recomendou uma solução de dois Estados.

<sup>1295</sup> 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.

<sup>1296</sup> O mandato britânico sobre a Palestina durou de 1920 (fim do Império Turco-Otomano após a Primeira Guerra Mundial) até 1948.

<sup>1297</sup> Os EUA são um ator engajado com o Estado de Israel desde a sua fundação, tendo sido o primeiro país a reconhecer a independência israelense.

<sup>1298</sup> Ao final da primeira guerra árabe-israelense, Israel manteve sob seu controle 77% da região.

a diáspora de mais de 700 mil árabes palestinos<sup>1299</sup>. Jerusalém ficou dividida na prática: a cidade velha ficou nas mãos da Transjordânia, e a cidade nova, com Israel. 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. Armistício foram assinados em 1949 entre Israel e Egito, Líbano, Jordânia e Síria, 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). Também em 1949, a AGNU ratificou a Resolução 181 e outorgou a questão de Jerusalém ao Conselho de Tutela. No ano seguinte, a Transjordânia, que já havia ocupado o território, inclusive Jerusalém Oriental, na guerra, anexou formalmente a Cisjordânia.



Fonte: Al Jazeera

No início dos anos 1950, Gamal Abdel Nasser<sup>1300</sup> 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. A AGNU, com base na Resolução *Uniting for Peace*<sup>1301</sup>, estabeleceu a Força Internacional de Emergência das Nações Unidas (UNEF-I, na sigla

<sup>1299</sup> Segundo a ONU, 726 mil palestinos foram deslocados. Esse episódio ficou conhecido pelos árabes palestinos como *Nakba*: a grande tragédia. No fim de 1949, a AGNU criou a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês).

<sup>1300</sup> 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.

<sup>1301</sup> De acordo com a resolução *Uniting for Peace*, de 1950, A/RES/377 (V), a AGNU também pode tomar medidas se o CSNU não agir, devido ao voto negativo de um membro permanente, caso seja uma ameaça ou uma violação da paz, ou um ato de agressão. A AGNU pode considerar o assunto imediatamente com a intenção de fazer recomendações aos Estado-Membros para tomarem medidas coletivas para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais.

em inglês), voltada à supervisão do cessar-fogo, à retirada das forças francesas, inglesas e israelenses do Sinai, e à instauração de uma zona-tampão entre Egito e Israel<sup>1302</sup>.



Fonte: Al Jazeera

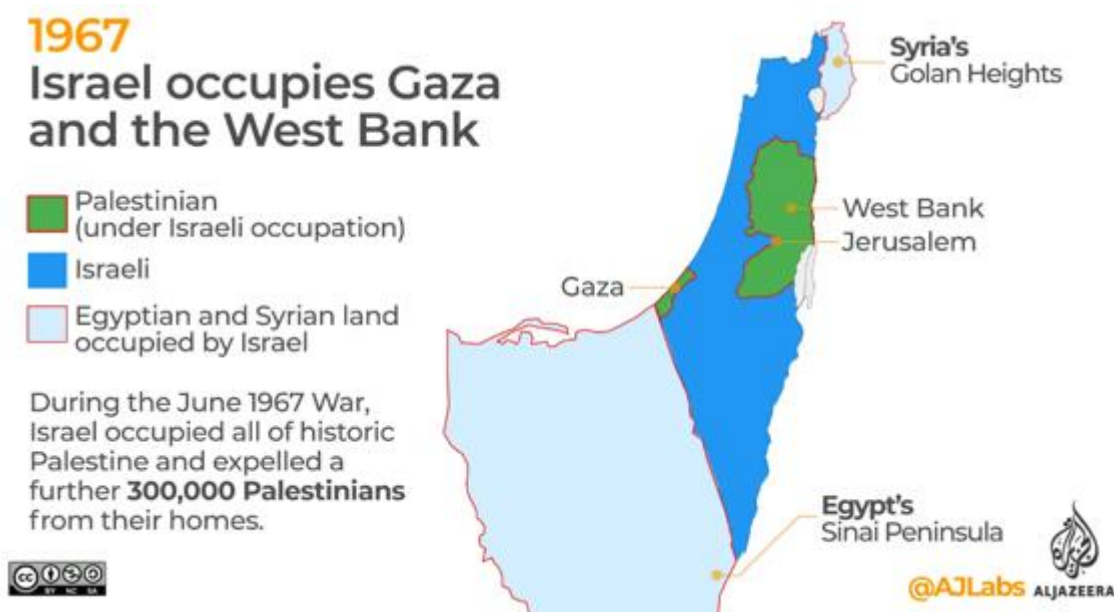
Sob pressões dos Estados Unidos (EUA) e da União Soviética (URSS), que, apesar do contexto de Guerra Fria, convergiram nesse momento, as tropas invasoras retrocederam no mesmo ano. Ao final do conflito, o Egito se tornou uma zona de influência ideológica da URSS. Mais de 1,5 mil pessoas perderam as suas vidas. França e Reino Unido saíram do canal em novembro, mas Israel só sairia em março de 1967. A partir de 1956 e até 1979, Israel compartilhou inteligência, mesmo sem relações diplomáticas formais com Teerã, em um programa secreto, com Irã e Turquia, no que era chamada a “Aliança do Tridente”.

Em 1967, o Egito de Nasser promoveu bloqueio no acesso de navios israelenses ao mar Vermelho e ordenou a saída das tropas da UNEF-I de seu país, e Israel respondeu com ação militar,

<sup>1302</sup> Egito e Israel se abstiveram na votação que cria a UNEF-I, mas o Egito veio a consentir com a operação em seu território.



dando início à Guerra dos Seis Dias. A Síria, a Jordânia e o Iraque também participaram diretamente das hostilidades. Ao fim do conflito, quase 300 mil palestinos foram deslocados, e 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<sup>1303</sup> (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. No ano seguinte, a AGNU cria um comitê especial para investigar práticas de Israel que afetam os direitos humanos dos palestinos e de outros árabes nos territórios ocupados, que funciona até hoje.



Fonte: Al Jazeera

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. A adesão do grupo à luta de guerrilha e sua radicalização<sup>1304</sup> levaram à expulsão da OLP da Jordânia (Setembro Negro, 1970-1971), e ao seu deslocamento para o Líbano<sup>1305</sup>. Yasser Arafat, palestino nascido no Egito, tornou-se presidente da OLP em 1969.

<sup>1303</sup> As colinas de Golã foram militarizadas logo após a criação do Estado de Israel, em 1948. Na região, ocupada por Israel em 1967, as Nações Unidas estabeleceram uma zona desmilitarizada em 1974. Mesmo assim, o Knesset aprovou a anexação da maior parte do Golã, em 1981, gerando protestos internacionais. Em 1967, 150 mil sírios foram expulsos da região, enquanto 25 mil colonos israelenses instalaram-se na região. O Golã é a segunda maior fonte de água doce do Oriente Médio e atende a 35% da demanda de água de Israel. A região também tem solos férteis e clima propício à viticultura. Israel desenvolve também projetos de energia eólica e solar na região.

<sup>1304</sup> Em 1972, houve o atentado dos Jogos Olímpicos de Munique, perpetrado pela Organização Setembro Negro; 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.

<sup>1305</sup> O que está na raiz da invasão israelenses do Líbano em 1982.

Em 1973, Síria e Egito, então integrantes da Federação das Repúblicas Árabes, 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, o que também ocorreu nas colinas de Golã, reconquistadas pela Síria. Apesar disso, com o auxílio dos EUA de Nixon, Israel venceu a guerra e manteve os territórios sob seu controle. EUA e URSS deram apoio na forma de suprimento militar respectivamente a Israel e aos países árabes. No contexto do conflito, o CSNU aprovou a Resolução 338, pedindo cessar-fogo e reiterando a Resolução 242. A guerra terminaria com um cessar-fogo. Como resultado, 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 (Sinai II, que seguiu o do ano anterior, de desengajamento militar), que determinou a retirada de tropas israelenses dos territórios ocupados no Sinai e o estabelecimento de uma zona-tampão monitorada pela ONU. 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. No mesmo ano, a AGNU estabeleceu o Dia de Solidariedade com o Povo Palestino.

Em 1978, o presidente estadunidense Jimmy Carter mediou acordos entre Anwar al-Sadat e Menachem Begin. Os Acordos de Camp David foram dois acordos políticos assinados na Casa Branca, em 17 de setembro de 1978, após doze dias de negociações secretas em Camp David. 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 1982<sup>1306</sup>. O 2º Acordo de Camp David (*A Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel*) conduziu diretamente ao tratado de paz entre Egito e Israel de 1979, que, por sua vez, promoveu a normalização das relações bilaterais e a retirada de tropas israelenses e a desmilitarização do Sinai. Devido ao acordo, Sadat e Begin receberam o Prêmio Nobel da Paz de 1978. O 1º Acordo-Quadro (*A Framework for Peace in the Middle East*), que tratava dos territórios palestinos, foi escrito sem a participação dos palestinos e foi condenado pelas Nações Unidas. 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 ONU<sup>1307</sup>. Em seguida, ocorreu processo de fissuras dentro do apoio árabe no que concerne ao endosso à posição palestina<sup>1308</sup>. 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

---

<sup>1306</sup> 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/497, o CSNU declarou tal medida inválida, mas situação de fato permanece, até o os dias atuais.

<sup>1307</sup> 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 e lhe confere *status* de observadora. No ano seguinte, o sionismo é considerado uma forma de racismo pela Resolução 3379.

<sup>1308</sup> Marcante, nesse sentido, é o episódio do Setembro Negro, em 1970, em que tropas jordanianas massacram populações palestinas refugiadas.



dos anos 1970 no sentido de maior abertura de Israel em relação a países árabes (Acordos de Camp David<sup>1309</sup>). Nos anos 1980, de outro modo, houve endurecimento das políticas israelenses<sup>1310</sup>, 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. Iniciou-se em um campo de refugiados na Faixa de Gaza. Os protestos populares de 1987 transformaram-se em tumultos violentos envolvendo grande parte da sociedade civil, desde organizações, grupos sindicais e instituições recém-criadas até à população comum que saiu em grande número para as ruas liderada por jovens que atiravam pedras. Inicialmente, a Intifada foi liderada pelo Comando Nacional Unificado, um agrupamento frouxo de órgãos da OLP. Mais tarde, a OLP incorporou-se ao comando para receber o crédito pela liderança da Intifada. O Hamas (Movimento de Resistência Islâmica), surgido em 1987, desafiou o movimento nacional secular, especialmente em Gaza, e procurou assumir a liderança da Intifada. Israel reagiu matando e deportando residentes palestinos, fechando universidades e realizando prisões em massa. Em dezembro de 1987, eclodiu uma revolta em grande escala na Faixa de Gaza, que continuou por cinco anos.

Em 1988, Conselho Nacional Palestino (CNP), um parlamento palestino não oficial no exílio, braço legislativo, vinculado à OLP, declarou intenção de chegar a uma solução sobre a questão da Palestina e proclamou a independência do Estado da Palestina, em Argel, tendo Jerusalém como capital. Antes disso, a Jordânia havia renunciado à Cisjordânia e reconhecido a OLP como única representante do povo palestino. Ato contínuo, o CNP implicitamente reconheceu a existência do Estado de Israel ao defender uma negociação multilateral para uma solução de dois Estados, posição reiterada por Yasser Arafat, então líder da OLP e eleito presidente do novo Estado da Palestina. Ainda em 1988, a AGNU adotou a Resolução 43/177, reconhecendo a proclamação da independência do Estado da Palestina e decidindo utilizar a denominação Palestina para referir-se à OLP na ONU.

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.

A Conferência de Madri (1991) marcou a reaproximação de israelenses e palestinos<sup>1311</sup>. 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*

---

<sup>1309</sup> 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.

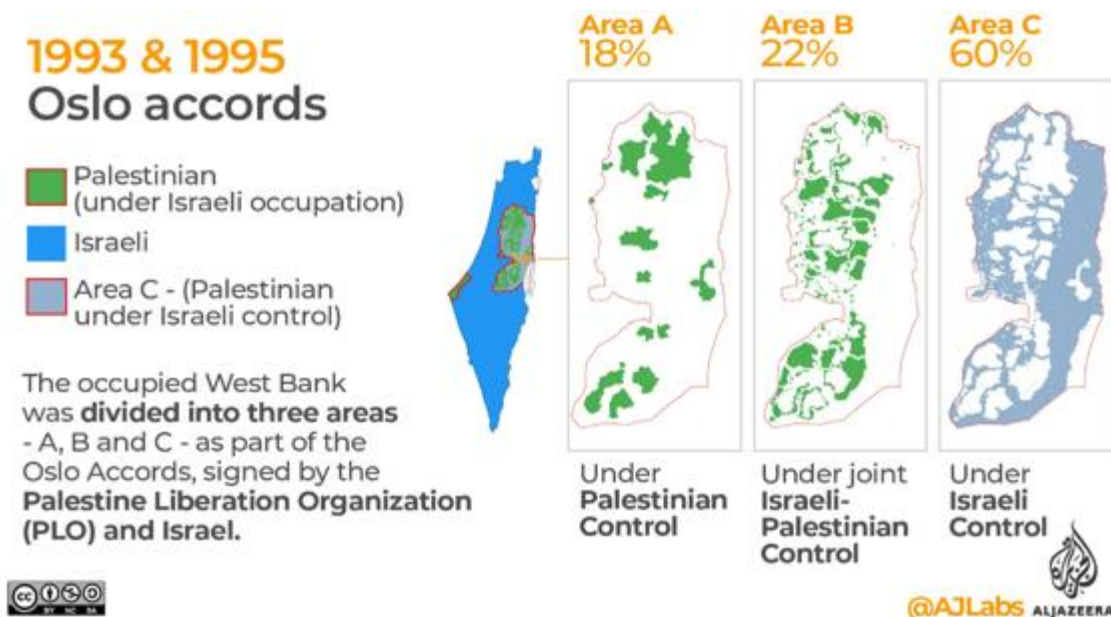
<sup>1310</sup> Em 1980, foi aprovada legislação que estabeleceu Jerusalém como “capital completa e unificada” de Israel (“Lei Básica”), considerada nula de efeitos pelo CSNU, em suas Resoluções 476 e 478. Em 1982, Israel invade o Líbano, tendo como um dos argumentos a eliminação da OLP, que acaba deixando o país.

<sup>1311</sup> 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.

*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 Palestina (AP), ou Autoridade Nacional Palestina (ANP), criada em 1994, via Acordo Gaza-Jericó – 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. Na esteira de Oslo I, também sob mediação dos EUA, Israel e Jordânia assinaram, em 1994, o Tratado de Wadi-Araba, por meio do qual acordam a paz e estabelecem relações diplomáticas.

Desde 1994, Israel vem construindo barreiras (“muro”) nas “fronteiras” com a Faixa de Gaza e, a partir de 2002, com a Cisjordânia. O muro com a Cisjordânia deixa do lado israelense parcela daquela região, incluindo Jerusalém Oriental.



Fonte: Al Jazeera

Em 1995, o Acordo de Oslo II, assinado no Egito, marcou o início de negociações de um acordo de paz abrangente entre Israel e OLP. 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 (questões civis e de segurança) e B (apenas questões civis), além do compromisso de novas negociações sobre o território restante. A Área A compreendia inicialmente 3% da Cisjordânia e cresceu para 18% em 1999. Na Área A, a ANP controla a maioria dos assuntos. A Área B representa cerca de 22% da

Cisjordânia. Embora a ANP seja responsável pela educação, saúde e economia, Israel tem controle da segurança externa, o que significa que mantém o direito de entrar a qualquer momento. A Área C representa 60% da Cisjordânia, com controle completo por Israel. Nos termos dos Acordos de Oslo, o controle desta área deveria ser entregue gradualmente à ANP, o que nunca aconteceu. Em vez disso, Israel mantém o controle total sobre todos os assuntos, incluindo segurança, planejamento e construção. 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<sup>1312</sup>. Os confrontos entre manifestantes palestinos e as forças israelenses mataram cinco palestinos e feriram 200 em dois dias. O incidente desencadeou uma revolta armada generalizada. Durante a Intifada, Israel causou danos sem precedentes à economia e às infraestruturas palestinas. Israel reocupou áreas governadas pela ANP e iniciou a construção de um muro de separação que, juntamente com a construção de colonatos, destruiu meios de subsistência e comunidades palestinas. Em meio ao conflito, foi realizada a Cúpula de Taba, no Egito, em janeiro de 2001, com representantes de Israel e da Autoridade Palestina, mas não houve avanços concretos, embora os negociadores tenham indicado “que nunca estiveram tão próximas de alcançar um acordo e, portanto, acreditam que as lacunas restantes podem ser superadas com a retomada das negociações após as eleições israelenses”.

Em 2002, na Cúpula de Beirute, a Arábia Saudita propôs a Iniciativa Árabe para a Paz, 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 compromisso com uma solução pacífica, justa e abrangente do conflito.

Em 2004, Arafat morre e é sucedido por Mahmoud Abbas, seu braço-direito no Fatah e na OLP, que preside a ANP desde então. As eleições presidenciais foram boicotadas pelo Hamas<sup>1313</sup> e pela Jihad Islâmica Palestina. No começo do ano seguinte, entretanto, doze facções palestinas, incluindo Fatah, Hamas e Jihad Islâmica, acordam que a OLP segue sendo a única representante do povo palestino, o que sugere uma reforma na OLP para incluir o Hamas e a Jihad Islâmica.

Em 2005, surgiu a campanha global “Boicote, desinvestimento e sanções” (BDS), que defende a aplicação de boicotes econômico, acadêmico, cultural e político ao estado de Israel, com os objetivos de colocar fim à ocupação e à colonização dos territórios palestinos, de alcançar igualdade de direitos para os cidadãos árabes de Israel e de promover o direito de retorno dos refugiados palestinos. A campanha, que foi inspirada no movimento antiapartheid, foi lançada pela sociedade civil palestina.

---

<sup>1312</sup> Apenas em 2005, Israel e ANP acordam a interrupção da violência.

<sup>1313</sup> 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).

Após a retirada de tropas israelenses da Faixa de Gaza, em setembro de 2005, outro grupo político palestino – mas de viés islamita – começa a ganhar força no território, o Hamas. Em 2006, o grupo venceu eleições para o Conselho Legislativo Palestino, criado pelos Acordos de Oslo. O Quarteto sobre o Oriente Médio, formado, em 2002, por EUA, Rússia, ONU e UE, emitiu declaração formal em que afirmou que qualquer apoio ao novo governo palestino depende de compromissos de não violência e reconhecimento de Israel, o que foi rejeitado pelo Hamas. O Fatah e outras facções recusam-se a formar governo de unidade com o Hamas, que, ato contínuo, anunciou a formação de um governo. Diante disso, os EUA declararam apoio restrito a Mahmoud Abbas.

Em meados de 2007, após conflito contra forças do Fatah<sup>1314</sup> (Batalha de Gaza), o Hamas assumiu o controle da Faixa de Gaza, que mantém até hoje. Desde então, Israel, que já havia feito bloqueios temporários anteriores (como entre 2005 e 2006), iniciou um bloqueio contra Gaza. O Egito também realiza bloqueios intermitentes na fronteira sul de Gaza, a partir de 2005.

Em novembro de 2007, a Conferência de Annapolis foi uma tentativa de implementar o “Caminho para a Paz” (*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.

Em 2008, Israel lançou uma grande ofensiva contra Gaza, na Operação Chumbo Fundido. Em resposta a foguetes disparados pelo Hamas, insatisfeito com a manutenção do bloqueio a Gaza. Nesse contexto, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) estabeleceu missão de investigação de possíveis violações.

Após tornar-se premiê israelense em 2009, Binyamin Netanyahu<sup>1315</sup> 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, porque o tema não chegou a ser votado no CSNU. 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 AGNU (Resolução 67/19).

A partir de 2013, o governo Obama tentou retomar as negociações de paz, mas não obteve sucesso. Em 2014, foi assinado um acordo de reconciliação entre Fatah e Hamas, que deu origem a um governo de unidade, que não prosperou e foi dissolvido em 2015. No mesmo ano, houve nova escalada de tensões e episódios de violência na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, no contexto da Operação “Margem Protetora” lançada por Israel. Dois anos antes, Israel já havia lançado a Operação “Pilar de Defesa” em 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

---

<sup>1314</sup> O Fatah, fundado por Yasser Arafat, é a mais importante das facções da OLP, que se caracteriza por ser uma confederação multipartidária.

<sup>1315</sup> 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.

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 Estados<sup>1316</sup>.

Em junho de 2023, o presidente da China, Xi Jinping, propôs a realização de uma conferência internacional pela paz entre israelenses e palestinos, durante uma visita a Pequim do presidente da ANP, Mahmoud Abbas. Xi defendeu o estabelecimento de um Estado palestino nas fronteiras de 1967 e com capital em Jerusalém Oriental. Durante a visita, foi anunciada parceria estratégica entre China e Palestina.

O CSNU promove ao menos um debate mensal sobre a questão israelo-palestina, ocasião em que o coordenador especial da ONU para o processo de paz no Oriente Médio atualiza os membros daquele órgão sobre eventos relevantes.

### 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.

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 fundação<sup>1317</sup>, 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 grupo<sup>1318</sup>. Na presidência de Biden, houve reversão de algumas medidas em relação à população Palestina<sup>1319</sup>, 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, individualmente ou por meio de *proxies*, como o Hezbollah libanês, embora xiita, vem apoiando o grupo política e militarmente na luta contra Israel<sup>1320</sup>, que não é reconhecido pelo regime do aiatolá. Outros grupos, como o Hezbollah (grupo

---

<sup>1316</sup> 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.

<sup>1317</sup> 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 tchecoslovacas, do bloco soviético, para o Egito em 1955.

<sup>1318</sup> 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.

<sup>1319</sup> 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.

<sup>1320</sup> Apesar de tensões pontuais, por exemplo no que diz respeito à guerra civil síria ou à relativa aproximação entre Hamas e o governo saudita.

libanês de viés político-religioso), apresentam fortes ligações, com relatos de provisão de treinamento militar para a ala combativa do Hamas<sup>1321</sup>. 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 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, em 1993, às vésperas do Acordo de Oslo, 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 Mahmoud Abbas.

Em seguida, o Hamas é um grupo político voltado para a libertação da Palestina, de viés religioso-militar sunita. Fundado no contexto da Primeira Intifada (1987), o grupo foi inicialmente um braço da Irmandade Muçulmana (organização político-religiosa fundada em 1928, no Egito, que defende os princípios do Islã Político – uma crença de que o Islã deve desempenhar um papel importante na vida política). O Hamas publicou sua “Carta” em 1988, assumindo-se como a Irmandade Muçulmana da Palestina e defendendo que a solução para a questão palestina passa pela *jihad* e pela dissolução de Israel. Durante décadas, apelou à destruição de Israel. O Hamas rivaliza com a ANP (conduzida por Abbas) e com o Fatah. Atualmente, o Hamas controla a Faixa de Gaza, enquanto a ANP controla a Cisjordânia. Em 2017, trinta anos após a sua fundação, o grupo emitiu uma nova Carta, que sinaliza para a aceitação das fronteiras palestinas pré-1967, sem o reconhecimento de Israel (chamado “inimigo sionista”) e mantendo o objetivo de sua eliminação, mas afirmando que sua guerra não é contra o povo judeu, apenas contra o sionismo ocupante da Palestina. O Hamas afirma ser um movimento de luta pela liberdade para libertar os palestinos da ocupação e recuperar grandes partes de Israel. As suas ações causam divisão entre os palestinos e aqueles que apoiam o estabelecimento de um Estado palestino devido ao uso da violência. O Hamas também presta serviços sociais às pessoas em Gaza, tais como educação e cuidados médicos em hospitais. 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 eu e Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Outros países, incluindo a Nova Zelândia, consideram apenas o braço militar do Hamas (Brigadas Izz El-Deen Al-Qassam) um grupo terrorista. O Brasil não considera o Hamas um grupo terrorista, seguindo a política de seguir as designações de grupos terroristas da CSNU. Ao lado do Hamas, atua a Jihad Islâmica Palestina<sup>1322</sup>, grupo paramilitar mais radical, também designado como organização terrorista por boa parte da comunidade internacional.

---

<sup>1321</sup> 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.

<sup>1322</sup> Movimento islâmico fundado em 1981, também de raízes sunitas e vinculadas à Irmandade Muçulmana do Egito, 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. Seu braço armado são as Brigadas Al-Quds. Também recebe apoio do Irã.

A 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 (Acordo de Jericó-Gaza, de 1994). A ANP é controlada pelo principal braço das coalizões civis, o Fatah, e é conduzida pelo sucessor político de Arafat, Mahmoud 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 Mahmoud 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 solicitação da Palestina para abertura de investigação<sup>1323</sup>, com a possibilidade de julgamento de indivíduos que tenham cometido crimes sob a jurisdição do Tribunal<sup>1324</sup> no território da Palestina.

---

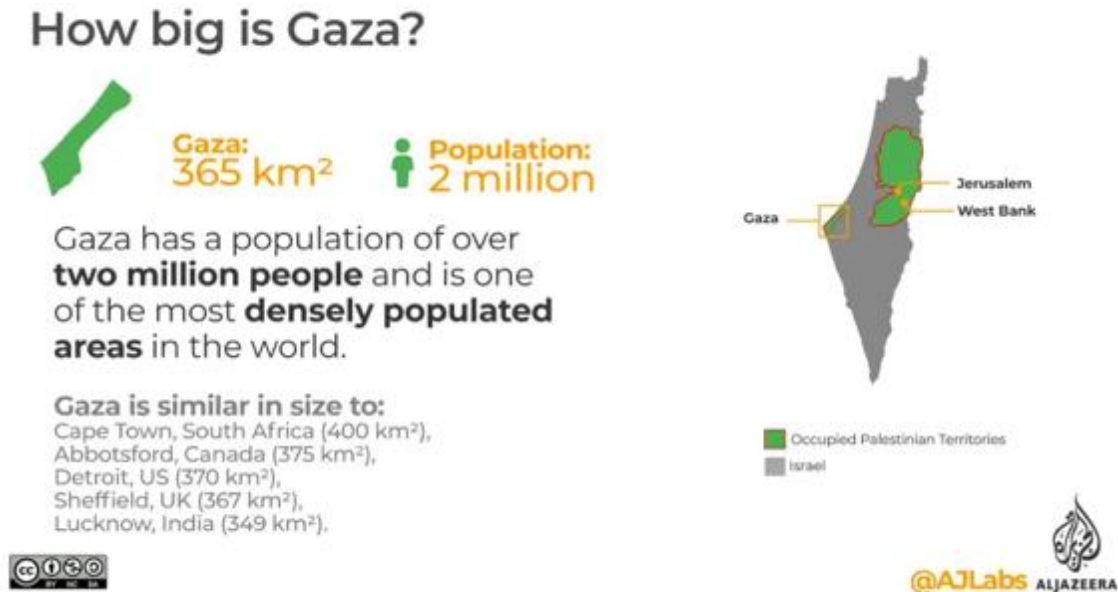
<sup>1323</sup> Sobre a situação da Palestina, a adesão ao estatuto da Corte ocorre em 2015, mas com aceitação da cláusula contida no Artigo 12, que permite à Corte o exercício de jurisdição para fatos anteriores ao ingresso do Estado no estatuto (no caso, para fatos desde junho de 2014, quando ocorreram conflitos com Israel em Gaza). No curso do processo, houve questionamento sobre a natureza estatal da Palestina, para atestar se o TPI poderia exercer sua jurisdição no caso, 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>.

<sup>1324</sup> 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 Kampala tanto o Estado cujos nacionais cometeram os atos, como o Estado em que os atos foram praticados.



d) Faixa de Gaza

A Faixa de Gaza refere-se a uma estreita faixa de terra encravada entre Israel e o Egito, no mar Mediterrâneo. Ocupada, por sua vez, pelo Império Otomano e depois pelo Império Britânico, forma o menor dos dois territórios palestinos – sendo o outro a Cisjordânia. Fazendo fronteira com Israel e o Egito na costa do Mediterrâneo, a Faixa de Gaza tem cerca de 365 quilômetros quadrados e uma população de mais de dois milhões de pessoas, o que faz dela uma das áreas mais densamente povoadas do mundo.



Fonte: Al Jazeera

A Faixa de Gaza fazia parte da Palestina histórica antes da criação do Estado de Israel em 1948, um violento confronto de independência que resultou no deslocamento de centenas de milhares de palestinos. Em 1948, a Faixa de Gaza foi ocupada pelo Egito durante a Primeira Guerra Árabe-Israelense e permaneceu sob controle egípcio até 1967. Após vencer a Guerra dos Seis Dias contra os seus vizinhos árabes, Israel ganhou o controle da Faixa de Gaza e da Cisjordânia.

A Faixa de Gaza é apenas um dos pontos focais do conflito israelo-palestino. Embora faça parte dos territórios ocupados por Israel, a Faixa de Gaza foi separada da Cisjordânia e de Jerusalém Oriental quando Israel foi criado. Desde então, foi criada uma série de restrições israelitas que compartimentam ainda mais os territórios palestinos.

Gaza não deve ser confundida com a Faixa de Gaza. Ela é uma cidade palestina na Faixa de Gaza, com uma população de 590.481 habitantes (em 2017), o que a torna a maior cidade do Estado da Palestina.

e) Relações contemporâneas de Israel com Estados Unidos e com países árabes até outubro de 2023

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 Palestina<sup>1325</sup>.

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”. Como reação, a 10ª Sessão Extraordinária da AGNU voltou a reunir-se, em 2017, tendo aprovado a Resolução ES-10/19, que demanda que todos os membros da ONU cumpram com as resoluções do CSNU relativas ao *status* de Jerusalém. 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 UNESCO<sup>1326</sup> e ordenaram o fechamento do escritório da OLP em Washington<sup>1327</sup>. 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<sup>1328</sup>, 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 *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 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 chegou a anunciar que anexaria cerca de um terço da Cisjordânia com apoio dos EUA, mas o governo Trump esclareceu não ter dado “luz verde” para o movimento. A proposta de Trump não foi retomada pelo governo Biden.

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 da Declaração sobre os Acordos de Abraão e de dois tratados individuais com Israel, Bahrein e Emirados Árabes Unidos (EAU) normalizaram suas relações com o país<sup>1329</sup>, tendo sido seguidos, até dezembro de 2020, por mais

---

<sup>1325</sup> No que se refere às relações EUA-Israel durante o governo Trump, verificou-se forte protagonismo do genro do presidente americano, Jared Kushner.

<sup>1326</sup> Os EUA retornaram à UNESCO em 2023.

<sup>1327</sup> Biden chegou a afirmar, em campanha, que permitiria a reabertura do escritório da OLP em Washington, mas ainda não o fez. De modo geral, o governo Biden não reverteu todas as medidas adotadas por Trump. Israel segue sendo parceiro estratégico importante dos EUA, que não o pressionam desde 1991.

<sup>1328</sup> A medida foi mantida por Biden.

<sup>1329</sup> A normalização incluiu o reconhecimento do Estado de Israel e o gradual estabelecimento de relações diplomáticas.

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 cidade<sup>1330</sup>. Hoje, Jerusalém conta com seis embaixadas: EUA, Guatemala, Honduras, Kosovo, Papua Nova Guiné e Paraguai<sup>1331</sup>. 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. Serra Leoa e a República Democrática do Congo (RDC) anunciaram, em meados de 2023, que mudariam suas embaixadas para Jerusalém. Anúncio nesse mesmo sentido foi feito pelo presidente argentino Javier Milei, em fevereiro de 2024, durante visita a Israel.

Em outubro de 2022, Israel chegou a um acordo com o Líbano concernente à definição de fronteiras marítimas entre ambos. Em outubro de 2022, Israel chegou a um acordo com o Líbano concernente à definição de fronteiras marítimas entre ambos. Em verdade, como não têm relações diplomáticas, ambos assinaram acordos separados com os EUA. 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 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês) 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.

O processo de normalização de relações entre Israel e Chade, iniciado em 2018, dentro dos esforços diplomáticos do governo Trump, avançou em 2023, com abertura da embaixada do Chade em Israel. Chade não é país árabe, mas tem o árabe como idioma oficial e maioria da população islâmica, embora parcela considerável da população seja cristã.

Na esteira de normalização de relações impulsionada pelos Acordos de Abraão, a junta militar que comanda o Sudão desde o golpe de 2021 informou que dará sequência ao processo de normalização das relações com Israel, após recebimento de inédita visita do ministro das Relações Exteriores israelense.

#### f) 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

---

<sup>1330</sup> A embaixada kosovar foi aberta em março de 2021.

<sup>1331</sup> O Paraguai chegou a mover sua embaixada para Jerusalém em 2018, mas, pouco depois, ela retornou para Tel Aviv. No início do governo Peña, em agosto de 2023, houve novo anúncio de mudança, concretizada em dezembro de 2024.

palestinos, bem como de melhoria nas relações futuras entre Israel e outros países árabes, como a Arábia Saudita. Os acordos abrangem três documentos principais:

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;

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”;

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, Chade e Kosovo (este tendo sido o único a reconhecer Jerusalém como capital israelense).

Em março de 2022, foi realizada a Cúpula de Negev, em Israel, com a participação dos chanceleres de EAU, Marrocos, Bahrein, Egito e EUA, além do primeiro-ministro de Israel, com o objetivo de tratar de ameaças provenientes do Irã. Após a realização do encontro, anunciou-se que o grupo passaria a reunir-se anualmente, no formato de “Fórum de Negev”. Em junho de 2023, em razão da escalada de violência entre Israel e Palestina, o Marrocos anunciou o cancelamento da segunda reunião do novo fórum, que sediaria em julho.

Em outubro de 2024, o premiê israelense Benjamin Netanyahu afirmou que, encerrado o conflito em Gaza, voltaria a perseguir a normalização de relações com países árabes.

#### g) Relações entre Israel e a Palestina de 2021 à eclosão do conflito em 2023

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 a chegar, no entanto, a um cessar-fogo, mediado pelo Egito e apoiado pelo Brasil.

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 acordado 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.

O Hamas aumentou sua presença nos últimos anos na Cisjordânia. Em fevereiro de 2023, Israel realizou novos ataques aéreos a Gaza, atingindo alvos do Hamas e realizou operação militar em Jericó, na Cisjordânia, matando cinco membros do grupo. Após ataque terrorista realizado por um jovem palestino, que deixou sete mortos em atentado a uma sinagoga, o governo Netanyahu afirmou que revogaria o direito de moradia e cidadania de pessoas condenadas por terrorismo. Numa escalada de tensões, grupos radicais israelenses depredaram estabelecimentos não judeus em Jerusalém. Países árabes alertaram Israel que as ações em Jerusalém e na Cisjordânia poderiam agravar a situação de instabilidade regional, especialmente após o reconhecimento, por parte de Israel, de assentamentos não autorizados na Cisjordânia. No final do mês, a Jordânia buscou mediar acordo para pacificar a situação, com a participação também de EUA e Egito. O acordo continha aceitação por Israel de cláusula sobre o fim de medidas unilaterais, inclusive a autorização da construção de novos assentamentos, pelo período de seis meses, mas o governo de Netanyahu apressou-se em afirmar que o acordo não afetaria suas políticas em curso.

Devido às violações de direitos humanos do povo palestino, o Parlamento sul-africano votou, em março de 2023, para rebaixar o *status* da embaixada do país em Israel. A resolução para rebaixar a embaixada para escritório de comunicação foi aprovada com 208 votos a favor. No mês anterior, Israel teve seu *status* de observador na União Africana (UA) suspenso.

Na primeira semana de abril, em meio ao Ramadã, a polícia israelense atacou fiéis no complexo da mesquita de Al-Aqsa, a mais importante de Jerusalém, deixando centenas de palestinos feridos. Autoridades israelenses justificaram a ação, como resposta à ação de “agitadores mascarados” dentro da mesquita. O incidente provocou protestos, e Israel alega terem sido disparados foguetes de Gaza em direção ao seu território. Também houve ataques provenientes do Líbano, que teriam sido perpetrados não pelo Hezbollah, mas, sim, pelo Hamas operando em território libanês.

No início de maio, dirigente da Jihad Islâmica Palestina morreu, após passar quase três meses em greve de fome, em prisão em Israel. Seu grupo alega que o governo israelense negou hospitalização, o que teria provocado a morte. Como reação ao episódio, houve escalada de tensões, com foguetes sendo disparados contra Israel a partir de Gaza, resultando na morte de dois civis israelenses. Em retaliação, forças de Israel mataram, via ataques aéreos em Gaza, três outras lideranças da Jihad Islâmica Palestina, além de outros combatentes e civis. O Egito mediou trégua entre os dois lados.

Em junho, um incidente na fronteira com o Egito provocou a morte de três soldados israelenses e um policial egípcio, seis palestinos foram mortos em ataques de Israel a campo de refugiados na Cisjordânia, e alguns outros palestinos e israelenses foram mortos em choques subsequentes na Cisjordânia.

Em julho, a Israel realizou sua maior operação militar na Cisjordânia em duas décadas, contra o campo de refugiados localizado na cidade de Jenin. A operação envolveu o deslocamento de mais de dois mil tropas israelenses e provocou a morte de uma dúzia de palestinos, além de mais de uma centena de feridos. A alegação de Israel para a operação foi a de que visava destruir infraestrutura tecnológica e de comunicação de terroristas das “Brigadas de Jenin”. Em razão dos ataques, mais de três mil palestinos deixaram o campo de refugiados, e o Hamas respondeu à operação com a realização de um ataque em Tel Aviv. No mês seguinte, civis israelenses foram mortos em ataques na Cisjordânia e em Hebron. Entre janeiro e agosto de 2023, trinta israelenses e cerca de 180 palestinos foram mortos nos confrontos entre os dois lados.

Em setembro, autoridades de Israel, da Alemanha, da UE e dos EUA condenaram comentários de Abbas que relativizou o Holocausto dos judeus, atribuindo-o não à religião, mas, sim, ao papel social dos judeus como emprestadores de dinheiro na sociedade alemã.

h) Conflito de outubro de 2023

i. Cronologia do conflito a partir de outubro de 2023

Nas primeiras horas da manhã de 7 de outubro, o grupo militante islâmico Hamas lançou um grande ataque contra Israel, que levou ao questionamento sobre eventuais falhas da inteligência e da defesa israelenses. No feriado judaico de Simchat Torá, milhares de foguetes foram disparados contra comunidades israelenses a partir da Faixa de Gaza. Ao mesmo tempo, centenas de militantes fortemente armados fizeram incursões em Israel por terra, mar ou usando parapentes motorizados. Na chamada “Operação Al-Aqsa Flood”, o Hamas, por meio de seu braço armado, as Brigadas Al-Qassam, com apoio de outros grupos, como a Jihad Islâmica Palestina, matou cerca de 1,4 mil pessoas e tomou 240 pessoas como reféns, segundo dados israelenses.



Fonte: Al Jazeera

No mesmo dia, o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu fez sua primeira declaração sobre o conflito via a rede social X, declarando que Israel está em guerra. Também no mesmo dia, a Força Aérea Israelense começou a atacar Gaza, com o lançamento da Operação Espadas de Ferro. Em 8 de outubro, Israel declarou formalmente o estado de guerra ao abrigo do Artigo 40A de sua Lei Básica pela primeira vez desde a Guerra do Yom Kippur de 1973 e convocou 300 mil reservistas, o maior número na história do país. Os EUA se posicionaram ao lado de Israel,

anunciando o envio de apoio militar para o governo Netanyahu. Em 9 de outubro, as forças israelenses começaram a isolar a Faixa de Gaza, cortando o fornecimento de alimentos, eletricidade e água aos seus estimados 2,2 milhões de habitantes. O exército israelense também recuperou o controle da zona fronteira entre Gaza e Israel.

Israel estabeleceu um governo de emergência de “unidade nacional”, em 11 de outubro, para supervisionar a luta contra o Hamas. O político da oposição e ex-chefe do Estado-Maior Benny Gantz juntou-se ao governo e foi nomeado um dos cinco membros de um gabinete para “gestão de crises”, que também inclui o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu e o ministro da Defesa Yoav Galant.

Em 13 de outubro, Israel apelou aos habitantes do norte da Faixa de Gaza para evacuarem. Centenas de milhares de pessoas fugiram para a parte sul da Faixa de Gaza. Israel anunciou, em 15 de outubro, que havia restaurado o abastecimento de água ao sul da Faixa de Gaza. Em 17 de outubro, a UNRWA, agência da ONU para os refugiados palestinos, afirmou que a água ainda era limitada em Gaza e continuava a ser uma questão fundamental.

Também em 17 de outubro, ocorreu uma explosão nas dependências do Hospital Al-Ahli Arab, na cidade de Gaza. Os militares israelenses disseram que um foguete disparado com falha lançado pelo grupo alegadamente terrorista Jihad Islâmica na Palestina foi o responsável. O Hamas atribuiu a explosão a um ataque aéreo israelense. Mais tarde, os serviços de inteligência dos EUA estimaram o número de mortos entre “100 e 300”, enquanto o Ministério da Saúde de Gaza, controlado pelo Hamas, disse que pelo menos 471 foram mortos. Milhares de pessoas no mundo árabe saíram às ruas em protesto, após a explosão.

Em 21 de outubro, o primeiro comboio de ajuda humanitária enviado chegou através da passagem fronteira de Rafah depois de Israel e Egito terem concordado em abri-la. Dezenas de caminhões transportando alimentos e suprimentos médicos conseguiram entrar na Faixa de Gaza nos dias seguintes.

O Hamas libertou quatro mulheres reféns entre 20 e 22 de outubro. Em 30 de outubro, o exército israelense disse ter libertado outra refém. No final de outubro, o Hamas concordou em libertar todos os reféns em troca da libertação de prisioneiros palestinos que estão atualmente em Israel, o que ainda não foi efetivado e estava sendo negociado com mediação do Catar.

Em 26 de outubro, o exército israelense enviou tanques para a Faixa de Gaza. Na noite seguinte, realizou outro ataque e começou a expandir as suas operações terrestres em Gaza. Israel impôs um desligamento total da *internet* em Gaza por mais de trinta horas enquanto suas tropas lançavam a operação terrestre. Em 5 de novembro, o exército israelense afirmou ter dividido a Faixa de Gaza em duas metades. Disse que havia agora uma Gaza ao norte e uma Gaza ao sul e anunciou que havia cercado completamente a Cidade de Gaza. Os combates eclodiram na cidade pouco depois. As forças israelenses dizem estar concentradas em encontrar, mapear e destruir túneis, que o Hamas utiliza para recuar e abrigar-se, bem como para armazenar armas.

Israel tem realizado uma campanha implacável de ataques aéreos e uma invasão terrestre em expansão em Gaza, destruindo bairros inteiros e deslocando mais de dois terços da população. Os bombardeios atingiram campos de refugiados e bairros residenciais, padarias e torres de água, painéis solares e barcos de pesca, escolas e hospitais, mesquitas e igrejas. Israel argumenta que os ataques visam a infraestrutura do Hamas e são necessários para erradicar o grupo.

O primeiro-ministro Benjamin Netanyahu indicou, em discurso em novembro, que Israel planeja manter um controle rígido sobre a Faixa de Gaza depois que a guerra terminar. Netanyahu disse que o seu país “terá responsabilidade geral pela segurança” em Gaza por “um período

indefinido” após o fim da guerra com o Hamas. Netanyahu, no entanto, retrocedeu, devido a pressões vindas especialmente dos EUA.

A resposta israelense ao ataque do Hamas também tem tido impacto direto na política do Estado de Israel. Em 15 de novembro, o líder da oposição Yair Lapid, do partido Likud, apelou à demissão imediata do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu. Lapid detalhou que um futuro governo sem Netanyahu também excluiria “os extremistas”, ou seja, o Ministro da Segurança Nacional, Itamar Ben-Gvir, e a facção religiosa sionista do Ministro das Finanças, Bezalel Smotrich. Netanyahu é criticado tanto pela demora a reagir contra o Hamas, como pela violência dos ataques que têm sido realizados contra o território de Gaza, vitimando crianças e mulheres em sua maioria.

Finalmente, no dia 21 de novembro, o governo israelense aceitou uma “pausa humanitária” de quatro dias, com cláusulas de libertação de reféns pelo Hamas e de presos palestinos por Israel. A mediação foi feita pelo Catar e pelos EUA, com participação também do Egito. Nos termos do acordo, o Hamas comprometeu-se a libertar 50 pessoas, na sua maioria mulheres e crianças, que estão entre os 240 reféns que se estima manter, e o Comitê Internacional do Crescente Vermelho terá permissão para visitar e oferecer tratamento médico aos que ainda não foram libertados. Em troca, Israel libertaria 150 prisioneiros palestinos, incluindo também mulheres e crianças, que estão detidos em suas prisões. O acordo também oferece espaço para que mais reféns e prisioneiros sejam libertados posteriormente, bem como a possibilidade de novas prorrogações breves da pausa temporária. Israel concordou em prolongar a pausa nos combates em um dia para cada dez reféns adicionais libertados, desde que a pausa total não exceda dez dias. Durante a vigência original do acordo, o Hamas libertou 58 reféns, entre israelenses e estrangeiros, enquanto Israel liberou 117 mulheres e crianças dos mais de 7,2 mil palestinos que se estima mantém como reféns. Em 28 de novembro, a trégua foi prorrogada por dois dias adicionais e, depois, por mais um.

A trégua chegou ao fim após sete dias, com mais de cem entre os 240 reféns, incluindo israelenses e estrangeiros, tendo sido libertos pelo Hamas e 210 palestinos terem sido soltos por Israel (de um total de mais de sete mil presos) e encaminhados à Cisjordânia. Brasília confirmou que um cidadão brasileiro está entre os reféns que ainda não foram libertos pelo Hamas. O Catar indicou que segue empenhando esforços para uma nova pausa.

Nas semanas seguintes ao fim da trégua, centenas de palestinos morreram nos confrontos. Israel intensificou seus ataques no sul da Faixa de Gaza, de modo que os palestinos já não têm mais áreas seguras na região. Israel também fez uma incursão no campo de refugiados de Jenin, na Cisjordânia, prendendo mais de cem palestinos. Desde outubro de 2023, mais de 800 palestinos morreram em decorrência de operações de Israel na Cisjordânia. Ao mesmo tempo, cerca de 30 israelenses morreram na Cisjordânia e em Jerusalém morreram durante os conflitos na região.

No início de janeiro de 2024, o ministro da Defesa de Israel, Yoav Gallant, anunciou os planos do país para a continuidade do conflito na Faixa de Gaza. Confirmou a retirada de contingente significativo de tropas e a passagem para uma etapa de ataques direcionados ao Hamas. Com relação ao futuro de Gaza, afirmou que Israel permitirá que atores palestinos locais que não sejam afiliados ao Hamas governem o enclave, mas também afastou a possibilidade de que seja a AP. Israel também manterá “liberdade de ação operacional” em Gaza e seguirá realizando, por motivos securitários, inspeção das mercadorias que entram no enclave. A proposta israelense compreende, ainda, o estabelecimento de uma força-tarefa multinacional liderada pelos EUA e integrada também pela UE e por atores regionais, como o Egito, para supervisionar a reconstrução do enclave. Embora Gallant tenha afirmado que não serão estabelecidos assentamentos israelenses em Gaza, o ministro da Segurança Nacional, Itamar Ben-Gvir, e o

ministro das Finanças, Bezalel Smotrich, líder do partido sionista religioso, defenderam a “emigração voluntária” urgente de palestinos de Gaza para outros países e o restabelecimento de assentamentos israelenses no enclave, o que recebeu críticas de Washington, Bruxelas e Brasília.

Em meados de janeiro, com mediação de França e Catar, Israel e Hamas chegaram a um acordo para entrega de medicação para reféns israelenses em troca de ajuda humanitária e médica para os civis mais vulneráveis em Gaza. Na mesma época, Netanyahu, em uma entrevista, afirmou que reiterou aos EUA seu rechaço à criação de um Estado palestino, porque a solução poderia colocar em risco a segurança de Israel, e afirmou que, em um futuro acordo, Israel deveria controlar todo o território a oeste do rio Jordão. O premiê também rejeitou um acordo apresentado pelo Hamas que propunha a libertação de reféns israelenses em troca da retirada de tropas de Gaza, a libertação de prisioneiros palestinos e o reconhecimento do governo do Hamas em Gaza. Segundo Netanyahu, os termos do acordo deixariam o Hamas intacto e o encorajariam a promover novo ataque. A decisão acarretou protestos em frente à residência do premiê e pronunciamentos divergentes de membros do Exército.

Em fevereiro, EUA, Israel, Egito e Catar apresentaram proposta de cessar-fogo de 42 dias, rebatida por uma contraproposta do Hamas de cessar-fogo de 135 dias, a qual foi, contudo, rejeitada por Netanyahu, mesmo após reunião com Blinken, na qual o secretário de Estado discutiu a contraproposta com o premiê israelense e pressionou-o a acatar a criação de um Estado palestino. Em paralelo, Israel estabeleceu 10 de março, início do Ramadã, como prazo definitivo para a devolução de reféns. Se a exigência não fosse respeitada, Israel pretendia lançaria uma invasão terrestre em Rafah. No final de fevereiro, Netanyahu declarou que, apesar de avanços nas negociações para um cessar-fogo, o ataque aconteceria; no máximo, seria adiado. Rafah é a principal passagem para ajuda humanitária a Gaza e abriga cerca de 1,5 milhão de palestinos, deslocados por meses de bombardeios no resto do território.

Nas semanas anteriores ao Ramadã, negociadores do Egito, do Catar e dos EUA manifestaram esperança de chegar a um acordo que resultasse numa pausa nos combates, na libertação de reféns israelitas em troca da libertação de palestinianos detidos em prisões israelitas, e na intensificação do fluxo de ajuda humanitária para a Faixa de Gaza. As negociações foram infrutíferas, porém, e não foi possível acordar um cessar-fogo antes do Ramadã (10 de março a 9 de abril de 2024). Delegados de Israel e do Hamas trocaram acusações mútuas de obstrução das tratativas. Israel boicotou as negociações porque o Hamas se recusou a fornecer antecipadamente uma lista de reféns vivos. O Hamas, por sua vez, disse que não poderia concordar com qualquer cessar-fogo sem que Israel assumisse compromisso de retirada escalonada de suas tropas. O Hamas apresentou uma proposta de cessar-fogo em Gaza aos mediadores e aos EUA que inclui a libertação de reféns israelenses em troca da liberdade de prisioneiros palestinos, cem dos quais cumprem penas de prisão perpétua. Segundo o Hamas, a libertação inicial de israelenses incluiria mulheres, crianças, idosos e reféns doentes em troca da libertação de 700 a 1.000 palestinos detidos em prisões israelenses. Israel anunciou, em 15 de março, que enviaria uma delegação de funcionários ao Catar para participar numa nova ronda de negociações, embora autoridades israelitas digam que a proposta do Hamas se baseia em “exigências irrealistas”. O governo israelense retirou, no entanto, seus negociadores do Catar, após tanto a aprovação da S/RES/2728, no dia 25 de março, demandando o cessar-fogo, quanto a rejeição da proposta israelense pelo Hamas. Também no final de março, houve protestos, em Israel, contra a condução da guerra por Benjamin Netanyahu, especialmente pela falta de progresso concernente à libertação dos reféns. Em fevereiro, Netanyahu revelou plano oficial de Israel para o futuro da Faixa de Gaza após a guerra contra o Hamas, que prevê, entre outras medidas, controversas, ocupação por tropas



israelenses até o desmantelamento definitivo do Hamas, controle militar da fronteira sul em cooperação com o Egito “tanto quanto possível”, criação de zonas tampão fronteiriças para evitar contrabando e novos ataques, e dissolução da UNRWA<sup>1332</sup>. A proposta rejeita qualquer acordo permanente com os “palestinos” que não seja alcançado por meio de negociações diretas com Israel, bem como qualquer Estado palestino declarado unilateralmente. A ANP, que sequer é mencionada no texto, rejeitou a proposta como “colonialista e racista”, argumentando que equivaleria à reocupação israelense de Gaza. O plano também contraria as expectativas dos governos dos EUA, dos países árabes e da quase totalidade dos membros da UE. O governo Biden tem condenado a expansão dos assentamentos ilegais e insiste que Israel não deve manter uma ocupação indefinida de Gaza, cabendo à ANP assumir maiores responsabilidades na administração local, e apoia a retomada de negociações em prol de uma solução de dois Estados. O Egito prontamente rechaçou qualquer cooperação fronteiriça com o plano israelense; os EAU e a Arábia Saudita condicionam eventuais investimentos na reconstrução de Gaza à revitalização tratativas políticas para a criação de um Estado palestino independente.

Na abertura da primeira sessão do CDH em 2024, o SGNU António Guterres declarou que um ataque israelense a Rafah seria “o último prego no caixão dos programas de ajuda humanitária das Nações Unidas em Gaza”. Imagens obtidas por satélites revelaram que o Egito, que acolhe mais de nove milhões de refugiados do Oriente Médio e da África, construiu um muro em volta de uma área de mais de dois quilômetros quadrados na fronteira com Gaza; o ministro das Relações Exteriores egípcio, Sameh Shoukry, negou que a construção tivesse qualquer relação com o anúncio do ataque a Rafah.

Enquanto isso, a Rússia anunciou a organização de reunião, no fim de fevereiro, com facções palestinas rivais ao Hamas, para tratar da governança de Gaza. O primeiro-ministro da AP, Mohammad Shtayyeh, afirmou que as facções participantes estariam dispostas a buscar posição de unidade com o Hamas, o que exigiria que este grupo aceitasse a plataforma política da OLP, inclusive o reconhecimento de Israel. O Hamas, contudo, se recusa a fazê-lo, tem interesse em discutir a reconstrução da OLP e o estabelecimento de um governo tecnocrático até a realização de eleições e exige que Abbas renuncie à presidência da AP. Em 26 de fevereiro, o premiê Mohammad Shtayyeh renunciou ao cargo, para permitir a formação de consenso nacional palestino sobre a posição a ser adotada após a guerra em Gaza.

No dia 1º de abril, Israel realizou ataque ao consulado do Irã na Síria, em Damasco, resultando na morte de ao menos sete pessoas, inclusive do comandante sênior da Guarda Revolucionária Mohammad Reza Zahedi. No dia 13, o Irã promoveu resposta à ação israelense. Assim, foram lançados cerca de 300 drones e mísseis contra o território de Israel. Cerca de 99% dos ataques foram bloqueados pela atuação conjunta do sistema de defesa de Israel, o Domo de Ferro, e de parceiros, com destaque para os EUA. Tanto a Jordânia quanto a Arábia Saudita também apoiaram a defesa israelense, o que pode ser explicado pela proximidade desses países com os Estados Unidos, pelo compartilhamento de fronteiras entre Jordânia e Israel, e pela oposição existente entre Arábia Saudita e Irã.

O governo israelense mostrou-se inicialmente dividido quanto à escolha da reação. Apesar disso, ainda no mesmo mês, foram registradas explosões na cidade de Isfahan, no Irã, que, segundo o governo do país, foram ocasionadas pela reação do sistema de defesa aérea, além de explosões também na Síria e no Iraque. O Irã indicou que não optaria pela retaliação. Destaca-se, ainda, que o governo israelense havia informado Washington acerca do ataque contra o Irã e garantido que se trataria de uma resposta limitada. Com relação às interpretações relativas ao ataque do Irã contra

---

<sup>1332</sup> Em julho de 2024, o Knesset aprovou uma moção de declaração da UNRWA como uma organização terrorista.

Israel, analistas têm argumentado que o objetivo pode ter sido predominantemente simbólico, se considerados os avisos iranianos, realizados com antecedência, que conferiram tempo para defesa. Também seria possível, contudo, que se tratasse de um teste de poder, que permitiria a avaliação tanto da força israelense quanto do apoio externo angariado.

No mesmo mês, a organização *World Central Kitchen*, que atua fornecendo refeições em situações de crises humanitárias, teve de suspender suas operações em Gaza, em decorrência de um ataque israelense que ocasionou a morte de sete funcionários. Também em abril, o governo israelense concordou em permitir a entrega de ajuda humanitária na Faixa de Gaza, por meio do ponto de passagem de Erez, e em permitir o aumento da ajuda jordaniana pela passagem de Kerem Shalom. A ação ocorreu após pressão estadunidense, inclusive por meio de contato telefônico entre Netanyahu e Joe Biden, na qual o presidente dos EUA exigiu medidas concretas para a chegada de ajuda humanitária e ressaltou a necessidade de um cessar-fogo. Pela primeira vez desde o início do conflito, o apoio dos EUA foi condicionado à proteção dos civis palestinos.

Em maio de 2024, o Hamas anunciou o aceite do acordo de cessar-fogo em Gaza, elaborado por Egito e Catar. Israel, no entanto, afirmou que a proposta diverge do acordo elaborado pela delegação israelense junto a autoridades egípcias. No dia seguinte ao anúncio do Hamas, Israel tomou o controle do lado palestino da passagem de Rafah, fronteira com o Egito e importante ponto de entrada de ajuda humanitária, e avançou sobre a cidade. A incursão foi mais restrita do que anunciado devido à soma entre aceite de um acordo pelo Hamas, pressão internacional contra a operação israelense em Rafah e pressão doméstica para o governo israelense trazer os reféns restantes de volta para casa. No dia seguinte, Israel anunciou a reabertura da passagem de Kerem Shalom, na fronteira entre Israel e Gaza, que estava fechada há cinco dias, para permitir entrada de alimentos. Egito e Israel trocaram acusações sobre o fechamento da passagem de Rafah, com a comunidade internacional pressionando para a sua reabertura e o restabelecimento dos fluxos de ajuda humanitária. Manifestantes israelenses chegaram a bloquear caminhões de ajuda humanitária que se direcionavam a Rafah. A África do Sul pediu à CIJ para incluir a situação em Rafah em sua acusação de crime de genocídio contra Israel. Cerca de 110 mil pessoas deixaram a cidade após o início da incursão israelense, segundo a UNRWA.

Militares dos EUA concluíram a construção de um píer flutuante destinado a receber ajuda humanitária para Gaza em meados de maio. O cais recebeu o seu primeiro carregamento de ajuda em 17 de maio. A ajuda por via marítima a Gaza fez parte de um esforço contínuo e internacional. A chegada de comboios com ajuda ocasional havia sido reduzida ao nível mínimo desde que as forças israelenses tomaram o controle da passagem de Rafah. Em julho, os EUA desmantelaram o píer flutuante, alegando dificuldades para prover assistência aos civis. Naquele momento, quase 500 mil pessoas (ou 22% da população de Gaza) enfrentavam o mais severo nível de insegurança alimentar.

No fim de maio de 2024, Israel realizou um bombardeio contra um campo de refugiados da ONU, em Rafah, no sul da Faixa de Gaza, que matou 45 pessoas e deixou quase 250 feridos, provocando indignação mundial. O presidente francês, Emmanuel Macron, disse que as operações israelenses precisam cessar. A ação foi condenada pelas diplomacias dos EUA, da China e da UE. Benjamin Netanyahu afirmou que o bombardeio contra o campo foi um “trágico acidente” e que investigações foram abertas sobre o ocorrido. O CSNU realizou uma reunião de emergência para discutir a situação em Rafah.

No mesmo mês, o corpo de um brasileiro refém do Hamas foi resgatado por Israel. Michel Nisembaum, de 59 anos, foi localizado em Jabalia, no norte da Faixa de Gaza, segundo o exército israelense. Ele morava havia décadas em Israel e foi sequestrado pelo grupo islâmico em Sderot,

no sul do país, em 7 de outubro, e morto no próprio dia do ataque, de acordo com militares israelenses. A estimativa é de que cerca de 125 reféns ainda continuavam detidos pelo Hamas naquele momento. Deste total, pelo menos 39 teriam morrido. No início de junho, houve uma nova incursão de centenas de ativistas israelenses na Esplanada das Mesquitas (“Haram-El-Sharif”) incitados por declarações do ministro de Segurança Nacional de Israel, Itamar Ben-Gvir, por ocasião da “Marcha das Bandeiras”, evento que celebrou o aniversário de 57 anos da ocupação de Jerusalém Oriental por Israel.

Após a aprovação pelo CSNU de resolução sobre um cessar-fogo em Gaza, em junho, o Hamas disse que estaria pronto para negociar os detalhes de sua implementação. Apesar disso, o embaixador de Israel na ONU frisou que o país continuaria suas operações militares em Gaza, afirmando que Israel não se envolveria em negociações “sem sentido” com o Hamas. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, relatou que, durante uma reunião com Netanyahu, o primeiro-ministro israelense “reafirmou o seu compromisso” com a proposta de cessar-fogo e disse que a aceitaria se o Hamas também concordasse com os seus termos. Em seguida, o Hamas solicitou uma mudança no cronograma proposto, de modo que o houvesse uma cessar-fogo permanente e o “fim completo” da guerra, e não apenas uma trégua de seis semanas ou em fases. Em uma entrevista a um canal de televisão israelense, Benjamin Netanyahu pareceu rejeitar a proposta de cessar-fogo, quando disse que, em vez da trégua permanente proposta, Israel só concordaria com um cessar-fogo “parcial” que liberte “alguns” dos reféns.

Após a escalada de tensões em Rafah, o governo de Israel anunciou uma “pausa tática” da atividade militar ao longo de uma rota no sul de Gaza para permitir a entrada de mais ajuda humanitária. As Forças de Defesa de Israel esclareceram, posteriormente, que os combates em Rafah continuariam e que não haveria mudança na entrada de mercadorias na Faixa de Gaza. Em seguida, Israel ameaçou declarar guerra contra o Hezbollah e o Líbano. Em nota, o exército afirmou que “planos operacionais” para uma ofensiva foram validados. O chanceler de Israel ameaçou o Hezbollah de “destruição após uma guerra total” e disse ainda que o Líbano seria duramente atingido. A declaração foi feita pouco depois de o Hezbollah divulgar vídeos de drones sobrevoando portos e aeroportos de Haifa e instalações militares israelenses. Os planos da ofensiva foram anunciados em plena visita de um enviado dos EUA à região para tentar diminuir as tensões na fronteira entre Israel e o Líbano, onde há confrontos constantes desde os ataques do Hamas em outubro de 2023.

Em julho, o premiê Benjamin Netanyahu viajou a Washington para uma visita de três dias, a sua primeira em quatro anos. Encontrou-se com Biden, na Casa Branca, e com Trump, na residência do ex-presidente em Mar-a-Lago, além de ter discursado no Congresso. Em seu discurso ao Congresso, Netanyahu afirmou que o Irã é a maior ameaça a Israel, negou ter cometido crimes de guerra no conflito contra o Hamas, condenou o aumento do antissemitismo e os protestos anti-Israel em universidades estadunidenses, e reiterou que Israel lutará até a vitória total em Gaza. Ao enfatizar o relacionamento próximo entre Estados Unidos e Israel, ressaltou que a relação está acima de interesses partidários de republicanos e democratas, além de ter agradecido o apoio de Biden e de Trump à causa israelense e ter solicitado a liberação imediata de ajuda militar. Metade dos congressistas democratas boicotou o discurso, incluindo a ex-presidente da Câmara Nancy Pelosi e a vice-presidente Kamala Harris. Harris reuniu-se, no entanto, com Netanyahu, em separado.

Enquanto Netanyahu estava nos Estados Unidos, Hamas, Fatah e outras facções palestinas assinaram, sob mediação chinesa, um acordo de reconciliação que prevê governo único. Segundo o governo chinês, o documento prevê a formação de um “governo interino de reconciliação

nacional" na Faixa de Gaza após o fim da guerra na região. Em outubro, o Fatah e o Hamas reuniram-se no Cairo e teriam acordado formar um “comitê temporário e apolítico, integrado por membros não afiliados a nenhum dos dois grupos, para gerenciar serviços de vida relacionados à Faixa de Gaza.

No final de julho, um ataque com foguete, provavelmente proveniente do Líbano, matou uma dezena de pessoas, majoritariamente crianças, em um campo de futebol nas colinas de Golã. Israel atribuiu o ataque ao Hezbollah e prometeu responder "com força", o que se concretizou com ataques no Líbano, inclusive em Beirute. Israel conseguiu matar Fuad Shukr, liderança do Hezbollah que teria sido responsável por ordenar o ataque nas colinas de Golã e que era procurado pelos EUA em razão do ataque que matou mais de 200 militares estadunidenses no Líbano em 1983. No dia seguinte, o líder político do Hamas, Ismail Haniyeh, foi morto em um ataque realizado no Irã, onde estava para a posse do novo presidente iraniano, Masoud Pezeshkian. Como resposta, o aiatolá Ali Khamenei prometeu vingança a Israel. A despeito de não ter assumido a autoria do atentado contra Haniyeh até dezembro de 2024, Israel logo anunciou ter matado o líder militar do Hamas, Mohammed Deif, durante um bombardeio, também em julho, na cidade de Khan Yunis, no sul da Faixa de Gaza. O presidente da AP, Mahmoud Abbas, condenou o assassinato de Haniyeh. A Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), por meio de nota apoiada pelos seus integrantes, também condenou o assassinato. O secretário de Estado dos EUA afirmou que seu país não esteve envolvido nem sabia da operação.

No início de agosto, o Hamas anunciou Yahya Sinwar, o chefe do grupo na Faixa de Gaza e principal arquiteto por trás dos ataques de outubro de 2023, como o líder político de toda a organização, para substituir Ismail Haniyeh. Diferentemente de seu antecessor, Sinwar é considerado um dos integrantes mais radicais da cúpula do movimento. Na mesma época, As Brigadas Al-Qassam, braço armado do Hamas, e a Jihad Islâmica Palestina assumiram a autoria de um atentado suicida em Tel Aviv, em meados de agosto. O último atentado dessa natureza em Israel havia acontecido em 2012, em Jerusalém.

Em meados do mês, os EUA apresentaram uma nova proposta de cessar-fogo, em encontro no Catar, com a presença de representantes de Israel e dos outros mediadores do conflito, Egito e Catar. O Hamas não quis participar e disse a uma agência de notícias que texto dos EUA não cumpre pontos combinados em encontro anterior. O secretário de Estado Blinken viajou ao Oriente Médio para tentar salvar as conversas, tendo-se reunido com Benjamin Netanyahu e, em seguida, ido ao Egito. Ao encerrar a viagem, Blinken disse que Netanyahu teria aceitado a proposta de cessar-fogo. O Hamas disse, no fim de agosto, que rejeita as novas condições israelenses apresentadas nas negociações de cessar-fogo em Gaza. Apesar do fracasso das negociações, ambos os lados concordaram em realizar pausas para a vacinação de crianças contra a pólio em Gaza<sup>1333</sup>.

No fim de agosto, o exército israelense bombardeou o sul do Líbano, após identificar planos para uma ofensiva do grupo extremista Hezbollah contra o país, em resposta à morte de Fuad Shukr. O Hezbollah, por sua vez, executou um ataque no dia seguinte, tendo lançado mais de 300 foguetes e drones em direção ao território israelense, atingindo 11 alvos militares, no que seria a "primeira fase" de um grande ataque contra Israel.

Também no fim de agosto, Israel fez sua maior incursão na Cisjordânia desde julho de 2023. Na ocasião, anunciou ter matado uma das lideranças da Jihad Islâmica Palestina. No início de setembro, Israel recuperou o corpo de seis reféns israelenses que eram mantidos em cativeiro

---

<sup>1333</sup> A terceira fase da campanha de vacinação contra a poliomielite em Gaza foi adiada, em outubro de 2024, segundo a OMS, devido à “violência crescente, bombardeios intensos, ordens de deslocamento em massa e falta de pausas humanitárias garantidas na maior parte do norte de Gaza”.

pelo Hamas. Ainda em setembro, as forças de Israel promoveram um grande ataque contra alvos associados ao Irã na Síria. Netanyahu anunciou que Israel seguirá controlando o corredor Filadélfia, na passagem de Rafah, para impedir a entrada de armas e munições do Egito para a Faixa de Gaza. Um ataque israelense contra a escola de Al-Jaouni, no campo de refugiados de Nuseirat, na Faixa de Gaza, que resultou na morte de 18 palestinos, incluindo seis funcionários da UNRWA.

Em setembro, uma série de explosões de aparelhos eletrônicos, como *paggers* e *walkie-talkies*, além de painéis solares e dispositivos de biometria em residências, mataram dezenas de pessoas no Líbano, inclusive integrantes do Hezbollah, e deixaram mais de três mil feridos, em ataques que foram atribuídos a Israel. Tel Aviv não confirmou a autoria, ao passo que os EUA indicaram não ter tido conhecimento prévio da ação. Na mesma semana, Israel lançou a Operação Flechas do Norte, inicialmente por meio de bombardeios, que vitimaram diversas lideranças do Hezbollah, especialmente Hassan Nasrallah, e, posteriormente, por meio da primeira incursão terrestre em território libanês desde 2006. O Hezbollah prometeu vingança, e o grupo lançou foguetes contra as colinas de Golã.

O Irã, em particular, realizou disparo de mísseis contra Israel, como retaliação à morte de Nasrallah e de Haniyeh, ao que o governo israelense prometeu retaliar. Na ocasião, o Irã usou pela primeira vez os mísseis hipersônicos Fattah, um dos mais modernos de seu arsenal. Israel também ampliou sua ofensiva militar contra alvos na Síria e no Iêmen, o que aumenta o risco de uma “guerra total” no Oriente Médio. Os EUA anunciaram que coordenariam com Israel sua resposta aos disparos do Irã, mas o presidente Biden ponderou não apoiar ataque israelense a instalações nucleares. Biden e Netanyahu falaram-se ao telefone a respeito. O ministro da Defesa de Israel, Yoav Gallant, afirmou que o esperado ataque contra o Irã será “letal, preciso e surpreendente”. O Pentágono anunciou, por sua vez, o envio do sistema de defesa antimísseis THAAD para Israel, concretizado em meados de outubro, com o objetivo de defender-se de ataques particularmente do Irã. No final de outubro, Israel realizou bombardeios aéreos contra alvos militares, por exemplo de fabricação de mísseis e de sistemas de defesa aérea, no Irã e na Síria. Segundo Netanyahu, o ataque degradou a capacidade defensiva e de produção de mísseis do país persa, além de atingir um componente de seu programa nuclear. O Iraque denunciou a violação de seu espaço aéreo pelas forças israelenses, que teriam também violado o espaço aéreo iraniano. O presidente do Irã, Masoud Pezeshkian, afirmou que, embora seu país não busque a guerra, dará uma “resposta apropriada” ao bombardeio israelense contra instalações militares iranianas. O aiatolá Khamenei falou em “resposta esmagadora”.

No início de outubro, as Brigadas al-Qassam (braço militar do Hamas) reivindicaram a autoria de atentando em Jafa, que provocou a morte de 7 pessoas e ferimentos a outras 16. Israel, por sua vez, anunciou ter matado, três meses antes, o “chefe de governo” do Hamas em Gaza, Rawhi Mushtaha.

Na véspera do aniversário de um ano do “7 de Outubro”, Israel lançou uma ofensiva terrestre pela primeira vez em meses contra a Faixa de Gaza. O objetivo, diz Tel Aviv, é dismantelar novas células do Hamas e evitar a reorganização grupo terrorista no norte da região palestina. O Hamas, o Hezbollah e os houthis, por sua vez, atacaram Israel. Em meados de outubro, Israel anunciou ter matado Yahya Sinwar, que assumiu a chefia do Hamas na Faixa de Gaza, como o líder político de toda a organização, após a morte de Ismail Haniyeh.

Também no contexto da celebração do aniversário dos ataques do Hamas, Netanyahu propôs renomear o conflito na Faixa de Gaza, operação intitulada originalmente “Espadas de Ferro”, para “Guerra da Ressurreição” e afirmou que Israel está em uma guerra em sete frentes: o

Hezbollah na fronteira norte, o Hamas em Gaza, os houthis no Iêmen, “terroristas” na Cisjordânia, as milícias xiitas no Iraque e na Síria, além do Irã. Em outubro de 2024, a administração Biden enviou uma carta ao governo israelense exigindo que a coalizão de Benjamin Netanyahu tome ações concretas para melhorar a situação humanitária em Gaza nos trinta dias seguintes ou estaria correndo o risco de violar as leis dos EUA que regem a assistência militar estrangeira, sugerindo que a ajuda militar dos EUA pode estar em risco. Sob pressão, o Exército israelense anunciou, em novembro, que planejava reabrir a passagem de Kissufim para o centro de Gaza, com o objetivo de permitir o aumento do fluxo de ajuda para o sul da Faixa. Ao fim do prazo, o Departamento de Estado dos EUA concluiu que Tel Aviv não está impedindo a assistência humanitária em Gaza, embora diversas organizações tenham afirmado que as diretivas não só foram descumpridas no período, como a situação se agravou de forma dramática, em especial no norte do território.

No final de outubro, os Estados Unidos e o Catar anunciaram a retomada das negociações para um novo cessar-fogo na Faixa de Gaza. Os EUA sinalizaram que a morte de Yahya Sinwar teria aberto uma janela de oportunidade, uma vez que o terrorista era considerado um dos maiores obstáculos a um eventual acordo de cessar-fogo. Nesse contexto, o Egito propôs cessar-fogo de dois dias em Gaza e a troca de quatro reféns israelenses por prisioneiros palestinos. O Hamas anunciou que rejeitaria qualquer proposta de cessar-fogo de curta duração e que só aceita um cessar-fogo permanente, com retirada das tropas de Israel de Gaza, retorno dos deslocados, ajuda humanitária e uma troca de prisioneiros. Em novembro, o Catar desistiu de atuar como mediador por um cessar-fogo na Faixa de Gaza e ameaça expulsar o Hamas do país. O presidente Biden pediu aos líderes do G20, reunidos no Rio de Janeiro, naquele mês, que pressionassem o Hamas por um cessar-fogo com Israel.

Também no final de outubro, o Parlamento de Israel aprovou o banimento da UNRWA de seu território. O diretor da agência, Philippe Lazzarini, disse que a decisão “vai apenas aprofundar o sofrimento dos palestinos, especialmente em Gaza”. Na mesma semana, os Estados Unidos se disseram preocupados com a quantidade de mortos, quase uma centena, em um ataque atribuído a Israel contra um prédio residencial no norte da Faixa de Gaza, tendo classificado o episódio como “um incidente horrível com um resultado horrível”. Em novembro, Israel informou oficialmente a ONU sobre o fim das relações com a UNRWA. Semanas depois, a Noruega anunciou que trabalha em uma resolução da AGNU para solicitar um parecer consultivo da CIJ a respeito dos deveres de Israel como “potência ocupante” com relação à decisão de proibir a atuação da UNRWA em seu território.

Em novembro de 2024, o ministro das Finanças Bezalel Smotrich disse que Israel deveria conquistar a Faixa de Gaza e “reduzir pela metade” a população palestina com a “emigração voluntária”. No começo do mês seguinte, o presidente eleito Donald Trump afirmou que os grupos extremistas da Faixa de Gaza “pagarão caro” se os reféns ainda mantidos em cativeiro no território palestino não forem libertados antes de sua posse e “serão atingidos de forma mais dura do que qualquer um na longa e lendária história dos EUA”. Ainda no início de dezembro, segundo agências de notícias, o Hamas e o Fatah concordaram em formar um comitê para gerir Gaza após a guerra. Em visita ao Oriente Médio, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, discutiu com a Turquia o que chamou “o dever do Hamas de aceitar um cessar-fogo”.

Em dezembro de 2024, a despeito de perspectivas mais otimistas quanto à possibilidade de um cessar-fogo entre Israel e Hamas, continuaram a existir pontos de discórdia quanto à troca de reféns por prisioneiros palestinos e à retirada das tropas israelenses de Gaza. O Hamas acusou Israel de introduzir novas condições relacionadas à retirada de Gaza, aos prisioneiros e ao regresso

das pessoas deslocadas, o que, segundo o grupo palestino, atrasaria a conclusão de um acordo. Em janeiro, o Hamas anunciou ter aprovado lista de 34 reféns para troca em possível acordo com Israel.

Dados do Escritório da ONU para a Coordenação de Assuntos Humanitários estimam que cerca de 1,9 milhão de pessoas em Gaza (cerca de 85% da população) estavam deslocadas internamente até o fim de dezembro de 2023. Até o fim de dezembro de 2024, mais de 45 mil palestinos foram mortos (além de 1,7 mil israelenses) e mais de 107 mil foram feridos, segundo o Ministério da Saúde de Gaza, dirigido pelo Hamas. Até meados de maio de 2024, quase 25 mil corpos já haviam sido totalmente identificados, e metade são de mulheres e crianças. Para além dos dez mil corpos não identificados, ainda há milhares de pessoas desaparecidas sob os escombros da Faixa de Gaza. Cerca de 70% dos mortos identificados até o início de novembro de 2024 são crianças (17 mil) ou mulheres, de acordo com a ONU. Ademais, mais de 17 mil crianças em Gaza teriam perdidos os pais ou estão separadas de suas famílias. Praticamente toda a população de 2,1 milhões de pessoas de Gaza está deslocada internamente. A UNRWA registrou, entre outubro de 2023 e outubro de 2024, 225 funcionários mortos, o maior número de mortes de trabalhadores humanitários da ONU em um único conflito, desde sua fundação em 1945. Segundo a ONU, a fome ameaça os mais de dois milhões de habitantes de Gaza.

ii. Tratamento do tema nos órgãos principais da ONU e no Tribunal Penal Internacional

Desde o início do conflito, em outubro, dez projetos de resoluções a respeito foram colocados a votação do CSNU, sendo que apenas três, um proposto por Malta, em novembro, um pelos EAU, em dezembro, e outro pelos dez membros não permanentes, representados por Moçambique, em março, foram aprovados. O Brasil, durante a presidência do CSNU, propôs uma resolução que contou com doze votos afirmativos<sup>1334</sup>, mas foi vetado pelos EUA. Rússia e China vetaram projeto dos EUA, enquanto dois projetos russos não tiveram votos afirmativos suficientes para avançar, para além de terem recebido votos contrários de EUA, Reino Unido e França. Em dezembro e em fevereiro, houve novos vetos dos EUA a projetos apresentados, respectivamente, pelos EAU e pela Argélia. Em março, foi a vez de Rússia e China (além do voto negativo da Argélia) vetarem projeto proposto pelos EUA. No mesmo mês, no entanto, com abstenção dos EUA, foi aprovada a primeira resolução pelo CSNU, desde o início do conflito, solicitando o cessar-fogo.

Em razão dos impasses no CSNU e da rejeição de diversos projetos de resoluções, o conflito foi levado, ainda em outubro, à AGNU, com base na Resolução *Uniting for Peace*<sup>1335</sup>, tendo sido reconvocada a sessão especial de emergência da AGNU que trata da questão israelo-palestina. Com 120 votos a favor (incluindo Brasil), 45 abstenções (como Índia e Iraque) e 14 votos contrários (incluindo EUA, Israel, Paraguai, Guatemala, alguns países europeus e outros insulares), foi aprovada, em 27 de outubro, resolução proposta pela Jordânia que pede trégua humanitária e cessar-fogo. A resolução contém diversos elementos do projeto proposto pelo Brasil no CSNU e concentra-se principalmente na dimensão da assistência humanitária e pede “uma trégua humanitária imediata, duradoura e contínua, que leve a uma cessação das hostilidades”.

<sup>1334</sup> Com relação aos outros membros permanentes do CSNU, a resolução contou com os votos afirmativos de China e França. Houve abstenção do Reino Unido e da Rússia.

<sup>1335</sup> De acordo com a resolução *Uniting for Peace*, de 1950, A/RES/377 (V), a AGNU também pode tomar medidas se o CSNU não agir, devido ao voto negativo de um membro permanente, caso seja uma ameaça ou uma violação da paz, ou um ato de agressão. A AGNU pode considerar o assunto imediatamente com a intenção de fazer recomendações aos Estado-Membros para tomarem medidas coletivas para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais.

Proposta de emenda do texto apresentada pelo Canadá, que classificaria como terroristas os ataques do Hamas, não foi adotada.

Em outubro, foram realizadas reuniões de emergência convocadas pelo Brasil, na qualidade de presidente de turno do CSNU, nos dias 8 e 13, sobre o tema. Ademais, o Brasil presidiu, em 24 de outubro, Debate Aberto de Alto Nível do CSNU sobre a situação no Oriente Médio, incluindo a Questão Palestina.

Em 15 de novembro de 2023, o CSNU conseguiu aprovar a primeira resolução relativa à atual crise humanitária (S/RES/2712) e de reféns na Faixa de Gaza, resultante do conflito entre Israel e o Hamas. Também foi a primeira resolução aprovada no CSNU sobre o conflito israelo-palestino desde 2016. A resolução, com foco na proteção de crianças, proposta por Malta e apoiada pelo Brasil e pelos demais membros não permanentes (E10), foi aprovada com doze votos a favor. EUA, Reino Unido e Rússia optaram pela abstenção. A resolução pede a implementação de “pausas e corredores humanitários” para que ajuda humanitária de emergência possa ser prestada à população civil. A resolução pede também a “libertação imediata e incondicional de todos os reféns” mantidos pelo Hamas e por outros grupos, rejeita o deslocamento forçado de populações civis e demanda a normalização do fluxo de bens e serviços essenciais para Gaza, com prioridade para água, eletricidade, combustíveis, alimentos e suprimentos médicos. Declarações pedindo por pausas humanitárias também vieram de atores como o G7. Apesar da pressão internacional, o governo de Israel pronunciou-se, inicialmente, informando que não respeitaria a resolução recém-aprovada, mas, dias depois, aceitou a trégua temporária para viabilizar a troca de reféns.

Em 29 de novembro, Dia da Solidariedade ao Povo Palestino, o chanceler Wang Yi, em nome da presidência chinesa do CSNU presidiu novo Debate Aberto de Alto Nível do CSNU sobre a situação no Oriente Médio, incluindo a Questão Palestina.

O SGNU António Guterres tem sido defensor de um cessar-fogo. Ele condenou os ataques do Hamas e a sua tomada de reféns, mas também afirmou que o cerco, os bombardeios e as incursões de Israel são uma “punição coletiva” contra o povo palestino e uma violação do Direito Internacional Humanitário. O premiê israelense tem sido vocal em suas críticas em relação à ONU e ao SGNU. Netanyahu chamou a resolução da AGNU de uma “trégua humanitária” profundamente falha. O embaixador israelense na ONU, Gilad Erdan, descreveu as observações de Guterres como “chocantes” por afirmar que os ataques terroristas de 7 de outubro contra Israel pelo Hamas “não aconteceram no vácuo” e que o “povo palestino foi submetido a 56 anos de ocupação sufocante”. Erdan chegou a exigir a renúncia de Guterres, sob a alegação de que o SGNU estaria justificando o terrorismo e os assassinatos do Hamas. Foi a primeira vez que um embaixador israelense pediu a renúncia de um SGNU em exercício.

Em dezembro de 2023, Guterres invocou, pela primeira vez em seu mandato, o Artigo 99 da Carta da ONU, que lhe permite chamar a atenção do CSNU para “qualquer assunto, que a seu juízo, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”. Em sua carta ao CSNU, Guterres avalia que a situação está “deteriorando-se rapidamente na direção de uma catástrofe com implicações potencialmente irreversíveis para os palestinos em seu conjunto e para a paz e a segurança da região”. O SGNU explicou que a situação de Gaza estava colapsando e que as agências da ONU não tinham mais condições de executar suas tarefas no local. Em reunião do CSNU em resposta à invocação do Artigo 99, os EAU apresentaram proposta de resolução de cessar-fogo imediato, que exige a libertação dos reféns, mas não condena explicitamente os ataques de 7 de outubro pelo Hamas. A resolução recebeu treze votos a favor, o veto dos EUA e uma abstenção, do Reino Unido. Robert Wood, embaixador adjunto dos EUA na ONU, justificou o veto afirmando que o “cessar-fogo semearia as sementes para uma próxima guerra, pois o Hamas



não tem nenhum desejo para uma paz durável”. Os EUA já usaram mais de trinta vezes seu direito de veto em relação ao conflito israelo-palestino. Cerca de cem países apoiaram esta resolução.

Após o veto dos EUA, a AGNU voltou a reunir-se sob a 10ª Sessão Especial de Emergência e aprovou uma resolução demandando um cessar-fogo humanitário imediato na guerra entre Israel e o Hamas. Foram 153 votos a favor, incluindo o Brasil, dez contrários e 23 abstenções. O texto expressa grande preocupação com o que é apresentada como situação “catastrófica” na área, bem como “com o sofrimento da população civil palestina”. A resolução trouxe algumas diferenças em relação ao texto vetado pelos EUA no CSNU, em especial referência a carta do comissário-geral da UNRWA, que alerta sobre o comprometimento da capacidade da agência de implementar seu mandato em Gaza. Emenda da Áustria, que desejava incluir referência ao Hamas e a outros grupos em trecho sobre os reféns sob custódia em Gaza, não foi aprovada, como tampouco foi a proposta dos EUA de incluir referência à rejeição e à condenação dos “ataques terroristas hediondos” do Hamas.

Em 22 de dezembro, o CSNU adotou nova resolução, que reafirma as obrigações das partes perante o Direito Internacional Humanitário no que diz respeito à prestação de assistência humanitária à população civil; exige que seja facilitada a prestação imediata, segura e desimpedida de assistência em toda a Faixa de Gaza; e demanda a libertação imediata e incondicional de todos os reféns. Entre outras medidas, a resolução solicita que o SGNU designe um coordenador humanitário e de reconstrução com mandato para facilitar, coordenar e monitorar a natureza humanitária das remessas de ajuda à Gaza e determina o estabelecimento de mecanismo da ONU para acelerar a prestação de ajuda humanitária. A resolução não inclui, porém, o apelo a uma “suspensão urgente das hostilidades” entre Israel e o Hamas, como havia sido proposto no projeto anterior vetado pelos EUA. O texto foi aprovado com treze votos favoráveis e duas abstenções, dos EUA e da Rússia.

Em 20 de fevereiro, os EUA vetaram um projeto de resolução proposto pela Argélia, o qual pediu um cessar-fogo imediato, diante das ameaças de uma grande ofensiva israelense no sul da Faixa de Gaza. O projeto recebeu treze votos positivos, enquanto o Reino Unido se absteve. Na véspera, os EUA haviam proposto um projeto de resolução que menciona um cessar-fogo temporário, mas o condiciona a uma série de fatores, como a libertação de todos os reféns e ao levantamento de todas as barreiras impostas à ajuda humanitária. O projeto estadunidense não foi submetido a votação.

Após ataque israelense durante distribuição de ajuda humanitária com saldo de 112 mortos e 760 feridos em 29 de fevereiro de 2024, o SGNU António Guterres solicitou investigação independente e eficaz sobre o caso, pedido reiterado pela França e pela China. A pedido da Argélia, o CSNU reuniu-se, no mesmo dia, a portas fechadas, para discutir a situação em Gaza. O embaixador palestino na ONU, Riyad Mansour, reuniu-se com a embaixadora americana na ONU, Linda Thomas-Greenfield, e pediu ao CSNU que condenasse a tragédia.

Em março de 2024, a ONU alertou que pelo menos 576 mil pessoas em Gaza estão à beira da fome e a pressão global tem aumentado sobre Israel para permitir mais acesso a ajuda. No mesmo mês, após haver vetado três projetos de resoluções, respectivamente, do Brasil, dos EUA e da Argélia, para um cessar-fogo humanitário, os EUA apresentaram, no CSNU, projeto de resolução para cessar-fogo imediato na guerra em Gaza, mas condicionado à libertação incondicional dos reféns. Rússia e China vetaram a proposta, que também contou com voto negativo da Argélia.

Ainda em março, representados por Moçambique, os dez países na condição de membros não permanentes<sup>1336</sup> do CSNU apresentaram proposta de resolução que demandava o cessar-fogo durante o Ramadã, com o objetivo de alcançar um cessar-fogo permanente. Os EUA condicionaram a não utilização do poder de veto à substituição do termo “permanente” por “duradouro”, o que foi atendido<sup>1337</sup>. Assim, em 25 de março de 2024, o CSNU aprovou a Resolução 2728, com abstenção estadunidense e 14 votos favoráveis. O documento determina o cessar-fogo durante Ramadã, ressalta a necessidade de aumentar-se a entrada de assistência humanitária na região, demanda a libertação imediata e incondicional dos reféns e condena o terrorismo, sem citar expressamente os eventos do sete de outubro. Pouco antes de a resolução ser votada, Benjamin Netanyahu ameaçou cancelar viagem da delegação israelense aos EUA, caso não houvesse veto ao texto. Após a aprovação do documento, o primeiro-ministro de Israel anunciou o cancelamento do compromisso<sup>1338</sup>.

Em junho de 2024, o CSNU aprovou uma nova resolução de cessar-fogo na guerra entre Israel e o grupo terrorista Hamas na Faixa de Gaza. O texto foi proposto pelos Estados Unidos, com base no plano de três fases anunciado por Joe Biden. O placar da votação foi de 14 votos a favor, zero contra e 1 abstenção, da Rússia.

Em outubro de 2024, o SGNU Guterres foi declarado *persona non grata* pelo chanceler de Israel e proibido de entrar no país. Em comunicado, Israel Katz disse que o representante da ONU não “condenou de forma inequívoca” ataque de mísseis do Irã contra o território israelense e que Guterres seria “um secretário-geral anti-Israel, que dá apoio a terroristas, estupradores e assassinos”. Inicialmente, Guterres havia demandado um cessar-fogo, sem mencionar o Irã. Em reunião no Conselho de Segurança, o SGNU esclareceu sua posição, tendo condenado o ataque de mísseis do Irã. Em declaração adotada unanimemente, o Conselho de Segurança da ONU manifesta apoio ao SG Guterres diante da declaração como *persona non grata*.

Em novembro, um grupo de cerca de 50 países, liderado pela Turquia e integrado pelo Brasil, apresentou, nas Nações Unidas, uma carta que defende que a comunidade internacional suspenda a entrega de armas a Israel. No mesmo mês, os EUA voltaram a vetar uma resolução do CSNU, cujo texto pedia um cessar-fogo imediato, incondicional e permanente. O procurador do TPI, Karim Khan, disse, em novembro de 2023, que o seu gabinete recebeu uma denúncia de África do Sul, Bangladesh, Bolívia, Comores e Djibuti para investigar se foram cometidos crimes nos territórios palestinos como parte da resposta de Israel aos ataques terroristas do Hamas em 7 de outubro. Em janeiro de 2024, Chile e México solicitaram que o TPI investigue tanto os possíveis crimes cometidos por Israel, como aqueles eventualmente cometidos pelo Hamas. A Palestina faz parte do TPI desde 2015.

Em meados de maio de 2024, o procurador do TPI anunciou ter pedido mandados de prisão para líderes do Hamas e para lideranças israelenses. O procurador do TPI acusa três líderes do Hamas – Yahya Sinwar, chefe do Hamas na Faixa de Gaza<sup>1339</sup>; Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri, líder das Brigadas al-Qassam (braço militar do Hamas); e Ismail Haniyeh<sup>1340</sup>, chefe do Escritório Político do Hamas – de cometer uma série de crimes de guerra e de crimes contra a

---

<sup>1336</sup> Argélia, Coreia do Sul, Equador, Eslovênia, Guiana, Japão, Malta, Moçambique, Serra Leoa e Suíça.

<sup>1337</sup> Nesse contexto, o CSNU rejeitou a proposta de emenda de iniciativa russa que demandava um cessar-fogo permanente.

<sup>1338</sup> Para além do cancelamento da viagem da delegação a Washington, o governo israelense retirou seus representantes nas negociações no Catar, após o Hamas ter rejeitado sua última proposta de um cessar-fogo de aproximadamente seis semanas, período no qual Israel libertaria 700 prisioneiros palestinos em troca de 40 reféns mantidos em Gaza.

<sup>1339</sup> O processo foi encerrado após a morte de Sinwar.

<sup>1340</sup> O processo foi encerrado após a morte de Haniyeh.

humanidade nos territórios de Israel e da Palestina desde o 7 de outubro de 2023. A acusação levou em consideração o testemunho de vítimas e sobreviventes, e evidências documentadas em diferentes mídias. O procurador Khan visitou pessoalmente os *kibutzim* de Be'eri e Kfar Aza e o local de realização do festival de música Supernova, em Re'im. O gabinete do procurador também acredita que os reféns levados de Israel são mantidos em condições desumanas. Khan também solicitou a emissão de mandados de prisão para Benjamin Netanyahu e Yoav Gallant, ministro da Defesa de Israel, pelo cometimento de uma série de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade na Faixa de Gaza ao menos desde 8 de outubro de 2023. A acusação se embasou em entrevistas com sobreviventes e testemunhas diretas dos delitos, vídeos autenticados, fotografias, material fonográfico, imagens de satélite e em pronunciamentos dos perpetradores, que mostram que Israel tem, intencionalmente e propositalmente, privado a população civil de Gaza de objetos indispensáveis à sobrevivência humana. A acusação cita o cerco imposto a Gaza ainda em outubro de 2023, bem como a privação no abastecimento de água e de energia elétrica. Cita-se, ainda, a utilização da fome como método de guerra, bem como a crise alimentaria que aflige a região em decorrência da guerra. Khan destaca que Israel tem, como qualquer Estado, o direito de se defender, mas que este direito está condicionado à observância do Direito Humanitário Internacional. O procurador também lembrou que alertou Israel por diversas vezes desde 2023 sobre a obrigação de permitir a entrada de ajuda humanitária em Gaza. Karim Khan afirmou que tem fundamentos sólidos para acreditar que tanto os líderes palestinos quanto os israelenses são responsáveis pelo cometimento dos crimes citados.

Israel rapidamente denunciou e criticou o pronunciamento do procurador do TPI. Domesticamente, a decisão do TPI gerou uma corrente de solidariedade entre opositores em apoio ao governo Netanyahu, com Benny Gantz classificando os mandados de prisão contra autoridades israelenses como crime. O Hamas também condenou a decisão do TPI, afirmando que o tribunal está igualando a vítima ao opressor. Líderes de outros países, como EUA e Polônia, também criticaram a decisão. Biden classificou como ultrajantes os mandados de prisão contra lideranças israelenses – é a primeira vez que o TPI mira um aliado próximo dos EUA. Entretanto, diversos países não criticaram a decisão ou a apoiaram. França, Bélgica e Eslovênia, por exemplo, divulgaram um pronunciamento apoiando a autonomia da corte. Em resposta, Netanyahu enviou um representante a Paris com o intuito de angariar apoio ao seu país na Europa.

Em novembro, o TPI, por meio de sua Seção de Instrução, expediu mandados de prisão contra Netanyahu, Gallant e o comandante-em-chefe da ala militar do Hamas, Mohammed Diab Ibrahim al-Masri, conhecido como Deif, sob acusações de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade. Pouco após a expedição, o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán, cujo país é parte do TPI, acusou a corte de "interferir por razões políticas em um conflito em andamento" e convidou Netanyahu a visitar a Hungria. Israel apresentou ao TPI, dias depois, uma "notificação de sua intenção de apelar à corte, juntamente com uma exigência de adiar a execução dos mandados de prisão" até que haja uma decisão final sobre o recurso.

A África do Sul também apresentou uma denúncia contra Israel à Corte Internacional de Justiça (CIJ), sob alegação de violação da Convenção contra o Genocídio, de 1948. A denúncia está acompanhada de pedido de imposição de medidas provisórias. A Malásia, a Turquia, a Colômbia e a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), entre outros<sup>1341</sup>, apoiaram a denúncia, enquanto EUA e Reino Unido fizeram críticas. A Alemanha, tendo-se em conta sua

---

<sup>1341</sup> Em junho de 2024, o Chile e o México solicitaram adesão ao caso da África do Sul contra Israel, na CIJ, elevando a quatro o número de países latino-americanos que apoiam formalmente a acusação sul-africana, ao lado de Colômbia e Nicarágua.

história e o “crime contra a humanidade da Shoah”, conforme nota do governo alemão, rejeitou as acusações a Israel, afirmando que as denúncias não teriam qualquer fundamento, o que foi criticado pela Namíbia, que frisou ter sofrido com genocídio perpetrado durante a colonização alemã. Em março de 2024, a Nicarágua acionou a CIJ contra a Alemanha, solicitando, em seu pedido, a imposição medidas provisórias contra o país europeu, em razão da assistência militar e de exportações de equipamento militar e de armas para Israel. À luz das flagrantes violações ao Direito Internacional Humanitário, o presidente Lula manifestou seu apoio à iniciativa da África do Sul de acionar a CIJ para que determine que Israel cesse imediatamente todos os atos e medidas que possam constituir genocídio ou crimes relacionados nos termos daquela convenção. A primeira audiência a respeito da admissibilidade do caso foi realizada em janeiro de 2024. No fim de janeiro, a CIJ decidiu que 1) possui jurisdição para decidir sobre o caso; 2) Israel deve tomar medidas para prevenir atos de genocídio em Gaza, que devem ser relatadas à CIJ em um mês; 3) Israel deve prevenir e punir incentivos a genocídio em Gaza; 4) Israel deve permitir a entrada de ajuda humanitária em Gaza; 5) Israel fica obrigado a tomar mais medidas para proteger os palestinos. Entretanto, a CIJ não determinou que Israel cesse operações militares em Gaza. Em 12 de fevereiro, a África do Sul submeteu à CIJ uma solicitação urgente de medidas adicionais com base no art. 75(1) do Regimento da Corte, em conexão com as “circunstâncias em andamento em Rafah”. A CIJ rejeitou o pedido, mas reforçou que Israel continua obrigado a respeitar as medidas anunciadas em janeiro. Em março, a África do Sul voltou a recorrer à CIJ para solicitar a imposição de novas medidas de emergência contra Israel pela situação de fome generalizada resultante da ofensiva israelense em Gaza. Reconhecendo a deterioração da situação, a CIJ reiterou as medidas provisórias indicadas em janeiro e determinou medidas adicionais. Assim, o Estado de Israel deve 1) adotar as medidas necessárias, em plena cooperação com as Nações Unidas, para garantir sem demora o fornecimento de serviços básicos e de assistência humanitária sem impedimentos, incluindo o acesso a alimento, água, eletricidade, combustível, abrigo, entre outros; 2) garantir que seu efetivo militar não cometa atos que violem os direitos dos palestinos em Gaza, inclusive o impedimento do fornecimento de assistência humanitária; e 3) submeter à CIJ, em um mês, um relatório acerca de todas as medidas tomadas.

Em junho de 2024, a CIJ ordenou que Israel parasse o ataque a Rafah, no sul de Gaza. O painel de quinze juízes votou treze a dois a favor das medidas de emergência, que fazem parte do processo em curso apresentado pela África do Sul. Segundo a decisão da corte, Israel deve pôr fim às ações que “possam infligir ao grupo palestino em Gaza condições de vida que possam provocar a sua destruição física, no todo ou em parte”, disse o presidente do CIJ, Nawaf Salam. Apesar disso, os juízes permanecem divididos sobre como isto deve ser interpretado. Quatro dos quinze juízes argumentaram que a decisão não exige que Israel interrompa todas as operações de Rafah, apenas aquelas que possam violar a Convenção sobre o Genocídio. Apenas os juízes do Uganda e de Israel votaram contra a medida. A CIJ também ordenou que Israel fornecesse aos investigadores acesso ao enclave e que Israel informasse sobre o seu progresso na adesão a estas exigências no prazo de um mês. Ademais, conforme a decisão, Israel deve manter aberta a passagem fronteiriça de Rafah entre o Egito e Gaza, para permitir o fluxo de ajuda humanitária.

Também com relação à hipótese de genocídio, a relatora especial sobre a situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados, Francesca Albanese, afirmou, em março de 2024, no âmbito da 55ª sessão do CDH da ONU, que há motivos razoáveis para se crer que Israel esteja cometendo genocídio em Gaza. Tal afirmação está fundamentada na execução de três atos

associados à intenção necessária para a caracterização do crime de genocídio<sup>1342</sup>. Israel teria, assim, causado danos graves à integridade física ou mental de membros do grupo, imposto intencionalmente condições de vida para ocasionar destruição física total ou parcial do grupo e adotado medidas para impedir nascimentos. Ainda no âmbito do CDH, o conselho adotou, em abril, uma resolução demandando que o Estado de Israel fosse responsabilizado por possíveis crimes de guerra e crimes contra a humanidade na Faixa de Gaza. O texto também exige a suspensão da venda de armas a Israel e defende que o país ponha fim à ocupação. Também foram condenados os ataques do 7 de outubro e foi exigida a imediata libertação dos reféns. A resolução, apresentada pelo Paquistão, e apoiada por Cuba, Bolívia e Autoridade Palestina, teve 28 votos favoráveis (inclusive o do Brasil), treze abstenções, abrangendo França, Índia e Japão, e seis votos contrários, incluindo os de EUA e Alemanha. Em novo relatório, a relatora especial Francesca Albanese considerou estar havendo um “genocídio como apagamento colonial” e pediu sanções a Israel.

Em junho de 2024, Israel e o Hamas foram acusados de cometer uma série de crimes de guerra e de violações dos direitos humanos, desde 7 de outubro de 2023, em um relatório independente apresentado ao CDH. As acusações, compiladas por investigadores da Comissão Internacional Independente de Inquérito da ONU sobre os Territórios Palestinos Ocupados, criada em 2021, acusaram ambos os lados de crimes de guerra por ataques crescentes contra populações civis e “assassinatos ou homicídios dolosos”. O relatório, que abrange o período até ao final de 2023, acusou especificamente Israel de crimes contra a humanidade por tortura, “extermínio” e “perseguição de gênero contra homens e rapazes palestinos”. Israel rejeitou as conclusões do relatório e acusou a comissão de prosseguir “uma agenda política estreita” contra o país. Em relatório de outubro de 2024, a Comissão Internacional condenou a “política orquestrada” de Israel ao atacar instalações médicas e profissionais de saúde no enclave devastado pela guerra. O relatório também destacou casos de tortura e violência sexual generalizada, cometidos tanto por forças israelenses quanto por grupos militantes palestinos. O governo israelense rejeitou as conclusões, classificando-as como parte de uma “discriminação sistemática.”

Em setembro de 2024, o Comitê dos Direitos da Criança da ONU acusou Israel de graves violações ao tratado que protege esses direitos, ratificado por Israel em 1991. Até meados de dezembro de 2024, mais de 13 mil crianças foram mortas em Gaza desde o início do conflito.

O Conselho Executivo da Organização Mundial da Saúde (OMS), em sessão especial, convocada a pedido de um grupo de países, que inclui o Brasil, e realizada em dezembro de 2023, aprovou, por consenso, resolução sobre as condições de saúde nos territórios palestinos ocupados, incluindo Jerusalém Oriental. A resolução insta o fornecimento desimpedido, imediato e sustentável de ajuda humanitária e reitera a importância do cumprimento das obrigações de Direito Internacional Humanitário. Prevê uma série de medidas a serem implementadas pela OMS, tais como monitoramento e avaliação do impacto em saúde pública da crise e fortalecimento da assistência técnica e material à população palestina.

No fim de janeiro de 2024, a UNRWA anunciou a demissão de mais de uma dezena de funcionários supostamente envolvidos nos ataques de 7 de outubro e iniciou uma investigação em relação à conduta de seus funcionários. Na sequência, países como EUA, Alemanha, Canadá, Itália, Países Baixos, Austrália, Finlândia, França, Áustria e Japão anunciaram a suspensão de transferência de recursos à agência. Em março, Canadá e Suécia voltaram a financiar a UNRWA, ato considerado “um grave erro” por autoridades israelenses, que continuam a acusar a agência de

---

<sup>1342</sup> Conforme a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, trata-se da intenção de destruir no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso.

envolvimento com terrorismo. Alemanha, Finlândia, Islândia, Japão e Suécia também anunciaram que retomariam suas contribuições.

Em abril de 2024, o CSNU votou resolução que propunha a admissão da Palestina como membro pleno das Nações Unidas. Os EUA votaram contrariamente à proposta, vetando a resolução. Em maio, a AGNU adotou uma resolução recomendando que o CSNU reconsidere a matéria, a fim de admitir a Palestina como membro pleno da ONU. Além disso, a resolução expande a modalidade de participação<sup>1343</sup> da Palestina em reuniões e eventos das Nações Unidas, mas sem garantir direito a voto ou mudar o seu status na organização. Foram 143 votos favoráveis, incluindo o Brasil, 9 contrários e 25 abstenções.

Em setembro de 2024, a AGNU aprovou, com copatrocinio e voto favorável do Brasil, resolução sobre a ilegalidade da ocupação de territórios palestinos por Israel. A resolução baseia-se na opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça sobre as políticas e práticas de Israel no território palestino ocupado, inclusive Jerusalém Oriental. Trata-se do primeiro projeto de resolução apresentado na ONU pela Palestina, que tem o status de Estado observador não-membro junto à Organização, com prerrogativas adicionais conferidas pela AGNU em maio. A resolução também determina que Israel ponha fim à sua presença ilícita no território palestino ocupado, em prazo de até 12 meses; cesse todas as violações ao direito internacional e ao direito internacional humanitário relacionadas à ocupação; bem como repare os danos causados aos palestinos. Também conclama os Estados e a ONU a não reconhecerem como lícitas as consequências da ocupação israelense. A resolução contou com 124 votos a favor, 14 contra (incluindo EUA, Israel, Argentina, Paraguai e Hungria) e 43 abstenções.

Em dezembro de 2024, a Assembleia Geral das Nações passou uma resolução pedindo por uma solução pacífica abrangente, justa e permanente para os conflitos no Oriente Médio. A resolução prevê a realização de uma Conferência Internacional de Alto Nível para a Resolução Pacífica da Questão da Palestina e a Implementação da Solução de Dois Estados, em Nova York, em junho de 2025. A resolução foi adotada com 157 votos favoráveis, inclusive do Brasil, 7 abstenções, incluindo Equador, Paraguai, Ucrânia e Uruguai, e 8 votos contrários, incluindo EUA, Israel, Argentina e Hungria. Também em dezembro de 2024, a AGNU, em sessão especial emergencial, aprovou a exigência de um cessar-fogo imediato, incondicional e permanente entre Israel e Hamas na Faixa de Gaza, com a libertação instantânea de todos os reféns, por 158 votos favoráveis (incluindo o Brasil), 13 abstenções e 9 votos contrários (como Israel, EUA, Argentina, Paraguai, Hungria e Tchêquia). A AGNU também aprovou, no contexto da proibição imposta por Israel, uma resolução de apoio à UNRWA, com 159 votos a favor (incluindo o Brasil), 11 abstenções e 9 votos contrários, e um pedido para que a CIJ emita um parecer consultivo sobre as obrigações de Israel com relação à presença e às atividades da ONU no país.

### iii. Repercussão internacional

A UE mantém as políticas de auxílio à ANP na Cisjordânia, apesar de críticas internas. Os primeiros posicionamentos da UE foram dissonantes, dadas as divergências internas entre os países

---

<sup>1343</sup> A alteração na membresia da Palestina terá efeito a partir do início da próxima sessão da AGNU, em 10 de setembro de 2024. Com a mudança, a delegação palestina poderá sentar-se entre os Estados Membros por ordem alfabética; fazer declarações em nome de um grupo; enviar propostas e emendas, e apresentá-las; copatrocinar propostas e emendas, inclusive em nome de um grupo; propor a inclusão de itens da agenda provisória de sessões regulares e especiais; ter membros de sua delegação eleitos para a mesa diretiva da AGNU e de suas Comissões Principais; participar de forma plena e efetiva nas conferências da ONU e em conferências convocadas sob os auspícios da AGNU ou, quando apropriado, de outros órgãos da ONU.

do bloco. Na sequência do ataque do Hamas em Israel, o comissário europeu Olivér Várhelyi, da Hungria, chegou a anunciar a suspensão imediata da ajuda à Palestina. O chefe da diplomacia europeia, Josep Borrell, pronunciou-se logo depois, insistindo que a ajuda não seria interrompida, acrescentando ao mesmo tempo que haveria uma revisão para garantir que nenhum dinheiro fosse destinado ao Hamas. Em março de 2024, Borrell acusou Israel de usar a fome como arma de guerra.

Na AGNU, a Europa dividiu-se no posicionamento referente à resolução de cessar-fogo em Gaza. Países como Espanha, Irlanda e França votaram a favor. Alemanha e Itália, entre outros, abstiveram-se. Áustria, Hungria e Tchêquia votaram contra. A UE chegou a adotar uma posição conjunta apoiando o direito de Israel à autodefesa em conformidade com o Direito Internacional e apelando para o estabelecimento de corredores e pausas humanitárias para acelerar a entrega de ajuda de emergência, como alimentos, água e combustível a Gaza. A Europa não oferece a Israel o tipo de segurança ou ajuda militar que os EUA oferecem e, portanto, não tem o mesmo tipo de influência que Washington tem nesse país.

A Alemanha sugeriu que a ONU passe a administrar o território, com uma coalizão internacional garantindo a sua segurança, até que seja realizada uma transição baseada em eleições. A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, chegou a sugerir o estabelecimento de um protetorado internacional sobre Gaza. Na primeira semana de novembro, von der Leyen propôs cinco “princípios básicos”<sup>1344</sup> para orientar o futuro da Faixa de Gaza quando a guerra Israel-Hamas chegar ao fim. Os princípios, que estão ancorados na perspectiva de uma solução de dois Estados, incluem o fim do domínio do Hamas sobre o enclave e o levantamento do bloqueio estrito imposto por Israel e pelo Egito desde 2007. A chefe da Comissão Europeia anunciou mais € 25 milhões em ajuda humanitária para Gaza, elevando o financiamento total, em 2023, para € 100 milhões, e disse que o seu executivo estava a trabalhar num “corredor marítimo” a partir de Chipre para complementar a travessia de Rafah, a única rota atualmente disponível para trazer suprimentos de emergência. No dia 18 de novembro, a presidente da Comissão Europeia reuniu-se com o presidente do Egito, Abdel-Fattah al-Sissi, no Cairo, para conversar sobre o conflito. Após o encontro, Von der Leyen também afirmou que a UE se opõe ao deslocamento forçado de palestinos na Faixa de Gaza por parte de Israel.

A França sugeriu a criação de uma coalizão para enfrentar o Hamas. O país também realizou uma conferência humanitária internacional sobre Gaza, em novembro, almejando mobilizar recursos voltados para a ajuda humanitária àquele território, que contou com a participação do assessor da Presidência da República brasileira Celso Amorim. O principal resultado da conferência foi o compromisso de aportes de mais de um bilhão de dólares para ajuda humanitária. No fim de fevereiro, Macron repudiou veementemente o ataque do exército israelense durante distribuição de ajuda humanitária; o chanceler francês, Stéphane Séjourné, afirmou que não poderia haver dois pesos e duas medidas na reação da França frente a atrocidades em Gaza. A França também tem atuado nos esforços de mediação de cessar-fogo. No início de outubro de 2024, o presidente Macron defendeu um embargo contra as armas usadas no conflito em Gaza, o que foi criticado por Netanyahu. O governo alemão, por sua vez, afirmou que continuará enviando armamentos e munições para Israel.

O Chipre, que fica a apenas 370 quilômetros de Gaza, propôs o corredor marítimo de mão única para assegurar ajuda humanitária ininterrupta. Em março de 2024, foi feito o primeiro teste

---

<sup>1344</sup> Os cinco princípios para Gaza propostos por von der Leyen são: não há porto seguro para terroristas; não haverá um governo liderado pelo Hamas; nenhuma presença de segurança israelense de longo prazo; nenhum deslocamento forçado de palestinos; nenhum bloqueio sustentado.

da rota: um navio transportando cerca de 200 toneladas de alimentos partiu de Chipre com destino a Gaza, enviado pela instituição de caridade norte-americana *World Central Kitchen*.

Após bombardeios israelenses contra um campo de refugiados em Rafah, Espanha, Irlanda e Noruega reconheceram formalmente o Estado palestino. O premiê espanhol Pedro Sánchez pediu, em outubro de 2024, que a UE suspenda seu acordo de livre comércio com Israel.

Os EUA têm sido um dos principais apoiadores internacionais de Israel. O presidente estadunidense Joseph Biden anunciou, durante visita a Tel Aviv, em outubro de 2023, que iria pedir ao Congresso americano que aprovasse um pacote de mais de US\$ 100 bilhões em ajuda militar e financeira para os conflitos da Ucrânia e de Israel, além de um valor para ajuda humanitária em Gaza, mas os republicanos têm bloqueado o pacote. Após retornar de Israel, Biden voltou a reforçar a solução de dois Estados e que o ataque do Hamas teria o objetivo de impedir a concretização do estabelecimento de relações entre Arábia Saudita e Israel. Havia a previsão de um encontro entre Biden e o presidente da ANP e outros líderes árabes; a reunião foi, no entanto, cancelada após o bombardeio israelense a um hospital em Gaza. O secretário de Estado Antony Blinken realizou visita à região no início de novembro, e encontrou-se com Mahmoud Abbas, com o primeiro-ministro iraquiano Al-Sundai, com o primeiro-ministro libanês Najib Mikati e com altos diplomatas de Egito, Jordânia, Catar, Arábia Saudita e EAU. Em Israel, Blinken pediu que o governo Netanyahu implementasse pausas humanitárias, mas o primeiro-ministro israelense afirmou que qualquer pausa ou cessar-fogo dependeria da libertação incondicional dos reféns mantidos pelo Hamas. O governo Biden tem sofrido crítica internas por seu apoio incondicional a Israel, e inúmeros protestos têm ocorrido por todo país. O conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, reuniu-se com Mahmoud Abbas, em dezembro, para discutir o futuro governo da Faixa de Gaza. O secretário de Defesa Lloyd Austin, por sua vez, reuniu-se no mesmo mês com o governo israelense, com o objetivo de discutir uma nova fase de operações. Diante da catástrofe humanitária em Gaza e das pressões internacionais, os EUA defendem que as operações de “alta intensidade” conduzidas pelas IDF, sejam substituídas por ações mais pontuais. Em fevereiro de 2024, o governo dos EUA anunciou a imposição de sanções a indivíduos que ameacem a paz, segurança e estabilidade na Cisjordânia<sup>1345</sup>.

Entre outubro de 2023 e dezembro de 2024, Blinken visitou doze vezes o Oriente Médio para tratar do conflito. Em reunião com o príncipe herdeiro da Arábia Saudita, durante sua primeira viagem, o secretário de Estado estadunidense teria sido informado que a retomada das negociações em favor do estabelecimento de relações diplomáticas entre israelenses e sauditas seria possível, desde que o conflito em Gaza fosse encerrado e o governo israelense se comprometesse com uma solução de dois Estados.

Os EUA estão empenhados em evitar que a guerra se alastre para além de Gaza. Até agora, o presidente Joe Biden procurou limitar o papel dos EUA na crise de Gaza. Ele também transferiu dois porta-aviões e caças para o Mediterrâneo Oriental, em parte como um aviso a Teerã. Pelo menos 40 ataques de *drones* e foguetes foram lançados contra as forças dos EUA por milícias do “Eixo de Resistência” liderado pelo Irã, a partir do Iraque e da Síria, desde o início da guerra em Gaza, em resposta ao apoio americano a Israel, de acordo com o Pentágono. Autoridades estadunidenses dizem que os EUA conduziram três séries de ataques retaliatórios contra instalações na Síria usadas por milícias ligadas ao Irã. No Iraque, milícias apoiadas pelo Irã atacaram bases estadunidenses, e forças dos EUA promoveram, no início de janeiro de 2024, um

---

<sup>1345</sup> Em fevereiro, foram impostas sanções a quatro colonos extremistas israelenses. Em março de 2024, Biden aplicou sanções a dois postos avançados de colonos israelitas na Cisjordânia e a três cidadãos israelitas, citando a violência contra civis palestinos como justificativa para as novas sanções.



ataque com *drone* que matou Mushtaq Taleb al-Saidi, o chefe da milícia Hezbollah al-Nujaba, em Bagdá.

Em março de 2024, na mesma semana em que os EUA apresentaram ao CSNU projeto de resolução para um cessar-fogo imediato, Antony Blinken afirmou que os EUA estão trabalhando em conjunto com Egito e o Catar para que haja um acordo de cessar-fogo entre Israel e o Hamas, com a libertação de reféns, consolidando a mudança de orientação de Washington na guerra entre Israel e o Hamas. No início do mês, durante uma entrevista, Biden chegou a dizer que o primeiro-ministro israelense, Benjamin Netanyahu, está “prejudicando mais do que ajudando” Israel com a postura na Faixa de Gaza. Os EUA também veem como arriscada uma possível operação de Israel na cidade de Rafah, no sul da Faixa de Gaza, mas Netanyahu rechaçou um pedido de Biden para cancelar os planos de um ataque terrestre em Rafah e afirmou que deixou claro ao presidente dos EUA que está determinado a concluir a eliminação de batalhões do Hamas na região. Em contato telefônico com Netanyahu, em abril, Joe Biden exigiu medidas concretas para a chegada de ajuda humanitária e ressaltou a necessidade de um cessar-fogo. Pela primeira vez desde o início do conflito, o apoio dos EUA foi condicionado à proteção dos civis palestinos. No que concerne aos desdobramentos da troca de ataques entre Israel e Irã em abril de 2024, os EUA impuseram novas sanções a Teerã<sup>1346</sup>, mas expressaram que não participariam de um eventual conflito entre os dois países médio-orientais. Nesse sentido, afirmaram que Israel deveria reconhecer a vitória e abster-se da retaliação. O G7 seguiu a mesma tendência, ao condenar o Irã, apoiar Israel e enfatizar a necessidade de evitar-se uma escalada de tensões na região, assim como o Reino Unido<sup>1347</sup>, que, igualmente, opôs-se a uma possível retaliação israelense. França, Alemanha e Bélgica, por sua vez, convocaram seus respectivos embaixadores iranianos para condenar o ataque. Ressalta-se, ainda, que a UE impôs sanções contra drones e mísseis do Irã, de modo a atingir as empresas fabricantes desses equipamentos.

Em abril de 2024, por iniciativa estadunidense, os líderes de Alemanha, Argentina, Áustria, Brasil, Bulgária, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Espanha, EUA, França, Hungria, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Sérvia e Tailândia emitiram uma Declaração Conjunta Clamando pela Libertação dos Reféns Mantidos em Gaza. Todos esses países têm nacionais entre os reféns mantidos pelo Hamas. Na declaração, enfatizam-se os benefícios do acordo para um cessar-fogo prolongado, com libertação dos reféns, mediado por Egito e Catar, bem como se demonstra apoio à mediação em curso e reitera o apelo ao Hamas para a liberação dos reféns. Ainda em abril, durante a sétima viagem de Antony Blinken ao Oriente Médio desde outubro de 2023, altos funcionários dos EUA e de países árabes se reuniram às margens de reunião especial do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), em Riade, para discutir possíveis soluções para o conflito, incluindo o acordo de cessar-fogo. Na ocasião, Blinken afirmou que a única coisa entre o povo de Gaza e o cessar-fogo era o Hamas. As delegações de EUA, Egito e Catar também discutiram a iminente ofensiva de Israel em Rafah. Na mesma viagem, Blinken visitou Israel. O primeiro-ministro Netanyahu supostamente pediu ajuda ao presidente Biden para impedir que a CIJ emitisse mandados de prisão contra altas autoridades israelenses ligadas à guerra em Gaza.

Em maio, na esteira do início da incursão israelense sobre Rafah, os EUA suspenderam o envio de 3,5 mil bombas a Israel por “preocupações” com a invasão da cidade na fronteira sul. A interrupção aconteceu após falta de respostas de Israel às “preocupações” de Washington em face da invasão de Rafah. Há mais de um milhão de refugiados nessa cidade no sul da Faixa de Gaza.

---

<sup>1346</sup> Foram impostas sanções sobre 16 pessoas e duas entidades associadas aos programas de *drones* do Irã.

<sup>1347</sup> O Reino Unido também impôs sanções contra o Irã.

Ainda em maio, Joe Biden anunciou um plano de três fases para a promoção da paz. A primeira fase envolve um cessar-fogo de seis semanas durante o qual o exército de Israel se retiraria das áreas ocupadas de Gaza. Os reféns, incluindo idosos e mulheres, seriam trocados por centenas de prisioneiros palestinos. Os civis palestinos também regressariam a Gaza, com o envio de 600 caminhões por dia transportando ajuda humanitária à região. Na segunda fase, Hamas e Israel negociariam os termos para um fim permanente das hostilidades. O cessar-fogo continuaria enquanto as negociações estiverem em andamento. Na terceira fase, o cessar-fogo temporário seria tornado permanente, facilitando a reconstrução de Gaza. Diante da proposta, Benjamin Netanyahu sofreu pressão de setores de extrema direita do seu governo, que ameaçavam retirar-se da coalizão, caso o premiê aceite qualquer proposta que não inclua a destruição completa do Hamas. Logo em seguida, Brasil, EUA, Argentina, Áustria, Bulgária, Canadá, Colômbia, Dinamarca, França, Alemanha, Polônia, Portugal, Romênia, Sérvia, Espanha, Tailândia e Reino Unido emitiram uma declaração conjunta em que apelam à libertação de reféns, ao cessar-fogo, ao fim imediato das hostilidades no Oriente Médio e à solução de dois Estados, apoiando o plano de três fases de Biden.

Perguntado, em uma entrevista, se achava que Netanyahu estava prolongando o conflito numa tentativa de manter-se no poder, Joe Biden disse acreditar que “há todas as razões para as pessoas tirarem essa conclusão”. A declaração foi dada após o New York Times revelar que o governo de Israel promoveu uma campanha paga de influência com mensagens pró-Israel que tinha como alvos os políticos dos EUA e o público norte-americano. O Ministério dos Assuntos da Diáspora de Israel teria contratado uma empresa privada de campanha para conduzir a operação secreta, alocando cerca de US\$ 2 milhões.

Em junho de 2024, após a aprovação de resolução de cessar-fogo no CSNU, o Blinken, em sua oitava viagem ao Oriente Médio desde o início da guerra, apelou aos países da região para pressionarem o grupo palestino a aceitarem a proposta. Blinken anunciou, ainda, mais de US\$ 400 milhões em assistência humanitária aos palestinos, em uma conferência sobre a resposta humanitária para Gaza, realizada na Jordânia. O chanceler norte-americano também pediu que outros doadores também aumentassem a ajuda. O presidente russo, Vladimir Putin, tem tentado transferir a culpa pelo recente conflito Israel-Hamas para os EUA. Putin, aproveitando o caos no Oriente Médio, pretende desviar a atenção das ações da Rússia na Ucrânia e remodelar a sua abordagem à região. Alguns analistas apontam que a guerra Israel-Hamas serve o objetivo de Putin de criar o caos global, perturbar a atenção da Ucrânia e potencialmente influenciar as decisões de ajuda dos EUA.

Em julho, o premiê Benjamin Netanyahu viajou a Washington para uma visita de três dias, a sua primeira em quatro anos. Encontrou-se com Biden, na Casa Branca, e com Trump, na residência do ex-presidente em Mar-a-Lago, além de ter discursado no Congresso. Em novembro, o presidente Isaac Herzog realizou visita aos EUA, onde se encontrou com Biden, ao mesmo tempo que o ministro de Assuntos Estratégicos, Ron Dermer, discutiu as guerras em Gaza e no Líbano com o secretário de Estado Antony Blinken, com o conselheiro de Segurança Nacional Jake Sullivan e outros oficiais estadunidenses.

No caso da China, o presidente chinês Xi Jinping permaneceu inicialmente em silêncio após os ataques do Hamas ao território israelense. O Ministério das Relações Exteriores da China pediu às partes que permanecessem calmas e exercessem moderação, evitando a condenação explícita do Hamas. Isso atraiu críticas de autoridades e especialistas do governo israelense que expressaram decepção com a resposta da China. Ressalta-se que a China apoia há muito tempo a Palestina e reconhece o Estado Palestino desde 1988, embora também tenha estabelecido relações diplomáticas plenas com Israel em 1992. Por mais que a resposta inicial da China tenha sido

considerada alinhada com o seu padrão de política externa, à medida que o conflito se intensificou, a China assumiu uma posição mais forte, criticando as ações de Israel, apelando ao fim da punição coletiva ao povo de Gaza e solicitando investigação do ataque israelense a civis durante distribuição de ajuda humanitária. Apesar de não desempenhar um papel central na mediação da crise, a China manifestou vontade de coordenar um cessar-fogo e apoiar as conversações de paz internacionais. Uma posição relativamente distanciada da China pode permitir-lhe desempenhar um papel de mediação nas negociações entre outros países envolvidos no conflito israelo-palestino, dada a sua rede de parcerias na região. Em maio de 2024, autoridades do Hamas e do Fatah se reuniram em Pequim a fim de promover um diálogo para a reconciliação intra-Palestina. Os dois partidos já haviam se reunido na Rússia em fevereiro, mas não tiveram progresso na pauta da reunificação à época, pois o Hamas se recusa a atender ao pedido do Fatah de desmobilizar o seu braço armado.

O Egito, liderado por Al-Sissi, desempenha um papel crucial no envio de ajuda humanitária e na evacuação de civis de Gaza. No entanto, o país expressa preocupações sobre os fluxos de refugiados palestinos e a possível entrada de extremistas em seu território. Em 21 de outubro de 2023, o governo egípcio realizou a “Cúpula para a Paz”, com a participação do Brasil como o único representante sul-americano, mas o evento não resultou em ações concretas. O controle fronteiriço é uma questão delicada para o Egito, que tem fechado sistematicamente a passagem de Rafah, o único acesso não controlado por Israel a Gaza, nos últimos dez anos, incluindo interrupções nos fluxos comerciais. Durante o conflito atual, o Egito anunciou que realizaria aberturas pontuais da fronteira a partir de 1º de novembro para permitir a entrada de ajuda humanitária e a saída de estrangeiros e palestinos feridos. Algumas informações indicam que o governo do Egito teria alertado a inteligência israelense sobre a possibilidade de ataques do Hamas, com quem não simpatiza, pelos vínculos do grupo palestino com a Irmandade Muçulmana. Em maio de 2024, o Egito se juntou à ação movida pela África do Sul na CIJ contra Israel, com a acusação de crime de genocídio. Isso ocorreu após o início das operações de Israel em Rafah. O Egito já vinha demonstrando insatisfação com a atuação israelense, preocupado especialmente com os impactos sobre a região fronteiriça entre os países, na medida em que centenas de milhares de palestinos podem acabar cruzando a fronteira em direção ao Egito. Além disso, o país demonstrou frustração com a não aceitação, por parte de Israel, do acordo de cessar-fogo costurado pela mediação egípcia e catari. Em junho, o governo do Egito negou-se a reabrir a passagem de Rafah para a entrada de ajuda humanitária, a menos que Israel abandone a sua ofensiva na fronteira de Gaza. A declaração foi feita após uma reunião entre autoridades norte-americanas, egípcias e israelenses. No início de dezembro de 2024, foi realizada a Conferência Ministerial do Cairo para Aprimorar a Resposta Humanitária em Gaza, organizada pelo Governo do Egito e pelas Nações Unidas e com a participação do chanceler brasileiro Mauro Vieira.

O Catar pronunciou-se contra o ataque do Hamas a Israel, mas também chegou a afirmar que Israel também tem responsabilidade devido à ocupação. A estratégia diplomática de manter o diálogo com os dois lados permitiu que atuasse como mediador da negociação de uma pausa humanitária entre Israel e Hamas. A trégua de quatro dias, inicialmente prevista para encerrar no dia 27 de novembro, na Faixa de Gaza, confirmou as capacidades de mediação do pequeno emirado do Golfo, que já atuou como mediador em outras crises regionais. Por meio dos seus contatos com a liderança do Hamas – o Catar fornece ao Hamas um escritório político em Doha – e trabalhando diligentemente, os diplomatas e agências do Qatar conheciam todos os nomes e identidades dos reféns israelenses, garantindo durante as negociações a libertação também de cidadãos estrangeiros, incluindo norte-americanos, tailandeses e filipinos, entre os reféns que foram

libertados. O Catar também conseguiu assegurar com Israel que nenhum palestino será preso em Gaza durante os quatro dias de trégua. Ademais, o Catar criou uma ponte aérea para entregar ajuda humanitária ao povo de Gaza. Enviou treze aeronaves transportando 492 toneladas de ajuda humanitária e suprimentos para Al Arish, no Egito, perto da fronteira de Gaza, para posterior entrega no território palestino. Outra atuação relevante do país foi perante outros atores regionais, como o Irã, a fim de evitar o alastramento do conflito na região. Em novembro de 2024, o Catar anunciou que deixaria os esforços de mediação de cessar-fogo.

O Irã, que apoia o Hamas, o Hezbollah no Líbano, milícias xiitas no Iraque e na Síria e os *houthis* no Iêmen, saudou os ataques de 7 de outubro como um sucesso, mas negou qualquer envolvimento direto. Teerã fez do apoio à causa palestina uma peça central da sua política externa desde a revolução islâmica de 1979. O presidente iraniano Ebrahim Raisi declarou que Israel “ultrapassou linhas vermelhas, obrigando todos a tomar medidas”. Em discurso realizado em 19 de novembro, o Líder Supremo, aiatolá Ali Khamenei exortou os países muçulmanos que têm relações formais com Israel a cortar esses laços e interromper o comércio. Em abril de 2024, como resposta ataque israelense a instalações diplomáticas iranianas na Síria, Teerã lançou cerca de 300 *drones* e mísseis contra o território de Israel. Em maio, o Irã anunciou sanções econômicas contra funcionários de alto escalão dos governos dos EUA e do Reino Unido, bem como contra empresas dos dois países, por seu apoio a Israel na guerra contra o Hamas. Em outubro, o Irã realizou disparo de mísseis contra Israel, como retaliação à morte de lideranças do Hezbollah e do Hamas. No final do mês, Israel realizou bombardeios aéreos contra alvos militares, por exemplo de fabricação de mísseis e de sistemas de defesa aérea, no Irã e na Síria. O presidente do Irã, Masoud Pezeshkian, afirmou que, embora seu país não busque a guerra, daria uma "resposta apropriada" ao bombardeio israelense contra instalações militares iranianas. Após ataques contra Teerã, realizados em outubro de 2024, o aiatolá Ali Khamenei disse que Israel e os Estados Unidos receberiam uma "resposta esmagadora" do Irã.

Os rebeldes *houthis* do Iêmen, apoiados pelo Irã, conduziram ataques com mísseis e drones, anunciando oficialmente uma guerra contra Israel, além de terem tomado navio de carga vinculado a Israel, libertado posteriormente pelos EUA, e terem disparado contra contratorpedeiro estadunidense. A tomada de embarcações no mar Vermelho pelos rebeldes *houthis* prosseguiu durante os meses de novembro e outubro. Como resposta, o secretário de Defesa dos Estados Unidos, Lloyd Austin, anunciou, em meados de dezembro, a criação de uma coalizão de dez países para garantir a segurança e a liberdade de navegação na região. A coalizão, intitulada Operação *Prosperity Guardian*, é integrada por EUA, Reino Unido, Bahrein, Canadá, França, Itália, Países Baixos, Noruega, Seychelles e Espanha. Conforme relatos da imprensa, a Arábia Saudita manifestou desinteresse em aderir à coalizão. A Índia, que também não aderiu à coalizão, reforçou sua presença no mar Vermelho, com o envio de navios de guerra.

O Financial Times noticiou, em março de 2024, em uma matéria assinada por Andrew England e Felicia Schwartz, que os EUA e o Irã estariam mantendo conversas secretas com o objetivo de reduzir as ações dos *houthis* contra navios mercantes que transitam pelo golfo de Áden em direção ao mar Vermelho. Essas conversas estariam ocorrendo no reino de Omã e seriam primeiras conversas diretas entre os dois países ao longo do último ano. Segundo Financial Times, a delegação do Irã seria chefiada pelo vice-chanceler Ali Bagheri Kani, que também é o negociador de questões nucleares, o que poderia significar que o Irã esteja tentando obter, junto aos EUA, um alívio das sanções em troca da redução das ações dos *houthis*. Em julho, os *houthis* realizaram um ataque mortal, com drones, em Tel Aviv. Em setembro, os rebeldes *houthis* conseguiram atacar o

centro de Israel com um míssil, sem que ninguém tenha ficado ferido, mas obrigando dois milhões de israelenses a abrigar-se.

O Hezbollah, que conta com cem mil combatentes, participou, inicialmente, de conflitos de baixa intensidade com as forças israelenses através da fronteira Líbano-Israel quase diariamente desde que o Hamas entrou em guerra com Israel. Tal como o seu apoiador, o Irã, o Hezbollah evitou, até meados de 2024, entrar em um confronto “total”. O grupo calibrou inicialmente os seus ataques de uma forma que manteve a violência em grande parte contida numa estreita faixa de território na fronteira, apesar de ter intensificado esses ataques nas últimas semanas. O Hezbollah, que é também um movimento político profundamente envolvido nos assuntos governamentais libaneses, sabe que o Líbano não pode permitir-se outra guerra com Israel, mais de quatro anos depois de uma crise financeira que aumentou a pobreza e esvaziou as instituições governamentais do país. O então líder do Hezbollah, Sayyed Hassan Nasrallah, disse, num discurso em 3 de novembro, que o Hamas manteve seu ataque a Israel em segredo de seus aliados, e isso garantiu seu sucesso. As tensões com o Hezbollah ampliaram-se a partir de dezembro, com a maior intensidade das trocas de ataques. Em janeiro, embora Israel não tenha assumido responsabilidade pelo ataque, forças israelenses mataram Saleh al-Arouri, um dos líderes do Hamas, e outros militantes do grupo palestino, em um ataque em Beirute. Ao longo de 2024, as tensões foram crescentes e levaram à troca de ataques de maior escala. Em julho, em resposta a um ataque de foguetes que matou crianças em um campo de futebol nas colinas de Golã, um ataque aéreo israelense matou Fuad Chokr, o principal comandante do grupo. Em setembro, uma série de explosões de aparelhos eletrônicos, como *paggers* e *walkie-talkies*, além de painéis solares e dispositivos de biometria em residências, mataram mais de 30 pessoas no Líbano, inclusive integrantes do Hezbollah, e deixaram mais de três mil feridos, em ataques que foram atribuídos a Israel. Na mesma semana, Israel realizou o maior bombardeio contra o Líbano e seu terceiro ataque militar a Beirute desde o início do conflito em Gaza, tendo matado centenas de pessoas, inclusive altos comandantes do Hezbollah, como o seu líder Hassan Nasrallah. O Hezbollah prometeu vingança, e o grupo lançou foguetes contra as colinas de Golã e anunciou estar preparado para enfrentar uma invasão terrestre israelense.

O presidente turco Recep Erdogan, aproveitando o contexto de comemoração de cem anos da República Turca, teceu fortes críticas a Israel, tendo-o chamado “Estado terrorista” e “criminoso de guerra”, comparando os bombardeios israelenses a Gaza ao Holocausto e defendido que os palestinos ponham fim aos anos de assédio israelense. Com relação ao Hamas, Erdogan afirmou não se tratar de uma organização terrorista, mas, sim, de uma organização de libertação nacional. Em paralelo, a Turquia tentou posicionar-se como mediador da crise. Diante dos comentários de Erdogan, Israel retirou seu pessoal diplomático da Turquia, após cerca de um ano desde que as relações haviam sido normalizadas com a troca de embaixadores. No início de 2024, o governo turco prendeu mais de trinta pessoas acusadas de praticar espionagem em favor de Israel. Erdogan já havia acusado Israel de planejar o sequestro de cidadãos turcos, por alegados vínculos com o Hamas. Em abril de 2024, o governo turco passou a restringir exportações para Israel<sup>1348</sup>, alegando que só reverteria a ação quando Israel e Hamas garantissem um cessar-fogo em Gaza e a entrada de ajuda humanitária em níveis adequados. O ministro das Relações Exteriores da Turquia argumentou que a decisão foi tomada em resposta ao rechaço do governo israelense ao pedido da Turquia para que permitisse o envio de ajuda por via aérea em Gaza. Apesar disso, relatos indicam que alguns produtos turcos ainda são exportados a Israel por meio da Grécia. O ministro das Relações Exteriores de Israel, por sua vez, condenou a atitude turca, e o governo prepara uma

---

<sup>1348</sup> Foram impactadas 54 categorias de produtos, incluindo aço, ferro, fertilizantes e combustíveis de aeronaves.

extensa lista de produtos de origem turca a serem banidos. No início de maio, a Turquia suspendeu todas as relações comerciais com Israel, afirmando que só retomaria as exportações e importações se Israel permitisse um fluxo ininterrupto de ajuda humanitária na Faixa de Gaza. Além disso, a Turquia pediu inclusão na ação movida pela África do Sul contra Israel. No fim de julho de 2024, o presidente Erdogan afirmou que poderia intervir em Israel, tal qual "fez no Karabagh e na Líbia", se Israel continuasse a matar palestinos em Gaza. Em outubro, Erdogan afirmou que a Turquia apoiará o Líbano em face da incursão terrestre israelense em território libanês. Em novembro, anunciou a ruptura de relações diplomáticas com Israel.

No dia 11 de novembro de 2023, líderes árabes e muçulmanos reunidos na Arábia Saudita para a Cúpula Extraordinária Conjunta Árabe e Islâmica adotaram uma resolução que condena a agressão israelense contra o povo palestino. Essa cúpula reuniu os países da OCI<sup>1349</sup> e da Liga dos Estados Árabes (LEA)<sup>1350</sup>, que decidiram unir esforços e realizar uma cúpula conjunta. A declaração final rejeitou as alegações israelenses de que está agindo em “legítima defesa” e exigiu que o CSNU adotasse “uma resolução decisiva e vinculativa” para deter a “agressão” de Israel. A Cúpula Árabe-Islâmica ocorreu após a Cúpula Saudita-Africana, durante a qual Mohamed Bin Salman (MBS) pediu pelo fim da guerra. Dias depois, uma delegação de países árabes e muçulmanos (Arábia Saudita, Egito, Indonésia, Jordânia e Palestina) foi à China para tratar de caminhos para o fim do conflito. Em agosto de 2024, MBS recebeu Abbas em Riade e reafirmou apoio à Palestina. Em novembro de 2024, em nova cúpula extraordinária entre OCI e LEA, na Arábia Saudita, MBS acusou Israel de cometer “genocídio coletivo” em Gaza.

Em setembro de 2024, o Grupo de Contato Ministerial sobre Gaza, formado pela LEA e pela OCI, organizou, em conjunto com a União Europeia e a Noruega, a reunião ministerial “A Situação em Gaza e a Implementação da Solução de Dois Estados como Caminho para uma Paz Justa e Abrangente”. Na reunião, que contou com a participação do chanceler brasileiro, foi aprovada a formação de uma Aliança Global pela Implementação da Solução de dois Estados. A primeira reunião da Aliança Global foi realizada no fim de outubro, na Arábia Saudita, com a participação do secretário de África e Oriente Médio do Itamaraty, e buscou promover a solução de dois Estados para o conflito, mediante medidas coordenadas e práticas para um cessar-fogo, bem como acesso humanitário a Gaza, defesa da UNRWA e promoção do reconhecimento do Estado palestino. A segunda reunião ocorreu em Bruxelas, no mês seguinte.

No caso da Índia, o governo Modi vem abstendo-se nas votações dentro da AGNU e reprimiu manifestações pró-Palestina, o que foi interpretado como um apoio a Israel. Depois do Hamas ter atacado Israel, o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, condenou as ações do grupo, mas manifestou preocupação com o povo palestino em Gaza. A posição mais pró-Israel pode ser influenciada pelas próximas eleições, pela necessidade de abordar preocupações internas, por um histórico de ataques terroristas e pelo reconhecimento de que os principais Estados árabes

---

<sup>1349</sup> Atualmente são 57 os Estados-Membros da OCI: Jordânia, Afeganistão, Indonésia, Irã, Paquistão, Turquia, Chade, Tunísia, Argélia, Arábia Saudita, Senegal, Sudão, Somália, Guiné, Palestina, Kuwait, Líbano, Líbia, Mali, Malásia, Egito, Marrocos, Mauritânia, Níger, Iêmen – desde sua criação, em 1969 –, aos quais se somaram posteriormente: Azerbaijão, Albânia, EAU, Uzbequistão, Uganda, Bahréin, Brunei, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Tajiquistão, Turcomenistão, Togo, Djibuti, Síria, Suriname, Serra Leoa, Iraque, Omã, Gabão, Gâmbia, Guiana, Guiné-Bissau, Comores, Quirguistão, Catar, Cazaquistão, Camarões, Costa do Marfim, Maldivas, Moçambique e Nigéria.

<sup>1350</sup> Os países-membros originais eram Arábia Saudita, Egito, Iêmen, Iraque, Líbano, Síria, Transjordânia (atual Jordânia), e representantes dos árabes palestinos. Posteriormente juntaram-se Sudão, Líbia, Tunísia, Marrocos, Kuwait, Argélia, Iêmen do Sul, Bahréin, Catar, Omã, EAU, Mauritânia, Somália, Djibuti e Comores. Entre os países observadores estão Armênia, Brasil, Eritreia, Índia e Venezuela.

não apoiaram totalmente o Hamas. A clara condenação do Hamas pela Índia também pode sinalizar apoio à posição dos EUA.

No continente africano, a África do Sul tem sido um dos países mais enfáticos em sua posição contrária a como Israel tem atuado no território de Gaza. Legisladores sul-africanos votaram pelo rompimento temporário dos laços diplomáticos com Israel, o que incluiria o fechamento da embaixada, até que Netanyahu aceite um cessar-fogo. A África do Sul já retirou os seus diplomatas de Israel, tornando-se um dos pelo menos dez países que usaram a ação diplomática para expressar a sua objecção às ações de Israel na guerra. A votação dos legisladores ocorreu após o presidente Cyril Ramaphosa ter feito duras críticas à conduta de Israel numa cúpula virtual do BRICS. Ramaphosa também foi enfático ao afirmar que o que Israel está fazendo em Gaza é um crime de guerra. A África do Sul foi um dos países que apresentou uma denúncia contra Netanyahu no TPI, pedindo a emissão de um mandado de detenção para o premiê israelense. Como reação aos movimentos sul-africanos, Israel chamou de volta o seu embaixador na África do Sul para consultas no dia 20 de novembro.

A Comissão da UA soltou um comunicado conjunto com o Secretariado da LEA apelando por um cessar-fogo e por um esforço internacional concertado para fornecer assistência básica e ajuda humanitária urgente a 2,2 milhões de palestinos. À luz do agravamento cada vez maior da crise humanitária em Gaza, sem acesso a água potável, eletricidade e o colapso do setor médico, sublinharam a necessidade urgente de abrir um corredor humanitário para fornecer assistência básica à população de Gaza e resgate dos feridos, sublinhando ao mesmo tempo que a punição coletiva não deve ser aceite. Ambas as organizações reafirmaram que uma solução política baseada na visão de dois Estados é a única forma de garantir a paz e a segurança para todos os povos e Estados da região. Apesar desse posicionamento da UA, há divergências entre os Estados do continente africano. A Argélia declarou “total solidariedade com a Palestina” no início da guerra. Quênia, Zâmbia, Gana e RDC, no entanto, estão entre as nações africanas que se alinharam favoráveis a Israel. Em razão da saída de mais de dez mil trabalhadores estrangeiros do país desde o início dos confrontos com o Hamas, Israel passou a contratar, em novembro, trabalhadores de países africanos, em especial do Quênia e do Malawi.

O BRICS também apelou a uma trégua humanitária imediata e permanente na Faixa de Gaza. Após a Cúpula virtual realizada em novembro, os líderes dos BRICS afirmaram que alcançar uma solução permanente e justa para a crise nos territórios ocupados através de meios pacíficos é uma necessidade urgente.

Diversos países latino-americanos se pronunciaram sobre o conflito israelo-palestino. Colômbia e Bolívia emergiram como os maiores críticos de Israel no continente sul-americano. Uma das maiores economias da América Latina, a Colômbia foi um dos primeiros países a denunciar o ataque israelense a Gaza, chamando o seu embaixador para consultas, enquanto ameaça suspender as relações diplomáticas com Tel Aviv. Para ajudar os palestinos no enclave sitiado, sem eletricidade, água e outros bens essenciais devido ao bloqueio israelense, a Colômbia enviou um avião que transportava ajuda humanitária. O presidente Gustavo Petro já chamou o ataque de Israel a Gaza de “genocídio”, expressando abertamente críticas a Israel na rede social X. Petro também sugeriu a abertura de uma embaixada na Palestina, Estado reconhecido pela Colômbia desde 2018. Antes dos recentes acontecimentos em Gaza, as relações entre Colômbia e Israel eram amistosas, e os israelenses eram importantes fornecedores de material de defesa para a Colômbia. No início de maio de 2024, a Colômbia rompeu relações diplomáticas com Israel. Algumas semanas depois, Petro ordenou a instalação de uma embaixada da Colômbia em Ramallah, capital administrativa palestina, na Cisjordânia.

A Bolívia foi o primeiro país a romper relações diplomáticas com Tel Aviv. O ministro dos Relações Exteriores da Bolívia acusou Israel de cometer crimes contra a humanidade e exigiu o fim dos seus ataques à Faixa de Gaza. Essa não foi a primeira vez que o país latino-americano cortou relações diplomáticas com Israel – já o tinha feito em 2009, sob o antigo governo do presidente Evo Morales; dez anos depois, o governo da presidente Jeanine Áñez restabeleceu os laços com Israel. Diferentemente da Colômbia, as relações de Israel entre a Bolívia têm sido difíceis há muitos anos.

Além de Colômbia e Bolívia, Belize, Chile, Venezuela e México também se posicionaram contra a violência com que Israel tem atuado na Faixa de Gaza. Belize suspendeu as relações com Israel. O Chile chamou de volta seu embaixador em Israel, e a Venezuela criticou abertamente o ataque a prédios civis. O Chile tem a maior e uma das mais antigas comunidades palestinas fora do mundo árabe. Em fevereiro de 2024, o presidente Lula chamou a ação de Israel em Gaza de genocídio, comparando-a ao que Adolf Hitler promoveu contra os judeus na Segunda Guerra Mundial. Em outubro de 2024, a Nicarágua rompeu relações diplomáticas com Israel. O governo nicaraguense justificou a ruptura devido aos "ataques de Israel aos territórios palestinos". Para a posição do Brasil, ver a seção pertinente no tópico de relações com o Oriente Médio no capítulo 3.

Na “Declaração sobre as ações israelenses em Jerusalém Oriental Ocupada e no resto do Território Palestino Ocupado”, adotada em 1º de março de 2024, à margem da VIII Cúpula da CELAC, os signatários endossaram fortemente a exigência da AGNU de um cessar-fogo humanitário imediato em Gaza. Ademais, tomaram nota dos casos encaminhados à CIJ para determinar se a ocupação continuada do Estado da Palestina pelo Estado de Israel constitui uma violação do direito internacional e se o ataque de Israel a Gaza constituiria genocídio, além de terem manifestado apoio à UNRWA.

Entre abril e maio de 2024, Trinidad e Tobago, Jamaica e Bahamas reconheceram a Palestina como um Estado. Com isso, todos os estados da CARICOM passaram a reconhecer o Estado da Palestina. Ainda em maio, após o pedido de prisão de líderes palestinos e israelenses pelo TPI, Noruega, Irlanda e Espanha também anunciaram, de forma coordenada, o reconhecimento do Estado Palestino. Os três líderes afirmam que a decisão é um passo importante para a construção da paz na região e sublinharam a importância da solução de dois estados para a questão israelo-palestina. Israel convocou os seus embaixadores nos três países para consultas como reprimenda. Em todo o mundo, já são mais de 140 países que reconhecem a Palestina como um Estado, cerca de três quartos do total de membros das Nações Unidas.

#### iv. Solução de dois Estados: possibilidade real ou sonho distante?

O ano de 1993 marcou um momento histórico na longa e complexa trajetória do conflito entre Israel e Palestina com a assinatura dos Acordos de Oslo na Casa Branca. Este pacto, que simbolizou um reconhecimento mútuo do direito de existência entre Israel e a OLP, foi seguido por um otimismo global e pela atribuição do Prêmio Nobel da Paz a Yitzhak Rabin, Shimon Peres e Yasser Arafat em 1994. Contudo, três décadas após esse marco, a viabilidade da solução de dois Estados tornou-se um tema de intenso debate.

Os acordos, que careciam de um desfecho definitivo, resultaram em um prolongado período provisório marcado por prazos não cumpridos e estagnação no processo de paz. Embora tivessem evidentemente dispostos a ceder durante as negociações, os líderes enfrentaram restrições políticas que prejudicaram o êxito do processo. O desequilíbrio de poder nas negociações, com Israel



exercendo sua força por meio, por exemplo, da expansão dos assentamentos e alguns grupos palestinos recorrendo a atos que poderiam ser classificados de terroristas como forma de resistência, complicou ainda mais o cenário. Além disso, a falta de um mediador crível, com os EUA desempenhando um papel limitado, e a ausência de um mecanismo de monitorização eficaz, contribuiu para a dificuldade em garantir o cumprimento dos compromissos estabelecidos.

Os ataques do Hamas a Israel em 7 de outubro de 2023 trouxeram à tona novamente a discussão sobre a possibilidade e a viabilidade de uma solução de dois Estados para a questão israelo-palestina. Apesar do retorno da guerra ter gerado um clima de desconfiança entre as partes, a comunidade internacional, liderada pelos Estados Unidos, entende que a solução de dois Estados seria a única forma de encerrar o conflito e construir uma paz duradoura. A principal razão para o ressurgimento do debate em torno da proposta é constatação de que as alternativas não seriam caminhos viáveis. Além disso, o enfraquecimento do Hamas na Faixa de Gaza tornaria possível a unificação do controle dos territórios palestinos sob o domínio da Autoridade Nacional Palestina (ANP), que estaria mais disposta à negociação.

Entre as alternativas supracitadas, pode-se citar as seguintes: a solução do Hamas, que consistiria na aniquilação do Estado de Israel; a solução da extrema direita israelense, que consistiria na anexação da Cisjordânia por parte de Israel, o desmantelamento da Autoridade Palestina (AP) e a deportação de palestinos; a “gestão do conflito”, mantendo o status quo indefinidamente; e, por fim, a ideia de um Estado binacional, no qual os judeus seriam minoria. Como nenhuma dessas soluções seria pacífica, a ideia mais promissora é a adoção da solução de dois Estados.

Os EUA são um país central na discussão do processo de paz israelo-palestino, como observado nos Acordos de Oslo. Isso significa que alterações na postura de política externa estadunidense têm um impacto direto no equilíbrio da região. Durante o governo Trump, foram negociados os Acordos de Abraão, por meio dos quais se estimulou o estabelecimento relações diplomáticas entre Israel e várias nações árabes, sem envolvimento palestino. Houve, também, a confirmação do reconhecimento<sup>1351</sup>, pelos EUA, de Jerusalém como capital de Israel, com a mudança da embaixada de Tel Aviv para a cidade sagrada. A administração Biden, procurando reconstruir os laços com a ANP, anunciou planos para fornecer ajuda e tomar uma posição mais firme contra os colonatos israelitas.

Nos últimos meses, Joe Biden e a chancelaria americana reafirmaram a ideia de maneira consistente e foram apoiados por atores importantes da comunidade internacional, como países árabes, países da União Europeia, potências médias como Austrália e Canadá e até mesmo pela China. Segundo o analista político Martin Indyk, a fim de que a solução seja implementada, os EUA devem envidar todos os esforços para propor uma forma de implementação que seja chancelada pelo Conselho de Segurança da ONU.

Especialistas no tema entrevistados pela revista *Foreign Affairs* discutem a viabilidade da solução em detalhes. Os apoiadores, que constituem maioria, concordam que a resposta israelense ao ataque do Hamas tem sido desproporcional e que isso conduz a uma redução da popularidade do governo israelense. O governo de Netanyahu possui base de extrema direita e é inflexivelmente contrário à criação de um Estado Palestino. Os entrevistados afirmam que, para a efetivação do

---

<sup>1351</sup> O reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel é previsto pelo *Jerusalem Embassy Act*, de 1995. Essa lei, além de reconhecer Jerusalém como a capital do Estado de Israel, afirma que Jerusalém não pode ser dividida. Seu objetivo era reservar recursos para a transferência da embaixada dos EUA em Israel de sua localização em Tel Aviv para Jerusalém. Apesar da aprovação, a lei permitiu ao presidente invocar uma renúncia de seis meses à aplicação da lei e reeditar a renúncia a cada seis meses por motivos de “segurança nacional”.

Estado Palestino, são necessárias três medidas de caráter emergencial: a primeira é o fim do conflito atual, de forma a abrir espaço para as negociações; a segunda é o desmantelamento do Hamas e a remoção dos assentamentos israelenses da Cisjordânia; e, por fim, a implementação da solução de dois Estados, que estabilizaria a região. No entanto, o cenário recente é desesperançoso. Em 2024, a CIJ emitiu um novo parecer consultivo ecoando aquele de 2004 (“Construção de um Muro por Israel nos Territórios Palestinos Ocupados”), condenando a ocupação e declarando ilegal os assentamentos israelenses no território palestino. Um dia antes dessa decisão, o parlamento israelense, por sua vez, aprovou, por grande maioria, uma resolução que se opõe a que um dia se estabeleça um Estado Palestino, por considerá-lo uma “ameaça existencial”.

Os que discordam da solução de dois Estados, por sua vez, afirmam que essa proposta já está desgastada e que são necessárias ideias novas para a construção de uma paz duradoura. Uma dessas sugestões seria transferir uma parte considerável do território delimitado como área C no Acordo de Oslo II (controle completo de Israel) para se tornar área B (controle civil palestino); outra solução seria a criação de um Estado binacional. Além disso, afirmam que as políticas adotadas por Israel nos últimos anos, como a anexação de Jerusalém, a expansão dos assentamentos na Cisjordânia, a construção de barreiras e muros com base em política de apartheid, o número crescente de leis racistas e o genocídio que está sendo cometido em Gaza, inviabilizariam completamente a criação de um Estado Palestino.

A ideia de uma solução de dois Estados não é, de fato, inovadora e remonta ao mandato britânico da Palestina em 1937, quando uma comissão britânica (a Comissão Peel) sugeriu a divisão do território em dois Estados. Dez anos mais tarde, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 181, que propôs a criação de um Estado judeu e outro árabe. Apesar da insatisfação de ambos os lados com a divisão, os judeus decidiram apoiar a resolução, ao passo que os palestinos e aliados do mundo árabe recusaram-na. As discussões sobre o assunto só retornaram em 1993, com a assinatura dos acordos de Oslo, que estabeleceu o reconhecimento mútuo e as bases para a criação de um Estado palestino. O ápice do processo ocorreu ao final do governo Clinton, em que foram esboçados os limites do Estado palestino: 97% da Cisjordânia e a totalidade da faixa de Gaza. Os 3% restantes da Cisjordânia, que abrigavam 80% dos colonos judeus naquela porção de território palestino, seriam intercambiados por terras do território israelense, e ambos os Estados teriam Jerusalém como capital, a parte leste para os palestinos e a oeste para Israel, com controle compartilhado dos locais sagrados. Todavia, um acordo definitivo nunca foi concluído, e, embora os mandatários seguintes tenham tentado resolver a questão, nenhum obteve sucesso. A violência entre as partes escalonou cada vez mais, o que ampliou o clima de desconfiança.

Do ponto de vista de Israel, Netanyahu manteve-se no poder por 15 anos aproveitando-se dessa desconfiança crescente. Ele tomou medidas para enfraquecer a AP e para consolidar o domínio do Hamas em Gaza, o que reduzia enormemente as possibilidades de negociações de paz. Além disso, apoiou a expansão dos assentamentos na Cisjordânia, o que dificulta ainda mais a consolidação de um Estado palestino. Do ponto de vista palestino, há uma preferência crescente pela ideia de um Estado binacional, em que os palestinos teriam direitos iguais aos judeus.

Analistas como o jordaniano Marwam Muasher argumentam que a solução de dois Estados, defendida há décadas, já não é mais viável devido aos extensos colonatos israelitas e às comunidades interligadas. Em vez disso, propõe um novo paradigma centrado na igualdade, liberdade e justiça dentro de um único Estado democrático. Seria necessário, portanto, reconhecer a realidade de um Estado único, com uma abordagem baseada nos direitos, enfatizando a igualdade para todos os cidadãos. Para Muasher, os palestinos deveriam apresentar à comunidade internacional opções para uma solução crível de dois Estados ou dar seu apoio vigoroso à luta pela

igualdade dentro de um Estado democrático. Embora reconheça a dificuldade dessas soluções propostas, o autor enfatiza a necessidade de um debate sério sobre alternativas e reforça que a administração Biden e a comunidade internacional devem rejeitar o *apartheid* e buscar novos caminhos para a paz, inspirados por uma nova geração de palestinos e ativistas israelenses que trabalham pela igualdade de direitos para todos.

O escritor israelense Michael Oren questiona sobre uma possível culpa de Israel pelo fim da solução de dois Estados, dado que, para o autor, essa nunca foi uma opção realmente viável, devido à resistência por parte do lado palestino de reconhecer o Estado de Israel. Oren afirma enfaticamente que nenhum líder palestino jamais demonstrou a vontade ou a capacidade de se reconciliar com o Estado judaico, e nenhum provavelmente sobreviveria por muito tempo se o fizesse. Outro ponto relevante que prejudicaria o processo de paz e a solução de dois Estados seria a mudança na opinião pública israelita e os esforços de paz fracassados, desde a década de 1990 até ao presente, ilustrados por acontecimentos como ataques terroristas. A existência, hoje, de duas “autoridades palestinas”, uma na Cisjordânia (ANP, liderada pelo Fatah) e outra na Faixa de Gaza (liderada pelo Hamas), também é um problema para a negociação de qualquer processo de paz, dado que seria necessária uma liderança palestina unificada reconhecida como legítima por todas as partes para levar à frente qualquer tipo de negociação com o Estado israelense. O possível caminho para a paz passaria necessariamente pelos EUA e por políticas de fortalecimento da economia palestina e de investimento em infraestrutura. Oren ressalta também alternativas que considera mais viáveis do que a solução de dois Estados, como federações ou tutelas.

Uma dessas alternativas é elaborada em um artigo à *Foreign Affairs* redigido pelo palestino Omar M. Dajani e pelo israelense Limor Yehuda: uma confederação israelo-palestina. Baseada nas noções de igualdade e parceria, uma confederação permitiria a ambos os povos ter um Estado próprio. Após um período de transição, as fronteiras seriam abertas, e órgãos israelo-palestinos seriam criados para deliberar acerca de questões de natureza transfronteiriça, como energia e segurança, e de temas judiciais, visando a garantir as liberdades individuais. Ainda que admitam a dificuldade da concretização dessa proposta, devido à disparidade de poder entre as partes e o histórico de conflito, os autores acreditam que, com ajuda e engajamento internacional, essa solução seria capaz de pôr fim aos conflitos entre palestinos e israelenses na região.

Autores como o norte-americano Martin Indyk rejeitam a ideia de abandonar a solução de dois Estados por um Estado binacional, enfatizando a importância de reconhecer o direito dos palestinos à autodeterminação nacional. Propõem o envolvimento dos EUA na promoção de direitos iguais para os palestinos em Israel, desencorajando atividades de colonatos e apoiando o desenvolvimento de instituições palestinas. O autor recomenda uma abordagem mais assertiva por parte da administração Biden para evitar a consolidação da realidade de um Estado único, incluindo a oposição às atividades de colonatos e a pressão sobre Israel para transferir território para a ANP. Defende, também esforços internacionais para fortalecer as instituições palestinas e para envolver mediadores regionais como a Arábia Saudita no processo de facilitação das negociações israelo-palestinas. Conclui seu posicionamento afirmando que não é o momento de abandonar a solução de dois Estados, mas, sim, de revigorá-la.

Outro posicionamento mais otimista vem do estadunidense Aaron Miller. O autor é mais esperançoso quanto à solução de dois Estados, abordando, inclusive, antes da eclosão do conflito em Gaza em outubro de 2023, a possibilidade de realizar-se progresso nas relações israelo-palestinas. A menção à potencial normalização israelo-saudita e as discussões em torno da transferência do controle sobre uma parte significativa da Área C da Cisjordânia para os palestinos demonstrariam um interesse renovado em encontrar um terreno comum. Embora enfrente a

oposição de alguns setores, a ideia de reviver elementos do processo de Oslo sinalizaria um avanço potencial. Para que avanços ocorressem, o autor afirma ser necessária a existência de líderes dispostos a negociar, a inclusão de um mediador que auxilie no processo de negociações, além do reconhecimento de que uma solução equilibrada depende da compreensão dos interesses de cada parte. Segundo Miller, com as condições adequadas e perseverança, um futuro pacífico tanto para israelitas como para os palestinos ainda poderá ser alcançável.

Outro ponto crucial que dificulta a implementação de dois Estados é o fato que os Estados árabes do entorno decidiram se aliar a Israel na contenção de um eixo de resistência liderado pelo Irã. Essas ideias foram consolidadas nos Acordos de Abraão durante o governo Trump, em que Bahrein, Marrocos e Emirados Árabes Unidos normalizaram relações com Israel sem condições prévias acerca do estabelecimento de um Estado palestino. O governo Biden prosseguiu nessa estratégia de aproximação de Israel com Estados sunitas, ao impulsionar uma aproximação entre Israel e Arábia Saudita. O príncipe saudita Mohammed bin Salman (MBS) buscava reaparelhar suas forças armadas e obter proteção militar americana, por meio da assinatura de um novo acordo de defesa com os EUA como pré-condição para normalizar relações com Israel, ao passo que os estadunidenses desejavam usar o eixo criado entre esses países para estabilizar a região, liberando recursos para lidar com a Rússia e a China. De forma a conter a aliança de extrema direita formada por Netanyahu, que ameaça a existência do povo palestino, Biden propõe a inserção de um pacote de condições para a proteção do povo palestino no acordo com a Arábia Saudita. Essa condição possibilitaria a aprovação do tratado no Senado Americano, ao conquistar os votos necessários do Partido Democrata. Todavia, no início de outubro de 2023, Netanyahu ainda não havia aceitado a parte do acordo relativa à Palestina, e o próprio MBS também não apresentava muito interesse no acordo. Os ataques de 7 de outubro e o conflito subsequente mudaram o cenário completamente, de forma que os Estados árabes sunitas, liderados pela Arábia Saudita, passaram a insistir que a única solução pacífica para o conflito seria a revitalização da AP, a reconstrução da Faixa de Gaza e a solução de dois Estados. Dessa forma, cabe ao governo Biden adaptar as cláusulas do acordo e incluir a solução de dois Estados na negociação.

A fim de que a solução de dois Estados seja plausível, especialistas afirmam ser necessária uma reestruturação da AP, com novo presidente, primeiro-ministro, uma administração livre de corrupção, e cooperação do governo de Netanyahu para que a AP assuma o controle de Gaza. No entanto, o governo israelense se mostra inflexível quanto a um possível governo da AP em Gaza e não apresenta alternativas que tornariam viável a construção de uma solução pacífica duradoura. Os Estados árabes sunitas, em especial o Egito e a Jordânia, por sua vez, só se comprometeriam com o estabelecimento de um governo da AP em Gaza se fossem capazes de convencer internamente suas populações de que isso conduziria a um processo de paz definitivo na questão israelo-palestina. Todavia, os dois principais desafios a essa estratégia são o Hamas e a coalizão governista de Netanyahu de extrema direita, pois ambos se opõem firmemente a um governo da AP em Gaza.

É importante mencionar que as Forças de Defesa de Israel (IDF, na sigla em inglês) se tornaram cada vez mais dependentes dos EUA, que o governo israelense não será capaz de pagar pela reconstrução de Gaza, a qual está estimada em US\$ 50 bilhões, e que os países árabes condicionaram o financiamento da reconstrução à criação de um Estado Palestino. Além disso, a popularidade de Netanyahu está em níveis críticos, ao passo que Biden é visto por muitos israelenses como um real defensor do povo judeu. Segundo o periódico árabe Al Jazeera, Benny Gantz (membro do gabinete de guerra de Israel) pressiona o governo para a convocação de novas

eleições em setembro de 2024, e as pesquisas eleitorais apontam Gantz como favorito em um eventual pleito durante a guerra.

Além disso, o acordo que vinha sendo negociado pelos EUA para uma aproximação entre Israel e Arábia Saudita está em xeque, pois a população saudita se opõe cada vez mais às ações israelenses durante a guerra. Esses fatos, se tomados em conjunto, podem construir uma situação em que não haja outra escolha racional, tanto para o governo israelense quanto para o governo saudita, que não seja a solução de dois Estados.

Uma forma de capitalizar a partir desse cenário propício seria a adoção de uma resolução do Conselho de Segurança. Uma situação similar já ocorreu no passado: a Resolução 242 do Conselho de Segurança, que foi adotada unanimemente pelos membros do Conselho, exigiu a retirada das tropas israelenses dos territórios ocupados e reconheceu os pleitos de soberania, integridade territorial e independência política de todos os Estados da região. Essa mesma resolução foi utilizada como base para os acordos de Oslo em 1993. Apesar de não trazer nenhuma referência explícita à solução de dois Estados, a S/RES/242 (1967) menciona o princípio *land-for-peace*, segundo o qual uma paz duradoura no Oriente Médio estaria vinculada a uma retirada das tropas israelenses dos territórios ocupados e a devolução do controle desses territórios aos palestinos. O próximo passo seria a aprovação pelo CSNU de uma nova resolução que fizesse referência à criação de um Estado palestino, dando uma camada adicional aos princípios estabelecidos na S/RES/242 (1967).

Embora seja considerada uma solução viável no cenário atual, uma questão que vem à tona na sequência é: será que um eventual Estado Palestino seria democrático? Oslo I, em 1993, menciona o termo democracia apenas uma vez. Oslo II, em 1995, demanda “eleições políticas livres, diretas e gerais” para a eleição dos representantes palestinos de Jerusalém, de Gaza e da Cisjordânia. Além disso, a busca pela paz tornou-se tão crítica para ambos os lados que violações ou supressões de direitos humanos dos povos envolvidos no conflito são consideradas como questões minoritárias. Um relatório recente da Anistia Internacional mostra que há, constantemente, restrição às liberdades de expressão, associação e reunião por parte da AP e do Hamas, com detenções arbitrárias e torturas. Embora a Palestina se torne um Estado livre, talvez os palestinos não o sejam.

Do ponto de vista americano, a coexistência pacífica de dois Estados seria um cenário ideal de estabilidade na região, de forma que os aspectos internos ficariam a cargo da liderança do novo Estado Palestino. No entanto, alguns presidentes americanos como George W. Bush e Donald Trump mostraram interesse em que se garanta, caso fosse criado um Estado Palestino, o estabelecimento de uma democracia. Trump afirma que “a região não consegue absorver outro Estado que não se compromete com os direitos humanos ou com a lei”, de forma que a eventual liderança palestina deveria prover liberdade de imprensa, eleições livres e justas, respeito pelos direitos humanos e pela liberdade religiosa e um judiciário independente.

A posição brasileira acerca do assunto, por sua vez, deve ser analisada tendo como fundamento o fato de que o país sempre foi um defensor da solução de dois Estados, inclusive tendo papel decisivo na partição de 1947. Além disso, deve-se ter em mente que, pelo menos nas últimas décadas, essa solução provou ser inviável. Dessa forma, Salem Nasser argumenta que o posicionamento brasileiro, tradicionalmente guiado pelo que caracterizou “inocência” de crer na possibilidade de existirem de dois Estados harmônicos na região ou pela falta de ambição, deveria ser reavaliado levando em conta as estratégias de poder do país. Nesse sentido, Nasser defende uma maior aproximação do país com dito Oriente Médio, com o mundo árabe e com o mundo muçulmano, arcando com os custos, especialmente políticos, que esse movimento

engendraria. Finalmente, segundo o Centro Palestino de Pesquisas Políticas (PCPSR, na sigla em inglês), os ataques de 7 de outubro elevaram dramaticamente a popularidade do Hamas entre os palestinos, tanto na faixa de Gaza quanto na Cisjordânia. Recorde-se que as últimas eleições que foram conduzidas no parlamento palestino, disputadas majoritariamente entre Hamas e Fatah, em 2006, foram vencidas pelo Hamas com 44% dos votos. Qual seria a reação do Ocidente se, ao se estabelecerem eleições livres e justas no novo Estado Palestino, o Hamas fosse eleito como governante? Essas questões precisam ser colocadas em pauta a fim de garantir uma solução duradoura para a questão israelo-palestina.

i) Opiniões consultivas da Corte Internacional de Justiça (CIJ)

No dia 30 de dezembro de 2022, a AGNU aprovou resolução na qual solicita um parecer consultivo à 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. Em novembro de 2023, a CIJ informou ter recebido 15 comentários por escrito sobre o tema, entre eles, da própria Palestina, da Jordânia, da OCI e da Liga Árabe, do Catar e dos EUA. Em fevereiro de 2024, foram realizadas as oitivas sobre o caso. Mais de 50 países se manifestaram, inclusive o Brasil. O ministro das Relações Exteriores da AP, Riyad al-Maliki, apresentou alegações iniciais perante a corte.

Em meados de julho de 2024, a CIJ publicou o parecer no pedido de opinião consultiva. A Corte considerou ilegal a ocupação, por Israel, de territórios palestinos e indicou que o país tem a obrigação de encerrá-la o mais rapidamente possível, inclusive mediante a retirada de seus assentamentos, além de reparar os danos causados aos palestinos. A Corte asseverou que as políticas e práticas de Israel em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia são equivalentes à anexação de amplas parcelas do território palestino e constituem violação a sua obrigação de prevenir e combater a discriminação racial e o apartheid, conforme o artigo 3º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Em dezembro de 2024, a AGNU aprovou resolução que solicita à CIJ opinião consultiva acerca das obrigações de Israel em relação às Nações Unidas e outras organizações que prestam assistência humanitária no Território Palestino Ocupado. Mais de dois terços dos Estados Membros da ONU apoiaram a decisão, que contou com 137 votos a favor, 12 contrários e 22 abstenções. A resolução teve copatrocinio e voto favorável do Brasil. O caso encontra-se em andamento.

## j) Reconhecimento da Palestina

A busca pelo reconhecimento internacional da Palestina como um Estado soberano, conforme os parâmetros da Convenção de Montevideu de 1933, apresenta-se como uma das principais iniciativas da diplomacia palestina para avançar no processo de construção da paz no Oriente Médio. Essa iniciativa baseia-se na ideia de que quanto mais amplo for o seu reconhecimento, maior seria o poder político, legal e simbólico aferido à representação palestina, o que ensejaria condições para a construção de um consenso global sobre a necessidade da existência de uma “Palestina soberana e independente”, com Jerusalém Oriental como sua capital e respeitando as fronteiras de 1967, no marco da solução de dois Estados. Além disso, possibilitaria também a admissão da Palestina como membro pleno da Organização das Nações Unidas (ONU). Atualmente, o Estado da Palestina é reconhecido por 150 países.

### i. O reconhecimento internacional da Organização pela Libertação da Palestina (OLP) como representante legítima do povo palestino

Após a guerra árabe-israelense de 1948, os países árabes, notadamente o Egito de Gamal Abdel Nasser, tomaram a liderança política e militar na luta contra Israel. Naquele momento, os palestinos encontravam-se dispersos em diversos países e, quando muito, agrupados em diversas pequenas e difusas organizações de resistência palestinas apoiadas por países árabes, carecendo de liderança e organização política centralizada. Como forma de contornar a atomização da resistência palestina, a Organização pela Libertação da Palestina (OLP)<sup>1352</sup> foi criada após recomendação da Primeira Cúpula da Liga Árabe, em 1964, a fim de reunir vários grupos palestinos sob uma única organização.

De início, a OLP pouco fez para melhorar a autodeterminação palestina. Entretanto, após a derrota dos países árabes, por Israel, na Guerra dos Seis Dias, de junho de 1967, a OLP começou a ser amplamente reconhecida como representante dos palestinos devido a diversos fatores. Entre eles estão: (1) o descrédito que recaiu sobre a liderança dos países árabes quanto à oposição a Israel, destacando a necessidade de uma liderança palestina para tornar coeso o movimento de resistência; (2) a mudança promovida pela atuação da OLP na agenda palestina, separando-a dos movimentos pan-arabistas mais amplos que dominavam o discurso sobre a questão palestina; (3) a reavaliação das estratégias de resistência entre palestinos, a partir da ampliação da influência de grupos mais militantes e independentes ganhando influência dentro da OLP; (4) o crescente compromisso da OLP na luta armada contra Israel ganhou ecos na população palestina,

---

<sup>1352</sup> A Organização pela Libertação da Palestina (OLP) é uma organização política e paramilitar composta por partidos políticos, de orientação de centro-esquerda e esquerda, como o Fatah, a Frente Popular para a Libertação da Palestina, a Frente Democrática para a Libertação da Palestina, a Frente pela Libertação da Palestina, a União Democrática Palestina, o Partido Popular da Palestina, As-Sa'iqa, a Frente de Libertação Árabe, Frente da Luta Popular Palestina e a Frente Árabe Palestina. O estatuto original da Organização pela Libertação da Palestina (OLP), promulgado em 28 de maio de 1964, declara que a "Palestina, com as fronteiras que existiam no tempo do Mandato Britânico, é uma unidade regional integral" e que o objetivo da organização é "proibir a existência e a atividade" do sionismo. Também advoga o direito de retorno e a autodeterminação dos palestinos. A Organização pela Libertação da Palestina (OLP) está organizada em três órgãos: (i) o Conselho Nacional Palestino (PNC), órgão parlamentar que deveria ser eleito pelos palestinos em todo o mundo (ii) o Conselho Central (PCC), órgão de decisão composto por 124 membros eleitos pelos membros do PNC; e (iii) o Comitê Executivo, de 18 membros, que podem ser eleitos pelo PNC ou pelo PCC, e que, por sua vez, elegem o presidente da Organização pela Libertação da Palestina (OLP).

contribuindo para a consolidação da OLP como representante do povo palestino. Como síntese desse movimento de fortalecimento da OLP, em 1969, Yasser Arafat ascende à presidência da organização. Além disso, ainda em 1969, a OLP tornou-se membro da Organização de Cooperação Islâmica (OCI).

A partir de 1974, Arafat defendeu o fim dos ataques da OLP a alvos fora de Israel e procurou o reconhecimento da organização, pela comunidade internacional, como a representante legítima do povo palestino. Em 14 de outubro daquele ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), por meio da A/RES/3210 (XXIX), convidou a OLP para participar de suas deliberações sobre a questão da Palestina.

Durante a 7ª Cúpula da Liga Árabe, realizada em 28 de outubro de 1974, em Rabat, no Marrocos, os líderes árabes reconheceram a OLP como o único representante legítimo do povo palestino. Em resolução sobre a Palestina, as lideranças árabes também reafirmaram: 1) o direito do povo palestino à autodeterminação e ao retorno a suas terras; 2) o direito do povo palestino em estabelecer uma autoridade nacional independente sob a autoridade da Organização pela Libertação da Palestina (OLP) em quaisquer territórios palestinos independentizados, que, uma vez estabelecida, contaria com o apoio dos países árabes em todos os domínios e em todos os níveis; 3) o apoio à OLP no exercício da sua responsabilidade a nível nacional e internacional no âmbito do compromisso árabe; 4) seu apelo às partes envolvidas no conflito israelo-palestino para elaborarem uma fórmula para a regulação de suas relações entre si; e 5) que todos os Estados árabes se comprometem a defender a unidade nacional palestina e a não interferir nos assuntos internos da nação palestina.

Duas semanas depois, durante a 29ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), Yasser Arafat proferiu um discurso no qual reconheceu as nações recentemente independentes que aderiram à ONU, destacando a sua busca comum pela liberdade. Ele defendeu discussões sobre a questão palestina, apelando ao apoio global para regiões oprimidas. Arafat denunciou o sistema econômico global, defendendo reformas para os países em desenvolvimento, e criticou a corrida armamentista e as tensões no Oriente Médio, particularmente contra a "entidade sionista" que ocupa terras árabes. Arafat sublinhou o direito palestino às suas terras, denunciando o sionismo como colonialista e apelando a uma solução pacífica onde todas as religiões coexistam.

Como resultado, a Assembleia Geral aprovou, em novembro de 1974, a RES/3236 (XXIX), que reafirmou os direitos dos palestinos à autodeterminação, à independência, à soberania e ao retorno às suas casas. Salientou a importância desses direitos para a paz no Oriente Médio e apelou ao apoio internacional à causa palestina. A principal conquista da resolução foi o reconhecimento, na parte preambular, de que a OLP seria representante legítima do povo palestino. Ainda em novembro de 1974, por meio da RES/3237 (XXIX) a OLP recebeu o status de observador não membro da AGNU.

Em setembro de 1976, a OLP tornou-se membro não estatal da Liga Árabe e, no mesmo ano, tornou-se membro do Movimento dos Não Alinhados.

## ii. A independência nacional palestina e seu reconhecimento internacional

Em novembro de 1988, o Conselho Nacional Palestino (CNP) reuniu-se na Argélia para a sua décima nona sessão extraordinária, dedicada à Intifada palestina, iniciada em 9 de dezembro de 1987, e às aspirações de independência nacional. Essa sessão crucial testemunhou a declaração de independência do Estado Palestino, com Jerusalém Oriental como sua capital. A sessão enfatizou o papel vital da OLP como representante legítimo do povo palestino em todo o mundo.



Reconheceu a unidade nacional, manifestada em vários setores sociais, apoiando a revolta e contribuindo para uma resistência coesa contra a ocupação. Reconhecendo o apoio internacional, a sessão notou a crescente condenação global da ocupação israelense, conforme evidenciado por múltiplas resoluções das Nações Unidas que defendem os direitos palestinos e criticam as políticas israelenses. Destacou o crescente alinhamento da comunidade internacional com os objetivos palestinos, nomeadamente a autodeterminação, o retorno das populações deslocadas e o estabelecimento de um Estado independente.

O CNP afirmou o seu compromisso em manter o dinamismo da revolta, fortalecer as instituições nacionais e promover a solidariedade internacional. Politicamente, o Conselho defendeu uma conferência internacional sob os auspícios das Nações Unidas para abordar o conflito israelo-palestino, garantindo a autodeterminação palestina e assegurando a paz e a segurança regionais.

Além disso, a sessão sublinhou a importância da solidariedade árabe no apoio à luta palestina e no reforço da unidade árabe. Este sentimento foi ecoado através de afirmações de laços de cooperação com nações amigas, da apreciação do apoio diplomático de várias entidades globais e da solidariedade com outras lutas de libertação em todo o mundo.

Como resultado da declaração de independência do Estado da Palestina, feita em 15 de novembro de 1988, seguiu-se a primeira onda de reconhecimento internacional do Estado da Palestina. O primeiro país a reconhecer oficialmente o Estado palestino foi a Argélia, no mesmo dia. Em seguida, o Estado da Palestina também foi reconhecido por mais 82 países<sup>1353</sup>, ainda no ano de 1988.

No âmbito da ONU, o reconhecimento da proclamação do Estado da Palestina pela maioria da comunidade internacional foi implementado pela A/RES/43/177, o que permitiu a utilização da designação “Palestina” no lugar da designação “Organização pela Libertação da Palestina”, sem prejuízo de seu status observador e das funções da OLP dentro do sistema onusiano, em conformidade com as resoluções e práticas da organização.

### iii. O reconhecimento durante a década de 1990

O avanço do reconhecimento internacional da Palestina, a partir da declaração de sua independência, tem sido vinculado ao desenvolvimento da sua relação com Israel e transpassado por crises humanitárias e questionamentos acerca da legalidade das ocupações israelenses na Cisjordânia. A década de 1990 foi marcada pela celebração dos Acordos de Oslo, assinados em setembro de 1993 e em setembro de 1995. A assinatura desses acordos refletiu a aparente convergência entre as lideranças israelenses (Yitzhak Rabin) e palestinas (Yasser Arafat) em pôr fim ao conflito, permitindo a autodeterminação do povo palestino e abrindo caminho para a criação de um Estado ao lado de Israel e para o reconhecimento mútuo de ambos Estados. Neste contexto, a Autoridade Nacional Palestina (ANP) foi criada pelo Acordo Gaza-Jericó, de 1994.

Em julho de 1998, a Assembleia Geral adotou uma nova Resolução (52/250), que conferiu

---

<sup>1353</sup> Os países que reconheceram a Palestina ainda no ano de 1988 são: Afeganistão, Albânia, Angola, Arábia Saudita, Bangladesh, Belarus, Botsuana, Brunei, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboja, Chade, China, Chipre, Comores, Coreia do Norte, Cuba, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Eslováquia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Hungria, Iêmen, Índia, Indonésia, Iraque, Jordânia, Kuwait, Laos, Líbia, Madagascar, Malásia, Maldivas, Mali, Malta, Marrocos, Mauritânia, Moçambique, Mongólia, Namíbia, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Omã, Paquistão, Polónia, Catar, República Centro-Africana, República Tcheca, República Democrática do Congo, República do Congo, Romênia, Rússia, Saara Ocidental, São Tomé e Príncipe, Seychelles, Senegal, Sérvia, Serra Leoa, Somália, Sri Lanka, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Uganda, Vietnã, Zâmbia e Zimbábue.

à Palestina direitos e privilégios adicionais, incluindo o direito de participar no debate geral realizado no início de cada sessão da Assembleia Geral, o direito de resposta, o direito de copatrocinar resoluções e o direito de levantar pontos de ordem sobre questões referentes à própria Palestina e ao Oriente Médio. Por essa resolução, “os assentos para a Palestina serão posicionados imediatamente após os Estados não membros e antes dos outros observadores”.

Durante a última década do século XX, os países que reconheceram e passaram a estabelecer relações diplomáticas com a Palestina foram: Benim, Etiópia, Filipinas, Guiné Equatorial, Irã, Quênia, Ruanda e Vanuatu (1989); Essuatíni (1991); Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Cazaquistão, Geórgia, Turcomenistão (1992); Tajiquistão e Uzbequistão (1994); África do Sul, Papua Nova Guiné e Quirguistão (1995); e Malawi (1998).

#### iv. O reconhecimento durante a década de 2000

A primeira década do século XXI foi marcada pela frustração dos objetivos do Acordo de Oslo e de Gaza-Jericó, que definiam 4 de maio de 1999 como o fim do prazo de transição para que os negociadores chegassem a um acordo definitivo, o qual se esperava resultaria na aceitação de um Estado palestino independente. Como consequência, eclodiu a segunda Intifada.

Durante os anos 2000, os países que reconheceram e passaram a estabelecer relações diplomáticas com a Palestina foram: Timor Leste (2004); Montenegro (2006); Costa Rica, Líbano e Costa do Marfim (2008); Venezuela e República Dominicana (2009); Brasil<sup>1354</sup>, Argentina, Bolívia e Equador (2010).

#### v. O reconhecimento durante a década de 2010 até a atualidade

Em face das dificuldades de avançar na solução do conflito por meio das negociações bilaterais, a diplomacia palestina lançou a campanha “Palestina 194”, que visava a obter a aprovação do pleito para ser o centésimo nonagésimo quarto das Nações Unidas, apresentado à AGNU em sua 66ª Sessão, em setembro de 2011. Em setembro de 2012, a AGNU aprovou a resolução A/RES/67/19, que concede à Palestina o status de Estado observador não membro da ONU. O estatuto de Estado observador na ONU permitiu ao Estado da Palestina aderir a alguns tratados e agências especializadas da ONU.

A campanha “Palestina 194” tem como antecedentes as frustrações em relação ao processo de negociação de paz, a dificuldade em alcançar uma resolução que reconheça o “Estado da Palestina” e a continuada expansão dos assentamentos israelenses na Cisjordânia. Em 2009, a administração do primeiro-ministro Salam Fayyad desenvolveu um programa de construção do Estado, visando ao estabelecimento de instituições viáveis e capazes de prover um governo efetivo a despeito da ocupação. O plano foi apoiado pela UE, que ofereceu ajuda financeira e prática ao projeto. Por sua vez, o presidente Barack Obama, em 2009, tornou-se o primeiro presidente estadunidense a apoiar as fronteiras de 1967 como bases para o estabelecimento de um Estado palestino. Além disso, Obama intermediou negociação diretas entre Israel e Palestina, ao longo do ano seguinte, e durante a sessão da Assembleia Geral, em setembro de 2010. Em julho de 2011, a OLP publicou um artigo afirmando que sua busca pelo reconhecimento internacional do Estado da Palestina tem por objetivo a proteção da viabilidade da solução de dois Estados e que, por isso,

---

<sup>1354</sup> Eis aqui uma polêmica importante. Segundo informações do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o reconhecimento, pelo Brasil, do Estado da Palestina deu-se em 3 de dezembro de 2010. No entanto, segundo fontes de informações da chancelaria palestina, o reconhecimento só ocorreu em dezembro de 2011.

não tinha intenções de substituir as negociações. A OLP afirmou ainda que o reconhecimento “fortalece a possibilidade de alcançar uma paz justa e duradoura a partir do consenso adotado pela comunidade internacional como base para a resolução do conflito”.

Os esforços diplomáticos para obter apoio à candidatura ganharam impulso após uma onda de reconhecimento na América do Sul no final da década de 2010 e no início de 2011, entre eles os de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Com efeito, uma delegação de alto nível, que possuía como um de seus membros o atual ministro das Relações Exteriores Riyad Al-Maliki, foi criada para angariar apoios de diversos países. Além disso, os embaixadores palestinos foram encarregados de garantir o apoio dos governos junto aos quais estavam acreditados. No processo de preparação para a votação, Rússia, China e Espanha expressaram publicamente o seu apoio ao pleito palestino, bem como a União Africana e o Movimento dos Não Alinhados.

Como contramedida à iniciativa palestina, Israel coordenou ações para que seus aliados, Alemanha, Itália, Canadá e os Estados Unidos, anunciassem publicamente a oposição à resolução. Além disso, as diplomacias israelense e estadunidense começaram uma campanha pressionando vários países para se absterem ou votarem contra a resolução. Entretanto, devido à ampla maioria em favor da Palestina na Assembleia Geral, as ações israelenses foram insuficientes para barrar a resolução, mas o governo israelense buscou obter uma “maioria moral” entre as potências ocidentais, visando diminuir o peso da votação. Além disso, tanto Israel quanto os EUA pressionaram as lideranças palestinas a abandonarem iniciativa em curso e voltarem as negociações. O Congresso estadunidense aprovou uma moção denunciando a iniciativa palestina e exigindo que o governo Obama vetasse qualquer resolução que reconhecesse o Estado da Palestina fora de um acordo negociado entre as duas partes. Uma moção similar foi aprovada pelo Senado, que ameaçava retirar o apoio financeiro a Cisjordânia.

Em 16 de setembro de 2011, Mahmoud Abbas anunciou que seria apresentado um pedido de admissão do Estado da Palestina como membro de pleno direito das Nações Unidas, no qual a base territorial se referiria às fronteiras de 1967, tendo Jerusalém Oriental como sua capital. Após aprovação na Assembleia Geral, o pedido de admissão foi encaminhado para o Conselho de Segurança. Em 11 de novembro, um relatório aprovado pelo Conselho de Segurança concluiu que o órgão foi incapaz de fazer uma recomendação unânime sobre a admissão da Palestina.

No final de 2012, a diplomacia palestina decidiu suspender o pedido de adesão plena em favor da buscar pelo estatuto de “Estado observador não membro”. Em 29 de novembro de 2012, foi aprovada a resolução A/RES/67/19, que atualiza o status da Palestina na ONU e “expressa a esperança de que o Conselho de Segurança considere favoravelmente o pedido apresentado em 23 de setembro de 2011 pelo Estado da Palestina para admissão como membro pleno nas Nações Unidas”.

A ONU, após a aprovação da resolução, permitiu que a Palestina designasse o seu escritório de representação junto à ONU como “A Missão de Observação Permanente do Estado da Palestina junto às Nações Unidas”. Como resultado, o Secretariado das Nações Unidas reconheceu o direito da Palestina de se tornar parte de tratados dos quais o secretário-geral da ONU é o depositário. Além disso, em 17 de dezembro de 2012, a ONU decidiu que “a designação de ‘Estado da Palestina’ será usada pelo Secretariado em todos os documentos oficiais das Nações Unidas”.

A votação foi um marco histórico para o Estado soberano da Palestina, ao mesmo tempo que representou um revés diplomático para Israel e os Estados Unidos. O estatuto de Estado observador na ONU permite ao Estado da Palestina não apenas participar no debate geral na Assembleia Geral e copatrocinar resoluções, como também aderir a tratados e agências especializadas da ONU, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a

Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, as Quatro Convenções de Genebra de 1949 e o seu Primeiro Protocolo Adicional, a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio e a Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Terrorismo.

Na tabela abaixo encontram-se algumas das principais organizações e órgãos internacionais das quais a Palestina é membro.

<b>Organização</b>
Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia Ocidental (ESCWA, em inglês)
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, em inglês)
Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, em inglês).
Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês)
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, em inglês)
Organização de Cooperação Islâmica (OIC, em inglês)
Movimento Não Alinhado (NAM, em inglês)
Liga dos Estados Árabes (LAS, em inglês)
Grupo dos Setenta e Sete e China (G77 +China)
Tribunal Internacional do Direito do Mar (ITLOS, em inglês)
Tribunal Permanente de Arbitragem (PCA, em inglês)
Organização Mundial das Aduanas
Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, em inglês)
Tribunal Penal Internacional (TPI)
Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL)

Na esteira da guerra Israel-Hamas, os esforços diplomáticos para garantir a adesão plena da Palestina à ONU foram renovados em 2024. Em abril de 2024, o Conselho de Segurança foi demandado, pelos seus membros, para que colocasse novamente em debate o pedido de admissão da Palestina de 2011. Embora a votação tenha sido de 12 votos a favor, duas abstenções e apenas um voto contrário, os Estados Unidos vetaram a medida, que não foi aprovada.

Em 10 de maio de 2024, durante a sua décima sessão especial de emergência, a Assembleia Geral adotou uma resolução que, a partir de 10 de setembro de 2024, aprimora os direitos da Palestina nas Nações Unidas como Estado observador, instando o Conselho de Segurança a

considerar favoravelmente a sua adesão plena. A resolução, intitulada “Admissão de novos Membros às Nações Unidas” (A/ES-10/23), foi aprovada por 143 votos a favor e 9 contra (Argentina, República Tcheca, Hungria, Israel, Micronésia, Nauru, Palau, Papua Nova Guiné e Estados Unidos), com 25 abstenções. A resolução determina que o Estado da Palestina está qualificado para ser membro das Nações Unidas, de acordo com o Artigo 4 da Carta das Nações Unidas, e deveria, portanto, ser admitido como membro da organização.

Entre os direitos e privilégios adicionais de participação do Estado da Palestina, estão o direito de ter assento entre os Estados Membros em ordem alfabética; fazer declarações em nome de um grupo; apresentar, submeter e copatrocinar propostas e alterações; levantar moções processuais, incluindo questões de ordem e pedidos de votação de propostas; ser eleito dirigente do plenário e das comissões centrais da Assembleia Geral; e participar plena e eficazmente nas conferências e reuniões da ONU e internacionais convocadas sob os auspícios da Assembleia Geral ou, conforme apropriado, sob os auspícios de outros órgãos das Nações Unidas. No entanto, o Estado da Palestina não tem o direito de votar na Assembleia Geral ou de apresentar a sua candidatura aos órgãos das Nações Unidas.

A votação favorável do Brasil foi justificada pelo embaixador Sérgio França Danese ao destacar que a Assembleia Geral deve ser autorizada a exercer o seu poder - tomar decisões finais sobre adesão - conforme a Carta da ONU. Além disso, o embaixador sublinhou também que a expressiva votação que permitiu a ampliação dos direitos da delegação palestina será a mesma quando chegar a hora de admitir a Palestina como membro da ONU. O pedido da Assembleia, nesse sentido, gozaria de mais do que apenas autoridade moral e legitimidade política, uma vez que um parecer emitido pela Corte Internacional de Justiça, em 1948, considerou que nenhum Estado-Membro deveria ter o direito de negar o consentimento à adesão com base em considerações políticas que não estão incluídas entre os critérios estabelecidos no Artigo 4 da Carta.

Desde os anos 2010, os países que reconheceram e/ou passaram a estabelecer relações diplomáticas com a Palestina foram: Antígua e Barbuda, Belize, Chile, Dominica, El Salvador, Granada, Guiana, Honduras, Islândia, Lesoto, Libéria, Paraguai, Peru, São Vicente e Granadinas, Sudão do Sul, Suriname, Síria e Uruguai (2011); Tailândia (2012); Guatemala e Haiti, (2013); Suécia (2014); Santa Lúcia, Vaticano (2015); Colômbia (2018); São Cristóvão e Nevis (2019); México (2023); Bahamas, Barbados, Espanha, Irlanda, Jamaica, Noruega e Trinidad e Tobago (2024).

#### k) Atualidades na política interna israelense

No que se refere à política interna israelense<sup>1355</sup>, tem-se, desde 2019, instabilidade. Entre 2019 e 2022, foram realizadas cinco eleições gerais em Israel. Benjamin Netanyahu<sup>1356</sup>, do partido Likud, foi primeiro-ministro de 1996 a 1999 e voltou ao cargo em 2009. 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

---

<sup>1355</sup> 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.

<sup>1356</sup> Netanyahu foi denunciado criminalmente, em 2019, em razão de escândalos de corrupção, por quebra de confiança, suborno e fraudes, e o caso ainda está em andamento.

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, e, depois de doze anos no poder, Netanyahu não conseguiu formar uma coalizão, no que foi o quarto pleito em dois anos, e deixou o cargo de primeiro-ministro de Israel em junho<sup>1357</sup>, dando lugar à 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. Sobre essa coalizão, vale mencionar que foi extremamente heterogênea, formada por partidos tanto da extrema-direita quanto da esquerda. Ainda, tratou-se da primeira coalizão a formar um governo em Israel com a participação de um partido árabe islamista, a Lista Árabe Unida. 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, em 29 de dezembro de 2022, 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.

O fortalecimento da direita em Israel tem propiciado o avanço dos colonos israelenses sobre áreas palestinas e coloca mais pressão sobre a ANP. Sem eleições desde 2006, a ANP, liderada por Mahmoud Abbas, enfrenta a erosão de sua legitimidade, sob acusações de corrupção, e devido à divisão entre o Fatah e o Hamas. O descontentamento palestino com seu governo reflete-se na insurreição de cidades (Jenin e Nablos) ao norte da Cisjordânia, que caíram sob controle de militantes do Hamas, de jihadistas e até de membros descontentes do Fatah. Em 26 de fevereiro, o premiê Mohammad Shtayyeh, renunciou ao cargo, para permitir a formação de consenso nacional palestino sobre a posição a ser adotada após a guerra em Gaza. Em março, Abbas nomeou Muhammad Mustafa como primeiro-ministro da AP. Economista formado em Washington, Mustafa é chefe do Fundo de Investimento da Palestina, o fundo soberano de desenvolvimento dos Territórios Palestinos e atuou como ministro da Economia e vice-primeiro-ministro da AP, da qual é membro de longa data. Mustafa deve sua carreira e posição a Abbas e, por esse motivo, é uma escolha impopular, que sinaliza que Abbas não pretende abdicar de sua influência sobre a AP.

O atual governo de Netanyahu tem sido criticado por tentar implementar uma série de medidas de concentração de poder, entre elas a reforma do Judiciário. A reforma proposta impediria que a Suprema Corte do país revisasse legislações aprovadas pelo Parlamento, o que seria altamente controverso, por abrir a possibilidade de criar poder ilimitado para o Executivo. A proposta também permitiria que o Parlamento rejeite decisões da Suprema Corte com maioria simples, e as indicações de novos juízes da Suprema Corte passariam a ser feitas pelo primeiro-ministro (hoje, é de responsabilidade do presidente). A mobilização contra a reforma levou à realização de protestos, com a participação até mesmo do ex-primeiro-ministro Yair Lapid, e críticas vindas de empresas privadas de alta tecnologia e, até mesmo, de setores militares, em um

---

<sup>1357</sup> 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.

movimento raro no cenário político israelense. Após momento de aparente impasse, em razão de semanas de protestos no país, em junho, Netanyahu anunciou que renovaria o impulso em favor da reforma do Judiciário. Afirmou, no entanto, em entrevista ao *The Wall Street Journal*, que não mais seria pautada a introdução de regra que permitiria ao Parlamento anular, por maioria simples, decisões da Suprema Corte. Foram cerca de nove meses seguidos de protestos contrários às medidas do governo de Netanyahu, os quais chegaram a reunir mais de 150 mil pessoas por dia e se encerraram após o início do conflito entre Israel e Hamas. Em julho, parte central da reforma, a chamada “lei de razoabilidade”, que limita o poder da Suprema Corte em revisar leis aprovadas pelo Legislativo ou decisões do Executivo sob a alegação de considerá-las “extremamente não razoáveis”, foi aprovada no congresso israelense. Em setembro, a Suprema Corte começou a avaliar petições que argumentam que a nova lei feriria as Leis Básicas de Israel, tendo revogado, no início de 2024, por maioria apertada, a medida que suprime o direito do Poder Judiciário de se pronunciar sobre a “razoabilidade” das decisões do governo ou do Parlamento israelenses.

Em meados de março de 2023, ministro das Finanças de Israel, Bezalel Smotrich, da extrema-direita, negou a existência de povo palestino e foi acusado de racismo. O Parlamento de Israel aprovou duas leis polêmicas: a autorização para o retorno de colonos a assentamentos na Cisjordânia que foram evacuados por legislação adotada em 2005; e a proteção a que primeiros-ministros sejam afastados do posto em razão de ordens judiciais. Em junho, o governo Netanyahu anunciou planos de acelerar o estabelecimento de cerca de 5,7 mil casas para colonos na Cisjordânia, a maioria em Eli, como resultado ao recrudescimento dos confrontos entre israelenses e palestinos na região. Com isso, o número de novas casas cuja construção foi aprovada em 2023 superou treze mil ao final de junho de 2023, uma cifra recorde, que provocou críticas de diversos países, inclusive dos EUA.

As medidas de março de 2023 provocaram a convocação do embaixador israelense ao Departamento de Estado em Washington, para explicações. O primeiro-ministro chegou a demitir o ministro da Defesa, crítico à reforma do judiciário, mas, em razão da forte pressão, decidiu por suspender a tramitação do texto no Knesset e a não oficializar a demissão. Em reação a comentário de Biden de que o governo israelense deveria reconsiderar seus planos relativos ao projeto de reforma, Netanyahu afirmou que Israel é um país soberano em suas próprias decisões, a despeito das pressões dos “melhores amigos”, em referência aos EUA.

No início de abril, o governo de Israel aprovou a criação de uma Guarda Nacional vinculada à pasta de Segurança Nacional sob Itamar Ben Gvir, com o alegado objetivo de lutar contra organizações criminosas de origem árabe. Os críticos consideram que o novo aparato funcionaria como uma “milícia” da extrema-direita e seria utilizada para intensificar a repressão contra os protestos em curso no país.

Em outubro, após os ataques do Hamas a Israel, foi anunciada a formação de um governo de emergência de união nacional, que passou a incluir Benny Gantz. O ex-premiê Yair Lapid, um dos principais líderes da oposição, não aceitou juntar-se ao governo. De acordo com a imprensa, Lapid teria exigido que Netanyahu excluísse os ministros extremistas de direita Bezalel Smotrich (Finanças) e Itamar Ben Gvir (Segurança Pública), algo que teria sido negado pelo premiê. O plano para a faixa de Gaza após a guerra, apresentado por Netanyahu em fevereiro de 2024, atende às expectativas da direita israelense. Benny Gantz, que permanece no governo de emergência, defendeu, em abril de 2024, pela primeira vez desde o ataque de 7 de outubro de 2023, a realização de eleições antecipadas em setembro de 2024, em meio a uma conjuntura de críticas relativas à condução da guerra, principalmente quanto ao fracasso em alcançar-se um acordo para a libertação

dos reféns. O partido Likud argumentou que o governo não deveria mudar até que todos os objetivos de guerra fossem alcançados.

Em maio, Gantz ameaçou deixar o governo se o primeiro-ministro Netanyahu não apresentar um plano de pós-guerra para o conflito até 8 de junho de 2024. Gantz apresentou o seu próprio plano de seis pontos, que inclui a garantia do regresso dos reféns, o fim do domínio do Hamas, a desmilitarização de Gaza e o estabelecimento de uma administração internacional da região. O ultimato expôs uma divisão dentro do gabinete de guerra, composto por Gantz, Netanyahu e pelo ministro da Defesa, Yoav Gallant, que também se opõe à reocupação de Gaza por Israel após o fim do conflito. Ao mesmo tempo, manifestantes contrários ao modo como o governo vem gerindo a guerra, que pressionam por um encerramento do conflito, continuam a ocupar as ruas de Tel Aviv, aumentando a pressão sobre a administração Netanyahu. Pesquisas de opinião de maio mostram que tanto Gantz quanto Netanyahu tem uma taxa de aprovação baixa no país, com uma pequena vantagem para o primeiro. Benny Gantz também aparece à frente de Netanyahu na preferência para ocupar o cargo de primeiro-ministro. As tensões com Gantz e Gallant tendem a aproximar Netanyahu ainda mais da extrema-direita israelense.

Em junho de 2024, o partido de centro-direita União Nacional, de Benny Gantz, apresentou um projeto de lei propondo a dissolução do parlamento e a realização de eleições antecipadas em setembro, dois anos antes do previsto. Embora na oposição, o partido de Gantz integrou o gabinete de guerra israelense após os ataques do Hamas em outubro. Como o premiê Benjamin Netanyahu recusou-se a adotar a proposta de plano de ação pós-guerra em Gaza, Gantz pediu demissão do gabinete. Analistas estimam que o bloco de Gantz, minoritário, tem poucas chances de derrubar a coalizão no poder. Pouco depois, Benjamin Netanyahu dissolveu o gabinete de guerra que supervisionava o conflito em Gaza. O primeiro-ministro anunciou a mudança, dizendo que o gabinete de guerra foi estabelecido como parte de um acordo no qual o político Benny Gantz e o seu partido Unidade Nacional se juntaram a uma coligação de emergência no ano passado, situação que foi alterada com a renúncia de Gantz. A dissolução do gabinete de guerra foi confirmada por autoridades israelenses num contexto de crescente descontentamento sobre a condução da guerra em Gaza. O Likud, de Netanyahu, declarou que a dissolução do gabinete seria uma recompensa para o Hamas e uma capitulação de Israel diante das pressões internacionais. Espera-se agora que Netanyahu mantenha consultas sobre a guerra de Gaza com um pequeno grupo de ministros, incluindo o ministro da defesa, Yoav Gallant, e o ministro dos assuntos estratégicos, Ron Dermer, que integrava o gabinete de guerra.

No final de junho de 2024, a Suprema Corte de Israel decidiu que o exército deve recrutar ultraortodoxos para o serviço militar. A decisão ameaça a coalizão do primeiro-ministro, Benjamin Netanyahu, formada por partidos de extrema-direita que são contra a participação desse grupo no serviço militar, que é obrigatório no país. Em um voto unânime, os nove juízes do tribunal declararam que não há base jurídica para isentar os estudantes religiosos do recrutamento do exército. Eles beneficiavam-se desse direito desde a criação de Israel, em 1948. A Corte Suprema também decidiu que o governo não pode mais transferir subvenções para as escolas religiosas.

No final de julho de 2024, protestos violentos eclodiram em Israel, depois que nove integrantes do Exército foram indiciados por tortura e violência sexual contra prisioneiro palestino. Manifestantes, incluindo políticos, incitados pelo ministro Itamar Ben Gvir, atacaram bases e uma prisão militar. A polícia, que está sob a pasta de Ben Gvir, recusou-se a conter os protestos.

No início de setembro, mais de 700 mil pessoas protestaram em Israel pedindo um cessar-fogo e um acordo em favor da libertação de reféns, na maior manifestação no país desde o início da guerra contra o Hamas. O protesto foi acompanhado do início de uma greve geral.



A eliminação de lideranças de Hamas e de Hezbollah no segundo semestre de 2024 e o início da incursão terrestre do Líbano levou a um aumento da popularidade do governo Netanyahu, cujas ações passaram a ser apoiadas por cerca de 80% da população.

No início de novembro, a polícia israelense prendeu um assessor que trabalhava para o diretor-geral do gabinete de Benjamin Netanyahu, acusado de distorcer o conteúdo de documentos sigilosos e vazá-los para jornais estrangeiros, com impactos sobre a situação dos reféns em Gaza. Líderes da oposição acusaram Netanyahu de responsabilidade pela manobra, que teria o objetivo de sabotar as negociações com o Hamas.

Também no início de novembro de 2024, Netanyahu demitiu o ministro da Defesa, Yoav Gallant, alegando profundas divergências de opiniões sobre a gestão dos conflitos envolvendo Israel. Israel Katz, então chanceler do país, foi nomeado para substituir Gallant no cargo.

O primeiro-ministro Benjamin Netanyahu atualmente está sendo julgado pela justiça israelense. Em dezembro de 2023, foi retomado o julgamento. O premiê israelense foi indiciado em três processos por vários crimes, entre os quais corrupção, fraude e abuso de confiança. Em novembro de 2024, Netanyahu tentou adiar, sem sucesso, seu depoimento. O processo, que começou em 2020 e é inédito em Israel para um primeiro-ministro em exercício, havia sido suspenso depois do ataque do Hamas a Israel. No início de dezembro de 2024, Netanyahu depôs pela primeira vez no âmbito do processo.

#### l) Economia de Israel

O dinamismo econômico de Israel, tributário aos setores de serviços e de alta tecnologia, contrasta com o da maioria de seus vizinhos. O país, no qual o setor primário foi proeminente nos anos após a independência, é hoje referência mundial em inovação. Como marcos dessa transformação podem ser citados os investimentos, feitos sobretudo a partir dos anos 1970, na indústria militar, de biotecnologia, de *software* e de engenharia. Já a década de 1990 foi marcada por inúmeras privatizações em setores centrais, como bancário, transportes, telecomunicações e energia, além de cortes em gastos públicos. Israel soube atrair investimento externo, com multinacionais instalando-se no país e formando o denominado “Vale do Silício israelense”. O país é conhecido como *Start-Up Nation*, por ter o maior número de *start-ups per capita* do planeta.

Israel ingressou na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2010 e, desde então, vem crescendo a taxas superiores às dos demais membros da organização. Outrossim, a economia israelense mostrou-se resiliente diante da pandemia, com uma das menores retrações entre os países da OCDE em 2020, além de ter registrado forte recuperação no ano seguinte<sup>1358</sup>. A recente descoberta de novas reservas de hidrocarbonetos foi um fator adicional para o otimismo quanto à trajetória econômica do país, que já era exportador de gás e, em fevereiro de 2023, passou a exportar também petróleo.

Como consequência dos confrontos com o Hamas, a partir de outubro de 2023, o PIB israelense contraiu 20%, conforme dados de fevereiro de 2024. A crise decorre da convocação de 300 mil reservistas, que deixaram os seus postos de trabalho, além das restrições para a entrada de trabalhadores palestinos que vivem na Cisjordânia e dos gastos com a realocação de mais de 120 mil israelenses que viviam próximos da Faixa de Gaza.

#### m) Discursos na AGNU em 2024

---

<sup>1358</sup> Variação do PIB de Israel: -1,9% (2020); 8,6% (2021) e 6,5% (2022).

#### i. Israel

Em seu discurso, o premiê Benjamin Netanyahu destacou que Israel deseja a paz, mas que se manterá firme no propósito de autodefesa contra “inimigos selvagens”, com o objetivo de conseguir a rendição total do Hamas e a libertação de reféns. O líder destacou que as agressões iranianas contra Israel e os ataques de 7 de outubro minaram a paz que estaria sendo construída com a Arábia Saudita, dando continuidade ao processo iniciado com outros países árabes por meio dos Acordos de Abraão, os quais deseja ampliar e considera caminho importante para a erradicação do terrorismo. Netanyahu prometeu contra-ataques contra agressões iranianas, com um apelo para que a sociedade internacional adira ao propósito de combater o Irã, ajude a cessar o programa nuclear do país e reforce as sanções contra o país persa no âmbito do CSNU. A respeito do conflito em Gaza, Netanyahu afirmou não ter o objetivo de recolonizar o território, mas, sim, promover uma Faixa de Gaza “desmilitarizada e desradicalizada”, que poderia ter com uma administração civil local. Também destacou a necessidade de autodefesa contra o Hezbollah, o qual acusou de desrespeitar a Resolução 1701 do CSNU, que ordena a retirada de forças das fronteiras de Israel. Por fim, o primeiro-ministro acusou os órgãos da ONU de condenar desproporcionalmente Israel, devido a uma “arbitrariedade antisemita”.

#### ii. Palestina

O presidente da Autoridade Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, reiterou a condenação às ações de Israel, as quais definiu como “um dos mais horrendos crimes da nossa era”. Abbas condenou a matança de civis e a captura de reféns nos ataques de 7 de outubro, porém ressaltou que o governo israelense se aproveitou do ocorrido para iniciar uma guerra total. Também chamou atenção para os conflitos com relação à mesquita de Al-Aqsa e reiterou que o edifício religioso e seus arredores estão em território muçulmano. O líder da ANP condenou os ataques israelenses ao Líbano e clamou à comunidade internacional que impusesse sanções a Israel. Acerca da situação da Palestina no CSNU, Abbas lembrou o veto dado pelos Estados Unidos à incorporação da Palestina como membro pleno da ONU, assim como aos projetos de resolução do CSNU sobre um cessar-fogo. Por outro lado, elogiou a AGNU por adotar resolução que insta Israel a retirar tropas de territórios palestinos. Abbas demandou um cessar-fogo permanente em Gaza, assim como o fim de ataques israelenses à Cisjordânia e a Jerusalém Oriental. Por fim, clamou pelo retorno dos deslocados e pela proteção às agências da ONU, como a UNRWA, e a outras instituições humanitárias.

#### n) Discursos na AGNU em 2023

#### iii. Israel

Benjamin Netanyahu, primeiro-Ministro de Israel, ao mencionar o dilema atual enfrentado por Israel, fez referência a uma passagem relativa ao Moisés dirigida ao povo de Israel, que, quando adentrou a terra prometida, teria afirmado que estaria diante de duas montanhas: uma representando a benção e a outra, a maldição. Refletindo sobre os “tiranos de Teerã”, ressaltou a aproximação entre Israel e Estados árabes, indicando o potencial para uma paz mais ampla na região. Netanyahu criticou os 25 anos de negociações de paz mal-sucedidas, que condicionavam a normalização das relações a um acordo com a Palestina, defendendo que a questão do Estado

Palestino não deve influenciar o processo de paz com os demais países da região, pois a população palestina representa apenas 2% de todo o mundo árabe. Netanyahu destacou os acordos de paz com quatro Estados árabes em 2020, apontando para a perspectiva de paz histórica com a Arábia Saudita. Apesar do progresso, sublinhou que a paz genuína com os vizinhos palestinos deve ser baseada na verdade, condenando a glorificação do terrorismo. Reconheceu o papel crucial dos EUA nos esforços pela paz, comparando a liderança necessária à obtida nos Acordos de Abraão. Alertou para a ameaça disruptiva do Irã na região, destacando os esforços de Israel em evitar que armas nucleares caiam nas mãos de Teerã. Netanyahu concluiu instando uma ação coletiva para enfrentar os perigos representados pela revolução da inteligência artificial.

#### iv. Palestina

O presidente da ANP, Mahmoud Abbas, enfatiza que a paz no Oriente Médio só será alcançada quando os palestinos receberem plenos direitos. Abbas criticou a ocupação israelense, afirmando que ela confronta as resoluções internacionais e os Acordos de Oslo, desrespeita o Direito Internacional e visa a perpetuar o que ele considera um *apartheid* por meio de mudanças demográficas e territoriais. Reiterou a aspiração pela criação de um Estado Palestino com Jerusalém Oriental como capital, nas fronteiras de 1967, denunciando os contínuos ataques israelenses contra seu povo. Abbas condenou a violação de locais sagrados em Jerusalém, acusando Israel de ameaçar a mesquita Al-Aqsa com escavações subterrâneas. O líder palestino fez um apelo por um diálogo internacional sob a égide da ONU para criar um Estado Palestino, resguardando a solução de dois Estados e pedindo reconhecimento pleno da Palestina na ONU. Ele questionou a hesitação de certos Estados em reconhecer a Palestina mesmo defendendo a solução de dois Estados e também questionou a ausência de sanções contra Israel. Destacou a necessidade de assistência financeira internacional para os palestinos e a intenção da realização de eleições democráticas, sublinhando as obstruções de Israel. Abbas relembra o Nakba palestino após a criação de Israel, defendendo o reconhecimento dessa tragédia pela ONU e afirmando que a ONU deveria dedicar o dia 15 de maio a sua memória. Enfatizou a importância da resolução do conflito como elemento essencial para a estabilidade regional e global.

#### o) 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 Árabe para a Paz. 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”.

p) 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.

## XXII. Síria

### a) Histórico até a guerra civil

A Síria fez parte do Império Otomano durante cerca de quatro séculos. Ao final da Primeira Guerra Mundial, foi autoproclamado o Reino Árabe da Síria, sob o emir Faisal I, da dinastia hachemita. Esse reino não perdurou muito, em razão da oposição francesa, que o derrotou militarmente e assegurou seu mandato, sob a Liga das Nações (LDN), sobre a Síria e o Líbano. Durante o mandato francês, houve tentativas de autonomia e emancipação da Síria. Entre 1925 e 1927, eclodiu uma revolta na Síria e em partes do Líbano. Em 1928, foi eleita uma assembleia constituinte, cujo resultado foi um texto rejeitado pela França. Em 1930, finalmente uma constituição foi promulgada pelo alto comissário francês. Em 1936, França e Síria negociaram um tratado de independência, que não foi ratificado pelo parlamento francês. O país declarou independência em 1941, em meio à Segunda Guerra Mundial, entretanto, o reconhecimento ocorreu apenas em 1944<sup>1359</sup>, e, no ano seguinte, a França começou a retirar suas tropas. A Síria tornou-se de fato independente em 1946, com a saída definitiva das tropas e do alto comissário francês.

Ainda na década de 1940, houve envolvimento sírio na Guerra de Independência de Israel. Após invadir território que caberia a Israel pela partilha, Damasco precisou recuar até as colinas de Golã. Internamente a derrota abriu caminho para um golpe de Estado. Ao fim da década de 1950, a política interna síria foi bastante atribulada. Em um intervalo de dez anos, houve vinte diferentes gabinetes. Em 1956, no contexto da crise de Suez, a Síria aproximou-se da União Soviética (URSS) e do Egito. Em 1958, a Síria e o Egito uniram-se na República Árabe Unida. Contudo, o descontentamento interno com a preponderância do Egito na união gerou uma nova tentativa de golpe de Estado e o restabelecimento da República Árabe Síria em 1961. Em 1963, o Partido Baath Sírio chegou ao poder por meio de um golpe militar. O Partido Baath tem uma ideologia que mescla nacionalismo árabe, pan-árabe e socialismo árabe, defendendo a unificação do mundo árabe em um só Estado. Progressivamente foi implantado um regime autoritário, com o banimento de partidos e fechamento do congresso. O apoio da sociedade ao novo governo deteriorou-se rapidamente após a derrota na Guerra dos Seis Dias e a perda das colinas de Golã. As tensões entre militares e civis dentro do governo também cresceram.

Em 1970, por meio de um golpe militar dentro do próprio partido, o ministro da Defesa Hafez al-Assad assumiu o poder. Ele estabeleceu uma estrutura de governança institucionalizada, mas centralizada no partido. Em 1972, al-Assad é confirmado no poder por meio de um referendo nacional. No ano seguinte, entrou em vigor uma nova constituição, que definiu o país como um Estado socialista secular, cuja religião predominante é o Islamismo. Também em 1973, a Síria e o Egito deram início à Guerra do Yom Kippur. Contudo, o governo sírio não conseguiu recuperar as colinas de Golã, como assim desejava. Já em 1976 ocorreu a intervenção síria na Guerra Civil Libanesa, o que deu início a uma ocupação de quase três décadas. Em 1990, a Síria participou da coalizão liderada pelos Estados Unidos (EUA) contra o Iraque, também dirigida pelo Partido Baath. Em 2000, após a morte de Hafiz al-Assad, seu filho Bashar o sucedeu, tendo sido eleito sem oponentes.

---

<sup>1359</sup> A Síria é um dos países fundadores da ONU.

## b) 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 dos Estados Árabes (LEA)<sup>1360</sup> 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.

O conflito civil sírio pode ser analisado 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, até novembro de 2024 a Síria tinha o mesmo líder de treze anos antes; segundo a Freedom House, o índice de direitos políticos e liberdades civis da Síria, já extremamente baixo em 2010 (9/100), caiu para 1 (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, que, embora, até novembro de 2024, parecesse ter sido indiscutivelmente vencida pelo presidente Assad, não parecia ter perspectivas de término.

---

<sup>1360</sup> A LEA suspendeu a Síria ainda em 2011.

### c) 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 al-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<sup>1361</sup>, a Síria conta com aproximadamente 50% de árabes<sup>1362</sup>, 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 (cerca de 70% da população social), 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<sup>1363</sup>, 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

---

<sup>1361</sup> O Escritório Central de Estatísticas da Síria informou que o país possuía 29,2 milhões de habitantes em 10 de dezembro de 2019. Já um relatório da CIA estimava uma população de 20,4 milhões, em julho de 2021. Para o Banco Mundial, havia 23 milhões de pessoas na Síria em 2023. Outras estimativas apontam para um total de 25 milhões.

<sup>1362</sup> A Síria abriga doze campos de refugiados onde vivem mais de 400 mil palestinos, de acordo com a UNRWA.

<sup>1363</sup> O Tratado de Sykes-Picot foi secretamente acordado entre o Reino Unido e a França em maio de 1916. O objetivo foi definir as esferas de influência no Oriente Médio, considerando uma hipótese de derrota do Império Otomano. Alguns dos limites então estabelecidos ainda são seguidos em boa parte da fronteira entre Síria e Iraque.



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.

#### d) Partes no conflito civil na Síria

##### i. Partes no conflito sírio em âmbito doméstico

A Guerra Civil Síria se caracterizou 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 representavam o regime de Bashar al-Assad e são integradas por sírios de diferentes etnias e religiões, mas que agregavam a maioria 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 foi o da oposição síria, coalizão heterogênea que engloba mais de uma centena de facções aliadas e rivais entre si, sendo as principais o Governo Interino Sírio, que tem como expressão militar o Exército Livre da Síria (ELS, do qual se destaca o Exército Nacional Sírio, que é apoiado pela Turquia), com apoio sobretudo turco e dos países do Golfo, além de potências ocidentais, e o Governo de Salvação, representado por uma frente de movimentos jihadistas salafistas liderada pelo Tahrir al-Sham (HTS), considerado um grupo terrorista por potências ocidentais, pela Turquia e pela ONU. O ELS chegou a contar com apoio de boa parte das potências ocidentais, mas passou a ter apenas a Turquia como suporte oficial; o Governo de Salvação, por sua vez, contou com apoio de países sunitas do Oriente Médio, mas perdeu 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. A partir de 2018, a região passou a ser denominada pelo Conselho Democrático Sírio, braço político das FDS, como Administração Autônoma do Norte e do Leste da Síria (AANES). 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 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.

Há outros grupos com menor expressão que participam do conflito, a exemplo da antiga Frente Al-Nusra, que, quando se dissolveu, foi sucedida pela Tanzim Hurras al-Din, ainda leal à Al-Qaeda, e pelo HTS, que rompeu com a Al-Qaeda em 2016.

## ii. Partes no conflito sírio em âmbito regional

O regime de Bashar al-Assad tinha 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<sup>1364</sup> também apoiava o governo sírio de al-Assad, principalmente para evitar que milícias sunitas assumam o poder e ameacem os interesses persas no Oriente Médio. Há indícios de que o Irã financiava atividades do regime de al-Assad, além de enviar armamentos tanto às forças sírias quanto ao libanês Hezbollah, que também enviou seus combatentes para defender o presidente sírio; contudo, mesmo antes de 2024, havia sinais de exaustão na postura iraniana, indicados pela oferta de asilo para al-Assad, em 2016, 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, tinha como principal aliado regional a Turquia. Contudo, o apoio turco se dá ao ELS, via Exército Nacional Sírio (e a grupos que o apoiem, inclusive aos jihadistas do Ahrar al-Sham), não se estendendo oficialmente ao Governo de Salvação formado por movimentos jihadistas salafistas (houve apoio de Ancara a estes nos primeiros anos de conflito, mas a Turquia passou a considerar o HTS um grupo terrorista em 2018). A Turquia não se limitou 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 foram a Arábia Saudita e o Catar. A Arábia Saudita estava interessada em conter a influência xiita iraniana na Síria e deu suporte financeiro e logístico ao intitulado Exército da Conquista 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.

---

<sup>1364</sup> O Irã enfrenta constantes dificuldades em relação ao Iraque, tem rivalidade com o Azerbaijão, e, além disso, os xiitas presentes no Bahrein são politicamente minoritários, portanto a permanência da liderança atual na Síria é importante para que os iranianos não fiquem isolados politicamente na região. Assim, o governo iraniano temia que grupos sunitas ou curdos na Síria chegassem ao poder.

Dois países vizinhos à Síria mantiveram 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 houvesse interesse na permanência de al-Assad, pois isso ampliaria a presença do Irã e do Hezbollah, a oposição síria também era 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 tinha 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 instalar gasodutos no território sírio com direção a mercados importadores, como o de países europeus. Para a Rússia, a manutenção de al-Assad no poder significava 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 tajique 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, houve 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 setembro de 2023, em visita de al-Assad à China, as relações dos dois países foram elevadas ao nível de “parceria estratégica”.

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, controlando cerca de 70% até meados de 2024.

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.

Cumprir 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 liderou coalizão para estabelecer a Operação Resolução Inerente, com o intuito de combater os terroristas, recebendo apoio de vários países europeus, como França, Reino Unido, Alemanha e Países Baixos. 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 a retração dos norte-americanos nesse apoio, houve avanço e ocupação de espaços por forças turcas, que seguem combatendo os curdos.

Os EUA<sup>1365</sup> 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. Em 2023, os EUA mantêm menos de mil tropas no país, para lidar com o autointitulado Estado Islâmico. Em junho, 22 deles foram feridos em ataques não assumidos por nenhuma parte contra um helicóptero. Para mais detalhes sobre a posição dos EUA, ver a subseção sobre a Síria na seção “Política Externa dos EUA para o Grande Oriente Médio” do tópico sobre os EUA anteriormente neste capítulo. 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.

#### e) Terremoto na Síria

Um território de magnitude 7,8 na escala Richter atingiu os territórios da Síria e da Turquia em fevereiro de 2023. A parte mais afetada do país não está sob controle do governo Bashar al-Assad, mas, sim, de grupos da oposição e dos curdos, os quais, por não serem Estados nacionais, têm mais dificuldade de captar ajuda humanitária. Estima-se que pelo menos cinco mil pessoas, no lado sírio, tenham perdidos suas vidas na tragédia.

A resposta humanitária para o país árabe foi prejudicada pelo contexto de guerra civil e pelas sanções contra o regime de al-Assad. Destaca-se que o Líbano enviou militares para auxiliar nos esforços de resgate, sendo a primeira vez que soldados libaneses entram na Síria. O governo al-Assad também reabriu dois postos de fronteira para ajuda humanitária vinda da Turquia.

O subsecretário-geral para Assuntos Humanitários das Nações Unidas, Martin Griffiths, foi recebido pelo presidente al-Assad, para discutir os esforços humanitários necessários para lidar com as consequências do terremoto. O presidente sírio fez declaração agradecendo aos países árabes pelo envio de ajuda, o que pode auxiliar no processo de normalização de relações após diversos países cortarem relações desde o início da guerra civil. Dentro dos esforços de resgate, a Arábia Saudita enviou dois aviões com auxílio humanitário.

---

<sup>1365</sup> Depois do início da exploração em massa de hidrocarbonetos pelo processo de *fracking*, há um interesse cada vez menor dos norte-americanos nos hidrocarbonetos do Oriente Médio.

f) Situação do conflito civil na Síria até novembro de 2024

Até novembro de 2024, o país encontrava-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 do conflito sírio a partir de meados da década de 2010 foi 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 da guerra até novembro de 2024: 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. A partir daquele momento, o contexto da Guerra Civil Síria podia 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. Entre 2017 e 2024, a posição de al-Assad se estabilizou, 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, até novembro de 2024, as forças de al-Assad controlavam cerca de 70% da Síria, incluindo todas as maiores cidades do país, o que representa cerca de metade da população síria; por sua vez, as forças curdas controlavam o norte e o nordeste do país, contando com apoio da Coalizão contra o Daesh e com a vigilância do espaço aéreo pelos EUA; pouco menos de 10% do território sírio estava 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 não tinha controle territorial relevante desde março de 2019 e, em outubro do mesmo ano, sofreu significativa baixa com a morte do líder Abu Bakr al-Baghdadi em operação conduzida por forças especiais dos EUA. O grupo jihadista Hayat Tahrir al-Sham (HTS), que lidera o Governo de Salvação, controlava a região de Idlib desde 2017.

Politicamente, diante do impasse militar e da crise econômica vivida desde 2020, a situação favorecia 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.

Em 2023, avançou o processo de normalização das relações entre o governo de al-Assad e diversos países da região, o que, a despeito de resistências de Catar, Jordânia e Marrocos, culminou, em maio, com o retorno da Síria à Liga dos Estados Árabes (LEA). Damasco já recebeu visitas dos chanceleres dos Emirados Árabes Unidos (EAU) e do Egito (a primeira de um chanceler

egípcio em mais de uma década), assim como delegação de parlamentares de alguns países árabes. Em 1º de abril, o chanceler sírio visitou o Cairo. Em 12 de abril, esteve na Arábia Saudita, que sediará reunião da LEA em que se deverá debater o retorno sírio à organização. Dias depois, foi a vez de o chanceler saudita visitar Damasco e encontrar-se com o presidente al-Assad. Como parte de seus compromissos para voltar à LEA, a Síria comprometeu-se, em encontro de chanceleres na Jordânia, com suas contrapartes também de Egito, Iraque e Arábia Saudita, a tomar medidas para conter o tráfico de drogas e o contrabando.

Em junho de 2023, houve aproximação entre o HTS e as FDS, para comércio de alimentos e de combustíveis. As FDS estavam interessadas no apoio do HTS contra a influência turca na região de fronteira.

Em outubro, um atentado terrorista perpetrado durante cerimônia de graduação de cadetes na Academia Militar de Homs, na Síria. O ataque deixou ao menos cem mortos e dezenas de feridos. Nenhum grupo assumiu a autoria do ataque, mas, em retaliação, o governo sírio atacou alvos na região de Idlib, último bastião dos rebeldes, controlado pelo HTS.

Em julho de 2024, o presidente Assad realizou visita a Moscou, onde se encontrou com o presidente Putin. Assad buscou o apoio de seu homólogo para ajudar a frear as ações de Israel na Palestina. Putin, por sua vez, estava tentando mediar uma reaproximação entre a Síria e a Turquia. Para mais detalhes sobre a relação entre Síria e Turquia, ver a seção sobre Turquia mais adiante.

#### g) 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 600 mil sírios perderam suas vidas em decorrência do conflito (mais de 300 mil civis, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH), ao passo que 6,7 milhões de sírios deixaram o país, no maior contingente atual de refugiados no mundo, aos quais se somam cerca de 6,9 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 refúgio 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 quotas 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 e pelos demais grupos beligerantes. 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. O país enfrenta, no final de 2022, uma epidemia de cólera em seis províncias. Ademais, em fevereiro de 2023, um terremoto de grandes proporções atingiu a fronteira entre a Síria e Turquia, agravando ainda mais a situação humanitária na região<sup>1366</sup>.

Em 9 de janeiro de 2023, o CSNU renovou a autorização para o mecanismo de ajuda transfronteiriça na Síria pela passagem de Bab al-Hawa, a única que permaneceu aberta desde 2020. Brasil e Suíça, que estão a cargo do dossiê humanitário da Síria neste ano, submeteram nova proposta de extensão ao CSNU; o secretário-geral saudou a adoção e pediu maior acesso e atividades humanitárias com maior foco em investimentos na recuperação. A resolução, adotada por unanimidade, permitiu que, até 10 de julho, a entrega de ajuda humanitária aos sírios fosse feita a partir de Turquia através da passagem de Bab al-Hawa sem o consentimento do governo de Damasco. Em julho, proposta suíço-brasileira de extensão do uso da passagem de Bab al-Hawa por mais um ano foi vetada pela Rússia no CSNU. Proposta russa, que propunha, em vez de um ano, extensão por seis meses, acompanhada de alívio de sanções contra a Síria, não alcançou o

---

<sup>1366</sup> Em razão do terremoto, o governo sírio autorizou, por três meses, a utilização das passagens de Bab Al-Salama e Al-Ra'ee pelas Nações Unidas, para prestação de ajuda humanitária. A medida foi prorrogada, em maio, por três meses adicionais, o que foi saudado pelo Brasil, que coordena, com a Suíça, no CSNU, as discussões sobre a situação humanitária na Síria. Em agosto, houve nova prorrogação por três meses. Apesar da abertura de ambas as passagens, a de Bab al-Hawa respondeu por cerca de 85% da entrada de ajuda humanitária no país durante o auge da crise.

número mínimo de votos favoráveis para ser aprovada. Apesar do fim da vigência da autorização pelo CSNU, o governo sírio anunciou ter dado permissão à ONU para continuar a utilizar a passagem de Bab al-Hawa, durante seis meses, para entregar ajuda à população das áreas controladas pela oposição no noroeste do país.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) demandou à Síria, em novembro de 2023, que cesse seus atos de tortura e atos “cruéis”, no primeiro caso internacional levado àquele tribunal sobre a guerra civil. Em caso movido pelo Canadá e pelos Países Baixos, o tribunal afirmou que a Síria deve “tomar todas as medidas a seu alcance para prevenir atos de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos, ou degradantes”, com base nos compromissos assumidos perante a convenção da ONU sobre o tema.

## ii. Impactos econômicos

Além de ser a maior crise humanitária e de refugiados de nossa era<sup>1367</sup>, a Guerra Civil Síria também produziu 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 real foi de cerca de US\$ 20 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. Durante o conflito civil, a produção ilícita de captagon<sup>1368</sup> (fenetilina), uma anfetamina sintética, tornou-se a principal fonte de divisas da Síria sob Assad. O captagon movimentou US\$ 30 bilhões de dólares, o equivalente a cerca de 35 vezes o total das exportações de produtos lícitos sírios em 2021.

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

---

<sup>1367</sup> Em junho de 2023, os países-membros da ONU decidiram estabelecer mecanismo especial para lidar com a questão das mais de cem mil pessoas desaparecidas em razão do conflito sírio. Na ocasião, a enviada-adjunta da ONU para a Síria afirmou que a crise humanitária no país está piorando, em razão da permanência de alto número de deslocados internos e refugiados, a crise econômica aguda marcada por crescimento da inflação, o surto de cólera que se seguiu ao terremoto de fevereiro de 2023 e a permanência de 90% da população abaixo da linha de pobreza.

<sup>1368</sup> O captagon, ou “cocaína de pobre”, vem despontando como a droga preferida de jovens no Oriente Médio e na África do Norte. Altamente indutora de dependência, contém fenetilina, uma anfetamina sintética, além de cafeína e outros estimulantes. Originalmente fabricada na Alemanha para tratar transtornos de déficit de atenção, a droga foi classificada como ilegal em 1986 pela maioria dos países do mundo e saiu do mercado de medicamentos. No entanto, uma versão ilícita do captagon surgiu no Leste Europeu e no Oriente Médio no início dos anos 2000. Atualmente, é frequentemente consumida em festas pelos jovens do Oriente Médio. Segundo relatos, os combatentes do conflito sírio costumam usar a droga para aumentar o desempenho em combate e reduzir a fadiga.



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, houve 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 mencionar 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, em janeiro de 2022, China e Síria assinaram um Memorando de Entendimento em Damasco, pelo qual a Síria aderiu à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês).

### 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 forneceram 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 trouxe 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 ajudaram a prolongar o conflito; de outro lado, houve 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 alauítas, 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. Em seus condicionantes domésticos, é difícil antever que a situação se normalize mesmo com a queda de al-Assad.

Em âmbito regional, o conflito sírio evidenciou a histórica e permanente clivagem entre xiitas e sunitas, projetada na rivalidade entre Irã e Arábia Saudita e na tentativa da Turquia de ganhar proeminência. 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, Arábia Saudita e Turquia 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 sobre o futuro do país 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.. Considerando que al-Assad não saiu como resultado de negociações, mas, sim, de uma derrota militar, a geopolítica do Oriente Médio aponta para um futuro no qual o sectarismo seguirá presente e influente na vida da Síria. A permanência de al-Assad no poder na Síria gerou um benefício colateral para Israel, que ocupa as colinas de Golã, desde 1967. Apesar de apenas os EUA reconhecerem o Golã como território israelense, é quase impossível surgir, nesse momento, uma pressão da comunidade internacional suficiente para que Israel devolva esse território estratégico à Síria, diante da instabilidade por que passa o país árabe desde 2011.

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 esperava obter via pressão o aceite da Síria e de seus aliados para uma solução de compromisso sob os auspícios da ONU, o que não aconteceu. Por outro lado, o envolvimento do Ocidente no conflito parece sentir sinais de desgaste após duas décadas 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 mantinham 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 era bastante improvável. A guerra na Ucrânia acabou por ser determinante quanto à capacidade russa de manter apoio militar a al-Assad.

Fora do âmbito sírio, o conflito civil teve 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.

#### h) Frentes negociadoras para a 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, representavam 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<sup>1369</sup> 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.

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

---

<sup>1369</sup> 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.

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 foi 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.

Também digno de nota é 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 chancelado pela Resolução 2336 (2016) do CSNU. Na 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 vinte e duas conferências 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. Em novembro de 2022, houve conferência no âmbito do Processo de Astana, com a presença de observadores da ONU, da Jordânia, do Líbano e do Iraque. Em maio de 2023, os chanceleres dos três países e da Síria encontraram-se em Moscou, com o principal objetivo de buscar aproximar os governos turco e sírio após anos de animosidade. No final do ano anterior, os ministros de Defesa dos dois países já se haviam encontrado na capital russa. Em junho, houve novo encontro dos chanceleres dos quatro países, na capital cazaque, no que foi considerada a 20ª conferência e quando se anunciou o encerramento do Processo de Astana, sob a alegação de que chegou ao fim o isolamento regional da Síria. A Rússia afirmou ter ficado surpresa com a decisão do Cazaquistão em encerrar o processo. No segundo semestre de 2023, houve sinalizações de que o processo poderia vir a ser retomado. Em 2024, houve a retomada, com encontros em janeiro e em novembro.

Finalmente, seria possível mencionar a Comissão Constitucional Síria<sup>1370</sup>, 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 eram vinculantes no direito doméstico sírio; assim, para que haja a implementação de forma adequada, havia a necessidade de confiança na boa-fé de todas as partes envolvidas.

#### i) A Síria pós-novembro de 2024

No final de novembro de 2024, houve uma reviravolta no conflito sírio, em meio ao enfraquecimento da presença dos principais aliados de Assad: a Rússia, o Irã e o Hezbollah. Enquanto os primeiros estão envolvidos na guerra com a Ucrânia, o Irã e seus aliados do "Eixo da Resistência", incluindo o Hezbollah, combatem em várias frentes contra Israel, desde os ataques perpetrados pelo Hamas contra o Estado judeu em outubro de 2023. Mesmo a Síria vinha sofrendo ataques constantes de Israel nos últimos meses.

As forças de oposição síria, incluindo grupos apoiados pela Turquia, como o Exército Sírio Livre, e o HTS, lançaram um ataque surpresa na região noroeste do país, o primeiro desde 2020, quando houve um cessar-fogo entre Turquia e Rússia na região de Idlib, e tomaram o controle de grande parte da segunda maior cidade do país, Aleppo, após um avanço relâmpago que matou dezenas de soldados do governo. A oposição havia perdido o controle de Aleppo para as forças de Assad em 2016. Comenta-se que a ofensiva teria contado, ao menos informalmente, com o aval do governo turco, a despeito de Ancara considerar o HTS um grupo terrorista. No fim de dezembro,

---

<sup>1370</sup> A última sessão da Comissão ocorreu em maio de 2022. Desde então, no contexto do conflito russo-ucraniano, a Rússia, em razão das sanções que vem sofrendo, bloqueou o processo sob a justificativa de que Genebra não é uma sede neutra para as negociações, dado que a Suíça aderiu às sanções ocidentais, e pede que o processo seja transferido para outra sede.

o ministro das Relações Exteriores da Turquia, Hakan Fidan, reuniu-se com o líder do HTS, Ahmed al-Sharaa (conhecido anteriormente como Abu Mohammad al-Golani), o que confirma a proximidade de Ancara com a ex-filial da Al-Qaeda.

O governo sírio e seus aliados russos realizaram bombardeios contraposições rebeldes, mas foram incapazes de impedir a continuidade do avanço no início de dezembro. Os rebeldes da oposição síria tomaram, ainda, Hama e Homs, duas das maiores cidades do país, no caminho até Damasco, derrotando forças governamentais e grupos de milícias pró-iranianas, muitas delas vindas do Iraque. Os curdos, no norte e no nordeste do país, que são majoritários nas Forças Democráticas Sírias, também sinalizaram preocupação com o avanço rebelde em regiões próximas da fronteira com a Turquia e também iniciaram uma ofensiva rumo à periferia de Aleppo. Em paralelo, a partir do sul do país, uma nova coalizão, intitulada "Southern Operations Room", incluindo opositores sírios e drusos que já lutavam contra Assad desde 2012, começaram a impor derrotas, em seu caminho até Damasco, para derrubar Assad, contra as forças governistas.

Em uma reunião no Catar representantes de Rússia, Turquia e Irã pediram diálogo entre o governo sírio e as forças opositoras. O chanceler russo, Sergei Lavrov, rechaçou que a negociação incluísse o HTS. Catar, Arábia Saudita, Jordânia, Egito, Iraque, Irã, Turquia e Rússia emitiram uma declaração conjunta dizendo que a crise era um desenvolvimento perigoso e pedindo uma solução política. O presidente eleito dos Estados Unidos, Donald Trump, disse que a guerra da Síria não é um problema dos americanos e que seu governo não se envolveria no conflito. Em meio ao risco de transbordamento do conflito, já que diversas milícias pró-iranianas operam tanto no Iraque como na Síria, partidos governistas muçulmanos xiitas no Iraque e grupos armados consideraram envolver-se militarmente no conflito.

Com a chegada de diferentes grupos rebeldes a Damasco no primeiro fim de semana de dezembro, o comando do exército da Síria notificou oficiais que o governo do presidente Bashar al-Assad acabou. De acordo com fontes do exército sírio, al-Assad teria deixado o país, com destino desconhecido. Segundo agências de notícia russas, al-Assad e sua família refugiaram-se na Rússia. Dias depois, al-Assad divulgou uma carta, por meio de aplicativo de mensagens, em que partiu do país quando a Síria caiu nas mãos de "terroristas". Em razão dos acontecimentos em Damasco, diversas embaixadas foram evacuadas, inclusive a do Brasil, tendo o embaixador brasileiro passado a atuar a partir de Beirute.

A Rússia indicou estar em contato com o HTS para manter a base naval em Tartus e a Base Aérea de Khmeimim, perto da cidade portuária de Latakia. A continuidade da presença russa, entretanto, é uma incógnita. Foram identificadas partidas de militares das bases russas em território sírio nos dias que se seguiram à queda de al-Assad e aeronaves partiram com destino à Líbia, assim como Moscou suspendeu o envio de grãos para Damasco.

Aproveitando-se da queda de al-Assad, Israel realizou uma série de ataques para debilitar o poderio militar sírio, inclusive depósitos de armas químicas e de arsenal estratégico e sistemas militares. O porto de Tartus, onde fica base naval russa, também foi atacado. O temor do governo de Binyamin Netanyahu é de que os radicais islâmicos que tomaram o poder em Damasco usem os armamentos contra o Estado judeu. Israel também conquistou o monte Hebron, a montanha mais alta da Síria, localizada a quarenta quilômetros de Damasco. O ministro da Defesa Israel Katz anunciou que o país deseja criar uma "zona estéril de defesa" na área desmilitarizada que seu país tem junto à Síria. Lideranças da Força de Observação de Desengajamento das Nações Unidas (UNDOF), entretanto, disseram a Israel que a presença de tropas do país na área desmilitarizada síria violaria o Acordo de Desengajamento de 1974, resultante do fim da Guerra do Yom Kippur. O premiê Benjamin Netanyahu afirmou que suas Forças Armadas não recuariam da área ocupada

até que "uma nova força" cumpra as exigências de segurança de Tel Aviv. O governo de Israel aprovou, ainda, a expansão dos assentamentos judeus nas colinas de Golã.

Também logo após a queda de al-Assad, os EUA bombardearam quase uma centena de alvos vinculados ao Daesh na Síria, "para garantir que o Estado Islâmico não tire vantagem da atual situação do país". Alto funcionário da administração estadunidense declarou que Washington acredita que parte do HTS ainda mantém fortes laços com o Estado Islâmico. O HTS é considerado um grupo terrorista pelos Estados Unidos. Em 2018, os Estados Unidos ofereceram uma recompensa de US\$ 10 milhões ao seu líder militar, então chamado Abu Mohammad al-Golani (atualmente Ahmad al-Sharaa), que foi retirada após a tomada do poder. Os EUA também afirmaram seguir trabalhando com os curdos da FDS. O secretário de Estado Antony Blinken e o assessor de segurança nacional Jake Sullivan realizaram visitas à região, para tratar da transição síria com alguns atores regionais, como a Turquia e o Iraque.

Após a queda de al-Assad, o primeiro-ministro Mohammad Ghazi al-Jalali afirmou que colaboraria com os insurgentes em favor de uma transmissão de poder pacífica. Em seu lugar, foi nomeado como primeiro-ministro interino, até março de 2025, Mohamed al-Bashir, que integrava o Governo de Salvação em Idlib. Al-Bashir prometeu garantir os direitos de minorias e conclamou os refugiados sírios a retornarem ao país.

Ahmed al-Sharaa, por sua vez, disse que a realização de eleições na Síria pode levar até quatro anos. Sharaa também afirmou, em entrevista, que a elaboração de uma nova Constituição pode levar até três anos e que mudanças drásticas no país só poderiam ser vistas em um ano.

O secretário Antony Blinken anunciou que os EUA “reconhecerão e apoiarão totalmente” um novo governo escolhido pelo povo sírio, desde que cumpra quatro princípios-chave: i. respeitar totalmente os direitos das minorias; ii. facilitar o fluxo de assistência humanitária a todos os necessitados; iii. impedir que a Síria seja usada como base para o terrorismo ou represente uma ameaça aos seus vizinhos; e iv. garantir que quaisquer estoques de armas químicas ou biológicas sejam protegidos e destruídos com segurança. Os governos da Alemanha e da França concordaram em “trabalhar” com o novo governo da Síria, desde que se respeitem “os direitos humanos fundamentais e a proteção de minorias étnicas e religiosas”. Também no início de janeiro, os ministros das Relações Exteriores da França e da Alemanha estiveram em Damasco, onde se encontraram com Ahmad al Sharaa, na primeira visita de alto escalão das grandes potências ocidentais às novas autoridades sírias.

O líder do HTS, Ahmad al-Sharaa (anteriormente conhecido como Abu Mohammed al-Golani) reuniu-se com o enviado da ONU para o país, Geir Pedersen, e demandou uma reconsideração dos termos da Resolução 2254 (2015) do CSNU. A Resolução estabelece cronograma para a transição de poder, para a elaboração de uma nova constituição e para a realização de eleições livres e justas no país árabe.

Al-Sharaa afirmou que não permitirá a existência de grupos armados fora do controle estatal, tendo anunciado um acordo com as facções rebeldes para dissolvê-las e integrá-las sob o Ministério da Defesa. A proibição de grupos armados paraestatais também afeta que as Forças Democráticas Sírias, que atuam na AANES e não sinalizaram disposição em dissolver-se.

Após a queda de al-Assad, a Turquia anunciou a abertura de suas fronteiras para promover o retorno dos refugiados sírios, assim como diversos refugiados começaram a deixar o Líbano de volta para sua terra natal. O novo governo da Síria, por sua vez, impôs restrições aos libaneses que tentam cruzar a fronteira entre os países. Vários países europeus também anunciaram que suspenderiam a tramitação de pedidos de refúgio de cidadãos sírios.

No início de janeiro de 2025, uma delegação ministerial síria esteve em Riade, em sua primeira visita oficial ao exterior. Interessa à Arábia Saudita aproximar-se do novo governo, num contexto em que historicamente a Síria comandada pela família al-Assad foi próxima do Irã. O novo governo sírio, por sua vez, deseja atrair investimentos sauditas para a reconstrução do país.

Segundo o Observatório Sírio para os Direitos Humanos (OSDH), nos dez primeiros dias da ofensiva, pelo menos 826 pessoas, incluindo mais de 100 civis, morreram nos conflitos. De acordo com o Escritório da ONU para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), pelo menos 370 mil pessoas, principalmente mulheres e crianças, foram deslocadas na Síria devido à escalada nos combates. Uma autoridade do ACNUR estimou, em dezembro, que cerca de um milhão de refugiados sírios devem retornar ao país nos primeiros seis meses de 2025.

O conflito, entretanto, não terminou definitivamente, porque permanece a tensão entre os grupos aliados da Turquia e a AANES e a FDS, que têm em seu âmbito os curdos como etnia majoritária. Ademais, forças leais a al-Assad têm combatido contra representantes do novo governo na região de Tartus, onde predomina a minoria alauíta no país.



## XXIII. Tunísia

Para informações sobre a Primeira Árabe na Tunísia, ver a seção “Primavera Árabe” anteriormente neste capítulo.

Mais de 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 repousou, nos primeiros dez anos, sobre um equilíbrio de difícil manutenção, em dois eixos: primeiro, entre islamistas (reunidos, sobretudo, no Ennahdha, que era o principal partido no Parlamento) e seculares (representados, principalmente, pelo Coração da Tunísia e pelo Bloco Democrático, que eram o 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 consideram 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 Romdhane<sup>1371</sup> 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. Sua atuação foi 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. No início de agosto de 2023, ela foi demitida, diante da persistência da instabilidade econômica e da escassez de alimentos, e foi substituída por um antigo executivo do banco central tunisiano, Ahmed al-Hachani.

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. Saied avançou a escalada autoritária, ao dissolver a Corte Suprema tunisiana, em

---

<sup>1371</sup> Najla Bouden Romdhane foi a primeira mulher no mundo árabe a ocupar o cargo de primeira-ministra.

fevereiro de 2022, e ao decretar a dissolução definitiva do Parlamento no mês seguinte. Em maio de 2022, o presidente criou, por decreto, uma comissão encarregada de redigir a nova constituição tunisiana. Várias organizações não 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, da propriedade, 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 Constituição de 2022 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.

Os críticos da Constituição de 2022, os quais 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 paralisa 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 oposição a Saied começou a reorganizar-se no debate público. Os antigos líderes do regime de Ben Ali estão aliando-se aos conservadores islâmicos do partido Ennahda e criaram a Frente de Salvação Nacional. O Partido Destuoriano Liberal, liderado por Abir Moussi, busca reagrupar os antigos militantes e quadros benalistas, contra o poder pessoal de Saied, e tem mostrado grande poder de mobilização, colocando-se como principal opositor ao presidente tunisiano. A União Geral Tunisiana do Trabalho (UGTT), principal organização de massa do país, apoiou o golpe de Saied em julho de 2021, porém os sindicatos locais podem tornar-se espaços de contestação social, principalmente se as condições de vida continuarem a piorar.

Em dezembro de 2022 e janeiro de 2023, foram realizadas eleições legislativas, com boicote da oposição e baixa participação eleitoral (de pouco mais de 11% no primeiro turno). Grupos próximos de Saied como o Movimento 25 de julho e o Movimento do Povo, passaram a controlar a maioria do parlamento, cuja primeira sessão ocorreu em 13 de março de 2023. A participação feminina nessa legislatura caiu em razão das novas regras eleitorais que impunham o autofinanciamento das campanhas e eliminaram as quotas para mulheres instituídas em 2014.

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.

Em fevereiro de 2023, Saied fez um discurso racista contra imigrantes negros da África subsaariana e reforçou a violência contra esses indivíduos. O aumento da violência gerou críticas dos países africanos e movimentos de repatriação. Diversos protestos foram deflagrados contra o posicionamento de Saied. Ademais, foi cancelada conferência da União Africana (UA) sobre lavagem de dinheiro que ocorreria no país em razão das falas racistas do presidente e, dada a deterioração autoritária, ampliou-se a pressão sobre o FMI para não liberar parcela de empréstimo acordado anteriormente com o governo tunisiano.

Em abril de 2023, a Tunísia recusou aceitar os termos postos pelo FMI para liberação de empréstimo, tendo o presidente Saied os classificado como um *diktat*, porque condicionavam a

ajuda a medidas como o fim de subsídios a alimentos e combustíveis. No mesmo mês, quatro líderes oposicionistas tunisianos, inclusive o líder do Ennahda, Rached Ghannouchi, foram presos. As sedes do Ennahda em todo o país também foram fechadas. As medidas foram criticadas pela UE e pela França, que sinalizaram estar sendo suprimido o pluralismo político no país. Em maio, Ghannouchi foi sentenciado a um ano de prisão. Até junho de 2023, mais de vinte opositores, incluindo políticos e jornalistas, foram presos ou estão respondendo a processo no país. Em fevereiro de 2024, o ex-presidente Moncef Marzouk foi condenado *in absentia* a oito anos de prisão por um tribunal tunisiano, por declarações que, segundo o tribunal, constituem tentativa de “derrubar o governo”. Marzouki, que reside na França, foi o primeiro chefe de Estado democraticamente eleito da Tunísia após a Primavera Árabe de 2011.

Também em junho, a UE aprovou pacote de ajuda de € 1 bilhão, dos quais € 105 milhões para uma parceria de combate ao contrabando de pessoas, condicionado à adoção de reformas econômicas pela Tunísia, à adoção de medidas para frear fluxo irregular de migrantes para a Europa e à aprovação pelos governos nacionais dos países-membros do bloco. O acordo foi assinado em julho. No mês seguinte, após dezenas de pessoas terem sido encontradas mortas após o naufrágio de um barco com destino a Itália, a Tunísia anunciou acordo com a Líbia para a divisão de responsabilidades quanto aos migrantes atualmente vagando na região desértica fronteiriça entre os dois países. Em outubro, o presidente Saied afirmou que denunciaria o acordo com a UE, porque os compromissos não estariam sendo cumpridos pelo lado europeu.

Em julho de 2024, o presidente Saied anunciou que será candidato nas eleições presidenciais de outubro. Diversos candidatos de oposição vêm sofrendo alegada perseguição política e judicial. A comissão eleitoral rejeitou catorze e autorizou apenas dois outros candidatos a concorrerem no pleito, nenhum deles realmente de oposição. Em agosto, Saied demitiu o primeiro-ministro Ahmed Al-Hachani, que ficou no cargo por um ano, e o substituiu pelo ministro de Assuntos Sociais Kamel Madouri. Em outubro, Saied foi reeleito com 90,7% dos votos, em um pleito que contou com apenas 28,8% de participação, o menor patamar desde a redemocratização do país, em 2011.

## XXIV. Turquia

### a) Situação nacional

#### i. Aspectos gerais

A Turquia republicana surge em 1923, tendo sido reconhecida pelo Tratado de Lausanne do mesmo ano. Trata-se do desdobramento da guerra de independência, iniciada em 1919, após a Primeira Guerra Mundial e no contexto da dissolução do Império Otomano<sup>1372</sup>. Ela opôs os nacionalistas turcos, liderados pelo coronel Mustafa Kemal, e forças separatistas e países aliados. A República promoveu a laicização do Estado turco.

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. 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, 2018 e 2023. 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, mas, em 2017, obteve menos da metade das cadeiras, embora sua coalizão ainda seja majoritária. 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 encontrou-se sob os efeitos de um estado de emergência, entre 2016 e 2018, após o desbaratamento de uma tentativa de golpe orquestrada por núcleos das forças armadas.

#### ii. Política interna recente

O presidente turco Recep Erdogan, há vinte anos no poder, enfrentou um desafio para se manter no cargo, com a formação de uma frente ampla composta por seis partidos da oposição<sup>1373</sup>, que entraram em acordo para lançar a candidatura única de Kemal Kılıçdaroğlu na eleição presidencial de 2023. Foi a primeira vez que o pleito presidencial não foi resolvido no primeiro turno desde o estabelecimento da República Turca. Erdogan venceu Kılıçdaroğlu no segundo turno por uma margem inferior a cinco pontos percentuais e garantiu um novo mandato de cinco anos.

Até as eleições gerais de maio de 2023, Erdogan contava com uma maioria no Parlamento nacional, com 285 assentos para seu partido dos 600 totais, somados a 49 assentos de aliados. No pleito, o AKP perdeu 27 assentos, mas ainda deverá ter maioria, com apoio de seus aliados, como

---

<sup>1372</sup> Em 1920, o governo otomano é pressionado a assinar o Tratado de Sèvres, por meio do qual cederia parcelas significativas de seu território para os aliados. Em 1922, a monarquia é abolida.

<sup>1373</sup> Embora o Partido Democrático dos Povos (HDP, na sigla em turco), um dos principais partidos políticos que representam os interesses dos curdos na Turquia, não tenha feito parte formalmente do bloco e a despeito de suas diferenças históricas contra o CHP, principal partido de oposição e que nega a existência de cultura e língua curdas, o HDP decidiu não lançar candidato, e sua liderança, da prisão, afirmou que trabalharia contra uma nova vitória de Erdogan.

o MHP, nacionalista de ultra-direita. Os candidatos do HDP concorreram sob a bandeira dos verdes, que obtiveram 61 assentos, o que representa a terceira maior força política, atrás apenas do AKP e do CHP.

Em março de 2024, ocorreram as eleições municipais na Turquia. O foco de interesse de Erdoğan estava sobretudo em Ancara e em Istambul, governadas pela oposição (CHP). O CHP não só conseguiu manter o poder nesses locais, mas também ganhou a disputa em outras grandes cidades da Turquia. Na primeira vitória geral do CHP, o partido de oposição obteve cerca de 38% dos votos em todo país, enquanto o AKP conseguiu aproximadamente 35% dos votos, o que representou uma grande perda eleitoral para o partido de Erdoğan, já que o AKP havia obtido 44% dos votos em 2019.

### iii. Situação econômica

A estratégia turca de crescimento baseou-se, desde a década de 1980, em exportações de baixo custo, em um contexto de liberalização do mercado doméstico e de abertura ao exterior. Ao longo de governos sucessivos, o país viveu o ciclo de inflação-desvalorização-endividamento. O terremoto de 1999, que atingiu áreas industriais no entorno de Istambul, e a crise financeira de 2001, com fuga massiva de capitais, queda da lira turca e insolvência do sistema bancário, levaram o país a recorrer ao FMI e adotar medidas ortodoxas. Nas eleições legislativas de 2002, o AKP assumiu a maioria do parlamento, ante a insatisfação com os partidos que haviam estado no poder por décadas. A Turquia sob Erdoğan teve forte crescimento econômico até 2016, chegando ao status de país de economia de renda média<sup>1374</sup>. Desde então, a tentativa de golpe de Estado, as dificuldades devido à guerra síria, a pandemia de COVID-19 e as medidas de política econômica se traduzem em uma crise de inflação elevada e depreciação da lira turca. O terremoto de 2023 somou-se a esse cenário, em um novo desafio social e econômico.

Em 2022, a inflação superou os 70%, e a lira turca perdeu, entre meados de 2021 e meados de 2022, mais de 50% de valor em relação ao dólar. Entre setembro de 2021 e fevereiro de 2023, em um contexto mundial inflacionário, em que a maioria dos bancos centrais aumentou as taxas de juros, a Turquia reduziu suas taxas de 19% para 8,5%. Assim, apesar de um crescimento forte de 11,5% em 2021, este foi-se reduzindo para 5,5% em 2022 e 3% em 2023. Por outro lado, a depreciação levou a crescentes déficits comerciais, devido à forte dependência de importação de gás, petróleo e produtos industrializados.

Para fazer frente ao quadro de deterioração econômica do país, Erdoğan nomeou, para seu segundo mandato, uma dirigente ortodoxa para o banco central do país<sup>1375</sup>. Com isso, está em processo de reversão a política econômica e monetária do mandato anterior, marcada por baixa taxa de juros. Em setembro, diante de uma inflação anual ainda alta, o banco central turco subiu os juros para 30% ao ano. Em outubro, houve nova alta, em cinco pontos percentuais, para 35%, diante de uma inflação interanual na casa de 60%. No esforço de conter a inflação, a partir de maio de 2023, foram nove elevações da taxa de juros, até atingir o patamar de 50%, em março de 2024.

Apesar dos esforços recentes, em 2023, a taxa de inflação anual foi de 55%, a segunda maior do mundo, e a lira turca depreciou cerca de 35% em relação ao dólar. Em janeiro de 2024, o salário-mínimo foi aumentado em 49% e, em fevereiro de 2024, a inflação anual estava em 67%.

---

<sup>1374</sup> A RNB *per capita* passou de US\$ 3.115 em 2001 para mais de US\$ 12 mil em 2015.

<sup>1375</sup> Hafize Gaye Erkan, primeira mulher a liderar o banco central turco. Ela pediu demissão em fevereiro de 2024, após denúncias de nepotismo aparecerem na mídia local. Erdoğan nomeou Fatih Karahan, um nome ligado à economia ocidental, com experiência na Amazon e no FED de Nova York, para substituí-la.

Em junho de 2024, o Tribunal Constitucional da Turquia decidiu que o presidente Erdoğan não tem autoridade para demitir o presidente do banco central do país, uma medida que tomou cinco vezes nos cinco anos anteriores.

Em outubro de 2024, a taxa anual de inflação caiu abaixo de 50% pela primeira vez em um ano, como resultado das políticas de austeridade e altas taxas de juros.

#### iv. Forças armadas e indústria de defesa

As forças armadas são um ator político importante na Turquia, com histórico de golpes militares em 1960, 1971, 1980 e 1996. Os militares têm importante participação econômica, principalmente na indústria de defesa, por meio do Fundo de Pensão das Forças Armadas (OYAK, na sigla em turco) e da Fundação para Reforço das Forças Armadas (TSKGV, na sigla em turco), que movimentam bilhões de dólares por ano. O Exército turco participa de vários conflitos, da Líbia ao Azerbaijão, passando pela Síria e Iraque. Em 2012, foi criada a *SADAT International Defense Consultancy*, uma empresa privada de recrutamento e treinamento de mercenários, que vem sendo comprada à versão turca do grupo russo Wagner. A SADAT treinou as unidades rebeldes sírias e, domesticamente, serve de milícia política de Erdoğan.

A Turquia tem uma política ambiciosa armamentista. Com mais de 355 mil militares na ativa<sup>1376</sup>, corresponde ao segundo maior contingente militar da OTAN, ao maior da Europa e ao oitavo maior do mundo em número de efetivos. Está no 17º lugar do ranking mundial de orçamento bélico, com cerca de € 20 bilhões por ano, o que faz da Turquia um dos países da OTAN cujos gastos com a defesa ultrapassam os 2% do PIB.

Nas últimas décadas, a indústria armamentista turca cresceu vertiginosamente. Em 2000, as forças armadas turcas conseguiam produzir apenas 20% de suas necessidades; em 2023, já tinham capacidade para produzir 75% e seguem no objetivo de alcançar a autossuficiência em armamentos. O país compra armamentos principalmente de EUA, Itália, Espanha e Coreia do Sul. Vende para países como Azerbaijão, Catar, Paquistão, Polônia e Ucrânia, além de países africanos, como a Etiópia. Destaca-se a venda de drones armados (Bayraktar TB2)<sup>1377</sup>, no que pode ser entendida como a “dronização” da diplomacia turca, fonte de aproximação ou de tensão diplomática<sup>1378</sup>.

A Turquia mantém tropas militares em treze países, em diferentes condições: de forma unilateral, como no Norte do Chipre, na Síria ou no Iraque; por meio de acordos bilaterais, como no Azerbaijão; ou no contexto de operações de manutenção da paz da ONU. O país possui atualmente duas bases militares no exterior, uma no Catar e uma na Somália. Em Mogadíscio, a base funciona também como um centro de treinamento para as tropas somalis.

No contexto de nacionalismo turco que exalta o domínio aeroespacial e o desenvolvimento militar, a Turquia enviou o primeiro astronauta (Alper Gezeravcı), em janeiro de 2024, para uma missão privada de três semanas na Estação Espacial Internacional.

---

<sup>1376</sup> O total do contingente militar turco supera os 880 mil efetivos, dos quais 355 mil estão na ativa, 380 mil estão na reserva e 150 mil são forças auxiliares.

<sup>1377</sup> Os drones Bayraktar são produzidos pela empresa da família de Sumeyye Bayraktar, genro de Erdoğan. Bayraktar representa um nacionalismo técnico, conservador e secular, que enaltece a grandiosidade turca e as conquistas militares. Analistas entendem que ele pode ser o sucessor de Erdoğan.

<sup>1378</sup> A venda de drones para a Etiópia gerou tensões com o Egito, que a considerou um ato hostil, já que Cairo estava com problemas com Adis Abeba devido à construção da barragem no Nilo Azul.



## v. Terremoto de 2023

O presidente Erdoğan enfrentou críticas devido à resposta do governo ao terremoto de magnitude 7,8 na escala Richter que atingiu Turquia e Síria no início de fevereiro de 2023, deixando mais de 53 mil pessoas mortas em território turco. No contexto pós-terremoto, houve esforços por parte de autoridades turcas de responsabilizar pessoas em conexão com a construção de edifícios que desabaram no terremoto. A polícia turca já deteve pelo menos doze pessoas, incluindo empreiteiros de construção. No total, foram emitidos 113 mandados de prisão.

O país recebeu apoio internacional de diversos países, que colaboraram com os esforços de resgate. Alguns destaques são o envio de médicos pela Armênia, país com que a Turquia tem uma relação delicada, e o envio de missão humanitária do Brasil, coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores em parceria com os ministérios da Defesa, da Saúde, do Desenvolvimento Regional e da Justiça e Segurança Pública, e com os demais órgãos federais que trabalham de forma coordenada no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional.

Um ano após o terremoto, 700 mil pessoas atingidas ainda viviam em 414 vilas-contêineres. Ao todo, mais de 2,3 milhões de imóveis foram atingidos pelo terremoto.

### b) Política externa

#### i. 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 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. 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 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 a 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. Segundo a teoria de “profundidade estratégica” de Davutoglu, dentro de seu “espaço geopolítico otomano”, os turcos seriam um “país central”, em posição de liderança regional. Há limitações, entretanto, 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.

## ii. 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 seria 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. 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.

Ao longo do tempo, sobretudo após as revoluções árabes de 2011, a diplomacia turca passou a enfatizar o uso da força. Erdogan 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 política externa turca, desde a saída do ex-primeiro-ministro Ahmed Davutoglu (que rejeita o termo neo-otomanista, por sinal), aprofundou sua 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 o 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, está em vigor acordo de união aduaneira com a UE. As negociações para a sua entrada na UE começaram há mais de vinte anos, mas estão suspensas devido aos desdobramentos internos no país nos últimos anos. Em dezembro de 2025, Erdogan recebeu a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, e demandou o restabelecimento do processo de acesso turca.

Em agosto de 2024, o governo da Turquia confirmou ter pedido para ingressar no BRICS. A Turquia estaria entre os países que foram escolhidos como "parceiros" do BRICS, na Cúpula de Kazan do agrupamento, em outubro de 2024.

### c) Relações com o entorno imediato no Oriente Médio

Com Erdogan, a diplomacia turca passou a compreender o Oriente Médio como *hinterland* indispensável para seu projeto de potência regional. 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 engajamento diplomático, cooperação política, econômica, social e cultural com o mundo árabe, sob uma lógica de pacificação das relações bilaterais (política de “nenhum problema com os vizinhos”), mas também com países estratégicos como o Irã.

#### i. Relações com o Irã

As relações com o Irã são fundamentadas em uma longa fronteira, definida há quase quatro séculos. Trata-se de dois países não árabes no Oriente Médio, que seguem dois ramos distintos do Islã. Apesar da rivalidade que vem desde a era dos Impérios Otomano e Persa, ambos os países tentaram implementar uma modernização autoritária (Atatürk e Reza Khan) durante a Guerra Fria,

quando, ao menos até a Revolução Iraniana, estavam alinhados ao lado capitalista. Hoje, há principalmente convergência econômica, porque Teerã precisa de Ancara para atenuar o impacto das sanções que sofre. A Turquia é contrária as sanções ao Irã, realiza transferência de tecnologia e tentou, juntamente com o Brasil, mediar a questão nuclear iraniana por meio da Declaração de Teerã de 2010. Ambos são contra o irredentismo curdo, apesar de haver acusação de os iranianos apoiarem o PKK. Ademais, 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.

Em 2017, foi anunciada a construção de um muro de quase mil quilômetros de extensão, na fronteira turco-iraniana, seguindo o exemplo do que já fora feito, anos antes, nas fronteiras turcas com o Iraque e a Síria, naquele caso para o combate contra o Estado Islâmico e grupos curdos. O ambiente da região de fronteira é inóspito, de grande altitude, desértico e com várias minas terrestres instaladas há décadas, as quais os turcos já deveriam ter retirado, inclusive por força de tratado. O Irã está de acordo com o muro, construído do lado turco. Se o principal objetivo, quando do planejamento, era o combate ao PKK, hoje a emigração afegã e o tráfico de drogas, possíveis consequências da volta do Talibã ao poder em Kabul, são as principais inquietações de Ancara. A fortificação de fronteiras turcas que coíba a imigração via Turquia à Europa de sírios e afegãos é vista com bons olhos pela União Europeia.

Em novembro de 2023, o presidente iraniano Ebrahim Raisi visitou a Turquia, quando se encontrou com Erdogan. Em janeiro de 2024, Raisi voltou a ser recebido por Erdogan em Ancara, em visita importante para as complexas e densas relações entre os dois países.

## ii. Relações com os Estados árabes do golfo Pérsico

Com o Catar, a Turquia tem forte parceria na área militar, inclusive dispondo de base em território catariano.

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. Porém, as relações vêm melhorado desde 2022, quando a Turquia transferiu o processo referente ao assassinato de Khashoggi para uma corte em Riade, em uma abertura aproveitada pela monarquia saudita. Em visita de Mohammed Bin Salman à Turquia em junho de 2023, Erdogan falou em uma “nova era de relações entre os países”. Erdogan também retribuiu a visita, indo a Jeddah. Sauditas vêm comprando drones turcos, apesar de boicotarem outros produtos. Já a Turquia condenou os ataques *houthis* a instalações petrolíferas sauditas, perpetrados em 2019. 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 a Arábia Saudita, há esforço revisionista histórico para retratar o califado otomano como força de ocupação da região. Para o Irã, a permanência da Turquia na Síria é encarada como desafio.

Com os Emirados Árabes Unidos (EAU), a Turquia mantém um acordo de parceria econômica e, em julho de 2023, os presidentes dos dois países assinaram acordos bilaterais cujos resultados são avaliados em mais de US\$ 50 bilhões. 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.

No Iraque, houve afastamento entre Turquia e EUA, que usaram curdos para enfrentar o ISIS, como na Síria. Na Líbia, as tropas turcas sustentaram o governo estabelecido, do Governo da União Nacional (GNU), evolução do Governo do Acordo Nacional (GNA), que reconheceu as pretensões dúbias da Turquia no Mediterrâneo oriental. Em um movimento de reaproximação, Turquia e Iraque assinaram 26 acordos em diversas áreas durante a primeira visita do presidente turco a Bagdá em doze anos, em abril de 2024, incluindo um memorando de entendimento sobre o ambicioso projeto rodoviário e ferroviário da Rota do Desenvolvimento, que deverá ligar o Golfo à Turquia e fomentar o comércio regional – Catar e EAU também assinaram o memorando.

Com o Egito, em fevereiro de 2024, Erdoğan realizou visita oficial ao Cairo, em sua primeira viagem àquele país desde 2012. Nas conversações bilaterais, os presidentes falaram em aumentar o comércio bilateral e reavaliar a cooperação em defesa e energia. Trata-se de um avanço significativo nas relações diplomáticas entre os dois países, que se haviam tensionado em 2013, quando Al-Sisi liderou o golpe contra Morsi, o qual era apoiado pela Irmandade Muçulmana e aliado de Erdoğan. O chanceler turco, Hakan Fidan, também anunciou, em fevereiro, que a Turquia iniciaria a venda de drones para o Egito.

Outro movimento importante na direção da aproximação com alguns países árabes, como a Arábia Saudita, os EAU e o Egito, deu-se com a repressão do governo turco à Irmandade Muçulmana, cujos membros encontravam refúgio em seu país desde a derrubada de Mohammed Morsi do governo egípcio, em 2013. Ancara fechou rede de televisão ligada ao grupo, negou-se a renovar o visto de permanência de alguns de seus membros e não permitiu a filiação de outros, de nacionalidade turca, ao AKP.

É realizado periodicamente, desde 2005, com o apoio do então primeiro-ministro Erdogan e com a participação de representantes governamentais, da academia e do setor privado, o Fórum Econômico Turco-Árabe. Em 2024, foi organizada a 15ª edição.

### iii. Envolvimento da Turquia na Guerra Civil Síria

Cumprido 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. Apesar de terem melhorado recentemente, sob patrocínio russo, as relações entre os dois países foram muito tensas desde 2011, quando do começo da Guerra Civil.

A Turquia considera o PKK, que atua no território turco e tem pretensões separatistas, um grupo terrorista<sup>1379</sup>. No contexto do conflito civil sírio, o país mudou de posição, tendo, inicialmente, buscado a derrubada de al-Assad do poder, inclusive empregando força superior à empregada no combate ao Estado Islâmico e muitas vezes patrocinando e fornecendo material para o Exército da Síria Livre, opositor ao regime de al-Assad. Em seguida, passou a defender uma política de realismo e neutralidade, e, posteriormente, invadiu o norte do país, reduto curdo, e

---

<sup>1379</sup> Em outubro de 2024, um ataque terrorista contra a sede da "Turkish Aerospace Industries", nas proximidades de Ancara, ceifou a vida de ao menos cinco pessoas e deixou dezenas de outras feridas. Embora nenhum grupo tenha assumido inicialmente a responsabilidade do atentado, o ministro da Defesa Yasar Guler sugeriu ter sido perpetrado pelo PKK. Como resposta, a Turquia lançou ataques contra 32 alvos vinculados ao PKK na Síria e no Iraque. Uma conta de Telegram ligada ao PKK acabou por reivindicar para o grupo curdo a autoria do atentado.

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. Os EUA são outro problema para a atuação da Turquia na Síria, uma vez que apoiam grupos diferentes naquele país e vem se mostrando insatisfeitos com as ações (e apoios) turcas no território sírio.

A partir de 2015, a Turquia começou a construir um muro em sua fronteira com a Síria. Já é a terceira maior muralha do mundo, com mais de 900 quilômetros, atrás apenas da Grande Muralha da China e do muro na fronteira entre EUA e México. O governo sírio critica a construção do muro, afirmando tratar-se de ação unilateral, que viola a soberania síria.

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 capítulo.

Atualmente, há 3,5 milhões de sírios refugiados na Turquia, e o desejo da população turca é de que a imensa maioria retorne a seu país de origem – ainda que isso seja improvável, dada a adaptação de muitos sírios, especialmente os mais jovens, à vida na Turquia. Al-Assad deseja, por sua vez, que todas as tropas turcas se retirem de território sírio. A negociação deve girar nesses temas. Entretanto, uma retirada dos militares turcos da Síria soaria como um reconhecimento de erro da estratégia em relação àquele país, fornecendo à oposição a Erdoğan bons argumentos para atacá-lo.

Um ponto histórico de tensão tanto com a Síria quanto com o Iraque é o uso do potencial dos rios Tigre e Eufrates para a irrigação e a produção de energia hidroelétrica, vital para os três países. Uma vez que a Turquia controla o curso superior desses rios, seu uso, sob a égide do Güneydogu Anadolu Projesi (GAP, que pode ser traduzido como Projeto do Sudeste da Anatólia), por meio de barragens e outras obras, acaba por ter efeitos sobre os países nos quais os rios correm já mais próximos de suas fozes. Hafez al-Assad considerava o GAP uma ameaça e algumas ações turcas recentes, no âmbito da Guerra Civil Síria, mostram que, de fato, a Turquia tem grande poder “hidráulico” em sua relação com a Síria (e com o Iraque). Note-se que os rios correm em regiões muito povoadas por curdos, com o combate a alguns grupos dessa etnia se dando também por meio do controle das águas.

Em julho de 2024, o presidente Erdogan afirmou que poderia convidar o seu homólogo sírio a visitar a Turquia, num gesto de reconciliação após a rutura entre Ancara e Damasco em março de 2012. O presidente sírio, Bashar al-Assad, disse estar disposto a reunir-se com Erdogan, dependendo do “conteúdo” das conversas.

Em novembro de 2024, no contexto da derrubada de al-Assad, a imprensa atribuiu o avanço rebelde a uma sinalização positiva dada pelo governo turco. A Turquia apoia a coalizão intitulada Exército Nacional Sírio, assim como, embora considere oficialmente o HTS um grupo terrorista, manteria contato próximo com as lideranças do grupo. Em dezembro, Erdogan recebeu a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, que anunciou um pacote de US\$ 1 bilhão em apoio aos refugiados sírios na Turquia. Erdogan, por sua vez, demandou o restabelecimento do processo de acesso turca à UE, paralisado desde 2018.

#### iv. Relações com o Paquistão e o Afeganistão

Turquia e Paquistão vêm nutrindo relações cada vez mais próximas, resultado de sua busca por diversificação de parcerias internacionais, fora os países do Ocidente. Nawaz Sharif, então primeiro-ministro paquistanês, foi o primeiro chefe de governo a oferecer suporte a Erdogan após a tentativa de golpe em 2016. O Paquistão é um parceiro essencial à Turquia, por seus tamanho, população e características geográficas – inclusive a proximidade com o Afeganistão. Há de se notar que o Paquistão, assim como a Turquia, é um país muçulmano de grande população. Isso facilita a concertação com Ancara (e também com Baku) em temas como os conflitos fronteiriços e territoriais de cada um (Caxemira, Nagorno-Karabakh, Chipre do Norte). A Turquia é, também, a segunda maior fornecedora de armas ao país do subcontinente, atrás apenas da China. Isso ajuda Ancara a rivalizar com Arábia Saudita e EAU, no que se refere a influência sobre Islamabad.

Quanto ao Afeganistão, os turcos, apesar de terem participado da invasão do país na década de 2000, gozam de prestígio, também pelo fato de suas tropas não terem participado de qualquer atrocidade ou situação mais calamitosa e pelo fato de a Turquia não ter permitido o uso, pelos EUA, de bases militares em seu território para preparação da invasão. A Turquia foi, por muito tempo, responsável pela segurança do aeroporto de Kabul, maior ligação do Afeganistão com a comunidade internacional. Com a volta do Talibã ao poder, Ancara se aproximou do Catar, mas, principalmente, de Islamabad, para garantir que a situação no Afeganistão não se agravasse ainda mais. O interesse da Turquia no Afeganistão transcende a identificação religiosa e considerações econômicas: os afegãos têm usado a Turquia mais como rota do que como destino final da imigração ou busca por refúgio (que costuma ser a Europa ocidental), além de ser rota de drogas, especialmente a heroína e outras derivadas da papoula, desde o país centro-asiático em direção à Europa e à Rússia. O PKK, muitas vezes, ajuda nesse tráfico, em queda nos últimos anos pelo aumento da segurança das fronteiras turcas. Portanto, os interesses da Turquia em relação ao Afeganistão são bastante concretos, transcendendo meramente o pan-islamismo ou o neotomanismo.

#### v. Turquia e o conflito israelo-palestino

A Turquia votou contra o plano de partição da Palestina, em 1947, receosa de que esse plano se tornasse um elemento para a instabilidade na região. Nesse período, contudo, Ancara alinhou-se ao bloco ocidental, tornando-se beneficiária do Plano Marshall (1948), aderindo ao Conselho da Europa (1950) e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (1952). O reconhecimento de Israel pelo Estado turco (*de facto* em 1949 e *de jure* em 1950) insere-se nesse contexto, e a Turquia tornou-se o primeiro país de maioria muçulmana a fazê-lo.

Israel, por sua vez, desejava sair de sua posição de isolamento e defendia uma estratégia de alianças para contrapor-se aos países árabes em geral, com quem suas relações se deterioravam, e especialmente ao Egito nasserista. Em 1958, sob a liderança do primeiro-ministro David Ben Gurion, foi adotada a chamada “aliança periférica”, um conjunto de termos secretos também conhecidos como Pacto Fantasma, acordados com a Turquia e o Irã. O governo israelense desejava, com esse leque de alianças, fortalecer suas relações com as nações não árabes pertencentes ao seu entorno regional, explorando, eventualmente, suas diferenças com os principais rivais de Israel. Gurion também defendia que a cooperação do seu país com a Turquia tinha como objetivo afastar a influência soviética no Oriente Médio. A chamada “Aliança do Tridente”, com turcos e persas,

propiciou avanços importantes em matéria de cooperação estratégica e de inteligência e durou até 1979, quando ocorreu a Revolução Islâmica.

A Turquia viu-se isolada internacionalmente, notoriamente em função do conflito entre as comunidades turca e grega no Chipre, após a independência cipriota, em 1960. Nesse cenário, as relações entre Ancara e Tel Aviv reduziram-se sensivelmente, e a Turquia passou a priorizar o contato com os países árabes. A Guerra dos Seis Dias (1967) e a Guerra do Yom Kippur (1973) marcaram o fim da neutralidade turca no conflito entre israelenses e palestinos, com a negação turca do uso de instalações militares estratégicas pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a Turquia buscou fortalecer seus laços com a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), que, em 1969, passou a ter um escritório em Ancara.

Após o golpe de Estado de 1980, os kemalistas voltaram ao poder, e as relações com Israel apresentaram um curto período de melhora. A cooperação evoluiu inclusive no aspecto de defesa interna dos dois países, em ações conjuntas que se justificavam pela preocupação de ambos os governos com o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK) e com a Frente Democrática para a Libertação da Palestina (FDLP). A declaração de Jerusalém como “capital eterna” de Israel e a anexação de Jerusalém Oriental, no verão de 1980 contribuem, contudo, para um afastamento turco. Em 1988, a Turquia reconhece a Declaração de Argel, a qual proclama a Independência da Palestina.

Com o fim da Guerra Fria, os conflitos regionais ganham maior relevância para as políticas de segurança, como foram os casos da primeira Guerra do Golfo e da luta armada travada pelo PKK. Nesse período, as relações turco-árabes deterioraram-se, particularmente com a Síria. Tal cenário favoreceu uma reaproximação entre Turquia e Israel. Na década de 1990, houve uma série de acordos estratégicos entre ambos.

No âmbito militar, acordos importantes foram firmados, paradoxalmente sob a tutela do primeiro-ministro turco Necmetin Erbakan, considerado um precursor do islamismo na política do país. Em 1995, a retórica de Ancara defendeu, por exemplo, a “libertação da Bósnia, da Chechênia e de Jerusalém”. A questão palestina foi tratada com grande preocupação pelos islamistas, sem, contudo, interromper linhas estratégicas da cooperação com Israel. Faz-se notório destacar que a Turquia sempre se colocou como um possível mediador no conflito israelo-palestino.

Em 2002, o AKP chegou ao poder e promoveu alterações nos paradigmas de política externa. Defendeu-se a ideia de uma política externa multidimensional e multilateral, voltada prioritariamente para as regiões turcófonas, para as regiões que outrora estiveram sob o jugo otomano e para as regiões muçulmanas. Concomitantemente, vislumbrava-se a construção de relações privilegiadas com Israel e com os países da União Europeia. A adesão ao bloco europeu fazia parte dos planos de Ancara.

Em 2009, após operações violentas das forças de Israel sobre Gaza, Recep Tayyip Erdogan reforçou a sua defesa da causa palestina. Finalmente, em 2010, incidentes envolvendo forças israelenses e uma flotilha de barcos de ativistas com ajuda humanitária, determinada a furar o bloqueio de Gaza, causou a morte de nove pessoas, em águas internacionais. Em meio à crise diplomática, ambos os países convocam seus embaixadores, e a relação bilateral entrou em seu pior momento, desde a década de 1950.

Em 2015, o governo Obama investiu na aproximação dos dois países. A aproximação, inclusive do ponto de vista militar, era bem vista por muitos setores, especialmente como forma de reduzir o isolamento de Israel, em função da questão palestina, e das pressões contra Ancara ocasionadas pelo conflito sírio – no qual avançavam os militantes do Daesh e se expandiam as



zonas de influência das guerrilhas curdas. Em 2018, novas ações de repressão policial de Israel sobre o povo palestino ensejam um novo distanciamento turco.

A Turquia passa a acercar-se do conflito israelo-palestino, à medida que os países árabes o acompanhavam com ceticismo. Vencedor das eleições palestinas de 2006, o Hamas, excluído do diálogo pelo campo ocidental, é considerado, pelo governo turco, como um ator legítimo a tomar parte nas negociações. Nessas bases, a Turquia colocou-se como eventual mediador do conflito com Israel. Além disso, em 2011, apresentou-se como mediadora do próprio conflito interno entre Hamas e Fatah.

Durante os governos de Erdogan e do AKP, a narrativa da solidariedade sunita ganhou força. Em 2017, após o anúncio do presidente Donald Trump de transferir a embaixada do seu país para Jerusalém, Erdogan anunciou a realização de uma reunião de cúpula da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) em Istambul, voltada para a defesa de Jerusalém como causa fundamental e comum dos seus membros.

Após anos de uma retórica agressiva, Israel e Turquia normalizaram suas relações diplomáticas, com a volta dos embaixadores e de cônsules-gerais de lado a lado, em 2022, na esteira dos acordos de Abraão. 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. Se, por um lado, a relação econômica entre os dois países floresceu desde o ano de 2002, por outro, o desenrolar do conflito israelo-palestino impediu qualquer estabilidade nas relações políticas.

Essa reaproximação sofreu abalos desde os ataques do Hamas em 7 de outubro de 2023 e a consequente reação militar desproporcional de Israel, vivamente condenada por Ancara, que tomou uma posição inequivocamente pró-Palestina. Nesse sentido, reduzem-se as chances de que a Turquia venha a atuar como canal de mediação para o conflito. Ancara busca preservar boas relações com os Estados Unidos, ao mesmo tempo que deseja reforçar o seu papel como potência do Sul Global capaz de atuar como agente pela paz.

Israel e os EUA pressionam por uma ruptura da Turquia com o Hamas, grupo perpetrador dos ataques. A Turquia presta apoio material ao Hamas desde 2011, ecoando o fato de ser também uma apoiadora da Irmandade Muçulmana (ao menos até bem recentemente), no seio da qual nasceu o grupo palestino. Erdoğan tem simpatia pessoal pelo grupo, que considera incorporar a essência da resistência palestina. As relações entre o governo turco e o Hamas são profundas e, muitas vezes, pessoalmente próximas. Ainda que a retomada de relações com Israel seja importante para a Turquia, é improvável, por questões externas e internas, que Ancara deixe de apoiar o Hamas. Muitos integrantes do grupo vivem na Turquia e/ou têm nacionalidade turca. O apoio material turco ao Hamas é certo e o militar, provável. Por isso, também é improvável que Ancara seja aceita como mediadora do conflito por Tel Aviv, que a vê como muito mais próxima ao Hamas.

Em abril de 2024, o governo turco decidiu restringir exportações de determinados produtos para Israel<sup>1380</sup>, alegando que só reverteria a decisão quando Israel e Hamas garantissem um cessar-fogo em Gaza e a entrada de ajuda humanitária em níveis adequados. Em maio, a Turquia suspendeu integralmente as relações comerciais com Israel, afirmando que só retomará as exportações e importações se Israel permitir um fluxo ininterrupto de ajuda humanitária na Faixa de Gaza. A balança comercial entre os dois países foi de US\$ 6,8 bilhões em 2023. Em outubro, o presidente Erdogan afirmou que a Turquia apoiará o Líbano em face da incursão terrestre israelense em território libanês. Em 13 de novembro de 2024, a Turquia rompeu novamente relações diplomáticas com Israel.

---

<sup>1380</sup> Foram impactadas 54 categorias de produtos, incluindo aço, ferro, fertilizantes e combustíveis de aeronaves.

#### d) Relações com o Ocidente

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 acessão 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 acessão 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. Há também relações dinâmicas com França, Itália e países dos Balcãs e do Leste Europeu. Houve significativa crise política com a Alemanha em 2016, com o reconhecimento do Parlamento alemão do genocídio armênio, e a normalização ocorreria apenas em 2018. Em visita do chanceler alemão Olaf Scholz à Turquia, em outubro de 2024, o chanceler alemão sinalizou que levantaria restrições à compra turca de caças Eurofighter, desenvolvido por um consórcio de países europeus. Erdogan, por sua vez, disse que Ocidente permite “massacres” de Israel, o que soou como uma crítica direta à Alemanha, que vende armas para Tel Aviv.

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. A crise migratória de 2015 foi fator de enfraquecimento das relações entre Turquia e UE. Seguiram-se sanções no contexto da repressão do governo Erdogan no pós-tentativa de golpe de 2016, que levaram à suspensão das negociações de acessão. Desde então, vem crescendo a aproximação com a Rússia, ainda que a Turquia mantenha engajamento militar no seio da OTAN.

Em fevereiro de 2023, a Turquia convocou embaixadores de nove países ocidentais<sup>1381</sup>, incluindo EUA e Suécia, para criticar suas decisões de fechar temporariamente missões diplomáticas e emitir alertas de segurança após os incidentes envolvendo a queima do Corão na Europa.

Depois de quase dois anos de postergações, o Parlamento turco aprovou a acessão da Suécia à OTAN em 23 de janeiro de 2024. Foi o penúltimo país a fazer isso, apesar do apoio dos três principais partidos (AKP, MHP e CHP). Como a Suécia abriga membros do PKK e apoia organizações curdas, era sabido que a Turquia dificultaria a acessão de Estocolmo à organização, ou, ao menos, demandaria que a Suécia cortasse esses laços com grupos curdos, o que, com exceção do cumprimento do pedido de extradição de curdos para a Turquia, foi acordado depois de dois anos de críticas de Erdogan e de seus aliados ao país escandinavo.

A Turquia ainda tem vantagens por ficar na OTAN, apesar dos problemas com as potências ocidentais, e isso tem ficado claro inclusive no curso da Guerra da Ucrânia. Para modernizar suas numerosas e fortes Forças Armadas, a Turquia depende principalmente dos EUA, mas também de Itália e outros países da OTAN. Ademais, é possível fazer manter essa relação sem ser uma democracia liberal aos moldes ocidentais. Na própria Guerra Fria, a OTAN apoiou o autoritarismo turco, que se coadunava a seus interesses de contenção do comunismo soviético.

---

<sup>1381</sup> Diplomatas da Alemanha, Bélgica, EUA, França, Itália, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

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. 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. O governo Trump não atendeu aos pedidos turcos de extradição de Fethullah Gülen<sup>1382</sup>, acusado pelo governo de Erdogan de ser o mandante da tentativa de golpe de Estado naquele país em 2016, assim como a Turquia não atendeu a demandas em relação a prisioneiros norte-americanos. 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<sup>1383</sup>. Biden, ademais, condenou a saída da Turquia da Convenção de Istambul de 2011, de combate à violência contra a mulher. Sanções comerciais desde 2019 contribuíram para desvalorização da lira turca e para o enfraquecimento de laços entre os países. Biden condenou a saída da Turquia da Convenção de Istambul de 2011, de combate à violência contra a mulher. Em outubro de 2023, caças F-16 dos EUA derrubaram um *drone* da Turquia que era considerado uma ameaça potencial às forças americanas na Síria. Ancara desconfia dos EUA, que vê como apoiadores dos curdos. Não desejam um Estado *de facto* curdo na Síria, pois poderia atrair os curdos que vivem em suas fronteiras, no Iraque ou no Irã a se unirem a esse Estado. Em fevereiro de 2024, o Congresso dos EUA aprovou o acordo de US\$ 23 bilhões da venda de caças F16 para a Turquia, o que é visto como um prêmio pelo país ter aceitado a Suécia na OTAN.

Um aspecto interessante das relações da Turquia com o Ocidente (especialmente com Europa Ocidental) é o papel do futebol, esporte mais popular do país, onde mobiliza milhões de pessoas. Se a entrada da Turquia na UE parece cada vez mais distante, sua participação na União das Associações Europeias de Futebol (UEFA, na sigla em inglês) é importante ferramenta de política externa turca. Em meados de 2023, Istambul sediou a final da Liga dos Campeões da UEFA, maior competição de clubes do continente. Foi boa ocasião para a promoção do turismo na Turquia e para o presidente Erdogan travar contato com dignatários europeus. Também foi definido, no final de 2023, que a Turquia, juntamente com a Itália, receberá o Campeonato Europeu de Futebol de seleções em 2032, que deverá ter relevância ainda maior para as relações exteriores turcas<sup>1384</sup>.

---

<sup>1382</sup> Gülen foi um líder religioso, escritor turco e líder do Movimento Hizmet (ou Gülen), que atua em diversas partes do mundo, com características tanto reformistas, que valorizam o aspecto científico e educacional, quanto conservadoras, com fundamentos islâmicos. De 1999 até sua morte, em 2024, Gülen viveu nos EUA, para onde foi por alegadas questões de saúde. Fethullah era aliado do AKP, no início do governo Erdoğan, funcionando como conexão entre o serviço público, as forças armadas e a direita conservadora islamista. Desde 2016, no contexto da tentativa de golpe de Estado, o movimento Hizmet é considerado grupo terrorista pelo governo Erdoğan, sendo chamado de Fethullahist Terrorist Organization (FETO).

<sup>1383</sup> Biden utilizou a palavra “genocídio” para caracterizar a situação pela primeira vez em 2011. Dois anos antes, a Câmara e o Senado haviam aprovado resoluções de reconhecimento da situação como “genocídio”.

<sup>1384</sup> Em fevereiro de 2024, o City Football Group, que é mantido pelos EAU e investe em clubes de futebol no mundo todo, anunciou que investiria no Istambul Basaksehir, clube turco fundado em 2014 e com relação umbilical com o presidente Erdogan. Neste caso, o futebol é usado como ferramenta de política externa para a recente reaproximação entre Ancara e Abu Dhabi.

#### e) 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 no tópico sobre Europa anteriormente neste capítulo.

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. As tropas turcas invadiram o norte do país (Operação Átila), onde foi proclamado, em 1975, o Estado Federado Turco de Chipre, e, finalmente, foi declarada a independência da República Turca de Chipre do Norte, em 1983. 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, ver seção sobre o “Mediterrâneo Oriental” no tópico sobre Europa anteriormente neste capítulo.

#### f) Relações com a Rússia e o 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. O ingresso da Rússia no conflito sírio 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. Apesar dessa aproximação, a Turquia seguia sobremaneira ancorada em sua aliança ocidental, tendo os EUA como principal fornecedor militar e a Alemanha como principal parceiro econômico, comercial e de investimentos. A guerra na Ucrânia, que se desenrola desde fevereiro de 2022, tem trazido elemento adicional de aproximação entre Turquia e Rússia e de tensão entre Turquia e OTAN. Para além do papel de mediação que o governo turco tem procurado exercer, como evidenciado por sua participação na Iniciativa Grãos do Mar Negro, as exportações de produtos militares turcos para a Rússia cresceram exponencialmente em 2023. Os EUA já sancionaram empresas turcas em razão de seus laços com a Rússia. Por outro lado, a venda de armamentos a Kiev, com destaque para os drones Bayraktar TB-2, tem sido essencial para o esforço de guerra ucraniano. Assim, Ancara é um personagem importante no desenvolvimento do conflito.

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 túrquicos, a exemplo do Turcomenistão, do Cazaquistão e do Uzbequistão.

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 Naquichevão e renomeada em 2021, que compreende alguns países que compartilham entre si 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.

#### g) Relações com os países do Cáucaso do Sul

O Império Otomano dominou o Cáucaso por alguns séculos e deixou marcas na cultura da região. Muitos turcos têm origens familiares no Cáucaso, especialmente em consequência da saída de muçulmanos da região, quando do início do domínio russo, no século XIX.

Há relação sólida e muito próxima com o Azerbaijão, com quem a Turquia compartilha laços étnicos, culturais, históricos e linguísticos, a despeito de os azeris serem predominantemente xiitas. É considerado que são “países irmãos”, e a Turquia defende o Azerbaijão e é por ele defendida em foros internacionais. Ancara sempre apoiou o pleito de Baku por Nagorno-Karabakh, inclusive na onda mais recente de conflitos entre Azerbaijão e Armênia na região, desde 2020. O apoio foi inclusive por meio do fornecimento de equipamento militar, a exemplo do drone Bayraktar TB-2, essencial para a atual vantagem azeri no conflito. Em 2020, a intervenção turca foi decisiva para a vitória dos azeris e permitiu estabelecer corredor ligando a Turquia a regiões culturalmente turcas. Para mais detalhes sobre Nagorno-Karabakh, ver a seção específica no tópico sobre Rússia e espaço pós-soviético anteriormente neste capítulo.

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, quando mais de 1,5 milhão de pessoas perderam suas vidas. 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 apenas reabertas, desde então, em situações bastante pontuais. Houve recentemente, entretanto, algumas iniciativas, ainda que tímidas, de promover uma melhor relação entre os dois Estados. A fronteira está aberta a turistas originários de outros países desde 2023. Voos fretados entre os dois países também foram recentemente autorizados. Quando do forte terremoto na Turquia e na Síria, em 2023, a Armênia enviou auxílio médico e humanitário, como tratado em seção específica deste mesmo tópico. Ainda assim, a questão do genocídio e o apoio turco ao Azerbaijão tornam improvável uma completa normalização da região.

Com a Geórgia, também há relações amistosas e marcadas por iniciativas de cooperação, com estruturas trilaterais com o Azerbaijão.

Há de se destacar que a concentração da Rússia no conflito com a Ucrânia permitiu que a Turquia aumentasse sua influência no Cáucaso, às custas de um de seus tradicionais rivais na região – o outro é o Irã, que apoia a Armênia no confronto de Nagorno-Karabakh, ainda que de forma menos decidida que o apoio turco ao Azerbaijão.

#### h) Relações com a 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. Há mais de 40 embaixadas da Turquia no continente asiático.

i) Relações com a África

Ver a subseção sobre Turquia na seção sobre “Potências não tradicionais eurasiáticas na África”, no tópico sobre África anteriormente neste capítulo.

j) Relações com a América Latina e o Caribe

Com a América Latina e Caribe, as relações remontam ao século XIX, mas a aproximação estratégica veio com a virada para o século XXI. 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

Há várias 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 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 capítulo 1), a exemplo da distinção criada por Joseph Nye ao cunhar os termos *soft power* (seara 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 seção específica no capítulo 3.

