



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH





CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(as) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referencial, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Adjuntos

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Sílvia Regina Ferabolli *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Assistentes

Mateus Webber Matos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Assistente Editorial

Beatriz de Castro Ferreira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabício Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- iFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia University Libraries
- Semantic Scholar

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref

Volume. 14, Número. 65 (jan./mar. 2023)

ARTIGOS

A moeda digital chinesa: um confronto com o poder estrutural do dólar?.....	p. 7
<i>Alba Boaventura, Isabela Nogueira e Bruno Conti</i>	
Os erros de Merkel na política externa alemã em relação à Rússia.....	p. 21
<i>Robson Cunha Rael</i>	
Rússia e a Guerra Civil Síria: o posicionamento russo no Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	p. 32
<i>Marco Alan Ferreira e Evellin da Silva</i>	
A ascensão da direita radical no Leste Europeu e a perseguição aos direitos das pessoas LGBTQIA+: compreendendo os casos da Hungria (2012-2022) e Polônia (2015-2022).....	p.49
<i>Maiko de Araújo Gomes e Lucas Lira Menezes</i>	
A influência da vulnerabilidade climática no comportamento dos países do G20 em relação ao Acordo de Paris	p. 61
<i>Victor Nascimento e Carolinna Maria</i>	
Sistema mundial com características chinesas: o Tianxia, o Zhongyong e o Realismo Moral como ordem internacional.....	p. 75
<i>Lucas Gualberto do Nascimento</i>	
La CELAC y la Alianza del Pacífico en la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México (2009-2019).....	p. 87
<i>Marcela Franzoni e Carlos Eduardo Carvalho</i>	
Normas de Submissão/Submission Standards.....	p. 100

A moeda digital chinesa: um confronto com o poder estrutural do dólar?

The chinese digital currency: a confrontation with the dollar's structural power?

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.127669>

Alba Bruna Barbosa Boaventura

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

boaventuraalba@gmail.com  

Isabela Nogueira de Moraes

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

isabela.nogueira@ie.ufrj.br  

Bruno Martarello de Conti

Universidade de Campinas, Campinas, Brasil

deconti@unicamp.br  

Resumo

O pioneirismo da China na criação de uma moeda digital emitida pelo Banco Central (CBDC na sigla em inglês) abre inúmeras perguntas sobre suas implicações para a dinâmica de poder mundial. Neste contexto, o objetivo deste artigo é analisar de quais maneiras o renminbi digital (e-CNY) pode representar uma ameaça ao poder estrutural do dólar no sistema internacional e discutir seus principais limites. Recorremos ao arcabouço conceitual do poder estrutural do dólar para a hegemonia estadunidense e salientamos as repercussões políticas provenientes dessa centralidade. Em seguida, escrutinamos a digitalização chinesa tanto do ponto de vista monetário e operacional quanto das iniciativas em torno da Rota da Seda Digital, entendendo que esta última contempla múltiplos instrumentos (de infraestrutura, tecnologia, comércio digital e governança do ciberespaço) que sustentam a disseminação do e-CNY. Este artigo argumenta que o lançamento do e-CNY pode fornecer no longo prazo um novo ímpeto à internacionalização do renminbi para ascender na hierarquia monetária internacional via sua promoção nos pagamentos regionais, sobretudo no setor de e-commerce. No entanto, isso não afeta a posição estrutural do dólar no curto prazo porque os limites para uma expansão expressiva do e-CNY no Sistema Monetário Internacional continuam sendo muito significativos.

Palavras-chave: Moeda digital chinesa; Rota da Seda digital; Poder estrutural do dólar.

Abstract

China's pioneering spirit in creating a Central Bank Digital Currency (CBDC) leaves numerous questions regarding its implications to the global power dynamics. The goal of this paper is to analyze in which ways the digital renminbi (e-CNY) may represent a threat to the dollar's structural power in the international system and to discuss its main limits. We resort to the conceptual framework of the dollar's structural power for the American hegemony and highlight the political repercussions arising from this centrality. Next, we scrutinize the Chinese digitalization both from a monetary and operational perspective and within the Digital Silk Road initiative, considering that the latter includes multiple instruments (infrastructure, technology, digital commerce and cyberspace governance) that support the e-CNY's dissemination. This paper argues that the e-CNY's launch may give a new impetus towards internationalizing the renminbi, helping it to ascend in the international monetary hierarchy in the long run via its promotion on regional payments, especially on e-commerce. However, this does not affect the structural position of the dollar in the short run because the limits to an expressive expansion of the e-CNY in the International Monetary System remain quite significant.

Keywords: Chinese digital currency; Digital Silk Road; Dollar's structural power.

Recebido: 05 Outubro 2022
Aceito: 26 Fevereiro 2023

Apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhável Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Em 2019, o Belfer Center (2020) da Universidade de Harvard realizou uma simulação interligando poder militar e monetário com ex-funcionários do governo, diplomatas e acadêmicos estadunidenses. Nela, supôs-se que a Coreia do Norte teria realizado testes com um míssil balístico intercontinental e poderia estar apta a lançar uma ogiva nuclear em solo americano entre seis a nove meses. No entanto, o projeto norte-coreano teria sido financiado por meio do renminbi digital ou e-CNY – a *Central Bank Digital Currency* (CBDC) da China –, o que dificultaria para os EUA tanto o rastreamento para averiguar as informações quanto o uso de sanções para conter a iniciativa. Ao se ver diante dessa possibilidade, outras nações (notadamente, Rússia e Irã) também teriam recorrido à emissão de CBDCs para diminuir a alavancagem americana sobre suas economias. Assim, os pesquisadores argumentaram ser imperativo os EUA reavaliarem suas respostas às ameaças num cenário em que sua capacidade de coerção econômica no âmbito da *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) se reduzisse pelo advento das CBDCs (CARMO, 2021).

Tal cenário proposto na simulação ilustra como as incursões chinesas na digitalização têm sido percebidas como um risco potencial ao exercício do poder americano mesmo antes da invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022. Durante a guerra, a mídia estatal chinesa chamou o banimento da Rússia na SWIFT de uma “bomba nuclear financeira”, e seus comentaristas enfatizaram que não haveria outro caminho para muitas nações senão passar por um processo de “desdolarização” (PAO, 2022). As sanções econômicas teriam se tornado o instrumento de poder favorito dentro do arsenal americano (KUMAR; ROSENBACH, 2020), com os EUA colecionando embargos contra a Coreia do Norte, o Irã e atualmente a Rússia numa magnitude estonteante. Dado mais esse exemplo explícito do poder monetário dos EUA após a invasão ucraniana, o debate global sobre o papel das moedas digitais obtém ainda mais atualidade para refletir sobre a construção de espaços monetários alternativos, que minimizem os impactos das pressões estadunidenses.

O governo chinês lidera as iniciativas globais das CBDCs e atribuiu à digitalização desde meados de 2016 um papel estratégico na sua política externa. Em 2021, Xi Jinping abriu a sessão de estudos do Politburo clamando pelo fortalecimento da China via independência nacional em tecnologias da indústria 4.0 – 5G, *big data*, computação em nuvem, *blockchain* etc. (CREEMERS; COSTIGAN; WEBSTER, 2022). O país já detém o ecossistema digital mais sofisticado do mundo, que abarcava quase 1 bilhão de usuários de internet em 2019 e no qual a fração de pagamentos móveis corresponde ao triplo dos EUA (LEUNG *et al.*, 2020). Seu ambicioso projeto de investimentos e projeção global de capitais apelidado de nova rota da seda, a *Belt and Road Initiative* (BRI), também comporta uma Rota da Seda Digital para a promoção de portos/cidades inteligentes, comércio eletrônico, moeda digital e redes de comunicação/satélite para “criar ‘uma autoestrada global da informação com a China em seu núcleo’” (HEMMINGS, 2020, p. 7).

Entretanto, quaisquer ações de cunho monetário encontram entraves formidáveis pelo poder estrutural do dólar. Em oposição ao poder relacional – qual seja, a capacidade de A coagir/persuadir o comportamento de B, independentemente do desejo deste último –, esse poder consiste na capacidade de definir para quais participantes e em quais termos as necessidades básicas sistêmicas de segurança, produção, finanças e conhecimento são atendidas. Na dimensão financeira, esse poder refere-se à grande influência do emissor da moeda internacional sobre a oferta de crédito e os termos de conversibilidade das divisas na hierarquia monetária. Isso significa que o *hegemon* pode interferir no raio de manobra dos demais Estados ao explorar a dependência na sua moeda, além de impor sanções que desliguem os mercados da órbita do dólar pela sua posição privilegiada no Sistema Monetário Internacional (SMI) (STRANGE, 1989; 1994; KIRSHNER, 1995; COHEN, 2015; TORRES, 2019).

Baseado nessa discussão, o objetivo deste artigo é analisar de quais maneiras o e-CNY pode representar uma ameaça ao poder estrutural do dólar no sistema internacional e discutir seus principais limites. Essa análise se justifica por

duas razões. Em primeiro lugar, há uma incontestável vanguarda chinesa na corrida pelas CBDC¹ e a literatura estadunidense teme seu potencial de mitigar os efeitos adversos da “bomba dólar” – isto é, o bloqueio ao mercado da moeda de referência internacional (TORRES, 2019). Por essa razão, Carmo (2021) ressalta que o e-CNY é interpretado nos EUA aos moldes do clássico dilema de segurança realista, quando o aumento do poderio de um Estado para garantir sua segurança ocasiona a insegurança nos seus pares e a escalada pelo poder. Em segundo lugar, apesar da vasta produção em torno do 5G e da BRI, poucos estudos se debruçam sobre a Rota da Seda Digital e seu papel para a estratégia sistemática chinesa de ser pioneira tecnológica na indústria 4.0 no longo prazo, sendo a moeda digital um fator chave nessa empreitada.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. Inicialmente, apresenta-se o arcabouço teórico do poder estrutural e seus desdobramentos para o sistema internacional, bem como os determinantes para a hierarquização das divisas no SMI e a atual posição do renminbi (RMB). Em seguida, são detalhadas as duas estratégias de digitalização levadas a cabo pelo governo chinês: o e-CNY e a Rota da Seda Digital, destacando suas principais características e potencialidades de convergência. Finalmente, é realizada uma reflexão sobre as consequências indicadas pela literatura de uma suposta emergência bem-sucedida do e-CNY sob uma ótica crítica. Nossas principais conclusões estão sumarizadas nas considerações finais.

Poder estrutural do dólar e hierarquia monetária internacional

Na década de 1970, surgiu a hipótese no debate político de que a perda de poder relativo dos EUA seria a causa das instabilidades econômicas mundiais, a exemplo da volatilidade das taxas de câmbio e juros, estagflação e escalada dos preços das *commodities*. As teses “declinistas” atrelavam a ausência de cooperação econômica e a desintegração dos regimes à dispersão do poder político, com o mito da hegemonia perdida se proliferando após o fim do padrão dólar-ouro em 1971 e a derrota americana no Vietnã em 1975 (STRANGE, 1987). Cética quanto à derrocada estadunidense, Strange (1994) afirma que essas conclusões derivam de uma visão estreita do poder, associada à habilidade de explorar vantagens dentro da estrutura – a sua primeira face, conhecida como poder relacional. Em contrapartida, a autora propõe uma segunda face do poder mais difusa e focada nas estruturas de necessidade social, responsável por alterar os alicerces do próprio sistema e reescrever as regras do jogo para a extração de benefícios políticos e econômicos (COHEN, 2015; 2016).

O poder estrutural remete à capacidade de um país estabelecer e influenciar quatro estruturas interrelacionadas: segurança, produção, finanças e conhecimento, cuja esfera financeira corresponde à restrição do crédito e da conversibilidade cambial (STRANGE, 1994; TORRES, 2018). Isso significa que o grau de domínio sobre os insumos basilares – armamentos, capital, crédito e tecnologia/cultura – hierarquiza as nações (GUZZINI, 2000), e o possuidor do poder estrutural é capaz de determinar para quais usuários e em quais condições as estruturas estão disponíveis (STRANGE, 1989). De natureza indireta e menos visível, esse poder torna A apto a ampliar/reduzir implícita ou explicitamente o leque de opções à disposição de B, de modo a facilitar/difícultar escolhas e induzir o seu comportamento (STRANGE, 1994). Na nomenclatura de Guzzini, tal manipulação pode ser exercida de duas formas: ação ativa e deliberada (poder institucional indireto) ou involuntária (poder não intencional) devido à influência na organização sistêmica (HELLEINER, 2005).

Strange (1989) defende que esse arcabouço teórico elucida como os EUA na verdade não estavam em declínio, mas utilizando seu poder hegemônico unilateralmente para privilegiar interesses particulares. A retomada do poder americano após o Choque de Juros em 1979 ocorreu por meio da diplomacia do dólar forte e das pressões externas para a abertura financeira e comercial entre 1980-90 (TAVARES; MELIN, 1997). Esse processo assegurou a centralidade do dólar como moeda de referência global e permitiu aos EUA: 1) se apropriar da riqueza pela senhoriagem; 2) projetar suas

¹ A China é a economia de grande porte com o estágio mais avançado do piloto, mas já há 11 CBDCs disponíveis no sistema internacional desde o lançamento do *sand dollar* das Bahamas em 2020 – a primeira CBDC oficial (ATLANTIC COUNCIL, 2022). A título de comparação, os EUA ainda estão promovendo uma agenda de pesquisa, enquanto a União Europeia está em fase de investigação até outubro de 2023.

preferências macroeconômicas; 3) definir a regulação financeira internacional pela sua posição de prestador em última instância; 4) interferir na geografia econômica; e 5) obter poder simbólico em função do interesse na sua estabilidade (HELLEINER, 2005). A posição do dólar, portanto, tornou-se autorreforçadora, pois a grandiosidade do mercado dos EUA incentiva sua procura e esta busca, por conseguinte, expande sua atratividade e liquidez (EICHENGREEN, 2011).

Para o SMI, essa lógica de funcionamento do pilar monetário-financeiro tem repercussões severas. Na taxonomia de Kirshner (1995), a moeda se converte num instrumento de coerção via: 1) manipulação monetária, ao afetar a estabilidade/valor de uma divisa concorrente; 2) exploração/fomento da dependência numa zona de influência, seja pela ameaça de expulsão ou coordenação seletiva de recursos; e 3) disrupção sistêmica, visando colher benefícios pela pressão exercida. Todavia, a globalização financeira possibilitou que os EUA pudessem se aproveitar do controle sobre a estrutura financeira para ampliar seu grau de influência através das sanções econômicas e da interdição ao SWIFT, conforme realizado recentemente contra o Irã (TORRES, 2019) e desde 2022 contra a Rússia no contexto da Guerra na Ucrânia. Juntamente às demais estruturas transnacionais, Strange (1989) e Fiori (2007) apontam que os EUA adquirem conotações quase de um “império desterritorializado” em virtude dessa universalização da divisa, dos capitais e das finanças americanas, mesmo que não haja qualquer supressão direta dos Estados nacionais.

Tal cenário pode ter impactos não desprezíveis sobre a organização da hierarquia monetária sistêmica. Essa hierarquia diz respeito a um SMI no qual algumas poucas moedas de países centrais são representantes gerais de riqueza abstrata no sistema internacional, com destaque para uma moeda, que assume a centralidade do sistema – atualmente, o dólar americano. De outro lado, as moedas periféricas, em âmbito global, são vislumbradas como meros ativos financeiros (CARNEIRO; DE CONTI, 2022). Embora haja uma tendência a uma inércia no SMI, De Conti, Prates e Plihon (2013) apontam que, no longo prazo, alterações nesse posicionamento hierárquico são factíveis em caso de o emissor atender a alguns critérios – a saber, ser uma economia de grande porte e profundamente integrada ao sistema, que detém um amplo poder político e desejo político para a internacionalização – e de haver alterações geopolíticas e geoeconômicas.

Levando em consideração esses pré-requisitos, as iniciativas monetárias chinesas apresentam bastante potencial. Desde a eclosão da Crise Financeira Global, em 2008, o país acelerou suas estratégias para a internacionalização do RMB e promoveu ações de êxito como o *Cross-Border Interbank Payment System* (CIPS), um sistema de compensação inaugurado em 2015 que já incorpora 30 instituições diretamente e mais de 847 indiretamente (BANSAL; SINGH, 2021). Porém, a política chinesa de controle de capitais ainda é um desafio para disseminar o uso externo do RMB, que na maior parte de 2022 ocupou a quinta posição tanto nos pagamentos (SWIFT, 2023) quanto nas reservas globais (COFER, 2023). Atualmente, a expectativa do governo chinês é que sua nova estratégia de articular a versão digital do RMB à Rota da Seda Digital aumente sua competitividade externa face às demais moedas centrais e angarie maior autonomia à China, como será pormenorizado a seguir.

Construção e proliferação da moeda e da infraestrutura digitais chinesas

Moeda digital chinesa: e-CNY ou renminbi digital

A CBDC é a versão eletrônica da moeda fiduciária do Banco Central, denominada na unidade de conta nacional para efetuar pagamentos (meio de troca) e salvaguardar o poder de compra futuro (reserva de valor). Diferentemente do cartão de crédito e das transferências bancárias, a CBDC dispõe de curso legal e não apresenta riscos de solvência, já que é um passivo oriundo de um Banco Central. Ela tampouco se assemelha às criptomoedas e *stablecoins*², porque é emitida, controlada e precificada pela autoridade monetária e não pelo mercado, característica que minimiza sua volatilidade (BANK OF ENGLAND, 2020). De modo geral, o debate global em torno dos méritos de uma moeda digital foi deflagrado

² *Stablecoins* são moedas digitais lastreadas em algum ativo estável (moedas fiduciárias, ouro, *commodity*, etc.) para minimizar suas flutuações.

em 2018 após o anúncio da criação de uma moeda privada pelo Facebook, notícia que suscitou cautela nas nações pelo potencial de competitividade econômica graças à gigantesca escala de atuação e de usuários da empresa. De acordo com uma pesquisa do *Bank for International Settlements* (BIS) em 2021, 86% dos Bancos Centrais avaliam as vantagens de introduzir uma CBDC em suas jurisdições, com 60% realizando experimentos e 14% organizando arranjos para pilotos (BOAR; WEHRLI, 2021).

O debate na China sobre a CDBC data de quatro anos antes, quando da instauração de uma força tarefa pelo governo chinês em 2014 para investigar a emissão, circulação e tecnologia de uma moeda digital. Em 2016, houve a implementação do *Digital Currency Research Institute* e o lançamento do primeiro protótipo, apoiado posteriormente por diversas parcerias entre bancos estatais, campeões nacionais e instituições privadas vinculadas às comunicações. Atualmente, o piloto envolve testes em: Shenzhen, Suzhou, Xiong'an, Chengdu, Xangai, Hainan, Changsha, Xi'an, Qingdao, Dalian, o Delta do Rio Yangtze e do Rio das Pérolas, o circuito Pequim-Tianjin-Hebein, além das regiões central, ocidental, nordeste e noroeste do país. Em 2021, a China uniu-se a Hong Kong, Tailândia e Emirados Árabes Unidos para a *Multiple CBDC Bridge* (mBridge), um projeto que explora a aplicação de *Distributed Ledger Technology* (DLT)³ para uso transfronteiriço. A inauguração do app da carteira digital em áreas piloto ocorreu nos Jogos Olímpicos de Inverno em fevereiro de 2022, mas não há previsão para a estreia oficial do e-CNY (BANSAL; SINGH, 2021; PEOPLE'S BANK OF CHINA, 2021; FULLERTON; MORGAN, 2022).

O *People's Bank of China* (PBoC) reiteradamente afirma que o enfoque da iniciativa é doméstico para pagamentos no varejo, a fim de retirar do setor privado o controle dos dados e do dinheiro (PEOPLE'S BANK OF CHINA, 2021). De fato, os pagamentos móveis são populares na China e há um duopólio entre duas plataformas que juntas concentraram no segundo trimestre de 2020 cerca de 94% do mercado: o Alipay (55,6%) do Ant Group e o WeChat (38,8%) da Tencent (FULLERTON; MORGAN, 2022). Em decorrência dessa larga participação, há um risco de que interrupções num sistema sobrecarreguem o concorrente e ocasionem instabilidades, ou mesmo que retiradas volumosas de depósitos bancários das plataformas debilitem a liquidez e tornem a oferta de crédito escassa. Todavia, a preocupação primordial reside na quantidade de dados em posse dessas empresas, ferramenta que contribui para expandir a atratividade dos seus produtos e elimina a concorrência. Assim, o governo chinês afirma que o e-CNY reforça a estabilidade financeira interna, reduz custos transacionais, aprimora a eficiência da política monetária, combate atividades ilícitas, simplifica pagamentos internacionais, dentre outros (MURRAY, 2020; BANSAL; SINGH, 2021).

No tocante à estrutura operacional, pressupõe-se que compreenda duas camadas: no primeiro nível, o PBoC emite e-CNY e distribui para bancos estatais, bancos comerciais e conglomerados de aplicativos móveis, enquanto no segundo nível essas entidades autorizadas o repassam para empresas e indivíduos. O modelo será centralizado no PBoC, responsável por administrar a rede de movimentações e os saldos entre seus membros, além de supervisionar em tempo real um livro razão indelével. Serão três *data centers* para autenticação dos usuários e registros de emissão, transferências e saques do e-CNY, bem como análise de *big data* para gerenciamento de risco. A promessa é que o e-CNY não renda juros e seja mais seguro, ágil e barato que o sistema vigente, apresentando, em princípio, um anonimato controlável consoante os valores das contrapartes (montantes pequenos anônimos e grandes rastreáveis). Na prática, porém, críticos não descartam que esse anonimato dependa dos interesses particulares do governo chinês, que pode instrumentalizar o e-CNY para facilmente monitorar opositores políticos (KUMAR; ROSENBAACH, 2020; MURRAY, 2020; FULLERTON; MORGAN, 2022).

Não obstante as dúvidas quanto à recepção do e-CNY, Murray (2022) frisa que aproximadamente 261 milhões de usuários instalaram a carteira digital do e-CNY nas cidades de testes e o aplicativo se tornou o mais baixado no iOS quatro

³ Como exemplificado em Bansal e Singh (2022), a DLT é um banco de dados descentralizado em que as transações somente são adicionadas ao livro razão quando há algoritmos de consenso que atestam a validade das informações. Existem DLTs de acesso livre (público) ou restrito (privado), nos quais as modificações podem ser realizadas apenas por entidades credenciadas (com permissão) ou por quaisquer usuários (sem permissão), desde que haja concordância dos demais nós da rede distribuída. A despeito do uso indevido de DLT e *blockchain* como sinônimos, elas não são. *Blockchain* é um tipo de DLT comumente empregada nas criptomoedas, mas possui diversas aplicações que não são necessariamente financeiras.

dias após seu lançamento, mantendo-se nessa posição por cinco dias consecutivos. Isso se deve aos brindes e descontos especiais concedidos pelo PBoC para alavancar seu uso doméstico (BANSAL; SINGH, 2021), e o valor das transações alcançou cerca de US\$ 13,78 bilhões até fevereiro de 2022 (MURRAY, 2022). Similarmente, há uma expectativa de que haja a exportação desse modelo de incentivos para os projetos da BRI, visto que a preferência das empreiteiras pelo faturamento em dólares tem resultado no uso de parte dos US\$ 3 trilhões de reservas do PBoC (SMITH, 2018). Dessa forma, a China poderia oferecer um sistema na sua própria moeda mais eficaz e menos custoso para facilitar a execução de suas metas de infraestrutura globais.

O governo chinês também atua na esfera multilateral para auxiliar a disseminação do e-CNY, afinal a interoperabilidade com sua rede é crucial para o sucesso do sistema alternativo (GREENE, 2021). Em 2021, o PBoC ajudou a criar a *Finance Gateway Information Services Co.*⁴, uma *joint venture* entre a SWIFT e seu equivalente chinês, o CIPS, que especialistas interpretam como um sinal substancial do avanço estratégico do e-CNY (BANSAL. SINGH, 2021; GREENWALD, 2021). Ademais, os próprios progressos na mBridge para transações com moeda digital no exterior são consideráveis à medida que 22 grandes bancos, inclusive Goldman Sachs, Société Générale e UBS, já constataram sua utilidade para transações no mercado de capitais, comércio exterior, emissão de títulos corporativos digitais etc. (MURRAY, 2022). Calcula-se que a mBridge deduza os custos de faturamentos extraterritoriais em até 50% e agilize o pagamento para segundos em vez de dias, ocorrendo independentemente do fuso horário (GREENE, 2021). Como apontado em Murray (2022, *online*),

os benefícios da mBridge podem soar como pequenas mudanças incrementais. Eles não são. O atual sistema de intercâmbio internacional está desatualizado. Requer vários toques manuais e é vulnerável a fraudes e até roubos em larga escala. Pense na abordagem da China como a versão da alta finança e do comércio internacional da Venmo [rede de pagamento móvel da PayPal]. Em comparação, o atual sistema liderado pelos EUA é semelhante ao envio de um cheque. Se a mBridge for dimensionada conforme o planejado, facilitaria e aceleraria drasticamente o movimento de dinheiro transfronteiriço.

Finalmente, o governo chinês criou em 2020 a *Blockchain Service Network* (BSN), uma plataforma que busca homogeneizar as estruturas, protocolos e configurações mundiais de *blockchain* para torná-los menos onerosos e mais acessíveis. A BSN apresenta um foco endógeno, no qual a China Mobile, a China Telecom e o Baidu AI Cloud provêm serviços em nuvem na China, e um exógeno, mediante parcerias internacionais com a Google Cloud e a Amazon Web Services para a padronização dos serviços financeiros. Ao contrário do que se poderia supor, o e-CNY não contém DLT de *blockchain* por causa da natureza centralizada, da exigência de identificação e do volume previsto das transações na CBDC chinesa. No entanto, a expectativa de Yaya Fanusie, ex-analista da CIA e pesquisador do *Center for a New American Security*, é que a união desses projetos será inevitável quando a BSN estiver em operação, colaborando para a ambiciosa aspiração chinesa de uniformizar sistemas para produzir uma *Universal Digital Payments Network* (RAUD, 2021; RAUD; MACKINNON, 2022).

Convém ainda destacar que a dianteira chinesa na temática das CBDCs deriva também da inação dos EUA. Apesar da expectativa sobre o pronunciamento do *Federal Reserve System* (FED), o relatório *Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation* (2022) divulgado em janeiro de 2022 ainda delibera sobre a validade de os EUA ingressarem na corrida pelas CBDCs e promove uma consulta pública. É sabido que o país detém a tecnologia necessária à criação do dólar digital, mas não há consenso nem de seu funcionamento nem de sua pertinência para o poder estrutural do dólar. Em fevereiro de 2021, o presidente do FED declarou: “não precisamos ser os primeiros. Precisamos acertar” (LI, 2021, *online*), ponderando que os ganhos do pioneirismo chinês não seriam significativos. Contudo, essa conclusão tem

⁴ Num comunicado em março de 2021, o PBoC justificou que a joint venture visava armazenar dados financeiros para certificar a observância dos estatutos nacionais, assim como estabilizar o acesso à SWIFT para usuários chineses após supostas interrupções (MACKINNON, 2022).

sido objeto de um debate acalorado no *establishment* estadunidense, com análises que sinalizam o risco de o e-CNY penetrar no comércio intrarregional asiático e provocar disfunções a nível microeconômico no domínio do dólar (CARMO, 2021).

Não há dúvida de que o argumento econômico ressaltado pelo PBoC é verdadeiro, pois o amplo controle de mercado dos seus conglomerados de pagamentos móveis realmente gera gargalos que podem afetar a estabilidade monetária. Mas por trás disso há uma dimensão estratégica essencial: criar uma alternativa competitiva aos canais em dólares americanos para o processamento de pagamentos transfronteiriços de grande valor, de modo a auxiliar na estratégia de internacionalização do RMB. As autoridades chinesas têm recorrido a artifícios retóricos tentando minimizar o impacto político disto, e em abril de 2021 o então vice-governador do Banco Popular da China, Li Bo (agora vice-diretor administrativo do Fundo Monetário Internacional), afirmou que o objetivo do renminbi digital não é substituir o dólar como moeda dominante do mundo, mas sim permitir que o mercado escolha quais moedas são usadas no comércio e no investimento internacional (GREENE, 2021).

O que está em jogo no processo de disseminação da moeda digital chinesa, portanto, é a tentativa de ascender na hierarquia monetária internacional para reduzir os efeitos do poder estrutural do dólar que discutimos na seção anterior e aumentar a autonomia financeira da China. Ou, em outros termos, de apostar na via digital para promover a disseminação internacional do RMB, expandir a atratividade e competitividade de sua divisa em relação às demais moedas centrais e, em consequência, minimizar o poder de impacto da “bomba dólar”. E esta não é uma estratégia exclusivamente monetária, mas que vem apoiada num processo mais amplo de expansão da infraestrutura e da tecnologia digital chinesa, tratadas na próxima subseção.

Rota da Seda Digital

A primeira menção à Rota da Seda Digital foi expressa em 2015 no white paper precursor da iniciativa, intitulado *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. Ainda designada como Rota da Seda da Informação, seu objetivo era aprimorar a conectividade das comunicações internacionais a partir da construção de infraestrutura digital, cujo enfoque recaía sobre o alcance e o ritmo das construções dos cabos ópticos transfronteiriços e das trocas informacionais via satélite (NDRC, 2015). As estimativas são de que foram realizados/planejados projetos em aproximadamente 137 países (NOUWENS, 2021) e US\$ 79 bilhões tenham sido investidos ao redor do mundo (EURASIA GROUP, 2020). Em síntese, a Rota da Seda Digital visa que os campeões nacionais chineses públicos (China Mobile, China Telecom e China Unicom) e privados (Alibaba, Tencent, Baidu e Huawei) penetrem nos países que são membros da BRI e consigam vantagens frente aos competidores estrangeiros na corrida por mercados emergentes (EURASIA GROUP, 2020). Mais do que isso, o governo chinês tem muita clareza sobre a importância (econômica e geopolítica) da determinação de padrões tecnológicos internacionais.

Para os propósitos deste estudo, defende-se que a Rota da Seda Digital compreende quatro frentes correlatas elencadas em Cheney (2019) que defendemos auxiliar na propagação do e-CNY: 1) infraestrutura, 2) desenvolvimento tecnológico, 3) comércio eletrônico e 4) governança do ciberespaço. A primeira frente corresponde aos investimentos maciços na infraestrutura física digital via redes 5G, responsáveis por ampliar ostensivamente a velocidade da internet; cabos de fibra óptica submarinos e terrestres; e *data centers*, utilizados para coleta e armazenamento de informações (CHENEY, 2019; MOCHINAGA, 2021). A segunda frente refere-se ao desenvolvimento doméstico de tecnologias de inteligência artificial (IA) para filtragem de dados e fortalecimento da segurança cibernética, de sistemas de navegação por satélite através do BeiDou⁵ e de computação quântica, uma tecnologia que pode ser promissora nos esforços de inteligência e criptografia (CHENEY, 2019).

⁵ Concluído em 2020, o BeiDou é o sistema de navegação por satélite da China que foi concebido como uma alternativa ao padrão dominante estadunidense Global Positioning System (GPS). A BRI tem sido um canal pelo qual o governo chinês tem encorajado a adoção do BeiDou para aprimorar a eficiência da integração em infraestrutura de ferrovias e oleodutos, com uma cobertura que abarca cerca de 30 países, incluindo Paquistão, Laos, Brunei e Tailândia (CHENEY, 2019).

Esses elementos em conjunto contribuem para o e-CNY ao propiciar tanto a expansão quanto a sofisticação do ecossistema chinês em termos de infraestrutura, segurança e fiscalização. Ao promover uma rede de transmissão e tráfego de dados vinculada ao e-CNY, a China conquistaria maior autonomia para monitorar um amplo montante de informações e se proteger face à interferência externa. Conforme assinalado por Fanusie (2021, p. 2), “a moeda digital da China é tanto sobre dados quanto sobre dinheiro” e o governo chinês anunciou investimentos de quase US\$ 1,4 trilhão ao longo de 2020-2025 para aumentar a quantidade de *data centers* e equipamentos para a infraestrutura digital, especialmente do 5G e da IA (USCC, 2021). Dessa forma, ao promover a sinergia entre a e-CNY e a Rota da Seda Digital, as lideranças chinesas atuam para construir uma infraestrutura de digitalização e desenvolver mecanismos para explorá-la, a fim de expandir sua capacidade de influência e poder (HEMMINGS, 2020).

A terceira frente engloba o *e-commerce*, baseado em zonas de livre comércio digital e redes de pagamento. Por um lado, essas zonas almejam mitigar custos de remessas internacionais no Leste Asiático, sendo o caso malaio em parceria com o Alibaba o mais emblemático. Estabelecida em julho de 2017, a zona deveria: “servir como um *hub* logístico internacional, fornecer serviços auxiliares, como treinamento e finanças, e fornecer plataformas de serviços *online*, incluindo desembaraço aduaneiro eletrônico e inspeções comerciais” (NAUGHTON, 2020, p. 35). Segundo Naughton (2020), esse tipo de parceria concebe um mercado comum digital com padrões informacionais análogos, ação propensa a alavancar a China em função do número de participantes e do próprio valor interno transacionado. Logo, caso o governo chinês teste sua CBDC nessas regiões e haja um aumento profícuo na eficiência do comércio, presume-se que a atratividade, credibilidade e aceitabilidade do e-CNY para o mercado se ampliem, a despeito das inseguranças relacionadas à privacidade.

Por outro lado, os diversos subsídios e incentivos de Pequim para a internacionalização de suas empresas de pagamento móveis (Alipay e WeChat) sob o rótulo da Rota da Seda Digital podem ser estratégicos para o e-CNY. Enquanto o Alipay vislumbra sua proliferação na Europa, Austrália e Ásia através dos turistas chineses em viagens ao exterior, o WeChat concentra seus esforços em superar rivais locais e capturar Rússia, Índia e alguns mercados em expansão do Sudeste Asiático, tais como Indonésia, Tailândia, Hong Kong, Taiwan, Cingapura e Malásia (EURASIA GROUP, 2020). Ao alargar a escala de operação, essas plataformas geram uma nova rede de aceitação e infraestrutura que pode ser reaproveitada mais adiante por Pequim para distribuir o e-CNY, ainda que se trate de um método de pagamento inteiramente novo (BANSAL; SINGH, 2021). Em outras palavras, as incursões dos *players* de pagamentos móveis chineses na Rota da Seda Digital podem significar os primeiros passos de uma área que o PBoC planeja posteriormente dominar com o e-CNY.

Finalmente, a quarta ação diz respeito à instituição de normas internacionais do ciberespaço. A China advoga em favor da cibersoberania – ou seja, o livre-arbítrio dos países na escolha de desenvolvimento, regulação e política pública na esfera cibernética –, visão que se opõe à retórica liberal ocidental por abrir precedentes para intervenção governamental (CHENEY, 2019). Entretanto, o protagonismo da China no debate mundial das CBDCs pode porventura auxiliá-la a promover seus próprios interesses no estabelecimento de estatutos e marcos regulatórios internacionais, com o intuito de facilitar a instituição de padrões que condizem com o seu sistema. A rigor, esse é o temor que permeia o *establishment* americano e tem fomentado a tendência à securitização das tecnologias financeiras, pois os analistas determinam que os EUA deveriam manter sua superioridade tecnológica em todos os aspectos da concorrência e coordenar as inovações monetárias de alcance global (CARMO, 2021).

Consequências estratégicas da digitalização chinesa

O debate da difusão do e-CNY e seus desdobramentos na hierarquia monetária supõem três possíveis benefícios à China, descritos em Kumar e Rosenbach (2020), sobretudo considerando nossa hipótese de vinculação à Rota da Seda Digital. O primeiro refere-se ao aumento da sua capacidade de contornar as sanções dos EUA, haja vista que a

implementação da CBDC chinesa instauraria um sistema alternativo de liquidação por meio do CIPS. O segundo vislumbra a elevação do poder coercitivo chinês à medida que o país atraia usuários no exterior para sua tecnologia pioneira, ofereça uma interoperabilidade exclusiva com o seu sistema e origine sua própria rede de dependência. O terceiro assume que o acesso expressivo de dados concederia à China uma vantagem informacional assimétrica, que para críticos é passível de ser instrumentalizada para prognósticos políticos e fins hostis – a exemplo de manipulação de ideias, variáveis políticas, processos eleitorais etc. (CHENEY, 2019; HEMMINGS, 2020; MOCHINAGA, 2021). Através do e-CNY e da Rota da Seda Digital, a China supostamente estaria disseminando seu sistema de vigilância digital, marcado pela supervisão e censura em tempo real (HEMMINGS, 2020).

A priori, é importante frisar que há grande exagero nessas especulações. Em primeiro lugar, porque a vigilância e o caráter estratégico dos dados na era da quarta revolução industrial não é nenhuma exclusividade chinesa, apesar do seu *modus operandi* carregar particularidades. No contexto do chamado capitalismo de vigilância em vigor, os países ocidentais também empregam infraestruturas voltadas ao controle social de alta tecnologia, com uso massivo de empresas para monitoramento do consumo nas redes sociais, nas operações de compra/crédito e nos aparelhos celulares (ZUBOFF, 2019). No caso da China, a grande diferença é que boa parte desta vigilância é feita às claras pelo Estado⁶, com os usuários e a população em geral estando cientes que estão sendo vigiados (e com relevante grau de aprovação em função do aumento da segurança). De fato, é notório um grau de cinismo nos prognósticos da literatura estadunidense acerca da vigilância chinesa, uma vez que ignora escândalos como os revelados por Snowden, que demonstraram como o governo dos EUA realiza espionagem e sabotagens internacionais para propiciar resultados políticos e econômicos que lhes convêm.

Em segundo lugar, porque nossa análise sugere que o lançamento do e-CNY não promove nenhuma modificação na essência do RMB que justifique a pertinência da discussão de sobrepujar o dólar no curto prazo, sendo mais factível supor que no momento haja apenas um reposicionamento chinês na hierarquia monetária internacional. Na literatura, observa-se que há uma controvérsia entre autores que alegam impacto nulo do e-CNY para a supremacia do dólar pelos controles estritos sobre a conta de financeira (USCC, 2021; FULLERTON; MORGAN, 2022), ao passo que outros argumentam que a natureza programável da CBDC permite uma liberalização diferenciada, inclusive mediante a inserção do e-CNY no CNH de Hong Kong (EKBERG; HO, 2021). Sob o ponto de vista prático, porém, o e-CNY somente converte o formato do RMB físico para o digital, enfrentando os mesmos empecilhos (PAULSON, 2020; AYSAN; KAYANI, 2022) para circunscrever o poder estrutural do dólar em virtude do padrão de acumulação chinês em voga. Ainda que as CBDCs revolucionem a liquidação transfronteiriça por reduzir o número de intermediários e o ônus da gestão da liquidez (BANSAL; SINGH, 2021), por ora não há evidências que corroborem uma reorientação da arquitetura financeira global em favor da dominância alternativa do e-CNY.

Segundo relatório do BIS (2021 *apud* CARMO, 2021), o cerne da questão é que as outras variáveis mais fundamentais para a internacionalização monetária – geopolítica, abertura financeira, credibilidade/estabilidade institucional e estado de direito – tardam a apresentar quaisquer transformações. Por essa razão,

o advento das CBDCs pode acelerar as mudanças na configuração das moedas de reserva, mas não pode alterá-la drasticamente num curto período. Padrões regionais, nos quais as conexões comerciais são mais estreitas e as pressões políticas mais fortes, podem evoluir mais rapidamente. Essas tendências já existem hoje, mas uma nova CBDC emitida [...] [regionalmente] e com características mais atraentes em comparação às versões atuais de moeda nacional, poderia inclinar a balança para o estabelecimento de uma nova moeda de reserva regional (BIS, 2021, p. 18).

Tal linha de raciocínio é análoga à empreendida em Carmo (2021) de que o e-CNY poderia representar, na verdade, uma breve perda de poder relativo do dólar devido à abertura de microfissuras regionais, embora a posição estrutural do

⁶ Inclusive, há um movimento na China desde o lançamento da Lei Nacional de Inteligência chinesa de 2017 para diminuir o controle informacional da iniciativa privada. Os enquadramentos em cascata feitos às empresas de alta tecnologia chinesas em 2021 tinham, dentre outros objetivos, justamente a ideia de garantir um controle maior do governo sobre o volume maciço de dados que essas firmas digitais recolhem e utilizam (NOGUEIRA, 2021).

dólar persista. Alinhados a essa proposição, acreditamos que a maior contribuição da associação do e-CNY à Rota da Seda Digital reside nos pagamentos do comércio regional, em especial na aceleração do *e-commerce* chinês. A partir de 2022, a China se tornou o maior fornecedor de importações para 70%⁷ dos países no subgrupo asiático e o destino primordial para 50% deles (EICHENGREEN *et al.*, 2022). Mesmo que haja estabilidade na porcentagem do comércio faturado em RMB desde 2017, Eichengreen *et al.* (2022) elucidam que seus valores absolutos estão crescendo, sendo a maior parcela correspondente às nações asiáticas, como Camboja, Coreia do Sul, Taiwan e Índia. Então, caso seja incorporado nos programas de digitalização comercial, o e-CNY poderia simplificar essa liquidação do RMB e atenuar tanto os custos transacionais quanto os riscos cambiais intrínsecos à utilização do dólar como moeda intermediária (KNOERICH, 2021).

Logo, é inegável que a propagação do e-CNY na Rota da Seda Digital pode contribuir para a internacionalização do RMB, a fim de favorecer sua ascensão na hierarquia monetária internacional e proporcionar mais autonomia à China. O principal motor da internacionalização do RMB tem sido o faturamento comercial, cujas transações impulsionam o acúmulo de reservas pelos Bancos Centrais para a provisão de liquidez em última instância (GOPINATH; STEIN, 2018; EICHENGREEN *et al.*, 2022). À luz da narrativa histórica de Eichengreen (2010), esse caminho replica a sequência dos EUA no século XX para internacionalizar o dólar: a princípio alavancar o uso no comércio exterior; em seguida nas operações financeiras privadas; e por fim nos Bancos Centrais pelas reservas (GOPINATH; STEIN, 2018). Isso porque o uso generalizado da moeda favorece o ciclo de autorreforço de Gopinath e Stein (2018), iniciado pelo “desejo de manter a moeda em que se paga, exigindo assim ativos seguros nessa moeda, diminuindo os juros sobre esses ativos, incentivando a emissão e, assim, precificando nessa moeda para *hedge*” (BIS, 2021, p. 17 *apud* CARMO, 2021, p. 25).

Particularmente ao longo da BRI e da Rota da Seda Digital, a adoção do e-CNY poderia intensificar o *boom* experimentado no *e-commerce* transfronteiriço recentemente. Em 2021, o comércio entre a China e os países da BRI alcançou 11,6 trilhões de yuans (29,7% da totalidade do comércio exterior chinês) e a fração do comércio eletrônico apresentou um crescimento vertiginoso pela criação e operação de novos armazéns (NDRC, 2022). Implementado em 2015, o programa de áreas piloto focadas no comércio digital já abrange 132 zonas de teste e supera 14,6 trilhões de yuans (aproximadamente US\$ 2,25 trilhões) de valores transacionados em 2021, inclusive compensando perdas econômicas decorrentes da pandemia de COVID-19 (CHINA’S..., 2022). Visando à propagação do e-CNY na BRI, o governo chinês poderia oferecer incentivos estatais comerciais, taxas de juros inferiores e custos diminutos face aos seus concorrentes nas regiões em que a influência geopolítica da China é preponderante – majoritariamente Ásia-Pacífico (BANSAL; SINGH, 2021).

Considerações finais

O poder estrutural do dólar é imprescindível para o exercício do poder americano, por exemplo por meio das sanções econômicas, mas seu uso excessivo gera distorções e o desejo nos descontentes de escapar deste domínio (CHEY, 2013). Dentro dessa lógica, a China vem já há algum tempo – e com esforço redobrado a partir da eclosão da Crise Financeira Global em 2008 – implementando políticas para a internacionalização de sua moeda. Mais recentemente, elegeu a digitalização para alcançar mais margem de manobra *vis-à-vis* o poder do dólar e tem buscado estabelecer uma CBDC que promete uma maior eficiência a um custo inferior. A alegação chinesa é que essa iniciativa objetiva a retomada do controle dos pagamentos pelo Estado para assegurar a estabilidade monetária, mas a confirmação da autoridade monetária de Hong Kong dos preparativos técnicos para o uso externo do e-CNY sinalizam que o lançamento a nível internacional já é previsto (YUE, 2020). Dado o potencial dessa inovação monetária aprimorar a liquidação internacional, alguns especialistas colocaram em xeque se a própria supremacia da moeda americana não estaria ameaçada graças à suposta emergência de um modelo alternativo centrado na China.

⁷ Um adendo retratado em Eichengreen *et al.* (2022) é que a dependência das importações chinesas é ainda maior se considerarmos as relações indiretas dentro das cadeias globais de valor.

Conforme defendido ao longo da análise, o e-CNY deve ser interpretado não de modo isolado, mas a partir de uma ótica mais ampla de digitalização chinesa no âmbito da Rota da Seda Digital. Nesse sentido, o governo da China tem correlacionado essas duas políticas através de investimentos na arena da digitalização em infraestrutura, tecnologia, comércio eletrônico e governança do ciberespaço, bem como promovido iniciativas multilaterais (*Finance Gateway Information Services Co.*, mBridge e BSN) para fomentar a interoperabilidade com seu sistema. Via de regra, parte da literatura tem preconizado que o sucesso da internacionalização do e-CNY na hierarquia monetária tende a propiciar à China: 1) a capacidade de projetar poder coercitivo no exterior ao instituir uma rede de dependência via CIPS similar à dos EUA na SWIFT; 2) expandir sua influência política e econômica em razão do seu domínio cibernético; e 3) obter acesso ilimitado a um vasto volume de dados, que pode ser usado para fins geopolíticos e estratégicos (KUMAR; ROSENBAUGH, 2020).

Contudo, essa possibilidade de alavancagem do poderio chinês enfrenta grandes desafios estruturais. Do ponto de vista interno, a limitação mais evidente é a centralidade da política de controle de capitais para a própria estratégia de desenvolvimento chinesa. Ao exercer intensos controles de capitais, o governo chinês tem conseguido manter um grau relativo de comando sobre seu processo de financeirização, submetendo o sistema financeiro a um regime de crescimento puxado pelo investimento (NOGUEIRA; GUIMARÃES; BRAGA, 2019). Essa estratégia explica parte importante do “milagre” econômico chinês, mas, por outro lado, faz com que a possibilidade de uso internacional do RMB seja limitada. Afinal, a chamada “financeirização com características chinesas se deu com uma intensa limitação das conexões do sistema financeiro doméstico com os *players* internacionais” (NOGUEIRA; GUIMARÃES; BRAGA, 2019, p. 456), o que garantiu uma trajetória de desenvolvimento robusta e, ao mesmo tempo, com muita autonomia para as políticas cambial, monetária, financeira e fiscal.

Do ponto de vista externo, o entrave essencial é a estrutura de poder da moeda americana. A introdução das CBDCs pode revolucionar as liquidações externas, mas as forças sistêmicas do SMI são resistentes às mudanças e suas transformações usualmente demoram a vir à tona (BIS, 2021). Aliada às convenções que marcam o SMI, à conjuntura autorreforçadora do dólar e ao próprio ciclo de autorreforço de uma moeda dominante, sugere-se que a proeminência da divisa americana deve se manter estável no médio prazo independente da liderança chinesa no comércio internacional (GOPINATH; STEIN, 2018). Além disso, o poder estrutural do dólar se trata de “uma vantagem estratégica da qual nenhum país em sua consciência abre mão” (TORRES, 2022, *online*), circunstância que deve induzir os EUA a posturas mais incisivas para superar sua defasagem na corrida internacional das CBDCs. De acordo com a percepção de segurança financeira do *establishment* estadunidense, quaisquer inovações monetárias de rivais que semeiem desconfiças sobre a predominância da divisa estadunidense, ainda que a nível microeconômico, devem ser neutralizadas (CARMO, 2021).

Concluimos que a união das políticas do e-CNY e da Rota da Seda Digital pode fornecer no curto prazo um novo ímpeto à internacionalização do RMB para ascender na hierarquia monetária internacional e aprimorar sua competitividade diante das moedas centrais, mas sem desbancar a posição estrutural do dólar no SMI. Em contraste, supomos ser mais plausível que a simplificação dos pagamentos transfronteiriços pelas CBDCs acarrete ganhos de mercados regionais para o RMB. Ao considerar o grau de integração com alguns países da BRI e da Rota da Seda Digital, o apelo do e-CNY em termos de conveniência e de custos pode eventualmente tornar seu uso mais atrativo tanto nas liquidações regionais quanto no *e-commerce*. Naturalmente, esse prognóstico é factível contanto que a CBDC chinesa conquiste a confiança e a credibilidade adequadas na comunidade internacional, mas contribuiria enormemente para a estratégia já empreendida pela China de seguir as lições históricas do dólar e investir na internacionalização monetária via canais – inicialmente – comerciais.

Referências

- AYSAN, Ahmet Faruk; KAYANI, Farrukh Nawaz. China's Transition to a Digital Currency Does It Threaten Dollarization? **Asia and the Global Economy**, vol. 2, issue 1, p. 1-6, jan., 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lerf60>>. Acesso em: 04 ago. 2022.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Central Bank Digital Currencies for Cross-border Payments**: Report to the G20. Basileia: BIS, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3C9RZCo>>. Acesso em: 24 jan. 2022.
- BANK OF ENGLAND. Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design. **Discussion Paper**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/367Nqef>>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- BANSAL, Rajesh; SINGH, Somya. China's Digital Yuan: An Alternative to the Dollar-Dominated Financial System. **Carnegie Endowment for International Peace**. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3pA6BUD>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- BELFER CENTER FOR SCIENCE AND INTERNATIONAL AFFAIRS. **Digital Currency Wars**: A National Security Crisis Simulation. Cambridge: Harvard Kennedy School. Economic Diplomacy Initiative, Event Brief, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/35KbOC3>>. Acesso em: 07 fev. 2022.
- BOAR, Codruta; WEHRLI, Andreas. Ready, Steady, Go? – Results of the Third BIS Survey on Central Bank Digital Currency. **BIS Papers**, n. 114, jan., 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3MqbYzg>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- CARMO, Corival. **Dilema de Segurança Monetária e Financeira**: A Corrida para a CBDC. 2021. No prelo.
- CARNEIRO, Ricardo; DE CONTI, Bruno. Exorbitant Privilege and Compulsory Duty: The Two Faces of the Financialised IMS. **Cambridge Journal of Economics**, vol. 46, issue 4, pp. 735–752, jul., 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3RU9I5d>>. Acesso em: 09 set. 2022.
- CENTRAL BANK DIGITAL CURRENCY (CBDC) TRACKER. **Atlantic Council**, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3JV2PQA>>. Acesso em: 24 jan. 2023.
- CHENEY, Clayton. China's Digital Silk Road: Strategic Technological Competition and Exporting Political Illiberalism. **Pacific Forum**, Working Paper (Issues & Insights), vol. 19, n. 8, p. 1-23, jul., 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/37d7WdL>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- CHEY, Hyoung-kyu. The Concepts, Consequences, and Determinants of Currency Internationalization. **GRIPS Discussion Paper**, National Graduate Institute for Policy Studies, n. 13-03, p. 1-32, mai., 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3tmUv3b>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- CHINA'S Cross-border E-commerce Gains Growth Momentum, Bolsters Consumption. **Xinhuanet**, 26 abr. 2022, às 20:13. Disponível em: <<https://bit.ly/3K7OzIq>>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- COHEN, Benjamin J.. Money, Power, Authority. In: GERMAIN, Randall (ed.) **Susan Strange and the Future of Global Political Economy**: Power, Control and Transformation. London: Routledge, 2016, Cap. 7, p. 167-87.
- COHEN, Benjamin J.. **Currency Power**: Understanding Monetary Rivalry. Princeton: Princeton University Press, 2015, Cap. 2, pp. 28-47.
- CREEMERS, Rogier; COSTIGAN, Johanna; WEBSTER, Graham. Translation: Xi Jinping's Speech to the Politburo Study Session on the Digital Economy – Oct. 2021. **Digichina**, Stanford University, 28 jan. 2022. Disponível em: <<https://stanford.io/3IQwkj0>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- DE CONTI, Bruno; PRATES, Daniela; PLIHON, Dominique. O Sistema Monetário Internacional e seu Caráter Hierarquizado. In: CINTRA, Marcos; MARTINS, Aline (orgs.). **As Transformações no Sistema Monetário Internacional**. Brasília: IPEA, 2013, Cap. 1, p. 23-84.
- EICHENGREEN, Barry; MACAIRE, Camille; MEHL, Arnaud; MONNET, Eric; NAEF, Alain. Is Capital Account Convertibility Required for the Renminbi to Acquire Reserve Currency Status? **Centre for Economic Policy Research Press Discussion Paper Series**, n. 17498., jul, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3eAYwME>>. Acesso em: 05 ago. 2022.
- EICHENGREEN, Barry. **Privilégio Exorbitante**: a Ascensão e Queda do Dólar e o Futuro do Sistema Monetário Internacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- EICHENGREEN, Barry. The Renminbi as an International Currency. **Policy Paper**, jan., 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3ChDI6I>>. Acesso em: 13 ago. 2022.
- EKBERG, Jason; HO, Michael. A New Dawn for Digital Currency: Why China's eCNY will change the way money flows forever. **Oliver Wyman**, 2021. Disponível em: <<https://owy.mn/3MjaUNN>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- EURASIA GROUP. **The Digital Silk Road**: Expanding China's Digital Footprint. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Clo7Rv>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

FANUSIE, Yaya. **Testimony Before the US-China Economic and Security Review Commission**. Hearing on An Assessment of the CCP's Economic Ambitions, Plans, and Metrics of Success. U.S.-China Economic and Security Review Commission, 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3uDXbII>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

FEDERAL RESERVE SYSTEM. **Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation**. Research & Analysis, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3vIXeFS>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

FIORI, José Luís. O Poder Global dos Estados Unidos: Formação, Expansão e Limites. In: FIORI, José Luís (org). **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 67-109.

FULLERTON, Elijah; MORGAN, Peter. The People's Republic of China's Digital Yuan: Its Environment, Design, and Implications. **Asian Development Bank Institute Discussion Paper Series**, n. 1306, p. 1-30, fev., 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3tor3bS>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GOPINATH, Gita; STEIN, Jeremy. Banking, Trade, and the Making of a Dominant Currency. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper, n. 24485., p. 1-67, abr., 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3pzc2Ta>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

GREENE, Robert. Beijing's Global Ambitions for Central Bank Digital Currencies Are Growing Clearer. **Carnegie Endowment for International Peace**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vCUVer>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GREENWALD, Michael. **What Happens to the Dollar If the Chinese Digital Yuan Goes Global?**. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/35upBgn>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GUZZINI, Stefano. Strange's Oscillating Realism: Opposing the Ideal – and the Apparent. In: LAWTON, Thomas C.; ROSENAU, James N.; VERDUN, Amy C. (eds). **Strange Power: Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy**. Aldershot: Ashgate, 2000, Cap. 12, p. 215-28.

HELLEINER, Eric. Structural Power in International Monetary Relations. **European University Institute - EUI Working Papers**, Robert Schuman Centre, pp. 1-15, 2005/10. Disponível em: <<https://bit.ly/34Y3xdQ>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

HEMMINGS, John. Reconstructing Order: The Geopolitical Risks in China's Digital Silk Road. **Asia Policy**, vol. 15, n. 1, pp. 5-21, jan., 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)**. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3XsoUci>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

KIRSHNER, Jonathan. **Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

KNOERICH, Jan. China's New Digital Currency: Implications for Renminbi Internationalization and the US Dollar. In: BILOTTA, Nicola; BOTTI, Fabrizio (eds). **The (Near) Future of Central Bank Digital Currencies: Risks and Opportunities for the Global Economy and Society**. Series Global Politics and Security, vol 7, Bern: Peter Lang, 2021, Cap. 7, p. 145-66. Disponível em: <<https://bit.ly/3BCuqlA>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

KUMAR, Aditi; ROSENBACH, Eric. Could China's Digital Currency Unseat the Dollar? American Economic and Geopolitical Power Is at Stake. **Foreign Affairs**, 20 mai. 2021. Disponível em: <<https://fam.ag/3pHH5wI>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

LEUNG, Nick; NGAI, Joe; SEONG, Jeongmin; WOETZEL, Jonathan. **Fast forward China: How Covid-19 is Accelerating 5 Key Trends Shaping the Chinese Economy**. McKinsey & Company. China Consumer Report, 2021. Disponível em: <<https://mck.co/3mof5vu>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MACKINNON, Eli. Is SWIFT's Joint Venture With the People's Bank of China Related to the Digital Yuan? 08 mar. 2022. **DigiChina**, Stanford University. Disponível em: <<https://stanford.io/36pcjla>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MOCHINAGA, Dai. The Digital Silk Road and China's Technology Influence in Southeast Asia. **Council on Foreign Relations**, 10 jun. 2021. Disponível em: <<https://on.cfr.org/3pKhEdL>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

MURRAY, Robert. The U.S. Is Facing a Sputnik Moment in the International Economy. **Foreign Policy Research Institute**. 11 fev. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3MpUkMm>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MURRAY, Robert. Understanding China's Digital Yuan. **Foreign Policy Research Institute**. Sep. 2020, Asia Program. Disponível em: <<https://bit.ly/3qUiV2W>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION (NDRC). **China's Trade Volume of Goods with BRI Countries Reaches Eight-year High in 2021**. People's Republic of China. 28 fev. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3PzsJZc>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION (NDRC). **Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road**. Ministry of Foreign Affairs e Ministry of Commerce (PRC). 28 mar. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3hJStUl>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

NAUGHTON, Barry. Chinese Industrial Policy and the Digital Silk Road: The Case of Alibaba in Malaysia. **Asia Policy**, vol. 15, n. 1, p. 23-39, jan., 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3RCCMOo>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

NOGUEIRA, Isabela. Novos Limites a Grupos Privados na China. **Valor Econômico**, 23 abr. 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3wRDksO>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

NOGUEIRA, Isabela; GUIMARÃES, João; BRAGA, João Pedro. Inequalities and Capital Accumulation in China. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 39, n. 3, p. 449-69, 2019.

NOUWENS, Meia. China's Digital Silk Road: Integration into National IT Infrastructure and Wider Implications for Western Defence Industries. **International Institute for Strategic Studies (IISS)**, Research Papers, fev., 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/37240MB>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

PAO, Jeff. China Media Goads Russia to Use CIPS over SWIFT. **Asia Times**, 01 mar. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3urcjJH>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

PAULSON, Henry. The Future of the Dollar U.S. Financial Power Depends on Washington, Not Beijing. **Foreign Affairs**, 19 mai. 2020. Disponível em: <<https://fam.ag/3QXxNrt>>. Acesso em: 08 jan. 2022.

PEOPLE'S BANK OF CHINA. **Progress of Research & Development of E-CNY in China**. Working Group on E-CNY Research and Development, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2YkyVX>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

RAUD, Mikk; MACKINNON, Eli. China's Digital Currency and Blockchain Network: Disparate Projects or Two Sides of the Same Coin? **DigiChina**, Stanford University, 08 mar. 2022. Disponível em: <<https://stanford.io/3igoELa>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

RAUD, Mikk. Knowledge Base: Blockchain-based Service Network (BSN, 区块链服务网络). Digichina, Stanford University. 02 jul. 2021. Disponível em: <<https://stanford.io/378wHaR>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SMITH, Colby. The Belt and Road's Dollar Problem. **Financial Times**, 18 dez. 2018. Disponível em: <<https://on.ft.com/3twsuFh>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SOCIETY FOR WORLDWIDE INTERBANK FINANCIAL TELECOMMUNICATION (SWIFT). **RMB Tracker: Monthly Reporting and Statistics on Renminbi (RMB) Progress Towards Becoming an International Currency**. Jan. 2023. Disponível em: <<https://bit.ly/3E1bgpA>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

STRANGE, Susan. **States and Markets**. London: Bloomsbury Academic, 1994.

STRANGE, Susan. Toward a Theory of Transnational Empire. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Global Changes and Theoretical Challenges**. Lexington: Lexington Books, 1989, Cap. 9, p. 161-76.

STRANGE, Susan. The Persistent Myth of Lost Hegemony. **International Organization**, vol. 41, n. 4, p. 551-74, 1987. Disponível em: <<https://bit.ly/3lrJOpU>>. Acesso em: 27 jan. 2023.

TAVARES, Maria; MELIN, Luiz. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria; FIORI, José Luís (orgs.). **Poder e Dinheiro: uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 55-86.

TORRES, Ernani. Dólar, Yuan e Multilateralismo. **Valor Econômico**, 25 mar. 2022. Disponível em: <<http://glo.bo/3iMxnFj>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

TORRES, Ernani. A Bomba Dólar: Paz, Moeda e Coerção. **Texto para Discussão**, n. 006. Instituto de Economia da UFRJ, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3iClwrb>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

TORRES, Ernani. Guerra, Moeda e Finanças. In: FIORI, José. (org.) **Sobre a Guerra**. Petrópolis: Vozes, 2018, pp. 312-50.

U.S.-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION (USCC). **The Chinese Communist Party's Economic and Technological Ambitions**: Synthetic Bio, New Mobility, Cloud Computing, and Digital Currency. Report to Congress, chapter 2, section 2, nov., 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KUPcOY>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

YUE, Eddie. **A New Trend for Fintech – Cross-Border Payment**. Hong Kong Monetary Authority, InSight, 4 dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zYXi4H>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism**. New York: Public Affairs, 2019.

Funções de colaboração exercidas

Alba Bruna Barbosa Boaventura:

Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Isabela Nogueira de Moraes:

Conceituação; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Bruno Martarello de Conti:

Conceituação; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Os erros de Merkel na política externa alemã em relação à Rússia

Merkel's mistakes in German foreign policy towards Russia

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.127738>

Robson Cunha Rael

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), Brasília, Brasil

robson.c.rael@gmail.com  

Resumo

A política externa alemã voltada a Moscou durante o governo Merkel foi criticada por não ter dissuadido a Rússia a não cometer novas agressões contra a Ucrânia. O objetivo do artigo é analisar em que medida a Chanceler alemã errou na condução de sua política externa em relação à Rússia levando em consideração a Ostpolitik (uma política de Estado da Alemanha Ocidental direcionada ao Leste Europeu), a interdependência entre Alemanha e Rússia no setor de energia (com a participação de companhias de gás natural de ambos os países) e a função de ator mediador exercida por Berlim na crise de Ucrânia, com as assinaturas dos acordos de Minsk no âmbito do Grupo de Normandia. O método empregado é o *process tracing*, para análise da trajetória causal dos fatos ligados a Ostpolitik, a interdependência e a mediação. Conclui-se que Merkel errou em não reduzir a dependência alemã do gás natural russo, no entanto, a atuação geral da política externa da Alemanha não foi errônea ao considerar as relações com a Rússia no longo prazo, para a construção de uma arquitetura de segurança europeia mais estável.

Palavras-chave: Política externa alemã; Rússia; Crise da Ucrânia.

Abstract

German foreign policy towards Moscow during Merkel's administration was criticized for failing to dissuade Russia from committing further aggression against Ukraine. The purpose of the article is to analyze the extent to which the German Chancellor was wrong in her foreign policy towards Russia, taking into account Ostpolitik (a West German state policy aimed at Eastern Europe), the interdependence between Germany and Russia in the energy sector (with the participation of natural gas companies from both countries) and the role of mediator played by Berlin in the Ukraine crisis, with the signing of the Minsk agreements within the Normandy Group. The method used is process tracing, to analyze the causal trajectory of facts linking Ostpolitik, interdependence and mediation. It is concluded that Merkel was wrong in not reducing German dependence on Russian natural gas, however, the general performance of Germany's foreign policy was not wrong when considering relations with Russia in the long term, for the construction of a European security architecture more stable.

Keywords: German foreign policy; Russia; Ukraine crisis.

Recebido: 08 Outubro 2022
Aceito: 14 Março 2023

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte original sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Em junho de 2022, Angela Merkel disse que não se desculparia pela sua política externa em relação à Rússia, rebatendo as críticas que o seu governo teria alguma parcela de culpa pela invasão russa à Ucrânia iniciada em 24 de fevereiro do mesmo ano. Um dos críticos foi o Presidente da Ucrânia Volodymyr Zelensky, que convidou Merkel para visitar Bucha, subúrbio de Kiev, onde ocorreu a morte de civis ucranianos (SOLOMON; BUBOLA, 2022). Alguns pontos enfatizados nas críticas são a resposta alemã à anexação da Crimeia pela Rússia (que não teria sido suficiente para dissuadir Moscou a não cometer novas agressões) e a controversa construção do gasoduto Nord Stream 2, no mar Báltico, criado para transportar gás natural da Rússia diretamente para a Alemanha, de modo a contribuir para o aumento da dependência alemã de energia russa.

Diante de tal cenário, cabe responder a seguinte pergunta: em que medida Angela Merkel errou na sua política externa em relação à Rússia no contexto da crise da Ucrânia?

O objetivo do artigo é analisar a política externa alemã voltada para a Rússia durante um período específico do governo Merkel, qual seja, do início da crise da Ucrânia em 2014 até o término de seu último mandato no final de 2021. A originalidade do estudo repousa em elementos conceituais e empíricos. A presente pesquisa faz uma análise conjunta dos conceitos de Atlanticismo, Ostpolitik, interdependência, transição energética, responsabilidade e mediação que não foram abordados conjuntamente em estudos anteriores (KEOHANE; NYE, 2012; DICKEL, 2014; MAULL, 2015; FORSBERG, 2016; NEWNHAM, 2017; GASKARTH; OPPERMANN, 2021). As definições dos conceitos são apresentadas ao longo das seções quando são aplicados à análise. Do lado empírico, são apresentados dados sobre cada conceito, como, por exemplo, o cronograma de desligamento das usinas nucleares alemãs (referente à transição energética) e o percentual de gás russo na matriz energética alemã (relativo à interdependência). Deste modo, dados empíricos que não foram analisados conjuntamente em pesquisas anteriores, são abordados em conjunto no presente artigo.

O método é o *process tracing*, é indicado para estudo de caso com dados qualitativos. Trata-se de uma técnica adequada para análises de sequências causais considerando a descrição de observações como elemento chave para a identificação de mecanismos explicativos para o caso abordado (COLLIER, 2011). A trajetória analisada envolve a Ostpolitik, a interdependência entre Alemanha e Rússia, e a função de mediador exercida por Berlim na crise da Ucrânia.

A argumentação do artigo está dividida em três partes. A primeira parte analisa a Ostpolitik, uma política de Estado alemã iniciada na Guerra Fria e voltada para a União Soviética, que perpassou diferentes governos comandados tanto pelo SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – Partido Social-Democrata da Alemanha) como pela CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands* – União Democrata-Cristã da Alemanha), os dois principais partidos políticos do país. A segunda parte examina a interdependência energética entre Berlim e Moscou, levando em consideração os interesses econômicos de empresas exploradoras de gás de ambos os países, bem como o interesse alemão de importar energia mais barata. A terceira parte interpreta o papel de ator mediador exercido pela Alemanha no conflito entre Rússia e Ucrânia, bem como os resultados alcançados, quais sejam, os acordos de Minsk que estabeleciam um cessar-fogo entre as partes beligerantes. Por fim, a conclusão indica que a política externa de Merkel errou ao continuar um caminho para a dependência alemã de fontes energéticas russas, no entanto, a aproximação com Moscou não foi errônea pois os moldes da Ostpolitik evitam posições extremas e consideram a Rússia na arquitetura de segurança europeia.

Uma política de Estado alemã voltada para a Rússia: a Ostpolitik

Dois conceitos retratam as relações da Alemanha com potências regionais: Atlanticismo e Ostpolitik. O primeiro indica a posição alemã no triângulo estratégico formado por Alemanha, França e Estados Unidos. Enquanto Berlim e Paris dirigem a integração europeia, Washington é o garantidor da segurança desta. De maneira geral, o Atlanticismo ilustra o alinhamento alemão com outras economias ocidentais que compartilham valores democráticos liberais (NEWNHAM,

2017). Por outro lado, a Ostpolitik é voltada ao Leste Europeu para a promoção do diálogo e a redução de tensões, primeiramente com foco na União Soviética e posteriormente na Rússia (GASKARTH; OPPERMANN, 2021).

Ostpolitik é um termo cunhado para descrever a abordagem cooperativa da Alemanha Ocidental em relação à União Soviética e a outros países do Pacto de Varsóvia, iniciada pelo Chanceler Willy Brandt (SPD) em 1969. Egon Bahr, secretário político de Brandt, formulou a ideia da “nova política oriental” para alcançar a “mudança através da aproximação” (*Wandel durch Annäherung*) (FORSBERG, 2016). A Ostpolitik é baseada na ideia de que o engajamento político e econômico com Moscou resultaria numa mudança positiva, tanto para a União Soviética como para a relação bilateral (SIDDI, 2016). Tal estratégia visou a normalização das relações com a Alemanha Oriental pela melhoria das relações com a União Soviética, através da diplomacia e do reconhecimento de fronteiras (GROSS, 2016).

No contexto da Guerra Fria, um notório exemplo da Ostpolitik foi o engajamento da Alemanha Ocidental com a União Soviética por meio de suprimento de gás, incluindo projetos para gasodutos (FORSBERG, 2016). O Chanceler Helmut Schmidt (SPD) – 1974-1982 – também visualizou na Ostpolitik um instrumento útil para o fortalecimento das exportações alemãs e a diversificação dos suprimentos de energia (GROSS, 2016). Durante o governo do Chanceler Helmut Kohl (CDU) – 1982-1998 –, a Alemanha participou do regime ocidental de sanções concernentes a transferência de tecnologia para a União Soviética e seus aliados do bloco socialista, bem como à permissão para o emprego de mísseis nucleares em solo alemão como resposta aos armamentos nucleares soviéticos, ao mesmo tempo em que continuava com a importação de gás (FORSBERG, 2016).

A postura ambivalente de Kohl em relação a Moscou é marcada pela conciliação entre valores e interesses (FARD, 2019). Por um lado, a política externa alemã atuou em conjunto com os aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com sanções ao bloco soviético, mantendo um comportamento alinhado às potências ocidentais, reforçando valores como democracia e multilateralismo. Por outro lado, o engajamento com a União Soviética pavimentou o caminho para a reunificação pacífica entre as Alemanhas Ocidental e Oriental, além de representar uma oportunidade econômica, com a busca de interesses alemães específicos (SZABO, 2018).

O governo alemão adotou a mesma postura com a Rússia pós-soviética, com uma adaptação da “mudança através da aproximação” para a “mudança através do entrelaçamento econômico” (*Annäherung durch Verflechtung*) (SIDDI, 2016). O governo Gerhard Schröder (SPD) – 1998-2005 – realizou uma versão atualizada da Ostpolitik que visualizou no engajamento econômico e na cooperação com a Rússia o melhor caminho para encorajar reformas e a democratização do país eslavo. Com o tempo, as prioridades econômicas se alteraram, particularmente com a necessidade de aumento dos mercados para companhias alemãs, por isso a transformação da “mudança pela reaproximação” em “mudança pelo comércio”. O governo alemão priorizou o crescimento econômico sem minimizar outros objetivos de política externa. A relação especial de Berlim com Moscou foi considerada de fundamental importância para a segurança europeia, uma vez que desde a reunificação e do fim da Guerra Fria, a Alemanha se tornou uma “parceira estratégica” da Rússia na Europa (WRIGHT, 2018).

Os princípios-chaves da Ostpolitik permaneceram intactos quando Angela Merkel se tornou Chanceler em 2005 (FORSBERG, 2016). Em 2008, a “parceria para modernização” (*Partnership for Modernization* – PfM) russo-alemã foi lançada pelo governo alemão. Por meio da PfM, líderes alemães esperavam promover interesses econômicos da Alemanha e o fortalecimento do Estado de Direito na Rússia, enquanto as contrapartes russas tinham interesse na consolidação econômica e na transferência de tecnologia do Ocidente (SIDDI, 2016). A Alemanha permanecia uma parceira russa na Europa e a “parceria para modernização”, elaborada para intensificar a cooperação em vários campos, avançou quando Dmitri Medvedev se tornou presidente russo, em 2008. A parceria russo-alemã não foi um sucesso total em termos políticos, devido às acusações de violação de direitos humanos por parte de Moscou, como a morte na prisão do auditor fiscal Sergei Magnitsky em 2009, no entanto, a relação entre os dois países parecia estável (YODER, 2015; FORSBERG, 2016).

A PfM foi atualizada para o nível da União Europeia em 2010, com o objetivo de promover reformas domésticas na Rússia e aumentar o comércio bilateral, particularmente através do acesso russo à Organização Mundial do Comércio em 2012. Houve o complemento de acordos anteriores entre União Europeia e Rússia objetivando o desenvolvimento de uma parceria estratégica, notadamente em quatro espaços comuns: economia e meio ambiente; liberdade, segurança e justiça; segurança externa; pesquisa e educação (SIDDI, 2016). Na sequência das eleições para o Bundestag (parlamento alemão) em setembro de 2013, as negociações entre CDU e SPD resultaram numa grande coalizão, um novo governo. O acordo incluía um capítulo sobre a Rússia. Primeiro, era defendida a continuação da “parceria para modernização” sob duas condições: a Rússia deveria se desenvolver economicamente e se tornar um país democrático. Segundo, a Alemanha apoiaria a Rússia em múltiplos níveis, incluindo a sociedade civil e a classe média. Por fim, seria fortalecido o diálogo trilateral entre Alemanha, Rússia e Polônia, com o objetivo de aprofundar as relações entre União Europeia e Rússia (YODER, 2015).

A partir do início da crise da Ucrânia, em 2014, a “parceria para modernização” se esvaziou e a ideia de “mudança através do comércio” se mostrou uma ferramenta estratégica ineficiente, uma vez que o verificado foi “comércio sem mudança” (FORSBERG, 2016). A Alemanha respondeu a ação russa na Ucrânia tanto com diplomacia como com *hard power*, uma vez que líderes alemães continuaram conversações com as suas contrapartes russas, ao mesmo tempo em que Berlim aplicou sanções e deslocou um contingente militar para a Lituânia. Logo, o governo alemão tentou combinar deterrence e détente, conciliando elementos da Ostpolitik com uma política de dissuasão (SZABO, 2018).

A política externa alemã mudou significativamente em relação a Moscou, entretanto, não se alteraram os objetivos principais da parceria com a Rússia, quais sejam, a ênfase na diplomacia e nas negociações ao invés do uso da força. Um elemento chave da mudança foi a interação diplomática entre os líderes e as elites políticas de Alemanha e Rússia em resposta à violação russa do direito internacional, com a perda de credibilidade da liderança russa e do modo de o presidente Putin lidar com a crise instaurada na Ucrânia (FORSBERG, 2016).

Diferenças de proximidades geográficas, históricas, culturais e de interesses econômicos são substanciais. Alemanha e Rússia são vizinhos e não separados por montanhas ou oceanos. A Alemanha precisa conviver com a Rússia sem o distanciamento geográfico e a limitada interdependência que possuem os Estados Unidos. A geografia, inclusive, tem um papel importante nas relações econômicas e energéticas entre os territórios germânicos e russos, as quais remontam séculos. Enquanto os stakeholders alemães na política russa são principalmente econômicos e comerciais, os stakeholders americanos são voltados para o tema da segurança nacional, pois os Estados Unidos visualizam na Rússia uma ameaça enquanto os alemães identificam oportunidades econômicas (SZABO, 2018).

Por isso, a localização da Alemanha significa que a política alemã não pode ser baseada numa escolha entre “Ocidente ou Oriente”, de modo que, para Berlim, o isolamento russo precisa ser evitado. A política de evitar posições extremas reflete esse interesse em evitar o isolamento e a determinação de construir coalizões para alcançar resultados específicos (WRIGHT, 2018). Um objetivo de Berlim na importação de gás natural russo foi conseguir uma fonte de energia mais barata do que o gás liquefeito proveniente dos Estados Unidos, de modo que a opção alemã neste caso foi pelo “Ocidente”. Energia com um custo menor é fundamental para uma potência exportadora como a Alemanha.

O método *process tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2013) visa a análise de uma cadeia de condições causais, como X1, X2 e X3, de modo que X1 é necessário para a ocorrência de X2, que por sua vez é necessário para a ocorrência de X3. Com a aplicação do *process tracing* no presente estudo, pode-se identificar uma sequência causal entre a Ostpolitik (X1) e a interdependência (X2), no sentido de a primeira ter sido uma condição causal para a segunda. Isto é, sem a aproximação entre Alemanha e Rússia através da Ostpolitik, não haveria o aumento do comércio entre os dois países no setor de gás natural, marca da interdependência energética.

Interdependência entre Alemanha e Rússia no setor energético

A interdependência é a dependência mútua entre dois países (KEOHANE; NYE, 2012). Desde os anos 1980, Alemanha e URSS/Rússia construíram uma infraestrutura contratual e material de interdependência que levaria décadas para ser desfeita. Para a Alemanha, o preço do gás natural liquefeito não reduziu o suficiente para que as companhias de energia importassem gás do Qatar e/ou do Norte da África. Era esperado que em curto e médio prazo a interdependência energética entre Rússia e Alemanha permaneceria (GROSS, 2016).

Nos anos 1990 e 2000, as relações bilaterais entre Alemanha e Rússia também foram dominadas pelo paradigma da interdependência traduzida num modelo de negócio envolvendo uma cadeia de valor transnacional de gás natural. O acordo incluiu a construção do gasoduto Nord Stream no mar Báltico. As empresas alemãs BASF Wintershall e E.ON Ruhrgas participavam da produção de gás na Sibéria. A companhia Ruhrgas chegou a ser a principal acionista estrangeira da empresa russa Gazprom, que expandiu as suas atividades comercializando e distribuindo gás na Alemanha. Por mais de uma década, BASF Wintershall fez uma parceria de joint venture com a Gazprom, que dominou o mercado alemão de gás juntamente com a Ruhrgas. Um efeito colateral de tal relação simbiótica foi a pouca diversificação para além do comércio existente, uma vez que a racionalidade partiu da perspectiva dos interesses de corporações e não necessariamente do ponto de vista da economia nacional alemã (WESTPHAL, 2014).

O Nord Stream 2 foi construído como um projeto comercial e político. O lado comercial está no envolvimento de companhias privadas interessadas na importação de gás russo através de uma rota mais segura do que os gasodutos ucranianos, tendo em vista o conflito entre Rússia e Ucrânia. Além disso, para o Nord Stream 2 não há o pagamento de tarifas existentes para os gasodutos ucranianos. Por outro lado, o projeto possui uma forte dimensão política, devido ao potencial para reduzir a segurança energética e a diversidade de fontes de energia importadas pelos mercados da Europa. O Nord Stream 2 também poderia contribuir para a melhoria das relações entre Rússia e União Europeia, através da cooperação energética, que foi um dos principais impulsionadores da Ostpolitik alemã para a União Soviética e contou com participação da sociedade civil. Inclusive, o Fórum Russo-Alemão incluía intercâmbios estudantis, cooperação cultural e cidades parceiras. O referido Fórum é uma associação composta por pessoas físicas e jurídicas (públicas e privadas) com o objetivo de promover o entendimento mútuo entre os povos alemão e russo. Por fim, líderes alemães apoiaram a cooperação energética com Moscou, particularmente através do projeto do Nord Stream 2, numa tentativa de engajar a Rússia em temas globais de segurança (SIDDI, 2016).

A Rússia usou o seu gás natural como uma arma contra a Ucrânia, cortando o suprimento por cinco meses em 2015, de modo a reforçar o argumento de que a Rússia também pode ser uma ameaça à segurança energética alemã. Merkel era a líder ocidental que mais contactava Putin, de modo a ela perceber que o líder russo não era mais confiável. Um ponto de inflexão já ocorreu em fevereiro de 2014, quando Putin e Lavrov asseguram ao governo alemão que a fronteira ucraniana seria respeitada. Pouco tempo depois, tropas russas ocuparam a Crimeia e em alguns meses, lideranças russas negaram o envolvimento de rebeldes pró-Moscou na queda do avião da Malaysia Airlines no leste da Ucrânia, apesar de os fatos terem sido verificados. Mais uma vez Merkel teve certeza que Putin estava mentindo e alertou os seus aliados ocidentais. Steinmeier, líder do SPD, era considerado um “*Putin Versteher*” (“entendedor de Putin”) no governo de Merkel, devido ao seu antigo cargo de chefe de gabinete do chanceler Schröder, pró-Rússia. No entanto, Steinmeier mudou para uma linha cética próxima de Merkel, por se sentir enganado por Putin e Lavrov (NEWNHAM, 2017).

O foco das relações russo-alemãs na “mudança através da integração” (*Wandel durch Verflechtung*) e o otimismo excessivo na transição energética (*Energiewende*), que se refere a redução da emissão de carbono na produção de energia (DICKEL, 2014), levaram a Alemanha a negligenciar a segurança no suprimento de gás. As lideranças alemãs optaram pela ênfase num único mercado de energia e falharam ao não buscarem diversidade de fontes de suprimentos. As dificuldades associadas com a *Energiewende* provavelmente tornam a Alemanha mais dependente do gás russo (DYSON, 2016).

Com o acidente nuclear em Fukushima em 2011, no mesmo ano, o Bundestag (composto em sua maioria pela coalizão do governo Merkel) aprovou uma legislação para a eliminação gradativa das usinas nucleares da matriz energética alemã visando a substituição por fontes renováveis (não emissoras de CO₂). As últimas nove usinas nucleares deveriam ser desativadas de acordo com o seguinte cronograma: uma em 2015, uma em 2017, uma em 2019, três em 2021 e três em 2022 (SCHREURS, 2014). Tanto para a União Europeia como para a Alemanha, o gás natural tem um papel nas descarbonização da matriz energética. O gás emite menos CO₂ do que o carvão mantendo a alta eficiência para a produção de energia. Além disso, as redes de transmissão de energia e gás podem ser utilizadas, com alguns aprimoramentos, para armazenamento e distribuição de energias renováveis (DICKEL, 2014). Com a não diversificação de fornecedores de gás, a política energética de Berlim adotada aumentou a dependência alemã de fontes russas, que representavam 49% do total das importações de gás da Alemanha em 2019, e passaram a compor 55% das importações em 2021 (STATISTA, 2022; WORLD ECONOMIC FORUM, 2022), sendo benéfico para as grandes corporações BASF Wintershall e E.ON Ruhrgas, que tinham negócios na Rússia. Tal postura foi criticada pelos Estados Unidos, que sancionaram o Nord Stream 2, interrompendo a sua construção algumas vezes (NORD STREAM 2, 2020), antes da guerra na Ucrânia, demonstrando falta de consenso sobre o tema no âmbito da OTAN.

Devido ao foco na dimensão ambiental da política energética e na política de reaproximação com a Rússia, a Alemanha negligenciou as implicações de segurança relativas à dependência do gás russo. A excessiva dependência alemã da energia russa limitou a habilidade da União Europeia em fazer frente ao revisionismo da Rússia por meio de sanções ao setor energético. Dois fatores ideacionais foram importantes para o cenário apresentado. Primeiro, o lobby ambiental fomentou a negligência da segurança energética quanto ao suprimento de gás. Segundo, a dominância da abordagem da Alemanha como potência civil ressaltou o potencial da “*Wandel durch Verflechtung*”, levando à falha no reconhecimento da importância da dimensão de segurança na relação russo-alemã no campo energético (DYSON, 2016).

As sanções da União Europeia apoiadas por Berlim foram cuidadosamente formuladas de modo a diminuir o risco de dano para a economia alemã. A política externa de Merkel teve primazia pela estabilidade e pelo crescimento econômico (com a promoção de exportações e a importação de matérias-primas), deixando em segundo plano a promoção da democracia e a proteção dos direitos humanos (GROSS, 2016).

O SPD preferiu o engajamento no lugar de confrontação com a Rússia, seguindo a tradição da Ostpolitik e sua continuidade espelhada na “parceria para modernização”, sendo o principal partido pró-Rússia no Bundestag. A contínua influência do ex-Chanceler Schröder, com os seus laços com a Gazprom e Putin, foi evidenciada pelo apoio do SPD para a construção do gasoduto Nord Stream 2. Entre as autoridades do SPD que apoiaram o empreendimento estavam os ministros das relações exteriores e da economia. A Chancelaria não bloqueou o projeto apesar de Merkel ter receio que a iniciativa fosse alvo de sanções na União Europeia. Membros da ala empresarial da CDU defendiam o afrouxamento das sanções, embora Merkel as apoiasse de maneira geral. Os principais membros do SPD também preferiram afrouxar as sanções contra a Rússia, de modo que este tópico não fosse um ponto de discordância entre os dois partidos da coalizão (SZABO, 2018). Steinmeier também buscou adaptar a Ostpolitik tradicional (mudança através da reaproximação) para uma “mudança através da integração” (*Wandel durch Verflechtung*), com a tentativa de construir uma “parceria para modernização” na relação bilateral entre Alemanha e Rússia (DAEHNHARDT, 2018).

Percebe-se que há conflito entre valores e interesses na política externa alemã em relação à Rússia. Por um lado, a maioria dos políticos do SPD e parte dos políticos da CDU defendem uma abordagem pragmática nas relações entre Alemanha e Rússia, com foco na economia. Numa perspectiva guiada por interesses, a Rússia é vista como uma fornecedora de energia e de matérias-primas, além de ser um mercado crescente para a economia alemã. As diferenças de valores entre Alemanha e Rússia não foram enfatizadas pelo SPD nem pela CDU (FARD, 2019).

No entanto, o capital político acumulado por décadas, bem como a percepção de influência e confiabilidade na Rússia e na União Europeia, permitiu a Alemanha se tornar um mediador chave durante a crise da Ucrânia, sendo também

o principal interlocutor de Moscou (SIDDI, 2016). Em 2014, Berlim articulou o grupo de Normandia formado por Ucrânia, Rússia, Alemanha e França, tendo obtido o êxito das assinaturas dos acordos de Minsk, os quais estabeleciam um cessar-fogo entre Moscou e Kiev. A política externa alemã colocou em prática seu conceito de responsabilidade na área da segurança internacional.

Aplicando o método *process tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2013), é possível depreender que a interdependência entre Alemanha e Rússia no setor energético (X2) foi uma condição causal para o papel de mediação exercida pela política externa alemã (X3), uma vez que os laços criados entre os dois países reduziu a desconfiança existente. Moscou aceitou Berlim como ator mediador, bem como Berlim optou por mediar o conflito entre Kiev e Moscou ao invés de adotar uma postura anti-Rússia, com a dos Estados Unidos.

A responsabilidade alemã com a segurança internacional: a mediação na crise entre Ucrânia e Rússia

Responsabilidade é um conceito com uma longa história na política alemã, pois remonta a distinção clássica de Max Weber entre ética de convicção (*Gesinnungsethik*) e ética de responsabilidade (*Verantwortungsethik*). A ideia de “responsabilidade” da Alemanha possui raízes na culpa coletiva decorrente da Segunda Guerra Mundial, mas também carrega a conotação de poder e influência, de modo que o comportamento alemão precisa ser diferente daquele executado no passado, aliada à ambição de moldar o futuro, pelo bem da Alemanha e de outros países. Esse conceito implica numa agenda ampla de ação coletiva enraizada na concepção da política liberal ocidental, de modo a tentar reparar os danos causados pela Alemanha na Europa e no restante do mundo. Para a Europa, a agenda envolveria segurança, cooperação econômica e dimensão humana (MAULL, 2015).

Os aliados da Alemanha demandavam que o país aceitasse uma maior responsabilidade pela segurança regional e global, no entanto, ainda persistia a prevalência do comportamento centrado no pacifismo e na postura de potência civil (GASKARTH; OPPERMAN, 2021). O governo Merkel foi confrontado com múltiplas crises europeias e internacionais, que ressaltaram as expectativas para que a Alemanha se tornasse mais proativa no cenário internacional. O mandato da Grande Coalizão (CDU/SPD: 2013-2017) promoveu uma mudança significativa no discurso da política externa alemã, o qual foi marcado pela concentração de esforços para liderar tomadas de decisão, de modo a demonstrar o aceite de Berlim por uma maior responsabilidade internacional. O consenso das elites políticas sobre a mudança de postura alemã na política externa continuou a ser vista com ceticismo pelo público (OPPERMAN, 2018).

Na Conferência de Segurança de Munique de 2014, os discursos do presidente Joachim Gauck (independente), do ministro das relações exteriores Frank-Walter Steinmeier (SPD) e da ministra da defesa Ursula von der Leyen (CDU) expressaram alinhamento sobre as expectativas e as necessidades de uma maior atuação da Alemanha para a segurança internacional. O chamado “consenso de Munique” contribuiu para reformar as políticas externa e de segurança da Alemanha de modo a aumentar o engajamento alemão na defesa da ordem internacional liberal, o qual foi a base da prosperidade do país (GIEGERICH; TERHALLE, 2016).

Quando a crise da Ucrânia iniciou em fevereiro/março de 2014, a Alemanha estava pronta para assumir a função de mediador, isto é, de fazer interlocução com ambas as partes para a busca de algum grau de consenso. Berlim defendia medidas duras em termos de sanções se Moscou escalasse a crise e uma terceira postura alemã era de apoio à Ucrânia. A Alemanha descartou o uso da força militar como solução para a crise, preferindo a abordagem de longo prazo dos esforços diplomáticos para enfrentar o desafio em questão. Na formulação de resposta à Rússia, Berlim buscou uma posição única com a União Europeia (FORSBERG, 2016). Para lidar com as ações russas na Crimeia, no leste da Ucrânia, a Alemanha usou o seu peso econômico e a sua liderança na União Europeia, baseada numa abordagem de gerenciamento de crise com três pilares: sanções econômicas, diálogo com Moscou e fortalecimento da Ucrânia (FIX, 2018).

Merkel reagiu fortemente à ocupação russa e à anexação russa da Crimeia, bem como ao envolvimento militar da Rússia no leste da Ucrânia. Imediatamente após a anexação da Crimeia, a chanceler alemã deixou claro que a Rússia violou

o direito internacional e que não havia parceria possível sem o compartilhamento de um conjunto de valores essenciais. Merkel tentou convencer Putin a cancelar o referendo na Crimeia, bem como optou por sanções pontuais e defendeu mais sanções se Moscou ampliasse as suas ações militares na Ucrânia. Quando houve a escalada do conflito no leste da Ucrânia, em Dombass, a chanceler alemã pediu um cessar-fogo e que Putin utilizasse a sua autoridade e influência sobre os separatistas na região. Merkel também demonstrou solidariedade com a liderança ucraniana, apoiando o aumento de laços entre Ucrânia e União Europeia, além de se manifestar a favor de uma política energética europeia que reduzisse a dependência em relação à Rússia. No entanto, a chanceler alemã declarou que os fundamentos da Ostpolitik não tinham mudado, uma vez que no médio e no longo prazo, a parceria russo-alemã continuaria (FORSBERG, 2016).

A chanceler alemã pessoalmente buscou uma solução para a crise ucraniana que sucedeu os protestos de Maidan, em Kiev, e a renúncia de Yanukovych em 2014. Putin aceitou a função de mediadora exercida por Merkel, apesar da antipatia mútua entre os dois líderes (WRIGHT, 2018). Em março de 2014, Merkel obteve sucesso ao conseguir a aprovação de Putin para uma missão de apuração de fatos da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na Ucrânia. A chanceler alemã tinha reservas quanto ao cessar-fogo alcançado com o acordo de Minsk em setembro de 2014, devido às contínuas violações no outono daquele ano. Merkel investiu muito capital político para o alcance da renegociação entre as partes do acordo de Minsk em fevereiro de 2015. A chanceler alemã enfatizou que as sanções não seriam retiradas até que o acordo de Minsk fosse implementado, bem como resistiu à ideia de novas sanções e a entrega de armamento letal para a Ucrânia. Na conferência de segurança de Munique, Merkel criticou a Rússia pela violação do direito internacional, enfatizou que a crise da Ucrânia não poderia ser resolvida por meios militares, argumentando que para o fim do conflito era necessário paciência e compromissos de longo prazo (FORSBERG, 2016). A política externa alemã combinou instituições formais e estruturas ad hoc de forma a complementar o alcance de uma solução para a crise, demonstrando centralidade da resposta europeia, principalmente com a aplicação de sanções (WRIGHT, 2018).

Em 2014 e 2015, o processo que resultou nos acordos de Minsk, para a solução da crise ucraniana, ocorreu dentro do Grupo de Normandia (formado por Ucrânia, Rússia, Alemanha e França), endossado pelas Nações Unidas, e assistido por uma missão especial de monitoramento da OSCE, bem como Grupo de Contato Trilateral (OSCE, Ucrânia e Rússia). O acordo de Minsk de fevereiro de 2015 deveria ser implementado até o final daquele ano. No entanto, cada estágio da implementação demorou mais do que o esperado e houveram vários contratempos. Os grupos de trabalho dentro do Grupo de Contato Trilateral alcançaram acordos sobre temas relevantes, como a aplicação da legislação eleitoral em Dombass, datas e locais para as eleições com monitoramento da OSCE (ZAGORSKI, 2015).

O governo alemão exerceu um papel central no gerenciamento diplomático da crise ucraniana. As iniciativas alemãs, em consulta com a França, foram decisivas para os acordos de Minsk. Nesse processo, a política externa alemã coordenou as suas posições com os Estados Unidos, com os parceiros da União Europeia e do G7, bem como com a OSCE. A Alemanha conseguiu uma posição comum da União Europeia sobre as sanções à Rússia, ao mesmo tempo em que manteve diálogo com Moscou. Tal postura foi guiada pela perspectiva de que a Rússia deveria ser reintegrada na arquitetura de segurança europeia depois que o conflito fosse resolvido. Na visão de Steinmeier, somente poderá haver segurança duradoura na Europa com a Rússia e não contra ela. Nesse contexto, a chanceler Merkel se destacou como a principal interlocutora internacional do presidente Putin, e o ministro das relações exteriores Steinmeier manteve contato constante com a sua contraparte russa, o ministro Lavrov (OPPERMANN, 2018).

O início da guerra na Ucrânia com a invasão russa em 24 de fevereiro de 2022 resultou num ponto de inflexão da política externa alemã. O Chanceler Olaf Scholz (SPD), sucessor de Merkel, fez Berlim abandonar a função de ator mediator (a qual foi deixada para Turquia e Israel), o Nord Stream 2 foi sancionado, o orçamento militar alemão foi expandido para 100 bilhões de euros e a Alemanha passou a enviar armas letais à Ucrânia (HEAVENS, 2022; HILLE; WERKHÄUSER, 2022; KOTTASOVÁ; HALASZ; HEIL, 2022; SCHOLZ, 2022; WERKHÄUSER, 2022). Essa mudança significativa da política externa alemã é explicada principalmente pela escalada do conflito, no entanto, há outros elementos explicativos como a atuação

da ministra alemã das relações exteriores Annalena Baerbock (*Die Grünen* - Partido Verde), uma autoridade forte no governo Scholz. Baerbock antes de assumir como ministra disputou as eleições para chanceler (em 2021), sendo a candidata que se posicionava com mais ênfase contra a Rússia, já defendendo sanções ao Nord Stream 2 (NAHAYLO, 2021). Com o início da guerra, ela foi uma constante defensora do envio de armas à Ucrânia, rompendo também com uma tradição pacifista (não-armamentista) do Partido Verde (VON DER BURCHARD, 2022).

Considerações finais

No caso da crise da Ucrânia, a Alemanha sempre deixou clara a sua oposição à militarização, ou seja, não queria a intervenção da OTAN ou o fornecimento de armas para as forças ucranianas em conflito com os separatistas apoiados por Putin. O foco alemão foi na preservação da unidade dentro da União Europeia a respeito do conflito, priorizando a política antes da força (CUNHA, 2021). Buscou-se conciliar a política de sanções com uma abordagem diplomática pela busca de engajamento de Moscou em temas mais amplos de economia e segurança, uma vez que a Rússia é um fator essencial para a segurança europeia e global, bem como é um fornecedor chave de energia. Por isso, a Ostpolitik não foi totalmente abandonada, pois continua a moldar os objetivos de longo prazo da política externa alemã em relação à Rússia (SIDDI, 2016).

Em julho de 2022, a Rússia cortou o fornecimento de gás pelo Nord Stream 1 apenas para 20% de sua capacidade, sem motivo técnico, de acordo com autoridades alemãs, resultando em aumento dos preços (NANJI, 2022). No mês de setembro do mesmo ano, explosões no mar báltico causaram vazamentos nos gasodutos Nord Stream 1 e 2 (CONNOLLY, 2022). Isto evidencia que foi um erro de Merkel não diversificar as fontes de energia (não renováveis) da Alemanha. Mais usinas nucleares poderiam ter sido mantidas e novas rotas para a importação de gás natural exploradas, de modo a não deixar Berlim tão dependente de um único fornecedor.

Por outro lado, a Alemanha tornou-se um ator mais significativo ao impactar as dinâmicas políticas e de segurança no leste europeu. No conflito entre Ucrânia e Rússia, a Alemanha exerceu uma função de negociador ativo, defendendo explicitamente o poder normativo da União Europeia. A abordagem alemã no cenário europeu após a anexação da Crimeia demonstrou uma linha de ação que coloca o direito internacional acima do poder. A Alemanha visualizou na Ucrânia o principal fator gerador de unidade na União Europeia, de modo que os seus membros se comprometeram com uma política externa baseada em valores, manifestada pela aprovação de sanções coletivas à Rússia (GETMANCHUK; SOLODKYY, 2018).

O comportamento alemão na contenção da ação russa foi um ponto de inflexão nas relações entre Alemanha e Ucrânia. Berlim não tinha a obrigação de assumir uma posição de liderança para as tentativas de resolução do conflito. A Alemanha não assinou o Memorando de Budapeste ou qualquer outro documento internacional que a encorajasse proteger a soberania e a integridade territorial ucraniana (GETMANCHUK; SOLODKYY, 2018). Merkel foi uma força motriz por trás do conjunto de sanções contra a Rússia, no entanto, ela rejeitou a exclusão de Moscou do sistema internacional de transações financeiras SWIFT (the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) (GIEGERICH; TERHALLE, 2016).

A conversação com a Rússia sobre a reconstrução da ordem de segurança europeia deve começar com a avaliação de quais princípios podem ser salvos e quais devem se ajustar à nova realidade. Concedendo a Putin a maior parte do que aparentemente ele quer (um veto à expansão da OTAN) requer a desistência da ideia de que qualquer país europeu é livre para escolher as suas próprias alianças. Os objetivos das negociações sobre a nova ordem não devem socializar a Rússia em algo que ela não é (uma democracia liberal interessada numa parceria estratégica), mas identificar maneiras de chegar a um compromisso entre o Ocidente e os interesses russos (GIEGERICH; TERHALLE, 2016). Não há uma arquitetura estável para a segurança europeia com a exclusão da Rússia. Nas análises das relações contemporâneas entre Alemanha e Rússia é importante lembrar que o governo Putin é temporário e o Estado russo é permanente.

Referências

- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process Tracing Methods - Foundation and Guidelines**. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.
- COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS - Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.
- CONNOLLY, K. **Size of Nord Stream blasts equal to large amount of explosive, UN told**. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2022/sep/30/nord-stream-blasts-size-equal-to-large-amount-of-explosive-un-told>>. Acesso em: 8 out. 2022.
- CUNHA, A. Europe's Hegemon? The Nature of German Power During Europe's Crisis Decade. **E-International Relations**, n. 1999, p. 1–16, 2021.
- DAEHNHARDT, P. German foreign policy, the Ukraine crisis and the Euro-Atlantic order: Assessing the dynamics of change. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 516–538, 2018.
- DICKEL, R. **The New German Energy Policy: What Role for Gas in a De-carbonization Policy?** 1. ed. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2014.
- DYSON, T. Energy security and Germany's response to Russian revisionism: The dangers of civilian power. **German Politics**, v. 25, n. 4, p. 500–518, 2016.
- FARD, R. The New Foreign-Policy Pendulum: Geopolitical Codes of German Foreign Policy in the Post-bipolar World Order. **Politics in Central Europe**, v. 15, n. 3, p. 383–418, 2019.
- FIX, L. The different 'shades' of German power: Germany and EU foreign policy during the Ukraine conflict. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 498–515, 2018.
- FORSBERG, T. From Ostpolitik to "frostpolitik"? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia. **International Affairs**, v. 92, n. 1, p. 21–42, 2016.
- GASKARTH, J.; OPPERMAN, K. Clashing Traditions: German Foreign Policy in a New Era. **International Studies Perspectives**, v. 22, n. 1, p. 84–105, 2021.
- GETMANCHUK, A.; SOLODKYY, S. German crisis management efforts in the Ukraine-Russia conflict from Kyiv's perspective. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 591–608, 2018.
- GIEGERICH, B.; TERHALLE, M. The Munich consensus and the purpose of German power. **Survival**, v. 58, n. 2, p. 155–166, 2016.
- GROSS, S. G. The economics of German natural gas imports from Russia, 1982 and 2014 Compared. **German Politics and Society**, v. 34, n. 3, p. 1–25, 2016.
- HEAVENS, L. **Ukraine is working with Israel and Turkey to set up talks with Russia, says negotiator**. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-is-working-with-israel-turkey-set-up-talks-with-russia-says-negotiator-2022-03-13/>>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- HILLE, P.; WERKHÄUSER, N. **How will the German military spend €100 billion?** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/how-will-the-german-military-spend-100-billion/a-62020972>>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. Boston: Longman, 2012.
- KOTTASOVÁ, I.; HALASZ, S.; HEIL, U. **Germany agrees to send heavy weapons to Ukraine after major policy U-turn**. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2022/04/26/europe/germany-weapons-ukraine-intl/index.html>>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- MAULL, H. W. What German Responsibility Means. **Security and Human Rights**, v. 26, n. 1, p. 11–24, 2015.
- NAHAYLO, B. **Is the new German government good news for Ukraine?** Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/is-the-new-german-government-good-news-for-ukraine/>>. Acesso em: 28 fev. 2023.
- NANJI, N. **Gas prices jump as Russia cuts German supply**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-62318376>>. Acesso em: 1 fev. 2022.
- NEWNHAM, R. Germany and Russia since reunification: Continuity, change, and the role of leaders. **German Politics and Society**, v. 35, n. 1, p. 42–62, 2017.
- NORD STREAM 2. **Nord Stream 2 - Annual Monitoring Report 2020**. Disponível em: <<https://www.nord-stream2.com/en/pdf/document/467/>>. Acesso em: 4 fev. 2023.
- OPPERMAN, K. Between a Rock and a Hard Place? Navigating Domestic and International Expectations on German Foreign Policy. **German Politics**, v. 28, n. 3, p. 482–498, 2018.

SCHOLZ, O. **German Chancellor Scholz halts approval of Nord Stream 2**. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/german-chancellor-scholz-halts-approval-of-nord-stream-2/av-60876923>>. Acesso em: 1 ago. 2022.

SCHREURS, M. The Ethics of Nuclear Energy: Germany's Energy Politics after Fukushima. **The Journal of Social Science**, n. 77, p. 9–29, 2014.

SIDDI, M. German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: A New Ostpolitik? **Europe - Asia Studies**, v. 68, n. 4, p. 665–677, 2016.

SOLOMON, E.; BUBOLA, E. **Angela Merkel says she ‘won’t apologize’ for her Russia diplomacy**. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2022/06/08/world/europe/angela-merkel-russia-putin.html>>. Acesso em: 26 jul. 2022.

STATISTA. **Dependence on Russian gas imports in the EU 2019, by country Share of Russia in total gas imports in the European Union (EU) in 2019, by country**. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1302320/russian-gas-import-dependency-in-the-eu-by-country/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.

SZABO, S. F. Different approaches to Russia: The German–American–Russian strategic triangle. **German Politics**, v. 27, n. 2, p. 230–243, 2018.

VON DER BURCHARD, H. **Germany’s Baerbock calls for ‘heavy weapons’ for Ukraine**. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/german-foreign-minister-annalena-baerbock-calls-for-heavy-weapons-for-ukraine/>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

WESTPHAL, K. Institutional change in European natural gas markets and implications for energy security: Lessons from the German case. **Energy Policy**, v. 74, n. C, p. 35–43, 2014.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Germany takes new steps to tackle the energy crisis**. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2022/08/energy-crisis-germany-europe/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.

WRIGHT, N. No longer the elephant outside the room: Why the Ukraine crisis reflects a deeper shift towards German leadership of European foreign policy. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 479–497, 2018.

YODER, J. A. From Amity to Enmity: German-Russian relations in the post cold war period. **German Politics and Society**, v. 33, n. 3, p. 49–69, 2015.

ZAGORSKI, A. Russian Views of the OSCE and the 2016 German Chairmanship. **Security and Human Rights**, v. 26, n. 1, p. 25–32, 2015.

Funções de colaboração exercidas

Robson Cunha Rael:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Rússia e a Guerra Civil Síria: o posicionamento russo no Conselho de Segurança das Nações Unidas

Russia and the Syrian Civil War: The Russian position on the United Nations Security Council

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.128336>

Marcos Alan Ferreira

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil

marcosalan@gmail.com  

Evellin Cristina da Silva

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil

evellin23ecs@gmail.com  

Resumo

O presente trabalho analisa o posicionamento da Rússia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante a Guerra Civil Síria. Este teve início em 2011 e perdura até os dias atuais. O conflito tem provocado diversas mortes, deslocamentos e uma crise humanitária que demanda solução. Nesse cenário, é esperado um posicionamento do CSNU e ações para solucionar o caso. Porém, há uma falta de consenso entre os membros do CSNU e a Rússia teve papel central, pois participou do conflito em 2015, apoiou Bashar al-Assad e vetou algumas propostas de resolução sobre o conflito. Por esse papel importante, buscamos explorar as possíveis motivações e interesses russos que levaram à falta de consenso no CSNU em relação ao conflito sírio à luz de uma leitura realismo ofensivo. Inicialmente apresentamos o conflito sírio e os seus atores; em seguida, abordamos a política externa russa e seus interesses; por fim, exploramos o posicionamento russo no CSNU durante o conflito. Como base metodológica, partimos de uma análise exploratória-descritiva com coleta de dados e pesquisa documental fundamentada nas resoluções do CSNU nos anos de 2012-2020. Em conclusão, destacamos que a Síria é parte central da política externa russa, com dimensões econômicas e estratégicas que ultrapassam a questão do conflito. Enquanto a Rússia continua a proteger um de seus aliados na região e mantém uma zona de influência visando vantagens econômicas e geopolíticas, a Síria recebe por sua vez o apoio político e diplomático para suas ações no cenário internacional.

Palavras-chave: Conselho de Segurança; Guerra Civil síria; Rússia; Política externa; Conflito armado.

Abstract

The present work analyzes the position of Russia in the United Nations Security Council (UNSC) during the Syrian Civil War. The Syrian Civil War began in 2011 and continues to the present day. The conflict has generated several deaths, displacements and a humanitarian crisis that needs a resolution. In this scenario, a position from the UNSC and actions to resolve the case are expected. However, there is a lack of consensus among UNSC members and Russia played a central role, as it participated in the conflict in 2015, supported Bashar al-Assad and vetoed some resolution proposals on the conflict. For this important role, we seek to explore possible Russian motivations and interests that led to the lack of consensus in the UNSC regarding the Syrian conflict, under the lenses of offensive realism. Therefore, we present the Syrian conflict and its actors; then we discuss Russian foreign policy and its interests; finally, we explore the Russian position in the UNSC during the conflict. As a methodological basis, we start from an exploratory-descriptive analysis with data collection and documentary research based on the UNSC resolutions in the years 2012 to 2020. In conclusion, we emphasize that Syria is a central part of Russian foreign policy, with economic and strategic dimensions that overcome the civil conflict. Therefore, Russia continues to protect one of its allies in the region and maintains a zone of influence, in which, in addition to the economic and geopolitical advantages that its presence can guarantee, it also receives political and diplomatic support from Syria in its actions on the international stage.

Keywords: Security Council; Syrian Civil War; Russia; Foreign policy; Armed conflict.

Recebido: 05 Novembro 2022

Aceito: 21 Março 2023

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A Guerra Civil Síria é um conflito que teve início em 2011 e perdura até os dias atuais. Este tem resultado em uma séria crise humanitária com muitas mortes, deslocamentos e grande fluxo de refugiados para outros países. O Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ACNUDH) contabiliza que ao menos 350 mil mortes aconteceram nos 10 anos do conflito (UN, 2021), além de mais de 13 milhões de pessoas fugiram ou se deslocaram internamente no país. Ainda hoje, prevê-se que 14,6 milhões de pessoas necessitam de Ajuda Humanitária (ACNUR, 2022).

Acerca do início do conflito, em 2011 e 2012 manifestações populares foram recebidas com respostas violentas por parte do governo sírio e suas forças armadas (ZREIK, 2019), fato que desencadearia logo em seguida mais de uma década de Guerra Civil. De acordo com Silva e Ferreira (2021), o conflito tem consistido no embate entre o governo e aqueles que pertenciam a sua oposição, ou seja, que desejavam a retirada do presidente Bashar al-Assad do poder. Alguns atores internos emergiram ao longo do conflito, como o Estado Islâmico (ISIS), mas também houve o apoio de atores externos para um dos lados do conflito (SILVA; FERREIRA, 2021). Dos atores que desejavam a retirada de Bashar al-Assad e apoiaram grupos da oposição, estavam a Turquia, Arábia Saudita e Estados Unidos. Enquanto o Irã e a Rússia apoiavam o governo de Assad e suas forças (BUZETTO, 2019).

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) teve sua atuação limitada, dado que para realizar algumas ações no território sírio é necessária aprovação pelo seu órgão responsável por manter a Paz e Segurança Internacional, o Conselho de Segurança (CSNU) (ALKAFF, 2016). O CSNU é responsável por decidir em quais situações os membros da ONU devem se unir e como devem agir no caso analisado¹. No caso do conflito sírio são realizadas negociações, propostas e resoluções, mas houve uma falta de consenso entre os membros, principalmente os permanentes, especialmente pelo choque de interesses entre EUA e Rússia. Há menções e análises em língua inglesa sobre o papel russo no conflito, com exames desde o posicionamento de China e Rússia perante o conflito, até mesmo suas implicações para o cenário de segurança global (CHARAP, 2013; CHAZIZA, 2014; EDINGER, 2022). Não obstante, ainda que muito se produza sobre os interesses gerais russos no conflito (PAUTASSO *et al.*, 2015; PICOLLI *et al.*, 2018), não há especificamente na literatura em língua portuguesa uma sistematização sobre o posicionamento russo no Conselho de Segurança frente ao conflito sírio, o que caracteriza uma originalidade no presente trabalho. Diante deste contexto, emerge como pergunta principal: Qual o posicionamento russo no CSNU e suas possíveis motivações em relação ao conflito sírio?

Com esta pergunta em mente, o artigo objetiva compreender o posicionamento e as motivações da Rússia no Conselho de Segurança das Nações Unidas frente à Guerra Civil Síria. Além de suas decisões no órgão, também exploramos os caminhos para a Rússia conduzir esse posicionamento à luz do realismo ofensivo, dado que o alinhamento russo na Síria remonta a questões de projeção ofensiva de poder dentro dos constrangimentos estruturais colocados em jogo – de potências grandes e médias – na região do Oriente Médio. Logo, trata-se aqui de uma potência militar que busca equilibrar suas capacidades frente às projeções ofensivas das demais potências globais – especialmente as ocidentais.

Como base metodológica, o artigo parte de uma análise exploratória-descritiva com coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica e documental sistematizada a partir de um recorte temporal entre os anos de 2012 e 2022. Essa coleta de dados e pesquisa documental fundamenta-se nos relatórios e resoluções do CSNU que são disponibilizados pelo *Security Council Report*, base que congrega as decisões do Conselho de Segurança da ONU. Este tipo de estratégia de pesquisa é especialmente relevante quando se trata de um tema pouco explorado. Ainda que se entenda as limitações naturais de uma técnica de análise documental, procurou-se triangular os achados com as análises da literatura pertinente, evitando assim reproduzir simplesmente os conteúdos dos documentos e apresentar aos leitores uma nova exploração sobre um tema central que envolve um dos mais importantes conflitos contemporâneos, com forte incidência de uma potência militar

¹ O CSNU possui quinze membros, dez que não são permanentes e cinco permanentes (Rússia, Estados Unidos, Reino Unido, França e China). É preciso que nove membros, incluindo todos os permanentes, votem de forma favorável para que uma resolução seja aprovada. Os cinco membros permanentes possuem poder de vetar algum projeto de resolução e nesses casos a medida não será realizada (BACCARINI, 2017).

como é a Rússia. Por sua vez, esta abordagem metodológica permite uma leitura da inserção russa em uma área historicamente disputada pelas grandes potências.

O posicionamento da Rússia no CSNU e a atuação desse órgão na Síria se configura em um tema relevante pela atualidade do conflito e também por buscar entender o papel de um membro permanente do CSNU e como suas decisões podem manter o órgão inefetivo perante uma guerra prolongada. Adicionalmente, compreender os principais interesses e objetivos da política externa russa é uma forma de pensar implicações e impactos deste posicionamento em outros conflitos em andamento, tal como vem ocorrendo na Ucrânia. Desde 2011, a Rússia em conjunto com a China tem vetado resoluções que condenam as violações aos Direitos Humanos. Já em 2017, a Rússia vetou uma resolução que responsabilizava o governo de Bashar al-Assad por utilizar armas químicas no conflito (MELLING; DENNETT, 2018). Seu posicionamento, como veremos adiante, pode se enquadrar a partir de uma leitura realista que a Rússia tem do jogo geopolítico global, na qual a manutenção de sua influência no Oriente Médio torna-se elemento chave no seu envolvimento na Síria (EDINGER, 2022).

O presente trabalho está dividido em quatro partes. Primeiro, busca-se contextualizar o conflito e o envolvimento dos principais atores envolvidos e as consequências no país. Segundo, abordamos o posicionamento russo frente ao cenário internacional, assim como os seus interesses envolvidos. Por fim, apresentamos o posicionamento russo no CSNU ao destacar algumas de suas motivações para suas decisões no órgão, as resoluções que foram aprovadas e vetadas, também a conduta da Rússia no órgão e no conflito.

A Guerra Civil síria e os atores envolvidos

A Síria é marcada pela sua diversidade étnica e religiosa desde a sua formação até o estopim deste conflito iniciado em 2011 (FURTADO; RODER; AGUILAR, 2014). A independência do país após o período sob o mandato francês aconteceu após eleições em 1943, porém apenas após dois anos há uma transferência para um governo independente (BENTES; NEVES; LOBATO, 2018). Este realizou modificações em seu território ao unir os territórios alauitas e drusos com regiões que são predominantemente sunitas. Historicamente, o país permaneceu marcado por essas etnias socialmente heterogêneas (FILDIS, 2012).

De 1961 até 1970, a Síria sofreria uma série de golpes e contragolpes militares, até que em 1971 Hafez al-Assad chega ao poder por meio de outro golpe militar. Hafez al-Assad realizou a ligação entre o Partido Baath, os militares e a burocracia, assim como reprimiu com brutalidade toda oposição ao seu governo (GUIMARÃES; CARVALHO, 2017). Na conjuntura internacional, Hafez foi aliado da União Soviética (URSS) e manteve essa parceria com o governo russo. Após sua morte em 2000, seu filho mais novo, Bashar al-Assad, o atual presidente da Síria, assumiu o poder. Devido a idade de Bashar al-Assad não permitir que fosse presidente, o parlamento sírio realizou uma manobra para mudar a idade mínima de candidatos à presidência de 40 para 34 anos (SAMPAIO *et al.*, 2016).

Durante o governo de Bashar al-Assad, o descontentamento da população continuou durante protestos governamentais que ficaram conhecidos como Primavera Árabe. Esse fenômeno teve início no norte da África em 2010, após um jovem comerciante tunisiano, Mohamed Bouazizi, atear fogo em si próprio como protesto contra a corrupção e maus tratos realizados por policiais. Esse ato foi o ponto inicial para que outros protestos também ocorressem e representassem o “florescer da liberdade” e as mudanças políticas em alguns países do Oriente Médio e do Norte da África (SANT’ANA, 2018). Na Síria esses atos foram uma tentativa de conseguir algumas conquistas políticas e apesar de em sua maioria serem manifestações pacíficas, foram respondidas com repressão por parte do governo (GUIMARÃES; CARVALHO, 2017).

Entretanto, o estopim para o conflito na Síria vai acontecer quando em Daraa um grupo de vinte jovens foram detidos após grafitarem nos muros da escola mensagens revolucionárias. Apesar de serem libertados, existiam marcas de tortura, o que culminou em mais protestos no país em 2011 (SOARES, 2018). Uma outra motivação para a eclosão do

conflito na Síria foi essa presença étnica e religiosa, pois os sunitas são a maior população no país, enquanto os drusos, cristãos, alauitas, curdos, entre outros, são a minoria. O presidente Bashar al-Assad faz parte da minoria alauita (ZAHREDDINE, 2013).

O conflito ficou marcado por grupos em oposição ao governo Assad e atores que o apoiavam. Ao longo dos anos do conflito, em que grupos da oposição dominavam cidades sírias e o governo com seus aliados buscavam retomar essas regiões, provocou a maior crise humanitária do século XXI, com muitos refugiados e deslocamentos forçados (CALEGARI, 2018). Porém, o conflito não ficaria apenas entre aqueles que desejavam a renúncia do presidente e as forças do governo que reprimiam esses movimentos, isso porque acontece também a ascensão de grupos, como os religiosos extremistas, que iriam agravar ainda mais o conflito (ZAHREDDINE, 2013).

De modo geral, as potências regionais que se envolveram foram a Turquia, Irã e Arábia Saudita. Inicialmente o governo de Bashar al-Assad teve apoio de parte da população e das forças armadas, porém também contou com apoio externo do Irã e do Hezbollah, uma força islâmica xiita com organização política e militar. O seu interesse ao participar do conflito era manter al-Assad no poder e assim proteger suas alianças estratégicas na região e suas rotas de fornecimento de armas (SILVA; FERREIRA, 2021). O Irã forneceu recursos financeiros e enviou sua força especial para a Síria em 2016 em apoio a Assad, pois a Síria, como um de seus aliados na região, é central no equilíbrio de poder regional frente à Arábia Saudita e Israel (TABRIZI; PANTUCCI, 2017).

Por sua vez, a Arábia Saudita esteve empenhada na retirada de Bashar al-Assad do poder. O país forneceu apoio e patrocínio para grupos de oposição. Além disso, há uma tensão entre o Irã e a Arábia Saudita, pois o primeiro segue o xiismo e possui relações com a Rússia, enquanto o outro é uma monarquia sunita e recebe apoio dos EUA (FURTADO; RODER; AGUILAR, 2014), fato que explica as tensões geopolíticas permanentes entre estes dois importantes atores no jogo de xadrez do Oriente Médio.

Acerca da participação da Turquia, o país é de maioria sunita e também apoiou a oposição ao governo. A partir de 2016 realizou operações diretas no território sírio, pois declarou ter interesse em conter os efeitos do conflito em sua região (LEEUVEN; VEEN, 2019). Além desses atores regionais, internamente houve reivindicações por parte dos curdos, que buscam alcançar a constituição do Curdistão. Os curdos se concentram ao norte da Síria, na região que faz fronteira com a Turquia, e se opõem ao governo de Assad (NASSER; ROBERTO, 2019).

Além desses atores, o conflito também se agravaria devido a presença de extremistas religiosos islâmicos, como é o caso da Frente al-Nusra e do Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS). O ISIS após 2014 controlou diversas áreas na Síria, o que fez com que países como Rússia, Estados Unidos e Turquia, realizassem operações para retomar territórios com sua presença (SILVA; SILVA, 2018).

Por fim, as potências globais envolvidas foram os Estados Unidos e a Rússia. Inicialmente, os Estados Unidos se envolveram em apoio à oposição ao governo. Exigiram a saída de al-Assad e utilizaram sanções contra a Síria, mas além desse objetivo também buscaram limitar a presença de grupos extremistas religiosos na região através de assassinatos seletivos e ataques pontuais contra posições de organizações como o Estado Islâmico (GUIMARÃES; CARVALHO, 2017). O posicionamento norte-americano mudaria com a vitória de Donald Trump em 2017, com menor empenho do último no conflito (PHILLIPS, 2019).

Um outro ator global foi a China, porém como um apoio para a Síria mais centralizado em negociações diplomáticas. Juntamente com a Rússia, vetou alguns projetos de resolução ao alegar que estes permitiriam uma intervenção militar no regime sírio por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A China tem interesses econômicos na região, especialmente na distribuição de commodities chinesas na região. Outro ponto é que com a parceria e relações com a Síria, Pequim também mantém uma presença no Oriente Médio enquanto potência global (NAHLAWI, 2019).

A China tem se concentrado em buscar seus interesses e impulsionar a sua modernização econômica ao aumentar os seus mercados externos e investimento em outras regiões. Por isso, busca também manter a estabilidade regional no Oriente Médio para que possa garantir seu interesse econômico e energético. Diante da presença dos EUA, uma forma de restringir o poder norte-americano tem sido a adoção de estratégias de formação de coalizões diplomáticas, principalmente na ONU, para limitar essa presença. Desse modo, a parceria entre Rússia e China é coordenada no sentido de ativar ações conjuntas para lidar com seus interesses internacionais e limitar o expansionismo norte-americano no Oriente Médio (CHAZIZA, 2014).

Já a Rússia tem sido um importante ator para as forças pró-governo (MARTINI; YORK; YOUNG, 2013). A Rússia historicamente tem contribuído para os setores econômico, militar e diplomático da Síria. Durante as negociações no CSNU vetou a possibilidade de sanções mais firmes contra o país e vetaria outras ao longo dos anos em que perdura a guerra civil (PHILLIPS, 2019). Além desse apoio, a Rússia se envolveu diretamente no conflito em 2015 ao ajudar na retomada da cidade de Aleppo e no combate aéreo contra o ISIS e outros grupos extremistas (ALKAFF, 2016).

Na escala global, a comunidade internacional tem condenado a situação do conflito, pois este tem provocado a maior crise de migração e humanitária desde a Segunda Guerra Mundial. Por isso, também era esperado um posicionamento por parte do órgão responsável pela paz e segurança internacional, o CSNU. Apesar de o CSNU não ser responsável pelo agravamento dos embates, ainda fez emergir discussões acerca de se uma cooperação seria uma das possibilidades para a resolução do conflito. Desse modo, a participação da Rússia e o seu poder de veto no CSNU também foram centrais para o papel do órgão no conflito sírio, aspecto que exploramos a seguir.

Projeção de poder da Rússia na contemporaneidade à luz do realismo ofensivo

Dentro das Relações Internacionais, diversas chaves de leitura podem auxiliar a compreender a inserção das grandes potências em cenários de conflito. Destaca-se aqui a corrente que prevalece nas leituras da área, a saber, o realismo. Antes de tudo, é importante ter clareza que esta corrente é complexa e apresenta diversas vertentes. Como bem examinado por Smith e Dawson (2022, p. 179), “os realistas têm alguns traços comuns, como uma visão “centrada no estado” nas RI, uma crença de que o sistema internacional é anárquico e que os estados são (principalmente) atores racionais”, não obstante, “falar de uma única teoria realista de RI é um equívoco completo e presta um grande desserviço à tradição”².

Para além do realismo clássico, em que figuram autores como E. H. Carr e Hans Morgenthau – ambos inspirados pelo realismo político de T. Hobbes, Tucídides, N. Maquiavel, entre outros – a década de 1970 testemunhou a emergência do neorrealismo (ou realismo estrutural) desenvolvido por Kenneth Waltz (WALTZ, 1979). Enquanto no realismo clássico atribui-se a ideia de os Estados emulam uma natureza humana egoísta pautada pela busca pela sobrevivência, o neorrealismo retira a ideia de natureza humana como centro explicativo do comportamento dos Estados. Na realidade, em um sistema sem um centro de poder e por consequência anárquico, são as pressões desta anarquia que definem a configuração e a estrutura do sistema. Neste sentido, o comportamento dos Estados responde a incentivos de segurança imposto por um sistema internacional que é anárquico (EDINGER, 2022, p. 1876).

Dentre as muitas perspectivas e críticas que se desdobram do trabalho de Waltz (1979), figura-se o realismo ofensivo. O realismo ofensivo concorda com o neorrealismo de Waltz que a política internacional é uma arena definida pelas grandes potências (SMITH; DAWSON, 2022, p. 177). Estas, por sua vez, estão “preocupadas principalmente em descobrir como sobreviver em um mundo onde não há agência para protegê-los uns dos outros” e que “o sistema

² Ao mesmo tempo, não se pode perder de vista que o realismo é uma abordagem teórica que explica parte dos problemas das RI, mas diante de uma área tão complexa, deve-se ter o cuidado de não olhar a corrente como a única com capacidade explicativa das relações com os Estados. Para além das críticas advindas de outras correntes como liberalismo e construtivismo, é sempre relevante lembrar que alguns pressupostos realistas – como a ideia de natureza humana como egoísta – encontra limitações em cenários específicos, tal como amplamente explicado por Kristen Monroe (1996) e Marcos Ferreira (2019).

internacional [anárquico] cria incentivos poderosos para os estados buscarem oportunidades de ganhar poder às custas dos rivais” (MEARSHEIMER, 2001, p. 21).

Porém, há uma diferença aqui importante entre neorrealismo e realismo ofensivo. Na primeira vertente, a estrutura dos Estados não leva necessariamente a uma lógica de acumulação de poder adicional. Por sua vez, na lógica do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001), um dos objetivos do Estado é maximizar seu poder e buscar a hegemonia, pois assim garante sua sobrevivência no cenário internacional. O objetivo máximo de uma potência passa por ser hegemônica, fortalecendo antes seu posicionamento regional. No caso da Rússia, presume-se neste artigo que, com a expansão da OTAN, a busca de Moscou por influência externa e manutenção aliados é central para que o país possa projetar poder e reforçar sua presença no cenário internacional (EDINGER, 2022). Isto inclui a estratégica região do Oriente Médio, área aqui examinada neste artigo. Como bem apontado por Edinger (2022), trata-se aqui de uma disputa regional central no jogo de poder global, que leva à competição não só com a OTAN (SILVA, 2020), como também com agora aliados como a China (CHAZIZA, 2014). Isto explicaria o uso de instrumentos multilaterais – como o Conselho de Segurança – para projetar poder e demonstrar seu status de potência.

Antes de adentrar no contexto atual do conflito sírio, é importante salientar que no período após a Guerra Fria a Rússia tinha por principais interesses conseguir parcerias e aliados no Ocidente, pois ao cooperar com países ocidentais poderia garantir a assistência financeira, política e técnica que necessitava em sua transição política. Uma das primeiras estratégias seria manter relações com potências econômicas como os EUA, Alemanha, Grã-bretanha, China e Japão (TRENIN, 2016). Com a dissolução da URSS em 15 Estados Independentes, ocorre a criação da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), um fórum para coordenação política e econômica. Essa coordenação da CEI foi uma forma de manter aliados e a segurança russa na região diante da presença da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (ZHEBIT, 2019).

Posteriormente a política externa russa³ nota que os ajustes iniciados por Mikhail Gorbachev (1985-1991) de aproximação da Rússia com o Ocidente não obtiveram os benefícios esperados. De 1993 a 1999, a Rússia tem no poder o governo de Boris Yeltsin, responsável pela transição para o capitalismo após o fim da Guerra Fria. Uma das medidas em seu governo foi a privatização do setor energético. Com o fim do bloco soviético cresce o interesse da Rússia em participar do mercado mundial de petróleo, gás natural e aço (PEREIRA; PEDONE, 2013). Por isso, o país adota uma nova estratégia de se aproximar dos seus países vizinhos (FREIRE, 2009; 2013), se necessário com o uso do poder militar para projeção de poder.

Vladimir Putin assumiu o poder em 2000, em um momento que aumentam as tensões com os EUA (LAZZARI, 2011). No primeiro mandato de Putin (2000-2004), o presidente estabeleceu medidas para desenvolver os recursos naturais do país ao criar empresas ligadas a exploração e processamento desses recursos para competição no mercado internacional, e modernizar a infraestrutura extrativa russa (PEREIRA; PEDONE, 2013). Posteriormente, sob um viés de fortalecer a multipolaridade, a política externa russa tem por prioridade sua aliança e parceria com a Ásia e o Oriente Médio, diferente de antes que tinha mais laços com suas alianças soviéticas, como Coreia do Norte e Vietnã (SALOMON; PINHEIRO, 2013; PAUTASSO; ADAM; LIMA, 2015).

Algumas das alianças que a Rússia realizou no período foi criar a Organização de Cooperação de Xangai em conjunto com a China, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão. Esta tem como objetivo manter a confiança mútua e

³ A política externa de um país é condicionada por seus fatores externos e internos, além da decisão de seu líder sobre os principais objetivos do país e as ações para alcançá-los. O ambiente doméstico também pode ter influência, assim como os atores, burocracias e culturas organizacionais (FERREIRA, 2020). No caso da Rússia, o presidente é central para definir a política externa e como será executada, porém ainda existem grupos ligados a essa liderança e que podem contribuir com a tomada de decisão mesmo que o poder maior seja desse líder (SALOMON; PINHEIRO, 2013). Esses grupos podem ser pessoas que fazem parte do exército e das forças de segurança, assim como grupos mais liberais e com valores ocidentais com relação a mercado e economia (FIGUEIREDO, 2013). A Federação russa é representada pelo presidente no exterior, mas em determinados momentos da sua história a representação se deu pelo primeiro-ministro (FIGUEIREDO, 2013).

cooperação entre os membros nos temas comuns de segurança. Um outro ato foi o Tratado de Boa Vizinhança assinado em 2001 entre a Rússia e a China com o intuito de ter cooperação econômica e uma parceria entre os países (LAZZARI, 2011).

Com o mandato de Putin a Rússia teve uma ascensão econômica e geopolítica, mas em 2008 a crise econômica global atinge o país frente à dependência de petróleo e gás (PAUTASSO; ADAM; LIMA, 2015). No mesmo ano, a Rússia intervém militarmente na Geórgia, o que prejudica ainda mais seus laços diplomáticos com o Ocidente, somados à posterior anexação da Crimeia (PEREIRA, 2016). Essa ação militar russa na Geórgia também suspende os encontros formais entre a OTAN e a Rússia (NATO, 2020). Com o passar dos anos, consolida-se na Rússia cada vez mais uma percepção clara do avanço da OTAN e União Europeia para zonas de sua influência, fato que se configuraria como uma ameaça existencial ao país enquanto potência. Inicialmente o país adota uma postura defensiva de dissuasão nuclear, porém também se envolve diretamente em conflitos como a crise da Ucrânia, em que a Rússia anexou a Crimeia em 2014 (TEIXEIRA, 2018), e posteriormente ataca a mesma nação em uma ação militar de grande alcance em 2022.

Como nos menciona Edinger (2022), John Mearsheimer destaca que a única forma de um estado sobreviver seria dominar sua região do mundo. A União Soviética tentou implementar seu modelo, mas não manteve seu império. Por sua vez, a Rússia nas primeiras décadas após a dissolução da URSS não teve a capacidade para dominar o “exterior mais próximo”. No entanto, os outros países da Europa Oriental esperavam uma reafirmação russa, ou seja, que o país buscasse reconquistar influência e ter o domínio regional fora de seu território. Por isso, como forma de ter proteção buscaram fortalecer a OTAN como um caráter defensivo frente à possível ameaça russa (EDINGER, 2022).

Neste choque de poder, os interesses russos no Oriente Médio passam por fortalecer a sua presença na área e estreitar as relações com seus aliados na região, como é o caso da Síria e Irã. Desse modo, o país além de manter essa aliança política, também consegue uma parceria comercial com essa região (TRENIN, 2016). Por isso, o apoio russo ao governo de Bashar al-Assad pode ter diversas motivações, mas como uma de suas prioridades é ser um ator internacional importante e reconhecido, garantir esse apoio a um aliado, manter alianças econômicas e diplomáticas, além de sua presença no país. Estes elementos fortalecem esse papel russo de potência, figurando no caso da Síria como um importante aliado internacional com focos na economia e diplomacia (AMORIM, 2015; LOPES, 2017).

A política externa russa desde o período do fim da Guerra Fria tem passado por mudanças em seus objetivos e como cada líder conduz suas relações. Como prioridade do país é mantido seu interesse em se manter uma potência global com independência, soberania, integridade territorial e proteção de seus aliados no exterior (PICCOLLI; DALL’AGNOL; PEREIRA, 2018). Porém, para discutir a atuação do CSNU na Guerra Civil Síria, é necessário entender o posicionamento russo no órgão e os seus interesses ao apoiar o regime de Bashar al-Assad e como sua política externa conduziu as suas decisões durante esse conflito.

As relações Rússia-Síria e os interesses russos

O Oriente Médio configura-se como uma das regiões de interesse da política externa russa. Por isso, garantir e manter sua presença na região é algo central durante o governo de Vladimir Putin. No entanto, para explorar os interesses russos no local e sua aliança com a Síria, é necessário entender como foi construída essa relação e sua continuidade.

Após a independência da Síria, em 1945, o país não conseguiu manter estabilidade internamente, porém com o golpe militar de 1954 há uma aproximação da URSS. Ao longo dos anos foram realizados acordos militares e econômicos entre esses atores, mas essa aliança foi acentuada com a ascensão de Hafez al-Assad ao poder em 1970 (AGHAYEV; KATMAN, 2012).

Foram quinze anos de relações econômicas e militares entre os países, em que foi assinado um pacto de não agressão em 1950 e houve a construção de uma base naval da URSS em território sírio. Em troca a Síria receberia apoio para sua segurança nacional e faria acordos comerciais com um forte aliado e parceiro que forneceria armas e treinamento. O porto de Tartus foi construído em 1970 e permitiu o acesso da URSS ao mar Mediterrâneo, ou seja, uma presença estratégica

importante durante a Guerra Fria (OLIGIE, 2019). Posteriormente, a URSS também forneceu créditos para que a Síria pudesse receber armamento em sua luta contra Israel na Guerra de Outubro de 1973, aumentando a dívida econômica síria frente aos russos (AGHAYEV; KATMAN, 2012).

No governo de Hafez al-Assad ainda foi assinado o Tratado de Amizade e Cooperação em 1980 e o Tratado de Camp David em 1979, em que foi estabelecido que nos casos de ameaça à paz ou segurança, o aliado iria contribuir para restabelecer a paz e eliminar ameaças. Com a dissolução da URSS e Yeltsin no governo russo, ainda foi mantido o fornecimento de armas e ajuda militar/econômica para a Síria, além de Tartus ser mantida como base militar (BARTZ, 2016).

No entanto, Yeltsin requisitou que a Síria pagasse as dívidas de crédito que fez durante a parceria com a URSS, o que diminuiu a parceria entre os países. Com a ascensão de Putin em 2000 e de Bashar al-Assad na Síria essa relação voltou a se estreitar porque a Rússia fechou suas bases militares no Vietnã e Cuba, mas manteve Tartus como seu posto militar avançado no Oriente Médio. A Síria também apoiou a Rússia ao ser oposição aos EUA no CSNU acerca de uma intervenção no Iraque nos anos de 2002 e 2003 (ALLISON, 2013).

As intervenções lideradas pelos EUA em Kosovo, Afeganistão, Iraque e Líbia, resultaram em uma mudança de regime e para a Rússia isso seria uma ameaça à estabilidade do sistema internacional. No caso da Síria, a presença e interesses dos EUA são debatidos como uma proteção aos direitos humanos, diante da calamidade humanitária que Assad provocou. Porém, o tema é mais complexo. Geopoliticamente os EUA tem tentando se livrar de um governo que está alinhado ao Irã e que contraria os interesses norte-americanos na região. Por isso, manter a Síria como uma possível aliada através da derrubada de Assad seria deveras importante, pois seria um contraponto para a Rússia no âmbito diplomático (CHARAP, 2013).

A Síria apoiou a intervenção da Rússia na Geórgia em 2008 e também foi oferecido o território sírio para que fossem instalados mísseis russos de forma estratégica. Além disso, após a Rússia organizar sua política externa, o Oriente Médio ganha importância no governo Putin diante de sua riqueza em fontes de petróleo e gás natural, assim como rotas comerciais e para exportação de armas (WLODKOWSKI-BAGAN, 2017). Neste sentido, a política externa russa no Oriente Médio demonstra capacidade de negociar questões econômicas e comerciais, mediar confrontos e tentar projetar poder na região (SILVA, 2020).

Desse modo, o apoio da Rússia à Síria, e até seu ataque na Ucrânia em 2021, podem ser vistos também como uma demonstração de seu poder. No entanto, em uma análise mais voltada para o neorrealismo ofensivo, esse posicionamento russo acontece como resposta a uma expansão norte-americana e da OTAN que acontece na região, na qual resta como interesse à Rússia tentar manter sua hegemonia e presença nesses locais (EDINGER, 2022).

Como a Síria é um parceiro crucial da Rússia e um território em que pode expandir sua influência, essa parceria perdura e ambos têm se apoiado no âmbito internacional em diversas ocasiões (WLODKOWSKI-BAGAN, 2017), fato que se traduz no posicionamento russo frente ao conflito sírio no Conselho de Segurança nas Nações Unidas.

A Rússia e o seu papel no CSNU

O CSNU, processo decisório e papel no conflito sírio

O CSNU é responsável por tomar decisões sobre situações internacionais que necessitem de um posicionamento e atuação para a manutenção da paz. Com o fim da Guerra Fria em 1991, se intensificou a atuação do CSNU em contraste com seu imobilismo durante os anos anteriores. Inicialmente, o CSNU tinha como membros permanentes a República Popular da China, os EUA, a França, o Reino Unido e a União Soviética. A sua estrutura não mudou muito desde sua criação, mas em 1963 aumentou o número de membros não permanentes de seis para dez (SILVA, 2016). Além de aumentar para quinze membros, em 1971 a China substituiu Taiwan como membro permanente e com a dissolução da URSS em 1991, a Rússia foi a sucessora de seu assento (BACCARINI, 2018).

O processo de tomada de decisão do conselho é realizado por votação e exige que pelo menos nove membros aprovem a resolução, no entanto é necessário que os cinco membros permanentes aprovem de forma unânime para que a resolução seja validada, então se um dos membros permanentes não aprovar, a proposta é vetada. Isso porque apenas os cinco membros permanentes têm o poder de vetar propostas, resoluções e decisões do conselho (SOUZA, 2019)⁴.

No que concerne ao poder de veto, este foi e é muitas vezes um dos responsáveis pela limitação ou paralisia da ONU em alguns assuntos de Segurança Internacional. O poder do veto foi uma forma de suprir as demandas dos Estados que tinham maior autoridade durante a Segunda Guerra Mundial, pois impedia que realizassem ações diretas contra os membros fundadores da organização. No entanto, também foi uma forma dos membros permanentes, aqueles que detêm o poder do veto, protegerem seus interesses nacionais ou de seus aliados. Desde a criação do poder do veto até 1990, a URSS usou o veto 141 vezes, os EUA 84, o Reino Unido 32, a China 13 e a França 18 vezes (DENNY, 2018). Durante a Guerra Fria o veto foi usado 279 vezes pelos membros permanentes e também existiram projetos de resolução que não foram submetidos, pois seriam vetados durante esse período (ALMEIDA *et al.*, 2020).

Acerca dos vetos russos, no caso de Kosovo em 1998-99, o país vetou qualquer uso de força no local juntamente com a China. Em 2003-2006 no caso de Darfur e Sudão, também houve veto contra o uso de força. Outros casos de veto russo foram em ações na Crimeia, Geórgia e na parte Oriental da Ucrânia. Em contrapartida, os EUA vetaram ações contra Israel. Desse modo, alguns vetos foram utilizados de forma estratégicas ou para dar cobertura política a aliados (DENNY, 2018).

O caso da Síria representa uma situação extrema de crise humanitária, por isso tem sido esperado um posicionamento do CSNU em busca de um acordo de paz. Entretanto, as divergências entre os membros permanentes acerca da melhor forma de resolução para o conflito, representou dificuldades para coordenar uma cooperação (GUIMARÃES; CARVALHO, 2017).

O posicionamento russo no CSNU durante a Guerra Civil síria (2012-2020)

Historicamente a Rússia tem protegido a Síria de resoluções que possam provocar uma mudança de liderança e regime no território, o que pode representar uma maior presença ocidental. No que concerne a política externa russa nesse período, Putin deixou em evidência que as instituições e forças armadas atuais da Síria devem ser mantidas. Por isso, se posiciona em favor de manter uma estabilização no país, manutenção do regime, e a busca por uma forma de conciliar partes e manter a soberania síria (OLIGIE, 2019).

Em documento oficial da política externa russa de 2016, Putin chancela que o povo sírio deve determinar seu futuro com vistas de manter a integridade territorial e a independência, assim como os direitos para que tenha paz e segurança na região (AHMAD, 2020). Porém, uma das críticas a Rússia é que, mesmo ao defender soberania e não intervenção em algumas situações durante discussões no CSNU, realizou ações individuais na Geórgia e na Ucrânia mesmo defendendo que estaria protegendo russos na região (OLIVEIRA; UZIEL; ROCHA, 2017). Isto não tem impedido que a Rússia adote um discurso de proteção da soberania, vetando resoluções de profunda relevância durante o conflito sírio, fortalecendo seu protagonismo na região do Oriente Médio.

De modo geral, os vetos da Rússia foram nas seguintes resoluções:

⁴ Os encontros públicos realizados pelo CSNU são para tomar decisões e realizar debates, porém também existem os encontros privados, em que não há participação de público ou imprensa, apenas membros da ONU também podem estar presentes (BACCARINI, 2017).

Tabela 1 – As resoluções vetadas no CSNU sobre a Guerra Civil síria (2012-2020)

Ano	Resolução	Vetos	Temas
Outubro de 2011	S/2011/612	Rússia e China	Reafirma a responsabilidade do governo sírio de proteger os civis. E destaca a necessidade de um processo político em prol da população.
Fevereiro de 2012	S/2012/77	Rússia e China	Demanda que o governo sírio coloque fim aos atos de violência.
Julho de 2012	S/2012/538	Rússia e China	Condena a continuidade dos atos de violência e uso de armas.
Mai de 2014	S/2014/348	Rússia e China	Enfatiza que os crimes cometidos no conflito devem ser investigados e uma solução deve ser encontrada.
Outubro de 2016	S/2016/846	Rússia	Condena os atos de violência e a atuação de grupos terroristas. Necessidade de trazer à justiça os culpados pelos atos.
Dezembro de 2016	S/2016/1026	Rússia e China	Demanda o cessar-fogo e o fim das hostilidades por todas as partes.
Fevereiro de 2017	S/2017/172	Rússia e China	Condena a utilização de armas químicas e ressalta a necessidade de investigar os atores envolvidos.
Abril de 2017	S/2017/315	Rússia	Condena a utilização de armas químicas.
Outubro de 2017	S/2017/884	Rússia	Requisitou que o Mecanismo de Investigação Conjunto realizasse relatórios para o CSNU sobre o uso de armas químicas.
Novembro de 2017	S/2017/962	Rússia	Condena o uso de armas químicas e a necessidade de lidar com os culpados.
Novembro de 2017	S/2017/970	Rússia	Decide renovar a atuação do Mecanismo de Investigação Conjunto na Síria.
Abril de 2018	S/2018/321	Rússia	Condena o uso de armas químicas no conflito.
Setembro de 2019	S/2019/756	Rússia e China	Expressa preocupação com as ações de grupos terroristas e condena ataques contra civis.
Dezembro de 2019	S/2019/961	Rússia e China	Enfatiza a necessidade de todas as partes envolvidas permitirem ajuda humanitária para os civis.
Julho de 2020	S/2020/654	Rússia e China	Enfatiza a necessidade de ajuda humanitária e condena os atos de violência.
Julho de 2020	S/2020/667	Rússia e China	Enfatiza que todas as partes têm obrigações e devem cumprir o Direito Internacional Humanitário.

Fonte: United Nations (2021).

Um dos posicionamentos do CSNU em 2011 foi emitir um *Presidential Statement*, declaração feita pelo CSNU em nome do Conselho, em que declarava preocupação com a situação na Síria e condenava as violações aos Direitos Humanos, além de requisitar o fim imediato dos combates no país (EMINUE; DICKSON, 2013). Desse modo, no início do conflito eram discutidos projetos de resolução que condenavam as ações do governo sírio, mas alguns membros do CSNU se opuseram, entre eles a Rússia, China, Brasil, África do Sul e o Líbano. A Rússia manteve seu posicionamento de que uma pressão na Síria seria uma forma de interferência em seus assuntos e na soberania do Estado. Então, essa divisão de opiniões e interesses se manteve entre os membros do CSNU e não houve consenso sobre uma solução (GEFKINS, 2012). No entanto, ao longo do conflito algumas resoluções também foram aprovadas, assim como houve ações da Rússia no território sírio ou nas discussões sobre o conflito.

A atuação do CSNU durante a Guerra Civil síria e o posicionamento russo de 2012 a 2015

Em 2012, a ONU continuou a buscar soluções duradouras para a crise na Síria e um novo projeto surgiu. Esse projeto condenava as violações e atos de violência na Síria e condenava o regime e salientava a necessidade de cooperação para punir os responsáveis e pôr fim às hostilidades (ALLISON, 2013). A Rússia e China vetaram essa resolução e a justificativa russa era de que ao ter uma mudança no regime, isso incentiva ainda mais a oposição e a luta armada (EMINUE; DICKSON, 2013). Em 2012, a Rússia aceitou o *Presidential Statement* que requisitava o plano de paz e um cessar-fogo de todas as partes, mas não falava de mudança de regime ou nova eleição (ALLISON, 2013).

Desse modo, o período de 2012 foi marcado por essas tentativas iniciais da ONU de buscar soluções para o caso sírio e também que houvesse um cessar-fogo para a atuação de atores humanitários no território para que os civis recebessem assistência necessária (MELLING; DENNETT, 2018). Em 2012 ainda foram aprovadas as resoluções: RES/2042, RES/2043 e RES/2059 que condenavam as violações aos Direitos Humanos e apoiava o envio de Kofi Annan para averiguar o caso e também dava apoio aos seis pontos de paz sugeridos por ele para a Síria. Em 2013 foi aprovada a RES/2118 que falava sobre a utilização de armas químicas ser crime (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Em 2013, devido a evidências de que armas químicas eram utilizadas no conflito sírio, os EUA ameaçaram realizar um ataque unilateral, porém a Rússia conseguiu com que um acordo fosse feito com a Síria para que o país entregasse essas armas para a ONU. No período, Putin alegou que uma intervenção unilateral provocaria mais caos e era preciso manter a lei e ordem (SOUZA; MACHADO, 2015). Deste período em diante a Rússia teve um posicionamento mais assertivo de bloquear qualquer intervenção ou sanção contra a Síria. Nesse início, a China também apoiou as decisões da Rússia no âmbito do CSNU, assim como outros países membros do BRICS ou aliados da Rússia (WEBB, 2014). A resolução que previa a entrega do arsenal de armas químicas da Síria foi a RES/2118, com o intuito de eliminar o estoque de armas químicas no país. Também houve o envio da Organização para Proibição de Armas Químicas (OPAQ) para auxiliar essa eliminação do estoque no território sírio (JAFAROVA, 2014).

Em 2014, juntamente com a China, a Rússia iria vetar o encaminhamento da situação síria para o Tribunal Penal Internacional. Por causa desses vetos, as resoluções aprovadas seriam sobre cessar-fogo e fim das violências para que atores humanitários pudessem atuar (MAHAPATRA, 2016). Neste ano, a resolução que foi aprovada para o cessar-fogo e cessar ataques contra civis foi a RES/2139. No entanto, mesmo com essa resolução muitos civis ainda foram mortos e estruturas públicas também foram atingidas. A RES/2191 requistava o apoio dos membros para o envio de Ajuda Humanitária (HARTBERG; BOWEN; GOREVAN, 2015). Outras quatro resoluções foram aprovadas neste ano, a RES/2165, RES/2170 e RES/2178. Essas resoluções condenavam, atos terroristas e a violência crescente contra civis (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Enquanto em 2015, as resoluções aprovadas consistiam em desaprovar o uso de armas químicas, a atuação de grupos terroristas e as violações aos Direitos Humanos, porém nenhuma solução clara sobre como garantir a paz e a segurança no país. A RES/2235 cita o uso de armas químicas e o papel da OPAQ, além de solicitar uma operação para identificar os responsáveis pelo seu uso (PAUTASSO; ADAM; LIMA, 2015). Nesse ano ainda foram aprovadas mais cinco resoluções, a RES/2199, RES/2209, RES/2249, RES/2254 e RES/2058. Essas resoluções condenavam novamente os atos de violência e atuação de terroristas, mas também enfatizava a soberania da Síria como importante (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Além do apoio no âmbito político, foi em 2015 que a Rússia realizou operações militares no território sírio e estabeleceu sua base naval ao sul de Latakia. O apoio russo consistiu no envio de forças militares e veículos para a retomada de territórios e manutenção das forças do governo. A justificativa para esse apoio direto à Síria, foi a de estar em busca da estabilização de um governo reconhecido e legítimo (KAIM; TAMMINGA, 2015).

A atuação do CSNU na Guerra Civil síria e o posicionamento russo de 2016 a 2022

Em 2016 esse apoio e intervenção direta foi mantida, pois as forças russas contribuíram para a retomada de Aleppo. Mesmo com essa retomada e combate a uma parte da oposição ao governo, as hostilidades continuaram em outras regiões como em Idlib e Hama (MAHER; PIEPER, 2020). A Rússia permanece com um papel importante como aliado da Síria, pois manteve o apoio aéreo e forças terrestres para a retomada de territórios. Também propôs uma coalizão para realizar ataques contra o ISIS e outros grupos considerados terroristas pelo governo sírio e pela Rússia (CZUPERSKI *et al.*, 2016).

Tabela 2 – As resoluções aprovadas no CSNU sobre a Guerra Civil síria (2012-2022)

Ano	Resolução
2012	S/RES/2042
	S/RES/2043
	S/RES/2059
2013	S/RES/2118
2014	S/RES/2139
	S/RES/2191
	S/RES/2165
	S/RES/2170
	S/RES/2178
2015	S/RES/2235
	S/RES/2199
	S/RES/2209
	S/RES/2249
	S/RES/2054
2016	S/RES/2058
	S/RES/2268
	S/RES/2314
	S/RES/2319
	S/RES/2328
2017	S/RES/2332
	S/RES/2336
	S/RES/2393
	S/RES/2401
	S/RES/2449
2018	S/RES/2504
	S/RES/2533
2020	S/RES/2585
2021	S/RES/2642
2022	

Fonte: Security Council report (2023).

No mesmo ano foi aprovado pela Rússia, Turquia e Irã uma declaração conjunta que endossava o cessar-fogo e apoiava a elaboração de um acordo entre a oposição e o governo sírio. Em dez/2016 esse cessar-fogo entrou em vigor com o intuito da participação das forças pró-governo e a oposição, menos grupos extremistas. A Turquia, o Irã e o governo sírio também realizaram uma reunião com o Exército Livre da Síria (ELS) em janeiro de 2017, conhecida por processo de Astana. O acordo foi o de cessar-fogo para que a ajuda humanitária fosse fornecida aos civis, mas não foram tomadas novas providências para a resolução do conflito (RODKIEWICZ, 2017).

Em 2016 foram aprovadas seis resoluções, a RES/2268, RES/2314, RES/2319, RES/2328, RES/2332 e RES/2336. Essas resoluções continuaram a enfatizar a condenação da utilização de armas químicas no conflito e a deterioração que os embates estavam provocando na Síria (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). As últimas resoluções são as de 2017, 2018 e 2020. Em 2017 foi aprovada uma, a RES/2393. Em 2018 duas, a RES/2401 e RES/2449. E em 2020 duas, a RES/2504 e RES/2533. Novamente é enfatizado a necessidade de ajuda humanitária no país e a condenação dos atos de violência (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Em 2018 os acordos de cessar-fogo não foram eficazes e a Rússia foi contra intervenções na Síria. De modo geral, são resoluções que abordam o repúdio aos atos de violência, a utilização de armas químicas, condenavam atuações de grupos terroristas, enfatizavam necessidade de ajuda humanitária, mas não tinham uma resolução para o conflito sírio.

Neste ano, 2022, o CSNU aprovou o envio de Ajuda Humanitária através da passagem de Bab al-Hawa. Esse local fica na fronteira entre a Turquia e a Síria e é uma das passagens para conseguir enviar auxílio para os sírios. Essa proposta foi aprovada com 12 votos a favor, mas os EUA, Reino Unido e França se abstiveram. Esse acordo esteve vigente até janeiro de 2023 (UN, 2022).

No entanto, essa aprovação aconteceu após o CSNU examinar duas propostas: em uma delas era previsto a ampliação dessa ação por mais um ano, mas foi vetada pela Rússia; a outra proposta foi feita pela Rússia e previa a renovação por seis meses, mas não teve apoio de outros membros, pois a China se absteve. Então, a proposta que foi

aprovada foi redigida em conjunto com a Noruega e a Irlanda e prevê o monitoramento da implementação desse mecanismo de ajuda por dois meses (UN, 2022). Desse modo, recentemente mais de 14 milhões de pessoas necessitam de Ajuda Humanitária e o país tem sofrido com crise financeira, econômica e com a pandemia da Covid-19.

Acerca do posicionamento russo, destacamos alguns pontos de sua Política Externa e os seus interesses. Inicialmente, a Rússia buscou aliados no Ocidente e uma aproximação com antigos membros da URSS, mas essa parceria não trouxe os benefícios esperados. Ao longo dos anos, há uma aproximação russa de alguns países emergentes, como a China, e o fortalecimento de antigas parcerias, como é o caso da Síria.

De modo geral, um dos objetivos russos é a sua independência doméstica e ser um ator central no cenário internacional, projetando poder à luz do que teoriza o realismo ofensivo (EDINGER, 2022). Isso acontece ao buscar manter seus aliados, realizar acordos e se posicionar em organizações internacionais nos assuntos que são de seu interesse ou que podem influenciar no território de seus parceiros. No âmbito diplomático, a Rússia vetou propostas que buscassem uma mudança de governo na Síria ou que culpassem Bashar al-Assad. Inicialmente, esse poder de veto foi uma forma dos membros permanentes não utilizassem ações contra outros membros, porém também tem sido utilizado como forma de proteger os interesses desses membros e proteger também seus aliados. Em síntese, a Rússia mantém seu apoio ao governo de Bashar al-Assad pois possui interesses na região e busca manter uma zona de influência. Porém, também mantém esse aliado porque a Síria também fornece apoio político e diplomático para a Rússia em suas ações no cenário internacional.

Considerações finais

A Guerra Civil Síria é um conflito armado com uma diversidade de atores envolvidos e a presença de atores não estatais violentos, o que provoca atos de violência e violações que escancararam a crise humanitária no país. A ONU tem sido responsável por fornecer ajuda humanitária aos civis, mas não houve muitas medidas para solucionar o caso de maneira mais efetiva.

Essa atuação da ONU também ficou limitada porque não houve consenso sobre a situação no seu Conselho de Segurança. Os Estados Unidos e a Rússia são membros permanentes do CSNU e que tiveram um posicionamento e atuação absolutamente divergente durante o conflito, além de divergir sobre a melhor maneira de lidar com o caso. A Rússia e a China foram responsáveis por vetar diversas resoluções com a justificativa de estarem mantendo a soberania e integridade territorial da Síria.

Dessa forma, o posicionamento russo no CSNU durante o conflito sírio é de apoiar o governo de Bashar al-Assad, mas há algumas motivações do país para sua conduta nesse aspecto. No cenário internacional, um dos objetivos russos é o de se consolidar como um ator central e independente e que, para garantir seus objetivos, necessita manter seus aliados e fortalecer suas alianças, projetando um enfraquecimento da área de influência da OTAN. A política externa russa teve mudanças desde o fim da Guerra Fria, mas manteve uma parceria com antigos aliados da URSS. Nesse contexto, houve novamente uma aproximação entre a Síria e a Rússia antes do início do conflito sírio. Essa relação entre os países é um dos motivos para a Rússia ser a favor da Síria nas discussões no CSNU.

Outras motivações para o apoio da Rússia à Síria são de natureza econômica, pois há interesse russo no petróleo e gás natural no país, além de o território ser uma rota para a venda de energia. Além disso, a Síria também é um comprador costumaz de armas russas. Por sua vez, uma motivação estratégica seria a presença russa no território sírio no Oriente Médio, cristalizadas com a base naval de Tartus e a aérea em Latakia. Cada uma dessas motivações também está atrelada a política externa russa e aos seus interesses na região, que podem ser explicadas pelas lentes do realismo ofensivo.

Apesar de vetar resoluções que colocassem a responsabilidade em Bashar al-Assad ou fossem uma ameaça para o regime, o governo russo buscou alternativas para o caso sírio. Uma dessas alternativas foi o cessar-fogo em alguns momentos para que assim os civis pudessem ser evacuados e recebessem ajuda humanitária. Também houve tentativas de negociação entre a oposição e o governo de Assad. Além dessas ações, houve iniciativas de coalizão fora das decisões do

CSNU, como as lideradas pelos EUA e pela Rússia em iniciativas contra o ISIS e outros grupos radicalizados no território sírio.

Em síntese, o CSNU se limitou a aprovar apenas algumas ações, principalmente de ajuda humanitária, e também para lidar com armas químicas na Síria. Porém, apenas continuou a destacar as violações aos Direitos Humanos e os atos de violência pelo país, sem de fato ter uma medida para pôr fim ao conflito. Mantêm-se assim um apoio da Rússia ao governo de Bashar al-Assad, pois a região e a permanência de Assad no poder continuam como interesses russos centrais em sua busca de se manter como *hegemon* de destaque na arena geopolítica internacional.

Referências

- ACNUR. **Onze anos depois, a Síria continua sendo a maior crise de deslocamento forçado do mundo**. ACNUR Brasil, 2022. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/2022/03/15/onze-anos-depois-a-siria-continua-sendo-a-maior-crise-de-deslocamento-forcado-do-mundo/>>. Acesso em: 18 de ago de 2022.
- AGHAYEV, E.; KATMAN, F. Historical Background and the Present State of the Russian-Syrian Relations. **European Researcher**, v. 35, n. 11, p.2066-2070, 2012.
- ALKAFF, S. H. B. O.. Syria. **Counter Terrorist Trends And Analyses**, v. 8, n. 1, p.87-91, 2016.
- ALLISON, R. Russia and Syria: explaining alignment with a regime in crisis. **International Affairs**, v. 89, n.4, p. 795-823, 2013.
- ALMEIDA, A.; MARQUES, B. F.; REIS, G. F.; CAMPOS, P. V. A.; CAETANO, P. H.. O poder de veto na ONU e o princípio da horizontalidade entre as nações. **Jornal Eletrônico**, Faculdade Integradas Vianna Júnior, v.12, n.1, p. 223-240, 2020.
- AMORIM, C.. Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação. **Austral**, vol. 4, n. 7, p. 9-21, 2015.
- BACCARINI, M. P. O. A evolução dos métodos de trabalho e a emergência do consenso no Conselho de Segurança da ONU: a tomada de decisão por comitês. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v.12, n.2, p. 5-29, 2017.
- BACCARINI, M. P. O. Informal Reform of the United Nations Security Council. **Contexto Internacional**, v.40, n.1, p. 97-115, 2018.
- BARTZ, L. Russian-Syrian Relations: Past and Present. **The Journal of Global Affairs**, 26, p.1-10, 2016.
- BENTES, N. M. S.; NEVES, R. T. S.; LOBATO, L. C. “Breve Histórico”: In: BENTES, N. M. S.; NEVES, R. T. S.; LOBATO, L. C. (Org.). **Síria: Da História à Crise Humanitária**. Série Observatório de Direitos Humanos da ONU, Editora Fi: Porto Alegre, p. 25-58, 2018.
- BOWEN, A. S.; WELT, C. **Russia: Foreign Policy and U.S. Relations**. Congressional Research Service, United States, p. 1-60, 2021.
- BUGIATO, C. Uma Breve apresentação da Organização das Nações Unidas. In: JUBILUT, L. L.; SILVA, J. C. J.; RAMINA, L. (Orgs.). **A ONU aos 70: Contribuições, desafios e perspectivas**. EDUFRR – Universidade Federal de Roraima, 2016, p. 173-189.
- BUZETTO, M. A Batalha da Síria e a Nova Geopolítica do Oriente Médio. **Revista Novos Rumos**, v. 56, n. 1, p. 1-18, 2019.
- CALEGARI, M.. **Panorama do refúgio no século XXI: os refugiados sírios no Brasil e no Mundo**. XXI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, 2018.
- CHARAP, S. Russia, Syria and the Doctrine of Intervention. **Survival**, v.55, n.1, p.35-41, 2013.
- CHAZIZA, M. Soft Balancing Strategy in the Middle East: Chinese and Russian Vetoes in the United Nations Security Council in the Syria Crisis. **China Report**, n. 50, n.3, p. 243-258, 2014.
- CZUPERSKI, M.; HERBST, J.; HIGGINS, E.; HOF, F.; NIMMO, B. Distract Deceive Destroy: Putin at War in Syria. **Atlantic Council**, p.1-32, 2016.
- DENNY, M. The effect of the United States and Russia’s veto power on the UN Security Council’s Ability to Protect Human Rights. **Kuwait International Law School Journal**, Special Supplement, n.3, v.1, p. 141-174, 2018.
- EDINGER, H. Offensive ideas: structural realism, classical realism and Putin’s war on Ukraine. **International Affairs**, n. 98, v.6, p. 1873-1893, 2022.
- EMINUE, O.; DICKSON, M. The United Nations Resolutions on Syria: Exploration of Motivation from Russia and China. **International Affairs and Global Strategy**, v.10, p. 5-14, 2013.
- ESKENAZI, M. **The Making of Foreign Policy: On Paradigms and Grand Strategies**. MITVIM, The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, p. 1-19, 2015. Disponível em: <https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/Michael_Eskenzi_-_The_Making_of_Foreign_Policy_-_August_2015.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

- FERREIRA, M. A. S. V. **Análise de Política Externa em Perspectiva: Atores, Instituições e novos temas**. Editora UFPB: João Pessoa, 2020.
- FERREIRA, M. A. S. V. As origens dos estudos para a paz e seus conceitos elementares: paz, violência, conflito e guerra. In: FERREIRA, M. A.; MASCHIETTO, R.; KUHLMANN, P. (orgs). **Estudos para a paz: conceitos e debates**. São Cristóvão, Editora UFS, 2019.
- FIGUEIREDO, J. A. R. G. **Dinâmicas paralelas na política externa russa: estilos de liderança, relações pessoais e grupos de influência nas relações com a UE**. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, n.19, p.31-53, 2013.
- FILDIS, A. T. Roots of Alawite-Sunni Rivalry in Syria. **Middle East Policy**, vol. 19, n. 2, 2012.
- FREIRE, M. R. A Política Externa em transição: o caso da Federação Russa. **Relações Internacionais**, n.23, p. 75-89, 2009.
- FREIRE, M. R. Política Externa Russa: as dimensões material e ideacional nas palavras e nas ações. **Ecadernos ces**, n.19, p. 1-25, 2013. Disponível em: <<http://eces.revues.org/1554>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.
- FURTADO, G.; RODER, H.; AGUILAR, S. L. C. A Guerra Civil Síria, o Oriente Médio e o Sistema Internacional. **Conflitos Internacionais**, v.1, n.6, p.1-6, 2014.
- GUIMARÃES, F.; CARVALHO, P. N. A atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra Civil Síria: Conflitos de interesse e impasses entre os P5 e a consequente falta de resolução para a questão. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.6, n.12, p. 66-83, 2017.
- HARTBERG, M.; BOWEN, D.; GOREVAN, D. **Failing Syria: Assessing the Impact of UN Security Council Resolutions in Protecting and Assisting Civilians in Syria**. Oxfam International, p. 1-30, 2015. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FAILINGSYRIA_REPORT_MARCH2015.PDF. Acesso em: 05 de abril de 2021.
- JAFAROVA, E. Solving the Syrian Knot: Dynamics within the UN Security Council and Challenges to its Effectiveness. **Connections**, v.13, n.2, p.25-50, 2014.
- KAIM, M.; TAMMINGA, O. Russia's Military Intervention in Syria. **SWP Comments**, n.48, p. 1-4, 2015.
- LAZZARI, T. C. A Política Externa Russa do início do século XXI: Tendências e Perspectivas. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 3-4, p. 59-78, 2011.
- LEEUEWEN, J.V.; VEEN, Erwin van. **Turkey in northwestern Syrian: rebuilding Empire at the margins**. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations. CRU Policy Brief, 2019.
- LOPES, J. R. C. C. A Estratégia de Segurança Nacional da Federação Russa até o ano de 2020. **PADECEME**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, p. 57-72, 2017.
- MAHAPATRA, D. A. The Mandate and the (In) Effectiveness of the United Nations Security Council and International Peace and Security: The Contexts of Syria and Mali. **Geopolitics**, v.21, n.1, p.43-68, 2016. DOI: 10.1080/14650045.2015.1116066
- MAHER, D.; PIEPER, M. Russian Intervention in Syria: Exploring the Nexus between Regime Consolidation and Energy Transnationalization. **Political Studies**, p.1-21, 2020. DOI: 10.1177/0032321720934637
- MARTINI, J.; YORK, E.; YOUNG, W.. Syria as an Arena of Strategic Competition. **Research Report Rand Corporation**, RR-213-OSD, p.01-10, 2013.
- MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: WW Norton & Company, 2001.
- MELLING, G.; DENNETT, A. The Security Council veto and Syria: responding to mass atrocities through the “Uniting for Peace” resolution. **Indian Journal of International Law**, p. 1-23, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40901-018-0084-9>
- MONROE, K. R. **The heart of altruism: Perceptions of a common humanity**. Princeton University Press, 1998.
- MOREIRA, D. A Teoria das Unidades de Decisão e a sua aplicação crítica no conflito Spínola-MFA (1974-1975). **Relações Internacionais**, n.16, p.145-158, 2007.
- NAHLAWI, Y. Overcoming Russian and Chinese Vetoes on Syria Through Uniting for Peace. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 24, n.1, p.111-143, 2019.
- NASSER, R. M.; ROBERTO, W. M. A Questão Curda na Guerra da Síria: Dinâmicas Internas e Impactos regionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, p. 219-246, 2019.
- NATO. **NATO-Russia Relations: The Background**. North Atlantic Treaty Organization, 2020. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/2003-NATO-Russia_en.pdf>. Acesso em: 17 de ago de 2022.
- OLIGIE, C. N. Why Russia is Involved in the Syrian Civil War: One Issue, Many Views. **Relationes Internationales**, v. 12, n. 1, p. 93-136, 2019.

OLIVEIRA, A. P. L.; UZIEL, E.; ROCHA, R. Responsabilidade de Proteger sob os olhares dos países BRICS: o caso da Líbia no CSNU. **Cadernos de Política Exterior**, n. 5, p. 77-104, 2017.

PAUTASSO, D.; ADAM, G.; LIMA, B. R. A Política Externa da Rússia diante da crise na Síria. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 11, n. 21, p. 147-168, 2015.

PEREIRA, L. M.; SILVA, M. A Importância da Ajuda Humanitária aos Refugiados. **FIDES**, Natal, v.8, n. 1, jan./jun. 2016.

PEREIRA, T. L. B. **A Campanha Russa na Síria e Iraque: Geoestratégias em Análise**. In: IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa, Florianópolis, p. 1-28, 2016.

PEREIRA, T.L.B.; PEDONE, L. A Importância dos recursos naturais na modernização econômica, militar e geopolítica da Federação Russa. **Revista de Geopolítica**, v. 4, nº 2, p. 1-15, 2013.

PHILLIPS, C. International actors in the Syrian conflict. **Deutsches Orient-Institut**, vol. 60, n. 2, p. 7-15, 2019.

PICCOLLI, L.; DALL'AGNOL, A. C.; PEREIRA, T.L. Documentos de Política Externa e de Segurança da Rússia após 2014: principais mudanças e implicações. **Mural Internacional**, v.9, n.1, p.69-83, 2018.

RODKIEWICZ, W. Russia's Middle Eastern Policy: Regional Ambitions, Global Objectives. **OSW Centre for eastern studies**, n.71, p.1-50, 2017.

SAMPAIO, A. P.; OLIVEIRA, P. H. M.; COSTA, R. S.; MOULIN, Y. Síria: um Estado Falido? **Fronteira: Belo Horizonte**, v.11, n. 21, p. 6-22, 2016.

SANT'ANA, P. M. S.. Consequências da Primavera Árabe na Síria: nova diáspora em questão?. **Revista de Geopolítica**, v. 9, n. 1, p.68-79, 2018.

SECURITY COUNCIL REPORT. **UN Documents for Syria: Security Council Resolutions**. 2021. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/1?ctype=Syria&cbtype=syria#038;cbtype=syria>. Acesso em: 10 de março de 2021.

SILVA, A. K. M.; SILVA, R. S. A.. A Guerra na Síria e a luta pela unidade territorial. **Revista de Geopolítica**, v. 9, n. 1, p.80-93, 2018.

SILVA, Â. C. S. A Participação de atores externos na Guerra Civil Síria: uma Nova guerra Fria no Oriente Médio?. Tese de Doutorado, Universidade do Minho, Portugal, 151f., 2020.

SILVA, E. C.; FERREIRA, M. A. S. V. Ajuda Humanitária em Conflitos Armados: o caso do cerco de Aleppo. **Revista de Paz y Conflictos**, v.14, n.1, p. 85-106, 2021.

SILVA, J. P. L. As Regras do Jogo: Organização das Nações Unidas e Relações Centro-Periferia. **Conjuntura Global**, v.5, n.1, p. 81-93, 2016.

SMITH, N.; DAWSON, G. Mearsheimer, Realism, and the Ukraine War. **Analyse & Kritik**, Vol. 44 (Issue 2), pp. 175-200, 2022.

SOARES, J. V. S. A Guerra Civil na Síria: Atores, Interesses e desdobramentos. **OCI-Observatório de Conflitos Internacionais: Série Conflitos Internacionais**, V.5, n.1, 2018.

SOUZA, B. M.; MACHADO, L. A Política Externa e a atuação russa no Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1991 a 2014. **Revista de Geopolítica**, v.6, n.1, p. 46-64, 2015.

SOUZA, I. C. P. R. **Análise da atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas nos conflitos líbio e sírio**. UFU, Universidade Federal de Uberlândia, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/26338/3/An%C3%A1liseAtua%C3%A7%C3%A3oConselho.pdf>>. Acesso em: 08 de jun de 2021.

TABRIZI, B.; PANTUCCI, R. **Understanding Iran's Role in the Syrian Conflict**. Occasional Paper: Royal United Services Institute, 2016.

TEIXEIRA, A.W.M. Postura Estratégica da Rússia e Uso da Força no Século XXI. **CEEEX Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, v.10, n.4, 2018.

TRENIN, D. A Five-Year Outlook for Russian Foreign Policy: Demands, Drivers, and Influences. **Carnegie Endowment for International Peace**, p. 1-6, 2016.

UN. **Conselho de Segurança renova resolução para enviar ajuda humanitária à Síria**. Nações Unidas, ONU News, 2022. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2022/07/1795232>>. Acesso em: 17 de ago de 2022.

UN. **ONU contabiliza ao menos 350 mil mortos em 10 anos de conflito sírio**. Nações Unidas Brasil, 2021. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/146256-onu-contabiliza-ao-menos-350-mil-mortos-em-10-anos-de-conflito-sirio>>. Acesso em: 18 de ago de 2022.

UNITED NATIONS. **Security Council Veto List**. 2021. Disponível em: <<https://research.un.org/en/docs/sc/quick/>>. Acesso em: 25 de março de 2021.

WEBB, P. Deadlock or Restraint? The Security Council veto and the use of force in Syria. **Journal of Conflict & Security Law**, v.19, n.3, p. 471-488, 2014.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. New York: Random House, 1979.

WŁODKOWSKA-BAGAN, A. Syria in Russia's Foreign Policy in the 21st Century. **Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych – OL Pan**, v.12, n.1, p. 27-40, 2017.

XAVIER, A. I.; RODRIGUES, A. L.; OLIVEIRA, F.; OLIVEIRA, G.; COELHO, I.; COUTINHO, I.; MATOS, S. A Organização das Nações Unidas. **Humana Global – Publicações Humanas**, 2007, pp. 17-84.

ZAHREDDINE, D.. A Crise na Síria (2011-2013): Uma Análise Multifatorial. **Revista Conjuntura Austral**, v. 4, n. 20, p.06-23, nov. 2013.

ZHEBIT, A. Sobre a história da política externa da Rússia: o “paradigma” de Primakov. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 41, p. 421-445, 2019.

ZREIK, M. China's Involvement in the Syrian Crisis and the Implications of its Neutral Stance in the war. **RUDN Journal of Political Science**, v. 21, n. 1, p.56-65, 2019.

Funções de colaboração exercidas

Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira: Metodologia; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação);

Evellin Cristina da Silva: Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

A ascensão da direita radical no Leste Europeu e a perseguição aos direitos das pessoas LGBTQIA+: compreendendo os casos da Hungria (2012-2022) e Polônia (2015-2022)

The rise of the radical right in Eastern Europe and the persecution of the LGBTQIA+ people rights: understanding the cases of Hungary (2012-2022) and Poland (2015-2022)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.128886>

Maiko Jhonata de Araújo Gomes
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, Brasil
maikojhonata@hotmail.com  

Lucas Lira de Menezes
Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, Brasil
lucas_lira_menezes@hotmail.com  

Resumo

O presente artigo visa evidenciar a relação entre a ascensão da direita radical no Leste Europeu, a partir da década de 1990 e o descumprimento de direitos LGBTQIA+ na Hungria (2012-2022) e Polônia (2015-2022). Ademais, fazendo uso da metodologia qualitativa explicativa, vinculada à ferramenta analítica de estudo comparativo, tem-se como objetivos específicos: (I) expor os principais eventos a nível doméstico e internacional diretamente relacionados à ascensão da direita radical na região; (II) destacar as similaridades e diferenças acerca das narrativas envolvendo os direitos LGBTQIA+ nos dois países; (III) evidenciar as respostas internacionais para com essas infrações de direitos. Assim, a pergunta-problema caracteriza-se como: por que a direita radical do Leste Europeu passou a adotar com tanta veemência a perseguição aos direitos da população LGBTQIA+ como parte de suas agendas políticas no século XXI? Portanto, a hipótese é que a transnacionalização da luta LGBTQIA+ é compreendida por alguns segmentos da Sociedade Internacional enquanto uma forma de imposição ideológica do Ocidente e, por isso, deve ser combatida em defesa da cultura e valores locais.

Palavras-chave: LGBTQIA+; Extrema direita; Leste europeu.

Abstract

This paper aims to highlight the relationship between the rise of the radical right in Eastern Europe, from the 1990s onwards, and the breach of LGBTQIA+ rights in Hungary (2012-2022) and Poland (2015-2022). Furthermore, making use of the explanatory qualitative methodology, linked to the analytical tool of comparative study, the specific goals are: (I) expose the main events at the domestic and international level directly related to the rise of the radical right in the region; (II) highlight the similarities and differences regarding the narratives involving the LGBTQIA+ rights in both countries; (III) highlight the international responses to these violations of rights. Thus, the problem-question can be characterized as: why did the radical right of Eastern Europe start to adopt with such vehemence the persecution of the LGBTQIA+ population rights as part of their political agendas in the 21st century? Therefore, the hypothesis is that the transnationalization of the LGBTQIA+ fight is understood by some segments of the International Society as a form of ideological imposition from the West and, therefore, must be fought in defense of local culture and values.

Keywords: LGBTQIA+; Far right; Eastern Europe.

Recebido: 14 Dezembro 2022
Aceito: 14 Março 2023

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A transição do século XX para o século XXI trouxe consigo uma série de mudanças sociopolíticas e econômicas para o continente europeu, como: a queda do muro de Berlim (1989); a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1991); a dissolução da Iugoslávia (1991-2006); fundação da União Europeia (UE) (1992); o maior alargamento da UE e a entrada de 10 novos membros: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca (2004).

Ademais, determinados direitos foram conquistados pela comunidade LGBTQIA+¹ a nível internacional, tais como: a remoção da homossexualidade da lista de doenças e transtornos mentais da Organização Mundial da Saúde (1993); Holanda se torna o primeiro país do mundo a reconhecer o casamento homoafetivo (2000); 14 Estados europeus descriminalizaram a homossexualidade entre 1990 e 2001: Lituânia, Estônia, Sérvia, Ucrânia, Albânia, Letônia, Moldávia, Romênia, Macedônia, Rússia, Geórgia e Azerbaijão.

Dado o exposto, o presente trabalho busca evidenciar a relação entre a ascensão da direita radical no Leste Europeu - a partir da década de 1990 - e o descumprimento de diversos direitos da população LGBTQIA+ na Hungria (2012-2022) e na Polônia (2015-2022), incluindo a criação de “zonas livres de ideologia LGBTQIA+” em território polonês. Portanto, o problema de pesquisa pode ser definido como: por que a direita radical do Leste Europeu passou a adotar com tanta veemência a perseguição aos direitos da população LGBTQIA+ como parte de suas agendas políticas no século XXI?

No mais, a metodologia utilizada nesta pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de cunho explicativo, visto que tal abordagem metodológica permite desenvolver explicações mais complexas sobre determinadas questões, a partir da identificação da relação entre determinados fatores e como tais relações resultam na ocorrência de fenômenos. Assim, a pesquisa busca identificar a relação entre dois fatores principais e eventuais consequências: a ascensão da direita radical no Leste Europeu a partir de 1990 e a perseguição aos direitos e indivíduos LGBTQIA+ da Hungria e Polônia no mesmo recorte temporal. De modo complementar, o trabalho faz uso do método comparativo enquanto ferramenta analítica.

Dessa forma, o trabalho busca: (I) expor os principais eventos a nível doméstico e internacional diretamente relacionados à ascensão da direita radical na região; (II) destacar as similaridades e diferenças acerca das narrativas envolvendo os direitos LGBTQIA+ nos dois países; (III) evidenciar as respostas internacionais para com essas infrações de direitos. Portanto, a hipótese aqui observada é que a transnacionalização da luta LGBTQIA+ passou a ser percebida por alguns setores da Sociedade Internacional enquanto uma forma de imposição ideológica do Ocidente e, por isso, algo a ser combatido em defesa da cultura e valores locais.

Dito isto, o artigo está seccionado em três partes. Inicialmente, é apresentada a discussão acerca da ascensão da direita radical no Leste Europeu e os motivos domésticos e internacionais que justificam tal desenvolvimento político na região. No segundo tópico, é feita a exposição sobre o caso húngaro, desde as mudanças políticas no país a partir da década de 1990 até a perseguição à população LGBTQIA+ entre de 2012 a 2022. Por fim, no último tópico, discute-se o caso polonês, com o intuito de expor o fortalecimento dos partidos de extrema direita no país, ao ponto de haver a construção de “zonas livres de ideologia LGBTQIA+”.

A ascensão da direita radical no leste europeu

O radicalismo, enquanto uma ideologia política no espectro da direita, tem como principais características a defesa da ideia de uma nação homogênea, o ultranacionalismo romântico e populista (MINKENBERG, 2017, p. 27). Segundo Laclau (2005, p. 44-45), para haver populismo, é necessário a existência de uma série de práticas político-discursivas capazes de construir um sujeito popular e a pré-condição para a emergência de tal sujeito é a construção de

¹ Para os devidos fins deste trabalho, optou-se por utilizar a versão caracterizada como “LGBTQIA+”, ou seja, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, queers, intersexuais, assexuais e o símbolo “+” para incluir orientações sexuais e identidades de gênero dissidentes da norma cisgênero-heterossexual.

uma fronteira discursiva capaz de separar os espaços sociais do sujeito popular e do “outro” externo. Segundo o autor, o populismo pode surgir de diferentes pontos da estrutura social, econômica e política, como: organizações políticas clientelistas, partidos políticos estabelecidos, sindicatos, exército, movimentos revolucionários e outros atores. O populismo não define a política propriamente dita desses atores, mas é uma forma de articular seus objetivos principais.

Para Mudde (2000), o populismo não diz respeito à uma ideologia política específica, está mais relacionado a um estilo político. Ou seja, representa a forma de se fazer política, indiretamente relacionada a uma visão específica da nação. Assim, a academia de Ciência Política e Relações Internacionais não utiliza o termo de modo monolítico, podendo atribuí-lo a atores localizados no espectro da direita ou da esquerda. Contudo, para os devidos fins desse trabalho, o termo será empregado para descrever líderes políticos e partidos de viés nacionalista, com apelo à defesa nacional e apoio do povo.

Neste contexto, o radicalismo reforça o binarismo da inclusão e exclusão, de modo que o “nós” (a nação, um grupo político, um grupo étnico ou uma religião) deve ser incluído e assegurado e o “outro” deve ser excluído e combatido. Dessa forma, essa vertente de radicalismo segue um caminho contrário aos princípios e valores de uma democracia liberal, pluralista e universalista (MINKENBERG, 2017, p. 27).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) definem os sistemas políticos democrático-liberais como aqueles capazes de assegurar, ao mesmo tempo, um máximo de eficiência econômica, de justiça social e de liberdade individual. Ademais, para os autores, o termo “universalismo” compreende qualquer doutrina contrária às noções particularistas, ou seja, a ênfase do universalismo está em acentuar os elementos morais e espirituais em comum entre as sociedades. Por fim, uma sociedade pluralista é aquela composta por vários grupos ou centros de poder, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar o centro do poder dominante, historicamente identificado como o Estado (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Dessa forma, o radicalismo enquadra-se em uma clara relação de oposição a tais conceitos, visto que não é capaz de garantir justiça social e liberdade individual para todos os indivíduos, como exposto no binarismo nós/outro; adota narrativas e medidas focadas nos particularismos daquela nação; e não permite a ascensão plena de diversos centros de poder, visto que o poder deve emanar do Estado para assegurar o bem-estar social, político e econômico de determinados grupos em específico.

De acordo com Rae (2018), a direita radical está em ascensão no Leste Europeu desde a década de 1990. O autor destaca que a queda da URSS, em 1991, e, conseqüentemente, do próprio sistema socialista, não é o único fator responsável pelo enfraquecimento da esquerda na região. Entre tais fatores, segundo Enyedi (2020, p. 363-364), estão: o breve período de isolacionismo dos Estados Unidos da América (EUA) no pós-Guerra Fria; os impasses enfrentados pela Europa em relação ao processo de integração europeu; o rápido desenvolvimento econômico da China.

Apesar de tentarem introduzir programas econômicos neoliberais enquanto estavam no governo durante a década de 1990, os partidos social-democratas da Hungria e Polônia não conseguiram os implementar de forma efetiva, o que levou ao colapso destes partidos, ao passo que deixaram de ser vistos e categorizados como atores políticos sérios e de relevância no início dos anos 2000 (RAE, 2018). Dessa forma, durante a transição entre a década de 1990 e primeira parte da década de 2000, as alternativas à democracia liberal eram em grande parte inexistentes (ENYEDI, 2020, p. 363-364).

A direita radical apropriou-se do fracasso da social-democracia na região para conquistar o apoio da opinião pública. Neste cenário, a esquerda passou a ser retratada como fraca, incapaz de proteger as classes populares e inadimplente para criticar a desigualdade e o capitalismo global, o que levou o eleitorado das classes populares a apoiar os populistas, que atacavam veemente as manifestações da globalização neoliberal. Paralelamente, com a queda do bloco socialista e a ascensão de um modo de produção capitalista a nível global, o conflito de classes adequou-se aos contextos socioculturais específicos e passou a incorporar a oposição identitária de “nós” contra “outros”, a partir de pressupostos religiosos, étnicos, raciais e sexuais. A transição de “classe” para “nação” e de “interesse” para “identidade” transformou a “luta interna” contra um oponente de classe em uma “luta externa” contra interesses culturais, étnicos e raciais dos inimigos. Observa-se, portanto, que o radicalismo possui uma fraca base ideológica, a depender do contexto local e da

época em que aparece, assim, atualmente o radicalismo contemporâneo no Leste Europeu manifesta-se como católico, anti-islâmico, antissemita e LGBTQIAfóbico (ZUK; PLUCINSKI; ZUK, 2021, p. 2-8).

As forças nacionalistas-populistas que antes sobreviviam como partidos de nicho, com pouco impacto, desenvolveram-se ao ponto de hoje representarem as forças dominantes do cenário político regional (ENYEDI, 2020, p. 363-364). Isso se explica, segundo Minkenberg (2017, p. 29-30), como resultado de determinados elementos históricos. Ao contrário dos países da Europa Ocidental, o Leste Europeu é marcado pelo exercício de poder por parte de impérios multinacionais, como o Habsburgo, o russo e o otomano. Como consequência, observa-se o surgimento e solidificação de identidades nacionais sem um Estado-nação, ou seja, uma nacionalidade etnocultural. Além disso, o processo de redemocratização da região após a I Guerra Mundial foi curto, visto que o Leste Europeu vivenciou a ascensão de ditaduras no período entre guerras e de regimes comunistas após a II Guerra Mundial (MINKENBERG, 2017, p. 29-30). Este conjunto de legados históricos possui impactos diretos, não só na percepção do Leste Europeu em relação ao Ocidente, mas na própria percepção do papel da direita radical na região.

Para Sierakowski (2018), a dicotomia política do Leste Europeu não ocorre apenas entre esquerda e direita, mas, também, entre “amigo ou inimigo”, similar ao binarismo nós/outro já apresentado anteriormente. Neste cenário, cada um dos dois lados se apresenta enquanto a única opção legítima e aceitável para aquela nação, enquanto desenha a oposição como ilegítima e que deve ser combatida a todo custo. Dessa forma, a difusão da narrativa baseada em experiências positivas de um lado e negativas do outro ajuda a aproximar os eleitores aos partidos. Como consequência, a grande massa de eleitores tende a ouvir e seguir os discursos de seus líderes fielmente, ao ponto de não conseguirem solidificar suas próprias opiniões sobre diferentes temas políticos e econômicos (SIERAKOWSKI, 2018).

Neste contexto, a direita manipula as narrativas por trás dos acontecimentos históricos com o intuito de desqualificar a esquerda na esfera pública, enquanto reforça um ideal da direita como aquela que luta para manter o equilíbrio. Segundo o autor, os partidos de direita nunca preservaram este equilíbrio na prática, visto que continuam a apoiar ideologias conservadoras e nacionalistas (RAE, 2018). Percebe-se, portanto, a aplicação da dicotomia “amigo ou inimigo” anteriormente apresentada.

Segundo Sierakowski (2018), a ascensão dos partidos de extrema direita no Leste Europeu fica evidente no desempenho político destes partidos ao longo do século XXI. Enquanto os partidos populistas conquistaram 20% ou mais dos votos em apenas dois países da região em 2000, eles alcançaram tal porcentagem em dez países nas eleições de 2015. De modo mais específico, os partidos populistas da Polônia conquistaram um desempenho ainda mais surpreendente, indo de 0,1% dos votos em 2000 para a maioria parlamentar sob o atual governo do partido Lei e Justiça (PiS). Já na Hungria, o apoio ao partido União Cívica Húngara (FIDESZ) do primeiro-ministro Viktor Orbán ultrapassou 70% (SIERAKOWSKI, 2018).

Enyedi (2020) aprofunda a discussão ao afirmar que os países do Leste Europeu possuem diversas queixas históricas em relação ao Ocidente, como: o imaginário construído e solidificado que os ocidentais podiam viver em liberdade e riqueza enquanto os orientais viviam sob ocupação soviética; a inexistência de alguma medida similar ao Plano Marshall após a queda do muro de Berlim; o domínio de setores econômicos inteiros do Leste Europeu por parte de empresas ocidentais; o fornecimento de produtos de baixa qualidade para os orientais em oposição aos produtos de alta qualidade para os ocidentais.

É válido destacar que apesar deste ressentimento com o Ocidente ser antigo na região, ele só passou desempenhar uma influência significativa na esfera política na última década. Os líderes autoritários no poder ou com alta popularidade no Leste Europeu passaram a incorporar o otimismo e autoconfiança estadunidense à mentalidade política radical. As lideranças radicais tiraram proveito dos debates acerca da chegada do alto número de refugiados na Europa nos últimos 10 anos e os supostos perigos da multiculturalidade, para fortalecer e solidificar o nacionalismo (ENYEDI, 2020, p. 365-366).

Como já mencionado, a narrativa de aversão ao multiculturalismo e apego ao nacionalismo disseminou-se fortemente nestes países. Nesta perspectiva, o universalismo é considerado artificial porque não leva em consideração o “nós” em primeiro lugar durante os processos de tomada de decisão. Assim, o particularismo étnico é aceito como natural, enquanto o universalismo é visto como insustentável. Os críticos às narrativas sociopolíticas ocidentais afirmam que o Ocidente apesar de se portar enquanto liberal é, ao mesmo tempo, totalitário, visto que tenta impor determinadas agendas a todo custo, como: igualdade de gênero; reassentamento de refugiados; aceitação da homossexualidade e legalização do aborto (ENYEDI, 2020, p. 365-366).

Dado o exposto, percebe-se que logo após a queda do bloco socialista, determinados países do Leste Europeu tentaram implementar modelos de governo e de desenvolvimento econômico pautados na democracia liberal, além de um maior diálogo com o Ocidente. Paralelamente, observa-se o começo da ascensão dos partidos de direita da região à disputa política, que se intensificou como consequência de certos eventos de nível nacional, regional e internacional. A partir de 2010, é possível acrescentar outros fatores que justificam essa ascensão da direita radical, sendo: a chegada do alto número de refugiados na Europa e os perigos da multiculturalidade para com as identidades nacionais. Dessa forma, os dois tópicos seguintes destinam-se a compreender as principais semelhanças e diferenças na incorporação da LGBTQIAfobia como parte da agenda dessa extrema direita na Hungria e Polônia a partir da década de 1990.

Da reascensão do FIDESZ ao poder à suspensão de direitos LGBTQIA+

Como exposto por Becker (2010), o processo eleitoral húngaro acontece a partir da combinação de um sistema de votação majoritária e representação proporcional. Cada eleitor tem direito a dois votos, que podem ser usados de forma independente, desta forma, a distribuição de cadeiras na Assembleia Nacional ocorre de acordo com os nomes escolhidos nas listas partidárias e os candidatos eleitos diretamente. De acordo com o autor, este sistema de votação garante, em tese, um maior grau de proporcionalidade mas, na prática, favorece efetivamente as duas grandes formações, o FIDESZ e o Partido Socialista Húngaro (MSZP), que geralmente obtêm de cinco a dez por cento mais assentos do que as outras representações políticas (BECKER, 2010).

Desde o fim do governo comunista na Hungria, em 1989, observa-se uma clara polarização política nas eleições parlamentares do país. De um lado, é possível identificar uma ala de direita, conservadora e neofascista, do outro lado, uma ala social liberal. Vale ressaltar que o conservadorismo, em uma conjuntura política, segundo Souza (2016), se caracteriza pela associação às diversas posições resistentes aos avanços das pautas atreladas a esquerda, como a universalização dos direitos e demandas pela radicalização da democracia, defendendo a mercantilização crescente na vida da população, bem como a posse de uma agenda de combate aos progressos dos direitos humanos. Já o neofascismo, baseado em princípios conservadores, pode ser descrito enquanto uma retomada de ideologias e programas de contextos políticos do passado, como os presentes na Alemanha nazista e na Itália fascista, destacando as seguintes características:

(...) deslegitimação da política, das instituições democráticas e do Estado de direito; reacionarismo moral e cultural (culto às tradições), associado a uma explicação mágico-religiosa (anti-iluminista) do mundo e da política; valores individualistas (neoliberais) sintetizados no par empreendedorismo-meritocracia, avessos às políticas sociais e aos direitos trabalhistas; anticomunismo histórico e visceral, próprio dos tempos da Guerra Fria, criando-se um clima artificial de “ameaça comunista”; e um nacionalismo vazio, próprio dos países periféricos dependentes (sem conteúdo, retórico e abstrato), expresso apenas na exposição e valorização de símbolos nacionais (bandeira e hino) (FILGUEIRAS; DRUCK, 2018, s.p.).

Neste contexto, a polarização se intensifica nas narrativas construídas por um lado contra o outro, de modo que ao “outro” sempre é atribuído as características lidas como negativas. Em outras palavras, o mesmo binarismo entre “amigo” e “inimigo” (BECKER, 2010).

Segundo o Becker (2010), o FIDESZ é o principal responsável por polarizar a cultura política da Hungria a partir de 2002. De 1998 a 2002, a Hungria foi governada por Orbán (FIDESZ), entretanto, após ter experienciado uma derrota eleitoral em 2002, Orbán apelou às manifestações de protesto pois, para ele, havia ocorrido uma fraude eleitoral, visto que a Hungria é um país ortodoxo e patriótico e a vitória do MSZP representava uma traição ao povo húngaro. O MSZP foi reeleito em 2006, com 42,05% dos votos (BECKER, 2010).

Entretanto, mesmo sob um governo de esquerda, a direita radical húngara continuou a promover seus discursos de ódio para com a população LGBTQIA+. Durante a Parada do Orgulho Gay de Budapeste, em julho de 2007, *skinheads*, neonazistas e manifestantes nacionalistas atacaram incessantemente os participantes. Além do ataque físico, os manifestantes da direita radical atacaram verbalmente os indivíduos LGBTQIA+ presentes. Durante o episódio, alguns dos manifestantes de direita agitavam bandeiras nacionalistas e faziam saudações nazistas. Mais tarde naquela noite, ao menos onze pessoas LGBTQIA+ foram agredidas enquanto voltavam para casa após a Parada e pelo menos duas foram hospitalizadas em estado grave (RENKIN, 2009, p. 20).

Um cenário semelhante se repetiu na Parada de 2008, desta vez com uma força anti-LGBTQIA+ mais numerosa, entretanto, a força policial conseguiu conter os manifestantes de extrema direita e ninguém ficou gravemente ferido (RENKIN, 2009, p. 20). Frente aos ataques vivenciados pela população LGBTQIA+, os partidos húngaros de esquerda reforçaram que tais ataques não ameaçavam apenas a comunidade LGBTQIA+, mas toda a noção de democracia (BECKER, 2010).

Durante as eleições de 2010, dois partidos de extrema direita lançaram suas campanhas fortemente baseadas em princípios nacionalistas e neofascistas: o FIDESZ e o “Movimento por uma Hungria melhor” (Jobbik). Após ter sido derrotado em 2002 e 2006, Orbán foi reeleito primeiro-ministro em 2010 (assim como em 2014, 2018 e 2022). Em relação às eleições de 2006, os resultados obtidos nas eleições de 2010 mostram uma queda de 22,3 pontos percentuais dos votos obtidos pelo MSZP, ou seja, o partido que governou a Hungria de 1994 a 1998 e de 2002 a 2010 perdeu o apoio de dois terços do eleitorado. Ao que diz respeito ao parlamento húngaro, O FIDESZ alcançou maioria de dois terços no parlamento, ocupando 262 dos 378 lugares (BECKER, 2010).

Por sua vez, ainda em 2010, a campanha parlamentar do Jobbik obteve 17% dos votos e conseguiu 47 cadeiras, terminando como o terceiro maior partido naquele ano (MURER, 2015, p. 87). Para Becker (2010), apesar do Jobbik não ter vencido as eleições de 2010, sua rápida ascensão demonstra que o partido pode continuar a crescer, obtendo votos de protesto às custas do FIDESZ em eleições futuras, visto que adota uma abordagem ainda mais radical que o FIDESZ (BECKER, 2010).

Logo após retornar ao poder, Orbán implementou uma política de assédio e perseguição contra Organizações Não Governamentais (ONGs), sob a narrativa de que eram “agentes da União Europeia” e que defendiam interesses estrangeiros contrários aos interesses do povo húngaro. Visto que o modelo de organização política e luta por direitos da população LGBTQIA+ segue uma agenda Ocidental, tais ONGs foram as mais perseguidas pelo governo de Orbán. Em 2011, por exemplo, o governo húngaro aprovou a “Lei de Proteção à Família”, que compreende a família heterossexual como a base da sobrevivência da nação e, por isso, o casamento passou a ser definido enquanto a união entre homem e mulher na versão de 2012 da Constituição (NUÑEZ-MIETZ, 2019). Entretanto, é válido destacar que o país reconhece legalmente a união civil entre pessoas do mesmo sexo (EQUALDEX, 2022).

Não só o FIDESZ, mas também o Jobbik, começou a perpetuar cada vez mais a narrativa que a pátria húngara estaria sob ataque e a comunidade LGBTQIA+ estaria no lado do inimigo (NUÑEZ-MIETZ, 2019). Portanto, visto que há uma associação dos direitos LGBTQIA+ com o Ocidente, o nacionalismo de direita é particularmente LGBTQIAfóbico. Visto que boa parte do financiamento da Parada do Orgulho LGBTQIA+ de Budapeste vem da Europa Ocidental, políticos de direita do país acreditam que este evento não é organizado pelos húngaros, mas sim, uma concepção estrangeira importada do Ocidente e que não se encaixa com as normas sociais da Hungria (NUÑEZ-MIETZ, 2019).

Em 2012, o Jobbik propôs três projetos de lei com o intuito de minar certos direitos LGBTQIA+. Os Projetos de Lei 6.719 e 6.720 focavam na limitação da liberdade de expressão e de associação das pessoas LGBTQIA+, visto que buscavam excluir a expressão pública de identidades de gênero e orientações sexuais consideradas dissidentes. Já o Projeto de Lei 6.721 defendia a criminalização da homossexualidade, com pena de três anos de prisão. Apesar da legislação proposta estar de acordo com a emenda constitucional de 2012, a Comissão Parlamentar rejeitou os três projetos de lei (NUÑEZ-MIETZ, 2019).

No que diz respeito aos direitos de pessoas transgênero, a Hungria garantia a mudança legal de gênero desde 1982, entretanto, em maio de 2020, o parlamento húngaro aprovou uma lei que passou a definir que o sexo de nascimento, uma vez registrado, não pode ser mais alterado. Ou seja, a nova lei impossibilita a mudança legal de gênero por pessoas transgênero e intersexuais, colocando-as em risco de violência física e psicológica (KNIGHT; GALL, 2020; EQUALDEX, 2022).

Em 2020, a *Labrisz Lesbian Association* publicou o livro “*A Fairy Tale for Everyone*”, que se propõe a reimaginar contos de fadas clássicos incluindo personagens e temáticas LGBTQIA+ ao longo das histórias. Logo após o lançamento, diversos políticos da direita radical se esforçaram para banir o livro, sob a narrativa que ele representa “propaganda homossexual”. Como consequência, os legisladores aprovaram uma lei que passou a proibir qualquer tipo de representação LGBTQIA+ em materiais escolares ou programas de televisão voltados para crianças e adolescentes. A principal retórica usada neste processo é a “proteção infantil”, visto que, para os políticos da direita radical, homossexuais são pedófilos e ameaçam a segurança das crianças (THORESON, 2022). É válido destacar que o vínculo discursivo entre homossexualidade e pedofilia tem sido usado no país há anos sob o argumento que a normalização das orientações sexuais e identidades de gênero (OSIGs) não tradicionais ameaça a existência da nação como um todo, pois um “ataque” à integridade das crianças, representa um ataque a toda estrutura social construída com base na família heteronormativa (NUÑEZ-MIETZ, 2019).

Tal decisão tomada pelo governo húngaro não foi bem recebida a nível internacional. Para o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Crianças, ao ocultar e invisibilizar educação sexual “relevante, apropriada e oportuna” para crianças, incluindo aquelas dentro da sigla LGBTQIA+, coloca em risco não só o direito dessas crianças de terem acesso a informações, como também o próprio direito à saúde, já que há a possibilidade desses jovens ficarem despreparados e não conseguirem se proteger devidamente ao se tornarem sexualmente ativos (THORESON, 2022).

Em fevereiro de 2022, o Conselho de Mídia da Autoridade Nacional de Mídia e Comunicações, um órgão controlado pelo partido no poder, responsável por regular a mídia do país, multou a *RTL Klub*, uma estação de TV independente, por veicular o anúncio “Família é Família”, produzido pela principal ONG LGBTQIA+ húngara *Hatter Tarsasag*, onde expõe diferentes modelos de família, incluindo aquelas dentro da comunidade LGBTQIA+ (THORESON, 2022). De acordo com a justificativa oficial apresentada pelo Conselho, as crianças têm dificuldade em interpretar e compreender como ocorre a criação dos filhos por casais do mesmo sexo, assim como a própria concepção de famílias homoafetivas (NELSON, 2022).

Com base no exposto, percebe-se que a direita radical, representada pelo FIDESZ, subiu ao poder ainda durante a década de 1990 e, apesar do país ter experienciado oito anos de governo de esquerda, o FIDESZ não só retoma o poder, como no mesmo ano percebe-se a ascensão de outro partido no mesmo espectro: o Jobbik. Dessa forma, de 2010 a 2022, a população LGBTQIA+ da Hungria experienciou uma série de suspensão de direitos, como: casamento igualitário; mudança legal do nome e gênero e liberdade de expressão. Com o objetivo de melhor elucidar esse objetivo, o tópico a seguir destina-se a expor a reascensão do PiS na Polônia e sua conexão direta com a construção de “zonas livres de ideologia LGBTQIA+”.

O retorno do PiS ao poder e a construção de “zonas livres de ideologia LGBTQIA+”

O radicalismo, em ascensão no Leste Europeu desde a década de 1990, intensificou-se nos últimos 10 anos, sob a narrativa de combate à multiculturalidade e as supostas ameaças apresentadas por imigrantes. No caso polonês, os partidos de extrema direita avançaram de 0,1% dos votos nas eleições de 2000 para a maioria parlamentar sob o atual governo do PiS.

Em 2015, o PiS retornou ao poder após um breve mandato entre 2005 e 2007, com 37,5% dos votos, elegendo Jarosław Kaczyński como primeiro-ministro do país, além de ter eleito, também, Andrzej Duda como presidente. Ademais, o PiS conquistou 235 acentos dos 460 disponíveis na Câmara Inferior (similar à Câmara dos Deputados) nas eleições de 2015. Os outros 225 acentos foram conquistados por partidos de Centro, Centro-Direita e/ou que defendem uma agenda Liberal. Foi a primeira vez desde 1989 que nenhum partido de Esquerda foi eleito (GOETTIG; BARTECZKO, 2015).

Segundo Zuk, Plucinski e Zuk (2021, p. 2-18), após a ascensão ao poder, o PiS não colocou como prioridade a adoção de mudanças significativas na política socioeconômica, isso fica evidente na negligência para com os serviços públicos de saúde, educação e pesquisa científica. Paralelamente, preocupou-se em influenciar a esfera ideológica através da imposição de uma visão nacionalista da história, controle dos programas escolares e a família heterossexual e cristã como o único modelo a ser seguido. Outro elemento imposto na esfera ideológica, durante este primeiro mandato, diz respeito à luta contra “a invasão de estrangeiros” que supostamente seriam capazes de ameaçar a tradição polonesa, a família e a paz na “terra polonesa”. Portanto, percebe-se que os políticos do PiS preferiram evocar emoções em torno de questões identitárias e históricas ao invés de direcionar uma atenção adequada aos problemas socioeconômicos do país (ZUK; PLUCINSKI; ZUK, 2021, p. 2-18).

Logo após a vitória do PiS, o governo passou a incorporar com veemência uma narrativa de combate e perseguição à população LGBTQIA+. Em 2015, o recém-empossado presidente Andrzej Duda continuou a endossar o mesmo discurso de combate aos supostos problemas apresentados por refugiados e imigrantes, mas passou a incorporar, também, a luta contra “ideologias de gênero e LGBTQIA+”. A retórica do governo passou a definir a “ideologia LGBTQIA+” como uma ameaça à família tradicional, à nação polonesa e seus valores derivados da moral católica romana. A resistência aos direitos LGBTQIA+ tem sido utilizada como um marcador de identidade religiosa, cultural e política, uma forma de praticar o patriotismo, reforçar o binarismo “nós/outros” e, assim, mobilizar ainda mais sua base central de votos (GRABOWSKA-MOROZ; WÓJCIK, 2021, p. 85-103).

Já em 2019, o PiS foi reeleito com 43,6% dos votos, tendo conquistado novamente 235 acentos na Câmara Inferior. Contudo, ao contrário das eleições de 2015, uma coalizão de partidos de esquerda conquistou 49 acentos. Apesar de ter conquistado 43,6% dos votos a nível nacional, o apoio ao PiS nas províncias do Sudeste chega a 50-55% (BESWICK; ABELLAN-MATAMOROS, 2019).

Apesar de mais uma vitória da direita radical no país, em 2019, o prefeito de Varsóvia, Rafał Trzaskowski - do principal partido da oposição, a Coalizão Cívica (*Koalicja Obywatelska*) – assinou uma declaração abrangendo proteções legais e direitos básicos da população LGBTQIA+ na capital. Nesta declaração, a prefeitura assumiu um comprometimento de fornecer albergues, um sistema de intervenção em crises e educação antidiscriminação nas escolas. No mesmo ano, o primeiro-ministro Kaczyński deixou claro ser contra a promoção desses direitos. Ademais, manifestantes da direita radical organizaram manifestações contra a declaração, expondo banners e slogans homofóbicos do lado de fora dos escritórios da prefeitura de Varsóvia, assim como em estádios de futebol (RAE, 2019).

A partir de março de 2019, algumas autoridades locais na Polônia começaram a adotar atos declaratórios contra a “ideologia LGBTQIA+”, sendo o mais significativo deles a Carta dos Direitos da Família, elaborada pela organização ultraconservadora “Instituto de Cultura Jurídica *Ordo Iuris*”. A Carta não é considerada juridicamente vinculativa e possui apenas peso discursivo, explicitando o apoio ao modelo familiar considerado tradicional, enquanto reitera a importância de proteger as crianças da “ideologia LGBTQIA+” (GRABOWSKA-MOROZ; WÓJCIK, 2021, p. 96).

Em julho de 2019, o jornal polonês *Gazeta Polska* anunciou que a edição daquele mês incluiria um adesivo estampando um arco-íris (símbolo da luta e orgulho LGBTQIA+) cruzado por uma faixa preta, escrito “Zona Livre de LGBT”. Segundo o jornal, o adesivo representaria um sinal de oposição à suposta influência da esquerda radical e seus efeitos prejudiciais à família e aos valores não só da Polônia, mas de toda a civilização europeia (ZUK; PLUCINSKI; ZUK, 2021, p. 2-18). Aqui, o jornal categoriza o apoio à população LGBTQIA+ como algo oposto à ideia de “civilização europeia”. Contudo, é válido reforçar que tal narrativa não é a dominante, visto que existe, também, a narrativa de associação entre o apoio à causa LGBTQIA+ com os valores europeus (e ocidentais, de modo geral).

A distribuição desses adesivos instigou os membros e apoiadores do PiS a iniciarem os projetos de construção de “zonas livres de ideologia LGBTQIA+” em nível local e regional no país. De julho a dezembro de 2019, diversas zonas foram instauradas no país, de modo que a maioria estava localizada na região do sudeste da Polônia, ou seja, em sobreposição às províncias mais religiosas e tradicionalistas do país, eleitorado mais fiel do PiS. Por sua vez, não é possível identificar essas mesmas zonas nos territórios ocidentais (províncias da Baixa Silésia, Lubuskie e Zachodniopomorskie), onde a esquerda (nos anos 1990 e 2000) e os liberais (após 2015) obtiveram os melhores resultados eleitorais (ZUK; PLUCINSKI; ZUK, 2021, p. 2-18).

Apesar de fomentar narrativas LGBTQIAfóbicas, o PiS não defende oficialmente o extermínio da população LGBTQIA+ polonesa. Na realidade, o PiS evoca a narrativa da cidadania limitada, ou seja, indivíduos LGBTQIA+ podem ser tolerados desde que manifestem suas identidades de gênero e orientações sexuais apenas na esfera privada e não busquem reconhecimento ou participação na esfera pública (ZUK; PLUCINSKI; ZUK, 2021, p. 2-18).

Após a adoção dessas zonas, uma série de medidas e discursos críticos foram desenvolvidos. Em dezembro de 2019, o Parlamento Europeu (PE) adotou a Resolução 2019/2933 (RSP). Segundo o documento, apesar dessas zonas não definirem a introdução de uma fronteira física, elas representam uma medida discriminatória que limita a liberdade de circulação dos cidadãos da UE e, por isso, solicita que a Comissão Europeia (CE) adote medidas condenatórias contra esses atos de discriminação pública (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

Já em 2020, os tribunais administrativos poloneses invalidaram algumas das resoluções, pois as consideraram discriminatórias. Entretanto, rejeitaram a tentativa de aplicar embargos contra essas regiões polonesas, com o argumento que essas resoluções contrárias à população LGBTQIA+ não tratam de questões de administração pública (GRABOWSKA-MOROZ; WÓJCIK, 2021, p. 96).

Em julho de 2020, como forma de punição, a CE reteve fundos da UE que seriam destinados à algumas comunidades polonesas que adotaram resoluções anti-LGBTQIA+, visto que a CE compreende que esses fundos deveriam ser gastos seguindo os valores europeus. Em setembro de 2020, Ursula Von der Leyen, Presidente da Comissão Europeia, proferiu um discurso que, entre os diversos tópicos levantados, estava a questão das “zonas livres de ideologia LGBTQIA+”. Para Von der Leyen, “zonas livres de ideologia LGBTQIA+ são zonas livres de humanidade” e, por isso, não podem ser aceitas na UE. Em setembro de 2020, uma carta aberta assinada por embaixadores de 50 países, representantes de diferentes organizações internacionais e da Comissão Europeia foi publicada enfatizando a importância de assegurar os direitos LGBTQIA+ e exigindo às autoridades polonesas que acabassem com a discriminação contra minorias sexuais (GRABOWSKA-MOROZ; WÓJCIK, 2021, p. 95-96).

Em fevereiro de 2021, a Noruega retirou as regiões da Polônia que haviam adotado resoluções discriminatórias contra a população LGBTQIA+ da lista de beneficiadas pelos fundos do Mecanismo Financeiro do Espaço Econômico Europeu (EEA *Funds*). Como consequência direta dessas punições no campo econômico, a partir de março de 2021, alguns municípios poloneses, como Nowa Dęba, Kraśnik e Przemyśl deixaram claro o receio de não receberem os fundos e repasses financeiros e, por isso, retiraram as resoluções discriminatórias contra a população LGBTQIA+. Ainda em 2021, a região francesa do Loira suspendeu uma cooperação econômica com a região polonesa de Małopolska, em resposta às medidas discriminatórias implementadas (GRABOWSKA-MOROZ; WÓJCIK, 2021, p. 96).

A nível doméstico, as tentativas de fomentar a hostilidade contra a população LGBTQIA+ não foram amplamente aceitas também. Em 2021, o Centro de Pesquisa e Opinião Pública, agência de pesquisa do governo, realizou uma pesquisa de opinião sobre o casamento igualitário, identificando que 36% dos entrevistados demonstraram algum tipo de opinião favorável. Já em junho de 2022, o site polonês “OKO.press” desenvolveu uma pesquisa de opinião sobre o mesmo tema, identificando que 34% dos votantes aprovam que casais homoafetivos sejam legalmente reconhecidos como uniões civis, 28% aprovam o casamento homoafetivo, 33% consideram que não devem ser feitas modificações na legislação local (que não oferece reconhecimento legal aos casais de mesmo sexo) e 5% não souberam opinar (PTAK, 2022).

Dado o exposto, entre 2015 e 2022, o governo polonês intensificou a promoção de narrativas LGBTQIAfóbicas, ao passo de culminar na construção de “zonas livres de ideologia LGBTQIA+”, em determinadas partes do país. Entretanto, é válido destacar que neste mesmo período, o governo não adotou medidas legais capazes de prejudicar diretamente esses indivíduos, observa-se inclusive melhorias em certas áreas, como: o alargamento da lei de adoção, permitindo a adoção de crianças por adultos solteiros, incluindo adultos LGBTQIA+ (2016), e; o reconhecimento de coabitação não-registrada por casais do mesmo sexo (2018). Ademais, mesmo com a ascensão do PiS e a adoção de tais medidas, a estrutura social e política do país não pode ser definida de forma generalizante e monolítica, visto que existe pressão interna favorável aos direitos de pessoas LGBTQIA+ e o fim dessas zonas.

Considerações finais

Em linhas gerais, percebe-se que os partidos localizados na extrema direita do Leste Europeu, defendem uma série de princípios em comum, como: o anticomunismo, uma visão pessimista acerca da chegada de imigrantes em seus respectivos países e a percepção que o estilo de vida LGBTQIA+ pode prejudicar toda a base social da nação, ou seja, a família tradicional cristã cisgênero-heterossexual. Partindo dessa afirmação, ao fazer uso do estudo comparativo enquanto ferramenta analítica, a pesquisa buscou identificar as principais similaridades e distinções acerca do posicionamento desses partidos e líderes políticos, pois mesmo localizados no mesmo espectro político e na mesma região geográfica, eles não agem de modo monolítico, variando de acordo com o contexto sociopolítico, momento histórico e interesses econômicos.

No caso húngaro, percebe-se que o governo de Viktor Orbán (2010-), em nome do FIDESZ empenhou-se em minar os direitos e modo de organização sociopolítica da população LGBTQIA+ húngara, através de uma série de medidas, como: a implementação de uma política de assédio e perseguição contra ONGs sob a narrativa de que defendiam interesses contrários aos do povo húngaro; a aprovação da “Lei de Proteção à Família”, em 2011, que passou a definir família dentro das conformidades da heterossexualidade; a aprovação de uma lei, em 2020, que passou a proibir a mudança legal de gênero; a aprovação de uma lei, também em 2020, que passou a proibir qualquer tipo de representação LGBTQIA+ em materiais escolares ou programas de televisão voltados para crianças e adolescentes.

No caso polonês, o governo do PiS (no poder desde 2015) não colocou como prioridade a adoção de mudanças significativas nas estruturas socioeconômicas do país, mas preocupou-se em influenciar fortemente a esfera ideológica através da imposição de uma visão específica, focada no nacionalismo e controle de programas escolares, além da imposição da família tradicional como o único modelo a ser seguido. Assim, entre 2015 e 2022, o governo passou a reproduzir uma narrativa de perseguição aos direitos e a própria existência de pessoas LGBTQIA+.

A partir de março de 2019, por exemplo, algumas autoridades locais na Polônia começaram a adotar determinados atos declaratórios contra a “ideologia LGBTQIA+”, sendo o mais significativo deles a Carta dos Direitos da Família, que explicita o apoio ao modelo familiar considerado tradicional, enquanto reitera a importância de proteger as crianças da “ideologia LGBTQIA+”. Em julho de 2019, políticos apoiadores do PiS iniciaram os projetos de construção de “zonas livres de ideologia LGBTQIA+” em nível local e regional no país. Entretanto, apesar do nome, indivíduos LGBTQIA+ não são oficialmente caçados e impedidos de entrarem nessas regiões pelo Estado, contudo, indivíduos de extrema direita

passaram a fazer uso das narrativas construídas paralelamente à essas zonas para continuarem a perpetuar discursos de ódio, violência física e perseguição a pessoas LGBTQIA+. Após uma série de represálias a nível internacional, entre elas, a dissolução de acordos econômicos importantes para o país, algumas regiões voltaram atrás e acabaram com tais zonas.

Em um estudo comparativo, segundo Klotz (2008), nenhuma característica é única e universal. Ou seja, Estados podem interpretar e reagir diferentemente a forma que indivíduos LGBTQIA+ manifestam suas orientações sexuais e/ou identidades de gênero, assim como se organizam politicamente para conquistar direitos básicos. Na Polônia, a LGBTQIAfobia, por parte do Estado se manifesta, principalmente, no campo discursivo, sendo as “zonas livres de ideologia LGBTQIA+” um claro exemplo disso, o que não inibe que tais práticas discursivas sejam apropriadas por determinados grupos do país. Por sua vez, na Hungria, entre 2015 e 2022, diversas leis foram aprovadas, afetando diretamente a segurança, bem-estar, cidadania e existência da população queer húngara.

Dado o exposto, é possível retomar a pergunta-problema apresentada no início dessa discussão: por que a direita radical do Leste Europeu passou a adotar com tanta veemência a perseguição à população LGBTQIA+ como parte de suas agendas políticas no século XXI? Historicamente, os países desta região vivenciaram uma série de eventos que os fizeram desenvolver uma certa aversão às principais narrativas do mundo Ocidental, entre elas, o apoio aos direitos LGBTQIA+. Ademais, percebe-se que a dicotomia política do Leste Europeu se manifesta como a relação “amigo ou inimigo”. Com o intuito de solidificar suas imagens enquanto “amigos”, os partidos de extrema direita da Hungria e Polônia perseguem estrategicamente determinados grupos sociopolíticos – entre eles, a população LGBTQIA+ – e os desenham enquanto “inimigos” da nação, visto que podem, supostamente, ameaçar toda a estrutura social, cultural e religiosa desses países.

Referências

- BECKER, Jens. The rise of right-wing populism in Hungary. **Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe**, v.13, n.1, p. 29-40, 2010.
- BESWICK, Emma; ABELLAN-MATAMOROS, Cristina. **Polish parliamentary election**: Final results show PiS win narrow majority. Euronews, 15/10/2019. Disponível em: <https://www.euronews.com/2019/10/13/poland-head-to-the-polls-with-conservative-ruling-law-justice-party-in-the-lead>. Acesso em 14/10/2022.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- ENYEDI, Zsolt. Right-wing authoritarian innovations in Central and Eastern Europe. **East European Politics**, v.36, n.3, p. 363-377, 2020.
- EQUALDEX. **LGBT Rights in Hungary**. 2022. Disponível em: <https://www.equaldex.com/region/hungary>. Acesso em 10/11/2022.
- FILGUEIRAS, Luiz e DRUCK, Graça. O governo Bolsonaro, o neofascismo e a resistência democrática. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição Novembro 2018: Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-governo-bolsonaro-o-neofascismo-e-a-resistencia-democratica/>. Acesso em 06/03/2023.
- GOETTIG, Marcin; BARTECZKO, Agnieszka. Poland's Eurosceptics win outright majority in parliament. **Reuters**. Londres, 27/10/2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-poland-election-idUSKCNOSL1XH20151027>. Acesso em 14/10/2022.
- GRABOWSKA-MOROZ, Barbara; WÓJCIK, Anna. Reframing LGBT rights advocacy in the context of the rule of law backsliding. The case of Poland. **Intersections: East European Journal of Society and Politics**, v.7, n.4, p. 85-103, 2021.
- KLOTZ, Audie. Case Selection. In: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (Eds). **Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide**. Palgrave Macmillan, 2008, cap. 4, p. 43-58.
- KNIGHT, Kyle; GALL, Lydia. Hungary Ends Legal Recognition for Transgender and Intersex People: President Ader Should Not Sign Problematic New Law. **Human Rights Watch**. Nova Iorque, 21/05/2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2020/05/21/hungary-ends-legal-recognition-transgender-and-intersex-people>. Acesso em 10/11/2022.
- LACLAU, Ernesto. Populism: What's in a Name? In: PANIZZA, Francisco (Ed). **Populism and the Mirror of Democracy**. Londres: Verso, 2005, cap. 1, p. 32-49.
- MINKENBERG, Michael. The Rise of the Radical Right in Eastern Europe: Between Mainstreaming and Radicalization. **Georgetown Journal of International Affairs**, v.18, n.1, p. 27-35, 2017.

MUDDE, Cas. **The ideology of the extreme right**. Manchester: Manchester University Press, 2000.

MURER, Jeffrey Stevenson. The Rise of Jobbik, Populism, and the Symbolic Politics of Illiberalism in Contemporary Hungary. **The Polish Quarterly of International Affairs**, v.2, n.2, p. 79-102, 2015.

NELSON, Steven. RTL Klub to Fight Media Council Decision Over Banning LGBTQ “Rainbow Families” Ad. **Hungarian Politics**. Budapeste, 06/02/2022. Disponível em: <https://hungarianpolitics.com/2022/02/06/rtl-klub-to-fight-media-council-decision-over-banning-lgbtq-rainbow-families-ad/>. Acesso em 14/11/2022.

NUÑEZ-MIETZ, Fernando G. Resisting human rights through securitization: Russia and Hungary against LGBT rights. **Journal of Human Rights**, v.18, n.2, p. 1-21, 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **European Parliament resolution of 18 December 2019 on public discrimination and hate speech against LGBTI people, including LGBTI free zones (2019/2933(RSP))**. 2019. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0101_EN.html. Acesso em 17/10/2022.

PTAK, Alicja. Growing majority in Poland support same-sex civil unions or marriage, finds poll. **Notes from Poland**. Cracóvia, 10/06/2022. Disponível em: <https://notesfrompoland.com/2022/06/10/growing-majority-in-poland-support-same-sex-civil-unions-or-marriage-finds-poll/>. Acesso em 19/10/2022.

RAE, Gavin. Eastern Europe’s Right-Wing Shift Is Not Unique. **Social Europe**. Berlim, 12/03/2018. Disponível em: <https://socialeurope.eu/eastern-europes-right-wing-shift-is-not-unique>. Acesso em 27/09/2022.

RAE, Gavin. PiS attacks LGBT+ rights in Poland, as elections loom. **Social Europe**. Berlim, 02/04/2019. Disponível em: <https://socialeurope.eu/pis-attacks-lgbt-rights-in-poland>. Acesso em 17/10/2022.

RENKIN, Hadley Z. Homophobia and queer belonging in Hungary. **Focaal—European Journal of Anthropology**, v.53, p.20–37, 2009.

SIERAKOWSKI, Sławomir. How Eastern European Populism Is Different. **Social Europe**. Berlim, 08/02/2018. Disponível em: <https://socialeurope.eu/eastern-european-populism-different>. Acesso em 27/09/2022.

SOUZA, Jamerson. Edmund Burke e a gênese conservadorismo. **Serviço Social & Sociedade**, n. 126, p. 360-377, 2016.

THORESON, Ryan. LGBT Rights Under Renewed Pressure in Hungary: Children Harmed in the Name of Protection. **Human Rights Watch**. Nova Iorque, 15/02/2022. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2022/02/15/lgbt-rights-under-renewed-pressure-hungary>. Acesso em 20/10/2022.

Funções de colaboração exercidas

Maiko Jhonata de Araújo Gomes:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Lucas Lira de Menezes:

Validação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

A influência da vulnerabilidade climática no comportamento de países do G20 em relação ao Acordo de Paris

The influence of climate vulnerability on the behavior of G20 countries in relation to the Paris Agreement

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.129165>

Carolinna Maria

PUC Minas, Belo Horizonte, Brasil
carolinnamaria1@gmail.com 

Victor Nascimento

PUC Minas, Belo Horizonte, Brasil
victormatosnasc@gmail.com 

Resumo

Os estudos sobre a relação entre vulnerabilidade climática e o comportamento dos Estados no âmbito internacional têm se ampliado. Em se tratando dos principais atores do Regime Internacional de Mudança do Clima (RIMC), destacam-se os países do G20, maiores economias mundiais e responsáveis por cerca de 80% das emissões atuais de GEE. Neste artigo, o questionamento orientador indaga qual a influência da vulnerabilidade climática dos países do G20 quanto ao comportamento em relação ao Acordo de Paris? Por meio de uma revisão de literatura e análise das NDCs, relacionou-se estas informações com dados sobre a vulnerabilidade climática de quatro países conforme o Índice de Adaptação Global da Universidade de Notre Dame (ND-Gain). Constatou-se que o Reino Unido e a Alemanha, países menos vulneráveis, sofreram com o aumento de vulnerabilidade em áreas como Alimento, Saúde, possivelmente devido ao aumento da temperatura e falta de planos adaptativos. Quanto aos dois países mais vulneráveis, Índia e Indonésia, mesmo mais necessitados do RIMC quanto ao financiamento, possuem programas adaptativos mais eficientes.

Palavras-chave: Vulnerabilidade climática; NDC; G20.

Abstract

Studies on the relationship between climate vulnerability and the behavior of States at the international level have expanded. When it comes to the main actors of the International Climate Change Regime, the G20 countries, the largest economies in the world and responsible for about 80% of current GHG emissions, stand out. In this article, the question that guides you asks what is the influence of the climate vulnerability of the G20 countries on their behavior in relation to the Paris Agreement? Through a literature review and analysis of the NDCs submitted as a result of the Paris Agreement, this information was related to data on the climate vulnerability of four countries according to the Global Adaptation Index of the University of Notre Dame (ND-Gain). It was found that the United Kingdom and Germany, the least vulnerable countries, suffered from increased vulnerability in areas such as Food and Health, possibly due to rising temperatures and lack of adaptive plans. As for the two most vulnerable countries, India and Indonesia, even more in need of RIMC in terms of funding, have more efficient adaptive programs.

Keywords: Climate vulnerability; NDC; G20.

Recebido: 29 Dezembro 2022
Aceito: 14 Março 2023

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte original sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Os estudos sobre a relação entre a vulnerabilidade climática dos Estados e seus comportamentos em âmbito internacional têm se ampliado. No que se refere à governança climática, a arena de referência é a do Regime Internacional de Mudança do Clima (VIOLA, 2002), expressa, sobretudo, pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), e seus principais documentos, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Este último, que foi adotado na 21ª Conferência das Partes (COP-21), trouxe consigo as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), documento que é formulado por cada país e que anuncia suas propostas em relação ao combate à mudança global do clima (MGC).

Em se tratando dos principais atores do Regime Climático, destacam-se os países do G20¹, grupo composto pelas maiores economias do mundo, responsáveis por cerca de 80% das emissões atuais de Gases de Efeito Estufa (GEE), e detentores dos maiores recursos econômicos e tecnológicos para combater a intensificação da MGC. Embora possuam tais recursos, como será mostrado, seus indicadores de vulnerabilidade climática variam em função de uma série de variáveis, e por isso é importante refletir sobre a relação entre essa vulnerabilidade e sua atuação no âmbito do Regime.

Este artigo questiona qual a influência da vulnerabilidade climática dos países do G20 quanto ao comportamento em relação ao Acordo de Paris? A hipótese proposta é a de que a vulnerabilidade climática dos países do G20 varia em função das condições socioeconômicas dos países, e que países mais desenvolvidos, apesar de emitirem mais GEE, historicamente, trouxeram menos a questão da vulnerabilidade em suas NDCs, e países em desenvolvimento, que emitiram menos GEE e são mais vulneráveis, historicamente, trouxeram mais essa questão em suas NDCs.

Para verificar tal hipótese, é feita uma revisão bibliográfica sobre o enquadramento dos países do G20 no Regime Climático e no Acordo de Paris; depois uma análise da vulnerabilidade climática dos dois países mais vulneráveis e os dois menos vulneráveis, de acordo com os indicadores do Índice de Adaptação Global da Universidade de Notre Dame (ND-Gain); e finalmente uma discussão dessas análises considerando as NDCs submetidas por esses países em relação ao Acordo de Paris.

Desse modo, este artigo está dividido em três principais seções além da introdução e da conclusão. A primeira discute conceitos centrais relacionados ao Regime Climático, ao Acordo de Paris e à governança climática global. A segunda apresenta a metodologia utilizada nas análises realizadas. E a terceira se aprofunda na análise das NDCs dos países face às suas performances no ND-Gain.

O Regime Internacional de Mudança do Clima e o Acordo de Paris

Os principais instrumentos do Regime Climático são a UNFCCC, assinada no Rio de Janeiro em junho de 1992, e o Protocolo de Kyoto, assinado em Kyoto em dezembro de 1997 (VIOLA, 2002, p. 26). A Convenção, por sua vez, tem por objetivo:

(...) estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência humana perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado em um prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima (MINISTÉRIO..., 2019, s/p).

A Convenção segue o princípio do multilateralismo, contido na Carta das Nações Unidas, e considera que cada país signatário é parte do acordo (cunhando o termo "Conferência das Partes", COPs, referentes às reuniões anuais) e que qualquer decisão tomada deve ser consensual, não determinada por uma maioria simples de votos. Além disso, as decisões são parte de um acordo global de interesse para todas as Partes (UNITED NATIONS, 1992).

¹ Trata-se de um grupo formado pela União Europeia e por mais 19 países. São eles: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia (BCB, s/d).

Compondo uma agenda global de zelo e proteção ao clima, alguns dos compromissos assumidos pelas partes na Convenção consistem em elaborar inventários nacionais de emissões de gases de efeito estufa, implementar programas nacionais e/ou regionais com medidas de mitigação e adaptação para a mudança do clima (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/COMPROMISSOS, 2019) e afins, voltados à promoção de um ambiente sustentável por meio da coordenação do regime.

A partir de 2015, acrescentou-se à lista de instrumentos do RIMC o Acordo de Paris – substituto do Protocolo de Kyoto. No Acordo de Paris, é reconhecido que:

(...) as mudanças climáticas representam uma ameaça urgente e potencialmente irreversível para as sociedades humanas e para o planeta e, portanto, requer a mais ampla cooperação possível de todos os países e sua participação numa resposta internacional eficaz e apropriada, com vista a acelerar a redução das emissões globais de gases de efeito estufa (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 2).

Vulnerabilidade, em se tratando da área ambiental, diz respeito à suscetibilidade aos danos causados pela exposição e estresse associados às mudanças sociais e ambientais, provocadas pela dificuldade de adaptação (ADGER, 2006). A vulnerabilidade também é observada no Acordo de Paris. No documento, é reconhecido que:

(...) a mudança climática é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao tomar medidas para combater as mudanças climáticas, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, o direito à saúde, os direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade, o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, empoderamento das mulheres e a igualdade intergeracional (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 2).

Acrescentado a isso, o Acordo aborda a vulnerabilidade em ações reforçadas das Partes antes de 2020, ano em que entrará em vigor, decidindo lançar, no período 2016-2020, um processo de exame técnico sobre adaptação em que “procurará identificar oportunidades concretas para o reforço da resiliência, reduzir as vulnerabilidades e aumentar a compreensão e implementação das ações de adaptação” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 21). Acrescenta ainda um parágrafo em que convida os parceiros não Partes (que não fazem parte do Acordo) a “ampliar seus esforços e apoiar ações para reduzir as emissões e/ou desenvolver resiliência e reduzir a vulnerabilidade aos efeitos adversos das mudanças climáticas (...)” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 23). O Acordo ainda reconhece a “prioridade fundamental da salvaguarda da segurança alimentar e de acabar com a fome, e as vulnerabilidades particulares dos sistemas de produção de alimentos para os impactos adversos da mudança climática” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 24).

Assim, as Partes estabelecem no Artigo 7 do Acordo:

(...) o objetivo global sobre adaptação de aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às mudanças climáticas, com vista a contribuir para o desenvolvimento sustentável e assegurar uma resposta de adaptação adequada no contexto da meta de temperatura (...). Cada uma das Partes, conforme apropriado, se envolvem em processos de planejamento de adaptação e na implementação de ações, incluindo o desenvolvimento ou aprimoramento de planos relevantes, políticas e/ou contribuições, que podem incluir: (a) A implementação de ações, compromissos e/ou esforços de adaptação; (b) O processo de formulação e implementação de planos nacionais de adaptação; (c) A avaliação dos impactos e vulnerabilidade em relação às mudanças climáticas, tendo em vista a formulação de ações prioritizadas nacionalmente determinadas, levando em conta as pessoas, lugares e ecossistemas vulneráveis; (d) Monitoramento e avaliação e aprendizado a partir dos planos, políticas, programas e ações de adaptação; e (e) Construção da resiliência dos sistemas socioeconômicos e ecológicos, inclusive por meio da diversificação econômica e de gestão sustentável dos recursos naturais (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 30).

A fim de organizar a pesquisa, o foco majoritário será sintetizado no Acordo de Paris, que tem como objetivo central fortalecer a resposta global à mudança do clima e reforçar a capacidade de resposta dos países aos impactos dessas mudanças (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/ACORDO DE PARIS, 2019) e, ainda, contribuindo como um recorte temporal e causal enquanto organização da cooperação entre os Estados no RIMC. Embasando a pesquisa no mesmo, é

possível analisar, como supramencionado, os graus de vulnerabilidade e seu comportamento cooperativo no Regime Climático, conforme exercem políticas e esforços voltados a este e se colocam mais ou menos sujeitos às mudanças no clima.

Logo, no escopo em questão, a vulnerabilidade dos Estados que fazem parte do Regime Climático diz respeito à sua exposição frente a tais mudanças e sua capacidade de ser atingido e de se colocar frente a possíveis problemas nesse âmbito, ao que a abordagem da vulnerabilidade, bem como a abordagem da resiliência, se relaciona a como sistemas reagem a mudanças (MILLER *et al.*, 2019). Tal panorama permite uma análise pragmática acerca do regime supracitado, levando em conta seus atores, seus esforços direcionados à redução de emissões de gases de efeito estufa e adequações às normas internacionais, seus empenhos cooperativos em prol da manutenção do ambiente e afins (MILLER *et al.*, 2019) e a influência de fatores internos e externos (IWAMA *et al.*, 2016). Assim, a vulnerabilidade determina ou influencia a capacidade de resposta às mudanças climáticas, integrando aspectos de adaptativos e de sensibilidade (IWAMA *et al.*, 2016).

Dessa forma, trabalha-se neste artigo a hipótese de que a vulnerabilidade climática dos países do G20 varia em função das condições socioeconômicas dos países, e que países mais desenvolvidos, apesar de emitirem mais GEE, historicamente, trouxeram menos a questão da vulnerabilidade em suas NDCs, e países em desenvolvimento, que emitiram menos GEE e são mais vulneráveis, historicamente, trouxeram mais essa questão em suas NDCs.

Metodologia

A fim de conduzir o projeto, a pesquisa foi realizada majoritariamente por fontes disponíveis na internet. A cooperação entre os países no RIMC será analisada através da comparação de suas NDCs, documento apresentado por cada parte no Acordo de Paris. O acesso aos documentos oficiais será realizado pelos respectivos sites dos países selecionados e a comparação será feita através do *Climate Watch*. Para selecionar os países que serão comparados, utilizar-se-á do ND-Gain, ferramenta capaz de avaliar a vulnerabilidade dos Estados acerca dos efeitos da mudança do clima.

Objetiva-se verificar se países com diferentes graus de vulnerabilidade apresentam comportamentos distintos em relação ao Regime Climático, e isso é feito por meio dos seguintes passos: (1) seleção do grupo de países a serem estudados - membros do G20; (2) análise da vulnerabilidade do grupo de países escolhido; e (3) comparação das contribuições dos países com diferentes graus de vulnerabilidade. A princípio, para escolher os países analisados, é necessário selecionar um grupo de países a fim de serem estudados e que façam parte do Regime, bem como o Acordo de Paris, para que seja possível testar a hipótese. Assim, optou-se por trabalhar com países integrantes do G20, por ser um grupo constituído pelas principais economias mundiais. Dessa forma, “o G20 representa cerca de dois terços da população mundial, 85% do produto interno bruto global e mais de 75% do comércio global” (G20, 2015, n.p, tradução nossa)². Por se tratar de um grupo com grande foco econômico, a escolha do mesmo para seleção dos países faz-se adequada, pois as decisões tomadas por estes podem ter impactos importantes no Regime Climático – visto que tal lógica é de constante debate no Regime por seus participantes. Tais países serão analisados conforme sua vulnerabilidade, colocando-os em uma escala para, assim, selecionar os que estarão no próximo passo desta pesquisa.

Para tal, o ND-Gain (Índice de Adaptação Global de Notre Dame) é:

(...) um índice de recursos livres que mostra a vulnerabilidade atual de um país à perturbações climáticas. Ele também avalia a prontidão de um país para alavancar o investimento do setor público e privado para ações adaptativas. O ND-GAIN reúne mais de 74 variáveis para formar 45 indicadores

² No original: “The G20 membership comprises a mix of the world’s largest advanced and emerging economies, representing about two-thirds of the world’s population, 85% of global gross domestic product and over 75 per cent of global trade”.

principais para medir a vulnerabilidade e prontidão de 192 países da ONU de 1995 até o presente (CHEN *et al.*, 2015, p. 2, tradução nossa)³.

O mesmo faz parte do Programa de Adaptação às Mudanças Climáticas da Iniciativa de Mudança Ambiental da Universidade de Notre Dame (ou *Climate Change Adaptation Program of the University of Notre Dame's Environmental Change Initiative* (ND-ECI)), sendo minuciosamente elaborado com base em estudos de *framework*, estatísticas e compilação de dados diversos acerca da mudança climática. Nesse sentido, o Índice é explorado por governos, corporações, ONGs e afins com o objetivo de operacionalizar estratégias e políticas voltadas para as perturbações climáticas (CHEN *et al.*, 2015), sendo sua construção feita “(...) com base em materiais publicados revisados por pares, o processo de Revisão do IPCC e o feedback de partes corporativas, profissionais e usuários de desenvolvimento” (CHEN *et al.*, 2015, p. 3, tradução nossa)⁴, além de, na seleção dos indicadores, consultar a literatura mais recente, especialistas e *experts* (CHEN *et al.*, 2015, p. 4), sendo:

(...) baseados em literatura relevante e práticas de adaptação às mudanças climáticas (ou seja, as ações de adaptação tomadas por indivíduos ou os programas de adaptação executados pelos governos dos países, agências de ajuda bilaterais ou multilaterais, organizações internacionais, ONGs, investidores privados e assim por diante) (CHEN, *et al.*, 2015, p. 5, tradução nossa)⁵.

Na análise pragmática de mudanças climáticas, o ND-GAIN avalia parâmetros de vulnerabilidade e prontidão (*vulnerability* e *readiness*); como foco do presente projeto, faz-se necessário destacar a definição prática de vulnerabilidade tomada pelo Índice, consistindo na “propensão ou predisposição das sociedades humanas para serem impactadas negativamente pelos riscos climáticos” (CHEN *et al.*, 2015, p. 3, tradução nossa)⁶. Assim, “o ND-GAIN avalia a vulnerabilidade de um país, considerando seis setores de apoio à vida: alimentos, água, saúde, serviços ecossistêmicos, habitat humano e infraestrutura” (CHEN *et al.*, 2015, p. 3, tradução nossa)⁷.

Após a seleção dos dados e seu devido tratamento⁸, o ND-GAIN propriamente dito é formulado com 36 itens de composição da vulnerabilidade e 9 indicadores de prontidão, permitindo uma análise coesa e íntegra dos fatores relacionados às mudanças climáticas perante os Estados – sendo, como pontos de referência do índice em seus devidos termos, 0 indicando a menor vulnerabilidade e 1 indicando a maior prontidão (CHEN *et al.*, 2015, p. 38). Com tais dados transparentes, de acesso comunitário e minuciosamente elaborados, é possível explorá-los a fim de enriquecer o embasamento da pesquisa, avaliando a disposição dos Estados no Regime Internacional de Mudanças Climáticas e levando em conta suas respectivas vulnerabilidades no que diz respeito ao clima.

Após a análise no ND-Gain, serão selecionados quatro países, os dois mais vulneráveis e os dois menos vulneráveis para, assim, observar seus comportamentos frente ao RIMC. Para isso, serão analisadas as Contribuições Nacionalmente Determinadas⁹ (NDCs) – documento elaborado sob o Acordo de Paris – dos quatro países selecionados, que consistem em metas de longo prazo acerca da mudança do clima que foram definidas pelos Estados que ratificaram tal acordo, e estabelecem o caminho sustentável e cooperativamente firmado para o sucesso do Acordo em si. As metas incorporam os esforços de cada país na redução das emissões nacionais e na adaptação aos impactos da mudança do clima - refletindo a ambição do país para reduzir as emissões, conforme suas condições e capacidades domésticas (UNFCCC, 2019).

³ No original: “The Notre Dame-Global Adaptation Index (ND-GAIN) Country Index is a free opensource index that shows a country's current vulnerability to climate disruptions. It also assesses a country's readiness to leverage private and public sector investment for adaptive actions. ND-GAIN brings together over 74 variables to form 45 core indicators to measure vulnerability and readiness of 192 UN countries from 1995 to the present”.

⁴ No original: “(...) based on published peer-reviewed material, the IPCC Review process, and feedback from corporate stakeholders, practitioners and development users”.

⁵ No original: “(...) based on relevant literature and climate change adaptation practices (i.e. the adaptation actions taken by individuals or the adaptation programs run by country governments, bilateral or multilateral aid agencies, international organizations, NGOs, private investors and so forth”.

⁶ No original: “Propensity or predisposition of human societies to be negatively impacted by climate hazards”.

⁷ No original: “ND-GAIN assesses the vulnerability of a country by considering six life-supporting sectors: food, water, health, ecosystem services, human habitat and infrastructure”.

⁸ Para mais detalhes, acessar o Relatório Técnico - Country ND-GAIN (CHEN *et al.*, 2015, p. 6-8, fig. 2).

⁹ No original: “Nationally Determined Contributions”.

As supracitadas NDCs dos países selecionados serão, então, avaliadas através do site *Climate Watch* e de documentos oficiais disponibilizados pelos respectivos Estados. A plataforma reúne dezenas de conjuntos de dados que permitem a análise e comparação das Contribuições Nacionalmente Determinadas sob o Acordo de Paris, bem como o acesso a dados históricos de emissões dos países. Isso permite que seja possível criar e visualizar dados personalizados de países específicos, comparando seus compromissos climáticos nacionais (CLIMATE WATCH, 2019). O *Climate Watch* inclui em sua plataforma:

Dados e visualizações das emissões de gases de efeito estufa de todos os países; um banco de dados abrangente e de fácil utilização sobre as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) de todos os países; mapeamento abrangente das ligações entre Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e metas associadas à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; dados e visuais das rotas do cenário de emissões para os principais países emissores, derivados de uma crescente biblioteca de modelos; páginas de perfis nacionais e setoriais que oferecem um panorama do progresso do clima, riscos e vulnerabilidades e; a capacidade de baixar dados e criar, salvar e compartilhar visualizações personalizadas de dados através do My Climate Watch (CLIMATE WATCH, 2019, n.p, tradução nossa)¹⁰.

Assim, a avaliação nas NDCs pelo *Climate Watch* permitirá o ensaio efetivo diante dos esforços, metas, políticas, acordos e demais ações perpetuadas pelos países selecionados e sua dinâmica de vulnerabilidade frente às mudanças climáticas, sendo esta conjuntura inserida no escopo do Regime Climático. Além disso, o engajamento destes países será também visualizado brevemente por meio de um gráfico, permitindo a comparação pragmática de suas ações no contexto do presente estudo enquanto atores do Regime.

Resultados e Discussão

O G20 é formado pelos chefes de Estado ou de governo, ministros de finanças e chefes do Banco Central de cada nação. Fazem parte de sua composição os países do G8 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos da América, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia), além de 11 países emergentes (Brasil, Argentina, México, China, Índia, Austrália, Indonésia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul e Turquia) e a União Europeia. O Quadro 1 mostra a posição no ranking dos países do G20 e suas pontuações no índice geral da vulnerabilidade climática. Ressalta-se que países com pontuações mais próximas de 100 são mais vulneráveis, e países com pontuações mais próximas de 0 são menos vulneráveis. O índice geral conta com 182 países.

Como é possível observar no Quadro 1, dos 19 países considerados, Alemanha e Reino Unido são os dois menos vulneráveis e Índia e Indonésia são os dois mais vulneráveis. Para viabilizar uma visualização de uma série temporal desde o começo das medições do ND-Gain, em 1995, tem-se o Gráfico 1, em que a pontuação da vulnerabilidade neste índice mede a exposição, sensibilidade e capacidade de adaptação de um país ao impacto negativo das mudanças climáticas, considerando a vulnerabilidade em seis setores essenciais à vida: alimento, água, saúde, serviços ecossistêmicos, habitat humano e infraestrutura.

¹⁰ No original: “Data and visualizations on all countries’ greenhouse gas emissions; A comprehensive, user-friendly database of all countries’ Nationally Determined Contributions (NDCs); Comprehensive mapping of linkages between Nationally Determined Contributions (NDCs) and the Sustainable Development Goals (SDGs) and associated targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development; Data and visuals of emissions scenario pathways for major emitting countries, derived from a growing library of models; National and sectoral profile pages that offer a snapshot of climate progress, risks and vulnerabilities; and The ability to download data and create, save and share customized data visualizations through My Climate Watch”.

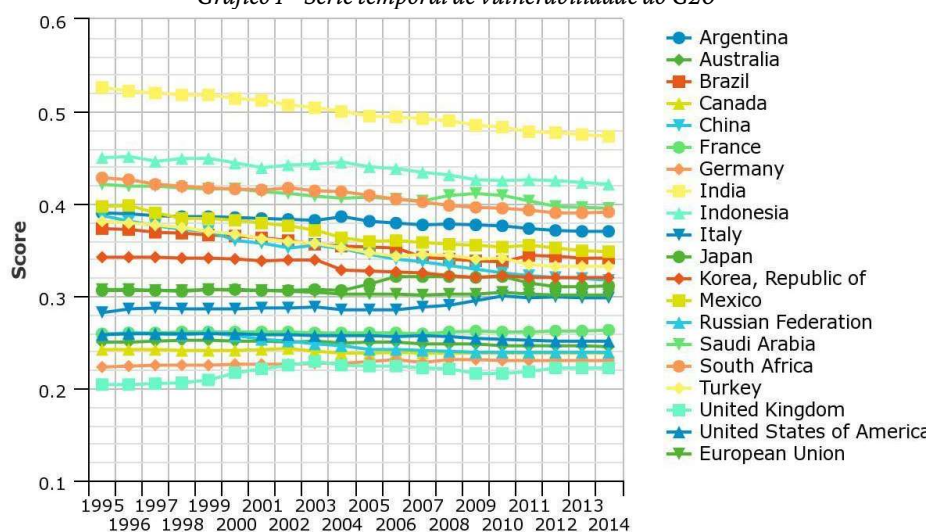
Quadro 1 – Posição no ranking, países do G20 e pontuação no índice geral da vulnerabilidade climática (ND-Gain)

Posição no ranking	País	Pontuação
96º	África do Sul	47,4
8º	Alemanha	69,8
47º	Arábia Saudita	56,8
85º	Argentina	48,8
13º	Austrália	68,5
91º	Brasil	48,1
14º	Canadá	67,5
39º	China	57,9
15º	Coreia do Sul	67,2
18º	Estados Unidos	66,2
16º	França	66,9
111º	Índia	44,0
100º	Indonésia	46,8
33º	Itália	60,0
19º	Japão	65,5
95º	México	47,5
11º	Reino Unido	69,4
33º	Rússia	60,0
48º	Turquia	56,7

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Universidade de Notre Dame (2022).

* Os países estão em ordem alfabética.

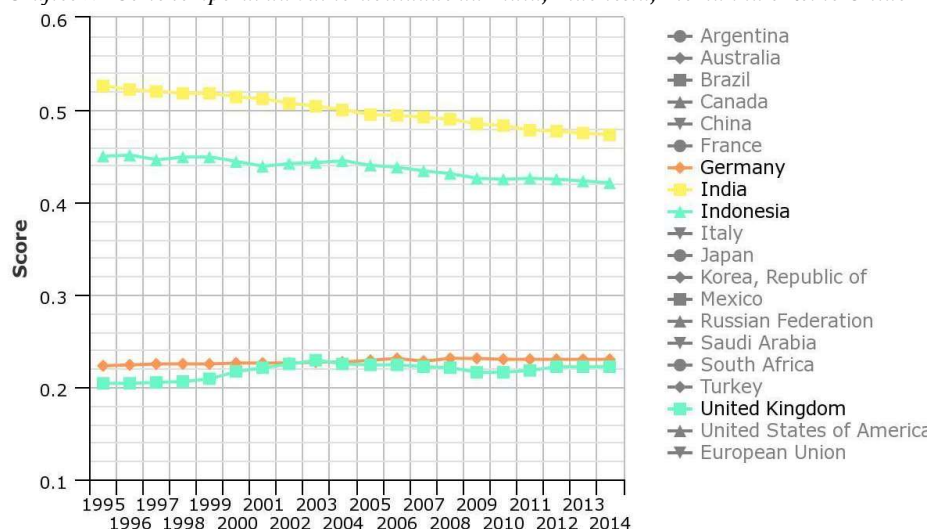
** A União Europeia não foi incluída pois não é computada pelo índice.

Gráfico 1 - Série temporal de vulnerabilidade do G20

Fonte: Notre Dame Global Adaptation Index (2015).

O resultado mostrou que o score de vulnerabilidade dos países do G20 ficou entre 0.526 e 0.204, no ano de 1995 e, nos 19 anos que se seguiram, os valores do score ficaram entre 0.473 e 0.222. É interessante notar a heterogeneidade dos resultados, mostrando uma diferença de pouco mais de 0.3 score entre os países, tendo apenas um país, a Índia, apresentado um score acima de 0.5, em 1995. Então, pelo perfil de vulnerabilidade apresentado no ND-GAIN, foi possível observar os países que apresentaram maior vulnerabilidade – Índia e Indonésia, com uma média de score de 0.5 e 0.44, respectivamente – e os países que apresentaram menor vulnerabilidade – Reino Unido e Alemanha, com uma média de score de 0,22 e 0,23 (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Série temporal da vulnerabilidade da Índia, Indonésia, Alemanha e Reino Unido



Fonte: Notre Dame Global Adaptation Index (2015).

No Gráfico 2 é possível observar que houve um decaimento significativo do score de vulnerabilidade da Índia e Indonésia, de 0.29 e 0.53, respectivamente. O Reino Unido mostrou uma diminuição relativamente baixa do score, de 0.018 durante esses 19 anos de dados obtidos pelo ND-GAIN. Quanto à Alemanha, mostrou um aumento no score de 0.007 entre esse período. As principais mudanças podem ser observadas na Tabela 1.

Tabela 1: Componentes de vulnerabilidade de 1995 e 2014¹¹

Vulnerability	Índia		Indonésia		United Kingdom		Germany	
	1995	2014	1995	2014	1995	2014	1995	2014
Food	0.572	0.538	0.549	0.592	0.188	0.214	0.124	0.16
Water	0.545	0.479	0.424	0.375	0.33	0.329	0.486	0.473
Health	0.585	0.494	0.422	0.339	0.024	0.034	0.024	0.024
Human Habitat	0.423	0.387	0.492	0.451	0.262	0.26	0.209	0.219
Infrastructure	0.273	0.264	0.288	0.247	0.206	0.277	0.296	0.304
Ecosystem Services	0.756	0.677	0.527	0.519	0.216	0.217	0.197	0.201

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Notre Dame Global Adaptation Index (2015).

A Tabela 1 aponta o score dos seis componentes analisados na vulnerabilidade dos países selecionados, em 1995 e 2014: Alimentação, Água, Saúde, Serviços Ecossistêmicos, Habitat Humano e Infraestrutura. Tais componentes se baseiam em dados de exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa do país.

A alimentação se fundamenta na alteração da projeção de colheitas de cereais e projeção da mudança populacional, como dados de exposição; dependência de importação de alimentos e população rural, como dados de sensibilidade e; capacidade agrícola – fertilizante, irrigação, pesticidas, uso de trator – e desnutrição infantil, como dados de capacidade adaptativa. É possível observar que ao analisar a alimentação, apenas a Índia mostrou alguma diminuição da sua vulnerabilidade, passando de 0.572 em 1995 para 0.538 em 2014. Entretanto, mesmo com essa diminuição o país permanece com um alto índice de vulnerabilidade neste setor. Os demais países mostraram que a vulnerabilidade neste componente aumentou.

Quanto à água, os dados de exposição encontram-se na projeção de mudança do escoamento anual e mudança prevista da recarga anual das águas subterrâneas; os dados de sensibilidade são analisados pela taxa de retirada de água

¹¹ O recorte temporal entre 1995 e 2014 se deu em função da ferramenta do ND-Gain apenas disponibilizar dados deste período. Ademais, atualmente, a ferramenta já não permite mais a produção de gráficos, como os apresentados.

doce e taxa de dependência de água e; os dados de capacidade adaptativa analisados pelo acesso confiável à água potável e capacidade de barragem. Este setor foi o único que diminuiu sua vulnerabilidade em todos os países analisados.

Em relação à saúde, os dados de exposição analisados foram os de projeção da mudança de mortes por doenças induzidas pelas mudanças climáticas e projeção da mudança da duração da temporada de transmissão de doenças transmitidas por vetores; a sensibilidade analisada pelos dados de população de bairros pobres e dependência de recursos externos para serviços de saúde e; a capacidade adaptativa investigada através de dados de equipes médicas (médicos, enfermeiras e parteiras) e acesso a instalações melhoradas de saneamento. Neste componente, o Reino Unido foi o único país que mostrou um aumento na vulnerabilidade de 0.024 para 0.034, entretanto, um valor ínfimo por se tratar de uma vulnerabilidade extremamente baixa.

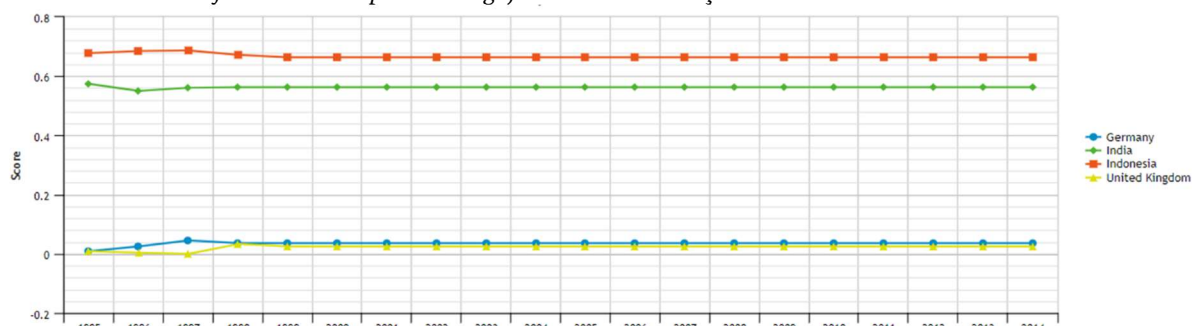
Para análise do habitat humano, a exposição foi analisada em dados de projeção de mudança do período quente e projeção de mudança do perigo de inundação; a sensibilidade, com dados de concentração urbana e taxa de dependência de idade e; e a capacidade adaptativa foi analisada nos dados de estradas pavimentadas e qualidade de comércio e infraestrutura relacionada aos transportes. A Alemanha, dos países analisados, foi o único país que mostrou um aumento da vulnerabilidade no componente habitat humano.

A infraestrutura foi observada em dados de projeção da mudança da capacidade de geração de energia hidrelétrica e projeção dos impactos do aumento do nível do mar, para analisar a exposição do país; dados de dependência de energia importada e população que vive abaixo de 5m acima do nível do mar, para analisar a sensibilidade do país e; para observar a capacidade adaptativa, analisou-se dados de acesso à eletricidade e preparação para desastres. Neste ponto, o Reino Unido e a Alemanha, apresentaram um aumento da vulnerabilidade no componente infraestrutura, diferentemente da Índia e Indonésia.

Por último, o componente serviços ecossistêmicos observou os seguintes aspectos: a projeção da mudança da distribuição do bioma e projeção da mudança da biodiversidade marinha, no quesito exposição; quanto à sensibilidade, observou-se a dependência do capital natural e a pegada ecológica e; na capacidade adaptativa, analisou-se os biomas protegidos e o engajamento em convenções ambientais internacionais. Neste tópico, o Reino Unido e Alemanha apresentaram um aumento na vulnerabilidade, enquanto a Indonésia e Índia mostraram o contrário, tendo esta última apresentado uma diminuição significativa de quase 0.1 no score de vulnerabilidade.

Este último tópico mostra-se importante por observar, de forma inicial, a questão do posicionamento dos países no RIMC. O Gráfico 3 expande a análise do Índice de vulnerabilidade, apresentando a participação do país em fóruns internacionais como um indicador da disposição de participar de negociações ambientais multilaterais e chegar a um acordo de proteção ambiental internamente.

Gráfico 3: Série temporal do Engajamento em Convenções Internacionais Ambientais



Fonte: Notre Dame Global Adaptation Index (2015).

Embora não seja uma medida direta da capacidade adaptativa, a incapacidade de um país de participar em tais fóruns é geralmente associada à falta de capacidade técnica para lidar com as questões e/ou à falta de capacidade política

para chegar a decisões sobre o envolvimento apropriado (CHEN *et al.*, 2015). No cálculo deste indicador, os autores ainda argumentam que se trata da:

(...) relação entre o status atual de um único país do envolvimento na convenção e o envolvimento máximo entre todos os países. O status atual é uma medida abrangente que considera as datas de assinatura das convenções, a ratificação da participação na convenção e a renúncia de acordo tratado (CHEN *et al.*, 2015, tradução nossa)¹².

Através do acesso às NDCs dos quatro países pelo *Climate Watch*, foi possível observar uma pequena tabela geral comparativa (Tabela 2):

Tabela 2: Informações das NDCs da Índia, Indonésia, Reino Unido e Alemanha

NDCs	Índia	Indonésia	Reino Unido	Alemanha
Meta de Mitigação	33% a 35%	41%	40%	40%
Ano-Base	2005	2010	1990	1990
Emissão do Ano-Base	1.8Gt	2Gt	0.73Gt	0.73Gt
Ano-meta (mitigação)	2030	2030	2030	2030
Metas Condicionais	X	X		
Metas Incondicionais (Voluntárias)		X	X	X
Inclui Adaptação	X	X		
Ratificado	X	X	X	X
Estratégia de longo prazo			X	X
Condição sobre a provisão internacional de meios de implementação: capacitação, desenvolvimento e transferência de tecnologia, financiamento	X	X		
Alguma vulnerabilidade mencionada	X	X		
Algum risco climático mencionado	X	X		
Cooperação (mencionado)	X	X		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Climate Watch (2019).

As Metas de Mitigação de GEEs propostas nas NDCs dos quatro países apresentam-se bem próximas, entre 33% e 41%. Entretanto, ao calcular tais metas pelo Ano-Base, conforme a Emissão do Ano-Base, percebe-se que há uma diferença considerável entre elas. Enquanto o Reino Unido apresenta uma meta de redução de 0,29Gt para ser cumprida até 2030 – Ano-meta (Mitigação) – a Índia e Indonésia, para o mesmo período, sugerem uma meta de 0,63Gt e 0,82Gt, respectivamente.

Dois conjuntos de metas foram propostos nas NDCs: as incondicionais, a serem implementadas sem qualquer apoio externo explícito; e as condicionais, que costumam ser mais ambiciosas e requerem apoio externo para o seu cumprimento. Dois tipos de apoio externo são indicados como necessários para que a mitigação adicional ocorra:

O primeiro tipo está fora do suporte financeiro, para estabelecer ou implementar a mitigação necessária para atingir a meta condicional. [...] O segundo são políticas ou ações em outros países que apoiam ou facilitam a política de mitigação de um determinado país ou tornam essa política mais favorável ou menos dispendiosa de implementar (...) (STRAND, 2017, tradução nossa)¹³.

¹² No original: “the ratio of a single country’s current status of convention engagement to the maximum engagement among all countries. The current status is a comprehensive measure considering dates of signing in conventions, ratification of convention participation and denunciation of treaty agreement”.

¹³ No original: “The first type is outside financial support, to establish or implement the mitigation required to reach the conditional target. The second is policies or action in other countries which support or facilitate a given country’s mitigation policy, or make this policy more favorable or less costly to implement”.

Os únicos países que apresentaram metas condicionais foram Índia e Indonésia, sendo que este último também apresentou metas incondicionais. A NDC da Índia compromete-se a reduzir, até 2030, a intensidade de emissões em 33-35% abaixo dos níveis de 2005, aumentando a participação de energia não fóssil para 40% (com a ajuda de transferência de tecnologia e financiamento internacional). Elzen *et al.* (2019) aponta que estudos independentes (IEA, 2017; MITRA *et al.*, 2017; PBL, 2017; VISHWANATHAN; GARG, 2017 *apud* ELZEN *et al.*, 2019; CAT, 2018a; DUBASH *et al.*, 2018) projetam que a Índia reduzirá emissões mais do que o requerido pela meta de intensidade atual, dependendo de como será seu crescimento econômico futuro.

Mesmo a Índia se mostrando como grande emissora de GEEs (Gráfico 4), sua NDC afirma seu comprometimento em participar ativamente de negociações multilaterais sob a UNFCCC “de maneira positiva, criativa e voltada para o futuro” (CLIMATE WATCH, 2019, s/p) com o objetivo de:

(...) estabelecer uma arquitetura global eficaz, cooperativa e equitativa, baseada na justiça climática e nos princípios de Equidade e Responsabilidades Comuns Mas Diferenciadas e respectivas Capacidades, sob a UNFCCC. (...); A Terra tem recursos suficientes para atender às necessidades das pessoas, mas nunca terá o suficiente para satisfazer a ganância das pessoas. Temos de promover processos de produção sustentáveis e também estilos de vida sustentáveis em todo o mundo. O hábito e a atitude fazem parte tanto da solução quanto da tecnologia e finanças (...) (CLIMATE WATCH, 2019, s/p, tradução nossa)¹⁴.

Sua NDC mostra que a Índia declarou uma meta voluntária de reduzir a intensidade das emissões do seu PIB em 20-25%, em relação aos níveis de 2005, até 2020, apesar de não ter obrigações de mitigação obrigatórias sob a UNFCCC, lançando diversas medidas políticas para atingir o objetivo. Como resultado, a intensidade de emissão do PIB diminuiu em 12% entre o período de 2005 a 2010. O país ainda conta com planos de ação para energia limpa e eficiência energética, um grande impulso para geração de eletricidade não fóssil. É válido perceber o interesse da Índia na questão climática ao mesmo tempo que possui outros temas básicos em seu escopo de necessidades, visto que 17,5% da população mundial se situa em seu território; logo, preocupações como o desenvolvimento (humano e econômico), energia, acesso e produção de alimentos tornam-se primárias em sua agenda doméstica. Entretanto, também se mostra o país mais vulnerável à mudança do clima entre o G20.

A NDC da Indonésia inclui uma redução condicional de 41% abaixo do business-as-usual (BAU) com suporte internacional suficiente até 2030. Análises independentes apresentadas por Elzen *et al.* (2019) mostram que a Indonésia está próxima de alcançar sua meta incondicional proposta na NDC, de 29%. Trata-se do quarto país mais populoso do mundo e, apesar de um crescimento econômico contínuo, cerca de 11% da população da Indonésia vive abaixo da linha da pobreza, sendo esta uma das prioridades da mesma. Dessa forma, à medida que a mudança climática se torna uma realidade, a Indonésia continua buscando um equilíbrio entre suas prioridades atuais e futuras de desenvolvimento e redução da pobreza (CLIMATE WATCH, 2019). Desde seu compromisso internacional, a Indonésia promulgou instrumentos jurídicos e políticos relevantes, incluindo o plano de ação nacional sobre redução de emissões de GEE e inventário de GEE.

Nota-se, também, que tanto a Indonésia quanto a Índia adicionaram a Adaptação às suas NDCs, incluindo uma sessão de compromissos de adaptação, destrinchando seu processo de planejamento e indicando os respectivos setores: Agricultura, Zona Costeira, Gerenciamento de Risco de Desastre, Meio Ambiente, Saúde, Uso da Terra e Mudanças do Uso da Terra, Desenvolvimento Social, Água, entre outros. Além disso, também fizeram menção em suas NDCs sobre vulnerabilidade, risco climático e cooperação.

¹⁴ No original: “to establish an effective, cooperative and equitable global architecture based on climate justice and the principles of Equity and Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, under the UNFCCC. (...); Earth has enough resources to meet people’s needs, but will never have enough to satisfy people’s greed. We must promote sustainable production processes and also sustainable lifestyles across the globe. Habit and attitude are as much a part of the solution as Technology and Finance”.

Quanto à União Europeia, foi apresentada uma NDC sucinta e única para os países membros, com metas relativamente baixas comparadas aos outros países analisados. Conforme apresentado em sua NDC, argumentou-se que:

A meta representa uma progressão significativa além do compromisso atual de 20% de redução de emissões em 2020 em comparação com 1990 (...). Está em consonância com o objetivo da EU, no contexto das necessárias reduções de acordo com o IPCC por parte dos países desenvolvidos como grupo, reduzir as suas emissões em 80-95% até 2050 em comparação com 1990. Além disso, é coerente com a necessidade de pelo menos, reduzir para metade as emissões globais até 2050, em comparação com 1990. A EU e os seus Estados-Membros já reduziram as suas emissões em cerca de 19% em relação aos níveis de 1990, enquanto o PIB aumentou mais de 44% no mesmo período. Como resultado, as emissões médias per capita na EU e nos seus Estados-Membros caíram de 12 toneladas de CO₂-eq. em 1990, para 9 toneladas de CO₂-eq. em 2012 e prevê-se que caia para cerca de 6 toneladas de CO₂-eq. em 2030 (CLIMATE WATCH, 2019, s/d, tradução nossa)¹⁵.

Entretanto, Elzen *et al.* (2019) mostram que alguns estudos, como o relatório EEA Trends, o Cenário de Referência UE 2016 e a Sétima Comunicação Nacional (KURAMOCHI *et al.*, 2017; EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2017; EUROPEAN COMMISSION, 2016b, 2017 *apud* ELZEN *et al.*, 2019), sugerem que a União Europeia ficará aquém da meta da NDC nas atuais políticas. Entretanto, os estudos acima não incluíram a adoção do pacote de medidas que se encontra em processo de adesão pela União Europeia, o Clean Energy for All Europeans, objetivando acelerar as reduções de emissões de GEE em diferentes áreas.

Tratando-se de documentos paralelos às NDCs, mas ainda no mesmo escopo, o Reino Unido e Alemanha foram os únicos na pesquisa que apresentaram estratégias de longo prazo em seus documentos, “*The Clean Growth Strategy Leading the way to a low carbon future*” e “*Climate Action Plan 2050 – Principles and goals of the German government's climate policy*”, respectivamente. Conforme o Artigo 4, parágrafo 19, do Acordo de Paris “(...) todas as Partes deveriam se esforçar para formular e comunicar estratégias de longo prazo para o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, levando em consideração suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas (...)” (UNFCCC/STRATEGIES, 2019, tradução nossa)¹⁶.

Considerações finais

Este artigo se orientou pelo propósito de evidenciar a influência da vulnerabilidade no comportamento dos países frente ao Regime Internacional de Mudança do Clima. Através das NDCs da Índia, Indonésia, Reino Unido e Alemanha, países membros do G20 que são mais e menos vulneráveis à mudança do clima, respectivamente, foi possível observar alguns pontos interessantes e que oferecem importantes reflexões analíticas sobre a relação dos Estados no âmbito do Regime, enquanto arranjo orientado para a cooperação internacional.

Questionou-se qual a influência da vulnerabilidade climática dos países do G20 em seu comportamento em relação ao Acordo de Paris? A hipótese que foi proposta era a de que a vulnerabilidade climática dos países do G20 variaria em função das condições socioeconômicas dos países, e que países mais desenvolvidos, apesar de emitirem mais GEE, historicamente, trariam menos a questão da vulnerabilidade em suas NDCs, e países em desenvolvimento, que emitiram menos GEE e são mais vulneráveis, historicamente, trariam mais essa questão em suas NDCs.

Ao analisar os componentes utilizados para calcular a vulnerabilidade dos países selecionados, em 1995 e 2014, foi possível constatar que Reino Unido e Alemanha, os países menos vulneráveis à mudança do clima, foram os que aumentaram sua vulnerabilidade nesse período, principalmente nas áreas de Alimento, Saúde e Infraestrutura. Tal

¹⁵ No original: “The target represents a significant progression beyond its current undertaking of a 20% emission reduction commitment by 2020 compared to 1990 (...). It is in line with the EU objective, in the context of necessary reductions according to the IPCC by developed countries as a group, to reduce its emissions by 80-95% by 2050 compared to 1990. Furthermore, it is consistent with the need for at least halving global emissions by 2050 compared to 1990. The EU and its Member States have already reduced their emissions by around 19% on 1990 levels while GDP has grown by more than 44% over the same period. As a result, average per capita emissions across the EU and its Member States have fallen from 12 tonnes CO₂-eq. in 1990 to 9 tonnes CO₂-eq. in 2012 and are projected to fall to around 6 tonnes CO₂-eq. in 2030”.

¹⁶ No original: “(...) all Parties should strive to formulate and communicate long-term low greenhouse gas emission development strategies, mindful of Article 2 taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances (...)”.

resultado pode ter relação com o impacto do aumento da temperatura nessa região, com ondas de calor que têm levado cidadãos a doenças e até à morte, sérios danos às plantações e cultivos de cereais e aumento do nível do mar, podendo causar danos ambientais e humanos (êxodo das regiões costeiras para as mais centrais). Não foi possível obter nas NDCs dos países algum plano adaptativo específico para tais problemas, visto que o documento envolve todo um grupo que pode ter necessidades diferentes. Entretanto, essa pode ser a explicação para não haver ocorrido um aumento da vulnerabilidade na Índia e Indonésia: tais países, por serem consideravelmente mais vulneráveis que os outros dois analisados, possuem programas adaptativos há mais tempo – ou mais eficientes (na NDC de ambos foram apresentados planos adaptativos para diversos setores).

A Índia e a Indonésia possuem maiores scores de Engajamento em Convenções Internacionais Ambientais. Isso pode ser devido ao fato de tratar-se de países mais vulneráveis e necessitados do RIMC – na questão de financiamento, transferência de tecnologia e acordos multi e bilaterais. Além disso, apresentaram propostas mais audaciosas ao proporem as metas de redução de emissão de GEEs quando comparadas ao Reino Unido e Alemanha. Isso pode se conectar ao fato de precisarem mais do RIMC do que os outros países, membros da União Europeia; diversos programas e acordos são tratados paralelamente ao RIMC pela União Europeia e isso pode influenciar seu papel – e engajamento – no regime.

O fato de comunicarem apenas um documento para os 28 países membros da União Europeia, dificulta a análise mais robusta dos países quanto ao seu comportamento no RIMC e passa uma imagem de falta de engajamento – que foi o observado nos resultados. Houve dificuldade quanto à compreensão do Ano-Base para análise, se deveria ser calculado sob a Emissão dos países, separadamente – como optou-se por fazer – ou se deveria ser analisado sob as Emissões da União Europeia.

Ficou visível a necessidade de financiamento para o cumprimento das metas. Não adianta um país ser participativo no RIMC se este não dispuser de financiamento, tecnologia e prontidão para que os resultados sejam alcançados. Países mais vulneráveis, como o caso da Índia e Indonésia, apresentaram NDCs completas, com diversos detalhamentos de programas de mitigação e adaptação, mas que necessitavam de um aporte justo para serem realizados.

Os resultados, à luz de exemplos também observados fora do Brasil (em grande parte em países em desenvolvimento), apontam que ainda há pouca preparação para agir em uma situação de emergência, pois ainda não há consolidada uma ‘cultura de prevenção do risco’. Numa escala maior, acredita-se que esta situação possa ser nivelada à resolução de problemas ambientais, citado anteriormente, que impacta diretamente a *effectiveness* de um Regime Ambiental conforme as teorias de regime aqui trabalhadas.

Optou-se por analisar os quatro países selecionados em função das disparidades entre os dois mais e os dois menos vulneráveis. Acredita-se que esta escolha permitiu uma análise em maior profundidade desses países, embora, evidentemente, estudos que se aprofundassem em outros países, ou em mais países, poderiam oferecer ainda mais contribuições analíticas. Em termos das perspectivas para a continuidade e aprofundamento das pesquisas nesta temática, seria interessante que mais países pudessem ser avaliados para corroborar de maneira mais integral a hipótese proposta neste artigo. Entretanto, para este, foi possível e viável trabalhar apenas com quatro. Contudo, mesmo com esta breve análise de quatro países utilizando como ferramenta um documento do regime, foi possível observar que os mais vulneráveis possuem um comportamento mais cooperativo, tanto na questão de comprometimento com o regime, observado pelo detalhamento das NDCs, tanto pela necessidade de que o regime seja efetivo ao prestar auxílio para que atinja as metas propostas.

Referências

ADGER, W. Neil. Vulnerability. **Global Environmental Change**, v. 16, p. 268-281, 2006. Disponível em: <https://www-sciencedirect.ez93.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0959378006000422?via%3Dihub>.

BCB - Banco Central do Brasil. **Grupo dos 20**. s/d. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/rex/g20/port/mencaog20.asp?frame=1#:~:text=O%20Grupo%20conta%20com%20a,Reino%20Unido%2C%20R%C3%BAssia%20e%20Turquia>. Acesso em: 25 dez. 2022.

CHEN, C.; I Noble; J. Hellmann; J. Coffee. M. Murillo; N. Chawla. **Country Index Technical Report**. University of Notre Dame, 2015. Disponível em: https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf. Acesso em: 5 jul. 2022.

CLIMATE WATCH. **About**. 2019. Disponível em: <https://www.climatewatchdata.org/about>. Acesso em: 29 jul. 2019.

ELZEN, M. *et al.* Are the G20 economies making enough progress to meet their NDC targets? Elsevier, **Energy Policy**. 2019. Disponível em: <https://newclimate.org/wp-content/uploads/2018/12/den-Elzen-et-al-2019-Are-the-G20-economies-making-enough-progress-to-meet-their-NDC-targets.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

G20. **G20 Members**. 2015. Disponível em: <http://g20.org.tr/about-g20/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

IWAMA, A.Y. *et. al.* Risk, vulnerability and adaptation to climate change: an interdisciplinary approach. **Ambiente e Sociedade**, v.19, n.2, 2016.

KEOHANE, R. O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University, 1984

KEOHANE, R. O. The Demand for International Regimes. **International Organization, International Regimes**, v.36, n.2, 1982.

KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

MILLER, F. H. *et al.* Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? **Ecology and Society**, v.15, n.3, 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/ACORDO DE PARIS. **Acordo de Paris**. 2019. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 23 jul. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/COMPROMISSOS. **Compromissos Estabelecidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)**. 2019. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/component/k2/item/15142-contribui%C3%A7%C3%B5es-para-o-documento-base.html>. Acesso em: 23 jul. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/UNFCCC. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)**. 2019. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 23 jul. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris, Convenção Quadro sobre Mudança do Clima**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

STRAND, J. **Unconditional and conditional NDCs under the Paris Agreement**: Interpretations and their relations to policy instruments. Department of Economics, University of Oslo. 2017. Disponível em: https://www.cree.uio.no/publications/CREE_working_papers/pdf_2017/strand_carbon_pricing_cree_wp09_2017.pdf. Acesso em: 31 jul. 2019.

UNDERDAL, A. Complexity and challenges of longterm environmental governance. **Global Environmental Change**, v. 20, 2010.

UNFCCC. **Nationally Determined Contributions (NDCs)**. 2019. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>. Acesso em: 29 jul. 2019.

UNFCCC/STRATEGIES. **Communication of long-term strategies**. 2019. Disponível em: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>. Acesso em: 31 jul. 2019.

UNITED NATIONS. **United Nations Framework Convention On Climate Change**. 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/conveng.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

YOUNG, O.R. Effectiveness of Internacional Environmental Regimes: existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. **PNAS**, v.108, n.50, 2011.

Funções de colaboração exercidas

Carolinna Maria:	Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Víctor de Matos Nascimento:	Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Sistema mundial com características chinesas: o Tianxia, o Zhongyong e o Realismo Moral como ordem internacional

World system with Chinese characteristics: the Tianxia, Zhongyong, and Moral Realism as international order

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.129513>

Lucas Gualberto do Nascimento

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

lucas.nascimento@pepi.ie.ufrj.br  

Resumo

No atual século, com a ascensão chinesa e a sua crescente participação na economia e no sistema político mundial, há o desenvolvimento de uma influente perspectiva chinesa das relações internacionais. Nas últimas quatro décadas, movimentos da intelectualidade chinesa promoveram o surgimento de visões próprias, nacionais, do sistema mundial. Este artigo destaca três vertentes da filosofia política chinesa para o sistema internacional: o Tudo Sob o Céu (*Tianxia*), a dialética *Zhongyong* e o Realismo Moral como elementos teóricos formuladores de uma perspectiva de sistema mundial com características chinesas. O objetivo, portanto, é analisar, a partir do seu processo histórico de ascensão, como estas correntes de pensamento para uma ordem internacional são resultado da formação social e do Estado chinês, e como estas diferenciam-se das tradições da filosofia política ocidental e suas bases epistemológicas. Estas vertentes se projetam em termos de ideias e instituições para uma perspectiva chinesa de ordem internacional no século XXI.

Palavras-chave: China; Teoria política; Sistema mundial.

Abstract

In the current century, along with the rise of China and its increasing participation in the world economy and political system, there is the development of an influential Chinese perspective of international relations. In the last four decades, movements of the Chinese intelligentsia have promoted the emergence of their own national visions of the world system. This article highlights three branches of the Chinese political philosophy for the international system: the All Under Heaven (*Tianxia*), the *Zhongyong* dialectics, and the Moral Realism as theoretical elements that formulate a perspective of the world system with Chinese characteristics. Its aim, therefore, is to analyse, from its historical process of ascension, how these strands of thought for an international order are the results of the Chinese social formation and the Chinese state, and how they differ from the traditions of Western political philosophy and its epistemological bases. These strands are projected in terms of ideas and institutions for a Chinese perspective of international order in the 21st century.

Keywords: China; Political theory; World system.

Recebido: 19 Janeiro 2023

Aceito: 14 Março 2023

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução: a ascensão chinesa como conjuntura

A conjuntura histórica do século XXI, principalmente a partir de uma perspectiva político-econômica, resulta na crescente ascensão chinesa em termos econômicos e influência política mundiais. Este processo histórico está em contraposição ao período de jugo colonial comumente denominado Século das Humilhações (1840-1949), no qual a China da Dinastia Qing (1636-1912) sofreu invasões de potências coloniais europeias, sobretudo do Império Britânico.

Ao longo do século XIX, a partir das Guerras do Ópio (1840-1842; 1858-1863) e das diversas rebeliões internas como resultado de lutas políticas frente às invasões estrangeiras – a destacar as rebeliões Taiping (1850-1864), Nian (1851-1868), Dungan (1855-1873) e Boxer (1899-1901) – a China perdeu o posto de principal economia mundial para a Europa, o que reflete um período de ocaso da sociedade chinesa, colonização e desintegração interna (CERQUEIRA; ALBUQUERQUE, 2020, p. 1172). A Revolução Xinhai (1911-1912) e a Proclamação da República foram resultados das revoltas internas na sociedade chinesa frente ao jugo colonial e os interesses predominantes das potências europeias, sobretudo as rotas comerciais e os mercados chineses.

A fundação da República Popular da China (RPC), em 1949, após o fim das invasões japonesas e da guerra civil, é resultado de uma visão nacionalista chinesa de modo a superar o Século das Humilhações – um período histórico no qual a China perdeu influência regional, conflitos militares, e foi obrigada a ceder entrepostos comerciais no seu litoral a potências ocidentais e ao Japão, acordos estes chamados de Tratados Desiguais (XI, 2014, p. 39). A revolução socialista, resultado de uma luta interna centenária chinesa pela superação das Humilhações, devido ao choque com o imperialismo europeu, é representada nesta atual forma-Estado chinesa, a RPC.

Esta forma-Estado, desde então, é o Partido Comunista Chinês, com o objetivo da modernização e busca pela autonomia da sociedade-civilização chinesa, frente a um sistema interestatal visto como hostil ao desenvolvimento do país (NOGUEIRA, 2021, p. 7). Este processo modernizador é a ascensão chinesa em acumulação material e poder como Estado-civilização¹, além de um processo de reavaliação da sociedade de suas tradições e valores frente aos padrões ocidentais². Desta forma, o discurso chinês contemporâneo está sobretudo baseado nas questões China-Occidente e tradição-modernidade. A modernização é visada pelo movimento socialista chinês como o protagonista deste processo; sendo assim o conceito chinês de modernização inerente aos reformistas socialistas e os seus objetivos: o desenvolvimento econômico a favor do projeto nacionalista, a partir do desenvolvimento tecnológico e a transição controlada para uma economia capitalista de mercado regulada (WANG, 1998, p. 11-16).

Durante os anos 1970, sobretudo após o reconhecimento pleno da RPC na Organização das Nações Unidas (ONU), em 1971, e o processo de transformação institucional e econômico conhecido como Reforma e Abertura, o país consolida o processo paulatino de superação histórica do período das Humilhações, e busca a integração plena e aumento de influência e posições na hierarquia do sistema interestatal. A partir de então, as influências e tradições da China imperial e da experiência socialista seriam incorporadas às perspectivas chinesas das relações internacionais, como campo teórico e como prática de política internacional (BARBOSA, 2021, p. 9-10).

De forma a superar este período histórico a partir do desenvolvimento da China contemporânea, a política do governo chinês para o século XXI é denominada Sonho Chinês, destacado como o “rejuvenescimento” da China a partir do “Socialismo com características chinesas”, isto é, a liderança do Partido Comunista Chinês (PCCh) no desenvolvimento do país nas últimas décadas, em resposta ao ocaso da sociedade chinesa no século anterior (XI, 2014, p. 37). Ou seja, o século

¹ O termo Estado-civilização é utilizado para denominar a continuidade histórica presente na formação da sociedade na China. Xía (2014) destaca o Estado chinês como o representante da civilização chinesa, isto é, as tradições confucianas formadoras da sua sociedade, transmitidas em sua continuidade milenar. As mais destacadas tradições formadoras seriam: um Estado secular; uma formada burocracia estatal; governo por virtude; sociedade civil; e unificação pela língua.

² Ainda sobre o uso de Estado-civilização como denominação da formação social chinesa, Zhang (2012) classifica o termo como o amálgama desta sociedade em sua longínqua continuidade histórica na forma de um Estado moderno como seu representante. Enquanto o Estado-nação chinês possui formação recente, a China como Estado-civilização possui uma história milenar, pelo menos desde a sua primeira unificação, da dinastia Qin, em 221 AEC.

posterior ao estabelecimento da RPC (1949-2049) seria historicamente uma resposta ao ocaso da sociedade chinesa frente a outras regiões, especialmente o denominado Ocidente (Estados Unidos e Europa).

Uma consequência da busca pelo desenvolvimento da China contemporânea é a elaboração de perspectivas teóricas próprias, e do surgimento de visões distintas das relações internacionais (RI), com características chinesas. Esta ascensão chinesa no atual século possui desdobramentos significativos para o sistema internacional. A crescente influência chinesa nas diversas dimensões da ordem internacional destaca a filosofia política da China como uma perspectiva de análise das relações internacionais, e como esta se contrapõe e se diferencia da perspectiva ocidental. Este movimento é destacado por Barbosa (2021, p. 3) como Movimento Escola Chinesa³, isto é, um processo epistemológico de formação de um arcabouço teórico próprio sobre RI, com adaptações e criações originais.

As principais motivações para o desenvolvimento deste processo epistemológico estão baseadas na necessidade de um contraponto chinês às teorias dominantes em RI, vistas como elementos que reforçam os interesses nacionais e as perspectivas das potências criadoras – as potências ocidentais, além da busca pela diversificação das fontes de conhecimento na área, de modo que não seja tão somente unidirecional, do Ocidente para o mundo (BARBOSA, 2021, p. 5). Hwang (2021, p. 312) destaca como as teorias tradicionais de RI, especialmente o Realismo, fazem parte de um elemento discursivo e da experiência histórica das potências europeias, na sua lógica de expansão a partir do imperialismo e do neocolonialismo. Desta forma, a ascensão chinesa desperta a necessidade da construção de uma perspectiva chinesa para as RI, incorporando conceitos propriamente chineses. Assim, uma visão própria chinesa de RI se insere no contexto histórico do país de busca por autonomia e um desdobramento da sua ascensão no concerto das grandes potências.

No processo de consolidação da formação de uma escola chinesa de RI, Grachikov (2019, p. 158-161) e Qin (2011, p. 231-232) dividem o desenvolvimento histórico da escola em três momentos, ou debates: 1) A teoria de RI com características chinesas; 2) Teoria chinesa e a formação de uma escola nacional; 3) Diferentes vertentes sobre a criação de uma escola chinesa e a sua repercussão.

Primeiramente, o debate consolidou-se em torno de conservadores e reformistas, e fomentado pelo 12º Congresso do Partido Comunista Chinês, em 1982. Debates sobre o estado das relações internacionais à época foram feitos – organizados sobre temas como guerra e revolução, paz e desenvolvimento – e uma grande conferência em Xangai, em 1987, culminou na transição da “Teoria de RI com características chinesas” para esforços em torno da criação de uma tradição epistemológica – uma escola chinesa de RI.

O segundo debate, na década de 1990, foi resultado do confronto entre perspectivas realistas e liberais entre acadêmicos chineses – e qual seria a melhor forma para implementar os interesses nacionais do país. Enquanto a perspectiva realista enfatizou as questões de acumulação de poder, tradicionais em termos do Realismo e da China como uma grande potência, a tradição liberal defendeu a participação chinesa nas instituições internacionais de forma a defender os seus interesses (QIN, 2011, p. 231).

O terceiro debate formador do movimento da escola chinesa, sobre as suas formas viáveis de construção, a questão do método tornou-se essencial, o que resultou no resgate histórico da filosofia política chinesa, como no período Pré-Qin. Exponentes da escola chinesa, como Yan Xuetong e Qin Yaqing, recorrem ao contexto histórico chinês para elaborar uma teoria essencialmente nacional, com bases nas suas formas sociais e de Estado. Desta forma, os conceitos chineses consolidam-se como uma perspectiva crítica do etnocentrismo ocidental em RI (GRACHIKOV, 2019, p. 161).

O contexto histórico do terceiro debate é o surgimento do século XXI e suas questões contemporâneas, como a própria ascensão chinesa. Qin (2011, p. 232) enfatiza este debate como tripartite, entre realistas, liberais e construtivistas⁴.

³ O autor destaca que “nas últimas quatro décadas, esforços contínuos de vários pensadores locais buscaram contestar a hegemonia ocidental na produção teórica em RI e apresentar um contraponto, um conhecimento novo e essencialmente chinês. Esse empenho individual de vários acadêmicos, mas com um objetivo de tentar criar uma teoria não ocidental de RI, é o que se convencionou chamar Movimento Escola Chinesa” (BARBOSA, 2021, p. 4).

⁴ Igualmente, Hwang (2021, p. 312) destaca como as três perspectivas teóricas mais influentes de uma escola chinesa: Realismo Moral (Yan Xuetong); Sistema *Tianxia* (Zhao Tingyang); e Teoria Relacional – *Zhongyong* (Qin Yaqing).

O realismo, em sua tradição, defende que grandes potências não ascendem no sistema interestatal de forma totalmente pacífica, estando destinadas ao conflito; liberais defendem os benefícios tangíveis da participação intensa chinesa nas instituições internacionais; e construtivistas exploram as origens da identidade chinesa como fontes da sua ascensão, e como a integração da China ao sistema interestatal gera consequências na sua política exterior. Desta forma, há uma apropriação e reversão de conceitos oriundos das teorias mais consolidadas em RI: a noção realista de poder; o cosmopolitismo liberal; e a ideia relacional construtivista – sendo esta apropriação, adaptação e reversão para a sua própria realidade⁵ o que canaliza a estratégia de uma escola chinesa de RI (HWANG, 2021). Um ponto em comum entre as três abordagens é a experiência histórica chinesa no sistema interestatal, sobretudo desde a experiência colonialista das Guerras do Ópio.

Portanto, de forma a situar a formação de uma visão chinesa das relações internacionais, este artigo está estruturado, após a presente introdução da seguinte forma: a seguir, como respectivamente as seções dois, três e quatro, serão expostos o *Tianxia*, a dialética *Zhongyong*, e o Realismo Moral como fontes teóricas da perspectiva política chinesa para o internacional. Estas teorias são resultado do chamado Movimento Escola Chinesa, atuante desde aproximadamente a década de 1980, no esforço conjunto intelectual e acadêmico no sentido de promover a China como fonte autônoma de teorias de relações internacionais, além da busca por esta autonomia intelectual em relação às perspectivas ocidentais. Na seção cinco, as bases formadoras das referidas perspectivas chinesas são comparadas às fontes teóricas basilares para as teorias ocidentais de relações internacionais, especialmente o Realismo, visto a partir de uma perspectiva crítica. Em conclusão, a sexta seção recapitula as principais considerações do artigo sobre as diferentes visões teóricas chinesas em RI.

O *Tianxia* como perspectiva de ordem internacional

O *Tianxia* (天下), ou Tudo Sob o Céu, faz parte de uma tradição político-filosófica chinesa herdada de valores sociais confucianos milenares. Esta tradição foi responsável pelas bases do sistema tributário chinês, que vigorou por cerca de dois mil anos, da dinastia Zhou (1050-221 AEC) à dinastia Qing (1636-1912) (BARBOSA, 2021, p. 6).

De forma a caracterizar o *Tianxia* e diferenciá-lo das tradições políticas ocidentais, Zhao (2006) destaca que a Era Moderna tem sido formada por Estados-nação, nos quais o conceito de império foi distorcido para significar o imperialismo das grandes potências. Para o autor, o avanço tecnológico do processo de globalização resulta num enfraquecimento relativo do sistema de Estados-nação, o que ressuscita a discussão de império como governança global, e o conceito de *Tianxia* como uma alternativa da tradição política chinesa para o sistema internacional.

Tianxia - Tudo sob o Céu, é uma idealização de império, devido a sua totalidade quanto ao sistema mundial. Seu primeiro significado, portanto, é de totalidade da Terra. Em segundo lugar, significa “os corações do povo”, a vontade popular. Assim, *Tianxia* significa o mundo e os seus povos em totalidade, e o imperador somente consegue governar com o consentimento e apoio do povo. Como terceiro significado, também é uma instituição mundial, um sistema universal. O conceito é diferenciado de um império militar, como o Império Romano, ou um Estado-nação imperialista, como o Império Britânico; *Tianxia* significa um *mundo institucional*, como definição na tripla dimensão geográfica, psicológica e política (ZHAO, 2006, p. 30).

A busca pela grande harmonia (大同 datong), princípio maior do Tudo Sob o Céu, é representado no agir moral e no exemplo do imperador, a ser seguido pela sociedade, a partir das seguintes virtudes: benevolência (仁 ren), senso do dever (义 yi), comedimento (礼 li), sabedoria (知 zhi) e confiabilidade (信 xin). A legitimidade do soberano, e a consequente harmonia social, estão baseadas na afirmação destas virtudes, o que adquire à política um aspecto moral

⁵ “A Escola Chinesa pode, portanto, ser justificada por uma perspectiva pós-colonial, pois pode ser vista como um discurso reverso, incorporando porém alterando significados originais de conceitos, ideias e princípios usados e dados como certos por acadêmicos de RI convencionais” (HWANG, 2021, p. 313, tradução nossa).

relevante. Diferentemente da tradição ocidental, há uma dimensão moral estabelecida no agir e no dever político, uma distinção considerável da tradição do Ocidente (CORRÊA; BARBOSA, 2011, p. 35).

Neste caso, segundo Zhao (2006), os problemas mundiais devem ser vistos não como um conjunto de questões nacionais, mas na medida da sua “mundialidade” (*worldness*). Diferentemente da teoria política ocidental, na qual a unidade política por excelência é o Estado-nação, a teoria chinesa destaca a sociedade mundial (*world society*). A filosofia política chinesa prioriza o mundo como unidade de análise, enquanto a tradição ocidental destaca a unidade estatal, sendo o sistema interestatal e suas alianças a soma de unidades estatais.

O *Tianxia* deve ser compreendido juntamente com o conceito de *Tianzi* (天子 - Filho do Céu), um mandato celestial. Este mandato somente tem a sua evidência a partir do apoio popular como legitimidade de governo. Portanto, “um rei, uma instituição, um sistema político, não é melhor, mas performa melhor”, e assim deve mostrar resultados. Assim, o povo seguir ou não seguir um governo é a questão fundamental da filosofia política chinesa – no caso, o “coração do povo”. O autor destaca este elemento como crítica à ênfase ocidental em democracias eleitorais, nas quais não necessariamente a vontade do povo é respeitada, pois o voto “é contaminado por dinheiro, enganado pela mídia e distorcido pelos votos estratégicos” (ZHAO, 2006, p. 31, tradução nossa). Portanto, a preferência popular em eleições formais não é a questão central da filosofia política chinesa, mas a preocupação sincera com as questões populares.

Em continuidade, três princípios formam o Tudo sob o Céu: 1) a legitimidade política de governar é independente de religião ou ideologia; 2) o governo está aberto para todos os que sabem o Caminho (道 *tao*), para satisfazer os anseios do povo; 3) não é um superpoder ou uma ditadura, mas aquele que possui o direito e o poder de justificar o seu governo. Para ilustrar o significado do *Tao*, Zhao destaca que “Um rei pode governar por suas ordens, ganhar guerras com estratégias, mas usufruir do *Tianxia* somente por não fazer nada que diminua a liberdade e negue os interesses do povo” (LAOZI, fundador do Taoísmo, *Tao Te Ching*, 500 AEC, *apud* ZHAO, 2006, p. 32, tradução nossa).

Em termos chineses, um mandato celestial pode ser questionado por um movimento revolucionário que reivindique este mandato como evidência do apoio popular, o que efetivamente ocorreu em diversos momentos ao longo da história da China.

A totalidade do *Tianxia* e a importância pela harmonia destacam a sua formação conceitual. Tudo que é prejudicial à totalidade e a harmonia do *Tianxia* é politicamente inaceitável; um sistema harmonioso deve buscar a homogeneidade como igualdade. Ademais, uma ordem mundial efetiva deve buscar consistência e transitividade entre os níveis do *Tianxia*, os Estados e as famílias; para o autor, esta falta de transitividade é o que levou às falhas de uma ordem internacional ocidental, baseada em democracia, liberdade e igualdade somente do Estado para dentro, e não entre os Estados. Igualmente, o autor enfatiza que a filosofia política chinesa rejeita o individualismo metodológico, pois o indivíduo não deve ser a principal unidade de análise; o político reside no relacional e não no individual, está na coexistência, e não na existência singular.

O Tudo sob o Céu, dito como um império, significa o mundo sob uma instituição de comum acordo, o mundo na sua totalidade/“mundialidade” (*worldness*), de modo a trazer pacificação. Para as relações internacionais, o conceito confuciano de *Jen* é usado por Zhao (2006, p. 35, tradução nossa) para descrever o preceito fundamental de reciprocidade entre diferentes; a harmonia entre os povos é desenvolvida a partir das diferentes reciprocidades, o respeito ao outro em suas diferentes características. O respeito mútuo na alteridade é destacado pelo princípio de “deixar o outro atingir os seus objetivos se o seu for atingido”.

Como preceito aplicado às relações internacionais, o *Tianxia* pode ser visto nas práticas das Nações Unidas, no sentido de que ambos são destinados a tratar de questões de abrangência mundial e assegurar a paz. Da mesma forma, a unidade na qual o mundo é tratado é destacada; a inclusão de todos numa mesma “família mundial”, enquanto a ONU está baseada na dualidade pluralismo-universalismo. O autor critica esta dualidade no sentido de que o pluralismo é esteticamente adotado, somente para agradar países em desenvolvimento, quando na verdade o universalismo das

grandes potências é aplicado. O universalismo dentro das ações da ONU, para Zhao (2006, p. 37, tradução nossa), encoraja a postura do “egoísta maximizador”, quando uma grande potência obtém vantagens pela postura de não-cooperação e busca da sua universalização dos seus valores “em nome da globalização”.

Assim, Zhao classifica o universalismo como uma forma de fundamentalismo; uma forma de ampliar a sua forma de vida como a correta, transformando o outro em “pagão”; assim, a ONU é uma organização de Estados dentro de uma sociedade individualista, e, portanto, copia os seus padrões. Desta forma, as Nações Unidas foram desenhadas para tratar de Estados, e não do mundo como um todo. Assim, a “internacionalidade” não é e não pode ser “mundialidade”, ao mesmo tempo em que a globalização vem modificando o sistema interestatal e enfraquecendo-o a partir do universalismo.

Logo, a identificação do *Tianxia* como filosofia política para o internacional revela a necessidade de reconceituação de império, diferente de padrões anteriores do Ocidente: 1) o império militar – o padrão do Império Romano, uma superpotência de expansão territorial e conquista; 2) o Estado-nação imperialista – o padrão do Império Britânico, baseado no colonialismo e imperialismo, em países centrais e periféricos; 3) o imperialismo hegemônico – o padrão americano, no qual a dominação é exercida pelo conhecimento e tecnologia de forma indireta, usando a globalização como instrumento; e a instituição do 4) *Tianxia*, ou instituição mundial, responsável por confirmar a governança global, acima do internacional, e na trindade da dimensão geográfica (Terra), psicológica (o coração do povo) e política (a instituição mundial). Para Zhao (2006, p. 39), os atuais desafios globais exigem uma teoria que abarque o mundo na sua totalidade, acima dos Estados e para o mundo, de forma a lidar com as atuais questões globais.

A partir do *Tianxia*, a sua conceituação e aplicação, é destacado como o conceito possui profundas origens na tradição política chinesa, tal qual foi o princípio fundador do milenar sistema tributário sinocêntrico. Esta é uma perspectiva distinta da tradição política ocidental, baseada no Estado como unidade básica das relações internacionais, as quais são construídas a partir da sua unidade fundadora; e, portanto, a perspectiva individualista e do jogo de soma zero como tradição da prática política. A perspectiva de ordem a partir de questões mundiais é relevante para desafios presentes na atual conjuntura mundial, como as mudanças climáticas e as novas matrizes energéticas, as quais exigem um esforço coordenado a nível mundial para a sua solução. Então, o *Tianxia*, como perspectiva teórica relevante em RI, representa uma inovação da visão chinesa para o internacional, acima de questões nacionais e promotora do ecumenismo. Porém, devido a este mesmo caráter universal, a sua aplicabilidade é questionada, devido às resistências e a predominância das perspectivas nacionais para o sistema interestatal.

A dialética *Zhongyong* como perspectiva internacional

A dialética *Zhongyong* (中庸), ou Doutrina do Meio, em contexto histórico, origina-se no que Qin (2014) denomina como continuidades e mudanças na política exterior chinesa, sobretudo as respostas e reações dos Estados Unidos (EUA) frente à sua ascensão em influência e poder no sistema interestatal.

Desta forma, é uma perspectiva teórica fruto de uma época histórica, a do século XXI e da ascensão de uma potência não-ocidental a partir de uma ordem fundada e mantida sobretudo por potências ocidentais e destinada à preponderância destas mesmas potências. Consequentemente, assim como a perspectiva do *Tianxia*, a dialética *Zhongyong* é uma resposta chinesa para os desafios nacionais impostos pela sua ascendência.

Esta teoria, assim como o Tudo Sob o Céu, origina-se a partir da tradição da filosofia política chinesa, dos Analetos (论语 *lunyu*) de Confúcio (孔子 *Kongzi* – 551-479 AEC) - escritos compilados durante o período dos Estados Guerreiros (475-221 AEC) - e sua doutrina, como um capítulo do Livro dos Ritos (礼记 *Liji*). Deste modo, está baseada em períodos históricos muito anteriores aos construtos teóricos ocidentais modernos de relações internacionais, como as escolas Realista, Liberal e Construtivista. Similarmente, como a tradição política ocidental em RI reivindica os escritos de Tucídides (460-400 AEC) – *A História da Guerra do Peloponeso* (431-404 AEC) - como a fundação histórica do Realismo como

perspectiva teórica, no resgate histórico da civilização greco-romana e da Antiguidade Clássica até o Renascimento, a Escola Chinesa busca os seus aportes nas dinastias fundadoras da sua sociedade; o que corrobora a visão pós-estruturalista de que toda teoria depende dos valores do sujeito e da sua perspectiva frente à realidade, e seus aportes teóricos são construídos e moldados a partir destas experiências sociais (JACKSON; SORENSEN, 2013, p. 234; BARBOSA, 2021, p. 11).

Esta doutrina, ao contrário de uma perspectiva ocidental dicotômica, não polariza as duas práticas de política exterior chinesas para este século, vistas como opostas: as chamadas *Keeping a low profile* (KLP – *taoguangyanghui*) e a *Striving for achievements* (SFA – *fenfayouwei*), que seriam, a partir de uma dicotomia hegeliana, uma a antítese da outra; a primeira seria discreta, e a última, assertiva. A preocupação ocidental, então, seria a de que a aplicação da política SFA, mais assertiva, levaria a um confronto nítido contra o Ocidente, em particular os Estados Unidos. Uma visão hegeliana ocidental, portanto, não seria adequada para analisar a posição chinesa na política internacional, que não parte de um princípio conflituoso por natureza⁶; analisar o comportamento chinês seria mais adequado, então, a partir de uma perspectiva de continuidade através da mudança (QIN, 2014, p. 286-287).

Essencialmente, a Doutrina do Meio tem como objetivo a busca pela centralidade e harmonia, o que guarda similaridades com o previamente exposto *Tianxia*, sendo também derivada da filosofia política chinesa confuciana. A relação complementar entre dois opostos é uma definição central de *Zhongyong*; porém, diferentemente da polaridade hegeliana, estes opostos na dialética do Meio são constituintes de uma mesma unidade, como partes orgânicas de um todo⁷. Portanto, os pares complementares são representados pelo conhecido *yin e yang*; apesar de diferentes, a interação das duas partes constituintes gera a sua coexistência, torna-se um processo inclusivo. Assim, mudança e continuidade formam partes de um todo; um somente ocorre devido à existência do outro e através do outro. Então, é necessário considerar o todo, numa perspectiva holística, para que as partes sejam corretamente compreendidas – o que guarda novamente uma considerável semelhança ao Tudo Sob o Céu. Igualmente, evitar os extremos e seguir a moderação – pois as partes extremas não representam corretamente o todo – é um objetivo da Doutrina do Meio; assim como mudança e continuidade somente se realizam através do outro, formando uma totalidade.

Nas relações China-EUA, utilizada como caso no qual a Doutrina do Meio é presente, para os chineses, a perda de um causa a perda do outro; isto é, a lógica da complementaridade entre dois possíveis opostos. Desta forma, especialmente em relação a como outras grandes potências podem reagir, a moderação é o objetivo entre o uso da uma política exterior discreta e uma assertiva – KLP e SFA respectivamente – em esforços para alcançar uma devida medida. A complexidade e subjetividade destes juízos de valor são o que tornam a sua aplicação a situações concretas uma árdua e constante tarefa, em constante mudança (QIN, p. 293-295).

Em comparação com as diferentes matrizes de pensamento e conhecimento de base ocidental e chinesa, Barbosa (2021, p. 12) destaca as similaridades entre o Construtivismo em RI e a dialética relacional da Doutrina do Meio. O conhecimento a partir do contexto social e a sua concretização a partir de interrelações são elementos comuns entre as duas perspectivas, assim como outras teorias críticas ao estruturalismo nas relações internacionais. O contexto histórico e a relação entre os agentes determinam os valores e as percepções de cada ação - amistosa ou hostil, promotora de mudanças ou de continuidade. Entretanto, como características próprias, assim como o *Tianxia* promove uma visão chinesa sobre o sistema mundial profundamente autóctone, a doutrina *Zhongyong* destaca a totalidade e a interação entre as suas partes formadoras; apesar das diferentes identidades, estas são interdependentes e constituintes de uma construção social.

⁶ Qin (2014, p. 287, tradução nossa) ressalta que “[...] os chineses não pensam desta forma dicotômica. Este tratamento dicotômico [...], adotar ou a KLP ou a SFA pode levar a um sério engano sobre a real política exterior da China e seu comportamento internacional na arena global. A razão é simples: os chineses não pensam e agem desta forma”.

⁷ Como exemplo, Qin destaca: “Todo possível par, [...] continuidade e mudança, ou Oriente e Ocidente, consiste de duas partes de um todo, complementando a evolução da vida um do outro e a coevolução rumo a uma nova síntese” (QIN, 2014, p. 292-293).

O Realismo com características chinesas: Realismo Moral

O Realismo Moral, como expoente da teoria realista na China, tem como principal intelectual Yan Xuetong, representante do grupo acadêmico de RI da Universidade Tsinghua, uma das mais prestigiadas instituições do país. Assim como as teorias realistas clássicas, que prezam as capacidades materiais – econômicas e militares – como elementos formadores do poder no sistema interestatal, o Realismo Moral também confere importância a estas dimensões; entretanto, estabelece que normas morais estipulam como estas capacidades atuam na liderança política. Similarmente, esta vertente do Realismo também estabelece uma ordem internacional das grandes potências – aquelas que detêm maiores capacidades do exercício do poder – porém, a dominância das grandes potências está sobretudo na liderança política moral, a qual não se sustenta somente a partir do poder econômico e militar (YAN, 2011, p. 2-3).

Portanto, o que difere a perspectiva do Realismo Moral de outras correntes do Realismo é o tratamento dado às relações entre poder e moral na conformação do sistema interestatal. Yan (2019) difere esta teoria do Neorrealismo, ao defender que seus principais expoentes – a corrente defensiva de Waltz, e a ofensiva de Mearsheimer – desconsideram a importância da moral para o Realismo Clássico; o autor defende a relevância da moral em autores clássicos, como Tucídides, Clausewitz e Morgenthau, nos quais um senso de justiça é identificado como relevante nas questões de Estado. Desta forma, o Realismo Moral é a abordagem utilizada para compreender o comportamento das grandes potências nas suas preferências estratégicas, ou seja, como conduzem o seu processo de liderança. Quando as ações de um Estado estão de acordo com os códigos universalmente aceitos, estas são consideradas morais; e são consideradas imorais quando não estão em conformidade com estes valores (YAN, 2019, p. 3-7).

A liderança política, no processo de ascensão das grandes potências, recorre a um conjunto de recursos, que formam as suas capacidades de moldar a distribuição de poder no sistema interestatal: moralidade; poder; capacidade, e autoridade. O Realismo Moral argumenta que o poder acumulado, em si mesmo, não produz uma ordem internacional, pois este mesmo poder necessita de legitimidade para o seu exercício; portanto, esta capacidade de influência na determinação das normas é o poder conferido à moralidade nesta vertente realista. Isto é, quando as capacidades acumuladas de uma potência em ascensão são utilizadas de forma a garantir influência e modificações nas normas da ordem internacional, esta redistribuição pode garantir que a potência ascendente eclipse a potência anteriormente dominante (YAN, 2019, p. 2).

Assim, o poder em seu estado bruto, ou seja, em capacidades econômicas e militares acumuladas, carece de ampla credibilidade de forma a adquirir sustentação necessária para se perpetuar e estabelecer uma ordem internacional, com princípios e normas duradouras, os quais são elementos imateriais do exercício de liderança (BARBOSA, 2021, p. 13).

Do mesmo modo que a teoria do *Tianxia* e a doutrina *Zhongyong* são heranças da filosofia política chinesa e do seu processo histórico como Estado-civilização, o Realismo Moral também se estabelece como uma vertente da teoria de relações internacionais com profundas motivações históricas e características chinesas. Yan (2011) utiliza como referência para esta teoria realista um período histórico de conflitos entre Estados guerreiros, o período conhecido como Primavera e Outono (770-476 AEC) e o dos Estados Guerreiros (475-221 AEC), nos quais havia uma intensa competição entre reinos por conquistas territoriais e supremacia sobre os menores. Esta época, por ter sido prolífica em termos de prática política e de Estado, um período classificado como Pré-Qin (221-207 AEC), anterior à formação da China Imperial, é fonte da filosofia política do Realismo Moral⁸.

Portanto, a partir destes antecedentes históricos, utilizados como fonte para uma teoria de RI essencialmente chinesa, assim como as outras teorias anteriormente apresentadas, há o surgimento e fortalecimento de uma perspectiva do país para o sistema mundial, baseada em momentos históricos e formações sociais autóctones; o que permite

⁸ “Os pensadores Pré-Qin que a moralidade e a ordem interestatal são diretamente relacionadas, especialmente no nível da moralidade pessoal do líder e a sua função em determinar a estabilidade da ordem interestatal” (YAN, 2019, p. 4-5).

estabelecer comparações entre as diferentes bases teóricas ocidentais e chinesas sobre o que é RI e nas suas diferentes filosofias políticas.

RI chinesa e ocidental: bases teóricas e diferenças

De forma a estabelecer as premissas utilizadas para diferenciar a filosofia política ocidental e chinesa, e, portanto, seus distintos pontos de partida para as teorias de RI, torna-se necessário estipular que os substratos teóricos de determinada sociedade são produto das suas formas de organização, ideias e normas. O conhecimento em RI é resultado de uma construção social, advém de uma determinada localidade e das suas próprias experiências, nas quais ideias e valores são praticados⁹ (BARBOSA, 2021, p. 11). Portanto, a Teoria Crítica em RI é uma perspectiva relevante para o estabelecimento dos pontos de similaridade e diferença entre as bases teóricas ocidentais e chinesas.

Na perspectiva crítica, as capacidades materiais, as ideias e as instituições formam uma ordem internacional; portanto, diferentes capacidades econômicas, ideias compartilhadas e instituições distintas formam distintas ideias de ordem, baseadas nos diferentes interesses dos Estados e nas suas posições relativas. Ademais, a formação de uma ordem e as suas características são resultado da interação de três níveis em perspectiva histórica: as formas de Estado; as forças sociais; e a própria ordem mundial. A constante interação entre estes distintos níveis é o que estabelece a ascensão e queda de ordens mundiais (SILVA, 2005, p. 266-267).

Portanto, diferentes capacidades materiais, assim como ideias de ordem, formam diferentes instituições, que tendem a sustentar a ordem interestatal estabelecida, ou promover a sua mudança, de acordo com modificações nas correlações de forças entre potências. Devido às mudanças entre as capacidades das grandes potências na ordem internacional – notadamente a mudança na correlação de forças provocada pela ascensão chinesa – distintas ideias de ordem, e modificações nas instituições existentes surgem devido a esse processo.

Segundo Cox (1981), estes elementos constituintes da ordem internacional geram diferentes adesões a estas configurações estabelecidas. A instituição de maiores níveis de cooperação liderados pela China - com a adesão de grandes potências, como a Rússia – é percebida pelo líder das instituições da ordem pré-estabelecida, os Estados Unidos, como uma ameaça; portanto, uma insurgência contrahegemônica frente à ordem internacional previamente estabelecida, e a qual os EUA, por meio de estratégias de manutenção e contenção de ordem, buscam manter. Desta forma, uma ordem pré-determinada busca fixar-se no tempo, na defesa dos interesses de seus criadores, mesmo com significativas mudanças de conjuntura histórica (COX, 1981, p. 129). As diferentes concepções chinesas de ordem mundial, suas ideias e valores, e consequentes visões de modificações da atual ordem vigente, são percebidas como potenciais ameaças.

Nos movimentos estratégicos de modificação da ordem e reacomodação de forças, as posições chinesas, assim como das potências ocidentais, são resultado das suas formas de Estado, como as suas sociedades se organizam, e, portanto, como determinam as suas normativas. Assim, diferenças conceituais entre as perspectivas teóricas de civilizações tão distintas são resultado dos seus distintos contextos históricos; como resultado de suas próprias experiências, estas perspectivas teóricas não são universais, são reflexo das estruturas de cada sociedade¹⁰. Como filosofia política, as perspectivas teóricas chinesas são baseadas nas suas experiências históricas milenares, inclusive anteriores à própria formação da China Imperial, o que implica a atuação de forças sociais e as suas formas de Estado em interação há três milênios; portanto, formas autônomas e distintas da formação histórico-social do Ocidente, e inclusive anteriores cronologicamente.

Ademais, de modo a situar perspectivas teóricas plurais, baseadas em experiências de outras regiões geralmente marginalizadas em teorias de RI, Qin (2020) enfatiza a importância da adoção de uma abordagem crítica, com vistas à

⁹ “O estudo de Ciências Políticas no Ocidente reflete um substrato teórico que remete à Grécia Antiga e à civilização greco-romana que a sucedeu, e tal herança está na sua produção de conhecimento até hoje” (BARBOSA, 2021, p. 11).

¹⁰ Sobre a tendência ocidental a universalizar os seus valores, BARBOSA (2021, p. 11) salienta que “[...] uma vez que as ciências sociais se desenvolveram primeiro no Ocidente, tornou-se comum aceitar sua produção intelectual como universal e aplicável a distintos contextos e áreas geográficas”.

pluralidade no estado da arte do campo teórico de RI. A experiência das periferias do sistema internacional é radicalmente diferente do centro, e a disciplina, para refletir a realidade em constante mudança, necessita incorporar outros elementos teóricos que não somente os produzidos nos grandes centros tradicionais¹¹. Há diferenciações importantes nas perspectivas em RI produzidas fora do eixo central EUA-Europa, e a pluralidade teórica desenvolvida em diferentes regiões é resultado de uma visão crítica da disciplina.

Esta diferenciação epistemológica é constantemente destacada em Qin (2014), a partir da identificação de como potências ocidentais cometem erros de julgamento em relação ao comportamento chinês na política internacional. A “incerteza” em relação à China, sua identidade e comportamento (p. 286) é resultado da tentativa de espelhamento ocidental nos valores chineses, o que acarreta em erros de julgamento. A dicotomia hegeliana, o estado de natureza hobbesiano, os jogos de soma-zero – os valores determinados pela escola realista formadora da “tragédia das grandes potências” – são resultado histórico da formação social ocidental, o que é denominado conhecimento prévio; tanto para a dicotomia hegeliana¹², como na dialética *Zhongyong*.

Conhecimento prévio [...] molda formas de pensar e guia a ação social. É um estoque de conhecimento tácito e inarticulado e serve como base da qual deliberação e ação intencional tornam-se possíveis. [...] Em outras palavras, o que causa a ação [social] em sua maioria não é o cálculo racional, mas histórias, experiências, práticas e hábitos (QIN, 2014, p. 289-290).

As teorias de RI ocidentais – especialmente as de base realista - quando aplicadas na relação com diferentes civilizações, de outro contexto e outra formação histórica, na perspectiva chinesa, tornam-se profecias autorrealizáveis, ao replicar a história de forma mecânica e anacrônica – exemplificado na chamada “armadilha de Tucídides”, comumente evocada na defesa de um confronto inevitável entre Estados Unidos e China, como respectivamente as potências dominante e desafiadora (p. 313). Enquanto a dicotomia hegeliana ressaltaria a relação conflituosa entre teses opostas, mutuamente exclusivas, a dialética *Zhongyong* ressalta como a totalidade somente pode ser composta por opostos em unidade; portanto, não há uma sobreposição ou supremacia de um polo sobre o outro, a coexistência de ambos é o que forma a ordem. Desta forma, aplicada às relações entre grandes potências, sobretudo entre China-EUA, há bases distintas que formam uma perspectiva ocidental mais conflituosa, enquanto a chinesa busca a acomodação e vias de evitar o confronto direto.

Similarmente, o Realismo Moral projeta-se como alternativa teórica ao rejeitar algumas premissas do Neorrealismo, desenvolvido sobretudo no seu esforço em afastar elementos considerados subjetivos do Realismo Clássico, como a moralidade. O que é considerado moral – então legítimo – é essencial nesta perspectiva, desenvolvida sobretudo por Yan (2011; 2019). A ação social e os seus códigos, como são percebidos e tratados, formam um fator essencial para as preferências estratégicas do Estado, de acordo com esta vertente; o que a torna distinta de expoentes do Realismo ocidental, como Kenneth Waltz e John Mearsheimer, defensores de uma abordagem científica, que teoricamente deveria excluir normativas das suas análises. Julgamentos morais em modelos teóricos, *a priori*, para estas abordagens, resultariam em subjetividade, o que afetaria a sua eficiência em compreender a realidade concreta (YAN, 2019, p. 4-5).

Porém, a exclusão do que é considerado subjetivo não afasta a formação social inerente a uma perspectiva teórica; o conhecimento prévio, como formação histórico-social, baseia as premissas da formação de uma teoria. A não-diferenciação de agentes, os confrontos pelo poder, identificado como capacidades materiais – sobretudo militares – e a busca pela sua manutenção, tidos como princípios objetivos realistas, fazem parte de uma formação histórica, identificada com a formação dos Estados modernos europeus e a sua expansão nos últimos séculos. Assim, a diferenciação proposta

¹¹ De modo a estabelecer uma lógica distinta do centro-periferia na disciplina de RI, na qual a periferia “é permitida consumir, mas nunca produzir”, uma abordagem crítica deve ser encorajada, de modo que o conhecimento de outras regiões seja incorporado e debatido (QIN, 2020).

¹² Qin (2014), ao destacar como a dialética *Zhongyong* é estabelecida pela “continuidade através da mudança”, a contrapõe à dialética hegeliana, base do pensamento ocidental e da dicotomia de teses opostas e em confronto.

pelo Realismo Moral busca abarcar a experiência histórica chinesa à atual conjuntura histórica do país e do sistema interestatal, assim como o jogo das grandes potências e quais elementos influenciam os acontecimentos presentes.

Em relação ao sistema *Tianxia*, este defende uma diferenciação das formas de império como exercidos anteriormente ao longo da História, destacando os padrões vistos como imperialistas: a rejeição da superpotência militar com expansão territorial; o Estado-nação colonialista; e o poder hegemônico a partir do domínio político-econômico. Em contraposição, o Tudo Sob o Céu ressalta a confirmação de uma governança supranacional, a qual estaria acima de um internacionalismo, baseado nos problemas e desafios de ordem mundial. Visto como princípio, este modelo de governança trata dos problemas mundiais que estão acima da unidade básica da tradição ocidental para o sistema mundial: a unidade estatal. O sistema é visto e criado como o conjunto de interrelações entre os entes estatais, os quais têm autonomia de ação sobre os seus próprios territórios, e atuam em conjunto de acordo com os seus próprios interesses. Entretanto, este sistema encontra seus limites frente aos atuais desafios mundiais - os quais necessitam de uma coordenação e ações acima dos Estados nacionais - e o *Tianxia* é uma perspectiva essencialmente chinesa no intento de transcender estes limites intrínsecos ao sistema interestatal, de forma a pensá-lo inicialmente a partir da sua totalidade, e desta forma, propriamente lidar com suas atuais limitações.

Considerações finais

No atual século, a ascensão chinesa no sistema interestatal é um fato decorrente da sua crescente participação na economia mundial, a partir do comércio e da produção, e da sua organização interna, forças sociais e forma de Estado. Sua atual organização, resultado do movimento socialista fundador da RPC, a partir das lutas nacionalistas centenárias contra as consequências das Guerras do Ópio, Tratados Desiguais e do Século das Humilhações, provê uma forma-Estado atuante na promoção da China como grande potência no sistema mundial. De acordo com a consolidação deste processo de ascensão, há o desenvolvimento de uma perspectiva chinesa das relações internacionais, crescente em influência e na sua própria formação como escola de conhecimento.

Nas últimas quatro décadas, diversos movimentos da academia chinesa promoveram o debate em torno da criação de teorias de RI chinesas, a partir de perspectivas próprias do sistema mundial. Este artigo destacou três vertentes da filosofia política chinesa para pensar o sistema: o Tudo Sob o Céu - *Tianxia*, a Doutrina do Meio - dialética *Zhongyong* e o Realismo Moral, como os três principais elementos teóricos de RI com características e perspectivas propriamente chinesas. As tradições da filosofia política chinesa, existentes há três milênios, estão presentes ao longo destes três paradigmas, como fontes históricas e formadoras da identidade e visões de mundo chinesas. Portanto, um fator essencial para as formulações de uma escola chinesa de RI é a negação da universalidade epistemológica das teorias ocidentais, as quais não são totalmente aplicáveis a outras sociedades, calcadas em outros conhecimentos e outras formas de organização social. O próprio processo modernizador, liderado pelo movimento socialista chinês, busca a partir da sua atual forma-Estado promover uma perspectiva nacionalista e autônoma da China, o que repercute no movimento de criação e consolidação de uma escola nacional de RI.

As seguintes perspectivas teóricas apresentadas são produto da formação social e da forma-Estado da RPC e das suas bases históricas fundantes, e assim diferenciam-se das tradições da filosofia política do Ocidente. Tradições ocidentais, como o sistema mundial baseado nas interrelações das unidades estatais; a dialética hegeliana como base epistemológica para o confronto de soma-zero e o jogo de poder da lógica do Realismo; e o materialismo objetivo, com reivindicação científica, focado em capacidades materiais e sua distribuição, como ressaltado pelas vertentes do Neorealismo, são criticados em suas premissas universais, respectivamente pelas perspectivas do *Tianxia*, da dialética *Zhongyong*, e do Realismo Moral, formando uma visão propriamente chinesa sobre diversos pontos característicos das relações internacionais como área do conhecimento.

Em conclusão, conforme a ascensão chinesa se consolida e perdura ao longo do século XXI, suas perspectivas sobre o sistema mundial tomam forma e influência nas conformações da ordem internacional. Estas projeções, em termos de ideias e normas, formam um arcabouço teórico que caracteriza o próprio processo de desenvolvimento chinês, e diferencia as suas visões de ordem de outras concorrentes; especialmente a ordem vigente, estruturada sobretudo pelos Estados Unidos e aliados próximos. A escola chinesa, e suas formulações teóricas, elabora a sua visão de ordem para o século XXI, o que é de grande importância para a atual conjuntura histórica de (re)acomodação entre grandes potências.

Referências

- BARBOSA, P.H.B. O pensamento chinês e a teoria de Relações Internacionais: uma Escola Chinesa de RI? **Revista Carta Internacional**, v. 16, n.2, p. 1-22, 2021.
- CERQUEIRA, H.E.G.; ALBUQUERQUE, E.D. China and the first impact of the Industrial Revolution: initial conditions and a falling-behind trajectory until 1949. **Nova Economia**, v. 30, n. especial, p. 1169-1198, 2020.
- CORREA, G.F.; BARBOSA, P.H.B. Uma tentativa brasileira de entender o funcionamento do governo e do setor privado da China. In: BARBOSA, P.H.B. (org.). **Os Desafios e oportunidades na relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: Funag, 2017, p. 21-64.
- COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millenium**, 1981, 10(2), p. 126-155.
- GRACHIKOV, Yevgeny. Chinese School of International Relations: How Theory Creates Diplomatic Strategy and Vice Versa. **Russia in Global Affairs**, v. 17, n. 2, 2019.
- HWANG, Y. Reappraising the Chinese School of International Relations: A postcolonial perspective. **Review of International Studies (RIS)**, v. 47, n. 3, p. 311-330, 2021.
- JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introduction to International Relations: theories and approaches**. 5 ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- NOGUEIRA, Isabela. O Estado na China. **Oikos**, v. 20, n.1, p. 6-16, 2021.
- QIN, Yaqing. Continuity through change: Background knowledge and China's international strategy. **Chinese Journal of International Politics**, 7(3), p. 285-314, 2014.
- QIN, Yaqing. Development of International Relations theory in China: progress through debates. **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 11, n. 2, p. 231-257, 2011.
- QIN, Yaqing. The global turn in IR and non-Western IR theory. In: QIN, Y. [org.]. **Globalizing IR Theory: Critical Engagement**. Routledge, 2020.
- SILVA, M.A.M. Teoria Crítica em Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, v. 27, n. 2, 2005, p. 249-282.
- XI, Jinping. **The Governance of China**. Beijing: Foreign Languages Press, 2014.
- XIA, G. China as a 'Civilisation-State': A Historical and Comparative Interpretation. **Procedia – Social and Behavioral Sciences**, 140, p. 43-47, 2014.
- WANG, Hui. Contemporary Chinese Thought and the Question of Modernity. **Social Text**, 55, p. 9-44, 1998.
- YAN, Xuetong. **Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power**. New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- YAN, Xuetong. **Leadership and the Rise of Great Powers**. New Jersey: Princeton University Press, 2019.
- ZHANG, W. **The China Wave: Rise of a Civilizational State**. New Jersey: World Century Publishing Corporation, 2012.
- ZHAO, Tingyang. Rethinking Empire from a Chinese Concept of All-under-Heaven (Tianxia). **Social Identities**, v. 12, n.1, p. 29-41, 2006.

Funções de colaboração exercidas

Lucas Gualberto do Nascimento:

Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

La CELAC y la Alianza del Pacífico en la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México (2009-2019)

CELAC and Pacific Alliance in the diversification of Mexican economic international relations (2009-2019)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.129563>

Marcela Franzoni

Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, São Paulo, Brasil

marcela.franzoni@unesp.br  

Carlos Eduardo Carvalho

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, Brasil

cecarv@uol.com.br  

Resumen

El artículo cuestiona las posibilidades de diversificación del comercio exterior de México a través de iniciativas diplomáticas amplias hacia América Latina, frecuentemente señalada como un contrapeso al rol histórico de los Estados Unidos. Para eso, analiza los resultados de la participación mexicana en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y en la Alianza del Pacífico (AP) en términos de diversificación del origen y destino de sus exportaciones e importaciones entre los años 2009-2019. A partir del análisis de documentos y estadísticas oficiales de México y de la revisión de literatura, debatimos la hipótesis de que la participación de México en estas iniciativas no resultó en diversificación del comercio exterior hacia América Latina y el Caribe pues el comercio intrarregional disminuyó en el período. Los datos muestran que la región se volvió menos representativa en el comercio exterior de México, que se mantuvo concentrado en Estados Unidos. Se concluye que la participación de México en estas dos iniciativas comprueba que la diversificación comercial no es posible con iniciativas amplias y generales. La diversificación apareció como discurso retórico, posiblemente para atender a los objetivos de legitimación de la política interna, sin estrategias ni planes concretos para lograrla.

Palabras-clave: México; Política exterior; CELAC; Alianza del Pacífico.

Abstract

The article questions the possibility of diversifying Mexico's foreign trade through broad diplomatic initiatives towards Latin America, frequently pointed out as a counterweight to the historical role of the United States. In order to do that, it analyzes the results of Mexican participation in the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) and in the Pacific Alliance (AP) in terms of diversification of the origin and destination of its exports and imports between the years 2009-2019. Based on the analysis of official documents and statistics from Mexico and the literature review, we discuss the hypothesis that Mexico's participation in these initiatives did not result in the diversification of foreign trade towards Latin America and the Caribbean since intraregional trade decreased in the period. The data shows that the region became less representative in Mexico's foreign trade, which remained concentrated in the United States. It is concluded that the participation of Mexico in these two initiatives proves that trade diversification is not possible with broad and general initiatives. Diversification appeared as a rhetorical discourse, possibly to meet the objectives of legitimizing internal politics, without strategies or concrete plans to achieve it.

Keywords: Mexico; Foreign policy; CELAC; Pacific Alliance.

Recebido: 23 Enero 2023
Acceptedo: 23 Marzo 2023

El trabajo fue financiado con recursos de CAPES y FAPESP, proceso 2018/00711-8.

Conflictos de intereses: Los autores no informaran posibles conflictos de intereses



Este es un artículo publicado en acceso abierto y distribución bajo los términos de la [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio como así como su transformación y creaciones a partir de ella, siempre que se acredite el autor y la fuente originales. Además, el material no se puede utilizar con fines comerciales, y si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, estas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.

Introducción

México enfrenta el desafío histórico de administrar el peso de los Estados Unidos en su política exterior y en la estrategia de desarrollo económico (GÓNZALEZ, 2006; PELLICER, 2006; SCHIAVON, 2006; MONTERO; ROMERO, 2010; OJEDA, 2011). La identidad nacional mexicana fue condicionada por la necesidad de considerar el peso de los Estados Unidos y aprovechar oportunidades económicas, políticas y sociales con otros países y regiones que podrían reducir la dependencia económica con relación a la mayor potencia militar y económica del planeta.

Las relaciones con los Estados Unidos determinan el grado de autonomía nacional de México (VELASCO, 2006; FLORES, 2007) y la posibilidad de aumentar el poder de negociación aparece como el desarrollo de una estrategia de diversificación de sus relaciones económicas internacionales (MONTERO; ROMERO, 2010). Debido a los lazos históricos, culturales y sociales con América Latina y el Caribe, la región es frecuentemente referida como el principal contrapeso frente a los EUA (GÓNZALEZ, 2006; MONTERO; ROMERO, 2010) y es citada como prioridad en documentos oficiales, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, lanzado por la administración de Felipe Calderón. El estudio de las relaciones de México con la región es clave porque ilustra las iniciativas del país para enfrentar el dilema de su “doble posición geopolítica”, de país vecino de una gran potencia, pero con significativa capacidad de liderazgo y proyección regional (GÓNZALEZ, 2006).

El objetivo del artículo es analizar los resultados de la participación de México en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Alianza del Pacífico en términos de diversificación del origen y destino del comercio exterior de México entre 2009 y 2019. Se busca contestar a la siguiente pregunta de investigación: ¿es posible que México reduzca la dependencia económica comercial con Estados Unidos a través de iniciativas diplomáticas amplias hacia América Latina? El artículo profundiza en el enfoque dado por la presidencia de Felipe Calderón, especialmente interesada en ampliar las relaciones con América Latina, en diversos campos de la política exterior de México, así como se verifica en la amplitud de los objetivos visualizados en las dos iniciativas destacadas.

La hipótesis del artículo es que la participación de México en estas iniciativas no resultó en diversificación del comercio exterior hacia América Latina y el Caribe pues el comercio intrarregional disminuyó en el período del análisis. Las estadísticas muestran que entre 2009 y 2019 se registró una caída de la participación de los miembros de la CELAC y de la Alianza del Pacífico en las exportaciones y en las importaciones de México. Mientras las exportaciones se mantuvieron concentradas en Estados Unidos, que ejerce gran peso en la estrategia de desarrollo económico de México, en las importaciones se verifica una disminución de la participación del país vecino y un incremento sustantivo de las de China.

En ese sentido, se observa una desconcentración de las importaciones de México, pero no como resultado de una política pública. El aumento de la participación de China es parte del ascenso de la potencia asiática en la economía mundial y de su rol productivo, que en algunos sectores compite con la industria mexicana. Así, de manera a contestar la pregunta de investigación, es posible concluir que las iniciativas no fueron suficientes para disminuir la dependencia comercial de México con relación a los Estados Unidos.

La elección de la CELAC y de la Alianza del Pacífico se justifica por su importancia en la política exterior de México para América Latina. Las dos iniciativas presentan el énfasis en la aproximación política de México con la región. Aunque el principal objetivo de la CELAC sea el incremento de la cooperación política entre los países miembros, los documentos oficiales mencionan la profundización de la cooperación económica, así como un foro de discusión de temas económicos relevantes en el sistema internacional. A su vez, la Alianza del Pacífico se caracteriza por ser un Tratado de Libre Comercio entre Perú, Chile, México y Colombia, con motivación explícita de promover la “integración profunda”, “atraer nuevas inversiones” y “reforzar la red de acuerdos comerciales entre los Estados miembros y con economías más desarrolladas”, además de incrementar la cooperación en otros temas, como medio ambiente, energía y cooperación educativa (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2023).

La política exterior de México con América Latina ha sido ampliamente debatida en otros trabajos (GÓNZALEZ, 2006; FLORES; DOMÍNGUEZ, 2014; TURZI, 2014). Con todo, el artículo busca contribuir al destacar la retórica oficial y los resultados que las iniciativas producen para la diversificación comercial del origen y destino del comercio exterior de México en la ausencia de estrategias consistentes para alcanzar estos objetivos. Además, el tema es relevante para la promoción del desarrollo en el Sur global y de iniciativas consistentes de integración regional en América Latina y Caribe considerando la compleja caracterización de México en la jerarquía del poder global.

La metodología del trabajo involucró: 1. El análisis de documentos oficiales que definen las orientaciones y las motivaciones de la política exterior de México, en especial los Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Sectoriales de Relaciones Exteriores; 2. Revisión de literatura; 3. Sistematización de los datos del comercio exterior entre 2009-2019 disponibles en la página electrónica de la Secretaría de Economía de México. Aunque el período del análisis de los datos comprenda el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), entendemos que la CELAC y la Alianza del Pacífico tuvieron más ímpetu en el gobierno Felipe Calderón, por ello, el trabajo se concentra en este sexenio.

El artículo está dividido en tres secciones. En la sección 1, discutimos las restricciones estructurales a la inserción internacional de México y el rol de América Latina y del Caribe en el enfrentamiento del dilema de la política exterior mexicana - la cercanía geográfica con la principal potencia económica y militar del mundo. En la sección 2, analizamos los incentivos para la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México y las iniciativas que fueron adoptadas hacia América Latina y hacia el Caribe en el gobierno de Felipe Calderón, especialmente para la CELAC y la Alianza del Pacífico. En la sección 3, analizamos los datos del comercio exterior de México entre 2009 y 2019 a fin de identificar los resultados de las iniciativas en términos de origen y destino de los flujos comerciales. Finalmente, se encuentran las conclusiones.

Elementos estructurales de la política exterior de México

La singularidad de la posición geográfica de México es señalada como una variable clave para entender su política exterior (SCHIAVON, 2006; VELASCO, 2010; OJEDA, 2011). Según González (2006), México posee una “doble posición geopolítica” - vecino inmediato de la gran potencia y país con alto potencial de proyección y liderazgo regional en América Latina y el Caribe. A pesar de compartir elementos culturales, sociales y económicos con la región, la proximidad geográfica con los Estados Unidos y la gran asimetría que marcan estas relaciones le atribuyen un carácter bastante peculiar, fundamento para la elección de profundizar la integración económica y política con el gran vecino desde la década de 1980.

La identidad de la política exterior mexicana se constituyó en contraposición a las injerencias externas en su territorio (FLORES, 2017). México perdió la mitad de su territorio para los EUA en la guerra de 1846-1848 y fue invadido por los franceses en la segunda mitad del siglo XIX, los cuales destituyeron el régimen de Benito Juárez e instauraron un gobierno monárquico sustentado por grupos internos apoyados por los EUA. La Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 representaron una fuerte reacción frente a las injerencias externas y marcaron el momento más simbólico del nacionalismo mexicano (FLORES, 2007). Los principios revolucionarios sustentaron una tradición diplomática de defensa del derecho internacional como forma de protegerse de nuevas amenazas, además de justificar posiciones como el Decreto de expropiación del petróleo de las manos de empresas extranjeras y la creación de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), en 1938.

Compartir una extensa frontera con la mayor potencia militar y económica del planeta trajo a la política exterior de México la preocupación permanente de preservar su autonomía. El concepto de autonomía en el caso mexicano es históricamente definido con base en sus relaciones con los Estados Unidos. Al discutir la posición de México en la jerarquía de poder global, Pellicer (2006) subraya que México necesita asumir posiciones más independientes con relación al vecino

y utilizar de manera más pragmática la “dualidad” de su posición geográfica para oponerse a decisiones del gobierno estadounidense con las cuales no está de acuerdo.

En este sentido, se puede mencionar la abstención de la delegación mexicana a la exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos durante la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en 1962 (OJEDA, 2011); la visita del presidente Luis Echeverría (1970-1976) a Chile presidido por Salvador Allende y la ruptura de relaciones diplomáticas con el país después del golpe militar de Augusto Pinochet, en 1973; y la participación en 1983 en el Grupo Contadora, junto con Colombia, Venezuela y Panamá, para mediar la crisis en América Central (VELASCO, 2010).

Las relaciones con América Latina y el Caribe eran consideradas el principal eje de diversificación de las relaciones económicas internacionales de México (MONTERO; ROMERO, 2010). La naturaleza de los objetivos del gobierno mexicano ante la región ha sido defensiva, enfocada en ampliar el margen de autonomía frente a los Estados Unidos (GONZÁLEZ, 2006; MONTERO; ROMERO, 2010). Aún así, a pesar de ser destacada como región prioritaria en documentos oficiales, el grado de atención de la política exterior para América Latina se mantuvo variable e inconstante (GONZÁLEZ, 2006).

Las reformas estructurales iniciadas después de la crisis de la deuda en 1982 tuvieron como enfoque el control fiscal, la estabilización macroeconómica y la liberalización del comercio. En el ámbito externo, el gobierno mexicano ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio (GATT, en inglés), en 1986, y negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en inglés), en 1992 (CLAVIJO; VALDIVIESO, 2000). El NAFTA tuvo un efecto en cadena en la política mexicana, vinculando fuertemente el país a las instancias internacionales y evitando cambios en determinados aspectos, como en la estrategia de negociar acuerdos de libre comercio (VELASCO, 2010).

Para Meza (2009), México perdió margen de autonomía con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte pues dejó de defender su independencia en relación con los Estados Unidos y se volvió un “socio subordinado”. Esto no significa que México haya dejado de insistir en contrapesos con relación a la gran potencia, pero el espacio para una estrategia de diversificación se volvió más limitado.

El NAFTA resultó de una nueva aproximación bilateral en que fueron desatados puntos del conflicto de las décadas de 1970 y 1980, como la velocidad de las reformas económicas liberales en México, que pleiteaba por una reforma en etapas, y la posición no intervencionista frente a la crisis en América Central (MEYER 1989; ASTIÉ-BURGOS, 1998). La posición geográfica de México como vecino de los EUA pasó a ser considerada una oportunidad por la elite política y económica, y no más una amenaza a la soberanía nacional. En la práctica, el grado de autonomía de México en el sistema internacional pasó a depender cada vez más de la capacidad de negociar los temas estratégicos de política exterior directamente con los Estados Unidos a partir del aprovechamiento de las relaciones de interdependencia. Así, disminuye el potencial de que otros Estados y regiones pudiesen servir como un contrapeso a la relación fuertemente asimétrica. Al asumir tales relaciones interdependientes, la expectativa era abrir un espacio de negociación propio y privilegiado con los Estados Unidos y fomentar tales relaciones desde una perspectiva compartida (ESCAMILLA, 2013).

Después de negociar el NAFTA, México estableció Tratados de Libre Comercio con Colombia (1995), Chile (1999), Israel (2000) y la Unión Europea (2000), con la expectativa de que pudiesen fomentar las relaciones comerciales con otros socios y servir como un eje de diversificación de sus relaciones económicas internacionales. Sin embargo, los acuerdos comerciales no fueron suficientes para promover el comercio con otros países y se mantuvo prácticamente inalterada la posición mayoritaria de los Estados Unidos.

Las iniciativas de diversificación en la primera década del siglo XXI

La elección de Vicente Fox del Partido Acción Nacional para la presidencia de México, en 2000, trajo grandes expectativas de cambios en la política nacional. El secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, planteó el establecimiento de una “relación estratégica” con los Estados Unidos y reconocía que ningún Estado o región tendría cómo

equilibrar el peso del vecino en las relaciones internacionales de México. La participación en los organismos multilaterales podría servir como una “alternativa” a la relación bilateral fuertemente asimétrica (CASTAÑEDA, 2001).

Las expectativas para las relaciones con los Estados Unidos eran altas. El principal objetivo era negociar un acuerdo migratorio amplio con el vecino, en el ámbito de una profundización del NAFTA. El acuerdo migratorio estaba orientado a los mexicanos indocumentados que vivían en Estados Unidos y buscaban regularizarse en el país, además de prever el aumento de las visas permanentes, el refuerzo en la seguridad fronteriza y la creación de fondos que promoviesen el desarrollo en los estados proveedores de mano de obra (VELASCO, 2010). La propuesta mexicana tenía la expectativa de que el tema se tratara a partir de una “responsabilidad compartida” entre los dos países (VELASCO, 2010). No obstante, a pesar de que Castañeda había declarado en agosto de 2001 que las negociaciones estaban “realizando avances importantes”, las discusiones fueron interrumpidas después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (CASTAÑEDA, 2001).

Desde entonces, el tema de la seguridad fue el que más avanzó entre los dos países, llevando a México a adaptarse a la agenda de Estados Unidos (BLACKMORE; PELLICER, 2011). En este sentido, las relaciones bilaterales fueron “securitizadas”, o sea, los demás temas perdieron espacio o fueron contaminados por la agenda de seguridad (FLORES; SCHIAVON, 2008). La interrupción de las negociaciones del acuerdo migratorio frustró al gobierno mexicano, llevando a Castañeda a renunciar en enero de 2003.

Aunque no se haya avanzado en temas migratorios, si hubo avances en las temáticas de seguridad, que tenían estrecha relación con las económicas. En 2005, México, Estados Unidos y Canadá negociaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que preveía “[...] construir nuevos espacios de cooperación para garantizar mayor seguridad a nuestras sociedades, volver las empresas más competitivas y las economías más sólidas” (MÉXICO, 2006, p. 2).

El sexenio de Vicente Fox quedó marcado por desentendimientos político-ideológicos con algunos países de América Latina y el Caribe, sobre todo con Cuba y Venezuela. Al incorporar temas relacionados a la democracia y a los derechos humanos en la política exterior, el gobierno de México tejió críticas hacia Fidel Castro (RAMÍREZ, 2008). Además, durante la Cuarta Cumbre de las Américas, en 2005, el gobierno mexicano defendió la propuesta de los Estados Unidos de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que había sido rechazada por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (VELASCO, 2010). El episodio hizo que México perdiese voz e iniciativa en América Latina (ZICCARDI, 2011).

La posición mexicana fue identificada por los otros países de la región como alineada a los Estados Unidos, mientras buscaban desarrollar iniciativas de cooperación regional como la Unión de las Naciones Sur Americanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). La adopción por parte de México de una posición pro-estadounidense en estas cuestiones dificultó la adopción de posiciones más independientes.

El gobierno de Felipe Calderón

Felipe Calderón salió vencedor de una elección bastante disputada, en 2006. El candidato del Partido Acción Nacional derrotó a Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática, por 236 mil votos, acarreando incluso denuncias de que las elecciones habrían sido un fraude. La búsqueda por legitimar su gobierno hizo que los temas relacionados a la política interna fuesen predominantes en detrimento de la política exterior (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2014).

El gobierno de Calderón reconoció que las relaciones con Estados Unidos son las que más impactan en el desarrollo económico nacional y por eso sería necesario adecuar las instancias institucionales para “etapas superiores de la concertación económica” (MÉXICO, 2007). Se menciona también la necesidad de buscar una “solución integral duradera” para la cuestión migratoria, a pesar de no establecerse una línea de acción para lograr este objetivo. La baja

insistencia del gobierno mexicano en el acuerdo migratorio integral, que había sido enfatizado en el gobierno anterior, tenía por objetivo avanzar en otras áreas de la cooperación bilateral, como las iniciativas conjuntas de combate al narcotráfico, incluso como una propia extensión de la agenda doméstica del gobierno de Calderón.

La agenda con los Estados Unidos fue marcada por el combate al terrorismo seguida por los impactos de la crisis económico-financiera de 2008-2009. El gobierno estadounidense se centró en atenuar sus impactos domésticos, agenda que tenía baja interlocución con México, lo que redujo aun más su poder de negociación con Washington, ya debilitado con la caída del PIB mexicano a 4,4% en 2009 y la reducción de las importaciones de los EUA (THE WORLD BANK, 2021). Los efectos de la retracción de los EUA potencializaron los debates internos en México sobre la necesidad de diversificar las relaciones económicas internacionales y crear alternativas comerciales para el país (LOMELI VANEGAS; MURAYAMA RENDON, 2009).

El condicionante interno, de tipo individual, se refería a una supuesta “afinidad ideológica” del presidente Felipe Calderón con América Latina, llevándolo a participar en iniciativas multilaterales en la región, es el caso de la CELAC y de la Alianza del Pacífico (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2014). Con todo, la ampliación de la cooperación entre México y Estados Unidos en otras áreas, como la Iniciativa Mérida, de 2007, expandió la cooperación entre los dos países para el área de la seguridad y, así, muestra que el gobierno mexicano mantuvo la apuesta en el fortalecimiento de las relaciones con el vecino. La Iniciativa preveía la transferencia de recursos federales estadounidenses para el fortalecimiento de las instituciones jurídicas mexicanas, la captura y encarcelamiento de líderes de los carteles de la droga, equipos y entrenamiento para las fuerzas de seguridad de México y la creación de programas sociales para las comunidades vulnerables (U.S. EMBASSY & CONSULATES IN MEXICO, 2021).

Los objetivos presentados en el sexenio para las relaciones con América Latina y el Caribe eran amplios. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 plantea “diversificar la agenda de política exterior”, que tiene como una de sus estrategias “reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe” (MÉXICO, 2007). El Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012 expresa la importancia de “promover activamente las relaciones económicas y comerciales de México en la región”, que se suman a iniciativas en el ámbito global - apoyar la promoción económica de México en el exterior, los esfuerzos para nuevas oportunidades de negocios e inversiones y de diversificación de mercados internacionales (MÉXICO, 2007).

La política exterior del segundo gobierno panista quedó marcada por un acercamiento con América Latina y el Caribe. Creada en 2010 por los 33 Estados de la región, la CELAC pretendía servir como un foro multitemático para “impulsar la agenda latinoamericana y caribeña, posicionar a la región en temas globales, fomentar los procesos de diálogo con otros actores, impulsar la integración regional para el desarrollo” (MÉXICO, 2010, p. 24).

El documento oficial (MÉXICO, 2010) no hace mención explícita a la diversificación del comercio exterior de México hacia los miembros de la CELAC. Sin embargo, el acuerdo menciona el establecimiento de un grupo de trabajo para desarrollar una Preferencia Arancelaria Latinoamericana y del Caribe, además de discusiones sobre la economía mundial y los impactos de la crisis económico-financiera de 2008-2009. En el campo político, se destaca la “capacidad de México como articulador de los intereses regionales” y el principio de “profundizar la integración política, económica, social y cultural de la región” (p. 4).

Al buscar profundizar los lazos con América Latina, el gobierno de México intentaba aprovechar mejor las relaciones económicas internacionales con los países de América Latina y el Caribe a partir de la participación activa en los foros regionales multilaterales y la manutención de las relaciones diplomáticas con la región (MÉXICO, 2010). Así, la CELAC sería un mecanismo de compatibilidad entre los distintos acuerdos en que México toma parte pues incluye todos los países de América Latina y Caribe en agendas heterogéneas, como la económica, de derechos humanos, medio ambiente y de concertación política.

Mas allá de los objetivos de cooperación entre los países miembros, se buscaba establecer un puente entre los países latinoamericanos y caribeños y otras regiones.

Tabla 1 - Cumbres y reuniones de la CELAC

Evento	Lugar y fecha
I Cumbre CELAC	Santiago, 26 a 28 de enero de 2013
I Cumbre CELAC-Unión Europea	
II Cumbre CELAC	La Habana, 27 y 28 de enero de 2014
I Reunión Ministerial del Foro CELAC-China	Pekín, 8 y 9 de enero de 2015
III Cumbre CELAC	San José, 28 y 29 de enero de 2015
II Cumbre CELAC-Unión Europea	Bruselas, 10 y 11 de junio de 2015
IV Cumbre CELAC	Quito, 24 a 27 de enero de 2016
I Reunión Ministerial del Foro CELAC-India	Nueva York, 22 de septiembre de 2016
I Reunión Ministerial del Foro CELAC-Unión Europea	Santo Domingo, 25 y 26 de octubre de 2016
I Reunión Ministerial del Foro CELAC-Rusia	Sochi, 14 de noviembre de 2016
V Cumbre CELAC	Punta Cana, 27 de enero de 2017
II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China	Santiago, 22 de enero de 2018
II Reunión Ministerial del Foro CELAC-Unión Europea	Bruselas, 16 y 17 de julio de 2018
VI Cumbre CELAC	Ciudad de México, 18 de septiembre de 2021

Fuente: Elaborado por los autores con base en las informaciones de Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores (2021).

Desde 2013, la CELAC fue escenario de reuniones periódicas entre los jefes de Estado, ministros de relaciones exteriores y de éstos con otros países y regiones (Tabla 1). Las reuniones con socios externos tenían como objetivo ampliar el diálogo con diversos socios, con énfasis en las economías emergentes, como China, India y Rusia. Además, para Ziccardi (2011) la CELAC sería un espacio de convergencia entre los diferentes acuerdos bi y multilaterales vigentes en la región.

A partir de 2018 la CELAC perdió dinamismo, al no haber sido realizadas más Cumbres entre los jefes de gobierno y reuniones ministeriales hasta julio de 2021. Además, hubo el cambio de orientación político-ideológica en algunos países de América Latina – Mauricio Macri en Argentina, en 2015; Iván Duque en Colombia, en 2018. En 2019, el recién electo presidente Jair Bolsonaro anunció la salida de Brasil de la CELAC y de la UNASUR. El canciller brasileño de la época, Ernesto Araujo, declaró que la organización no había avanzado en la defensa de la democracia, pues dio espacio a los regímenes no-democráticos de Cuba, Venezuela y Nicaragua (VALENTE, 2020). El desacuerdo regional sobre la situación venezolana empezó en 2019, cuando parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe reconocieron a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, mientras otros apoyaron la permanencia de Nicolás Maduro, caso de México.

Después de tres años, el 24 de julio de 2021, se realizó en la Ciudad de México la XXI Reunión de Cancilleres de la CELAC. Bajo la Presidencia de México, los países acordaron finalizar el “proceso de reflexión” y darle prioridad a los intereses y objetivos comunes de los Estados miembros. El comunicado conjunto reconoce que el órgano pasa por un proceso de estancamiento y reitera la voluntad de los Estados miembros de relanzar la agenda común (MÉXICO, 2021). Todavía, los conflictos originados por posiciones político-ideológicas distintas permanecen - en la Cumbre realizada en septiembre de 2021, los presidentes de Paraguay y Uruguay cuestionaron la legitimidad democrática de los regímenes de Cuba y de Venezuela (VALENTE, 2020).

El periodo sin actividades en el ámbito de la CELAC es un reflejo del menor interés de los Estados por la iniciativa. La llegada de Donald Trump (2017-2020) al poder obligó al gobierno mexicano a armar una estrategia de contención de daños en la economía, la cual sufría de una fuerte inestabilidad con las amenazas de Trump de imponer tarifas comerciales y renegociar el NAFTA. Los esfuerzos de modernización del Tratado, que llevaron al Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, en inglés), concentraron los esfuerzos de la Secretaría de Economía de México, así como de las burocracias adyacentes. En este contexto, el presidente Peña Nieto intensificó los canales de negociación bilateral con los Estados Unidos y no movilizó el apoyo de los países de América Latina y del Caribe contra Trump, reforzando la preferencia

histórica de negociar los temas clave de la política exterior directamente con el vecino, en especial las cuestiones económicas, de migración y de seguridad.

Otra iniciativa que marcó la política exterior del gobierno de Calderón fue la participación en la Alianza del Pacífico. Creada en 2012 por México, Perú, Colombia y Chile, la iniciativa tenía tres objetivos principales: “1. construir un área de integración profunda para avanzar en la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; 2. impulsar el crecimiento, el desarrollo y la competitividad de las economías; 3. convertirse en una plataforma política, económica y comercial entre los países y el Asia-Pacífico” (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2012, p. 4). Durante la Cumbre que estableció el Acuerdo Marco, Felipe Calderón declaró que “estamos configurando uno de los mayores bloques económicos regionales, entre los más importantes, los más competitivos y los de mayor crecimiento a nivel regional y global” (MÉXICO, 2012).

La Alianza del Pacífico es una iniciativa con baja institucionalización creada para la facilitación del comercio entre los Estados miembros y los socios externos (TURZI, 2014). Para México era una oportunidad de aprovechar su mercado interno ante los socios con menor potencial económico, además de usar las ventajas de ser la economía más industrializada del bloque. A diferencia de la CELAC, en la Alianza del Pacífico la diplomacia mexicana enfatizó la predominancia de los intereses económicos: “[...] constituir un área integrada con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, y con ello lograr un mayor bienestar para sus habitantes” (MÉXICO, 2015).

A las políticas de promoción del comercio y de las inversiones de la Alianza del Pacífico se sumaron los temas de cooperación ambiental, integración financiera entre las bolsas de valores, cooperación educativa y políticas de movilidad estudiantil. Aunado a eso, los países miembros buscaban encontrar convergencias entre sus Tratados de Libre Comercio, antagonizando, de esta forma, con los proyectos nacionales de Brasil, Argentina y Venezuela, que ofrecían respuestas reformistas o incluso antisistema a la relación con los Estados Unidos y el grado de importancia de los mecanismos regionales de integración (RUIZ, 2010).

Origen y destino del comercio exterior de México entre 2009 y 2019

Los gráficos 1 y 2 presentan los orígenes y destinos del comercio exterior de México de 2009 a 2019, para identificar alteraciones que puedan ser atribuidas a la participación de México en la CELAC y en la Alianza del Pacífico. Los dos gráficos apuntan la manutención de los Estados Unidos como principal socio comercial de México, seguido de China, y una participación significativamente limitada de América Latina y del Caribe.

Gráfico 1 - Destino de las exportaciones mexicanas (2009-2019)

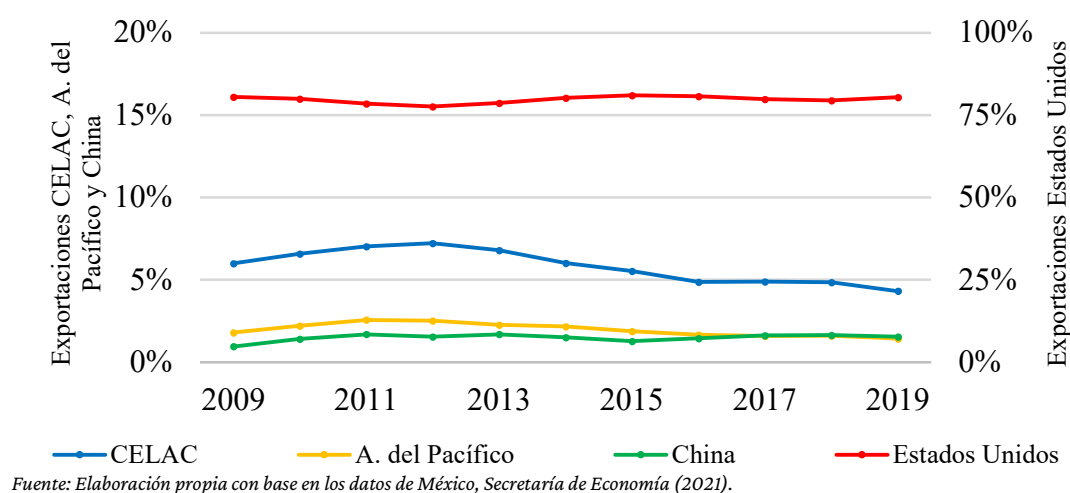
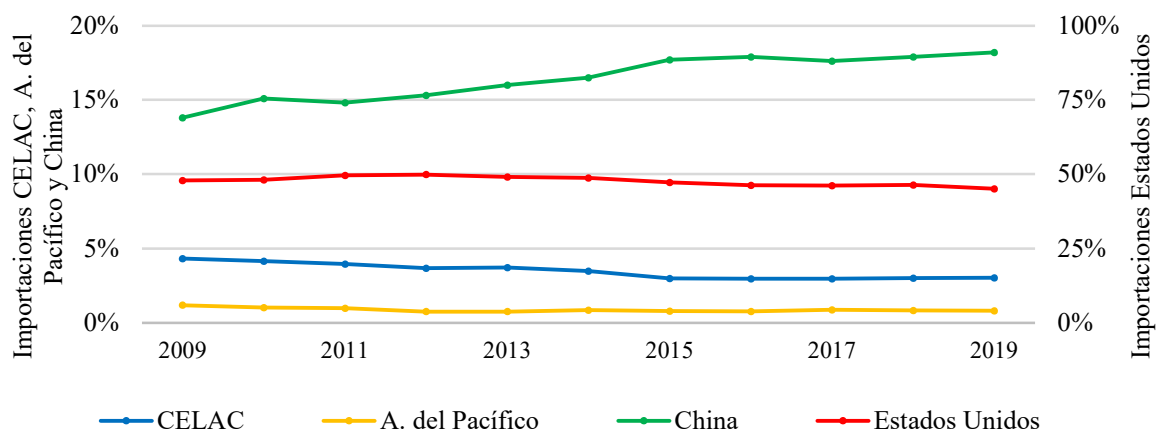


Gráfico 2 - Origen de las importaciones mexicanas (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de México, Secretaría de Economía (2021).

El gráfico 1 muestra que la participación de los Estados Unidos en las exportaciones totales mexicanas fue constante, aproximadamente 80% del total. Las importaciones cayeron levemente, de 48%, en 2009, a 45%, en 2019, tendencia de largo plazo desde 1996, cuando representaban 75% del total (MÉXICO, 2021). Aún con la tendencia de declive, se mantuvo el alto grado de concentración de las importaciones mexicanas de EUA.

El declive de la participación de los Estados Unidos en las importaciones totales de México no significó un incremento del comercio con América Latina y el Caribe. Las importaciones mexicanas de los miembros de la CELAC cayeron de 4,3% a 3% en el periodo 2009-2019 (MÉXICO, 2021) y las importaciones de los países de la Alianza del Pacífico pasaron de 1,1% del total a 0,8% en el mismo periodo. También fue registrada una caída en las exportaciones - de 6% a 4,3% para los miembros de la CELAC y de 1,7% a 1,4% para la Alianza del Pacífico.

Los gráficos indican que la principal alteración en la composición del comercio exterior de México en el periodo 2009-2019 fue el incremento de la participación de China en las importaciones - de 13% a 18% del total. Si consideramos el periodo anterior, podemos verificar un aumento aún más expreso - de 0,5%, en 1993, a 18%, en 2019 (MÉXICO, 2021). Eso significa que, a diferencia de lo observado en los flujos comerciales con América Latina y el Caribe, en donde se registró una disminución de la participación de la región en el total comercializado por las empresas mexicanas, hubo un desvío de flujo comercial de los Estados Unidos hacia China, especialmente en el componente de las importaciones. También se verificó un aumento de la participación de la potencia asiática en las exportaciones mexicanas, aunque menos expreso - de 0,9% del total, en 2009, a 1,5% en 2019.

En este sentido, los productos importados de China sustituyeron aquellos antes provenientes de los Estados Unidos, llevando a México a registrar un déficit con relación al país asiático de US \$75 mil millones, en 2019 (MÉXICO, 2021). Los principales productos chinos importados por México, ese mismo año, fueron componentes electrónicos, máquinas y autopartes; mientras los exportados para el país asiático fueron componentes electrónicos, minerales y autopartes (ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2022). Cuando se está en territorio mexicano, el país agrega valor internamente a los productos originarios de China y los revende para el mercado de los Estados Unidos, lo que apunta una compleja relación triangular que viene siendo ampliamente investigada (DUSSEL PETERS, 2021).

El aumento de la participación de China en las importaciones totales de México, también verificado en otros países latinoamericanos, es fruto del ascenso económico del país asiático en la economía mundial y de su creciente potencial productivo, especialmente en el segmento de productos de media intensidad tecnológica. Las importaciones chinas representan un gran desafío para la economía de México, en la medida en la que las pautas productivas de ambos países son competidoras, y no complementarias (IBARRA, 2008; COVARRUBIAS, 2021).

De esa manera, los datos nos permiten apuntar hacia algunas tendencias. Primero, la manutención de las exportaciones de México concentradas en los Estados Unidos como resultado del alto grado de dependencia económica. La ampliación de la cooperación México-Estados Unidos para otras áreas, como la Iniciativa Mérida, muestra que el gobierno mexicano mantiene la apuesta en el fortalecimiento de las relaciones con el vecino, especialmente después de la negociación del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, que sustituyó el NAFTA el 1 de julio de 2020.

Segundo, a diferencia de las exportaciones, las importaciones de México pasaron por un proceso de diversificación de origen del socio comercial. El proceso no es resultado de una política deliberada del gobierno mexicano de diversificación, pero se justifica sobre todo por la nueva configuración de poder económico en el sistema internacional. China se volvió el segundo mayor socio comercial de México después de Estados Unidos y, por eso, es parte importante de la estrategia de diversificación del comercio exterior. No obstante, hay que considerar que el gobierno mexicano no tiene una estrategia clara de manejo de las relaciones bilaterales con China. Parte de la industria mexicana no presenta condiciones para competir con la economía china. Además, el conflicto entre Estados Unidos y China disminuye el espacio de negociación de México delante de la dependencia económica.

Por último, la participación de México en la CELAC y la Alianza del Pacífico fracasó en el objetivo de aumentar el comercio intrarregional del país. Los resultados limitados sugieren que las instancias multilaterales de baja formalización y los acuerdos de libre comercio no son suficientes para promover la diversificación de las relaciones económicas internacionales. La búsqueda de una mayor autonomía económica de México involucra, por lo tanto, una reformulación más profunda de la estrategia de inserción internacional y la revisión del rol de los Estados Unidos, que le podría permitir a México una posición de mayor protagonismo en la región, incluso mejor aprovechando el actual escenario de competencia económica entre Estados Unidos y China. No obstante, ante las coerciones estructurales de esta alternativa, el gobierno mexicano tiende a apostar por la manutención de la interdependencia económica con los Estados Unidos, negociando los temas clave de la agenda de política exterior e interior directamente con el vecino.

Conclusiones

El objetivo del artículo era analizar los resultados de la participación de México en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Alianza del Pacífico en términos de diversificación del origen y destino del comercio exterior de México entre 2009 y 2019. Se buscó contestar a la siguiente pregunta de investigación: ¿es posible que México reduzca la dependencia económica comercial de Estados Unidos a través de iniciativas diplomáticas amplias hacia América Latina? Es posible concluir que no, o sea, la participación de México en la CELAC y la Alianza del Pacífico no contribuyó para la reducción del fuerte peso del vecino en las relaciones comerciales mexicanas.

Los datos del comercio exterior de México en el periodo 2009-2019 muestran que la participación del país en la CELAC y de la Alianza del Pacífico disminuyó en el periodo. Las exportaciones se mantuvieron concentradas en los Estados Unidos, mientras las importaciones siguieron una tendencia de desconcentración hacia China, hoy el segundo principal socio comercial de México y, por eso, es parte importante de la estrategia de diversificación del comercio exterior. No obstante, hay que considerar que el gobierno mexicano no tiene una estrategia clara de manejo de las relaciones bilaterales con China. Parte de la industria mexicana no presenta condiciones para competir con la economía china.

El declive de la participación de los EUA en las importaciones no fue acompañado de un aumento de los flujos comerciales con América Latina y el Caribe, cuya participación de la región en las exportaciones e importaciones totales de México disminuyó. El incremento del comercio exterior con China se debe al rol del país asiático en la economía mundial, y no a una estrategia deliberada de diversificación comercial por parte del gobierno mexicano.

El artículo presenta la contribución significativa de discutir las dificultades de la diversificación comercial de México, aunque las iniciativas incluyan este objetivo. Además, el carácter genérico de los objetivos de adhesión a la CELAC y la baja institucionalización de la Alianza del Pacífico refuerzan la hipótesis de que la reducción de la dependencia

económica con relación a los Estados Unidos supone iniciativas concretas y una reformulación más profunda de la estrategia de inserción internacional y la revisión del rol de los Estados Unidos, que le podría permitir a México una posición de mayor protagonismo en la región, incluso mejor aprovechando el actual escenario de competencia económica entre Estados Unidos y China.

De esa manera, los datos permiten confirmar una cuestión ya presentada en el debate. Primero, la manutención de las exportaciones de México concentradas en los Estados Unidos como resultado del alto grado de dependencia económica. La ampliación de la cooperación México-Estados Unidos para otras áreas, como la Iniciativa Mérida, muestra que el gobierno mexicano mantiene la apuesta en el fortalecimiento de las relaciones con el vecino, especialmente después de la negociación del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, que sustituyó el NAFTA el 1 de julio de 2020.

Segundo, la ausencia de diversificación del comercio exterior hacia América Latina pone en duda las posibilidades de diversificación por parte del gobierno de México y permite cuestionar si de hecho existió la prioridad estratégica planteada en documentos oficiales, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, hacia América Latina y el Caribe.

Ante la dificultad de sostener mecanismos de cooperación alternativos, la principal opción de la política exterior mexicana es invertir en su propia naturaleza interdependiente de las relaciones con Estados Unidos, buscando aumentar su capacidad de negociación dentro de la dependencia. El carácter estructural de las relaciones bilaterales es, por ello, un fuerte condicionante de la política exterior de México, y explica la preferencia del país por negociar directamente con el vecino.

Aunque la prioridad institucional del gobierno de México sea las relaciones con los Estados Unidos, América Latina y el Caribe continuarán presentes en el discurso oficial, por ello es importante mantener y profundizar los estudios sobre las relaciones de México con la región. La insistencia en la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México es una forma de movilizar el apoyo interno en momentos de incertidumbre en las relaciones con los Estados Unidos, pese a que el análisis de la CELAC y de la Alianza del Pacífico haya mostrado que las limitantes aparecen de forma mucho más fuerte que las oportunidades, sin que haya estrategias ni planes concretos para lograrla.

Referencias

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico**. Disponible em: <https://alianzapacifico.net/descarga-documentos-acuerdo-marco-alianza-del-pacifico/>. Acceso em 5 jan. 2023.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Organization chart**. Disponible em: <https://alianzapacifico.net/en/organization-chart-and-objectives/>. Acceso em 11 jan. 2023.

ASTIÉ-BURGOS, W. **México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo**. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores, 2018.

ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY. **What did Mexico export to China in 2019?** Disponible em: <https://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=138&product=undefined&year=2019&productClass=HS&target=Partner&partner=43&startYear=undefined> Acceso em 5 jan. 2023.

BLACKMORE, H.; PELLICER, Olga. México y Estados Unidos: de socios entusiastas a vecinos incómodos. In: GONZÁLEZ, Guadalupe; PELLICER, Olga (Eds). **Los retos internacionales de México: Urgencia de una mirada nueva**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **CELAC**. Disponible em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/celac-cupula-da-comunidade-dos-estados-latino-americanos-e-caribenhos?start=30>. Acceso em 5 jan. 2023.

CASTAÑEDA, Jorge. "Los ejes en la política exterior de México". **Nexos**, 1 dez. 2001. Disponible em: <http://www.nexos.com.mx/?p=10240>. Acceso em 5 jan. 2023.

CLAVIJO, Fernando; VALDIVIESO, Susana. Reformas estructurales y política macroeconómica. In: CLAVIJO, Fernando. **Reformas económicas en México, 1982-1999**. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Estrategia y Análisis Económico, Consultores S.C.; Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 13-156.

COVARRUBIAS V., Alex. El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales. Los escenarios probables para el trabajo y la industria regional. **Norteamérica**, 16(1), 2021. Disponible em: <https://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/470>. Acceso em 5 jan. 2023.

DUSSEL PETERS, Enrique. The New Triangular Relationship between the US, China, and Latin America: The Case of Trade in the Autoparts-Automobile Global Value Chain (2000-2019). **Journal of Current Chinese Affairs**, 2021, p. 1-23. <https://dusselpeters.com/360.pdf> Acesso em 5 jan. 2023.

ESCAMILLA, María del Rosio B. La interdependencia como una perspectiva teórica para entender el desarrollo de la región transfronteriza México-Estados Unidos. In. ESCAMILLA, María del Rosio B.; AGUILAR, L. F. **Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas**. Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte, 2013, p. 33-75.

FLORES, Rafael Velázquez. **Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México**. Puerto Ángel: Universidad del Mar; Plaza y Valdés, 2007.

FLORES, Rafael V.; SCHIAVON, Jorge A. El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: Hacia la securitización de la agenda? **Revista Enfoques**, 6(8), 2008, p. 61-85. Disponível em: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/217>. Acesso em 5 jan. 2023.

FLORES, Rafael V. Balance general de la política exterior de México 2000-2006. In. ELIZONDO, H. G.; FLORES, R. V.; SCHIAVON, J. A. (Eds) **Paradigmas y paradojas de la política exterior de México**. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 93-134.

FLORES, Rafael V.; DOMÍNGUEZ, Roberto. Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón: Límites y alcances. In ELIZONDO, H. G.; FLORES, R. V.; SCHIAVON, J. A. (Eds). **Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012**. Ciudad de México: El Colegio de México; Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 2014, p. 51-84.

FLORES, Rafael V. Tendencias de la política exterior de México hacia América del Norte: el debate de la identidad nacional". In KURI et al. **Integración en América del Norte (1994-2016): Reflexiones desde el PIERAN**. Ciudad de México: El Colegio de Mexico, 2017, p. 45-73.

GONZÁLEZ, Guadalupe G.. México ante América Latina: Mirando de reojo a Estados Unidos. In. SCHIAVON, J. A.; SPENCER, D.; OLIVEIRA, M. **En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX**. Ciudad de México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 463-508.

IBARRA, Carlos Alberto. La paradoja del crecimiento lento de México. **Revista CEPAL**, 2008. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11254-la-paradoja-crecimiento-lento-mexico>. Acesso em 5 jan. 2023.

LOMELI VANEGAS, Leonardo; MURAYAMA RENDON, Ciro. México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. **Economía UNAM** 6(18), 2009, p. 7-60. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2009000300001&lng=es&nrm=iso. Acesso em 5 jan. 2023.

MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. **Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)**. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>. Acesso em 5 jan. 2023.

MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. **Escenarios, Programas e Indicadores**. Disponível em: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>. Acesso em 5 jan. 2023.

MÉXICO. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Instalación de la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico**. Disponível em: <https://www.gob.mx/epn/es/articulos/instalacion-de-la-xii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico>. Acesso em: 5 jan. 2023.

MÉXICO. SECRETARÍA DE ECONOMÍA. **Comercio Exterior, Estadísticas históricas**. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-estadisticas-historicas?state=published>. Acesso em 5 jan. 2023.

MÉXICO. SECRETARÍA DE ECONOMÍA. **Comercio Exterior, Países con Tratados y Acuerdos firmados con México**. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico?state=published>. Acesso em 5 jan. 2023.

MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. **Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)**. Libro Blanco. Disponível em: <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/4lbcelac.pdf> Acesso em 5 jan. 2023.

MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. **Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012**. Disponível em: https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/planeacion/programa_sectorial_secretaria_de_relaciones_exteriores_sre.pdf Acesso em 5 jan. 2023.

MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. **Alianza del Pacífico**. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/fr/acciones-y-programas/alianza-del-pacifico-8786>. Acesso em 5 jan. 2023.

MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. **Comunicado especial de la Presidencia Pro Témptore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños sobre la conclusión del proceso de reflexión**. Disponível em: <https://ppt-celac.sre.gob.mx/es/comunicados-especiales-e-intervenciones/comunicados/96-comunicado-especial-de-la-presidencia-pro-tempore-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos-sobre-la-conclusion-del-proceso-de-reflexion>. Acesso em 5 jan. 2023.

MEYER, Lorenzo. El año político. Un reflujo relativo de la tensión. In BUENO, G. M.; MEYER, L. **México-Estados Unidos**, 1987. Ciudad de México: El Colegio de México; Centro de Estudios Internacionales, 1989, p. 11-26.

MEZA, Raúl Bernal. México: de la autonomista “potencia media” al socio subordinado de Estados Unidos. **Estudios Latinoamericanos** 1(1), 2009, p. 2-43.

MONTERO, María Elena L.; ROMERO, Carlos Contreras. El mito de la diversificación de las relaciones exteriores de México: las relaciones con Europa, Asia-Pacífico y Medio Oriente. In MONTERO, M. E. L. **Temas y escenarios en la agenda de política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México**. Ciudad de México: DGAPA, 2010, p. 229-256.

OJEDA, Mario. **Alcances y límites de la política exterior de México**. Ciudad de México: El Colegio de México, 2011.

PELLICER, Olga. **Mexico - a reluctant middle power?** Friedrich Ebert Foundation, 2006. Disponible em: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50417.pdf> Acceso em: 5 jan. 2023.

RAMÍREZ, Pablo T. S. **La política exterior de México hacia Cuba: 1959-2006**. In. DÁVILA PÉREZ, M. Consuelo; LAUREANO, R. C. La política exterior de México y sus nuevos desafíos. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México; Plaza y Valdés, 2008, p. 209-246.

RUIZ, José Briceño. La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano: Un nuevo actor en el escenario de la integración regional. **Revista Nueva Sociedad** 228: 44-59, 2010. Disponible em: <https://nuso.org/articulo/la-iniciativa-del-arco-del-pacifico-latinoamericano-un-nuevo-actor-en-el-escenario-de-la-integracion-regional/>. Acceso em: 5 jan. 2023.

RUIZ, José Briceño; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de la integración regional. **Estudios Internacionales** 49(186). Disponible em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692017000100039. Acceso em 5 jan. 2023.

SCHIAVON, Jorge A. México-Estados Unidos: Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía. In SCHIAVON, J. A.; SPENCER, D.; OLIVEIRA, M. V. **En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 423-462.

THE WORLD BANK. Databank. **World Development Indicators**. Disponible em: <https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/1ff4a498/Popular-Indicators>. Acceso em 5 jan. 2023.

TURZI, Mariano. Asia y la ¿(des)integración latinoamericana? **Revista Nueva Sociedad** 250, 2014, p. 78-87. Disponible em: <https://nuso.org/articulo/asia-y-la-desintegracion-latinoamericana/>. Acceso em 5 jan. 2023.

U.S. EMBASSY & CONSULATES IN MEXICO. **The Merida Initiative**. Disponible em: <https://mx.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/the-merida-initiative/>. Acceso em 5 jan. 2023.

VALENTE, Jonas. Ernesto Araújo anuncia suspensão do Brasil da Celac. **Agência Brasil**, Jan. 16 2020. Disponible em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-01/ernesto-araujo-anuncia-suspensao-do-brasil-da-celac> Acceso em 5 jan. 2023.

VELASCO, Ana Covarrubias. Los principios y la política exterior de México. In SCHIAVON, J. A.; SPENCER, D.; OLIVEIRA, M. V. **En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 387-422.

VELASCO, Ana Covarrubias. **Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política**. México y el mundo: Historias de sus relaciones exteriores (Tomo IX). Ciudad de México: El Colegio de México, 2010.

ZICCARDI, Natalia S. México y América Latina: la vía multilateral. In GONZÁLEZ, Guadalupe; PELLICER, Olga. **Los retos internacionales de México: Urgencia de una mirada nueva**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2011.

Funciones de colaboración ejercidas

Marcela Franzoni:

Concepción; Metodología; Validación; Visualización; Análisis formal; Recursos; Adquisición de financiación; Investigación; Redacción (borrador original);

Carlos Eduardo Carvalho:

Curación de datos; Gestión del proyecto; Análisis formal; Supervisión; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);

Información proporcionada por los autores según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
 - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID iD é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;

8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);
 - 8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);
 - 8.2 Trabalhos de mestrands(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;
9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;
 - 9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
 - 9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;
10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:
 - 10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);
 - 10.2 Título no idioma original e em inglês;
 - 10.3 Resumo no idioma original e em inglês;
 - 10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:
 - 11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);
 - 11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);
 - 11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);
 - 11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;
13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;
14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;
15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;
 - 15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.
16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;
 - 16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;
 - 16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;
 - 16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;
 - 16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.
17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.
 - 17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;
18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.
 - 18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.
19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.
20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;
 - 20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;
 - 20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;
 - 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;

21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
 - 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
 - 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
 - 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
 - 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
 - 27.1 Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
 - 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
 - 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
 - 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
 - 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
 - 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
 - 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
 - 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
 - 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
 - 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
 - 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
 - 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
 - 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
 - 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
 - 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
 30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).

7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento suplementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).