



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic behind it. This graphic consists of several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, and green, creating a sense of movement. To the right of the title, there are several small, stylized star or asterisk symbols arranged in a loose, upward-pointing cluster.

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(suas) 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*

Editor Adjunto

Guilherme Ziebell de Oliveira *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*

Editores de Revisão

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

Raquel de Holleben, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Yuri Bravo Coutinho, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

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*

tato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Rua João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
+55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
e-mail: 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)
- Sistema de Información Científica Redalyc

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. 15, Número. 71 (jul./set. 2024)

ARTIGOS

- The WPS Agenda in the African Union Peace and Security Council: contributions, challenges and opportunities p. 7
Raquel Zaffari Losekann e Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior
- A Área de Comércio Livre Continental Africano (AfCFTA) e a Agenda 2063: A integração regional e os desafios do desenvolvimento econômico na África p.22
João Pedro Mascarello Funck e Carlos Eduardo Schönerwald da Silva
- Renminbi liquidity arrangement between China and Bank for International Settlements and the International Monetary and Financial System p. 36
Larissa Naves de Deus Dornelas
- A China e a armadilha da dívida: entre a narrativa e as mudanças sistêmicas p. 49
Diego Pautasso e Isis Paris Maia
- A construção da paz na África: A União Africana e processo de resolução de conflito na República Democrática do Congo p. 62
Laurindo Tchinhama, Andre Cavaller Guzzi e Carolina Galdino
- O SNI, a CIA e as relações Brasil-Iraque na década de 1980 p. 76
Marcelo Furtado Martins de Paula

RESENHAS

- “Brazil ’ s International Activism: Roles of an Emerging Middle Power”? p. 91
Robson Cunha Rael
- Normas de Submissão/Submission Standards p. 95**

The WPS Agenda in the African Union Peace and Security Council: contributions, challenges and opportunities

A Agenda MPS no Conselho de Paz e Segurança da União Africana: contribuições, desafios e oportunidades

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.140761>

Raquel Zaffari Losekann

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil

losekannr@gmail.com  

Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Fortaleza, Brasil

haroldojunior@hotmail.com  

Abstract

This paper analyses the initiatives related to the Women, Peace and Security Agenda of the African Union Peace and Security Council (PSC) since 2000, when the United Nations Security Council Resolution 1325 was launched. It seeks to answer the following question: How does the PSC conception of the WPS Agenda differ from the UNSC perspective, and how is this approach observed in PSC initiatives? The hypothesis is that the PSC's approach is rooted in a human security concept, implementing the WPS Agenda holistically by linking women's security with development. The research methodology consists of a documental analysis and is based on a qualitative approach, supported by a feminist literature review through Global South perspectives. The main documents analysed were resolutions, meeting minutes and official PSC reports, and the Continental Framework Results. The main results express that, although the WPS Agenda has experienced great progress at the normative level, there is still a gap between the concept adopted and the practical actions undertaken, given the lack of coordination with States and regional organisations, the absence of adequate funding and the insufficient initiatives associating security and social-economic development.

Keywords: WPS Agenda; Peace and Security Council; United Nations; African Union.

Resumo

Este artigo analisa as iniciativas relacionadas à Agenda de Mulheres, Paz e Segurança do Conselho de Paz e Segurança (CPS) da União Africana desde 2000, ano de lançamento da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Pretende-se responder à questão: como a concepção da Agenda MPS pelo CPS difere da perspectiva do CSNU, e como essa abordagem é tratada nas iniciativas do CPS? A hipótese é que a abordagem do CPS baseia-se no conceito de segurança humana, sendo a Agenda MPS implementada de forma holística ao vincular a segurança das mulheres ao desenvolvimento. A metodologia de pesquisa baseia-se em uma análise documental, conduzida a partir de uma abordagem qualitativa e apoiada na revisão da literatura feminista sob a ótica do Sul Global. Os principais documentos analisados foram resoluções, atas de reuniões e relatórios oficiais do CPS, além do Continental Results Framework. Os principais resultados indicam que, embora a Agenda de MPS tenha experimentado grandes avanços no nível normativo, ainda existe uma lacuna entre o conceito adotado e as ações práticas realizadas, dada a falta de coordenação com os Estados e organizações regionais, a ausência de financiamento adequado e as iniciativas insuficientes que associam segurança ao desenvolvimento socioeconômico.

Palavras-chave: Agenda WPS; Conselho de Paz e Segurança; Nações Unidas; União Africana.

Received: 15 June 2024
Accepted: 03 October 2024

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in the case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

This paper aims to analyse the gender initiatives of the African Union Peace and Security Council (PSC) within the framework of the “Women, Peace and Security” (WPS) Agenda. One of the main milestones of the Agenda was the launch of Resolution 1325 by the United Nations Security Council (UNSC). According to the current UN Secretary-General, António Guterres, women should be at the centre of decision-making peace processes, such as in Peace Operations, given their contribution to an inclusive and gender-sensitive peace (UN, 2019). However, although it is recognised that the active participation of women contributes to the consolidation of peace in conflict-affected countries, many challenges still remain regarding concrete initiatives. The fact that only 6,000 of the 70,000 “blue helmets” (including military and police officers) in service are women elucidates this difficulty (UN, 2023).

The African continent, in particular, occupies a pivotal role in these discussions. Africa hosted half of the twelve UN peace operations active in 2023, and has led much of the international progress in implementing Resolution 1325. This can be seen in the growing number of women taking part in these operations (more than half of the female contingent is made up of nationals from African countries), in addition to the fact that some African countries (such as Ghana) are among the largest contributors in the world. Moreover, the number of women in leadership positions has increased, as can be seen in the Western Sahara peace operation (AU, 2020; UN, 2023). The African Union (AU), in particular, has taken the position of coordinating national, sub-regional and continental efforts around the implementation of the WPS Agenda, adopting several initiatives and programmes towards gender parity (AU, 2018).

Within the AU, the Peace and Security Council (PSC) has taken a central position. Created in 2004, this body is primarily responsible for guaranteeing peace and stability on the African continent, acting to prevent, manage and settle regional conflicts (Engel; Gomes, 2016). For these functions to be fully addressed, the inclusion of gender perspectives in African agendas have been considered essential. In effect, reports of sexual abuse and the relative absence of women in peace agreement delegations are some of the features that undermine a lasting solution to local conflicts (Kezie-Nwoha, 2020).

Aware of this situation, the PSC has devoted a wider attention to the WPS Agenda in its deliberations. At its 223rd meeting in 2010, the body recognised that women are among the major victims of armed conflicts, especially due to sexual violence. It has therefore committed to employing greater efforts to protect and guarantee the equal participation of women in national and regional decision-making bodies and in peace negotiations, which is a central condition for effective post-conflict reconstruction that includes gender policies (AU, 2010). In this sense, based on four pillars of action (protection, participation, prevention and reconstruction), the PSC has been working to ensure greater attention to the situation of women in matters related to peace and security in Africa.

The Resolution 1325 is a relevant starting point for thinking not only about feminist theoretical frameworks in IR, but also about feminist practice in international security in the Global South. In this context, feminist theories start by criticising the structural creation of the field of studies and the hegemonic visions of it. From the point of view of security, feminism is mainly concerned with two issues: the work carried out by women in war and peace processes (as decision-makers, leaders of social movements and the military) and, from a Global South perspective, the disproportionate violence that affects women and the issues around labour, development and social inclusion (OLONISAKIN; HENDRICKS, 2013).

In this context, this paper aims to answer the question: How does the PSC conception of the WPS Agenda differ from the UNSC perspective, and how can this approach be observed in PSC initiatives? The hypothesis is that the PSC’s approach is based on a different framework of security from that prevailing in the UNSC, given that the PSC considers the notion of human security to be better suited for the African regional reality, in which intra-state conflicts predominate and whose origins are not only military, but also economic and social. Thus, as the main AU body responsible for peace

and security, it has operated efforts to implement the four pillars of the Agenda from a holistic and integrated perspective associating security and development, even if these measures have not been fully implemented. In this sense, the proposal to integrate gender perspectives into all AU bodies is a cross-cutting idea, which covers more than one pillar, and also requires the collaboration of the other organs of the Organisation, the Regional Economic Communities and States.

Concerning methodology, this research takes a qualitative approach, based on a literature review and documentary analysis. Initially, it analyses the guiding documents of the WPS Agenda within the UNSC, especially Resolution 1325. Then, it examines the PSC's initiatives aimed at achieving the WPS Agenda at the African practical level. This was done based on reports, minutes of meetings (such as meetings 223 and 269), resolutions, declarations and initiatives adopted by the PSC on the regard of WPS Agenda – for instance, the Continental Framework Results, an initiative developed by the body to verify progress in the implementation of the WPS Agenda in both the AU and the African states. Finally, an examination is carried out to verify the success potentially achieved, as well as the failures in their implementation.

Regarding theoretical perspectives, this work engages with the Feminist International Relations Theories as a critical instrument for analysing the collected data from PSC. In general, feminists take critical ideas in order to understand the global dynamic, specifically the way in which the international system was created (centred on men and masculinity, mainly) and the theories that have tried to explain it (TICKNER, 2001). Power relations between men and women - gender - are understood as a category of analysis. In particular, a feminist approach to the Global South makes it possible to understand the structural causes of the challenges faced by women in intrastate conflict scenarios, suggesting an analysis that considers not only the strictly military dimension of these disputes, but also the underlying economic and social aspects (ONYIDO, 2013), linked to colonial ties, structural violence and international marginalisation (PARASHAR, 2018). In doing so, this paper engages with a critical analysis of the documents examined, indicating the elements of weaknesses that hinder a deepened implementation of them.

This subject is relevant taking into account the need to understand how the PSC has included the WPS agenda in its scope of action from a Global South approach. In this way, it seeks to investigate how the body works on the issue, whether it makes relevant contributions and how it differs in perspective or practice from the UNSC, considering the PSC not as a “receptor of norms” (PARASHAR, 2018), but an active player. In addition, the research investigates key aspects for greater inclusion and protection of women in the security agenda, contributing, albeit indirectly, to the discussion of public and international policies in this regard. In addition, considering the literature review, one of the main issues highlighted is the lack of a gender perspective connected to the challenges and problems of peacekeeping mandates in Africa.

The reason for choosing the PSC, in particular, is the need to understand how the AU's main authority on peace and security works on the issue, in view of its relevance as an agenda-setter that may influence the behaviour of states, while recognising the particularities of each country and region. Although authors understand the need to advance women's rights in conflict and post-conflict situations, as well as the disproportionate violence suffered by women, gender is rarely used as a category to understand the efficacy of the PSC and its operations in a broader sense. Moreover, while some research has been developed on the WPS Agenda worldwide, almost none of it has focused on the role played by the African Union as an important actor on the African continent, especially one that adopts a critical feminist perspective from the Global South.

The paper is structured in three sections. The first analyses feminist Global South perspectives on International Relations and how the WPS Agenda can be understood through this theoretical approach. The second discusses the inclusion of this Agenda in the PSC, analysing how this body has considered this issue. Finally, the initiatives adopted by

the organ are examined, assessing the progress made in designing a gender-based agenda as well as the challenges that still hinder its implementation in practice.

Feminist debates and launch of Resolution 1325

The idea behind the IR Feminist Framework is based on the social constructions of gender relations that “define” the roles of men and women (TICKNER, 2001), and on the effects of war and other international dynamics on the lives of women and vulnerable groups. Thus, in situations of armed conflict, there is an increase in the probabilities in occurrence of so-called “gender-based violence” (GBV) or “sexual and gender-based violence” (SGBV) (UN, 2024). Gender-based violence was a concept created by the United Nations to elucidate concepts such as sexual abuse and violence, compulsory pregnancy, slave sex work, female genital mutilation, among others (DRUMOND, 2016).

However, in the case of the Global South, these relations are complex, as gender is one of many forms of domination (PARASHAR, 2017). It is therefore necessary to engage in a dialogue with non-Eurocentric perspectives, in order to consider the multiple violences experienced by women in the Global South, and to confront, in addition to gender, other structuring power hierarchies, such as racial and colonial domination (GILL; PIRES, 2019). The academic attempt, in this sense, is to expand the feminist agenda by deepening the understanding of its main critical pillars.

In general, feminist perspectives from the Global South tend to recognise not only the issue of women’s lack of participation in spaces of power (as feminism from the Global North and liberal feminism do), but also problems related to development, work, domestic violence and women’s structural living conditions in general. These perspectives are connected to Marxist ideals of class oppression, considering the impacts of capitalist organisation on the lives of women in developing countries (TREJO; GIORGI, 2019). Trejo and Giorgi (2019) point to the invisibility and unpaid character, for example, of domestic work carried out by women beyond their normal labour routine.

For feminist thinking in the Global South, in general, it is not possible to dissociate security from development, understood, in general, as structural political and economic issues. It is therefore necessary to identify gender-related challenges in this context. Issues such as drug trafficking and violence suffered by indigenous women (especially in Latin America), poverty and lack of access to public services and forced displacement disproportionately affect women (GIANNINI *et al.*, 2018). Moreover, Parashar (2018) emphasises the multiple marginalisation and inequalities that women from the Global South face in national and international contexts, which requires an intersectional approach.

In the African continent, the challenge of sexual violence, mass killings of women and the incorporation of children into the armed forces are highlighted. This became evident in the 1990s with the conflicts in Sierra Leone and Liberia, countries that experienced serious massacres and mass rapes (OLONISAKIN, 2013). This is directly related to the economic dependence of women, as well as to structural challenges in the development process of African countries (OLONISAKIN, 2013). In this way, the issue of security for feminists cannot simply be limited to the adoption of “peace agreements” (ONYIDO, 2013; HUDSON, 2016). Engaging with feminism and international security in these regions imply the formulation of policies that take into account issues of social, economic and political reconstruction, in order to establish mechanisms to combat structural gender power relations and structural violence in a postcolonial scenario (ONYIDO, 2013). Thus, African perspectives include the transformation of masculinities, considering that the cessation of violence in post-conflict reconstruction is not enough without reforms on structural gendered-power relations and country stabilisation (CLARKE, 2013).

In the case of the WPS Agenda, the African Union recognises the existence of challenges in its conceptualisation and prerogatives. For the organisation, one of the main critiques related to the UN Agenda are the limitations of the concept of gender-based violence, as this notion does not cover conflict prevention and its causes in a structural way (AU, 2019b). In addition, theoretical problems related to the pillars of protection and participation are also highlighted, due to

the lack of an approach that encompasses, within the scope of security, economic, social and political inclusion of women (AU, 2019b).

In 2000, the Windhoek Declaration was launched, an important document designed to address the issue of women in the context of peace and security. However, even before the Declaration African countries had already made progress in promoting debates on the role of women in peace and security contexts. In fact, the Union of African Women was created in 1962, which can be seen as one of the first manifestations of this topic both in Africa and at the UN, demonstrating Africa's pioneering and commitment to the debate. The Windhoek Declaration advanced such previous debates by recognising the limitations of former UN Resolutions, criticising the lack of a more comprehensive perspective (UN, 2000b). Thus, it was a significant contribution by Namibia to the beginning of the introduction of the gender agenda both on the continent and in the United Nations.

The UN formal inclusion of the situation of women and SGBV within the UNSC was materialised by the adoption of Resolution 1325 in 2000. Since the birth of the UNSC and the UN itself, the issue of women had not been formally recognised as an axis of attention in peace operations, whose main objectives were ceasefires, maintaining agreements and preventing conflicts, based on a realistic notion of security, centred on States and focused on international conflicts (OLONISAKIN, 2013). The UNSC has always worked from a generalist perspective of both "peacebuilding" and "peacekeeping", approving resolutions to send military personnel to territories in situations of armed conflict. Under this working method, the security and inclusion of women was treated only as a "plus" in the body's scope (OLONISAKIN, 2013).

In this sense, the primary difficulty in making progress on this issue lies in the implementation of actions and policies aimed at addressing the agenda's focal points, which consist of four pillars. The first one is the protection of women and girls; the second, the participation of women in peace processes (especially in military contingents); the third, the prevention of gender-based violence and sexual and gender-based violence (respectively GBV and SGBV) and, finally, the fourth, reconstruction of post-conflict territories through actions focused on this issue (UN, 2000).

The adoption of gender-related guidelines in Peace Operations is a relatively recent phenomenon, considering the so-called "generations" of Peace Operations (KENKEL, 2013). In this context, gender is part of the efforts aimed to rebuild and establish institutions in the Peacebuilding Operations (KENKEL, 2013) in the 1990s and 2000s. During this period, attempts were made to integrate reconstruction actions into the peacemaking process that encompassed other spheres than just the absence of conflict.

The WPS Agenda in the African Union and its Peace and Security Council

The African continent has witnessed a growing number of debates, declarations, programmes and initiatives aimed at setting the WPS Agenda at national and regional levels. An important part of this effort has been led by the AU, the main regional organisation that brings together the 55 African countries and whose foundation in 2000 coincided with the launch of Resolution 1325. In its Constitutive Act there is already a concern for the situation of women, as gender parity is highlighted as one of its founding principles (AU, 2000). In fact, the concern with WPS policies is part of the broader context in which the AU was created. The organisation was the political-institutional expression of the "African Renaissance", an idea aimed at revitalising pan-Africanism and overcoming the political and economic marginalisation experienced in the continent during the 1990s, especially due to the context of civil wars and regional instability (ADEBAJO, 2013). The concept of "African solutions to African problems" became a defining feature of its actions on both regional and international levels, reflecting the desire of African leaders to assert control over their own policies by crafting an endogenous agenda free from external interference (KAWEESI, 2023).

In order to structure its work in the field of regional peace and stability, the AU created the African Peace and Security Architecture (AAPS), whose primary function is to prevent, manage and settle conflicts in Africa, providing a set of rules, mechanisms and frameworks that must coordinate their activities towards its goals (APUULI, 2018). The main decision-making body of the AAPS is the PSC, created in 2004 as a collective security structure aimed at responding effectively to African crises (AU, 2004). Its responsibilities extend to a range of mechanisms, such as preventive diplomacy and the establishment of peace operations (APUULI, 2018). Its efforts are supported by other AAPS institutions, namely the AU Commission, the Panel of the Wise, the Early Warning System, the African Standby Force and a Special Fund.

Within such a structure, the importance of adopting gender perspectives has been recognised by PSC as a condition for an effective solution to security challenges. Indeed, the African security landscape has been strained by numerous violations of women's rights. According to a survey carried out by Afrobarometer,¹ gender-based violence was considered the main concern of the interviewed women, with around 38 per cent of them stating that this is "somewhat common" or "very common" in their communities (AFROBAROMETER, 2023). This problem is deepened in conflict-affected regions, where the practice of sexual violence as a tactic of war is widespread (UN, 2024). Furthermore, there was little female participation in the missions established to mediate peace in countries affected by civil disputes. This lack of representation has often led to the failure of implementing policies that include women in post-conflict scenarios, further complicating efforts to break the cycle of violence (KEZIE-NWOHA, 2020).

Aware of this situation, since the adoption of Resolution 1325, the PSC has endeavoured to keep in line with the parameters established by the UNSC. Part of this effort originates from the broader initiatives developed by the AU to ensure gender parity within its peace and security framework, as set out in Agenda 2063,² which emphasises the central role of women in African development and regional stability. Based on these norms, the PSC has sought to develop a gender policy aimed at increasing female participation in conflict prevention, peace operations and post-conflict reconstruction efforts (AU, 2020).

The adoption of this resolution by the PSC, however, is based on different foundations in relation to the UNSC's concept of security. For feminists from the Global South, the WPS Agenda is highly statist, based on realism and influenced by Western values that disregard the specificities of other regions, particularly in colonial and postcolonial contexts (HENDRICKS, 2017). Parashar (2018), in this sense, cautious against the notion of "best practices" of the WPS Agenda, given that it cannot encompass the complexity that women face on the ground. Thus, one of the key contributions of African feminists is their holistic approach to the WPS Agenda, which prioritises local contexts and focuses on the protection of individuals over the state (LEWIS, 2013). In this way, they emphasise the idea that the simple "absence of conflict" does not solve problems related to development and the inclusion of women, given that gender is just one category of analysis that must be considered together with other notions such as nationalism and social class, for instance (HENDRICKS, 2017).

Such critique is partially shared by the PSC. The body considers that the traditional and dominant security concept in the UNSC, rooted in realism and focused on state survival against interstate threats, presents theoretical limitations when it comes to understanding regional dynamics. In fact, Barkawi and Laffey (2006) highlighted that most of the security studies in the 20th century have taken place in an international context founded on European concepts and dominated by great powers. In contrast, the conflicts that have occurred on the African continent since the 1990s are mostly intra-state and have a multidimensional origin, in which military aspects are combined with social, economic, political and cultural factors (CILLIERS, 2004).

¹ Pan-African, non-governmental research network based in Ghana that seeks to collect data on issues such as democracy, economy and social issues.

² The AU's main strategic document focused on regional development, foreseeing a series of aspirations for the continent, such as gender parity.

Therefore, rather than uncritically absorbing Resolution 1325, the PSC considers a less-centred approach on the state's military dimension more appropriate to African realities. The body, in fact, emphasised the needs of individuals and communities, highlighting the potential threats that emerge not primarily from other states, but from within these entities (TIEKU, 2007). By recognising that African conflicts have multiple causes and actors, the PSC adopts a human security approach, paying special attention to the structural factors that explain these disputes and that increase the vulnerabilities of women.

The approach centred on human security is reflected in the way the PSC has dealt with the question of women in its meetings dedicated to the topic. At its 223rd meeting - the first dedicated to the subject - in 2010, it was recognised that women were one of the most vulnerable groups in situations of armed conflict, and that this situation required both special protection in such contexts and preventive action to address the causes of this vulnerability (AU, 2010). Since then, the PSC has dedicated an annual thematic session to this subject. The subsequent meetings mostly focus on the pillars of women's participation and protection - at its 461rd, 600rd and 862rd meetings, it dealt specifically with sexual violations against women and children in situations of armed conflict, and at its 555rd, 491rd, 476rd and 803rd meetings it addressed the lack of female representation in peace operations and decision-making spaces. All meetings address the issues of violence and participation within the context of deprivation and vulnerability, highlighting the PSC's acknowledgment of the significance of these matters in its positions (AU, 2024).

In dealing with these issues, the PSC emphasises the need to strengthen links between development, peace and security as one of the axes of its gender policy. In this sense, there is a particular concern to address the causes of women's vulnerability, as economic hardship is viewed as a source of violence and insecurity (AU, 2018). Special attention has been employed to improving socio-economic and well-being of communities, in order to foster development measures from a gender perspective, especially in post-conflict situations. Accordingly, the PSC adopts an approach focused not only on achieving negative peace - the mere absence of conflict - but also on promoting positive peace, which involves creating the conditions for inclusive and sustainable development, aimed at preventing the recurrence of violence. In this sense, women must have the means to enjoy their rights and be free from forms of violence, whether physical or structural (AU, 2012). It is particularly true in the 2015 "Silencing the Guns in Africa"³ initiative, in which the AU recognises that development and peace are interdependent dimensions in assuring women protection (AU, 2016).

The institutionalisation of the WPS Agenda in the PSC is particularly important for the region, since the body plays the role of regional agenda-setter, capable of stimulating changes in the behaviour of states so that they comply with the provisions formulated within African institutions (TIEKU, 2021). Indeed, it seeks to strengthen cooperation with African States and Regional Organisations by reinforcing the need for ratifying and incorporating key AU documents on gender, such as the Africa Union's Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol), which establishes rights for women in the field of peace and security (AU, 2003; AU, 2013). Moreover, the PSC recommended the appointment of a Special Envoy on Women, Peace and Security, who would be responsible for coordinating regional activities - the AU appointed a Special Envoy in 2014, which represented an important step in the consolidation of the WPS Agenda within the PSC (AU, 2020).

Gender policies have also been expressed in the field of peace operations. The PSC has emphasised the need to ensure greater attention to the protection of women in countries where such operations are established, as well as enabling greater female participation in civilian, police and military contingents and in command positions. Moreover, the adoption of gender perspectives in post-conflict scenarios is considered an integral condition for achieving inclusive peace and regional stability. In the strategic document "Africa Peace and Security Architecture road map (2016-2020)",

³ AU initiative that seeks to make the continent free from conflicts, genocide and human rights violations, from a perspective of interdependence between peace and development.

gender is taken as a core aspect of peace efforts. The document indicates that women should be involved from the design and operationalisation of these operations to the construction of post-conflict policies and institutions (AU, 2015a). To this end, including them in decision-making bodies and in the delegations in charge of negotiating peace would be fundamental, reflecting the need to pursue gender parity in these spaces (AU, 2010).

Just as the implementation of the WPS Agenda must adopt a holistic approach, it is also essential to reconsider the role of actors involved in both peacebuilding and conflict processes. This ties back to the issue raised by feminists from the Global South regarding the “state-centric” nature of International Relations theories, with particular emphasis on realism. In the case of the African continent, States are often the agents of violence and this is directly linked to colonial legacies and the very dynamics of state-building in the post-colonial period (LEWIS, 2013). Indeed, the consolidation of state institutions was often carried out in a context of recurrent human rights violations, including women’s rights (CLAPHAM, 1996; LEWIS, 2013). This legacy, in turn, highlights the need for actions towards development and the transformation of gender relations within these societies.

Gender Initiatives in the Peace and Security Council: Improvements and Challenges

This section analyses the initiatives launched by the PSC in relation to the WPS Agenda, aiming to identify the progress made and the challenges that the body still faces in the enforcement of gender initiatives. The PSC distinguishes between measures to promote women’s participation, protection and the prevention of gender-based violence. The documents “AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment” (AU, 2018); “Report on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda” (AU, 2020); and “Continental Results Framework” (AU, 2019a) are used as a basis for this study.

Among the initiatives mapped through these reports and documents, twelve projects promoted by the PSC in partnership with other African regional organisations were highlighted. The mapping of the initiatives sought to verify those that specifically fall within the scope of peace and security. There are also initiatives of an integrated character, i.e. those promoted in partnership with the Regional Economic Communities (RECs). The table below shows the projects found in the research, following the four pillars of the WPS Agenda:

Table 1 – Agenda WPS pillars and PSC initiatives

Pillar	Initiatives		
Participation	African Media Monitor	Adoption of Rules 27.5 and 28.g	FemWise-Africa
Protection	Gender training for officers - AMISOM	NAP's (National Action Plans) for training for "trainers"	Towards Quality and Accessible justice for All - Benin.
Prevention	The AUC Continental Early Warning System	Country structural vulnerability and mitigation strategies (CSVMSs) country structural vulnerability and resilience assessments (CSVRA s)	Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD) policy
Recovery	16-days of Activism against Gender-based Violence (Central Africa Republic)	Capacity-building workshop - MISAHEL	AU Mission in Burundi: microcredit for SGBV victims.

Source: self-elaboration based on <https://bit.ly/3KIZFi1>.

Considering the table, there is an effort to train officials and blue helmets to protect women from gender-based violence, specifically from sexual abuse - the African Union Mission to Somalia is one of the main cases of training actions (AU, 2020). From the point of view of prevention, there is the creation of data and information production networks, with

the support of initiatives such as the African Media Monitor, as well as the creation of indicators to assess the vulnerability of women in conflicts.

Among these initiatives, the FemWise project stands out as one of the main initiatives to promote the participation of women in peace processes, playing a significant role in the improvement of the WPS Agenda in Africa (AU, 2020). This initiative was established by the AU in 2017, based on the Pan-African Network of the Wise in partnership with UN Women, which sought to create an action plan to combat sexual violence against women and children in armed conflict scenarios (AU, 2015). The PSC supported and led the project.

In addition, FemWise-Africa worked to create conflict prevention and mediation initiatives within this network of women (AU, 2020). Therefore, the project aimed to act as a channel of participation for women in all spheres of the peace process, as diplomats, members of civil society or the military. Among its main priorities are the professionalisation of women for peacemaking, the increase in the number of women in peace processes and the study of women's participations (AU, 2015). Between 2018 and 2020, the project trained around 100 women a year to work in peacemaking processes (AU, 2015). In this sense, eight States⁴ contributed to national group works to develop actions during the same period (AU, 2015). In 2019, FemWise was able to send one member to South Sudan and two members to Sudan to support the peace processes conducted by the AU (AU, 2020).

Regarding integrated actions, the Economic Community of West African States (ECOWAS) has developed the Gender Development Centre, within the Organisation's conflict prevention framework. In 2019, ten of the member states developed National Actions Plans (NAPs) to implement the WPS Agenda: Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Niger, Nigeria, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone and Togo. ECOWAS Action Plans relied mainly on workshops to implement the Agenda, in order to propose actions towards women's economic empowerment based on the pillars of the Lomé Declaration of 2018.⁵

Despite these improvements, the PSC still faces challenges in fully implementing the WPS Agenda, such as insufficient coordination with the RECs and States and the lack of adequate funding. The PSC guidelines ultimately depend on the willingness of States and RECs to carry them out. The RECs are recognised by the PSC Protocol as an integral part of the AAPS, and their cooperation is crucial to achieve regional stability. Although a Memorandum of Understanding was signed between the AU and the RECs in 2008, some difficulties remain, namely the relative lack of clarity regarding the limits of each institution's mandates with regard to peace and security (ENGEL; GOMES, 2016). This is reflected in the WPS Agenda, where there is an overlap of efforts and a lack of coordination both between the AU e the RECs and between these organisations and Member States (AU, 2024).

States also play a fundamental role in ensuring the realisation of the PSC's provisions. This is most evident in the participation pillar, especially in the inclusion of women in peace operations, since the decision to send female contingents ultimately rests with government authorities. However, Hudson (2016) emphasises that States often violate women's rights, which makes it even more difficult to achieve greater female participation in strongly patriarchal societies. Thus, as several of these countries have not yet achieved gender parity at national level, the scope of regional quotas is likely to remain limited (BOKERIYA; KIAMBA, 2023). In addition, many women trained under FemWise-Africa are not even sent to conflict scenarios (BOKERIYA; KIAMBA, 2023).

Confronted with this reality, the PSC has called on States and RECs to implement national and regional plans aimed at achieving Resolution 1325. Currently, 32 African states⁶ have adopted NAPs and four RECs⁷ have adopted

⁴ Burundi; Central African Republic; Democratic Republic of the Congo; Rwanda; South Sudan; Sudan; Uganda and Tanzania.

⁵ Declaration on Peace, Security, Stability and the Fight against Terrorism and Violent Extremism. The idea of the workshop was to integrate the economic empowerment of communities with the issue of security.

⁶ Angola, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Côte D'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Liberia, Malawi, Mali, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Democratic Republic of Congo, Republic of Congo, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, South Africa, Sudan, South Sudan, Togo and Uganda.

⁷ ECOWAS, Southern African Development Community, Great Lakes Region e ECCAS.

Regional Plans, making Africa the continent with the largest number of these kind of plans in the world (AU, 2020; PEACE WOMEN, 2024). Nevertheless, there are still challenges in verifying their functionality, particularly due to the lack of data provided by States and RECs and the absence of monitoring instruments (AU, 2024). To solve this, the PSC envisaged the development of a continental monitoring tool. As a result, the Continental Results Framework (CRF) was created in 2018, a mechanism that provides 41 indicators (28 for States and 13 for the AU) of implementation of the four pillars of Resolution 1325. In addition, the AU's appointment of a Special Envoy for WPS, in 2014, helped to promote coordination with other African actors (AMANI AFRICA, 2020).

Even when these provisions are effectively adopted, it is difficult to translate them into local reality. In the context of peace operations, the inability to pay greater attention to local particularities and to include the interests of the women have limited the implementation of these plans, a factor that is often linked to higher failure rates in these operations (KUMALO, 2022). The PSC has recognised that the 30% quota for women's participation in peace processes has not yet been achieved (AU, 2024). Although the AU had made efforts to foster women's participation in the peacekeeping operations in countries such as Burundi, Sudan, Somalia and Mali, the female contingent has never been expressive (Olaitan, 2023). In such environments, violence perpetrated by the personnel of these operations has raised considerable concern. Given that, the PSC has acted both to punish the perpetrators and to include gender efforts in the training of troops (AMANI AFRICA, 2020).

Regarding the protection pillar, the number of women who suffer gender-based violence remains high, as occurred in South Sudan, even after a peace agreement was signed in 2018 (KEZIE-NWOHA, 2020). The CRF itself also has limitations, such as the lack of standardised indicators (which leads to different interpretations by States) and the absence of guidelines for the RECs (AU, 2020). The report presented by ECOWAS, for example, is not fully based on the strategies defined by the PSC and also demonstrates lack of coordination with the NAPs of its members, resulting in a loss of synergy (AU, 2020). For Hudson (2016), one of the reasons for the inefficiency of similar instruments is their top-down design, with little involvement of local women.

There is also the absence of regular and adequate funding for the PSC. An AU report indicates that only about 0.25 percent of the AU Commission's budget is allocated to the WPS Agenda, and even this small amount is not properly distributed for each pillar (AU, 2020). The AAPS Peace Fund also does not indicate specific allocations (AU, 2020). At the level of the States and RECs, despite the fact that each national and regional plan provides for its own funding mechanisms, what is observed is the exclusion of these measures in their budgets (AU, 2020). This is done in spite of what establishes the reconstruction pillar, which demands a specific budget allocation for the adoption of gender measures in the post-conflict phase (AU, 2019a).

As a result, the AU as a whole is forced to rely on foreign aid. According to a study produced by the president of Rwanda, Paul Kagame, more than 90 per cent of the AU's financial needs are provided by external donations (KAGAME, 2017). This, however, raises questions about its economic dependence and the imposition of extra-regional agenda on regional interests (Kaweesi, 2023). In this respect, even cooperation with the UN, and particularly with the UNSC, has been characterised by insufficient funding for PSC activities, especially concerning peace operations (Williams, 2014). The lack of resources is related to the staffing limitations of the body, which has a small number of officials for a growing demand (ENGEL; GOMES, 2016). Therefore, the absence of a regular funding mechanism poses a significant challenge to the realisation of the strategies established by the PSC, hindering progress in advancing the WPS Agenda.

What can be observed from this scenario is that there is a wide gap between the normative initiatives of the PSC and their effective implementation. It must be emphasised that simply adopting a human security perspective does not guarantee effective protection for women, given that even this concept can be considered and put in practice without taking gender policies into account. It is in this sense that authors such as Lewis (2013) advocate a feminist analysis of the

notion of human security. In fact, Global South lenses on feminism offer mechanisms for investigating the functionality and effectiveness of the initiatives of the WPS Agenda, especially by highlighting the perspective of human security through a feminist prism, criticising traditional security and questioning the “Western” Feminist Agenda (LEWIS, 2013).

Moreover, Lewis (2013) emphasises that drawing up policies without the involvement of the local population tends to produce unsatisfactory results. In peacekeeping operations, the lack of full participation of local women has proved counterproductive, as their effectiveness is weakened by the failure to take into account the interests of those directly affected (OLAITAN, 2023). Onyido (2013) shares this overview and highlights the risk of homogenising women and of failing to recognise that even among women the impacts of conflicts vary according to social class and the social context in which each one is inserted. Parashar (2018) went further in its critique by considering the adoption of NAP’s by States an endorsement of the exclusive statist perspective of the WPS Agenda formulated by the UNSC.

Thus, even though the PSC adopts a broader perception on the protection of women, there are practical limitations to unifying all dimensions of the WPS Agenda. Only a few initiatives of the body address issues of socio-economic inclusion linked to post-conflict reconstruction, and there is no systematic reference to translate them into practice (AMANI AFRICA, 2020). With regard to development, there are no specific initiatives on this issue in the meetings nor references to the reconstruction of territories and the integration of women in these processes. Similarly, another practical problem is the absence of suggestions on how to implement the measures proposed in the PSC’s meetings, without specific proposals connecting regional or national development policies. For authors such as Hudson (2016) and Hendricks (2017), this lack of concrete measures underscores the difficulty of promoting structural changes in gender relations.

Therefore, one of the main fragilities of the PSC approach is that its initiatives are fundamentally fragmented and limited in scope, lacking a systematic strategy that effectively improves the situation of women in contexts of armed conflict (HENDRICKS, 2017). The heavy reliance of the AU on international donations hampers the development and implementation of a sustainable long-term strategy. Furthermore, its ability to encourage nation states to adopt and to materialise NAPs has proven insufficient, given the slow progress that has been made in recent years. For Onyido (2013), a fragmented approach of the WPS Agenda is incapable of promoting a structural change in the situation of women, which denotes a difficulty that the PSC still faces in this direction.

Final remarks

The debate on gender in international relations reveals how the dynamics of international security have been established and operated. The impact of armed conflicts on women, especially those coming from the “periphery” of the system, as well as the masculinisation of decision-making spaces, indicate the need to think about the inclusion of a feminist perspective on International Relations, especially in Peace Operations. Therefore, there is a need to understand women as subjects and agents of International Politics, that is, as a constitutive and essential part of actions aimed at preventing armed conflicts and building peace. This work has discussed the PSC’s approach to the WPS Agenda, based on a feminist point of view, with the aim of exploring the differences in perspective between the adoption and implementation by this body and that of the UNSC, and how this understanding is reflected in the initiatives of the PSC.

The primary distinction lies in the emphasis on human security and development as essential elements for achieving more effective outcomes in addressing gender-based violence and preventing conflicts. From an African perspective, concepts such as “gender-based violence” and gender power dynamics cannot be separated from the structural foundations of African societies and their peacebuilding processes. Thus, it can be argued that the African Agenda not only reproduces the UN agenda but also introduces theoretical and conceptual innovations aimed at dismantling structural power relations.

It is clear that the PSC has effectively incorporated gender perspectives into its work. The body has introduced the WPS Agenda both in its work and in regional discussions involving other African actors, such as States and RECs. The number of meetings, programmes, declarations and initiatives dedicated to the issue has grown, which reinforces the recognition that the inclusion of gender perspectives is considered a fundamental element for the body's work in its efforts to stabilise the African continent and promote inclusive peace in post-conflict scenarios. In this sense, although the PSC's approach adopts a perspective linked to human security and development, the four structuring pillars of Agenda 1325 are followed.

However, there are also limitations from a practical point of view. Much of the body's efforts is reflected at the normative level, while the operational dimension still faces difficulties. Yet again, although the PSC highlights the limitations of the UNSC's conception of security, only two initiatives have successfully promoted measures to prevent violence and integrate women into development. Most of the initiatives focus on the pillar of participation.

The still low participation of women in peace negotiations, the high number of victims of sexual violence in regions affected by civil conflicts and the slow inclusion of gender perspectives in post-conflict strategies demonstrate that. Although mechanisms such as the CRF are considered important advances in verifying the implementation of the WPS Agenda, the difficulties of coordinating with states and RECs and the lack of resources for the PSC and the AU itself limit progress, since the PSC depends on the cooperation of other African actors for its guidelines to materialise. In addition, the absence of endogenous funding highlights a material obstacle to the adoption of the necessary measures. The AU's security budget allocates few resources to integrating gender policies, which increases the difficulty of establishing the initiatives foreseen in the four pillars in an integrated manner.

References

ADEBAJO, Adekeye. **The curse of Berlin: Africa after the Cold War**. New York: Oxford University, 2013.

AMANI AFRICA. **10 Years review of the Women, Peace and Security Agenda of the AU Peace and Security Council**. Special Report n. 8. 2020. Available at: <https://amaniafrica-et.org/10-years-review-of-the-women-peace-and-security-agenda-of-the-au-peace-and-security-council/> Accessed on: 10 set. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **African Union Master Roadmap of Practical Steps to Silence the Guns by Year 2020**. 2016. Available at: https://au.int/sites/default/files/documents/37996-doc-au_roadmap_silencing_guns_2020.pdf.en_.pdf Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **African Peace and Security Architecture Roadmap (2016-2020)**. Addis Ababa: 2015a. Available at: https://au.int/sites/default/files/documents/38310-doc-9_2015-en-apsa-roadmap-final.pdf Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Agenda 2063: The Africa We Want**. Addis Ababa: 2015b. Available at: https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_po.pdf Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Constitutive Act of the African Union**. Addis Ababa: 2000. Available at: https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_CONSTITUTIVE_ACT_OF_THE_AFRICAN_UNION_P.pdf Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Continental Results Framework: Monitoring and Reporting on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa (2018-2028)**. Addis Ababa: 2019a. Available at: https://au.int/sites/default/files/documents/35958-doc-continental_result_framework_on_wps_agenda_in_africa.pdf Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). Peace and Security Council. **223^a Meeting (2010)**. 30 March 2010. Addis Ababa: 2010. Available at: <https://www.peaceau.org/uploads/final-communiquy-cps-women-children-eng-30-march-2010.pdf> Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). Peace and Security Council. **342^a Meeting (2012)**. 21 November 2012. Addis Ababa: 2012. Available at: <https://www.peaceau.org/uploads/psc-comm-342-21-11-2012-2-.pdf> Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). Peace and Security Council. **364^a Meeting (2013)**. 26 March 2013. Addis Ababa: 2013. Available at: <https://www.peaceau.org/uploads/psc-364thpsc-meeting-press-statement.pdf> Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). Peace and Security Council. **803^a Meeting (2018)**. 19 October 2018. Addis Ababa: 2018. Available at: <https://papsrepositary.africa-union.org/handle/123456789/382> Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana**. Addis Ababa: 2004. Available at: https://au.int/sites/default/files/treaties/37293-treaty-0024_-_protocol_relating_to_the_establishment_of_the_peace_and_security_council_of_the_african_union_p.pdf Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa**. Addis Ababa: 2003. Available at: <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-women-africa> Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Report on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa**. Addis Ababa: 2019b. Available at: <https://archives.au.int/handle/123456789/6817> Accessed on: 10 set. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Report on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa**. Addis Ababa: 2020. Available at: <https://au.int/en/documents/20230203/report-implementation-women-peace-security-agenda-africa-2020> Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **FemWise-Africa Advanced Training on Mediation for the Great Lakes Region**. Concept note: 2021. Available at: <https://ungreatlakes.unmissions.org/sites/>. Accessed on: 14 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Ministerial High-Level Seminar of the Peace and Security Council Commemorating 20 Years of the PSC by Taking Stock of Women's Participation and Leadership in Peace Processes in Africa**. Addis Ababa: 2024. Available at: <https://papsrepositary.africa-union.org/handle/123456789/2049> Accessed on: 05 jun. 2024.

AFRICAN UNION (AU). **Strengthening African Women's Participation in Conflict Prevention, Mediation Processes and Peace Stabilisation Efforts: Operationalisation of "FemWise-Africa"**. 2015. Available at: <https://www.peaceau.org/uploads/final-concept->. Accessed on: 14 jun. 2024.

AFROBAROMETER. **Combating gender-based violence tops Africa's agenda for women's rights**. Afrobarometer Dispatch n. 736. 2023. Available at: <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2023/11/AD736-PAP4-Combating-gender-based-violence-tops-Africas-agenda-for-womens-rights-Afrobarometer-18nov23.pdf> Accessed on: 05 jun. 2024.

APUULI, Kasaija Phillip. The AU's Peace and Security Architecture: The African Standby Force. In: KARBO, Tony; MURITHI, Charles (Eds.). **The African Union: Autocracy, Diplomacy and Peacebuilding in Africa**. London/New York: I.B. Tauris, 2018, p. 149-182.

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark. The postcolonial moment in security studies. **Review of International Studies**, v. 32, p. 329-352, 2006. Available at: doi:10.1017/S0260210506007054 Accessed on: 12 set. 2024.

BOKERIYA, Svetlana; KIAMBA, Anita. The UN-African Union Partnership on the Women, Peace and Security Agenda: Frameworks, Policies and Strategies. **Vestnik RUDN International Relations**, v. 23, n. 2, p. 307-321, 2023. Available at: <https://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/35175/22248> Accessed on: 05 jun. 2024.

CILLIERS, Jakkie. **Human security in Africa: A conceptual framework for review**. African Human Security Initiative, 2004. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/124027/2004_06_01_Monograph.pdf Accessed on: 10 set. 2024.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the international system: The politics of state survival**. Cambridge: Cambridge University, 1996.

CLARKE, Yaliwe. Gender and Peacebuilding in Africa. Seeking Conceptual Clarity. **Africa Peace and Conflict Journal**, v. 6, n. 1, p. 87-91, 2013. Available at: https://eprints.soas.ac.uk/23488/1/African%20peace%20and%20conflict%20journal_Vol_6.1_June%202013_Final.pdf Accessed on: 26 set. 2024.

DRUMOND, Paula. Conflict-related Sexual Violence. In: STEANS, Jill; TEPE-BELFRAGE, Daniela (Eds.). **Handbook on Gender in World Politics**. 1st ed. Oxon: Routledge, 2019, p. 206-215.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics**. 2nd ed. London: University of California Press, 2014.

ENGEL, Ulf; PORTO, João Gomes. The African Peace and Security Architecture: An Evolving Security Regime? In: ENGEL, Ulf; PORTO, João Gomes (Eds.). **Africa's New Peace and Security Architecture: Promoting Norms, Institutionalizing Solutions**. London/New York: Routledge, 2016, p. 198-220.

GIANNINI, Renata Avelar et al. **A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades**. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico n. 32, 2018. Available at: <https://igarape.org.br/>. Accessed on: 10 set. 2024.

GILL, Andréa; PIRES, Thula. From Binary to Intersectional to Imbricated Approaches: Gender in a Decolonial and Diasporic Perspective. **Contexto Internacional**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 275-302, 2019. Available at: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2019410200003>. Acesso em 05 jun. 2024.

HENDRICKS, Cheryl. Progress and Challenges in Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the African Union's Peace and Security Architecture. **African Development**, v. XLII, n. 3, p. 73-98, 2017. Available at: <https://doi.org/10.57054/ad.v42i3.756>. Accessed on: 26 set. 2024.

HUDSON, Heidi. **Decolonizing the mainstreaming of gender in peacebuilding: toward an agenda for Africa**. Social Science Research Council: African Peacebuilding Network n. 8, 2016. Available at: <https://www.ssrc.org/publications/decolonizing-the-mainstreaming-of-gender-in-peacebuilding-toward-an-agenda-for-africa/>. Accessed on: 10 set. 2024.

KAGAME, Paul. **The Imperative to Strengthen Our Union: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union**. 2017. Available at: https://au.int/sites/default/files/documents/33273-doc-report-_institutional_reform_of_the_au.pdf. Accessed on: 05 jun. 2024.

KAWEESI, Edward Silvestre. The paradox of critical security and the African solutions to African problems. **European Journal of International Security**, v. 8, n. 4, p. 450-470, 2023. Available at: <https://doi.org/10.1017/eis.2023.20>. Accessed on: 05 jun. 2024.

KENKEL, Kai Michael. Cinco gerações de operações de paz: de “tênue linha azul” a “pintar um país de azul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100007>. 2013. Acesso em 11 mar. 2024.

KUMALO, Liezelle. **Empowerment delayed: Trends in women, peace and security in Africa**. TFP Policy Brief, 2022. Available at: <https://trainingforpeace.org/publications/empowerment-delayed-trends-in-women-peace-and-security-in-africa/>. Accessed on: 05 jun. 2024.

LEWIS, Desiree. The multiple dimensions of human security through the lens of African feminist intellectual activism. **Africa Peace and Conflict Journal**, v. 6, n. 1, p. 15-28, 2013. Available at: https://eprints.soas.ac.uk/23488/1/African%20peace%20and%20conflict%20journal_Vol_6.1_June%202013_Final.pdf. Accessed on: 26 set. 2024.

NWOHA-KEZIE, Helen. **Feminist Peace and Security in Africa**. Oxfam International, 2020. Available at: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/feminist-peace-and-security-in-africa-621054/>. Accessed on: 05 jun. 2020.

OLAITAN, Zainab Monisola. The Representation of Women in African-led Peace Support Operations. **Journal of International Peacekeeping**, v. 26, p. 394-411, 2023. Available at: doi: 10.1163/18754112-26040007. Accessed on: 10 set. 2024.

OLONISAKIN, Funmi; HENDRICKS, Cheryl. Engaging (In)security as an entry point for seeking redress in gender inequality in Africa. **Africa Peace and Conflict Journal**, v. 6, n. 1, p. 1-14, 2013. Available at: https://eprints.soas.ac.uk/23488/1/African%20peace%20and%20conflict%20journal_Vol_6.1_June%202013_Final.pdf. Accessed on: 26 set. 2024.

ONYIDO, Onyinyechukwu. Reconceptualizing Women's Role in Peacebuilding. **Africa Peace and Conflict Journal**, v. 6, n. 1, p. 74-86, 2013. Available at: https://eprints.soas.ac.uk/23488/1/African%20peace%20and%20conflict%20journal_Vol_6.1_June%202013_Final.pdf. Accessed on: 26 set. 2024.

PARASHAR, Swati. Feminism and Postcolonialism: (En)gendering Encounters. **Post Colonial Studies**, v. 19, n. 4, 371-377, 2017. Available at: <https://doi.org/10.1080/13688790.2016.1317388>. Acesso em 20 jun. 2023.

PARASHAR, Shirin. The WPS Agenda. In: SARA, Davies; TRUE, Jacqui (Eds). **Oxford Handbook of Women, Peace, and Security**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 828-839.

PEACE WOMEN. **National Action Plans by Region**. 2024. Available at: <https://1325naps.peacewomen.org/index.php/nap-overview/>. Accessed on: 05 jun. 2024.

UN. **African women on the frontline of peacekeeping**. 2023. Available at: <https://news.un.org/en/story/2023/12/1144412>. Accessed on: 05 jun. 2024.

UN. Security Council. **Resolution 1325 (2000)**: Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000. New York: 2000a. Available at: <https://peacemaker.un.org/node/105>. Accessed on: 05 jun. 2024.

UN. Security Council. **Resolution 1261 (1999)**: Adopted by the Security Council at its 4037th meeting, on 25 August 1999. New York: 1999. Available at: <https://www.securitycouncilreport.org/>. Accessed on: 06 jun. 2024.

UN. Security Council. **Resolution 1265 (1999)**: Adopted by the Security Council at its 4046th meeting, on 17 September 1999. New York: 1999. Available at: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/>. Accessed on: 06 jun. 2024.

UN. United Nations Peacekeeping. **Gender**. 2004. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/gender>. Acesso em 1 abr. 2024.

UN. **Promoting Women, Peace and Security**. 2024. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/promoting-women-peace-and-security>. Accessed on: 20 jun. 2023.

UN. Windhoek Declaration (2000). **On the 10th Anniversary of the United Nations Transitional Assistance Group**. Windhoek, 2000b.

TICKNER, Ann. J. **Gendering World Politics**. New York: Columbia University Press, 1st ed. 2001.

TIEKU, Thomas Kwasi. African Union promotion of human security in Africa. **African Security Review**, v. 16, n. 2, p. 26-37, 2007. Available at: <https://doi.org/10.1080/10246029.2007.9627414> Accessed on: 26 set. 2024.

TIEKU, Thomas Kwasi. Punching above Weight: How the African Union Commission Exercises Agency in Politics. **Africa Spectrum**, v. 56, n. 3, p. 254-273, 2021. Available at: <https://doi.org/10.1177/0002039721990394> Accessed on: 26 set. 2024.

TREJO, Marisa Ruiz; DE GIORGI, Ana Laura. **Feminist theories from the Global South**: Latin American and decolonial approaches. In: INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION CONGRESS, 2019. Anais. Toronto, Nov. 2019.

WILLIAMS, Paul D.; BOUTELLIS, Arthur. Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations-African Union Relationship. **African Affairs**, v. 113, n. 451, p. 254-278, 2014. Available at: <https://doi.org/10.1093/afraf/adu021> Accessed on: 05 jun. 2024.

Authors' Contributor Roles	
Raquel Zaffari Losekann:	Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Project Administration; Visualization; Formal Analysis; Investigation; Supervision; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);
Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior:	Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Project Administration; Visualization; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

A Área de Comércio Livre Continental Africano (AfCFTA) e a Agenda 2063: A integração regional e os desafios do desenvolvimento econômico na África

The African Continental Free Trade Area (AfCFTA) and Agenda 2063: the regional integration and the challenges for economic development in Africa

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.138504>

João Pedro Mascarello Funck

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil

jpfunck@hotmail.com  

Carlos Eduardo Schönerwald da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil

carlos.schonerwald@ufrgs.br  

Resumo

O artigo faz uma interpretação possível dos relatórios de instituições internacionais acerca das implicações da Área de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) para a integração da África e a sua relação com a Agenda 2063. Portanto, como problema de pesquisa, investiga-se como a AfCFTA impacta a integração regional da África e o avanço da Agenda 2063 da União Africana. A hipótese do artigo é que o acordo da AfCFTA estimula o comércio intraafricano e a concretização da Agenda 2063. Assim, o objetivo principal é analisar a relação entre a AfCFTA e a Agenda 2063, contrastando o papel da integração regional e do desenvolvimento econômico. Em relação à metodologia, o artigo realiza uma análise crítica, a partir de uma pesquisa bibliográfica, dos relatórios do Banco Africano de Desenvolvimento, do Banco Mundial e das Nações Unidas. Conclui-se que a AfCFTA deve avançar as metas da Agenda 2063 e aumentar o comércio africano. No entanto, o acordo de livre comércio tende a ser insuficiente para alavancar um processo autônomo de desenvolvimento, de modo a acentuar as disparidades econômicas entre as regiões africanas. Assim, torna-se imperativo que a União Africana mitigue os efeitos desiguais da AfCFTA ao longo do continente.

Palavras-chave: Área de Comércio Livre Continental Africano; União Africana; Agenda 2063.

Abstract

The article makes a possible interpretation of reports from international institutions regarding the implications of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) for the integration of Africa and its relationship with Agenda 2063. Therefore, as a research problem, the question of how the AfCFTA impacts the deepening of Africa's regional integration and the advancement of the African Union's Agenda 2063 is investigated. The hypothesis of the article is that the AfCFTA stimulates intra-African trade and the achievement of Agenda 2063. Thus, the main objective is to analyze the relationship between the AfCFTA and Agenda 2063, contrasting the role of regional integration and economic development. Regarding the methodology, the article makes a critical analysis, based on bibliographical research, of reports from the African Development Bank, the World Bank and the United Nations. It follows, therefore, that the AfCFTA must advance the goals of Agenda 2063 and increase African intraregional trade. However, the free trade agreement tends to be insufficient to leverage an autonomous development process, thus accentuating economic disparities between African regions. Therefore, it becomes imperative for the African Union to mitigate the uneven effects of the AfCFTA across the continent.

Keywords: African Continental Free Trade Area; African Union; Agenda 2063.

Recebido: 08 Fevereiro 2024

Aceito: 03 Outubro 2024

Estimados agradecimentos ao Professor Guilherme Ziebell, que durante a disciplina de Inserção Estratégica da África do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) inspirou a realização do trabalho e prestou auxílio na estrutura e na consecução deste.

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 Compartilha-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 proposta do presente artigo é realizar uma análise das consequências da implementação da Área de Comércio Livre Continental Africano (AfCFTA) e apresentar suas metas e possíveis efeitos no processo de integração econômica regional do continente africano e na progressão das Aspirações e dos Objetivos da Agenda 2063. A AfCFTA possui como objetivo a formação da maior zona de livre comércio do mundo em número de Estados envolvidos (WORLD BANK, 2020). O acordo da AfCFTA, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2021, tem como finalidade expandir o comércio entre os Estados africanos mediante a redução das tarifas aduaneiras e das barreiras não-tarifárias (UNCTAD, 2021; NEPAD, 2022).

Desde 2018, 54 países membros da União Africana assinaram a AfCFTA, 48 Estados depositaram os seus instrumentos de ratificação até 31 de julho de 2024, data do depósito dos instrumentos de ratificação da Libéria, último Estado africano a fazê-lo (TRALAC, 2024). Os objetivos da AfCFTA não se resumem somente à formação de um mercado único de bens e serviços de modo a recrudescer a integração econômica da África e a Visão Pan Africana de uma “África integrada, próspera e pacífica” prevista pela Agenda 2063. Além da criação do mercado único, a área de livre comércio busca aumentar a competitividade das economias africanas nos mercados regional e global. Destaca-se a meta da promoção do desenvolvimento industrial por meio da diversificação e desenvolvimento das cadeias regionais de valor (UNDP, 2020).

Por outro lado, a Agenda 2063 constitui o plano de desenvolvimento da África para obter um inclusivo e sustentável desenvolvimento socioeconômico em um prazo de 50 anos, de 2014 a 2063 (NEPAD, 2022). A Agenda 2063 almeja cumprir um conjunto de 7 Aspirações, cada uma com o seu bloco particular de Objetivos, para que a África atinja uma realidade mais próxima da visão para o ano 2063. Essa visão inclui o incremento do bem-estar e da prosperidade compartilhada, a ampliação da unidade e da integração, um continente de cidadãos livres cujos horizontes se alarguem, a realização de todo o potencial das mulheres e da juventude e a libertação da população em relação ao medo, à doença e à carestia (AFRICAN UNION, 2022b).

Desse modo, a pergunta de pesquisa é: quais são os impactos estimados da AfCFTA no aprofundamento da integração entre as economias da África e no avanço da Agenda 2063? Como hipótese para essa pergunta, coloca-se que a AfCFTA estimula não apenas o aumento do comércio intrafricano, como também a concretização das Aspirações e dos Objetivos da Agenda 2063. Ao encontro disso, o objetivo principal do estudo é analisar a AfCFTA, apresentar e discutir quais metas da Agenda 2063 podem ser, potencialmente, cumpridas, principalmente em relação ao Primeiro Plano de Implementação Decenal (2014-2023). Por sua vez, o objetivo secundário é relatar o planejamento e os avanços alcançados em modificações de tarifas, barreiras não-tarifárias e facilitação de comércio no período de 2018 a 2022. São analisados, através da revisão da literatura, os cenários projetados (modelos empíricos presentes nos textos) de crescimento econômico até 2035 dos Estados africanos e das regiões da África Central, da África Ocidental, da África Setentrional, da África Austral e da África Oriental. De modo a cumprir o objetivo principal e o objetivo secundário, são analisados os relatórios e os estudos mais recentes das Nações Unidas, da União Africana, do Banco Africano de Desenvolvimento e do Banco Mundial sobre os avanços e as dificuldades na adoção da AfCFTA. Justifica-se o artigo não somente pela averiguação dos avanços, obstáculos e efeitos do maior projeto de integração econômica regional no mundo, em relação ao número de países envolvidos e ao tamanho conjunto das populações africanas, como também pelos potenciais impactos positivos e negativos à Agenda 2063, que consiste na visão que norteia os esforços da União Africana para a concretização de um futuro mais próspero para o continente.

Em relação à metodologia, o artigo realiza uma análise crítica, a partir de uma pesquisa bibliográfica, dos relatórios do Banco Africano de Desenvolvimento, do Banco Mundial e de agências e órgãos das Nações Unidas. A abordagem teórica se vincula aos debates concernentes à concepção de que a geografia, as instituições e o comércio

internacional constituem elementos determinantes no crescimento econômico de longo prazo (RODRIK *et al.*, 2002; SACHS, 2003; RODRIK, 2004; PERRY; SCHONERWALD, 2012; MITTON, 2016). Além disso, a abordagem teórica também está alicerçada nas ideias de Ricardo Hausmann, Cesar Hidalgo e Dani Rodrik que convergem em torno da concepção de que a sofisticação da economia, através da complexificação e da diversificação dos processos produtivos e tecnológicos, constitui um mecanismo para o desenvolvimento socioeconômico das nações, elevando a renda, a produtividade e o bem-estar (HAUSMANN *et al.*, 2013; RODRIK, 2016). Por último, autores africanos ressaltam que o desenvolvimento da África passa por soluções e esforços das nações do continente (NKRUMAH, 1963; MENEZES, 2000; MOYO, 2009; KI-ZERBO, 2009; KABOU, 2013).

A respeito da estrutura do artigo, a primeira seção busca expor a abordagem teórico-conceitual utilizada no presente trabalho. A segunda seção objetiva mostrar a importância da AfCFTA e da Agenda 2063 no desenvolvimento do continente africano. Em primeiro lugar, são apresentadas as decisões mais relevantes para o avanço do projeto de integração africana e da AfCFTA. Após isso, são verificadas as análises dos efeitos da AfCFTA pelas agências e órgãos das Nações, pelo Banco Africano de Desenvolvimento e pelo Banco Mundial. Por sua vez, também são destacados os principais efeitos deste acordo e as suas respectivas implicações para a concretização das Aspirações e dos Objetivos da Agenda 2063. Por fim, na última seção são apontados os resultados da pesquisa e as conclusões do artigo.

Abordagem teórico-conceitual

Desde as discussões de Adam Smith em “A Riqueza das Nações” de 1776 sobre o papel da especialização e da extensão dos mercados, passando pelos debates sobre o processo de substituição de importações, até os recentes trabalhos que abordam o papel dos retornos crescentes e do progresso técnico endógeno, o argumento de que o comércio tem papel decisivo na determinação do desenvolvimento econômico vem sendo explorado desde o surgimento da ciência econômica. No caso clássico de Smith (1776) e Ricardo (1817), os países precisam orientar-se pelas vantagens comparativas, ou seja, devem intensificar o processo de especialização para atingir níveis de renda e consumo mais elevados. As abordagens modernas da relevância do comércio internacional apontam para o papel da transferência de novas tecnologias e ideias como fatores cruciais, contribuindo assim para o aumento nos níveis de produtividade. Ao encontro disso, existem muitos estudos empíricos que apontam para uma correlação positiva entre o comércio internacional e o desenvolvimento econômico, como poder ser visto em Sachs e Warner (1995) e em Frankel e Romer (1999).

Por sua vez, o papel das instituições foi enfatizado, primeiramente, nos trabalhos de Douglas North (1993, 1994abc). North considera que as instituições são as regras do jogo que a sociedade cria para si mesma e, quando possuem regras bem definidas e sob constante cuidado, reduzem significativamente os custos de transação, levando a resultados que são mais eficientes (NORTH, 1993, 1994b). Hall e Jones (1999) foram pioneiros na realização de estudos empíricos examinando o papel das instituições no desenvolvimento econômico. Diferentemente da geografia, o uso de instituições apresenta o problema de endogeneidade. Hall e Jones (1999) utilizaram a distribuição fracionada da linguagem como variável instrumental para instituições, concluindo que estas têm um papel considerável para a explicação do desenvolvimento econômico. Por seu turno, Rodrik *et al.* (2002) discute o papel das instituições no desenvolvimento econômico utilizando dados em corte transversal (*cross-section*). O autor constata que as instituições têm um impacto significativo sobre o desenvolvimento econômico, enquanto a geografia tem um impacto pequeno e a abertura comercial não tem efeito relevante. Essas conclusões também são apresentadas por Easterly e Levine (2002).

A abordagem teórica também se baseia no Índice de Complexidade Econômica (ICE), formulado por Ricardo Hausmann e Cesar Hidalgo, que consiste em um instrumento que mede a quantidade de conhecimento produtivo das economias por meio de um sistema de comparação da complexidade das capacidades tecnológicas e produtivas dos

Estados. Assim, o desenvolvimento econômico de um país está associado com a complexificação da sua economia nacional (HAUSMANN *et al.*, 2013). Já o autor Dani Rodrik (2016) não apenas aponta a tendência de desindustrialização prematura da África, inclusive nos países mais pobres, como também aponta que “indústrias manufatureiras modernas convergem para a fronteira de produtividade global, independentemente das desvantagens geográficas, instituições ou más políticas” (RODRIK, 2016, p. 7, tradução nossa). Logo, a busca pela sofisticação da rede produtiva é claramente concretizada por uma industrialização rápida associada à acumulação de capacidades fundamentais, especialmente instituições e capital humano (RODRIK, 2016).

Joseph Ki-Zerbo, em “Para quando a África?” (2009), avança o argumento de que a formação da identidade da África constitui o caminho mais autêntico em direção à integração das nações africanas, firmando os pilares de uma real união africana, de modo similar ao que Kwame Nkrumah havia prospectado nos anos 1960 (NKRUMAH, 1963; KI-ZERBO, 2009). Já Axelle Kabou defende a necessidade de novos modos de interpretar as concepções de desenvolvimento e de subdesenvolvimento por meio de instrumentos de análise que sejam propriamente africanos, e não resultado de conhecimentos acumulados em diferentes partes do mundo. Além disso, a autora camaronesa ressalta que é possível alcançar um patamar de prosperidade a partir de um desenvolvimento que atenda as demandas dos povos africanos e instrumentalize as suas peculiaridades. Kabou também identifica que a África cometeu um grave erro histórico ao abdicar de um projeto de complexos industriais regionais ou subregionais, que reduziriam a dependência face às nações do Ocidente. Apesar do domínio de inovações tecnológicas no estado da arte por Estados que não são ocidentais, as lideranças africanas se conformaram em relegar à África à condição de continente menos próspero do planeta (KABOU, 2013). Ao encontro disso, Solival Menezes argumenta que as nações africanas, tendo em vista que os seus obstáculos possuem uma natureza interna, somente resolverão os seus desafios por meio de soluções que surjam do âmago de um pensamento africano verdadeiro. Dambisa Moyo, uma economista zambiana, critica a dependência excessiva e a baixa eficiência da ajuda financeira estrangeira para os países africanos, tendo em vista que essa atividade raramente garante um processo de desenvolvimento sustentável que diminua permanentemente a pobreza na África (MENEZES, 2000; MOYO, 2009).

Em “*How Europe underdeveloped Africa*” (1982), Walter Rodney vincula o estado de penúria da população africana tanto ao colonialismo das potências da Europa, quanto à dificuldade das nações africanas de romperem a dependência com as suas antigas metrópoles, sendo a tarefa indispensável das lideranças africanas encerrar essa dependência. Por sua vez, Nkrumah defende que as barreiras alfandegárias entre as nações africanas podem ser eliminadas e critica os estados africanos que, ao invés de fortalecerem os vínculos com os seus países vizinhos, se aliam com as nações que aspiram a balcanizar o continente da África a partir de seus interesses neocoloniais. O pensador aponta que a ajuda financeira de projetos estrangeiros dificilmente atende à necessidade de implantação de indústrias nos países produtores de matérias-primas da África, que ainda possuem um significativo intervalo de produtividade entre a Europa e as nações africanas. Compartilhando um raciocínio semelhante, Gunnar Myrdal entende que, enquanto o comércio entre as nações altamente industrializadas pode ser mutuamente benéfico, uma consequência frequente de um fluxo comercial entre uma nação menos desenvolvida e um país avançado é que a parte mais fraca da relação passa a sofrer estagnação e empobrecimento (NKRUMAH, 1963; MYRDAL, 1972; RODNEY, 1982).

Nkrumah advoga que um mercado comum africano, voltado prioritariamente às demandas da África, promoveria a prosperidade dos Estados africanos, já que aumentaria a independência econômica e diminuiria as divisões entre e dentro das sociedades africanas. Esse mercado africano pressupõe uma política comum para o comércio exterior e para o mercado intraafricano, e um dos seus principais objetivos seria acabar com a competição entre países da África em produtos primários e matérias-primas e coordenar uma política de preços que acumule recursos para o fomento da industrialização. Portanto, uma união africana é uma pré-condição imprescindível para um desenvolvimento mais rápido

e pleno da África. O avanço da ciência, de novas inovações tecnológicas e de sucessivas melhorias na produtividade a partir de um espaço comum caracterizado por grandes extensões territoriais, diversidade de recursos naturais e populações massivas, é o caminho mais eficiente para um processo de industrialização. Oliver Cox argumenta que, dentre as nações subdesenvolvidas na década de 1950, somente a União Soviética, a China e talvez a Indonésia detinham os recursos materiais e populacionais para economias bem-sucedidas, já que os recursos de nações individuais na África, na Ásia e na América do Sul são muito limitados. Como consequência disso, há uma tendência clara na segunda metade do século XX de um regionalismo baseado na identificação cultural e cooperação econômica (COX, 1959; NKRUMAH, 1963). Seguindo os argumentos complementares de Nkrumah, Cox e Myrdal, pode-se dizer que uma união das economias africanas, combinada com políticas de fomento industrial e tecnológico, possui o potencial de garantir os recursos materiais e populacionais necessários para um processo sustentável de desenvolvimento e industrialização.

A AfCFTA e a Agenda 2063 no desenvolvimento do continente africano

A Comissão da União Africana (AUC, 2020) identificou as decisões que foram cruciais para o avanço da agenda da integração continental que antecedeu a fundação da AfCFTA em 2018. As Resoluções e Declarações de Argel de 1968 e de Addis Ababa de 1970 e 1973 admitiram a integração econômica da África como um pré-requisito para a concretização da Organização da Unidade Africana (OUA) (AUC, 2020). Além disso, o Plano de Ação de Lagos para o Desenvolvimento Econômico da África (1980-2000) e o Tratado de Abuja, em 1991, que criou a Comunidade Econômica Africana, se destacam por delinear a integração do continente africano por meio de planos de ação. Aponta-se que a efetivação dos estágios traçados no Tratado de Abuja em torno de seus prazos robustece o ímpeto para o prosseguimento das medidas da AfCFTA. De acordo com a Comissão da União Africana, três medidas realizadas no século XXI reforçaram o objetivo da integração econômica e política panafricana. A transformação da OUA na União Africana (UA) em 2001, somada à decisão de acelerar a formação da Área de Comércio Continental Africana em 2012 e à adoção da Agenda 2063 em 2015, contribuiu determinantemente para a formação de um acordo de livre-comércio na África (AUC, 2020).

Dois instrumentos que a Agenda 2063 instituiu para planejar e executar os seus propósitos são fundamentais para averiguar o avanço das metas estipuladas. Estes instrumentos são os *High 5s* e a Estratégia Decenal do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB). A Estratégia Decenal do AfDB constitui um plano para a evolução do banco no sentido de aumentar a eficácia deste em um período de dez anos e, desse modo, fomentar o desenvolvimento africano em todo o continente. Logo, o Primeiro Plano de Implementação Decenal da Agenda 2063 compreende o ínterim entre 2014 e 2023. O AfDB expandiu também os seus esforços em cinco áreas prioritárias de desenvolvimento, que constituem os *High 5s*. Enquanto a primeira área prioritária de desenvolvimento consiste em *Eletrificar a África*, a segunda e a terceira áreas se referem a *Alimentar a África* e *Industrializar a África*, respectivamente. Por fim, a quarta área prioritária de desenvolvimento é *Integrar a África* e a quinta área significa *Melhorar a qualidade de vida para as pessoas da África*. Destarte, os *High 5s* estão associados com as Aspirações da União Africana. Sendo assim, esta Estratégia Decenal e os *High 5s* foram moldados de modo a conferir ao AfDB uma função central na transformação da África por meio da adoção das Aspirações e dos Objetivos da Agenda 2063 (NEPAD, 2022).

O Estudo Independente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento argumenta que a execução dos *High 5s* do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) seria suficiente para atingir mais de 90% da Agenda 2063 e cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a África. Ademais, a AfCFTA é imprescindível para efetivar as metas da Agenda 2063, mais particularmente os *High 5s*, e promover avanços necessários para o sucesso dos 15 Projetos Carros-Chefe da Agenda 2063 (NEPAD, 2022), que se referem aos programas e às iniciativas apontadas como imprescindíveis para acelerar o desenvolvimento e crescimento econômico da África, tal como o estímulo de uma identidade comum através da celebração da cultura e história africanas (AFRICAN UNION, 2022a).

Dentre as 7 Aspirações da Agenda 2063, destacam-se três Aspirações que tendem a ser diretamente afetadas pelos efeitos da implementação da AfCFTA. A Aspiração 1 é intitulada de “Uma África Próspera, Baseada no Crescimento Inclusivo e Desenvolvimento Sustentável”, cujo propósito principal é a erradicação da pobreza em uma geração e a construção de uma prosperidade compartilhada por meio da transformação social e econômica do continente africano (AFRICAN UNION, 2022b). Dentre os sete Objetivos da Aspiração 1 da Agenda 2063, quatro são relevantes no tocante ao impacto da implementação da AfCFTA sobre o continente africano.

O Objetivo 1, “Um Alto Padrão de Vida, Qualidade de Vida e Bem-Estar para Todos”, consiste na erradicação da pobreza e das desigualdades de renda e oportunidade, na criação de empregos, principalmente para reduzir o desemprego da juventude, no enfrentamento dos desafios do rápido crescimento da urbanização e da população, na melhoria ao acesso à água, ao saneamento e à eletricidade. Já o Objetivo 3, “Cidadãos Saudáveis e Bem Nutridos”, se refere à expansão do acesso a serviços de saúde de qualidade, especialmente para mulheres. Além disso, este objetivo também prevê o incremento dos serviços de saúde reprodutiva e a redução do nível de mortalidade das crianças com menos de 5 anos de idade a partir do combate à subnutrição infantil e da melhoria do atendimento pós-parto (AFRICAN UNION 2022b; NEPAD, 2022).

Entrementes, o Objetivo 4, “Economias Transformadas e Criação de Empregos”, aponta a modificação das economias africanas através dos benefícios advindos dos recursos naturais, da manufatura, da industrialização e da adição do valor agregado, tal como a expansão da competitividade e da produtividade. O Objetivo 5, “Agricultura Moderna para aumentar a produtividade e a produção”, se relaciona, por sua vez, à transformação radical da Agricultura da África, o que propicia ao continente alcançar um nível mais elevado de autossuficiência alimentar e se tornar um exportador líquido de alimentos (AFRICAN UNION, 2022b).

A Aspiração 2 da Agenda 2063 se refere ao propósito de “Um Continente Integrado, Politicamente Unido e Baseado nos Ideais do Pan Africanismo e uma Visão da Renascença Africana”. Inspirada pelo Pan-africanismo, a Aspiração 2 ambiciona não somente a independência política e econômica do continente africano, como também persegue um desenvolvimento calcado na independência, na autodeterminação dos povos africanos e na governança democrática. A Aspiração 2 abrange três Objetivos, sendo estes fundamentais para averiguação dos efeitos da AfCFTA. O Objetivo 8, “África Unida (Federal ou Confederada)”, consiste na aceleração do progresso em direção à uma unidade continental e integração para crescimento sustentado, comércio, troca de bens, serviços, movimento livre de pessoas e capital através da implementação de uma África Unida e uma rápida integração econômica mediante a AfCFTA (AFRICAN UNION, 2022b).

O Objetivo 9, “Principais Instituições Financeiras e Monetárias Continentais”, concerne a formação de Instituições Financeiras Continentais para apoiar a integração e o desenvolvimento socioeconômico do continente africano. Para tanto, o Banco Central Africano (ACB), o Banco Africano de Investimento (AIB) e o Fundo Monetário Africano (AMF) se destacam na mobilização de recursos e na administração do setor financeiro africano, de modo a aprofundar a convergência macroeconômica ao longo dos países da África (NEPAD 2022). O Objetivo 10, “Infraestrutura de Classe Mundial entrecruza a África”, vincula-se à melhoria da conectividade através de novas e ambiciosas iniciativas para interligar a África através de ferrovias, estradas, via aérea e via marítima. Outrossim, o Objetivo 10 também inclui a expansão de centrais elétricas nos níveis regional e continental e a infraestruturas ligadas a Tecnologias da informação e comunicação (TIC) (AFRICAN UNION, 2022b).

Por fim, a Aspiração 6 se refere à ideia de “Uma África cujo desenvolvimento seja orientado para as pessoas, confiando no potencial dos povos africanos, especialmente no potencial da mulher, da juventude e onde a criança tem tratamento digno”. O propósito é tornar a África um continente mais inclusivo em que não haja qualquer exclusão social baseada em gênero, filiação política, etnia, local, religião ou idade. A Aspiração 6 conta com dois Objetivos. O primeiro

deles é o Objetivo 17, “Igualdade de Gênero Total em Todas as Esferas da Vida”, que se correlaciona ao fortalecimento do papel das mulheres por meio da garantia de igualdade e paridade de gênero e da eliminação da discriminação e violência contra mulheres. O segundo é o Objetivo 18, “Jovens e Crianças Engajadas e Capacitadas”, que enseja a geração de oportunidades para a juventude da África (AFRICAN UNION, 2022b).

Diversas agências e órgãos mundiais realizaram estudos acerca do impacto da AfCFTA. Nas próximas duas subseções são discutidos os principais resultados das investigações acerca dos efeitos potenciais da área de livre comércio sobre o bem-estar e a integração regional da economia africana, tal como suas prováveis consequências para a concretização das Aspirações e dos Objetivos da Agenda 2063. Enquanto em *Análise da AfCFTA por agências e órgãos das Nações Unidas* são apresentados os resultados dos estudos do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (CEA) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em *Análise da AfCFTA pelo Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Mundial e seus efeitos* são incluídas as investigações dos dois respectivos bancos.

Análise da AfCFTA por agências e órgãos das Nações Unidas

Uma análise do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) descobriu que realizar os *High 5s* atingiria mais de 90% da Agenda 2063 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a África (UNDP AFRICA, 2017). O continente africano apresentou uma tendência positiva em relação às 7 Aspirações da Agenda 2063 para com as metas de 2021. Nesse sentido, referente às metas de 2021, a forte performance de 84% da Aspiração 2 e do progresso nos 15 Projetos Carros-Chefe da Agenda 2063 foi efetuada primordialmente pela assinatura e ratificação do Acordo de Livre Comércio Continental Africano e pela criação do Secretariado da AfCFTA em Acra, Gana. Acerca dos compromissos firmados pela AfCFTA, destacam-se as medidas referentes ao comércio de bens. Houve o acordo da eliminação de 97% das linhas tarifárias ao longo de um período determinado, sendo os 3% de linhas tarifárias restantes produtos que estão excluídos da redução de tarifas. Por sua vez, observa-se uma evolução pequena em relação aos Projetos Carros-Chefe da União Africana. Isso se deve em grande medida à pandemia de COVID-19, ao ritmo lento da assinatura e ratificação dos protocolos dos Projetos Carros-Chefe e ao baixo grau de internalização da Agenda 2063 nos Estados da União Africana (NEPAD, 2022).

Acerca das negociações sobre as tarifas de bens, houve acordo em aproximadamente 87% das linhas tarifárias pelos Estados que depositaram os instrumentos de ratificação da AfCFTA, o que corresponde a mais de 70% do comércio intrafricano. Em relação ao comércio de serviços também houve progresso, tendo em vista o avanço na implementação dos objetivos do Protocolo sobre Comércio em Serviços e a entrega ao Secretariado de 42 submissões de propostas sobre tarifas e regulamentação de serviços por agentes estatais e não estatais. Nesse sentido, a integração econômica e política ergue-se como um instrumento para tornar o continente mais soberano, independente e autônomo. O Objetivo 8 da Aspiração 2 da Agenda 2063 apresentou uma performance de 100% referente às metas de 2021 por meio da entrada em vigor da AfCFTA em janeiro de 2021 (NEPAD, 2022).

Considerando o financiamento do AfDB aos Projetos Carros-Chefe da Agenda 2063, O avanço na operacionalização do Mercado Único de Transporte Aéreo da África (SAATM), que consiste em um Projeto Carro-Chefe, o incremento na geração de eletricidade e a ampliação da penetração TIC são também fatores que esclarecem a robusta performance de 84% em relação à Aspiração 2. No entanto, houve performances fracas na implementação da Rede Africana de Ferrovias de Alta Velocidade, que constitui um dos 15 Projetos Carros-Chefe da Agenda 2063 e objetiva conectar todas as capitais da África e centros comerciais e industriais de modo a facilitar a circulação de produtos e pessoas, e dos Elos Ausentes Rodoviários Trans-Africanos, que correspondem aos trechos rodoviários inexistentes que compõem a Rede Rodoviária Trans-Africana. Nesse sentido, a formação do Secretariado da AfCFTA em 2019 e a entrada

em vigor da AfCFTA em 2021 promovem o progresso do Objetivo 9 da Aspiração 2 da Agenda 2063, pois a entrada em vigor da área de livre comércio e a criação do Secretariado fazem avançar o ambiente para a solidificação de Instituições Financeiras e Monetárias na África e dos Projetos Carros-Chefe da Agenda 2063 (NEPAD, 2022).

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) apresentou o prognóstico da AfCFTA incrementar o comércio entre os países africanos em 33% e reduzir o déficit comercial da África em 51% (UNCTAD, 2021). Segundo a UNCTAD, para que a AfCFTA resulte em um aumento substancial do comércio, possibilitando a duplicação dos fluxos comerciais intrafricanos caso as barreiras não-tarifárias sejam também diminuídas, é necessária uma infraestrutura de transporte apropriada na África. Por meio do Protocolo de Serviços da AfCFTA, a área de livre comércio deve impulsionar uma transformação considerável para investimentos em serviços e infraestrutura de transporte. Uma investigação da Comissão Econômica para a África indica que a tonelagem transportada por embarcações aumentaria de 58 milhões em 2019 para 132 milhões em 2030. Além disso, caso a AfCFTA seja de fato implementada, espera-se que o tamanho da frota para embarcações de contêiner e a granel triplique (UNCTAD, 2021).

Em virtude da AfCFTA incentivar investimentos em infraestrutura de transporte, a área de livre comércio africana tende a promover a evolução das metas do Objetivo 10 da Aspiração 2 da Agenda 2063, pois duas metas deste objetivo dizem respeito ao avanço de dois Projetos Carros-Chefe da Agenda 2063: a) Mercado Único de Transporte Aéreo da África (SAATM); b) a Rede Africana de Ferrovias de Alta Velocidade (NEPAD, 2022). Nesse sentido, pode-se inferir que o aumento do volume de transporte de bens e serviços e dos investimentos em infraestrutura tendem a reduzir os altos custos de transporte existentes no continente africano, a partir de um menor custo unitário de transporte.

Para diagnosticar adequadamente a dimensão do impacto da área de livre comércio sobre o bem-estar do continente africano, é necessário verificar o quadro atual de exportações da economia da África. Enquanto 16% das exportações africanas em 2018 destinam-se a outros países africanos, 84% destas exportações são enviadas a países extracontinentais. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) prevê que até o ano de 2030 ocorra um aumento de 50% do comércio entre Estados africanos e de 16% do comércio de países africanos com os países do resto do mundo. Outrossim, aponta-se que 60% das exportações intrafricanas são de produtos industriais frente a 40% de bens extrativos. Ao mesmo tempo, 70% das exportações da África para o mercado mundial são de natureza extrativa frente a 30% de natureza industrial. Portanto, o incremento do comércio entre as economias africanas como consequência da liberalização tarifária e não-tarifária resultaria em um estímulo para o processo de industrialização. Este incentivo ao aumento da produção industrial seria crucial como expediente para contornar a dependência de bens primários na pauta de exportações dos países africanos, uma vez que bens primários são sujeitos a flutuações recorrentes de preços no mercado mundial e apresentam preços inferiores a bens de mais alto valor (UNDP, 2020).

Há o planejamento da redução de tarifas sobre 90% dos bens dos Estados ratificantes da AfCFTA ser realizada mediante prestações anuais de valor igual, com o intuito das diminuições anuais nas linhas tarifárias resultarem em 90% dos bens serem comercializados sem tarifas em 2025 (UNDP, 2020), sendo estes bens classificados como não-sensíveis. O prazo de 5 anos é válido para Estados que não são países menos desenvolvidos (LDCs), com os Estados considerados LDCs apresentando um prazo de 10 anos. Já em relação a bens sensíveis, que representam 7% dos produtos, as suas linhas tarifárias serão reduzidas nos prazos de 10 anos para Estados que não são LDCs e de 13 anos para LDCs. As linhas tarifárias sobre os 3% de produtos considerados excluídos de liberalização serão reavaliadas a cada 5 anos (UNDP, 2020).

De acordo com o relatório do UNDP, uma iniciativa para concretizar o potencial da AfCFTA é a implementação no nível nacional das medidas do acordo, junto à supervisão do sistema intergovernamental da União Africana. O prognóstico para a AfCFTA é promissor na recuperação econômica do impacto da COVID-19, por meio do seu estímulo ao crescimento inclusivo, à igualdade de gênero e ao aumento da participação da juventude em atividades produtivas

(UNDP, 2020). Desse modo, pode-se afirmar que este acordo possui o potencial de estimular a concretização da Aspiração 6. Isso ocorre, pois o incentivo à igualdade de gênero, através da tendência de incremento da renda das mulheres como consequência da AfCFTA (WORLD BANK, 2020), e ao incremento da participação dos jovens na produção (UNDP, 2020) é fundamental para a realização dos Objetivos 17 e 18 da Agenda 2063.

Análise da AfCFTA pelo Banco Africano de Desenvolvimento e pelo Banco Mundial e seus efeitos

O Banco Mundial, por meio de seu relatório “Área de Livre Comércio Continental Africano: Efeitos Econômicos e Distributivos” (2020), assinala que a AfCFTA irá reduzir tarifas entre os Estados africanos, dedicar-se-á para impulsionar a facilitação do comércio e medidas regulatórias relacionadas a padrões sanitários e barreiras técnicas ao comércio. Ademais, a AfCFTA atuará de modo a complementar as comunidades econômicas regionais e os acordos comerciais na África através do estabelecimento de uma estrutura regulatória continental, da regulação do investimento e da proteção aos direitos de propriedade intelectual. Isso é fundamental, uma vez que uma parcela significativa da regulação proposta pela AfCFTA não existe nos acordos das comunidades econômicas regionais na África (WORLD BANK, 2020).

O estudo produzido pelo Banco Mundial quantifica as implicações econômicas e distributivas de longo prazo da AfCFTA, incluindo os seus efeitos para o comércio internacional, crescimento econômico, pobreza, emprego e receita de tarifas. A metodologia do estudo se baseia em um equilíbrio geral computacional (CGE) global, calibrado aos mais novos dados do Projeto de Análise do Comércio Global (GTAP), e em uma estrutura de microssimulação. Uma diferenciação deste estudo em relação a outras investigações é que este não se resume apenas aos efeitos da liberalização de tarifas e barreiras não-tarifárias (NTBs) em bens, abrangendo também os impactos da liberalização de NTBs em serviços e de medidas de facilitação de comércio (WORLD BANK, 2020).

Os impactos macroeconômicos projetados da AfCFTA incluem ganhos reais de renda de 7% em 2035, aproximadamente US\$ 450 bilhões em medidas de preço de 2014. Ganhos reais de renda da liberalização tarifária constituem um montante pequeno, em torno de 0,2% em um nível continental, embora para algumas economias africanas esse valor possa chegar a um pouco mais de 1%. Por sua vez, estima-se que os ganhos reais de renda mediante a liberalização de tarifas e diminuição de NTBs possa chegar a 2,4% em 2035. Entretanto, os maiores ganhos são decorrência da combinação da liberalização tarifária e redução de NTBs com a implementação de um acordo de facilitação de comércio (TFA), sendo possível os ganhos reais de renda de 7% em nível continental. Com a implementação da AfCFTA, há o prognóstico do total de exportações aumentar aproximadamente 29% até 2035, acima da trajetória de crescimento normal caso não houvesse a implementação da AfCFTA e seus efeitos sobre a economia africana. Nesse sentido, enquanto as exportações intrafricanas tendem a incrementar 81%, espera-se que as exportações da África para o resto do mundo aumentem 19% (WORLD BANK, 2020).

Um dos principais benefícios aguardados do acordo africano de livre-comércio é que este estimule o crescimento do produto e da produtividade. No ano de 2035, concebe-se que a produção da África seria de US\$ 212 bilhões a mais do que se não houvesse a AfCFTA. Assim sendo, o produto tende a incrementar de forma mais incisiva no setor de recursos naturais e serviços, aproximadamente 1,7%, com o setor industrial aumentando 1,2%. Concomitantemente, o produto agrícola do continente reduzir-se-ia 0,5% em relação à trajetória de crescimento sem a AfCFTA. Presume-se com base na modelagem que os ganhos absolutos em 2035 serão de US\$ 147 bilhões no setor de serviços, de US\$ 56 bilhões no setor industrial e de US\$ 17 bilhões no setor de recursos naturais. Por sua vez, espera-se que haja uma contração acumulada de US\$ 8 bilhões no produto agrícola no ano de 2035. Em relação à trajetória de crescimento sem a AfCFTA, o setor agrícola deve aumentar mais rapidamente em todas as regiões africanas, com exceção da África Setentrional, que apresentaria uma transição produtiva em direção aos setores de serviços e indústria (WORLD BANK, 2020). À vista disso, é plausível que a AfCFTA não tende a fomentar o Objetivo 5, “Agricultura Moderna para aumentar a produtividade e a produção”, da

Aspiração 1 da Agenda 2063, justamente por resultar em uma contração da produção agrícola em relação à trajetória de crescimento do setor em 2035 sem a AfCFTA, além de deixar o continente africano mais vulnerável frente a um aumento dos preços de alimentos na economia mundial.

Estima-se que 415 milhões de indivíduos vivem na extrema pobreza na África, sendo este continente responsável por 57% das pessoas nessa condição no mundo (WORLD BANK, 2020). Enquanto a taxa de extrema pobreza na África Setentrional é menos de 3%, 41,1% dos africanos que residem na África Subsaariana vivem com menos de PPC (Paridade de Poder de Compra) US\$ 1,90 por dia. Sobre a trajetória de redução da pobreza sem a AfCFTA, há a expectativa da extrema pobreza diminuir de 34,7%, em 2015, para 10,9%, em 2035, e da pobreza moderada reduzir de mais de 50%, em 2015, para 21,9%, em 2035. Desse modo, além da maioria dos Estados da África Setentrional erradicar a extrema pobreza até 2035, espera-se uma contração de 41,1% para 13,1% da extrema pobreza na África Subsaariana. Um impacto significativo da AfCFTA é que a implementação completa do acordo pode retirar mais 30 milhões de africanos da pobreza extrema (PPC US\$ 1,90 por dia) e mais 67,9 milhões de africanos da pobreza moderada (PPC US\$ 5,50 por dia) até 2035, acima da trajetória padrão de redução da pobreza na África (WORLD BANK, 2020). Sendo assim, a AfCFTA deve impulsionar significativamente a realização da Aspiração 1, visto que uma de suas metas é a redução drástica de pobreza moderada e pobreza extrema no continente africano. Ressalta-se que o acordo de livre comércio africano se torna imprescindível para o Objetivo 1 devido às suas respectivas metas de diminuição da pobreza e da subnutrição. Além disso, uma vez que a redução da incidência de pobreza constitui um instrumento para diminuir a mortalidade e desnutrição infantil, a AfCFTA também age decisivamente em favor do Objetivo 3 (AFRICAN UNION, 2022b).

Mediante a implementação da AfCFTA, o emprego na África Setentrional tende a crescer de 64,2 milhões em 2020 para 75,9 milhões em 2035, a partir de uma taxa anual de 1,12%. Por sua vez, espera-se que o emprego na África Subsaariana aumente de 437 milhões para 650 milhões no mesmo recorte temporal, a partir de uma taxa anual de 2,7%. Também tende a suceder um aumento do número de trabalhadores qualificados de 92 milhões, em uma taxa anual de 2,83% (WORLD BANK, 2020). Segundo o relatório do Banco Mundial, é adequado supor que o comércio intrafricano teria um crescimento de US\$ 294 bilhões em 2035 na trajetória de crescimento sem a AfCFTA para US\$ 532 bilhões depois da implementação da AfCFTA em 2035. No cenário da implementação da AfCFTA, dos US\$ 2,5 trilhões em exportações projetadas em 2035 para a África, aproximadamente US\$ 823 bilhões consistem em exportações de manufaturados, US\$ 690 bilhões em recursos naturais, US\$ 256 bilhões em serviços e US\$ 191 bilhões em agricultura. Desse modo, do crescimento total em exportações de US\$ 560 bilhões, o incremento em exportações de bens industriais constitui US\$ 506 bilhões, que se distribuem em US\$ 220 bilhões dentro da África e US\$ 286 bilhões com os países do resto do mundo (WORLD BANK, 2020).

Também se destaca a possibilidade das exportações intrafricanas aumentarem de 15% em 2035 sob a trajetória de crescimento sem a AfCFTA para 21% em 2035 sob a implementação da AfCFTA. As exportações de bens manufaturados também cresceriam de 24% para 32% na composição das exportações totais. As maiores expansões de exportações intrafricanas são esperadas em bens manufaturados, seguidos pelas exportações da indústria intensiva em energia, de produtos químicos, de plástico e de borracha e de produtos de comida processada. No setor de serviços, a maior expansão de exportações será em educação, saúde e transporte rodoviário, aéreo e ferroviário. Já a expansão das importações mostra que o setor que mais é impulsionado é o de manufaturas, tal como a expansão das exportações, sendo a África Setentrional a região africana que apresenta maior crescimento de importações (WORLD BANK, 2020).

Posto que o aumento das exportações africanas decorrente da implementação da AfCFTA se concentra em exportações de bens manufaturados, pode-se argumentar que o acordo de livre comércio africano incentivaria o Objetivo 4 da Aspiração 1 da Agenda 2063, já que este objetivo não apenas apresenta como meta o aumento do crescimento real do PIB, visualizado a partir dos ganhos reais de renda de 7% até o ano de 2035 (WORLD BANK, 2020), como também o

incremento do valor adicionado de manufatura como porcentagem do PIB. Logo, a participação da manufatura nas economias africanas aumentaria em razão da ampla expansão das exportações industriais no continente.

Com a AfCFTA, as produções agrícolas das regiões da África Central, África Oriental, África Austral e África Ocidental deveriam aumentar em aproximadamente US\$ 25 bilhões. Entretanto, prevê-se uma contração de US\$ 8 bilhões do produto agrícola ao longo do continente africano, pois a África Setentrional sofreria uma queda de produção de US\$ 35 bilhões em relação à trajetória de crescimento sem a AfCFTA. Por sua vez, enquanto as Áfricas Setentrional e Austral tendem a apresentar aumentos de US\$ 80 bilhões e US\$ 20 bilhões em relação à trajetória de crescimento do setor da manufatura sem a AfCFTA, as produções das Áfricas Ocidental, Oriental e Central diminuiriam respectivamente US\$ 20 bilhões, US\$ 15 bilhões e US\$ 10 bilhões. Já o setor de serviços é a única área econômica que não apresentaria nenhum declínio de produção de regiões africanas (WORLD BANK, 2020).

Pode-se argumentar que a relevância da AfCFTA é ainda mais ampla, pois este deve atuar de forma a encorajar a modificação estrutural do emprego na África e, assim, o avanço da Aspiração 6 da Agenda 2063. Até o ano de 2035, há o prognóstico dos salários crescerem mais aceleradamente para as mulheres do que para os homens, na medida em que o produto africano aumenta em indústrias intensivas em mão de obra feminina. Nesse sentido, os salários femininos tendem a crescer 10,5% acima da trajetória de crescimento sem a AfCFTA até 2035 e os salários masculinos incrementariam 9,9% no mesmo período. Além disso, os salários das mulheres cresceriam mais rapidamente em todas as regiões, exceto na África Austral, do que os rendimentos dos homens (WORLD BANK, 2020).

A AfCFTA também deve influenciar os *High 5s*. Em relação à área prioritária *Eletrificar a África*, é possível que a AfCFTA auxilie no processo de eletrificação, mas apenas de um modo modesto e indireto, através do aumento dos serviços públicos com a AfCFTA. Por sua vez, a área prioritária *Alimentar a África*, cuja meta principal é tornar a África um continente com um superávit na balança comercial de alimentos até 2025, não seria incentivada pela zona de comércio livre continental africana, devido à sua provável consequência de não apenas reduzir a produção agrícola em relação à trajetória de crescimento sem a AfCFTA, como também aumentar mais as importações de bens agrícolas e de alimentos processados do que as exportações destas mercadorias, incrementando a dependência alimentar do continente africano. No intuito de transformar as cadeias de valor agrícolas, o Banco Africano de Desenvolvimento estipula a necessidade de investimentos na ordem de US\$ 280 a US\$ 340 bilhões ao longo de uma década (AFDB, 2024; WORLD BANK, 2020).

Considerando a área prioritária *Industrializar a África*, a implementação completa da AfCFTA deve atuar de modo a incrementar o volume absoluto e relativo de exportações industriais na pauta de exportações da África. Entretanto, por mais que a AfCFTA tende a impulsionar o aumento do produto industrial de forma geral, este aumento seria modesto, aproximadamente US\$ 56 bilhões até 2035, e ocorreria somente nas Áfricas Austral e Setentrional, observando-se uma eventual contração da produção industrial nas Áfricas Ocidental, Central e Oriental. Uma vez que os objetivos da área prioritária *Integrar a África* são de incentivar o comércio e o investimento intrafricano e facilitar o movimento de pessoas ao longo do continente, pode-se afirmar que a AfCFTA atuaria de forma a promover esta área prioritária por justamente incrementar o comércio e o investimento intrafricano, tendo em vista que o Banco Mundial aponta que o comércio intrafricano deve ter um crescimento de US\$ 294 bilhões na trajetória de crescimento sem a AfCFTA para US\$ 532 bilhões depois da implementação da AfCFTA até o ano de 2035. Por fim, o acordo de livre-comércio africano apoiaria significativamente a área prioritária *Melhorar a qualidade de vida para as pessoas da África*, pois viabilizaria não apenas ganhos reais de renda de 7% até o ano de 2035 acima da trajetória de crescimento sem a AfCFTA, como também deve propiciar o aumento dos empregos na África Setentrional e, particularmente, na África Subsaariana (WORLD BANK, 2020).

Considerações Finais

Em relação à pergunta de pesquisa e ao objetivo principal, o argumento central do trabalho é que, embora a AfCFTA seja primordial para cumprir os objetivos da Agenda 2063, aumentar o comércio intraregional entre os Estados africanos e impulsionar um processo de industrialização induzida pelo comércio, por si só é insuficiente para alavancar um processo autônomo de desenvolvimento na África que impulse o aumento do valor adicionado de produtos industrializados e a criação de uma infraestrutura propícia ao fomento de cadeias regionais de valor. Alega-se que a implementação da AfCFTA, tendo em vista que esta tende a recrudesce as disparidades regionais da África, pode acarretar a criação de um sentimento de oposição por parte dos indivíduos prejudicados com o processo de especialização econômica dos países. Apesar das projeções do Banco Mundial apontarem para um incremento do produto industrial ao longo do continente, este incremento é localizado em um grupo limitado de países, principalmente os localizados na África Setentrional, enquanto há previsão de redução da atividade manufatureira em outras regiões da África.

Ao encontro do objetivo secundário, o artigo demonstra a existência de trajetórias distintas dos Estados e das regiões africanas. Isso se deve aos diferentes efeitos da AfCFTA sobre as atividades econômicas de matérias-primas, da indústria e do comércio e serviços ao longo do continente africano. Diante da possibilidade de enfraquecimento e destruição de nichos produtivos em determinados países, acentua-se a predisposição ao desenvolvimento de perspectivas políticas favoráveis a medidas econômicas mais autárquicas e protecionistas. Benefícios excessivamente desiguais da integração econômica tendem a deter o aprofundamento da cooperação, o que seria prejudicial ao objetivo da União Africana de impulsionar a integração econômica do continente e, conseqüentemente, as cadeias regionais de valor. Por conseguinte, conclui-se que o avanço do desenvolvimento da África não se resume à liberalização comercial e à construção de uma área de livre mercado continental, sendo imprescindível a promoção de consideráveis investimentos em infraestrutura e a utilização da política industrial e da política de inovação para o desenvolvimento do continente africano.

Referências

- African Development Bank - AfDB. **The High 5s**. Disponível em: <https://www.afdb.org/en/the-high-5>. Acesso em: 19 set. 24. African Development Bank - AfDB. **African Economic Outlook 2018**. Abidjan: African Development Bank Group, 2018. Disponível em: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_EN.pdf. Acesso em: 19 set. 24.
- African Union Commission and African Union Development Agency - NEPAD. **AUC & AUDA-NEPAD Second Continental Report on the Implementation of Agenda 2063**. Midrand: AUC & AUDA-NEPAD, 2022. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/41480-doc-2nd_Continental_Progress_Report_on_Agenda_2063_English.pdf. Acesso em: 19 set. 24.
- African Union Commission - AUC. **Brochure on the commemoration of Africa Integration**. Addis Ababa: African Union, 2020. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/38797-doc-africa-integration-day-brochure-en_1.pdf. Acesso em: 19 set. 24.
- COX, Oliver C. **Factors in Development of Under-Developed Countries**. Accra, Jun. 1959.
- EASTERLY, William; LEVINE, Ross. Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, 2003, v. 50, n. 1, p. 3-39. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w9106/w9106.pdf. Acesso em: 19 set. 24.
- Flagship Projects of Agenda 2063. **African Union**, 2022a. Disponível em: <https://au.int/en/agenda2063/flagship-projects>. Acesso em: 19 set. 24.
- FRANKEL, Jeffrey A; ROMER, David. Does Trade Cause Growth? **The American Economic Review**, 1999, v. 89, n. 3, p. 379-399. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.89.3.379>. Acesso em: 19 set. 24.
- HALL, Robert E; JONES, Charles I. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? **Quarterly Journal of Economics**, 1999, v. 114, n. 1, p. 83-116. Disponível em: <https://web.stanford.edu/~chadj/HallJonesQJE.pdf>. Acesso em: 19 set. 24.

HAUSMANN, R. et al. **The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity**. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2013. Disponível em: <https://growthlab.hks.harvard.edu/publications/atlas-economic-complexity-mapping-paths-prosperity>. Acesso em: 19 set. 24.

International Monetary Fund - IMF. **World Economic Outlook (April 2022) - GDP, current prices**. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/SSA/AFQ>. Acesso em: 19 set. 24.

KABOU, Axelle. **E se a África recusasse o desenvolvimento**. Luanda: Edições Mulemba, 2013.

KI-ZERBO, Joseph. **Para quando a África?** Entrevista com René Holenstein. Rio de Janeiro: Pallas, 2009.

MENEZES, Solival. **Mamma Angola: sociedade e economia de um país nascente**. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2000.

MITTON, Todd. The wealth of subnations: Geography, institutions, and within-country development. **Journal of Development Economics**, v. 118, n. 1, p. 88-111, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.09.002>. Acesso em: 19 set. 2024.

MOYO, Dambisa. **L'aide fatale: Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique**. Paris: JC Lattès, 2009.

MYRDAL, Gunnar. **Economic Theory and Under-Developed Regions**. New York: Harper & Row, 1971.

NKRUMAH, Kwame. **Africa Must Unite**. New York: Frederick A. Praeger, 1963.

NORTH, D.C. Five Propositions about Institutional Change, **Working Paper Archive at Washington University in St. Louis**, p. 1-9, 1993. Disponível em: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9309/9309001.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

NORTH, D.C. Institutions Matter. **Working Paper Archive at Washington University in St. Louis**, p. 1-5, 1994a. Disponível em: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9411/9411004.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

NORTH, D.C. Transaction Cost Through Time. **Working Paper Archive at Washington University in St. Louis**, p. 1-10, 1994b.

NORTH, D.C. Institutional Change: A Framework for Analysis. **Working Paper Archive at Washington University in St. Louis**, 1994c. Disponível em: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9412/9412001.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

OUR Aspirations for the Africa We Want. **African Union**, 2022b. Disponível em: <https://au.int/agenda2063/aspirations>. Acesso em: 19 set. 2024.

RODNEY, Walter. **How Europe underdeveloped Africa**. Washington D.C.: Howard University Press, 1982.

RODRIK, Dani. An African Growth Miracle? **Journal of African Economies**, Oxford, volume 27, n. 1, p. 10–27, 9 dec. 2016. Disponível em: https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/an_african_growth_miracle_01.pdf. Acesso em: 19 set. 2024.

RODRIK, Dani. Getting Institutions Right, **CESifo DICE Report**, 2004. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/166802/1/ifo-dice-report-v02-y2004-i2-p10-15.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind; TREBBI, Francesco. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. **Journal of Economic Growth**, v. 9, n. 2, jun. 2004, p. 131-165. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40212696>. Acesso em: 19 set. 2024.

SACHS, Jeffrey D. Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income. **NBER Working Papers: 9490**, 2003. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w9490>. Acesso em: 19 set. 2024.

SACHS, Jeffrey D; WARNER, Andrew M. Economic Reform and the Process of Global Integration. **Brookings Papers on Economic Activity**, p. 1-95, 1995. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1995/01/1995a_bpea_sachs_warner_aslund_fischer.pdf. Acesso em: 19 set. 2024.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 2 vls, Coleção “Os economistas”, 1983 [1776].

Strengthening Strategic Alignment for Africa's Development: Lessons from the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, the African Union Agenda 2063 and the African Development Bank High Fives. **UNDP Africa Policy Brief**, New York City, v. 1, n. 1, jan. 2017. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/africa/bba56d419832d3916632a8f18881f1b3933a861a93b35d069f613ed11b4d24a.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

PERRY, Nathan; SCHONERWALD, Carlos. Institution, Geography and Term of Trade in Latin America: A Longitudinal Econometric Analysis. **International Journal of Political Economy**, v. 41, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/IJP0891-1916410103?journalCode=mijp20>. Acesso em: 19 set. 2024.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, Coleção “Os economistas”, 1982 [1817].

TRALAC. **Status of AfCFTA Ratification**. Disponível em: <https://www.tralac.org/resources/infographic/13795-status-of-afcfta-ratification.html>. Acesso em: 19 set. 2024.

United Nations Development Programme - UNDP. **The Futures Report: Making the AfCFTA Work for Women and Youth**. New York: United Nations Development Programme, 2020. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/39689-doc-ss_afcftafuturereport.pdf. Acesso em: 19 set. 2024.

United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD. **Review of Maritime Transport 2021**. New York: United Nations Publications, 2021. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2021_en_0.pdf. Acesso em: 19 set. 2024.

WORLD BANK. **The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects**. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10986/34139>. Acesso em: 19 set. 2024.

Funções de colaboração exercidas	
João Pedro Mascarello Funck:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Recursos; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Carlos Eduardo Schönerwald da Silva:	Análise formal; Supervisão;

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

Renminbi liquidity arrangement between China and Bank for International Settlements and the International Monetary and Financial System

Acuerdo de Liquidez en Renminbi entre China y el Banco de Pagos Internacionales y el Sistema Monetario y Financiero Internacional

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.140513>

Larissa Naves de Deus Dornelas
Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil
larissanaves@ufpr.br  

Abstract

China recently signed the Renminbi Liquidity Agreement with the Bank for International Settlements (BIS) to establish a fund that can provide liquidity support in times of financial volatility to its participants. The agreement initially included countries in Asia and the Pacific region. The agreement is part of the People's Bank of China's stated policy of currency internationalization. This paper, using bibliographical and documentary methodology, analyzes said policy, as well as the recent agreement and the current geopolitical situation in the world, based on Keynes' theory of the centrality of money in capitalist dynamics and post-Keynesian theory, which explains the hierarchical functioning of currencies in the International Monetary and Financial System. As this is an object of research whose developments are still ongoing, some of the considerations are rather analytical. Notwithstanding, we propose that the possibilities created by China's measures are capable of, if not breaking, at least distorting the dollar's hegemony in world financial transactions.

Keywords: Renminbi Liquidity Arrangement; China; Currency Hierarchy.

Resumen

China firmó recientemente el Acuerdo de Liquidez en Renminbi con el Banco de Pagos Internacionales (BPI) para establecer un fondo que pueda brindar apoyo de liquidez a sus participantes en tiempos de volatilidad financiera. El acuerdo incluía inicialmente a países de la región de Asia y el Pacífico. El acuerdo es parte de la política declarada de internacionalización monetaria del Banco Popular de China. Este artículo, utilizando una metodología bibliográfica y documental, analiza dicha política, así como el reciente acuerdo y la situación geopolítica actual en el mundo, basándose en la teoría de Keynes sobre la centralidad del dinero en la dinámica capitalista y en la teoría postkeynesiana, que explica el funcionamiento jerárquico de las monedas en el Sistema Monetario y Financiero Internacional. Como se trata de un objeto de investigación cuyos desarrollos aún están en curso, algunas de las consideraciones son más bien analíticas. No obstante, proponemos que las posibilidades creadas por las medidas de China son capaces de, si no romper, al menos distorsionar la hegemonía del dólar en las transacciones financieras mundiales.

Palabras-clave: Acuerdo de Liquidez en Renminbi; China; Jerarquía Monetaria.

Received: 15 June 2024
Accepted: 03 October 2024

The author(s) would like to thank the Academic Publishing Advisory Center (Centro de Assessoria de Publicação Acadêmica, CAPA – <http://www.capa.ufpr.br>) of the Federal University of Paraná (UFPR) for assistance with English language translation and developmental editing.

Conflicts of interest: The author did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in the case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

China's economic success has been widely commented on in recent years, as it is the country with the most sustained growth and is currently the world's leading exporter. Conversely, its currency internationalization has not kept pace with the country's core macroeconomic indicators. Although China's extensive participation in international trade is remarkable, the Renminbi, its currency, is not one of the most sought-after currencies internationally, even though its participation has grown significantly in recent years.

However, after the onset of the financial crisis in 2008, many debates demonstrated that China has taken a firmer stance on expanding its currency internationalization. Representatives of the People's Bank of China have declared this to be an objective of the country's policy, mainly because they see room and opportunities for growth given the difficulties the American economy is facing. Since then, to expand its monetary and financial relations with the rest of the world, many measures have exemplified the country's reforms and institutional creations.

More recently, the Renminbi Liquidity Agreement, signed with the Bank for International Settlements (BIS) in June 2022, has been in the spotlight. This is an initiative between the BIS and the People's Bank of China to establish a reserve fund to provide liquidity to its members in times of heightened financial volatility and uncertainty. So far, countries from Asia and the Pacific have joined the Agreement. *A priori*, the rules stipulate that each country in the Agreement must deposit 15 billion Renminbi or dollar equivalent. This amount will be held by the BIS. In this way, countries have access to their own deposits and, if necessary, to a financing line from BIS-managed resources.

The problem that motivates this article is whether this measure is yet another institutional element in the list of measures that the People's Bank of China is taking to expand the internationalization of the Chinese currency. To this end, the work uses bibliographical and documentary methodologies. Two sets of theories considered relevant for the analysis were adopted as theoretical references. First, from the Keynesian (1985) perspective, we emphasize the distinct role of currencies in monetary production economies, both at the national and international levels. We also use post-Keynesian contributions from authors dealing with the hierarchy of currencies within the international monetary and financial architecture. With this broad theoretical spectrum, we believe it is possible to discuss the current configuration of the internationalization of the Chinese currency, although this object of analysis is still in progress.

Therefore, to achieve these objectives, this paper is structured in three sections, as well as an introduction and the final remarks. The first section presents a theoretical discussion of the meaning of currency and the hierarchy of currencies at the international level. In the second section, we present the main recent measures taken by China as part of its currency internationalization policy, as well as two main perspectives on this policy. Finally, in the last section, we discuss the features of the Renminbi Liquidity Agreement and its potential impact on the Chinese currency's position in the currency hierarchy.

Currency and its hierarchy in the International Monetary and Financial System

Keynes' conception of the distinct role played by money in the economic system, not confined to the *General Theory*, but throughout his major works, represents an important break with the neoclassical perspective¹. The author's theoretical construction on the subject evolved throughout his main economic writings, namely *A Tract on Monetary Reform* (Tract), *A Treatise on Money* (Treatise), and *The General Theory of Employment, Interest and Money* (TG). This break is expressed in conceptual terms, as well as in the consideration of what functions money performs in capitalist

¹ The neoclassical approach has dominated economic discussion for years. The so-called Keynesian revolution was the result of a theoretical breakthrough in terms of explaining economic dynamics. Keynesian theory is based on the realization that full employment, in a capitalist economy is not a permanent or unique situation of equilibrium. On the contrary, involuntary unemployment can not only exist, but can also be a persistent condition, extending over time, which would characterize it as being equilibrium. This fact implies that the free market may not automatically lead to full employment, at least in the short term, and therefore justifies economic policies against unemployment (DATHEIN, 2002, p. 18).

economies, and the very way in which money, as an asset, influences the entire macroeconomic dynamic of generating employment, product and income. This rupture is expressed in the functions of currency in capitalist economies and how currency, as an asset, influences the entire macroeconomic dynamic of job, product, and income generation. In this new vision, the currency serves as a unit of account and a store of value, in addition to mediating exchange. In this sense, as a store of value, money has the potential to be demanded by economic agents to preserve wealth over time. However, economic agents forgo some of their consumption and investment when they demand money, which can constrain the level of effective demand relative to the realized supply that contracts the volume of work (*ex-ante*).

The store of value function can be understood in terms of what Keynes (1985) describes as the peculiarities of the currency. These peculiarities relate to the elasticity of production and the elasticity of substitution of money in chapter 17 of *General Theory*, both of which are negligible. The first refers to the fact that the money supply is scarce, so its production does not change when its price changes. However, this scarcity is not absolute, “(...) but relative to demand, which does not change when the price of money changes: its elasticity of substitution is negligible. Thus, the money supply is scarce relative to a constant demand, which guarantees the currency ‘value’ over time” (DORNELAS; TERRA, 2021, p. 145-146). Therefore, given the negligible elasticities of production and substitution, it is understandable how currency plays the role of store of value. In this way, currency mediates exchanges at any time, constantly serving as a unit of account, referencing prices and contracts, which, as they last over time, emphasize its ultimate function – to reserve value.

Given that economic agents make their decisions in an environment of uncertainty, the currency represents an asset capable of linking the present and the future while maintaining its value in the process. This makes the dynamics of monetary production economies subject to a greater or lesser demand for money since uncertainty cannot be quantified (KEYNES, 1985). In other words, “for Keynes, fluctuations in effective demand and in the level of employment occur because, in a world in which the future is uncertain and unknown, individuals prefer to hold on to money and, consequently, their spending decisions, whether consumption or investment, are postponed” (FERRARI FILHO, 2006, p. 10).

The speculative nature that can be associated with the demand for currencies should also be highlighted. This is because economic agents may show a greater or lesser preference for the liquidity offered, depending on their motivations for demanding it, such as transaction, precaution, speculation, and financing². The transaction motive expresses the demand for currency for current transactions, from personal purchases to business transactions. The precautionary motive deals with the search for currency as a means of dealing with unexpected events, whether negative or positive, such as a possible opportunity for financial gain. The finance motive, on the other hand, reveals the demand for liquidity on the part of entrepreneurs as they seek funding for their investment plans. Finally, the speculative motive, which has a significant impact on the dynamic of capitalist economies, refers to the demand for money, where in order to obtain profits, the interest rate is the determining factor (KEYNES, 1985).

In this sense, currency and its price – interest – determine the pace and direction of the dynamics of monetary economies. Investment decisions, capable of job and income generation, are made in an uncertain environment, in which entrepreneurs compare the marginal efficiency of capital³ with the interest rates that remunerate financial assets. For productive investment to occur and, therefore, for jobs and income to be created, capital assets must have a marginal efficiency of capital that is at least equal to interest rates. However, there is no condition that guarantees such equality. On the contrary, interest rates are highly volatile. This affects the volatility of productive investment. In this particular

² The finance motive for currency demand was contemplated by Keynes after the publication of the *General Theory*, in *Alternatives theories of the interest rate*, published in 1937.

³ A term developed by Keynes (1985) to highlight the entrepreneur's calculation when making his investment decision: he calculates the expected return of the investment over its cost.

case, the speculative demand for currency highlights the possibility of a preference for financial assets, which can be easily converted into currency, over productive assets. This, in turn, contributes to a contraction in aggregate demand.

Although they were based on a theoretical framework designed to explain the functioning of closed economies, the operational peculiarities of monetary production economies expressed by Keynes (1985) can be extended to the analysis of open economies. Above all, we must consider that different national currencies are assets and that, like any other asset, are demanded for different purposes. Thus, by applying the concept of liquidity to the analysis of currencies in the International Monetary and Financial System, we can characterize the greater demand for certain currencies over others in scenarios of greater global uncertainty. This analysis becomes clear when we consider, for example, the difference in the relative value of currencies worldwide. This is even more evident when we look at the high demand for currencies considered to be ‘safer’ and ‘stronger’ internationally in unstable scenarios, such as those recently represented by the 2008 crisis and the COVID-19 pandemic.

These attributes reinforce the point that national currencies react to varying levels of liquidity and confidence at the international level, resulting in greater or lesser demand for them in comparison to other currencies. In addition, the speculative bias of global currency demand has become even more pronounced due to technological and informational developments. As a result, micro- and macroeconomic imbalances in national economies have become increasingly frequent, leading to the “occurrence of currency crises and speculative attacks and a reduction in the degree of freedom of domestic economic policies, with profound effects on the real variables of the economy” (PAULA, 2009, p. 3).

Given the relevance of the currency at the national level and its scale of liquidity preference at the global level, we look at how currencies are ranked in the International Monetary and Financial System. Post-Keynesian authors stand out in this approach, especially in explaining and discussing the implications of the hierarchical position that currencies occupy on the international stage.

Prates and Cintra (2007) state that Keynes already identified this monetary architecture in the *Treatise on Money*, in which he discussed the different degrees of monetary policy autonomy between creditor and debtor economies in between wars. In the same book, Keynes proposed an international monetary-financial reform, suggesting the creation of a world central bank (*Supernational Bank-Money*). Ferrari Filho (2006) adds that, at the end of the 1930s, Keynes proposed the creation of the *International Clearing Union*, which shows his clear concern for regulating the convertibility of currencies worldwide. Therefore, the importance of money in dictating the course of a capitalist economy is evident in Keynes’ theorizing and is fundamental in explaining the dynamics of the international economy.

As Prates and Cintra (2007) analyze, the hierarchical position of currencies within the International Monetary and Financial System is related to the power relations countries have to abide. It is no coincidence that the dollar’s hegemony as the central currency after the Bretton Woods agreement is based on the United States’ power relations – political, economic, and military – during this period.

For De Conti (2011), in addition to the geopolitical power of countries, the size of the national economy and its commercial and financial integration with the rest of the world, together with political will, are the main determinants of the international use of currencies at a global level. The hierarchical position of currencies does not result from mere economic and political country-specific decisions. However, it is worth noting that political voluntarism is conditioned by these policies. Thus, the desire to internationalize its currency is not sufficient for a country; it must act as a representative issuer, both economically and politically, at a global level.

In addition, Eichengreen (2013) identifies three factors influencing global currency convertibility: stability, scale, and liquidity. Stability means the currency’s ability to uphold its value over time. Scale refers to the international scope, encompassing both commercial and financial dimensions, that a currency achieves through its transactions with the rest of the world. Lastly, liquidity is a distinctive attribute of currencies at the national level that indicates the currency’s

ability to buy and sell a wide range of assets denominated in it at the international level without incurring significant transaction costs.

Eichengreen (2013) outlines attributes that emphasize that currency convertibility requires the fulfillment of its three main functions at an international level: serving as a unit of account for pricing and contracts, functioning as a medium of exchange, and acting as an international store of value. Adding the analyses of Prates and Cintra (2007) and De Conti (2011), which delineate diverse determinants influencing the global use of currencies, it becomes evident that the demand for currencies within the International Monetary and Financial System is not homogeneously configured. This variability stems from the pronounced disparities in power and economic relations across the globe.

In this sense, the hierarchical arrangement of currencies in the International Monetary and Financial System is a manifestation of these unequal dynamics. Carneiro (1999) and Prates (2002) propose a classification of this hierarchy into two categories. Firstly, there are currencies capable of fulfilling all three functions at an international level—these are referred to as convertible currencies or key currencies, using the didactic term employed by De Conti (2011). At a lower hierarchical level, there are currencies that, although effective at the national level, fall short of simultaneously performing all three functions internationally and are consequently used on a marginal basis. These are called convertible currencies or peripheral currencies (DE CONTI, 2011).

Despite the binary typification presented by the authors, the degree of currencies' convertibility leads to diverse positions within each group. Historically, the US dollar has held preeminence as the most widely used currency in the world, fully representing all three functions and securing its status as the key currency in the system. Other central currencies, albeit with secondary demand, encompass the Euro and, to a lesser extent, the currencies of the United Kingdom, Japan, Switzerland, Canada, and Australia. Meanwhile, other national currencies are relegated to a peripheral status due to their limited or nearly non-existent international demand (CARNEIRO, 1999; PRATES, 2002).

This paper aims to explore whether the declared policy of Renminbi internationalization, coupled with China's distinctive political and economic position in recent years, has the potential to reshape the currency hierarchy. In other words, the Renminbi's transition from a peripheral to a central currency threatens the enduring dominance of the dollar as the primary currency in the International Financial and Monetary System. Therefore, the following section discusses the Renminbi's internationalization policy.

Renminbi's recent internalization policy

The global roles assumed by currencies, along with the consequent hierarchy they inhabit, have spurred many countries to internationalize their currencies. This pursuit aims to achieve a certain level of influence that positions them closer to the status of a key currency in the International Monetary and Financial System. According to Eichengreen (2013), the rise of a currency on the international stage can occur rapidly, facilitated by the intervention of national authorities. In this sense, clear actions are being taken to enhance national currencies' convertibility, liquidity, and denomination in transactions that go beyond a country's borders.

Taking a "power relations" perspective, Fiori (2014) analyzes the internationalization and increased use of a currency at a global level based on the political and military dominance of the issuing nation. In line with this argument, "the international currency is not adopted because it is competitive, but it is competitive because it derives from a previous process of expansion, domination, and imposition that created the conditions for the currency to be adopted internationally" (SANTOS, 2019, p. 41).

Combining both approaches, we can discuss the Bank of China's recent and declared policy to internationalize its currency, especially after the 2008 financial crisis. It is worth noting that China had already emerged as a global economic powerhouse in the early 2000s, alongside other emerging economies such as Brazil, India, Russia, and South

Africa (BRICS), recognized for their growth potential. Speculation at that time suggested that their combined potential could surpass the gross domestic product of the G-6⁴ countries by 2050.

From this perspective, China has maintained an average annual growth rate of approximately 9.5% over the past two decades – a remarkably high-level exceeding that of other countries. In terms of trade and world trade connectivity, China currently stands as the largest exporter and second-largest importer (IMF, 2022). Santos (2019) notes that, in the pre-pandemic scenario, the Chinese banking system held the world's largest asset stock, with its domestic debt market ranking as the third largest. Additionally, out of the top ten global companies in the 2018 Fortune 500 Global ranking, three were Chinese, reinforcing the increased economic and political standing of this country, not only in Asia but on a global scale.

Therefore, China has distinguished itself through economic growth, active participation in global trade dynamics, and a notable political and military presence. These factors align with the three main attributes for the broader use of its currency on the international stage: geopolitical power, the scale of the national economy, and commercial and financial integration with the rest of the world (DE CONTI, 2011). As Eichengreen (2013) states, the internationalization of the Renminbi is also influenced by the deliberate actions of national authorities; in other words, political voluntarism.

In line with this last point, Santos (2019) points out that the Renminbi internationalization by indirect means faces strong limitations, above all due to the prevailing dominance and reliance on the dollar in the global financial system. The expectation is that market agents will be inclined to demand more of this currency through changes in economic structures. The potential for successful internationalization lies in the direct route, involving reforms to the international financial architecture through changes to existing institutions and the establishment of new international institutions.

On this last point, Deus, De Conti, and Terra (2019) discuss the BRICS Bank (New Development Bank, NDB), created in 2014, and its potential to influence the currency hierarchy, especially of peripheral currencies of member countries. As the authors point out, the NDB, as a supranational entity associated with economically significant countries, especially China, could alter the status quo of currency architecture, making these countries less dependent on central economies.

In this sense, the recent Renminbi Liquidity Agreement, signed by China with the BIS, appears akin to the creation of new international institutions with interests related to the reform of the global monetary and financial architecture, prompting considerations about the potential influences of such developments. Before analyzing the central features of the agreement, it is important to acknowledge that discussions about the role of other currencies in the International Monetary and Financial System gained momentum after the 2008 financial crisis. During this period, the ascent of the Chinese currency in international transactions became notably apparent. Considering the pre-pandemic period, from October 2010 to December 2018, the Renminbi surged from 35th to 5th place as the most demanded currency for global payments (SWIFT, 2019).

The more assertive positioning towards the internationalization of the Chinese currency aligns with the context of a supposed relative weakening of the American economy after 2008. It also reflects China's strategic pursuit of new opportunities in the world economy, encompassing aspects of the monetary and financial architecture. In 2011, China, acting through the BRICS, petitioned the International Monetary Fund (IMF) to improve the International Monetary and Financial System by creating international reserves that could provide stability and security for emerging countries (SOUSA, 2020). Furthermore, a series of measures were implemented:

(...) the continuity of the Go Global policy for the internationalization of Chinese companies, with a wave of mergers and acquisitions facilitated by the financial crisis; the execution of ALcs and cepAs

⁴ This phenomenon is exemplified by the influence of the United States, England, Japan, France, Germany and Italy at the time.

with various countries; the establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank (Aiib), and, linked to the BRICS, the New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Arrangement (acr); the realization of the Chiang Mai Multilateralization Initiative (cMMi) of AseAn+3 (China, Japan and South Korea); the launch of the One Belt, One Road Initiative (bri); and the intensification of the internationalization of Chinese banks, including some of them offering loans in rMb [Renminbi] (SOUSA, 2020, p. 16).

Torres Filho and Pose (2018) add that the Renminbi internationalization policy, although more pronounced after 2008, was already evident in the early 2000s. From that year onwards, various international agreements and measures to increase convertibility were launched, such as the program allowing qualified foreign investors to purchase Chinese debt bonds launched in 2002. An initiative in 2003 aimed to create offshore markets, enabling Hong Kong residents to buy and hold Chinese currency, within certain limits.

While the measures listed have had little impact on the international use of the Renminbi compared to those implemented after the financial crisis, Cintra and Martins (2013) highlight the program launched in 2009. This program allowed all Chinese trade to be settled in the national currency, along with the ongoing integration achieved by the offshore market with the rest of the world. In addition, Andrade and Cunha (2011) reiterate China's heightened political determination to internationalize its currency, especially after promoting several swap agreements with other countries after 2009. The promotion of swap contracts is an interesting one, as it involves a direct exchange between national currencies and the Renminbi, without the intermediation of the dollar.

Oliveira and Noiye (2019) highlight another significant step in the internationalization of the Renminbi: its inclusion in the IMF's Special Drawing Rights (SDR) basket in 2015. This basket comprises the most commonly used currencies in international trade and the foreign exchange market, meaning that the currency in question is widely used to settle transactions and in foreign exchange negotiations. This designation positions the Chinese currency among the most widely used and, consequently, one of the most important currencies globally.

In the same year, the creation of the China International Payment System (CIPS) marked a clear attempt to offer an alternative, if not replacement, for the exclusive use of the dollar-denominated global payment system, the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). The impact of this measure, in macroeconomic and geopolitical terms, has been significant in contemporary times, particularly within the context of adopting sanctions in response to Russia's declared war on Ukraine. The purpose of these sanctions is to hinder the convertibility of economic and financial transactions conducted by the Russian economy with the rest of the world. Although Russia cannot solely depend on the CIPS due to its still low liquidity and interdependence, the existence of an alternative international payment system to the dollar offers possibilities, especially for Asian countries. These nations are already contemplating potential changes in the status quo of the international monetary and financial architecture.

An analysis of these main measures indicates that the Chinese government has acted strongly towards the internationalization of its currency. However, this pursuit deviates from conventional market logic, which anticipates broad and unrestricted convertibility of the country's capital and financial accounts in its balance of payments. As previously pointed out by Santos (2019), the success of this process is more likely to be achieved through the direct route, involving reforms to existing institutions and the creation of new international institutions, given the enduring hegemony of the dollar.

In line with this analysis, Oliveira and Noiye (2019) point out that, historically, during the internationalization processes of currencies such as the dollar, the pound sterling, and the Japanese yen, a strong state presence in the economy was not as prominent as is the case of China. The combination of a strong policy and the relative liberalization of the country's capital and financial account allows us to consider that "(...) the internationalization of the RMB [Renminbi] may be more associated with the Chinese government's strategies to qualify its currency worldwide and less with the spontaneous reaction of the markets" (OLIVEIRA; NOIJE, 2019, p. 16).

The peculiarities of Renminbi internationalization highlight two different perspectives regarding China's positioning or even its intentions, which will be discussed subsequently.

Theoretical Perspectives on the Renminbi Internationalization

The economic analysis of the internationalization of the Chinese currency allows us to distinguish between two main perspectives on China's motives for spreading Renminbi's reach worldwide. On one hand, we investigated whether this whole process could be understood as China aiming to converge with the international order, which requires its financial system to adapt to the international market. On the other hand, we wonder if this process does not refer to a form of contestation of the global economic and financial order, the hierarchy of currencies as well as, more specifically, the dollar's hegemonic role as a systemic key currency and its resulting implications.

Regarding the first perspective, Torres Filho and Pose (2018) emphasize that the Renminbi internationalization policy should not be interpreted as a strategy to compete directly with the dollar, much less to overthrow its hegemonic position. To the authors, China seeks to reduce its dependence on the dollar as a way of protecting itself and resisting possible instabilities inherent to the current monetary and financial standards.

The authors justify this position through the slow and gradual pace with which China has been promoting its internationalization, showing a certain caution towards decision-making. This cautious stance is currently observed in the so-called liberalization of the country's capital and financial accounts—which is essential when discussing the reach Renminbi has been achieving in the hierarchy of currencies. Thus, although many determinants for the country having a convertible currency have been observed, “China has so far not even managed to establish its currency among the most important in the system, let alone as a competitor to the dollar. In fact, this goal is not part of the Chinese objectives” (TORRES FILHO; POSE, 2018, p. 19).

Following the same perspective, Andrade and Cunha (2011) argue that, due to the slow pace of reforms in the Chinese financial and banking markets and the convertibility regime, the strategy is clear: to maintain high growth with macroeconomic and political stability. However, it is unlikely that the Renminbi will pose a threat to the dollar in the coming years, given the path the authors believe is necessary for this currency to play a key role internationally. Therefore, controlled convertibility to maintain high economic growth makes the configuration of Chinese policy closer to the regionalization of the Renminbi than to internationalization itself (CINTRA, MARTINS, 2013; CINTRA; PINTO, 2017; SANTOS, 2019).

Conversely, authors such as Oliveira and Noiye (2019) argue that Renminbi internationalization reflects the importance of the Chinese economy globally, as well as the strong willingness of the Chinese government to influence the current monetary structure. In their words:

On the visible horizon, it seems increasingly clear that the international economy is converging towards a multi-currency arrangement, that is to say, other currencies are emerging to play the role of global reserve assets. However, Renminbi differs from other currencies that perform this function as its internationalization process occurred in a context where China lacked deep, liquid, and open financial markets, which are important aspects for qualifying any currency internationally. Moreover, there is no precedent for a currency for global use that is not issued by a central country, so, to some extent, Renminbi expansion may be associated with the better stability properties that this currency has shown compared to the other central currencies of the SMI (OLIVEIRA; NOIJE, 2019, p. 17).

Sousa (2020) shares this view and argues that a precise analysis of the set of measures taken by China, especially after the 2008 financial crisis, signals the outlining of a long-term strategy. This strategy is aimed at its expansion into the International Monetary and Financial System, in which Renminbi plays an important role, but mediated in such a way that the country maintains relative control over the capital account. Thus, we observe not a convergence of the Renminbi to the traditional processes of currency internationalization, but rather “(...) an attempt by the Chinese

government to control the instruments of internationalization, even if the results of such monetary insertion are penalized in the short term” (SOUSA, 2020, p. 25).

At last, a conformation of both visions can be perceived. If, on one hand, Renminbi internationalization demonstrates a clear result of Chinese economic development and prominence, given that this currency has already overcome its peripheral position; on the other, this process represents a defense strategy by China to protect its economic development against dependence on the dollar. At the same time, it is seen as an offensive strategy, “(...) in the sense that it aims to promote a change in the international monetary hierarchy” (PIRES, 2021, p. 211).

In addition, there are studies that seek to understand the process of internationalization of the Renminbi not from the supply side, as the perspectives developed so far consider, but from the demand side, that is, to understand the motivations that different countries have for demanding a greater quantity of Renminbi, especially those that do not have a univocal political relationship with China. In this regard, two major works stand out, Chey (2015) and Liao and Mcdowell (2016).

Using a qualitative approach and gathering government documentation and interviews with policy makers, Chey (2015) studies the case of South Korea's demand for the Chinese currency. Chey's (2015) study forcefully suggests that politics in foreign economies, together with market forces and economic and political conditions in China itself, are relevant factors for the future internationalization of the Renminbi.

In a complementary way, Liao and Mcdowell (2016) seek to analyze factors that lead countries to demand the Chinese currency, but they do so with a focus on the presence of this currency in the reserve portfolio of Central Banks. Considering an essentially geopolitical analysis, the authors move in three main directions: a) geopolitical considerations are systematically related to states' preferences for the reserve currency; b) the change in the international monetary system, defined as the emerging demand for the Renminbi as a reserve currency, is linked to preferences about the political order; c) geopolitical forces influence the trajectories of new reserve currencies. In this sense, states' preferences regarding the international order - the rules, principles and institutions that govern interactions and behavior between countries - influence decisions to diversify reserves into the Renminbi.

Given the various measures and different theoretical perspectives surrounding Renminbi internationalization, in the next section, we will discuss the possibilities brought on by the recent signing of the Renminbi Liquidity Agreement.

Renminbi Liquidity Agreement: possibilities in the light of the currency hierarchy

On June 25, 2022, the People's Bank of China signed the Renminbi Liquidity Arrangement with the Bank for International Settlements (BIS). This agreement stipulates the creation of a reserve fund capable of providing liquidity to its participants in times of high financial volatility and instability. Initially, the agreement included a group of central banks from Asia and the Pacific, as well as China, Indonesia, Malaysia, Hong Kong, Singapore, and Chile. The document calls for each of these countries to contribute the equivalent of 15 billion Renminbi, or the equivalent in dollars, to a reserve fund held by the BIS (BIS, 2022).

The main idea of the Agreement is to provide additional monetary resources to member countries in times of need. In addition to the possibility of countries withdrawing the amounts of their initial deposit, there is also the possibility of accessing additional funding through a liquidity window operated and guaranteed by the BIS. In this way, the countries' cooperativism in the region is combined with the prospect of safeguarding these economies in times of heightened financial uncertainty.

Although the analysis of the creation and implications of the Agreement here are somewhat speculative, since we are dealing with an object whose developments and results are ongoing, it is possible to think about the configuration of this reserve fund from the two theoretical references.

Firstly, the initiative by countries to unite and form a monetary fund, whose purpose of use is conditional on the possible difficulties caused by financial volatility and instability, highlights the particular role that currency plays in capitalist economies. As Keynes (1985) pointed out, the non-neutrality of money is expressed in the recurring shortfalls in effective demand, based on the greater or lesser demand for money to the detriment of productive assets in a monetary economy of production. As a result, there is no full employment equilibrium as a rule in the real dynamics of economies. Furthermore, when the notion of liquidity preference is expanded to the international arena, it becomes clear that national economies, especially those that issue peripheral currencies, are subject to instability and volatility.

China's initiative to create the reserve fund with the BIS can therefore be seen as a preventive policy against possible—statistically probable—crises of insufficient effective demand, whatever the root causes. Whether these crises are specific to national economies, which can face them in isolation, or systemic, such as an international financial crisis, a pandemic event, or even geopolitical conflicts (e.g. the 2008 crisis, the Covid-19 pandemic and the recent war between Russia and Ukraine, respectively).

In addition to its preventive nature, the creation of this fund has defensive implications, both politically and economically. Politically, China's power and influence are growing in the Pacific region and, as a result, gradually across the globe. Economically, the Renminbi could rise in the hierarchy of currencies, if this fund is made up of reserves predominantly made up of the Chinese currency, along with the additional resource of borrowing with the local currency as collateral, and interest as a reference.

Signing the agreement with the BIS, then, can provide China with benefits that go beyond easier access to a reserve fund in times of financial instability. The expansion of its geopolitical power could represent tactical possibilities for positioning itself in the current global geopolitical context; said power is even more prominent in the face of the power struggle that Russia is imposing in the region, together with its greater political and economic influence—which are already part of its development strategy. Furthermore, just as was observed when the NDB was created, China's initiative to set up a fund to provide liquidity to peripheral countries shows a concern with dialoguing with these countries to provide aid in a different way from the traditional multilateral institutions. Regarding the second theoretical framework discussed, the creation of the Renminbi reserve fund, even though it allows deposits in both Renminbi and dollars, is already part of the declared policy of internationalization of the Chinese currency. Therefore, we see the possibility that the countries participating in the fund will start using the Renminbi to a greater extent than the dollar, at least when they request access to these resources. As a result, dependence on the dollar may gradually decrease, as the Chinese currency gains scale in international exchanges.

In line with what is presented by De Conti (2011) and Eichengreen (2013), it expands the possibilities for China to gain greater geopolitical power, increases the size of its national economy, and its commercial and financial integration with the rest of the world. In addition, the political voluntarism of the national authorities' intervention to make the Renminbi more international is evident. For the authors, the requirements for greater demand for a currency at a global level are facilitated by the creation of the fund.

Added to this approach is what Santos (2019) pointed out when he analyzed the greater chances of the internationalization of the Chinese currency through the direct route, seeking to reform the international financial architecture through changes to existing institutions, as well as the creation of new international institutions.

In this paper, we understand that, in addition to the measures mentioned in the second section, China is creating institutions capable of altering the current functioning of the international monetary system by expanding the possibilities of using its currency worldwide through the recent Renminbi Liquidity Agreement. Although it is too early to say whether this configuration could threaten the hegemony of the dollar, the fact is that this hegemony is no longer the same as it was for so many years. Today, there are real possibilities for changes in the hierarchical position of currencies,

as the Renminbi has been well-represented in recent years. The continuity of measures, although considered timid by some authors in the sense of Renminbi internationalization, seems to show one result: this policy is progressing successfully, even if the steps are taken with caution.

Final remarks

This paper aimed to analyze the recent creation of the Renminbi Liquidity Agreement between the People's Bank of China and the BIS in the light of the hierarchy of currencies theory, at the global level. We first discussed the importance of money in monetary economies of production, emphasizing that all economic dynamics are subject to a greater or lesser preference for liquidity, as explained by Keynes (1985). Given the peculiarities of the currency, it represents a particular asset, capable of fulfilling three functions: unit of account, medium of exchange, and store of value.

By extending this analysis to the international scope, we have been able to relate the preference for liquidity in different national currencies to the hierarchy they occupy in the international monetary and financial architecture, and its resulting implications. This arrangement can be reconfigured, even though the dollar has represented this architecture as a key currency over the years, and the euro and the pound sterling have been central currencies, with other currencies as peripheral.

The main determinants of the international use of currencies considered here are related to the geopolitical power presented by countries, the size of the national economy and commercial and financial integration with the rest of the world, as well as political voluntarism (DE CONTI, 2011). Furthermore, Eichengreen (2013) points to three factors capable of making currencies convertible worldwide: stability, scale, and liquidity.

Based on this theoretical view and the measures China has taken in recent years, we can see that the creation of the Renminbi Liquidity Agreement represents the creation of yet another institution capable of expanding its geopolitical and economic power, at least initially in Asia. However, as the reserve fund develops and most of the deposits are denominated in Renminbi, the very scale and liquidity of this currency could increase internationally. So, we see yet another potential measure adopted by China to internationalize its currency, making it more in demand, without losing control of its capital account. As has already been pointed out, the continuity of these measures, although for some authors they are too timid in the sense of the internationalization of the Chinese currency, seems to highlight an unconventional example of the insertion of a currency internationally and demonstrates a gradual expansion of its space.

References

- ANDRADE, L.C.; CUNHA, A.M. A diplomacia do yuan: breves comentários sobre a internacionalização financeira da China (parte II - evidências e conclusões). **Economia & Tecnologia**. Curitiba, v. 24, 2011. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/23%20Capa/Luiza%20Cardoso%20de%20Andrade%20-%20Andre%20Moreira%20Cunha.pdf>. Acesso em 19 de dezembro de 2023.
- BIS. BIS announces Renminbi Liquidity Arrangement. **Bank for International Settlements**, 25 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.bis.org/press/p220625.htm#:~:text=The%20Bank%20for%20International%20Settlements,a%20new%20reserve%20pooling%20scheme>. Acesso em 20 de agosto de 2023.
- CARNEIRO, R. Globalização financeira e inserção periférica. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 13, 1999. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/494/03-Carneiro.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2023.
- CHEY, H. "Renminbi in Ordinary Economies: A Demand-side Study of Currency Globalization,". **China & World Economy**. Beijing, v. 23, issue 3, May/June 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/288004578.pdf>. Acesso em 20 de março de 2024.
- CINTRA, M. A. M.; A. R. A. MARTINS. O papel do dólar e do renminbi no Sistema Monetário Internacional. In: CINTRA, M. A. M. & A. R. A. MARTINS (org.) **As transformações no Sistema Monetário Internacional**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_as_transformacoes_smi.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2023.

CINTRA, M. A. M.; PINTO, E. C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**. Campinas, v.37, n.2, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/gX9BMS8FwcvKYzyW6XyrqH/abstract/?lang=pt#>; Acesso em 20 de setembro de 2023.

DATHEIN, R. **Um Esboço da Teoria Keynesiana**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

DE CONTI, B. M. **Políticas cambial e monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moedas periféricas**. Tese de doutoramento em Economia, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2011 (212)p. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/795753>. Acesso em 25 de setembro de 2023.

DEUS, L.N.D.; DE CONTI, B.M.; TERRA, F.H.B. O Banco dos BRICS e sua potencial influência sobre as assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 70, p. 13-33, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2019v34n70p13>. Acesso em 15 de outubro de 2023.

DORNELAS, L.N.D.; TERRA, F.H.B. Um percurso pela história das ideias: a moeda em Keynes. **Geosul**, Florianópolis, v. 36, n. 80, p. 133-157, set./dez., 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/71751>. Acesso em 10 de outubro de 2023.

EICHENGREEN, B. “Renminbi internationalization: tempest in a teapot?” **Asian Development Review**. Mandaluyong City, vol. 10, n. 1, p. 148-164, 2013. Disponível em: <https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/Eichengreen-Paper.pdf>. Acesso em 14 julho de 2023.

FERRARI FILHO, Fernando. **Política Comercial, Taxa de Câmbio e Moeda Internacional: uma análise a partir de Keynes**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FIORI, J. L. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma nova geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014

IMF. **IMF Data.**, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Data>. Acesso em 15 de outubro de 2023.

KEYNES, J.M.. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LIAO, S. MCDOWELL, D. No Reservations: International Order and Demand for the Renminbi as a Reserve Currency. **International Studies Quarterly**. Oxford, Vol. 60, No. 2, 2016. Disponível em: <https://stevenliao.org/uploads/reserve.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2024.

OLIVEIRA, C.R.; NOIJE, P.V. Sistema monetário internacional em transformação: a internacionalização do renminbi. **Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia Política**, 2019.

PAULA, L. F. de. “Liberalização Financeira, Performance Econômica e Estabilidade Macroeconômica no Brasil: uma avaliação do período recente”. **Anais do II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**. Porto Alegre, 2009.

PIRES, D. A. **A ECONOMIA POLÍTICA DO RENMINBI: UMA ANÁLISE DOS DEZ PRIMEIROS ANOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA MOEDA CHINESA (2009-2019)**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2021. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ifch/economia-politica-renminbi-analise-dez-primeiros-anos-internacionalizacao-moeda-chinesa-2009-2019>. Acesso em 20 setembro de 2023.

PRATES, D. M. **Crises financeiras nos países emergentes: uma interpretação heterodoxa**. Campinas: Tese de doutoramento em economia. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2002. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/262312>. Acesso em 20 janeiro de 2024.

PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M. “Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil”, **Texto para Discussão do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas**, n. 137, 2007. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1767/texto137.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2024.

SANTOS, T.C. **A hierarquia monetária internacional: a ascensão do renminbi e a resiliência do dólar num regime monetário internacional “financeirizado”**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/214462?show=full>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

SOUSA, A.T.LM. A internacionalização do renminbi como um meio de contestação. **Desafios**, Bogotá (Colômbia), v.32, n.1, semestre I de 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352020000100243#:~:text=Desse%20modo%2C%20pensando%20a%20longo, trabalho%20possui%20mais%20cinco%20se%C3%A7%C3%B5es.. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

SWIFT. RMB tracker document centre. **Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications**, 2019. Disponível em: <https://www.swift.com/>. Acesso em 20 de agosto de 2023.

TORRES FILHO, E.T; POSE, M. A INTERNACIONALIZAÇÃO DA MOEDA CHINESA: DISPUTA HEGEMÔNICA OU ESTRATÉGIA DEFENSIVA? **Rev. Econ. Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 1-23, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/XSwTmLbtwfdWqgQXp6kJKtm>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

Authors' Contributor Roles	
Larissa Naves de Deus Dornelas:	Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Project Administration; Visualization; Formal Analysis; Resources; Funding Acquisition; Software; Investigation; Supervision; Writing (Original Draft Preparation);

Information provided by the author according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

A China e a armadilha da dívida: entre a narrativa e as mudanças sistêmicas

China and the debt trap: between narrative and systemic changes

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.136340>

Diego Pautasso

Colégio Militar de Porto Alegre, Porto Alegre, Brasil

dgpautasso@gmail.com 

Isis Paris Maia

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil

isisparismaia@gmail.com 

Resumo

A armadilha da dívida (*debt trap*), conceito criado por Brahma Chellaney, atribuiu à China a responsabilidade por financiar grandes projetos de infraestruturas em países periféricos e depois, em função do endividamento, estabelecer um ciclo vicioso de dependência. Metodologicamente, buscamos as palavras “*China debt trap*” em quatro veículos de mídia estadunidense - *Washington Post*, *New York Times*, *CNN* e *Associated Press* - e confrontamos com uma revisão de literatura no portal CAPES-Cafe sobre a temática. Trata-se de compreender a narrativa difundida pelo poder multimidiático estadunidense para localizar suas origens e contradições. Essa abordagem comparativa contribuiu para elucidar como os Estados Unidos mobilizam o poder multimidiático para que esse léxico e gramática subsidie suas doutrinas e política internacional. Nesse sentido, o principal achado é a genealogia por detrás do conceito (Armadilha da dívida) e como este é parte do conjunto de políticas antichinesas voltadas a interditar a ascensão da China num quadro de transição sistêmica.

Palavras-chave: China; Armadilha da Dívida; EUA; Políticas antichinesas.

Abstract

The *debt trap*, a concept created by Brahma Chellaney, attributed responsibility to China for financing large infrastructure projects in peripheral countries and then, due to the debt, establishing a vicious cycle of dependence. Methodologically, we searched for the words “*China debt trap*” in four American media outlets - *Washington Post*, *New York Times*, *CNN* and *Associated Press* - and compared them with a literature review on the CAPES-Cafe portal on the topic. It is about understanding the narrative disseminated by American multimedia power to locate its origins and contradictions. This comparative approach contributed to elucidating how the United States mobilizes multimedia power so that this lexicon and grammar subsidizes its doctrines and international policy. In this sense, the main finding is the genealogy behind the concept (*debt trap*) and how it is part of the set of anti-Chinese policies aimed at interdicting the rise of China within a framework of systemic transition.

Keywords: China; Debt Trap; USA; Anti-Chinese policies.

Recebido: 21 Outubro 2023

Aceito: 17 Julho 2024

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



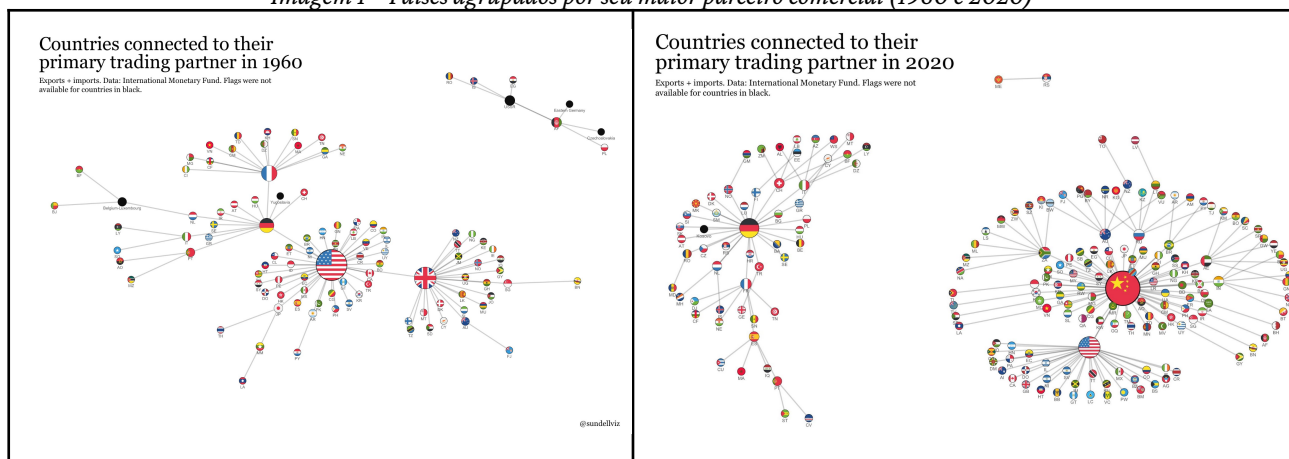
Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio 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 acelerada ascensão da China nas últimas décadas tem provocado todo tipo de percepções e reações. Trata-se, inequivocamente, de uma redefinição das forças geoeconômicas e geopolíticas no mundo. E, por óbvio, tais transformações tensionam as estruturas hegemônicas de poder centradas em Washington. Ou seja, os Estados Unidos (EUA), que haviam assumido uma condição de *hegemon* no Pós-Guerra, se deparam com a erosão de seu poder de ordenar o sistema mundial, incluindo a liderança sobre as organizações internacionais, o domínio sobre os instrumentos financeiros globais e a condição de epicentro e vanguarda da economia mundial, em termos produtivos e tecnológicos.

A elite estadunidense se debate para saber como enfrentar a China (BECKLEY; BRANDS, 2022) em função das rápidas mudanças em curso no mundo. O âmbito comercial dá um pouco a dimensão das mudanças geoeconômicas atuais: na virada do século XXI, os EUA ainda eram o maior parceiro comercial de ¼ do mundo, atualmente, mais de 2/3 tem a China como principal parceiro. O efeito gravitacional do comércio (Imagem 1) se reflete no crescente protagonismo de Pequim também nos âmbitos financeiros, diplomáticos e tecnológicos. Vejamos o caso das tecnologias de ponta: segundo relatório *Critical Technology Tracker* do Instituto Australiano de Política Estratégica, a China lidera em 37 das 44 tecnologias críticas que sustentam a economia e a sociedade global, tais como defesa, aeroespacial, robótica, energia, meio ambiente, biotecnologia, inteligência artificial, materiais avançados e áreas-chave de tecnologia quântica.

Imagem 1 – Países agrupados por seu maior parceiro comercial (1960 e 2020)



Fonte: Sundell (2022).

Diante desse quadro, um dos campos de rivalidade tem sido o ideológico, amplamente dominado pelos EUA e seus aliados. A mais recente narrativa antichinesa é a armadilha da dívida (*debt trap*), cujo ideólogo pioneiro foi Brahma Chellaney, ao considerar que a China financia grandes projetos de infraestruturas em países periféricos e depois, em função do endividamento, estabelece seu domínio. Segundo ele, essa dinâmica gera um ciclo vicioso de dependência da China (CHELLANEY, 2017), alimentando as leituras sobre (neo)imperialismo e (neo)colonialismo chinês. Um dado interessante é que seu texto foi publicado no portal *Project Syndicate*, cuja rede de apoiadores incluem *Open Society Foundations*, *Fundação Bill & Melinda Gates*, *Fundação MasterCard*, *Google Digital News Initiative*, entre outros¹.

Nesse sentido, o problema de pesquisa apresentado é a genealogia e as contradições por detrás da difusão da narrativa da armadilha da dívida. Para dar conta dessa questão, metodologicamente, foram colocadas as palavras “*China debt trap*” nos buscados dos sites de quatro veículos da mídia estadunidense – *Washington Post*, *New York Times*, *CNN* e

¹ Não foi muito diferente com a construção da narrativa sobre o Xinjiang, como demonstramos (PAUTASSO et al, 2022). Primeiro criaram diversas organizações nos anos 1990 pelo NED, depois relatório (O Projeto Xinjiang) por ex-oficial da CIA e livro de think tank Rand Corporation (The Xinjiang problem) para depois ganhar a grande mídia ocidental.

Associated Press. Esses veículos foram escolhidos, pois são representativos da opinião pública dos EUA e pautam o conjunto da mídia ocidental e seus formuladores. Após a sistematização dos principais argumentos dos órgãos de mídia estadunidense selecionados, confrontamos com a revisão de literatura realizada no portal CAPES-Cafe. Trata-se de compreender a narrativa difundida pelo poder multimidiático para localizar suas origens e contradições, bem como sua relação com o léxico e a gramática que se articula às doutrinas e política internacional de Washington (LOSURDO, 2010, 2016). Com efeito, desenvolvemos uma abordagem comparativa para elucidar a maneira que os EUA mobilizam sua supremacia comunicacional como parte do conjunto de políticas antichinesas voltadas a interditar a ascensão da China num quadro de transição sistêmica.

Sendo assim, organizamos o trabalho, primeiramente, fazendo um balanço das reportagens dos veículos midiáticos elencados nessa pesquisa sobre a temática da armadilha da dívida. Na seção seguinte, traçamos um apanhado da revisão de literatura de modo a entender o panorama do debate científico sobre o assunto em questão e seus fundamentos empíricos. Por fim, ao localizar a genealogia e seus limites explicativos, articulado ao contexto da emergência das políticas antichinesas, pretendemos lançar luz às lógicas comunicacionais e geopolíticas que enlaçam esse léxico e essa gramática da armadilha da dívida.

Um balanço da narrativa estadunidense

Desde sua criação por Brahma Chellaney (2017), o conceito de armadilha da dívida ganhou a opinião pública a partir dos meios de comunicação, na esteira da supremacia comunicacional dos EUA e seus aliados. Não seria exagerado dizer que, dos pilares que sustentam uma hegemonia (produtivo, tecnológico, militar, financeiro, diplomático, cultural e comunicacional), o poder multimidiático estadunidense é aquele que se mantém mais vigoroso. E, como chama a atenção Losurdo (2016), tal poder multimidiático produz ideias, emoções e narrativas, pavimentando e legitimando a atuação diplomática de Washington e seus aliados. Os fenômenos contemporâneos da comunicação, em seu texto e contexto histórico, são também meios de produção, pois relacionam as formas mais simples da linguagem às formas mais avançadas das novas tecnologias da comunicação (WILLIAMS, 2011). Ou seja, a oligopolização da geração de notícias internacionais se entrelaça às relações de poder político e se difunde globalmente através das novas mídias digitais. Como destacou Latouche (1996), há um punhado de agências – *Associated Press* e *United Press* dos EUA, *Reuter* da Grã-Bretanha e *France Press* – que dominam a produção de notícias internacionais. São estas notícias que embasam grande parte do que é replicado nas cadeias de televisão, jornais, rádios e novas mídias (YouTube, Twitter, Facebook, Instagram, Netflix) de todo o mundo.

Para ter uma visão panorâmica, levantamos as reportagens de quatro dos principais veículos de mídia dos EUA – *Washington Post*, *New York Times*, *CNN* e *Associated Press* – através da busca nos portais com os termos “*China debt trap*”. O *Washington Post* foi pioneiro ao trazer o conceito em evidência ao publicar o artigo de opinião em 2018 chamado “As armadilhas da dívida da China em todo o mundo são uma marca registrada das suas ambições imperialistas” (THAROR, 2018). Outros textos do mesmo jornal – “China tem participação na calamidade econômica do Sri Lanka” (HARRIS; SANTHANAM, 2022); “Enormes dívidas com a China vencem. Os mais pobres do mundo terão de pagar?” (APPLEBAUM, 2023); e “Sri Lanka não pode contar com a China para resolver os seus problemas de dívida” (LAKSHMAN; DENNYS, 2022) – trataram do assunto sem recorrer à armadilha da dívida. Contudo, mantiveram a mesma lógica narrativa de caracterizar a diplomacia da China como imperialista a partir de sua política de endividamento dos países periféricos, inclusive responsabilizando o país pela crise no Sri Lanka.

No *New York Times* foram encontrados quatro textos envolvendo o conceito de armadilha da dívida. Um texto de opinião, “A China está jogando duro com devedores problemáticos. Isso é perigoso para todos nós” (POMFRET, 2018), e

outros três intitulados “Depois de conceder enormes empréstimos, a China está agora resgatando países” (MYERS; MANUEL, 2023); “Como os empréstimos chineses influenciam o destino dos países” (BRADSHER, 2022); e “Os países pobres emprestaram bilhões da China. Eles não podem pagar de volta” (RAPPEPORT; BRADSHER, 2020). Em seu conjunto, as reportagens ecoam a narrativa da armadilha da dívida por parte de membros do governo estadunidense e as dificuldades de países periféricos.

No site da CNN, o termo armadilha da dívida apareceu em uma reportagem, cujo título é “A China concedeu enormes empréstimos a alguns países. Agora está gastando bilhões para resgatá-los” (GRANT; HANCOCK, 2018), demonstrando como o país está contribuindo para o endividamento de várias outras nações. Outra reportagem trabalhou com conceito análogo para tratar do endividamento intitulada “China utiliza a ‘diplomacia da carteira de dívidas’ para difundir os seus objetivos estratégicos na Ásia-Pacífico” (WESTCOTT, 2018), sob a mesma argumentação que Pequim alavanca os “empréstimos para adquirir ativos estratégicos ou influência política sobre as nações devedoras”.

Já na *Associated Press*, uma das maiores agências de notícias do mundo, encontramos 3 reportagens. Duas delas, “Os empréstimos da China levam os países mais pobres do mundo à beira do colapso” (CONDON, 2023) e “China se torna coringa na crise da dívida do Sri Lanka” (MALLAWARACHI; PATHI; MCDONALD, 2023), seguem o mesmo discurso de responsabilizar o governo chinês pelo endividamento de países pobres. Na outra, com título “Ministro das Finanças do Paquistão diz que China concede empréstimo de US\$ 2,4 bilhões para Islamabad por 2 anos” (AHMED, 2023), o governo paquistanês relata que a China concedeu mais de 5 bilhões em empréstimos – e diz, sem citar fontes, que analistas consideram uma armadilha da dívida.

É evidente, neste conjunto de reportagens e artigos de opinião, que há uma visão dominante, com espaço praticamente inexistente para o contraditório, seja com entrevista, seja com estudos ou documentos divergentes da narrativa da armadilha da dívida. Esse poder multimidiático se multiplica por outros canais de mídia e redes sociais, pautando o espaço público e conformando o imaginário coletivo – e, não raro, até a pesquisa acadêmica. A isso se somam outros documentos, como o do instituto estadunidense *Aiddata*, que conta com apoio de agências governamentais dos EUA como USAID e fundações privadas como Gates. Na publicação de 2023, intitulada “China como credor internacional de último recurso” (HORN *et al.*, 2023), se reforça a ideia de que os empréstimos da China não são transparentes e têm juros elevados.

Não se pode perder de vista que a condição de *hegemon* dos EUA esteve articulada com uma estratégia ideológica abrangente. Ao domínio na produção de notícias por meio de suas agências, somam-se entidades (Fundação Ford, Commonwealth, Kellogg e Rockefeller, Programa Fulbright, USAID) que financiam e recrutam elites (acadêmicas, políticas e midiáticas) de modo a pautar a produção de ideias. No mesmo sentido, o domínio sobre as instituições internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) – também exerce papel-chave na formulação de políticas. Assim, o *American way of life* se forja como balizador das narrativas sobre democracia, direitos humanos e livre mercado – em oposição a quaisquer valores e práticas dos países tornados rivais (Guimarães, 2000). No caso em questão, é preciso decifrar o lócus de produção e reprodução das narrativas que subsidiam as políticas antichinesas.

Cabe lembrar tais estruturas que remontam à Guerra Fria envolviam financiamento no exterior de publicações “progressistas” e conferências, bem como de promoção cultural em várias áreas (música, artes, teatro, cinema) com vistas a fomentar um ambiente favorável à cultura e ao governo estadunidense. Ao difundir tais estéticas, foi se tornando arraigado no meio artístico uma produção cindida do engajamento e da crítica de natureza política (SAUNDERS, 2008). Os Programas de Livros Franklin, durante a Guerra Fria, é elucidativo da promoção cultural no mercado editorial, articulando fundações privadas e governo estadunidense. Não é desconhecida a relação estreita da CIA com a produção

cinematográfica (Hollywood) e televisiva nos EUA através das equipes de relações públicas, oficiais de operações e historiadores da agência de inteligência (JENKINS, 2011).

Ou seja, as conexões entre fundações privadas, instituições, mídia, produção acadêmica e programas políticos existem, embora nem sempre sejam claras ou lineares. Assim, como na Guerra Fria, na atualidade também é preciso entender a consciência do nosso tempo, a produção de ideias e os desdobramentos políticos. Como veremos, o conceito de armadilha da dívida (*debt trap*) criado por Brahma Chellaney e instrumentalizado pela grande mídia acaba por pautar a produção acadêmica e o mundo político.

Breve revisão do debate sobre armadilha da dívida

A criação do conceito foi seguida pela replicação na grande mídia estadunidense e ocidental e, com efeito, pautou também a produção científica. Para entender melhor o debate e seus níveis de evidência, realizamos uma breve revisão da literatura. Com uma leitura acurada, não fica difícil discernir suas substâncias analíticas e sua natureza política.

É possível perceber que os principais artigos que buscam legitimar o conceito de armadilha da dívida carecem de substância empírica. Shaikh e Chen (2021) afirmam que o Paquistão está sujeito à “possibilidade de incumprimento no pagamento da dívida”. Outros reconhecem haver disparidade nas relações entre a China e os países destinatários dos investimentos (AL-FADHAT; PRASETIO, 2022), como, por exemplo, problemas laterais relativos à geração de emprego ou transferências de tecnologias (ADDIS *et al.*, 2020). Sam Parker e Gabrielle Chefitz (2018), argumentaram que a Iniciativa Chinesa do Cinturão e Rota (BRI), redundaria em endividamento e hipoteca dos direitos sobre a infraestrutura construída por se tratarem de projetos inviáveis.

A construção e arrendamento por 99 anos do Porto de Hambantota pela China no Sri Lanka é o caso que agrega mais vozes que endossam o conceito de armadilha da dívida. Uma análise mais detalhada deste caso emblemático que busca corroborar essa narrativa não traz dados robustos (ADDIS *et al.*, 2020). Outros acabam recorrendo a abordagens especulativas, alegando que ninguém pode garantir que “a soberania do Sri Lanka será restaurada”, ainda que o mesmo reconheça que “a China não parece ter controle total sobre o território até agora, uma vez que não pode utilizar a terra para outros fins que não sejam comerciais” (CARRAI, 2018).

Quando confrontados com estudos de maior rigor teórico e com mais suporte empírico, se percebe que tal argumentação se torna frágil. Primeiro, cabe lembrar que o endividamento do Sri Lanka com a China é de 3,85 bilhões de dólares, ou 5,5% da dívida total do país. Segundo, o próprio arrendamento do Porto de Hambantota, investimento que não estava gerando retornos suficientes, não decorreu do endividamento com a China e sim dos desafios macroeconômicos e déficits comercial e orçamentário do país (GANGTE, 2020). Ou seja, os empréstimos do Hambantota Port China Eximbank não continham quaisquer cláusulas de penhora de ativos, mas tratou-se de uma *joint venture* favorável a ambos os lados e que tem impulsionado o papel do Sri Lanka em se tornar um centro logístico no Oceano Índico. É importante lembrar que a prática de concessões por décadas em obras de infraestrutura costuma ser recorrente – raramente inferior a 30 anos.

No seu conjunto, os artigos com maior nível de evidência e qualidade científica também não corroboram o conceito da armadilha da dívida. No mais abrangente estudo dedicado a avaliar problemas de dívida em 68 países identificados como potenciais mutuários da BRI, a conclusão é de que apenas 8 estão sob risco de sobre-endividamento com credores chineses (HURLEY; MORRIS; PORTELANCE, 2018). Em outra pesquisa que analisou 35 países no âmbito da Nova Rota da Seda entre 2013 a 2016, a conclusão é que não existem problemas crônicos em termos financeiros (SUN *et al.*, 2022). Já a avaliação dos casos de Sri Lanka, Maldivas, Malásia, Laos, Quênia e Djibuti demonstram o crescente poder

financeiro chinês, mas não fornecem evidências acerca de uma estratégia de endividar os países em troca de ativos (HIMMER; ZDENEK, 2022).

Em dois estudos voltados aos países do Pacífico, também com sólidos dados empíricos, as evidências sugerem que a China não se envolveu em práticas de dívida a ponto de dar substância a qualquer narrativa voltada à armadilha da dívida (RAJAH; DAYANT; PRYKE, 2019) e “não tem sido o principal impulsionador do aumento dos riscos da dívida no Pacífico” (RANA; XIANBAI, 2020). Analisando o Corredor Econômico China-Paquistão, não se pode corroborar a tese da armadilha da dívida, mas sim a capacidade de difundir nos meios de comunicação de massa desses países uma opinião negativa sobre a política da BRI (HADERIANSYAH; HABIBAH, 2020).

Uma das principais autoridades no assunto, Deborah Brautigam (2020), reconstituiu o histórico de financiamento da China para Angola, Djibouti, Sri Lanka e Venezuela e destacou, com robusta documentação e dados, que as premissas da armadilha da dívida não se fazem presentes. Quer dizer, nem a China aumentou o endividamento na África (e de suas vicissitudes), como, ao contrário, os problemas do continente derivam da falta de fundos e especialização para o desenvolvimento sem condicionalidades políticas. Por um lado, sabemos que a carência dos países periféricos em termos de infraestrutura é gargalo determinante para todas as demais atividades produtivas e de serviços, por outro, deve-se reconhecer que isso deriva justamente da complexidade para a construção de grandes obras públicas, seja pelos elevados investimentos e pelo longo prazo de retorno, seja pela sofisticação de conhecimentos técnicos exigidos.

Autores que apresentaram estudos de caso também não confirmam a narrativa da armadilha da dívida, como os investimentos chineses em Bangladesh, onde as obras de infraestrutura têm sido chave para impulsionar o desenvolvimento de um país marcado por instabilidade econômica e instituições políticas frágeis (JASMIN; SAKIB; SHISHIR, 2023). Outros estudos de caso, por exemplo, sobre o Egito, sublinham a importância dos empréstimos e investimentos para projetos de desenvolvimento que são altamente importantes para países em desenvolvimento (EL-SHAFEI; METAWA, 2021).

Há, contudo, uma robusta literatura desmistificando o conceito de armadilha da dívida. Singh (2020) destaca que as relações China-África 1) estão longe do sobre-endividamento, 2) não se utilizam da dívida para a aquisição (hipoteca) de ativos estratégicos e 3) ainda servem de alternativa às hostilidades dos EUA e seus aliados. Na verdade, mesmo a China sendo o maior credor bilateral do continente, a maior parte da dívida é devida a detentores privados ocidentais (LIPPOLIS; VERHOEVEN, 2022). Outro estudo (PATTNAIK; PANDA, 2022), apesar de reconhecer a necessidade de reestruturação das dívidas, destaca a importância dos investimentos chineses em infraestrutura no continente africano para promover o desenvolvimento.

Além disso, de acordo com as Estatísticas da Dívida Internacional (WORLD BANK, 2021), 28,8% da dívida externa da África vem de instituições financeiras multilaterais e 41,8% de credores comerciais. Isso não quer dizer que a China não esteja ciente da necessidade de aprimorar seus mecanismos institucionais para proteger a sustentabilidade das dívidas. A questão, todavia, é complexa em razão da quantidade de obras entrelaçadas a múltiplos interesses políticos e econômicos, inclusive dos países beneficiários. De todo modo, o amadurecimento da Iniciativa Cinturão e Rota após sua primeira década (2013-2023) tem tornado imperativo aos formuladores de políticas chineses o aprimoramento dos mecanismos de governança de projetos, desde a avaliação de risco, passando pelos critérios socioambientais, até a regulamentação dos financiamentos (JONES; HAMEIRI, 2020).

Apesar das dificuldades, a China tem priorizado uma política de alívio da dívida, sobretudo a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida do G20, o cancelamento da dívida no âmbito do Fórum sobre Cooperação China-África (FOCAC), o alívio ad hoc da dívida e ainda contribuições para o Fundo de Alívio e Contenção de Catástrofes do FMI. Isso inclui refinanciamento, reescalonamento, reestruturação e até perdão junto aos principais credores chineses, tais como o

Banco de Exportação e Importação da China (Eximbank), o Banco de Desenvolvimento da China (CDB), o Banco Industrial e Comercial da China (ICBC) e a Agência de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento da China (CIDCA). O Eximbank e o CIDCA suspenderam mais de US\$ 1,3 bilhão em serviço da dívida, beneficiando 16 países africanos. No âmbito do FOCAC, Pequim cancelou dívidas de empréstimos sem juros, incluindo cancelamentos anunciados em Botsuana, Burundi, Ruanda, Camarões, República Democrática do Congo (RDC), República do Congo (ROC) e Moçambique, que totalizaram pelo menos US\$ 113,8 milhões (SAIS-CARI, 2021).

Além disso, no século XXI, a ajuda ao desenvolvimento prestada pela China ao continente aumentou constantemente, passando de 631 milhões em 2003 para quase 2,9 bilhões em 2020 – oscilando acima de 2 bilhões desde 2010 (SAIS-CARI, 2021). Em 2018, aliás, Pequim estabeleceu a Agência de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional da China (CIDCA) para aprimorar seu modelo de ajuda ao desenvolvimento, centrado em fluxos financeiros de natureza concessionária (donativos, empréstimos sem juros). Já os créditos e investimentos ficam a cargo do Fundo de Desenvolvimento China-África, no âmbito do Banco de Desenvolvimento da China, ou do Fundo de Cooperação Industrial China-África, no âmbito do Banco Export-Import da China.

Como veremos na próxima seção, as visões combinam inconsistências empíricas, intencionalidade política e visões simplistas sobre o papel da China como financiador e provedor de bens públicos (infraestrutura) num quadro de reconfiguração de forças em escala mundial. Cabe desvendar qual a coerência lógica e política por detrás da construção e difusão da narrativa da armadilha da dívida.

A narrativa da armadilha da dívida e a mudança sistêmica

A origem do conceito num portal financiado por fundações privadas estadunidenses e a consequente difusão pela sua grande mídia acaba por pautar a própria produção científica. Não é difícil encontrar paralelos entre esse roteiro e o padrão histórico da liderança cultural dos EUA. Isto é, esse mapeamento traz elementos para capturar a lógica política da narrativa da armadilha da dívida e suas contradições, bem como as interconexões entre o poder multimidiático e a instrumentalização do léxico e da gramática doutrinária da política internacional de Washington. Em outras palavras, essa narrativa se articula às políticas antichinesas e faz parte do contexto mais abrangente da rivalidade sino-estadunidense e de transição sistêmica.

Depois de certo consenso da diplomacia estadunidense desde o reatamento com a China na década de 1970, a partir do governo Obama, a política externa do país sofreu uma reorientação com o imperativo de lidar com a potência desafiante do Extremo Oriente. Foi nesse contexto que se formulou a noção de “Pivô para a Ásia”, originalmente explicitado por artigo publicado, em 2011, pela então Secretária de Estado *Hillary Clinton na Foreign Affairs* (CLINTON, 2011). Desde então, tem se forjado uma política antichinesa de maneira consensual entre *think tanks* e cujo fortalecimento ficou ainda mais evidente a partir da presidência de Trump (KOCHEGUROV, 2022).

A Guerra Comercial desencadeada em 2017 (PAUTASSO *et al.*, 2021) e as iniciativas diplomático-militares do Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD) (PAUTASSO; CEPIK, 2021) e AUKUS (acrônimo do inglês: Australia, United Kingdom e United States) deram substância a tal reorientação da política externa dos EUA em relação à China. Em sua “Estratégia de Defesa Nacional” (United States, 2018) está explicitado, claramente, que a economia chinesa é predatória, coagindo e constrangendo países vizinhos. Em 2020, o Secretário de Estado Michael Pompeo, em “A China Comunista e o Futuro do Mundo Livre” (POMPEO, 2020), chamou o país oriental de “tirania”, crente “numa ideologia totalitária falida”, “autoritária a nível interno e mais agressiva” internacionalmente. No mesmo sentido, no “Conceito Estratégico da OTAN” (NATO, 2022), a China é considerada como “desafio sistêmico” – e a Rússia como “ameaça primária” –, num claro intento de criar inimigos e hostilidades.

Indiferente aos limites da analogia sobre a “Nova Guerra Fria”, o fato incontornável para as elites estadunidenses é que a China tem se tornado uma potência rival e uma ameaça. Basta uma visada na mídia e *think tanks* dos EUA para captar o teor argumentativo. Vejamos o caso desse texto na prestigiosa e influente *Council on Foreign Relations*. Segundo seu autor, Elliot Abrams, “é lugar-comum que uma nova Guerra Fria começou, trazida ao Ocidente pela parceria agressiva de Xi Jinping e Vladimir Putin”, com “uma China rica, agressiva e tecnologicamente avançada”. E conclui dizendo que “esta nova luta foi imposta a nós pela Rússia e pela China; não há como escapar dela”, pois a “força será recompensada e a fraqueza será punida” (ABRAMS, 2022).

Esse é o quadro mais abrangente ao qual a armadilha da dívida se integra a um conjunto de narrativas e políticas antichinesas. Trata-se de associar a política internacional da China, e mais especificamente seus mecanismos de financiamento, a relações (neo)imperialistas. Embora o conceito de imperialismo tenha perdido centralidade analítica e se tornado polissêmico em favor de novas teorias sobre o mundo contemporâneo (KUMAR, 1997), não se pode perder de vista o contexto histórico, a correlação de forças e natureza dos poderes internacionais em disputa. Ironicamente, o debate sobre imperialismo arrefeceu justamente quando suas políticas assumiram maior abrangência, potência e sofisticação – em parte, como consequência de abordagens ahistóricas que cristalizaram sua conceituação. Conforme já desenvolvemos (PAUTASSO, 2021) a partir de Losurdo, o imperialismo deve ser entendido como “sistema complexo de dominação”, ao qual se acrescentam novos meios de coerção e intervenção, incluindo desestabilização de governos, abertura forçada de mercado e intervenções militares, mas também novos meios (multimidiático) para produzir mudanças de regimes (revoluções coloridas), imposição de reformas neoliberais, sanções unilaterais, ingerência através de organizações não-governamentais (ONGs), entre outros. Para tanto, o poder multimidiático estadunidense é condição necessária à produção de ideias, emoções e narrativas, criando o léxico e a gramática diplomática de Washington e seus aliados.

Vejamos como essa narrativa é replicada inclusive por grupos que se reivindicam progressistas. Rousset (2014), tomando por base teorias marxistas da dependência, afirma que o país oriental promove a acumulação de capital, pois se integra à globalização e, com efeito, as organizações internacionais, no que define como novo capitalismo burocrático (ROUSSET, 2014). Na mesma linha, Turner considera a China um país capitalista-imperialista e, por isso, outro polo de um sistema imperialista mundial em bifurcação liderado pelos EUA (TURNER, 2015). Tais abordagens, de um lado, obscurecem o elemento dinâmico do desenvolvimento das forças produtivas e, de outro, turvam a compreensão da correlação internacional de forças e a dinâmica de ascensão e quedas dos polos de poder no mundo (NOGARA, 2021, p. 240).

Sustentamos, ao contrário, que a natureza da atuação chinesa e o quadro sistêmico deixam claro o porquê de a China ser um polo anti-hegemônico crucial aos países periféricos. A atuação de Pequim não tem sido baseada em qualquer imposição do neoliberalismo via modelos político-institucionais e ajustes macroeconômicos; não recorrem às práticas de desestabilização e ingerências políticas e militares; têm proporcionado vantajosas condições de financiamento e disposição para a cooperação tecnológica; e ainda possuem uma agenda diplomática em muitos aspectos convergentes no que se refere à reorganização da governança do sistema internacional. Isso não quer dizer que a política externa chinesa esteja completamente insulada aos interesses privados domésticos. Ora, as variáveis relacionadas à autodeterminação e ao desenvolvimento nacional são centrais à trajetória de qualquer país da periferia do sistema internacional. Isso não significa subestimar a maneira pela qual as relações interestatais estão impregnadas de interesses nacionais e corporativos, de conflitos e assimetrias.

Aliás, como destacou Brautigam (2020), a própria China, após as Reformas, emulou estratégia de obtenção de créditos e realização de obras de infraestrutura do Japão em troca de petróleo e carvão. Para a economia japonesa era funcional exportar serviços de engenharia e obter recursos naturais-energéticos, enquanto os chineses visavam adquirir

equipamentos e expertise, além de empréstimos sem condicionalidades à margem do BIRD ou do FMI (BRAUTIGAM, 2020). Trata-se de um caminho bem diferente daquele trilhado por outros países periféricos, marcado pela crise da dívida externa nos anos 1980 e pelos ajustes fiscais neoliberais dos anos 1990-2000.

Atualmente, a China é um vetor de desenvolvimento e provimento de bens públicos (infraestruturais), diverso dos imperativos da agenda neoliberal. Isto é, Pequim, entre 2005 e 2023, realizou investimentos superiores a 2,3 trilhões de dólares em mais 4 mil grandes obras e empreendimentos, de acordo com o China Global Investment Tracker. A ocorrência de contradições, intrínseco ao volume de obras e a complexidade de interesses envolvidos, tem sido utilizado como forma seletiva (*cherry picking*) de validação da narrativa da armadilha da dívida, ignorando o processo e sua tendência mais abrangente.

Assim, a desidratação da narrativa da armadilha da dívida vai depender da afirmação da BRI e de uma globalização voltada ao desenvolvimento e à integração (SHAOMIN; JIANG, 2020). Ou seja, os interesses nacionais dos países periféricos recipiendários dos investimentos chineses vai se contrapor ao poder multimidiático dos EUA e seus aliados em forjar narrativas antichinesas. Se para o público estadunidense a narrativa antichinesa tem surtido efeito, com mais de 8 em cada 10 adultos com visão negativa sobre a China, na periferia do sistema as opiniões têm sido favoráveis, como no Quênia (72%), na Nigéria (80%) e até no México (57%).

Portanto, aos países periféricos cabe explorar as oportunidades num contexto de transição sistêmica, no qual a China tem atuado como polo anti-hegemônico ao impulsionar processos de integração, desenvolvimento e fortalecimento da governança global. Apesar das dinâmicas contraditórias e assimétricas das relações interestatais, turvadas pelo poder multimidiático do Ocidente e suas narrativas, não se pode perder de vista a correlação de forças e a direção das transformações internacionais.

Considerações Finais

A narrativa da armadilha da dívida obedece a uma genealogia recorrente na política internacional dos EUA. Criado por Chellaney em 2017 em um portal financiado por fundações e entidades estadunidenses e europeias, logo ganhou as grandes agências de notícias, conforme levantamos ao avaliar as reportagens do *Washington Post*, *New York Times*, *CNN* e *Associated Press*. Sem abrir nenhum espaço para o contraditório jornalístico, forjou-se a unilateralidade da narrativa e permitiu, por meio da supremacia comunicacional dos EUA e seus aliados, sua difusão globalmente, pautando a opinião pública, os debates políticos e a pesquisa científica.

Uma revisão de literatura científica sobre a temática apresenta que, mesmo pautando a produção científica, as melhores evidências revelam as fragilidades da narrativa voltada a atribuir à diplomacia da China a tal estratégia da armadilha da dívida. Ainda assim, o fato é que a força dessa narrativa se soma às construções políticas antichinesas de Washington. Desde o “Pivô da Ásia”, passando pela Guerra Comercial, QUAD e AUKUS, o que assistimos é articulação simbólica e material para responder à ascensão da China diante do quadro de reconfiguração de poder no mundo. Se Nova Guerra Fria ou não, o que vemos é que a capacidade dos EUA de mobilizar meios diversos para lidar com novos desafios seguem vigentes e atualizados.

Indiferente às contradições intrínsecas ao volume de investimento, quantidade e tamanho das obras infraestruturais que a China tem financiado e construído no âmbito da BRI, o fato é que as críticas possuem outra natureza. Ou seja, a genealogia e difusão da narrativa demonstram que não se tratam de intenções altruístas ocidentais, mas de criar embaraços para a crescente ascendência do gigante asiático, sobretudo potencializada com a BRI e o BRICS+. Apesar da fragilidade conceitual, inequivocamente o poder multimidiático consegue instrumentalizar esse léxico e essa gramática entre a mídia, formuladores políticos e até acadêmicos, obscurecendo o entendimento acerca da atuação global

da China e seu papel como polo anti-hegemônico, crucial para a criação de novos mecanismos de desenvolvimento e governança global e, por isso, em contradição de fundo com um imperialismo errático dos EUA.

Deve-se sublinhar que esta estratégia de Washington parece insuficiente como alternativa de longo prazo para conter Pequim em seu protagonismo crescente como provedor de investimentos e bens públicos (infraestrutura). A questão, pois, é menos sobre o aprimoramento dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento e gestão das dívidas conduzida pela China e mais sobre como tais processos estão alterando a correlação de forças internacionais e deslocando o poder de Washington e seus aliados. Por fim, mas não menos importante, a narrativa da armadilha da dívida é emblemática das conexões entre fundações privadas, instituições, mídia, produção acadêmica e programas políticos. E, nesse sentido, é necessário que se extraia as lições da história sobre como o *hegemon* mobiliza seus meios de produção de ideias, ao qual o mundo acadêmico está longe de estar isento, com vistas a consequentes ações políticas.

Referências

- ABRAMS, Elliot. The New Cold War. **Council on Foreign Relations**. New York, 4 março 2022. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/new-cold-war-0>. Acesso em: 15 jul. 2024
- ADDIS, Amsalu; ASONGU, Simplice; ZUPING, Zhu; ADDIS, Hauli; SHIFAW, Eshetu. Chinese and Indian investment in Ethiopia: infrastructure for “debt-trap diplomacy” exchange and the land grabbing approach. **International Journal of Emerging Markets**. Bingley, v. 16, n. 6, p. 998-1025, 2020. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJOEM-08-2019-0642/full/html>. Acesso em: 14 jul. 2024.
- AL-FADHAT, Faris; PRASETIO, Hari. How China’s Debt-Trap Diplomacy Works in African Countries: Evidence from Zimbabwe, Cameroon, and Djibouti. **Journal of Asian and African Studies**. Lisboa, v. 59, n. 5, p. 1463-1483, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/00219096221137673>. Acesso em: 14 jul. 2024.
- AHMED, Munir. Pakistan’s economy in crisis due to Chinese loans. **Associated Press**. New York, 15 maio 2023. Disponível em: <https://apnews.com/article/pakistan-china-loan-economy-crisis-finance-28386ce6bbca4b52be4042a62alf28a5>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- APPLEBAUM, Anne. Chinese debt is crushing the world’s poorest countries. **Washington Post**. Washington, 22 fev. 2023. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/02/22/chinese-debt-crush-world-poorest-countries>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- BECKLEY, Michael.; BRANDS, Hal. **Danger Zone: The Coming Conflict with China**. New York: St. Martin’s Press, 2022.
- BRADSHAW, Keith. China’s Economic Troubles, Rippled Across the Globe, Weigh on Its Trading Partners. **New York Times**. New York, 6 out. 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/10/06/business/china-debt-economy-global-slowdown.html>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- BRAUTIGAM, Deborah. A critical look at Chinese ‘debt-trap diplomacy’: the rise of a meme. **Area Development and Policy**, v. 5, n. 1, 2020.
- CARRAI, Maria. China’s Malleable Sovereignty along the Belt and Road Initiative: The Case of the 99-Year Chinese Lease of Hambantota Port. **SSRN**. Londres, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3346116. Acesso em: 15 jul. 2024.
- HELLANEY, Brahma. China’s Debt-Trap Diplomacy. **Project Syndicate**. Praga, 23 jan. 2017. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-hellaney-2017-01> Acesso em: 15 jul. 2024
- CLINTON, Hillary. America’s Pacific Century. **Foreign Policy**. Washington, 11 out. 2011. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>. Acesso em: 14 jul. 2024.
- CONDON, Bernard. China’s debt to developing countries is leading to financial collapse. **Associated Press**. Nova York, 15 mai. 2023. Disponível em: <https://apnews.com/article/china-debt-banking-loans-financial-developing-countries-collapse-8df6f9fac3e1e758d0e6d8d5dfbd3ed6>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- EL-SHAFAI, Alyaa.; METAWA, Mohamed. China drive toward Africa between arguments of neo-colonialism and mutual-beneficial relationship: Egypt as a case study. **Review of Economics and Political Science**. Bingley, v. 7, n. 2, p. 137-152. 2021. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-03-2021-0028/full/html>. Acesso em: 14 jul. 2024.

GANGTE, Lammuanisiam. The Debt-Trap Diplomacy Revisited: A Case Study on Sri Lanka's Hambantota Port. **Artha Journal of Social Sciences**, Kolkata, v. 19, n. 2, p. 53-66. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/347586679_The_Debt-Trap_Diplomacy_Revisited_A_Case_Study_on_Sri_Lanka's_Hambantota_Port. Acesso em: 15 jul. 2024.

GRANT, Will; HANCOCK, Tom. China's debt-trap diplomacy. **CNN**. Atlanta, 15 mai. 2018. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/05/15/asia/china-us-australia-debt-diplomacy-intl/index.html>. Acesso em: 15 jul. 2024.

GUIMARÃES, Samuel. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre: UFRGS/Contraponto, 2000.

HADERIANSYAH, Haderiansyah; HABIBAH, Margareta; Setiawan, Andri; Hayat, Muzahid. Policy of China's debt-trap diplomacy: The influence Of media In forming community political opinions. **DIA Jurnal Ilmiah Administrasi Publik**. Indonésia, v. 18, n. 2, p. 170-178. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348109039_POLICY_OF_CHINA'S_DEBT-TRAP_DIPLOMACY_The_Influence_Of_Media_In_Forming_Community_Political_Opinions. Acesso em: 15 jul. 2024.

HARRIS, Gardiner; SANTHANAM, Laasya. Sri Lanka's crisis could be a debt trap for China. **Washington Post**, Washington, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/07/20/sri-lanka-china-debt-trap/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

HIMMER, Michal.; ZDENEK, Rod. Chinese debt trap diplomacy: reality or myth? **Journal of the Indian Ocean Region**. Londres, v. 18, n. 3, p. 250-272. 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19480881.2023.2195280>. Acesso em: 15 jul. 2024.

HORN, Sebastian; PARKS, Bradley; REINHART, Carmen; TREBESCH, Christoph. China as an International Lender of Last Resort. **NBER Working Paper**. Cambridge, n. 31105, p. 1-40, 2023. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31105/w31105.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

HURLEY, John; MORRIS, Scott; PORTELANCE, Gailyn. Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective. **Policy Paper Center for Global Development**, Washington, v. 6, n. 1, p. 1-40, 2018. Disponível em: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

JASMIN; SAKIB, Nurul Huda; SHISHIR, Md. Foysal Jaman. Chinese Soft Power in Bangladesh: debt trap or shared interests? **The Journal Of Indian And Asian Studies**. Londres, v. 4, n. 1, p. 18-29, jan. 2023. Disponível em: https://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/S2717541323500043?srsltid=AfmBOor4NpFMso2bZX7J_PCUA7K_Ka2j2cmoNInE670APHcH52A9dppf. Acesso em: 15 jul. 2024.

JENKINS, Tricia. **The CIA in Hollywood: How the Agency Shapes Film and Television**. Austin: University of Texas Press, 2011.

JONES, Lee; HAMEIRI, Shahar. Debunking the Myth of 'Debt-trap Diplomacy' How Recipient Countries Shape China's Belt and Road Initiative. **Asia-Pacific Programme**, Londres, v. 13, n. 1, p. 1-20. 2020. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2020/08/debunking-myth-debt-trap-diplomacy>. Acesso: 15 jul. 2024.

KOCHEGUROV, D. Formation of an Anti-Chinese Consensus among US "Think Tanks": From D. Trump to J. Biden. **Herald of the Russian Academy of Sciences**. Moscou, v. 92, n. 7, p. 601-611, 2022. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1134/S1019331622130044>. Acesso em: 10 jul. 2024.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LAKSHMAN, Nikhila; DENNYS, Harriet. Sri Lanka's debt to China has prompted calls for an IMF bailout. **Washington Post**. Washington, 12 set. 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/09/12/sri-lanka-debt-china-imf/>.

LATOUCHE, Serge. **A ocidentalização do mundo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

LIPPOLIS, Nicolas.; VERSHOEVEN, Harry. Politics by Default: China and the Global Governance of African Debt. **Survival**. Londres, v. 64, n. 3, p. 153-178. 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2022.2078054?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 15 jul. 2024.

LOSURDO, Domenico. **A Linguagem do Império**. São Paulo: Boitempo, 2010.

LOSURDO, Domenico. **Marx e o balanço histórico do século XX**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2015.

LOSURDO, Domenico. **A esquerda ausente - crise, sociedade do espetáculo, guerra**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2016.

LOSURDO, Domenico. **O marxismo ocidental**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MALLAWARACHI, Bharatha; PATHI, Krutika; MCDONALD, Joe. China's influence in Africa. **Associated Press**. Nova York. 15 mai. 2023. Disponível em: <https://apnews.com/article/politics-china-africa-b8c14e0c87c99f307e62b1a065bbaa6b>. Acesso em: 15 jul. 2024.

MYERS, Steven Lee; MANUEL, Alexei. China Loans Are Ballooning. So Are Its Bailouts. **New York Times**. New York, 27 mar. 2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2023/03/27/business/china-loans-bailouts-debt.html>. Acesso em: 15 jul. 2024

NATO. Strategic Concept. **NATO**, Bruxelas, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.nato.int/strategic-concept/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

NOGARA, Tiago. O “subimperialismo brasileiro” em perspectiva. In: PRESTES, Ana; PAUTASSO, Diego. **Teoria das Relações Internacionais - contribuições marxistas**. Cap. 9, p. 211-241. Rio de Janeiro, Contraponto/Anita Garibaldi, 2021.

PATTNAIK, Jajati K.; PANDA, Chandan K. China's Geo-Economic Interest In Africa: a short overview. **Journal Of Liberty And International Affairs Institute For Research And European Studies**. Skopje, v. 8, n. 2, p. 223-239, 2022. Disponível em: <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/608>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PARKER, Sam; CHEFITZ, Gabrielle. Debtbook Diplomacy: China's Strategic Leveraging of Its Newfound Economic Influence and the Consequences for U.S. **Foreign Policy**. Washsigton, v. 1 n. 1 p. 1-25. 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/be539fc1-6a2f-536a-b6a4-386c798128b7>. Acesso em: 13 jul. 2024.

PAUTASSO, Diego. O imperialismo como sistema complexo de dominação: uma abordagem a partir de Domenico Losurdo. In: PRESTES, Ana; PAUTASSO, Diego. **Teoria das Relações Internacionais: contribuições marxistas**. Cap. 4, p. 79-96. Rio de Janeiro: Contraponto/Anita Garibaldi, 2021.

PAUTASSO, Diego. **Imperialismo**: ainda faz sentido na Era da Globalização? São Paulo: Editora de Cultura, 2022.

PAUTASSO, Diego; CEPIK, M. Indo-Pacífico: entre a estratégia estadunidense e a resposta chinesa. **Pensamiento Propio**. Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 45-69. 2021. Disponível em: <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2022/02/007-Pautasso-y-Cepik-ok.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PAUTASSO, Diego; NOGARA, Tiago.; UNGARETTI, Carlos; RABELO, Ana. As três dimensões da guerra comercial entre China e EUA. **Carta Internacional**. São Paulo v. 16, n. 2, p. 1-23. 2021. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1122>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PAUTASSO, Diego; NOGARA, Tiago; SOUZA, Ana.; DORIA, Gaio. A Nova Rota da Seda e o dilema de Xinjiang. **Estudos Internacionais**. São Paulo, v. 9, n. 4, p. 25-42. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/24535>. Acesso em: 15 jul. 2024.

POMFRET, John. China's Debt Traps around the World Are a Trademark of Its Imperialist Ambitions. **Washington Post**. Washington, 27 ago. 2018. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-it-s-imperialist-ambitions/?utm_term=.035f98944e79. Acesso em: 07 de setembro. 2023.

POMPEO, Michael R. Communist China and the Free World's Future. **U.S. Department of State**, Washington, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

RAJAH, Roland.; DAYANT, Alexandre.; PRYKE, Jonathan. Ocean of Debt? Belt on Road and Debt Diplomacy in the Pacific. **Instituto Lowy de Política Internacional**. Sidney, 21 out. 2019. Disponível em: <https://apo.org.au/node/264261>. Acesso em: 07 de setembro. 2023.

RANA, Bickram; XIABAI, Ji. BRI's 'Debt Trap Diplomacy': Reality or Myth? **Nanyang Technological University Singapore**. Singapore, v. 39, n. 1, p. 3-25, 2020. Disponível em: <https://dr.ntu.edu.sg/handle/10356/144880?mode=simple>. Acesso em: 07 de setembro. 2023.

RAPPEPORT, Alan; BRADSHER, Keith. China's Lending Pullback Puts Belt and Road Dreams at Risk. **New York Times**, New York, 18 mai. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/05/18/business/china-loans-coronavirus-belt-road.html>. Acesso em: 15 jul. 2024.

ROUSSET, Pierre. Chinese ambitions - An imperialism in formation. **International Viewpoint**. Paris, 22 jul. 2014. Disponível em: <https://internationalviewpoint.org/spip.php?article3468>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SAIS-CARI. Global DEBT relief dashboard. **SAIS-CARI**, Washington, 15 jan. 2021. Disponível em: <https://www.sais-cari.org/debt-relief>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SANTOS, Theotonio. **A Teoria da Dependência**: Balanço e Perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SAUNDERS, John. **Quem pagou uma conta?** São Paulo: Editora Record, 2008.

SHAIKH, Rizwan; CHEN, Chien. China's Debt Trap in Pakistan? A Case Study of the CPEC Project. **South Asia Research**, Londres, v. 41, n. 3, p. 399-414, 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/02627280211040650?journalCode=sara>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SHAOMIN, Xu; JIANG, Li. The Emergence and Fallacy of “China’s Debt-Trap Diplomacy” Narrative. **China International Studies**, Pequim. v. 81 n. 1 p. 69-84. 2020. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/chintersd81&div=7&id=&page=>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SINGH, Ajit. The myth of ‘debt-trap diplomacy’ and realities of Chinese development finance. **Third World Quarterly**. v. 42, n. 2, p. 239-25, 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2020.1807318>. Acesso em: 10 dez. 2023.

SUN, Yunpeng; LU, Zhou; BAO, Qun; LI, Ying; LI, Haoning. The Belt & Road Initiative and the public and private debts of participating countries: The role of China's economic policy uncertainty. **Structural Change and Economic Dynamics**, Amsterdam, v. 60, n. 1, p. 179-193. 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0954349X21001612>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SUNDELL, Anders. Visualizing Countries Grouped by Their Largest Trading Partner (1960-2020). **Visual Capitalist**. 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.visualcapitalist.com/cp/biggest-trade-partner-of-each-country-1960-2020/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

THAROR, Ishaan. China’s debt traps around the world are a trademark of its imperialist ambitions. **Washington Post**, 27 ago. 2018. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-it-s-imperialist-ambitions>. Acesso em: 15 jul. 2024.

TURNER, Nicholas. **Is China an Imperialist Country? considerations and evidence**. Montreal: Kersplebedeb Publishing, 2015.

UNITED STATES. Department of Defense. **National Defense Strategy Summary 2018**. Washington, DC: Department of Defense, 2018. Disponível em: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

WESTCOTT, Ben. China’s debt-trap diplomacy. **CNN**. New York. 15 maio 2018. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/05/15/asia/china-us-australia-debt-diplomacy-intl/index.html>. Acesso em: 15 jul. 2024.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e materialismo**. São Paulo: UNESP, 2011.

WORLD BANK. **International Debt Statistics 2022**. World Bank, Washington, 11 out. 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/36289>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Funções de colaboração exercidas

Diego Pautasso:

Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação;

Isis Paris Maia:

Conceituação; Metodologia; Análise formal;

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

A construção da paz na África: A União Africana e processo de resolução de conflito na República Democrática do Congo

Peacebuilding in Africa: The African Union and the Conflict Resolution Process in the Democratic Republic of the Congo

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.140758>

Laurindo Tchinhama

Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Brasil

laurindopr@gmail.com 

Andre Cavaller Guzzi

FGV EAESP, São Paulo, Brasil

andre.guzzi@fgv.br 

Carolina Galdino

Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, Brasil

carolinagaldino@gmail.com 

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar as ações da União Africana (UA) no processo de resolução de conflito na República Democrática do Congo (RDC). Desde a sua reconfiguração, em 2002, uma das metas da UA é promover a paz, a segurança e a estabilidade no continente devido à série de guerras civis que assolaram o continente desde a década de 1990. Desde então, os conflitos armados na RDC, oficialmente finalizado em 2002, têm desafiado as empreitadas dos atores internacionais e regionais na busca de uma solução pacífica para a estabilização do país. Mediante uma abordagem qualitativa amparada no estudo de caso sobre o conflito na RDC, refletimos sobre as operações de paz da UA. Argumentamos que os esforços da UA na resolução dos conflitos no país se mostraram insuficientes, assinalando o fracasso do compromisso da instituição em razão da falta de coordenação entre os países, sobretudo os países com pretensões de assumir um papel de liderança regional.

Palavras-chave: União Africana; Conselho de Paz e Segurança; República Democrática do Congo; Resolução de Conflito.

Abstract

This paper aims at analyzing the actions of the African Union (AU) in the conflict resolution process in the Democratic Republic of the Congo (DRC). Since its reconfiguration in 2002, one of the AU's goals has been to promote peace, security, and stability on the continent due to the series of civil wars that have plagued the continent since the 1990s. Since then, the armed conflicts in the DRC, officially ended in 2002, have challenged the efforts of international and regional actors in the search for a peaceful solution to this day. Through a qualitative approach supported by a case study on the conflict in the DRC, we reflect on the AU's peace operations. We argue that the AU's efforts in resolving conflicts in the country have proven insufficient, highlighting the failure of the institution's commitment due to the lack of coordination among countries, especially those with aspirations to assume a regional leadership role.

Keywords: African Union; Peace and Security Council; Democratic Republic of the Congo; Conflict Resolution.

Recebido: 15 Junho 2024

Aceito: 3 Outubro 2024

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 Compartilha-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

No período pós-Guerra Fria, sobretudo na década de 1990, o continente africano presenciou a ascensão de diversas guerras civis, que se prolongaram até o início dos anos 2000. Em alguns casos, cenários de violência perduram até o presente, como ocorre na República Democrática do Congo (RDC). Neste período, a RDC enfrentou dois conflitos sangrentos: a Primeira Guerra do Congo (1996-1997) e a Segunda Guerra do Congo (1998-2002), também conhecida como a Grande Guerra Africana. Juntas, essas guerras resultaram o maior número de mortes depois da 2ª Guerra Mundial, com um total de cinco milhões de vítimas, além de crises migratórias interna e externas (NZONGOLA-NTALAJA, 2007; AUTESSERRE, 2010; TCHINHAMA; TOLEDO; BIGATÃO PUIG, 2021).

Um dos instrumentos empregados para tentar solucionar o conflito na RDC foram as operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Após a independência do país, em 1960, foi instituída a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), e, em 1999, a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC). Em 2010, a MONUC foi transformada na Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO), cujo encerramento está previsto para dezembro de 2024, devido às críticas no cumprimento do seu objetivo, relativamente à proteção dos civis e o próprio processo de estabilização da paz, em especial, na região leste onde a instabilidade se perpetua com as ações de grupos rebeldes, como o *Mouvement du 23 Mars* (M23).

Embora haja uma vasta literatura sobre tais operações nos processos de resolução dos conflitos na África em geral, e no conflito na RDC em particular, pouco se discute sobre os esforços regionais, e sua eficiência, frente a tais conflitos. Conforme será discutido no trabalho, os arranjos regionais, com o apoio e incentivo das organizações internacionais, como a ONU, têm se tornado cada vez mais presentes e assumido cada vez mais protagonismo em missões de paz.

O presente trabalho visa analisar as ações da União Africana (UA) resolução de conflitos africanos, especialmente na RDC. Criada em 2002, a UA é a maior instituição do território africano e possui, entre seus objetivos, a promoção da paz e segurança. Dentro de sua estrutura, o Conselho de Paz e Segurança (CPS) é o órgão responsável por esse objetivo. Tais missões podem ocorrer tanto de forma exclusiva quanto conjunta com outros organismos internacionais e regionais. Para compreendermos a atuação da organização, levantamos a seguinte questão: quais medidas foram implementadas pela UA para promover a resolução do conflito e a construção da paz na RDC, e quais os principais obstáculos enfrentados pela organização?

Para responder a essa pergunta, realizamos um estudo de caso sobre a intervenção na RDC. Para compreender os processos e as relações entre os atores envolvidos nas intervenções, incluindo organizações internacionais e regionais e os países da África que participam de tais missões, buscamos informações sobre o caso em documentos oficiais, como resoluções da ONU e da União Africana (UA), além de tratados e acordos internacionais. Complementamos a análise com artigos acadêmicos que exploram o histórico do conflito e as intervenções, permitindo uma compreensão teórica e crítica do contexto. Notícias de jornais forneceram atualizações sobre os desenvolvimentos no campo, enquanto relatórios de *think tanks* e ONGs especializadas ofereceram avaliações detalhadas e perspectivas alternativas sobre o impacto das intervenções.

Argumentamos que os esforços da UA na resolução dos conflitos no país têm sido insuficientes, indicando o fracasso do compromisso da organização, e de alguns países-membros, na promoção da paz e segurança regional. Entre outros motivos, identificamos que uma das razões desse fracasso tem sido a falta de coordenação entre os países, e entre eles e a UA, principalmente aqueles com pretensões de assumir um papel de liderança na região, como África do Sul e Angola.

Na primeira parte do trabalho, exploramos o debate teórico-conceitual acerca dos mecanismos de resolução de conflitos internacionais, de modo a compreendermos a evolução das operações de paz e sua extensão para as organizações regionais. Em seguida, discurremos sobre o histórico da OUA e as mudanças que originaram a UA, destacando a questão

da paz e segurança, com mapeamento das operações de paz no continente para averiguar como enquadrar o caso da RDC. Na terceira parte, examinamos as ações da UA na RDC bem como o envolvimento dos países que aspiram um papel de liderança no continente e, por conseguinte, buscam um papel ativo nas ações de resolução do conflito no país. As considerações finais apontam os obstáculos enfrentados pela UA relacionados aos interesses diversos dos países da região sobre *como* proceder no processo de paz e sobre *qual* paz almejam alcançar.

Operações de paz para resolução de conflitos internacionais

As operações de manutenção da paz são ferramentas utilizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde o fim da Segunda Guerra Mundial para a resolução de conflitos que ameaçam a estabilidade internacional. Essas operações evoluíram ao longo do tempo, sobretudo em resposta às mudanças nas características dos conflitos, nos atores envolvidos, bem como, nos instrumentos políticos, econômicos e técnicos utilizados nas operações. Segundo Kenkel (2013), três fatores caracterizam essa evolução das operações de paz da ONU: o nível de força utilizado no campo, o tipo e a profundidade das tarefas, e o aumento da cooperação da ONU com organizações regionais, sendo este último o foco deste trabalho.

Durante a Guerra Fria, as operações de paz, também denominadas de tradicionais, eram aplicadas em contexto de guerras interestatais com intuito de observar as partes no cumprimento dos acordos de paz por meio da instalação de uma missão de observação (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DOYLE; SAMBANIS, 2006). Essas missões caracterizavam-se pelos seguintes aspectos: sua autorização era baseada nos princípios do consentimento das partes envolvidas (Estados), não havia interferência nos assuntos internos por parte dos atores externos (soberania), e o uso da força era proibido, salvo em legítima defesa (GUERRA; BLANCO, 2018).

No pós-Guerra Fria, as operações de paz se adaptaram às novas formas de guerra, conhecidas como guerras intraestatais ou civis, que ocorrem dentro dos Estados. Assim, as operações passaram a ter características multidimensionais, envolvendo novos mecanismos de construção da paz, com a participação de atores civis e militares. As mudanças conjunturais exigiram transformações na ONU, e os princípios do modelo tradicional foram substituídos por ações de reconstrução do Estado em cenários de pós-conflito (BARNETT, 1995; GUERRA; BLANCO, 2018).

A década de 1990, nesse sentido, representou uma fase de mudança importante para a ONU. Em termos quantitativos, a instituição delegou 35 novas operações de paz entre 1988-1999 (SAINT-PIERRE; BIGATÃO, 2013; BIGATÃO, 2014). Em termos conceituais e normativos, as atividades de manutenção da paz expandiram-se em escopo e robustez, e foram incorporadas as seguintes atividades: (1) prevenção de conflitos ou diplomacia preventiva, que visa impedir o surgimento de conflitos; (2) estabelecimento da paz, com ações diplomáticas de mediação para a assinatura de acordos de paz; (3) imposição da paz, por meio de mandatos que permitem o uso da força para restaurar a paz; e (4) construção da paz, que envolve a participação de atores civis e militares (BIGATÃO, 2014).

Tais operações enfrentaram desafios que impediram a consolidação da paz em muitos dos países-alvo. Entre os principais obstáculos, destacam-se questões de coordenação, falta de recursos humanos, materiais e, sobretudo, financeiros (BIGATÃO, 2014). Como solução, o Relatório Brahimi da ONU, lançado em 2000, analisou as “condições necessárias para o planejamento e execução das operações de paz” (BIGATÃO, 2014, p. 35).

O Relatório Brahimi propôs novas estratégias de resposta rápida a conflitos, como a intensificação de parcerias da ONU com instituições regionais (DURCH et al, 2003). A cooperação com atores regionais ocorreria por meio de “alianças, organizações formais ou arranjos ad hoc”, para aumentar a legitimidade e credibilidade das ações da ONU (SAINT-PIERRE; BIGATÃO, 2013, p. 27). Essa abordagem atende ao artigo 52 da Carta da ONU, que prevê o envolvimento de organizações regionais na manutenção da paz e segurança internacionais, utilizando-as antes de submeter o caso ao Conselho de Segurança (NAÇÕES UNIDAS, 1945). Assim, o Relatório ressaltou o papel das instâncias regionais como parceiros potenciais no processo de construção da paz.

Glas e Zarnett (2020) e Bellamy e Williams (2005) destacam a importância da cooperação com atores regionais para a construção de uma paz, principalmente em regiões afetadas por conflitos intraestatais. Exemplos práticos incluem a intervenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) na República Dominicana (1965); da Liga dos Estados Árabes (LEA) no conflito do Líbano (1976) e nas negociações da guerra na Síria desde 2011; da Organização da Unidade Africana (OUA) no Chade (1981) e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) no conflito do Mali (2013); e, na Europa, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na guerra de Kosovo.

De Coning, Gelot e Karlsrud (2016) e Saint-Pierre e Bigatão (2013) observam que, entre as razões para a ONU buscar cooperação com atores regionais, estão a atração de recursos humanos e financeiros, além da descentralização e democratização das operações, em meio ao desinteresse das grandes potências. Isso fez com que a ONU dividisse responsabilidades com organizações regionais, para evitar seu envolvimento em conflitos de menor interesse para as grandes potências, seus principais financiadores. Esse cenário também explica o “surgimento de programas de apoio à capacitação das organizações africanas no campo da segurança e da paz”, financiados por países do Ocidente (FERREIRA, 2014, p. 2). Exemplos incluem o *Renforcement de la Capacité de Maintien de la Paix* (RECAMP), pela França em 1994, o *Africa Crisis Response Initiative* (ACRI) criado pelos Estados Unidos em 1995, e o *Africa Peace Facility*, criada em 2004 pela União Africana com apoio financeiro da União Europeia.

Com o tempo, os resultados limitados das operações de paz do Conselho de Segurança, bem como as dificuldades para sua aprovação, mudaram a dinâmica entre o CS da ONU e as organizações regionais. Mais do que uma relação de complementaridade, as organizações regionais passaram a liderar essas missões, ainda que com uma grande dependência das organizações globais como a ONU (WILLIAMS, 2016). Isso se reflete no fato de que desde 2014, nenhuma nova missão da ONU foi autorizada no continente africano, enquanto as operações de paz conduzidas por organizações regionais africanas têm crescido significativamente (ALLEN, 2023; TCHIE, 2023).

Arquitetura de Paz e Segurança da União Africana

Esta seção aborda a nova arquitetura de paz e segurança da UA e seus mecanismos de atuação no continente, além de considerar o histórico da instituição e suas operações de apoio à paz no continente e na RDC. A UA foi criada em 2002 substituindo a Organização da União Africana (OUA), fundada na década de 1960, durante o processo de descolonização dos países da África, com o objetivo de garantir uma integração política, cultural e econômica entre os Estados recém-independentes.

Quando foi criada, a UA manteve alguns objetivos de sua predecessora, tais como a promoção da unidade e solidariedade dos povos africanos, a coordenação e cooperação entre os Estados, a eliminação de qualquer forma de colonialismo, o respeito à Carta da ONU, e a defesa da soberania e integridade territorial (RIBEIRO, 2007; ASANTE; CHANAIWA, 2010). Porém, dada a nova conjuntura global do pós-Guerra Fria, novos objetivos passaram a fazer parte da organização. Exemplos desses objetivos são o desenvolvimento sustentável, o fortalecimento de princípios e instituições democráticas com maior participação popular e boa governança, a coordenação e harmonização de políticas intrarregionais, a erradicação de doenças e a promoção da saúde no continente, além da promoção da paz, segurança e estabilidade, proteção dos direitos humanos e colaboração com atores internacionais (RIBEIRO, 2007; KODJO; CHANAIWA, 2010).

Em termos estruturais, a UA passou a contar com os seguintes órgãos: o Conselho Executivo, o Parlamento Pan-Africano, o Tribunal de Justiça (e Direitos Humanos), a Comissão, o Comitê de Representantes Permanentes, o Conselho Econômico, Social e Cultural (ECOSOCC), as instituições financeiras, o Conselho de Paz e Segurança (CPS) e a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), juntamente com seu programa de autoavaliação de governança, denominado *African Peer Review Mechanism* (YIHDEGO, 2011).

No que tange ao Conselho de Paz e Segurança (CPS), foco deste trabalho, trata-se do principal pilar da “Nova Arquitetura de Paz e Segurança da UA” (AKOKPRI, 2016; SANTOS, 2011) e um mecanismo de prevenção e resolução de conflitos. O CPS está alinhado aos Artigos 3 e 4 do Ato Constitutivo da UA, que visam, em linhas gerais, promover a paz, segurança e estabilidade no continente, autorizar a intervenção da instituição nos Estados-Membros, bem como permitir que os Estados solicitem sua intervenção para restabelecer a paz e segurança (AFRICAN UNION, 2000). Os capítulos também tratam de guerras interestatais e da coexistência pacífica entre os Estados, ressaltando “a determinação da UA de confrontar diretamente atos de impunidade e incidentes onde o Estado se torna uma fonte de ameaça para a segurança dos seus cidadãos” (AKOKPRI, 2016, p. 34).

O CPS é composto por 15 membros, representando as cinco regiões da África (Centro com três assentos, Leste com três, Oeste com quatro, Norte com dois e Sul com três), dos quais 10 têm mandatos de dois anos e 5 de três anos (AFRICAN UNION, 2024). O Conselho não conta com membros permanentes, nem com o poder de veto, conforme o Protocolo que instituiu o Conselho em 2004 (SANTOS, 2011; AKOKPRI, 2016). No âmbito operacional, o CPS conta com a Força Africana de Pronto Emprego (*The African Standby Force*, ASF) composta por forças subregionais, civis e militares (AKOKPRI, 2016) e atua na:

Promoção da paz, estabilidade e segurança na África; alerta antecipado e diplomacia preventiva; restauração da paz, incluindo os bons ofícios, a mediação, a conciliação e a averiguação; operações de apoio à paz e intervenções consolidação da paz e reconstrução pós-conflito; assistência humanitária e gestão de calamidades; e qualquer outra função que lhe for atribuída pela Assembleia (SANTOS, 2011, p. 66).

O CPS atua com base em mecanismos normativos, regionais e internacionais, o que lhe confere personalidade jurídica. Desde sua criação, o CPS passou a autorizar operações de apoio à paz, conforme a Tabela 1. Essas operações ocorrem em parceria com os demais organismos da UA, com as comunidades regionais, e colabora com o CS da ONU mediante solicitação de apoio da ONU em termos logísticos e militares para suas operações. Atua também em missões de apoio a eleições e processos de transição, proteção de líderes frente à agitação popular, e missões em contextos de crises de saúde e pandemias. Vale ressaltar que, diferentemente das missões da ONU, as missões de paz do CPS da UA têm um escopo de atuação restrito a operações militares de estabilização e observação da paz.

Tabela 1 – Operações militares autorizadas pelo CPS da União Africana

Operação	Local	Período de atuação
----------	-------	--------------------

Missão da União Africana no Burundi (AMIB)	Burundi	2003-2004
Missão da União Africana no Sudão (AMIS) I e II	Sudão	2004-2007
Missão da União Africana na Somália (AMISOM)	Somália	2007-2022
Missão União Africana-Nações Unidas em Darfur (UNAMID) - conhecida por Operação Híbrida União Africana - Nações Unidas em Darfur	Sudão	2008-2021
Iniciativa de Cooperação Regional para a Eliminação do Exército de Resistência do Senhor (RCI-LRA)	República Central Africana, DRC, Sudão do Sul e Uganda	2011-2018
Observadores dos Direitos Humanos e Peritos Militares no Burundi (HROs)	Burundi	2015-2021
Força-Tarefa Conjunta Multinacional (MNJTF) contra o Boko Haram	Camarões, Chade, Níger e Nigéria	2015-2021 (data da autorização da UA, mas existe desde 1994)
Força Conjunta do G5 Sahel	Mauritânia, Chade, Burkina Faso, Níger e Mali (até 2017)	2014-

Fonte: *Elaboração própria com base em SANTOS (2011); AFRICAN UNION (2018); AMANI AFRICA (2021); ALLEN (2023); AFRICAN UNION (2024).*

O CPS também colabora com Comunidades Econômicas Regionais (RECs), que passaram a participar de operações de paz no continente e financiá-las, seja de forma independente ou em parceria com a União Africana, que incentiva o envolvimento dessas organizações. Entre elas estão a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Iniciativa de Accra, composta por Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gana e Togo, a Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD) e a Comunidade da África Oriental (EAC) (ALLEN, 2023).

Apesar dos esforços, os desafios enfrentados pelo CPS da UA são consideráveis. Financeiramente, Akokpari (2016) observa que a UA precisa aumentar seu orçamento para atender às demandas. Em 2011, a instituição dispunha de aproximadamente US\$ 260 milhões, o que, a título de comparação, segundo o autor, “foi inferior aos US\$ 645 milhões e US\$ 1,8 bilhão gastos pela ONU na Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI) e na UNAMID, respectivamente, entre julho de 2011 e junho de 2012” (AKOKPARI, 2016, p. 37-38). Além disso, grande parte dos recursos dessas operações vem de atores externos à UA, como a ONU, a UE, os Estados Unidos e a China. Ou seja, apesar do Fundo da Paz da UA, que conta com contribuições da Argélia, Egito, Líbia, Nigéria e África do Sul, a organização tem grande dependência de recursos externos para sua atuação. Em termos operacionais, fatores como a falta de equipamentos e a sobrecarga das operações prejudicam a qualidade de suas missões, o que exige auxílio externo. A AMIB, por exemplo, embora financiada pela África do Sul, recebeu apoio dos EUA e da UE (AKOKPARI, 2016; SANTOS, 2011).

Pode-se concluir que, do ponto de vista institucional, existem arcabouços normativos que permitem a realização de operações de paz no continente; entretanto, em termos operacionais, os desafios são substanciais. De acordo com Weiss et al. (2010, p. 21), a UA “mostrou-se irrelevante para evitar a violência no Congo em 2003 e tem sido lenta para responder à crise em Darfur. Em um esforço para instituir relativa ordem na Somália, em 2007-2008, os Estados Unidos formaram uma aliança com a Etiópia, e não com a UA.” Nota-se, portanto, que, embora a UA tente assumir um papel de centralizador nas resoluções de conflitos e na promoção da estabilidade, sua forte dependência externa de recursos logísticos e financeiros revela que a instituição tem sido incapaz de coordenar operações que demandam altos custos e grande contingente no terreno (SANTOS, 2011). Isso se torna ainda mais evidente quando analisamos o caso da RDC, como veremos a seguir.

A Atuação da ONU e da UA nos conflitos na República Democrática do Congo

As missões de paz na República Democrática do Congo

As organizações do continente estiveram e ainda estão presentes nas ações de paz na RDC. A OUA participou do processo de mediação para paz no final da segunda guerra do Congo (1998-2002), juntamente com a Bélgica, UE e a África do Sul. Do ponto de vista operacional, a UA foi incapaz de atuar com veemência no país. Esse espaço foi ocupado pela ONU por meio da MONUC, de 1999, após o Acordo de Cessar-Fogo entre a RDC e outros Estados da região, até 2010. Em seguida, a MONUC foi sucedida pela MONUSCO, que atuou de 2010 e cujo encerramento está previsto para o fim de 2024. Na análise de Autesserre (2010, p. 237).

A União Africana poderia ter tido um grande peso durante a transição congoleza, mas as enormes dificuldades para financiar qualquer tipo de operação, bem como as rivalidades internas da organização (a maioria dos membros patrocinava ou apoiava um dos grupos combatentes congolezes), impediram essa influência potencial.

A MONUC/MONUSCO não foi capaz de conter o estado de violência no país. De acordo com Autesserre (2010) isso ocorreu porque o modelo top down de construção da paz liberal, comumente implementado pelas operações da ONU no pós-conflito, não endereçou os conflitos locais do país. Ainda conforme explica a autora, “após o acordo nacional e regional de 1999 ter sido alcançado, alguns conflitos locais sobre terras e poder político tornaram-se cada vez mais autossustentáveis, autônomos e desconectados das negociações nacionais e regionais” (AUTESSERRE, 2007, p. 423). As reformas realizadas pelos atores internacionais junto com o governo nacional, localizado em Kinshasa, capital da DRC, foram incapazes de garantir a paz e segurança. Desde 2012, os conflitos na RDC acontecem sobretudo entre o governo e grupos rebeldes armados na parte leste do país, nas províncias de Ituri, Kivu do Norte e Kivu do Sul, cuja localização se apresenta no mapa a seguir.

Mapa 1 – Províncias de Ituri, Kivu do Norte e Kivu do Sul da República Democrática do Congo



Fonte: Adaptado de *The New Humanitarian*, 2022a.

O grupo M23 surgiu em 2012 e atua principalmente em Kivu do Norte. Em 2013 o grupo foi derrotado pela Brigada de Intervenção da MONUSCO, que contou com a atuação das forças armadas dos países da SADC (DW, 2024). Ressurgiu em 2022 e passou a controlar partes do território e promover diversos ataques contra a população local e contra as Forças Armadas do país e MONUSCO. Tanto o governo da RDC quanto a ONU afirmam ter evidências sobre o apoio financeiro e militar de Ruanda ao M23, e investigações da ONU também indicam que o grupo recebe apoio da Uganda (BBC, 2024).

De modo particular, as ações da MONUSCO têm fracassado na proteção de civis e na consolidação da paz junto ao governo congolês, fato que impulsionou a decisão de retirada da missão do país em 2024, apesar dos ataques do M23 no mesmo ano (IMRAY, 2024). A reforma do setor de segurança foi incapaz de construir um exército robusto que pudesse manter o monopólio da violência e desmantelar as ações dos grupos armados. Além do M23, vários outros grupos armados surgiram e promoveram ações contra a população durante a presença da MONUSCO. Exemplos desses grupos são a Cooperativa para o Desenvolvimento do Congo (CODECO) e o Forças Democráticas Aliadas (ADF) na província de Ituri e distintos grupos armados burundianos e ruandeses em Kivu do Sul (THE NEW HUMANITARIAN, 2022b).

Além das ações de contenção de violência não terem sido bem-sucedidas, o fato do foco da missão ter sido de segurança já é em si parte do problema dessas missões. O foco em uma resposta militarizada faz parte de uma narrativa adotada pelos atores internacionais de que a principal motivação do conflito por parte dos países da região e dos grupos rebeldes é o interesse pelo acesso aos abundantes recursos naturais na RDC (MATTHYSEN; GOBBERS, 2022; VOGEL; VERWEIJEN, 2023). Essa narrativa impede resposta a uma grande quantidade de fatores diversos e interconectados que afetam o conflito de diferentes formas e que variam de local para local. Entre esses problemas, pode-se citar além das cadeias de comércio de commodities – incluindo minerais - problemas econômicos e sociais, a falta de acesso da população a recursos fundamentais de sobrevivência, dificuldade de integração de ex-combatentes à sociedade, e conflitos entre diferentes comunidades (MATTHYSEN; GOBBERS, 2022). Vlassenroot e Huggins (2004) e Autesserre (2007) também chamam a atenção para a falta de acesso da população à terra como uma explicação dos conflitos.

No que tange à UA, é possível encontrar diversas dificuldades para atuar no caso da RDC. De caráter institucional, a Organização foi incapaz de supervisionar o processo de implementação da paz e enfrentou limitações financeiras para atuar nas operações. Além disso, outro obstáculo tem sido a falta de convergência sobre o assunto entre os países da região, tendo de um lado países como Angola, Namíbia, Zimbábue, Chade e Sudão que apoiavam o governo da RDC e, do outro lado, Ruanda, Burundi e Uganda, que apoiavam os grupos rebeldes (REYNTJENS, 2009; AUTESSERRE, 2010; DA SILVA, 2012).

Por fim, outra questão que também merece destaque refere-se a visão e perspectiva em relação a tais missões das comunidades locais afetadas pelos conflitos. Uma das questões de grande relevo nessa perspectiva é a perenidade das missões no país. A MONUSCO está presente no país desde 1999, mas o conflito persiste, e em algumas localidades o conflito aumenta cada vez mais. Em protestos violentos ocorridos na capital de Kivu do Norte, Goma, em 2022, contra a presença das forças internacionais no país, as reivindicações refletiam o sentimento de frustração frente a essa incapacidade das missões, e também pelo fato de seus membros estarem diretamente envolvidos em casos de violência contra a população local (THE NEW HUMANITARIAN, 2022a, 2022c).

Os interesses dos países e organizações regionais envolvidos nas missões na RDC

Cada país tem contextos e raciais específicos que precisam ser destacados para melhor compreender suas motivações para participar das missões de paz na DRC. A África do Sul, desde a década de 1990, tem se posicionado como mediador de conflitos na RDC. No entanto, desde as primeiras negociações mediadas por Nelson Mandela na primeira guerra do Congo até hoje, as ações do país são vistas com receio pela UA, como uma posição que desafia o papel da organização, já que o país “não só priva a UA de uma voz unida sobre questões de segurança graves, mas também divide a organização” (AKOKPARI, 2016, p. 45). O autor explica que essa postura foi observada no ato da criação do CPS, quando a África do Sul e Nigéria defenderam o poder de veto para si no Conselho por serem os maiores contribuintes da instituição tanto financeira quanto materialmente, em termos de número de tropas enviadas às missões.

Autesserre (2010) observa que o papel da África do Sul é estratégico porque a paz é favorável aos interesses das suas empresas que buscam negociar e atuar na RDC. Nesse sentido, o país tem agido como um líder regional, status que foi

consolidado ao liderar e sediar o acordo de paz de Sun City, de 2002, que pôs fim oficial à guerra na RDC, e o acordo de Pretoria, no mesmo ano, entre Ruanda e a RDC. Soma-se a isso, a referência de ser um dos maiores contribuintes de tropas à MONUSCO. Diante dos ataques perpetrados pelo grupo M23, em 2021, no leste da RDC, o país se disponibilizou a enviar soldados com custo equivalente a US\$ 105 milhões, como forma de se posicionar como líder regional (AFRICA NEWS, 2024).

Outro país identificado é a Angola que, desde que alcançou a paz em 2002 com o fim de sua guerra civil, que já durava mais de 25 anos, também tem se posicionado como grande mediador dos conflitos na região dos Grandes Lagos africano, composta por Ruanda, Burundi, Uganda, República Democrática do Congo e partes da Tanzânia e Quênia. Em 2002, o país mediu o acordo entre o Uganda e a RDC, e nos últimos anos tem realizado reuniões recorrentes unindo a RDC, Ruanda e Uganda na busca de caminhos para a paz de forma conjunta, em especial entre Ruanda e RDC. É importante notar que a Angola atua no âmbito da Conferência Internacional para a Região dos Grandes Lagos (CIRGL), organização criada para promover a paz, segurança e desenvolvimento da região dos Grandes Lagos, organizando conferências, das quais destacam-se a de Luanda de 23 de novembro de 2022, onde foi assinado o documento com calendário para retirar o grupo M23 do leste da RDC (BORDALO, 2024a).

Nos últimos anos, considerando as ações do M23, Bordalo (2024b) observa que o presidente da Angola, João Lourenço, atua como mediador, não somente pela CIRGL, mas também em nome da UA. No entanto, vale notar que no âmbito da UA, nossas pesquisas não acharam nenhuma missão da instituição de apoio à paz na RDC de forma direta, ou seja, a posição operacional da UA é inexistente, mas, conforme discutido anteriormente, ela atua por meio de parcerias com as organizações sub-regionais, como a recente missão encabeçada pela Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e da EAC no leste do Congo.

De modo particular, a EAC, em 2022, instituiu o Estado de Força Regional Conjunta (*East African Community Regional Force*, EACRF) no Leste da RDC para restaurar a paz e a segurança. A missão, de monitoramento e verificação de cessar-fogo, teve apoio de contingente do Burundi, Quênia, Sudão do Sul e Uganda e obteve sucesso parcial no controle de algumas regiões do país (SECRETARIAT, 2023). Ademais, em outro documento, a EAC pontuou parcerias com a UA através do CPS que disponibilizou ajuda financeira (GENERAL, 2023).

No caso da SADC, a resposta veio por meio da Missão da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral na República Democrática do Congo (SAMIDRC). Aprovada e instituída em dezembro de 2023, contou com a liderança da África do Sul e participação do Malaui e Tanzânia que enviaram tropas para cooperar com as FARDC no enfrentamento do M23. O documento da SADC deixa claro que a missão corresponde ao mecanismo da autodefesa e ação coletiva sobre o Pacto de Defesa Mútua da organização, dando pouco destaque ao CPS (SADC, 2024). Em outro documento, na Cimeira de Windhoek, Namíbia, a SADC deixou claro o apoio da UA, ao afirmar que

A Cimeira tomou nota com satisfação da resposta positiva da União Africana à proposta de organização de uma Cimeira Quadripartida envolvendo a SADC, a EAC e a Conferência Internacional para a Região dos Grandes Lagos (CIRGL) e a CEEAC para a coordenação e harmonização das intervenções dos intervenientes na RDC (SADC, 2023, p. 4).

Além disso, o documento ressalta que o presidente angolano, João Lourenço, atuou como representante da UA na SADC. Essa representação faz parte da instância de mediação da UA que valoriza e reconhece potenciais mediadores nas regiões do conflito, e somente em última instância solicitam mediação internacional.

Nesse aspecto, salientamos a importância da Política Comum Africana de Defesa e Segurança, adotada em 2004, na Líbia. Conforme Santos (2011), esta política visa, entre seus princípios e valores, a defesa coletiva dos Estados africanos contra ameaças ou agressões internas e externas. Entretanto, o que chama atenção é o não acionamento da ASF para atuar na RDC, visto que se trata de uma ação conjunta que demanda forças da instituição. Nesse sentido, de acordo com o autor,

pode-se aferir que o não acionamento da ASF está relacionado a sua complexidade do ponto de vista de custos operacionais/logísticos em termos de “recursos humanos, materiais e financeiros” (SANTOS, 2011, p. 121).

Por fim, vale observar que a intervenção da SAMIRDC, embora não de forma explícita, seja enquadrada nos mecanismos de parceria da UA com comunidades regionais e se enquadraria no capítulo 4 da instituição. Santos (2011) lembra que a ASF é dividida por regiões, através do Memorando de entendimento para que as Comunidades Econômicas/Mecanismos Regionais cooperem em matéria de Paz e Segurança na qual a SADC se enquadra na região sul. Contudo, entende-se que, embora as ações venham das comunidades regionais, elas fazem parte do memorando de entendimento entre a UA e as RECs para auxiliar os processos de resolução de conflito e construção da paz e segurança no continente.

Com o encerramento da MONUSCO em dezembro de 2024, a SAMIDRC, junto com forças locais, ficará encarregada de cumprir a missão de dissolver a atuação do M23 no leste da DRC (MANDRUP, 2024). Enquanto essa missão não pôde ser cumprida pela MONUSCO, será necessária uma atuação massiva e robusta da SAMIDRC, liderada pelas forças da África do Sul. Se for bem-sucedida, a missão da SADC, liderada pela África do Sul, trará grandes benefícios para o continente. Se falhar, mostrará que as missões SADC, como em Moçambique, têm dificuldades em cumprir seus objetivos militares o que representará uma ameaça à pretensão da África do Sul em se firmar como uma liderança nas missões de paz no continente.

Por fim, vale mencionar mais uma vez a percepção da população local frente a essa mudança da MONUSCO para a SAMIDRC. Na ocasião dos protestos contra a MONUSCO em 2022, já se discutia a saída da missão da ONU e sua substituição pela missão regional. Uma das reclamações dos manifestantes era o fato de que, apesar da mudança de liderança, muitas das tropas que servem no terreno permaneceriam as mesmas. Por exemplo, grande parte do contingente da MONUSCO já era proveniente da África do Sul e outros membros da SADC, incluindo nas operações militares em 2023, que não conseguiram conter a atuação do M23 na região (DW, 2024). Ou seja, para a população, o mais importante da missão é sua configuração no terreno, e como isto impacta diretamente seu cotidiano e a contenção da violência (THE NEW HUMANITARIAN, 2022a, 2022c).

Considerações Finais

No presente trabalho, compreendemos que os grandes obstáculos enfrentados pelas operações de paz da ONU e as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança levantaram inúmeras questões sobre a eficácia do sistema global de segurança coletiva. Esse cenário, combinado com o crescente desinteresse dos atores globais em se envolver em conflitos – devido ao alto custo financeiro e humano – e com a atual conjuntura internacional, caracterizada por muitos conflitos simultâneos, impulsionou a participação de organizações regionais em questões de manutenção da paz e segurança (ALLEN, 2023; TCHIE, 2023). Embora existam vantagens teóricas e normativas na articulação dessas iniciativas regionais, diversos problemas devem ser destacados, especialmente no que se refere às organizações com poucos recursos e às regiões que enfrentam um grande número de conflitos complexos. A combinação desses fatores com problemas de coordenação dificulta que essas organizações assumam efetivamente um papel de protagonismo nas ações de manutenção da paz.

No contexto das organizações que promovem operações de paz na África, esses obstáculos são evidentes. De acordo com Carvalho (2020), apesar do crescente número de operações autorizadas pela UA, RECs, além dos Mecanismos Regionais (RM) e iniciativas ad hoc, essas ações ainda dependem do apoio financeiro e operacional da ONU e de outros financiadores externos. Ademais, a assinatura do quadro conjunto da ONU e UA em 2017 não garantiu a formação de parcerias estratégicas e multifacetadas entre ONU-UA-RECs. De acordo com o autor, “isto se deve ao fato de muito ainda ser feito de maneira paralela ao quadro de 2017 em torno das operações de paz. As relações entre os diferentes atores são

frequentemente descritas como ONU-UA, UA-RECs ou ONU-RECs” (CARVALHO, 2020). O autor conclui que essa falta de coordenação pode gerar competição entre elas e sobreposição de suas atividades (CARVALHO, 2020).

A partir do estudo de caso das missões da RDC realizado no presente trabalho, observa-se uma dinâmica adicional que prejudica a atuação da União Africana. Países com pretensões de liderança regional, como a África do Sul e Angola, dificultam a implementação de respostas coordenadas pela União. Ao perseguirem suas ambições de liderança, os países abandonam uma posição de imparcialidade e mediação do conflito para se tornarem atores interessados na forma e nas razões pelas quais a resolução da paz deve ser implementada e mantida. Embora sejam necessários estudos sobre a atuação da UA em outras missões de paz, pode-se inferir pelo estudo de caso aqui analisado que a postura divergente dos países dentro da organização pode comprometer a efetividade das iniciativas regionais de paz e segurança.

Por fim, apesar desses entraves, as instâncias regionais podem ter um papel fundamental na implementação de ações que conduzam à estabilidade interna no processo de construção da paz na RDC. Para isso, é importante que a União Africana e outros órgãos regionais proponham e adotem métodos alternativos e inovadores capazes de atacar as raízes e as dinâmicas dos conflitos no país. Essas raízes incluem: a herança das disputas pelo poder no cenário pós-independência nos anos 1960, a atuação de grupos rebeldes, e, algo pouco discutido pela União Africana, mas fundamental para a manutenção da instabilidade no país, o acesso limitado a recursos que poderiam proporcionar um desenvolvimento socioeconômico e melhoria da condição de vida da população.

Referências

AFRICAN UNION. **The 795th meeting of the AU Peace and Security Council on the implementation of the AU-led Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Army (RCI-LRA)**. 02/10/2018. Disponível em: <https://www.peaceau.org/en/article/the-795th-meeting-of-the-au-peace-and-security-council-on-the-implementation-of-the-au-led-regional-cooperation-initiative-for-the-elimination-of-the-lord-s-resistance-army-rci-lra>. Acesso em: 24/05/2024.

AFRICAN UNION. **Constitutive Act of the African Union**. Addis Ababa: [s. n.], 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.3366/ajicl.2005.13.1.25>. Acesso em: 24/05/2024.

AFRICAN UNION. **The Peace & Security Council**. 2024. Disponível em: <https://au.int/en/psc>. Acesso em: 24/05/2024.

AFRICANEWS. DR Congo: South Africa set to deploy 2,900 soldiers to east DRC. 2024. 13/02/2024. Disponível em: <https://www.africanews.com/2024/02/13/dr-congo-south-africa-set-to-deploy-2900-soldiers-to-east-drc/>. Acesso em: 25/05/2024.

AKOKPARI, John. África Do Sul E a Arquitetura De Paz E Segurança Da União Africana : Velhas Responsabilidades E Novos. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, v. 1, n. 2, p. 30–50, 2016.

ALLEN, Nate. African-Led Peace Operations: A Crucial Tool for Peace and Security. **Africa Center for Strategic Studies**. 2023. Disponível em: <https://africacenter.org/spotlight/african-led-peace-operations-a-crucial-tool-for-peace-and-security/>. Acesso em: 30/05/2024

AMANI AFRICA. Discussion on the AU Human Rights Observers and Military Experts to the Republic of Burundi. 27/04/2021. Disponível em: <https://amaniafrica-et.org/discussion-on-the-au-human-rights-observers-and-military-experts-to-the-republic-of-burundi/>. Acesso em: 24/05/2024.

ASANTE, S. K. B; CHANAIWA, David. O Pan-africanismo e a Integração Regional. In: MAZURI, Ali A (Org.). **História Geral da África - Tomo VIII África desde 1935** Cortez. Brasília: UNESCO, 2010.

AUTESSERRE, Séverine. **The Trouble with the Congo Local Violence and the Failure of International Peacebuilding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

AUTESSERRE, Séverine. D. R. Congo: Explaining Peace Building Failures, 2003-2006. **Review of African Political Economy**, v.34, n.113, p. 423-441, 2007.

BARNETT, Michael. Partners in Peace: The UN, Regional Organizations and Peace-keeping. **Review of International Studies**, v. 21, p. 411-433, 1995.

BBC NEWS. Two armies accused of backing DR Congo's feared rebels. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/c134kgdpd6do>. Acesso em 11/09/2024.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. Who's Keeping the Peace?: Regionalization and Contemporary Peace Operations. **International Security**, v. 29, n. 4, p. 157-195, 2005.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010.

BIGATÃO, Juliana de Paula. As operações de paz da ONU: a década de 1990 e as crises de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (ed.). **Operações de Manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. 1st ed. São Paulo: UNESP, 2014.

BORDALO, Ricardo. RDC: África do Sul envia força militar para o leste do Congo - M23 está a aumentar pressão sobre forças internacionais de interposição angolanas, quenianas e ugandesas. **Novo Jornal**. 2024a. Disponível em: <https://novojournal.co.ao/internacional/interior/rdc-africa-do-sul-envia-forca-militar-para-o-leste-do-congo---m23-esta-a-aumentar-pressao-sobre-forcas-internacionais-de-interposicao-angolanas-quenianas-e-ugandesas-116926.html>. Acesso em: 26/04/2024.

BORDALO, Ricardo. Ruanda/RDC: Mediação de João Lourenço dá frutos - Kagame vai sentar-se à mesa com Tshisekedi para diluir tensões e evitar uma provável guerra devastadora. **Novo Jornal**. 2024b. Disponível em: <https://novojournal.co.ao/politica/interior/ruandardc-mediacao-de-joao-lourenco-da-frutos---kagame-vai-sentar-se-a-mesa-com-tshisekedi-para-diluir-tensoes-e-evitar-uma-provavel-guerra-devastadora-117334.html>. Acesso em: 26/05/2024.

CARVALHO, Gustavo. The Future of Peace Operations is African, and Demands Better Coordination. **IPI Global Observatory**. 2020. Acesso em: <https://theglobalobservatory.org/2020/09/future-peace-operations-african-demands-better-coordination/> Disponível em: 07/06/2024.

DA SILVA, Igor Castellano. **Congo A Guerra Mundial Africana. Conflitos Armados, Construção do Estado e Alternativas para a Paz**. 1a. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas. **Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations**. Princeton University Press, 2006.

DE CONING, Cedric; GELOT, Linnéa; KARLSRUD, John. Towards an African model of peace operations. In: DE CONING, Cedric; GELOT, Linnéa; KARLSRUD, John (editores). **The future of African peace operations: From the Janjaweed to Boko Haram**. London: Zed Books, 2016, p.1-19.

DURCH, William, et. al. **The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations**. The Henry L. Stimson Center. 2003.

DW. **DR Congo conflict: Why is the cease-fire not holding?** 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/en/dr-congo-conflict-why-is-the-cessate-fire-not-holding/a-70051223> Acesso em: 09/09/2024.

FERREIRA, Patrícia Magalhães. **“Estados Frágeis” em África: A Intervenção Externa nos processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)**. f. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL), 2014.

GENERAL, EAC Secretary. **Status of deployment of eac troops and verification mechanisms in Eastern DRC**, n. 20. Arusha, 2023. Disponível em: <https://www.eac.int/statements/2733-status-of-deployment-of-eac-troops-and-verification-mechanisms-in-eastern-drc>. Acesso em: 26/05/2024

GLAS, Aarie; ZARNETT, David. Regional organizations. In: FEN OSLER HAMPSON, A; ÖZERDEM, Lpaslan; KENT, Jonathan (eds.). **Routledge Handbook of peace, security and development**. London and New York: Routledge Taylor e Francis group, 2020.

GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. A Construção da Paz no Cenário Internacional: Do Peacekeeping Tradicional às Críticas ao Peacebuilding Liberal. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, p.5-30, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v13n2.2018.775>. Acesso em: 02/05/2024

IMRAY, Gerald. What's happening in eastern Congo and why aid groups are warning of a new humanitarian crisis. **APNEWS**, 2024. Disponível em: <https://apnews.com/article/congo-crisis-m23-kivu-2c1c7789e499622e377eefcacc833ec2>. Acesso em: 05/05/2024.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue.” **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 122–143, 2013.

KODJO, Edem; CHANAIWA, David. Pan-africanismo e libertação. In: MAZRUI, Ali A; WONDJI, Christophe. (Org.). **História Geral da África** Tomo - VIII África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2010.

MADRUP, Thomas. South Africa to lead new military force in the DRC: an expert on what it's up against. **The Conversation**. Jan/2024. Disponível em: <https://theconversation.com/south-africa-to-lead-new-military-force-in-the-drc-an-expert-on-what-its-up-against-219264>> Acesso em: 02/06/2024.

MATTHYSEN, Ken; GOBBERS, Erik. **Armed conflict, insecurity, and mining in eastern DRC: Reflections on the nexus between natural resources and armed conflict**. IPIS, Antwerp, 2022.

NZONGOLA-NTALAJA, Georges. **The Congo from Leopold to Kabila: A People's History**. London and Cambridge: Zed Books, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

REYNTJENS, Filip. **The Great African War Congo and Regional Geopolitics, 1996–2006**. New York: Cambridge University Press, 2009.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. União Africana: possibilidades e desafios. **África**. Brasília: FUNAG, 2007.

SADC. **Comunicado final da sessão extraordinária da troika da cimeira do órgão mais a troika da sadc e os países contribuintes com tropas (tcc) Para A Brigada De Intervenção (Fib) da Monusco**. Windhoek: [s. n.], 2023. Disponível em: [https://www.sadc.int/sites/default/files/2023-05/PT-Communique of the SADC Organ Troika Summit Plus SADC Troika and TCC 08 May 2023 Final_0.pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2023-05/PT-Communique%20of%20the%20SADC%20Organ%20Troika%20Summit%20Plus%20SADC%20Troika%20and%20TCC%2008%20May%202023%20Final_0.pdf). Acesso em: 31/05/2024

SADC. **Destacamento da Missão da SADC na República Democrática do Congo**. Gaberone: [s. n.], 2024. Disponível em: [https://www.sadc.int/sites/default/files/2024-01/Destacamento da Missão da SADC na República Democrática do Congo .pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2024-01/Destacamento%20da%20Miss%C3%A3o%20da%20SADC%20na%20Rep%C3%B9blica%20Democr%C3%A1tica%20do%20Congo.pdf). Acesso em 31/05/2024

SAINT-PIERRE, Luis Héctor; BIGATÃO, Juliana de Paula. As operações de paz da ONU e os atores regionais: arranjos cooperativos e desafios. **Boletim Meridiano**, v. 47, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/>. Acesso em: 05/05/2024

SANTOS, Luis Ivaldo Villafane Gomes. **A arquitetura de paz e segurança africana**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SECRETARIAT, EAC. **STATUS OF THE EAST AFRICAN COMMUNITY REGIONAL FORCE IN EASTERN DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO**, n. 22. ARUSHA: [s. n.], 2023. Disponível em: <https://www.eac.int/statements/2791-status-of-the-east-african-community-regional-force-in-eastern-democratic-republic-of-congo>. Acesso em: 24/05/2024

TCHIE, Andrew. African-Led Peace Support Operations in a Declining Period of New UN Peacekeeping Operations, **Global Governance**. v. 29, 2023.

TCHINHAMA, Laurindo; TOLEDO, Aureo; BIGATÃO PUIG, Juliana de Paula. Fadadas ao fracasso: construção da paz e democratização na República Democrática do Congo (2003-2018). **Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto**, v. 3, n. 5, p. 105–121, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5377/rlpc.v3i5.12752>. Acesso em: 02/05/2024

THE NEW HUMANITARIAN. The humanitarian fallout of DR Congo's M23 rebellion. 2022a. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2022/07/21/DRC-M23-Rutshuru-displacement-aid>. Acesso em: 09/09/2024.

THE NEW HUMANITARIAN. Revived M23 rebellion worsens DR Congo's security troubles. 2022b. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/07/07/Congo-M23-Rwanda-martial-law-demobilisation-ADF-CODECO>. Acesso em: 09/09/2024.

THE NEW HUMANITARIAN. Why we are protesting against UN peacekeepers in DR Congo. The New Humanitarian. 2022c. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/2022/08/18/why-we-re-protesting-against-un-peacekeepers-dr-congo>. Acesso em: 09/09/2024

VOGEL; Christoph; VERWEIJEN, Judith. How to avoid false narratives around DR Congo's M23 conflict Struggles over fact and meaning create real effects on the ground. **The New Humanitarian** – Opinion. 2023. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2023/01/23/M23-Congo-Kishishe-information-warfare>. Acesso em: 09/09/2024.

WEISS, Tom, et. al. **The United Nations and Changing World Politics**. Boulder, CO: West View Press, 2010.

WILLIAMS, Paul. Global and Regional Peacekeepers. In: KAHLER, Miles et. al (eds). **Global Order and the New Regionalism**. Discussion Paper Series on Global and Regional Governance. The Council on Foreign Relations, 2016.

YIHDEGO, Zeray. The African Union: Founding Principles, Frameworks and Prospects. **European Law Journal**, v. 17, n. 5, p.568–594, 2011.

Funções de colaboração exercidas

Laurindo Tchinhamá:	Conceituação; Metodologia; Escrita (primeira redação);
Andre Cavaller Guzzi:	Conceituação; Metodologia; Escrita (revisão e edição);
Carolina Galdino:	Escrita (revisão e edição);

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

O SNI, a CIA e as relações Brasil-Iraque na década de 1980

The SNI, the CIA and Brazil-Iraq relations in the 1980s

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.141081>

Marcelo Furtado Martins de Paula
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil
mfurtadom@gmail.com  

Resumo

As relações entre Brasil e Iraque durante as décadas de 1970 e 1980 foram um componente importante da política externa brasileira. Durante os governos Geisel e Figueiredo, o Brasil buscou consolidar sua autonomia por meio de uma política externa ativa, que incluía a ampliação de suas exportações de armamentos e a cooperação tecnológica e nuclear com países do Sul Global. Este estudo objetiva aprofundar o conhecimento sobre a operacionalização dessas relações e sua relevância internacional. Para isso, é realizada análise documental de fontes primárias da CIA e do SNI que evidenciam como as exportações de armas e a cooperação com o Iraque eram percebidas pelo Brasil e pelos Estados Unidos. Os documentos revelam que a política de exportação envolveu uma complexa rede de diplomacia, empresas privadas e setor militar. A análise histórica e documental apresenta uma perspectiva da dinâmica das interações Brasil-Iraque, suas implicações para a política externa brasileira e sua dimensão internacional – medida pela forma como foi acompanhada pela inteligência estadunidense.

Palavras-chave: Brasil; Iraque; Exportações Bélicas; CIA; SNI.

Abstract

Relations between Brazil and Iraq during the 1970s and 1980s were an important component of Brazilian foreign policy. During the Geisel and Figueiredo administrations, Brazil sought to consolidate its autonomy through an active foreign policy, which included expanding its arms exports and fostering technological and nuclear cooperation with countries of the Global South. This study aims to deepen the understanding of how these relations were operationalized and their international relevance. To achieve this, a document analysis of primary sources from the CIA and the SNI is conducted, revealing how arms exports and cooperation with Iraq were perceived by both Brazil and the United States. The documents show that the export policy involved a complex network of diplomacy, private companies, and the military sector. The historical and documentary analysis provides a perspective on the dynamics of Brazil-Iraq interactions, their implications for Brazilian foreign policy, and their international dimension—measured by how they were monitored by U.S. intelligence.

Keywords: Brazil; Iraq; Arms Exports; CIA; SNI.

Recebido: 01 Julho 2024
Aceito: 03 Outubro 2024

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 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

O objetivo deste artigo é aprofundar o conhecimento sobre a construção das relações Brasil-Iraque na década de 1980 e avaliar sua relevância para outros atores internacionais na década de 1980. As relações entre Brasil e Iraque durante as décadas de 1970 e 1980 são objeto de diversos estudos acadêmicos, e caracterizam-se pela significativa interação política, econômica e militar. (FARES 2007; SANTANA, 2014; PREISS, 2006; SOCHACZEWSKI, 2004; SPEKTOR, 2006; ÁVILA, 2022, SALEH *et al.*, 2010). Esses estudos evidenciam que a relação Brasil-Iraque foi um componente importante da política externa brasileira, marcada pelo *pragmatismo responsável* e pelo *universalismo* no esforço de diversificação de parcerias internacionais. Durante os governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Batista Figueiredo (1979-1985), o Brasil buscou consolidar sua autonomia por meio de uma política externa ativa, que incluía a ampliação de suas exportações de armamentos e a cooperação comercial com países do Sul Global.¹

O Iraque ocupou lugar de destaque nesse processo. Nesse caso, como se verá, a cooperação incluiu o setor nuclear e transferência de tecnologia militar. A nomeação de embaixadores-generais (Samuel Alves Correa e Alacyr Frederico Werner) para a Embaixada em Bagdá reforçava o caráter militarista dessas relações (FARES, 2007b). Este artigo aponta como as exportações de armas do Brasil para o Iraque e a cooperação técnica entre os dois países envolveram atividades de uma complexa rede no Brasil. Foram mobilizados o Itamaraty, ministérios da área econômica, empresas privadas, entidades como a APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) e o setor militar.

Essa constatação se dá a partir da análise de um conjunto de fontes primárias, tanto do Serviço Nacional de Informações (SNI) como da Central Intelligence Agency (CIA). Esses documentos, à época classificados como secretos e ultrassecretos, encontram-se desclassificados e disponíveis online no Sistema de Informações do Arquivo Nacional e no sítio da CIA. O sigilo e a cultura do segredo são essenciais à Atividade de Inteligência (HERMAN, 1996, p. 88-93). Isso torna a obtenção de documentos originais particularmente difícil. Na maior parte das vezes, como é o caso dos documentos da CIA analisados, são disponibilizados com muitos cortes e tarjas. Contudo, a análise documental desses documentos é capaz de fornecer informações privilegiadas e detalhadas sobre eventos, políticas e decisões, muitas vezes inacessíveis por outras fontes. Esse tipo de documento, ao ser analisado criticamente, pode revelar motivações políticas, estratégias e operações ocultas que influenciaram contextos sociopolíticos complexos (Bowen, 2009).

Seguindo a metodologia de análise documental de Cellard (2008), os documentos utilizados são autênticos e, pela triangulação com a análise histórica empregada, críveis, no sentido de representarem interesses geopolíticos das nações envolvidas. Como documentos de Inteligência são regidos pelo sigilo e não intencionados ao público, a sua análise documental permite a reconstrução de narrativas históricas e o entendimento de dinâmicas de poder que permanecem ocultas em outras fontes públicas.

Os documentos do SNI tratam do Projeto Astros, de desenvolvimento e exportação de mísseis e equipamentos relacionados. O projeto era desenvolvido pela Avibrás, uma das principais indústrias de defesa brasileiras, fundada em 1961 e sediada em São José dos Campos. A empresa atuava na realização de pesquisas, desenvolvimento, fabricação e comercialização de produtos aeroespaciais, eletrônicos, aeronáuticos, químicos e de telecomunicações, além da prestação de serviços de engenharia. Atrasos e dificuldades na exportação de armamentos por parte da Avibrás motivaram o acompanhamento da situação por parte da Inteligência brasileira.

A relevância da cooperação Brasil-Iraque fica evidenciada pela forma com que foi acompanhada pela inteligência norte-americana. Os documentos da CIA analisados neste trabalho mostram como, na percepção dos Estados Unidos, essa

¹ Os documentos do período utilizam o termo "Terceiro Mundo", cunhado por Sauvy (1952). O termo designa países que não estavam no centro do bloco capitalista (Primeiro Mundo, liderado pelos EUA) nem alinhados com o bloco socialista (Segundo Mundo, liderado pela URSS), e carrega uma conotação histórica ligada à marginalização econômica e política global. Olegsbey (1969) introduziu o termo "Sul Global", que passou a ser mais utilizado com o fim da Guerra Fria, e que é considerado mais inclusivo e neutro.

relação impactava a relação de poder no sistema internacional, particularmente entre as potências médias. O Brasil alcançou a 8ª posição entre os maiores exportadores mundiais de armamentos, e chegou a ser o primeiro entre os países do Sul Global em alguns anos. O Iraque foi o maior responsável por esse sucesso.

O artigo está organizado em três seções, além da introdução e conclusão. Primeiro, por meio de uma revisão da literatura, apresenta-se o panorama da política externa brasileira nos governos Geisel e Figueiredo, destacando a diversificação das parcerias internacionais.

Em seguida, descreve-se como a política para o Oriente Médio está inserida nesse contexto, particularmente em relação à política comercial. Nessa segunda sessão, o caso do Iraque é particularizado com o estudo de caso do Programa Astros. Evidencia-se com a análise como a integração de empresas privadas e do Estado ocorreu na promoção dessas exportações, com o importante papel das políticas governamentais e das intervenções diplomáticas para contornar empecilhos enfrentados durante a execução dos contratos.

A terceira seção apresenta documentos da inteligência estadunidense que atestam a relevância da cooperação militar Brasil-Iraque para os interesses norte-americanos no período. Os documentos analisam a política de exportações de armas brasileira, a importância do Iraque para o crescimento da indústria bélica nacional e o impacto desse crescimento no mercado internacional de armas. Analisam ainda a preleção de países em desenvolvimento por equipamentos brasileiros e a dependência do programa nuclear iraquiano em relação ao Brasil.

A conclusão reforça o entendimento predominante na literatura de centralidade das relações Brasil-Iraque nas décadas de 1970 e 1980 em um contexto de projeção de ambos os países como potências médias. Mais especificamente, o material analisado demonstra que a exportação de material bélico para o Iraque integrou uma política bem coordenada e formalizada, com efetivo papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e executada diligentemente pelos ministérios envolvidos, incluindo economia, defesa, diplomacia, inteligência e indústria.

Vetores da Política Externa Brasileira na década de 1980

A política externa brasileira nos governos Geisel e Figueiredo foi caracterizada por mudanças significativas. O *Pragmatismo Responsável* do governo Geisel buscou ampliar a autonomia do Brasil através da diversificação de suas parcerias comerciais e diplomáticas. A participação brasileira como observador do Movimento dos Não-Alinhados e seu apoio às lutas anticoloniais refletiam uma estratégia de afirmar sua autonomia e de aumentar seu prestígio internacional. Além disso, o governo Geisel priorizou a diplomacia econômica, a fim de buscar garantir mercados para exportações brasileiras e acordos de cooperação (SOCHACZEWSKI, 2004; SPEKTOR, 2006; PREISS, 2006; SANTANA, 2014).

Nesse sentido, Traumann (2007, p. 68-69) aponta que o *Pragmatismo Responsável* se baseava em quatro pilares. Primeiro, houve maior aproximação com Japão e Europa Ocidental, sobretudo a Alemanha, com quem foi firmado o Acordo de Cooperação Nuclear de 1975. O Brasil buscava diminuir a dependência tecnológica em relação aos EUA, adquirir armas nucleares e obter autossuficiência energética. O segundo pilar foi a aproximação com os países árabes, envolvendo a troca de equipamento militar brasileiro por petróleo. O terceiro, a aproximação com a África Negra e maior condenação do *apartheid* na África do Sul. Por fim, a intensificação das relações com os países latino-americanos.

O início dos anos 1980 testemunhou uma crise do multilateralismo. Da parte do Brasil, houve a denúncia de que instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (Bird) e Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) se conformavam como espaços privilegiados do Norte Global. A reação do Brasil a esse contexto foi optar pela estratégia de cooperação Sul-Sul (TRAUMANN, 2007, p. 69; CERVO; BUENO, 2022, p. 444).

O Brasil procurou posicionar-se como um ator independente, promovendo essa cooperação Sul-Sul e a integração regional – o que estabeleceu bases para futuros projetos de integração. A política externa do período também incluiu o

desenvolvimento da indústria nuclear, destacando-se o citado acordo de cooperação nuclear com a Alemanha Ocidental, caracterizando uma abordagem diversificada e assertiva (SPEKTOR, 2002; SPEKTOR, 2006, p. 175).

Esse movimento de aproximação com o Sul Global coincide com o esfriamento da relação de “engajamento” com os Estados Unidos, exceto para a cooperação militar, que ocorreu no final da década de 1970 (SPEKTOR, 2006, p. 246-282).

A transição para o governo Figueiredo aprofundou a política de diversificação das parcerias internacionais do Brasil, em uma estratégia denominada *universalismo*. Nessa abordagem, o país buscava engajar-se com uma ampla gama de atores globais, favorecendo uma aproximação com países na América Latina, Oriente Médio, África e mesmo países do Bloco Oriental (SPEKTOR 2002, 2006; TEIXEIRA, 2002; SOCHACZEWSKI, 2004; FERREIRA, 2006; FARES, 2007; TRAUMANN, 2007).

Como observam Cervo e Bueno (2022, p. 451), a ativa política de promoção de exportações incluiu a tentativa de superação de barreiras tecnológicas e financeiras. O Brasil dedicou-se também à denúncia do protecionismo praticado por países desenvolvidos. Os autores citam a defesa de protecionismo e fomento que permitiu o florescimento de uma indústria nacional de informática, contra uma forte contestação norte-americana, como caso emblemático. (ADLER, 1986; VIGEVANI, 1995).

De acordo com Cervo & Bueno (2022, p. 463), o malogro do diálogo global Norte-Sul e a difícil conjuntura do relacionamento com países desenvolvidos incentivou o Brasil a buscar novas cooperações. As relações entre Brasil e Iraque foram construídas nesse contexto. Serviços de engenharia foram convidados a intervir na prospecção de petróleo, construção de estradas e assistência militar, abrindo caminho para grandes negócios com armamentos.

No início da década de 1980, o setor industrial brasileiro passava por profunda crise em razão do segundo choque do petróleo, e a indústria necessitava de vigoroso apoio estatal. A crise levou o governo Figueiredo a socorrer-se com o Fundo Monetário Internacional e o balanço de pagamento se deteriorou significativamente. A inflação alcançou índices inadmissíveis e o serviço da dívida ancorava a economia nacional (RICUPERO, 2021; CARNEIRO & MODIANO, 1990).

As políticas de fomento deram algum resultado, e o ano de 1984 apresentou uma recuperação da indústria de transformação - e da economia em geral - após a grave crise que perdurava desde a virada da década (CARNEIRO; MODIANO, 1990). Nesse contexto se insere a venda do moderno sistema Astros (*Artillery Saturation Rocket System*) da Avibrás para as forças militares iraquianas, que será analisado adiante.

Além da crise econômica, a década de 1980 foi marcada pela abertura política no Brasil, o que influenciou a política externa. Mais importante, a matriz energética brasileira tornava o país dependente do petróleo importado, acirrando a crise da dívida (VIOGT, 2010, p. 64, 125-131; FARES, 2007, p. 135). Essa crise impactou significativamente a diplomacia econômica do Brasil, deslocando o foco para a gestão das relações com instituições financeiras internacionais e países credores. Apesar disso, o Brasil manteve um papel ativo em fóruns regionais e globais, defendendo uma nova ordem econômica internacional e participando de iniciativas de cooperação Sul-Sul. Esse movimento procurou fortalecer a posição do Brasil como ator relevante no cenário global e líder regional (SOCHACZEWSKI, 2004; SANTANA, 2014, p. 63; VIZENTINI, 1998; FARES, 2007).

Diplomacia com o Oriente Médio e Política Comercial

Em relação ao Oriente Médio, a diplomacia brasileira no governo Figueiredo continuou a estratégia iniciada no governo Geisel, intensificando relações com países produtores de petróleo. Essa política resultou em acordos vantajosos para a importação de petróleo em troca de exportações de produtos manufaturados, como armas e alimentos. O objetivo era garantir a segurança energética do Brasil e fortalecer os laços com países árabes. Com isso, o país viabilizou uma alternativa ao emprego do dólar, escasso pela crise fiscal, para a obtenção do petróleo. (FARES, 2007; TRAUMANN, 2007; SANTANA, 2014).

Na política comercial, o governo Figueiredo incentivou a exportação de produtos manufaturados e de alta tecnologia, buscando diminuir a dependência de exportações de produtos primários. Essa estratégia resultou em um aumento significativo das exportações brasileiras de automóveis, aviões e produtos eletrônicos para mercados não tradicionais (FARES, 2007; SANTANA, 2014).

Dessa forma, o Oriente Médio foi particularmente importante para o esforço de diversificação e independência, no contexto da ampliação das relações Sul-Sul e da redução da dependência dos Estados Unidos (FARES, 2007; TRAUMANN, 2007).

Internacionalização Privada e Cooperação com o Iraque

O Iraque demonstrou-se um destino particularmente atraente para o esforço de ampliar mercados. As necessidades de Brasil e Iraque casavam-se perfeitamente: o que um precisava, o outro tinha para oferecer e vice-versa. Empreiteiras e indústria de armamentos brasileiros encontraram no Iraque um parceiro ávido pela diversificação de fornecedores e, ao contrário do Brasil, amplamente favorecido pelo choque do petróleo. Os equipamentos brasileiros eram baratos e confiáveis, sem as exigências políticas feitas por outros países. E o Brasil carecia de dólares e precisava de petróleo (FARES, 2007; TRAUMANN, 2007; VIÉGAS, 2009). Esse processo levou o Iraque a ser um dos principais parceiros da história das Relações Internacionais do Brasil (MENEM, 2020, p. 71).

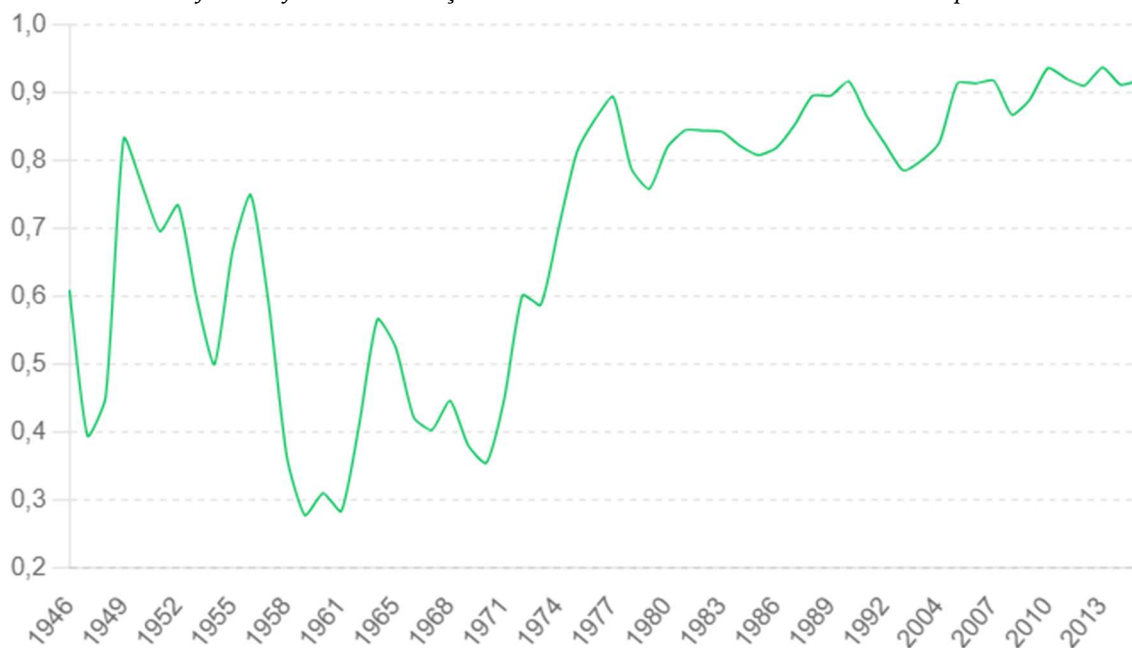
Essa relação foi ampla e estratégica, envolvendo intercâmbio de *know-how* técnico, venda de produtos industrializados como carros, armas e blindados; exploração de petróleo e parcerias no âmbito nuclear (MENEM, 2020, p. 72). Desde 1971, o Iraque, que havia assinado o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, começava secretamente a rompê-lo. No Brasil, o regime ditatorial permitia o silenciamento de críticas à ativa busca do país pelo domínio do ciclo nuclear (MALHEIROS, 1996; MENEM, 2020).

Brasil e Iraque estabeleceram relações diplomáticas em 1967. O primeiro acordo comercial relevante foi assinado em 1971, estabelecendo cooperação entre empresas estatais e de petróleo, incluindo exploração conjunta. Em 1973 foi aberta a Embaixada do Brasil em Bagdá (FARES, 2007b; MENEM, 2020). Ambos os regimes ditatoriais percebiam na aproximação um instrumento de redução da dependência em relação ao Norte Global. O Iraque buscava, já na segunda metade da década de 1970, diversificar seus fornecedores de material bélico. Antes predominantemente munido por material soviético, o país buscou primeiro na França e, depois, em potências médias como Brasil, Iugoslávia e Egito o fornecimento de material confiável, barato e com menos restrições políticas (PREISS, 2006, p. 112, p. 161).

A cooperação bélica se baseou na bem-sucedida parceria comercial da década de 1970. Então, a empreiteira Mendes Jr. possuía uma relevante operação no Iraque, e a Volkswagen do Brasil vendera 50.000 Passat, lá popularmente conhecidos como *Brazili* (FARES, 2007).

É relevante observar como essa aproximação foi também refletida em votações na Assembleia Geral da ONU. No gráfico abaixo, observa-se que, a partir da década de 1970, os votos de Brasil e Iraque atingem alto grau de afinidade. No gráfico, afinidade total é representada por 1 (todos os votos idênticos), total discrepância (todos os votos diferentes), por 0. O indicador representa a soma de votos similares pelo total de votos no ano.

Gráfico 1 – Afinidade de Votações na Assembleia Geral da ONU entre Brasil e Iraque



Fonte: Elaboração própria com base em (KAGGLE, 2024).

Esse período coincide com o “fim da equidistância” da política externa brasileira no Oriente Médio (SOCHACZEWSKI, 2002), quando o Brasil se distancia do sionismo e passa a apoiar a criação do estado palestino. Em 18 de maio de 1979, em comunicado conjunto com o Iraque, o Brasil reconheceu a Organização para a Libertação da Palestina “como o único e legítimo representante do povo palestino” e passou a apoiar oficialmente a criação de um estado palestino. O comunicado resultou da visita oficial do vice-presidente iraquiano a Brasília (O Estado de S. Paulo, 19 de maio de 1979, p. 6).

O Programa Astros e a Cooperação Tecnológica Brasil-Iraque: A Diplomacia na Promoção das Exportações de Armas

As exportações brasileiras de equipamentos militares saltaram de US\$ 5 milhões no período de 1964-73 para US\$ 1,6 bilhão entre 1974-83 e US\$ 2,3 bilhões no período 1984-1993. No período 1974-1993, em que o Brasil foi o 16º maior exportador mundial, o Iraque foi o principal comprador do país, absorvendo 21,8% das exportações brasileiras. A Líbia, em segundo, comprou 15,3% e o Reino Unido, em terceiro, 8,4% (MORAES, 2010).

O Programa Astros, cujo contrato de fornecimento foi assinado em setembro de 1981 e orçado em US\$ 503 milhões, chegou a ser considerado como o maior da indústria nacional de defesa. Além do fornecimento de lançadores de foguetes, dos próprios foguetes e de treinamento, estava prevista ampla cooperação com desenvolvimento e compartilhamento de tecnologia (ÁVILA, 2022; FARES, 2007). O Programa envolveu desenvolvimento e venda de equipamentos militares para o Oriente Médio, em uma parceria que abrangeu fomento à pesquisa nacional e posterior transferência de tecnologia.

Nesta seção, é analisado um conjunto de documentos relativos ao programa. Trata-se de dossiê que inclui documentos de inteligência produzidos pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) e pela Divisão de Segurança e Informações (DSI) do MRE. O conjunto inclui, além dos contratos comerciais, documentos setoriais e empresariais brasileiros e iraquianos. A coletânea está identificada como AC ACE 41200/84 SEC, disponível no Sistema de Informações do Arquivo Nacional (sian.an.gov.br). Os documentos revelam como o esforço de promoção da indústria bélica envolveu diferentes setores do Estado Brasileiro, abrangendo iniciativas diplomáticas para manter o prestígio e confiabilidade perante o Estado Iraquiano, em que pesem as dificuldades financeiras e tecnológicas.

Esse esforço diplomático é manifesto em observação encontrada em um relatório do grupo de trabalho estabelecido pela Avibrás, encaminhado ao Ministro de Estado da Fazenda, Ernane Galvêas (AVIBRÁS, 1983). O grupo de trabalho foi composto por técnicos da Avibrás, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai), da Carteira de Comércio Exterior (Cacex) e da Carteira de Crédito Geral (Crege). O grupo observa, em setembro de 1983, a reestruturação que passara a indústria bélica brasileira nos oito anos anteriores. O objetivo estratégico era, em primeiro lugar, produzir equipamentos com tecnologia própria sempre que possível, e “agredir o mercado externo de forma organizada, com a finalidade de ampliar seu elenco de compradores e criar divisas” (AVIBRÁS, 1983, p. 13). O relatório destaca que a única restrição de caráter político era prospectar vendas para países com quem o Brasil não mantivesse relações diplomáticas regulares. O relatório menciona ainda pressões realizadas contra a participação do Brasil neste mercado, feitas pelos países que tradicionalmente o dominavam, todos grandes produtores de material militar. Com o objetivo de proporcionar meios para a obtenção de tecnologias de ponta, garantir mercados, rentabilidade e evitar a superposição de esforços, o Conselho de Segurança Nacional (CSN) elaborou, em conjunto com o MRE e os Ministérios Militares, a Política de Exportação de Material de Emprego Militar (PEMEM). Essa política identificou como tendência o crescimento significativo dos mercados de armamentos brasileiros no Oriente Médio - então o maior comprador - e na Ásia, onde já se iniciavam exibições de carros de combate, foguetes e aviões brasileiros (AVIBRÁS, 1983).

O Projeto Astros foi desenvolvido no decorrer de 1981 e, embora restrito ao projeto técnico e carente de recursos para ter sua produção viabilizada, despertou o interesse das forças armadas iraquianas. Com a assinatura do contrato, o governo do Iraque e a Avibrás previam o desenvolvimento, produção e entrega de componentes do Sistema Astros, além de treinamento e transferência de tecnologia. O Iraque contratou o seguinte material, com os respectivos prazos de entrega:

Tabela 1

Material	Quantidade	Preço em US\$	Prazo de entrega
Containers	432	19.980.000	4 mensais a partir do 18o mês
Lançadores	36	10.152.000	48 mensais a partir do 18o mês
Municiadoras	18	3.456.000	4 mensais a partir do 18o mês
Diretoras	9	29.781.000	1 mensal a partir do 33o mês
Foguete SS 30	66.000	190.080.000	5.000 mensais a partir do 18o mês
Foguete SS 40	15.000	127.950.000	1.000 mensais a partir do 18o mês
Foguete SS 60	1.200	37.560.000	200 mensais a partir do 18o mês
Total em US\$	418.959.000		

Fonte: Iraque (1981)

Dessa forma, a previsão de início dos embarques se daria a partir do 18º mês de contrato, contando a partir de novembro de 1981. Em contrapartida, a Avibrás receberia um pagamento inicial de US\$ 59 milhões, além de US\$ 55 milhões referentes à transferência de tecnologia. Esses valores foram investidos pela empresa na implantação da nova linha de produção para atendimento dessa demanda específica. A empresa obteve ainda um financiamento de US\$ 19,29 milhões pelo PROEx, o que terminou de viabilizar a construção do novo complexo industrial (IRAQUE, 1981; BRASIL, 1984a).

A Informação nº 38/51/AC/84 (secreto), produzida em 04 de abril de 1984 pela Agência Central do SNI (Brasil, 1984a), aborda o impasse da empresa em cumprir o contrato. Segundo o documento, razões de ordem econômica, financeira e administrativa dificultaram o cumprimento dos cronogramas de entrega. Autoridades iraquianas passaram a desacreditar a empresa, questionando sua capacidade de honrar o contrato. Questionamentos foram feitos tanto formal como informalmente, na oportunidade de encontros bilaterais.

De acordo com o documento, ao contratar a Avibrás, o governo iraquiano estava ciente das limitações e da carência de capacidade industrial imediata para a condução do projeto, bem como da necessidade de construção do parque industrial. Os pagamentos e financiamento iniciais destinavam-se especificamente à construção desse parque.

Contudo, embora a maior parte dos pagamentos tenham sido executados conforme acordado, diversos fatores dificultaram a execução do contrato no prazo. De partida, o Iraque atrasou o pagamento de parcela relativa à transferência de tecnologia. Além disso, havia previsão de obtenção de financiamento junto a fornecedores externos. Contudo, a precária situação fiscal e econômica do Brasil fez com que fornecedores passassem a exigir pagamentos “contra embarque”, além do adiantamento de 20% no ato das encomendas. Houve significativo atraso no cronograma de execução das obras do parque industrial. Testes de foguetes foram retardados pela reduzida “janela de tiro”, ou agenda para testes de tiro real no campo de Marambaia/RJ. Por fim, as chuvas de julho de 1983 provocaram danos significativos nos galpões onde parte dos equipamentos eram fabricados (BRASIL, 1984abc).

Os atrasos motivaram manifestações de preocupação com a situação da empresa por parte de autoridades iraquianas. Particularmente, a situação afligia a Organização das Indústrias Tecnológicas do Setor Público do Iraque (SOTI), instituição responsável pela cooperação militar com o Brasil e pela supervisão do contrato com a Avibrás. Uma missão do Itamaraty enviada ao Iraque em 1983 recebeu do General iraquiano Abbel Gawad Amin, presidente da SOTI, críticas e dúvidas acerca do cumprimento do contrato. (BRASIL, 1984ac).

Executivos das grandes empresas de equipamento militar do Brasil, de acordo com a Informação nº 38/51/AC/84 do SNI (BRASIL, 1984a) e a Informação nº 120/84/DSI do MRE (BRASIL, 1984c), tinham bom trânsito com o governo iraquiano. Nesse sentido, por exemplo, há uma crítica nos documentos à atuação de José Luiz Whitaker que, sendo muito próximo de autoridades iraquianas, teria contribuído para a incerteza iraquiana ao comentar as dificuldades enfrentadas pela Avibrás. Whitaker era presidente da Engesa e da IMBEL, outras duas relevantes empresas da indústria bélica nacional.

No esforço de aplacar a apreensão iraquiana, o Chefe do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty realizou missão a Bagdá, em janeiro de 1984, com resultados considerados muito positivos. Nesta missão, esteve presente o Diretor do Centro Tecnológico do Exército Brasileiro, que prestou ao governo local esclarecimentos sobre o desenvolvimento do projeto Astros e afiançou a capacidade de execução do contrato por parte da Avibrás (BRASIL, 1984c).

A comitiva encontrou-se também com o Gen. Gawad Amin, que embora houvesse recém passado para a reserva, ainda mantinha forte influência no governo local, e obteve a indicação de que atrasos em torno de 6 meses na execução do contrato seriam aceitáveis, principalmente se a empresa alegasse motivos de força maior, como as chuvas de 1983 (BRASIL, 1984c). As intervenções diplomáticas surtiram efeito e, como observa Ávila (2022, p. 10), o “Projeto Astros” representou, ao tempo, mais que um caso de sucesso, mas o ápice da cooperação técnico-militar brasileiro-iraquiana.

Em síntese, a cooperação técnico-militar entre o Brasil e o Iraque foi fruto de uma política bem elaborada e com objetivos claros de fomento à indústria bélica nacional e ampliação de mercados. Essa política envolveu setores privados e estatais. A orientação política de envolver todos os países com quem o Brasil mantinha relações diplomáticas regulares foi bem absorvida pela indústria. Ávila (2022) considera este um caso de “diplomacia paralela”. Não obstante, o material analisado sugere uma política bem coordenada, formalizada na PEMEM com efetivo papel do MRE, cuja participação da indústria e dos ministérios envolvidos, incluindo economia, defesa, diplomacia e inteligência, foi bem integrada e instruída.

O desfecho do caso Astros, contudo, foi negativo no longo prazo. Sochaczewski (2004, p. 151-152) destaca que o Iraque deixou de pagar a Avibrás, que enfrentou grandes dificuldades, assim como a Engesa, que faliu por falta de pagamento. O comércio Brasil-Iraque praticamente deixou de existir após a invasão norte-americana do Iraque (FARES, 2007, p. 166).

A Cooperação Brasil-Iraque na visão da CIA

É natural que uma política ativa e coordenada como esta, consubstanciada na aproximação de duas potências médias ascendentes no cenário internacional, chamasse a atenção das grandes potências. Adotando-se a abordagem da percepção de ameaças, de Walt (1987), o Brasil e o Iraque ampliavam seu poder, aumentando a ameaça percebida por outros atores. Com efeito, diversos documentos foram elaborados pela CIA sobre o tema, e com essa percepção de ameaça literalmente manifesta. Esta seção analisa 09 documentos desclassificados e disponíveis em www.cia.gov/readingroom/, onde podem ser encontrados pelos números de referência.

Esses documentos reforçam o complexo panorama das relações Brasil-Iraque nos anos 1980, com ênfase na cooperação militar. As exportações de armas e tecnologia militar brasileira, bem como a cooperação na área nuclear são analisadas de forma recorrente nas fontes pesquisadas.

O documento CIA-RDP83B01027R000300080043-3 (NFAC 0924-80, 1980, secreto) trata-se de uma minuta para reunião ministerial sobre proliferação nuclear. Embora curto e resumido aos tópicos tratados, revela o foco das atenções estadunidenses sobre o tema. Os países abordados são Paquistão, Índia, Brasil, Argentina, Iraque, Níger e Líbia. Em relação ao Brasil, são destacadas especificamente as implicações do acordo nuclear com o Iraque e uma possível cooperação nuclear com a Argentina. Em relação ao Iraque, trata das implicações de sua agressiva busca por tecnologia nuclear. O documento ressalta a importância dada pelos norte-americanos de monitorar essas interações, considerando seus efeitos para a segurança regional e a proliferação nuclear.

A formação da política externa brasileira é detalhada no documento CIA-RDP84S00552R000200130005-0 (The Making of Brazilian Foreign Policy, secreto, junho de 1983), um *research paper*, mais longo e aprofundado que um relatório comum. O documento enfatiza que, a partir do começo da década de 1970, o MRE reconquistou gradualmente e consolidou a preeminência política que ocupava até o golpe militar de 1964. Não obstante, a CIA percebia outros atores secundários com relevante influência na política externa: os militares, o grupo de assessores principais de Figueiredo conhecido como “Grupo das Nove Horas”, o Conselho de Segurança Nacional e ministérios como a Casa Civil, Fazenda e Indústria e Comércio.

Pela análise norte-americana, o Itamaraty compartilhava as posições de outros atores domésticos em termos de comércio internacional, transferência de tecnologia, energia nuclear, desenvolvimento econômico e assuntos internacionais relevantes. Essas posições, segundo o documento, refletiam uma abordagem nacionalista da política externa que tenderia a provocar atritos com os Estados Unidos. Grupos econômicos também são citados como relevantes ao tentar, cada vez mais, influenciar na definição e execução da política externa. É interessante observar como essa análise harmoniza-se com a cooperação e coordenação entre diversos setores encontrada no dossiê do SNI sobre o programa Astros.

O relatório destaca como a opinião pública importava pouco para a definição da Política Externa, bem como não havia obstáculos na imprensa a esse respeito. Mesmo partidos de oposição, como o MDB, não questionavam a política externa. Dessa forma, a estratégia de colocar-se como um líder regional, de aproximar-se do *Terceiro Mundo*, e de diversificar os laços econômicos e políticos, estaria intimamente ligada com o consenso formado nesse grupo restrito definidor de política externa, centrado no MRE.

De acordo com o documento, as forças armadas respaldavam a Política Externa pelo seu papel em defesa de interesses nacionais. A propensão brasileira a resolver problemas por intermédio de contatos pessoais favorecia contribuições informais significativas por parte do chefe da Casa Militar e do Ministério da Marinha, bem como de diversos oficiais de alta patente, tanto da ativa como da reserva. Como exemplo, o relatório cita como o Ministro-Chefe do SNI, um general da ativa próximo a Figueiredo, foi fundamental ao bloquear a abertura de um escritório da Organização pela Libertação da Palestina no Brasil. O Itamaraty havia proposto a abertura do escritório.

Uma divergência é citada no caso do conflito Irã-Iraque. De acordo com o documento, o CSN apoiava a continuidade de uma relação próxima com o Iraque, enquanto o Itamaraty advogava por equilibrar a balança ao ampliar os laços com o Irã. A extensiva relação militar com o Iraque é citada como o provável fator definidor dessa posição. Não obstante, o CSN mudou de posição após 1982 e a abordagem do Brasil ao conflito passou a ser ainda mais equidistante.

Em relação aos demais ministérios, o relatório destaca a influência do ministro do Planejamento, Delfim Netto, que negociou pacotes comerciais significativos e diversificados com o Iraque e a União Soviética.

Em relação ao Iraque, o documento ressalta as extensivas relações desenvolvidas desde 1976, derivadas do ímpeto econômico pela busca de novos mercados de exportação, venda de armas e fornecimento de petróleo. A importância dada à diversificação de mercados é enfatizada pela recusa do Brasil em tomar partido do Iraque na guerra com o Irã, em que pese a dependência do petróleo e a importância do mercado de armamentos. Mais uma vez, a análise é harmônica com a historiografia da política externa brasileira do período.

O documento CIA-RDP84S00558R000400100003-7 (Third World Arms Exporters, secreto, 1983), também um *Research Paper*, foca nos exportadores de armas do *Terceiro Mundo*, destacando o Brasil como um dos principais fornecedores emergentes, juntamente com Israel, Singapura e Coreia do Sul. Em relação ao Brasil, o documento prevê o avanço para além da produção de veículos leves e aeronaves de treinamento para a exportação de mísseis e caças. Não obstante, ressalta que dificilmente esses equipamentos competiriam com os avançados sistemas estadunidenses.

De acordo com o documento, entre 1976 e 1982, o Oriente Médio absorveu 61% das exportações de armas do *Terceiro Mundo*, com Brasil, Iugoslávia, Coreia do Norte e Egito aprofundando as relações com países produtores de petróleo (ver Tabela 1). Países da América Latina compraram principalmente do Brasil e de Israel, absorvendo 20% das vendas. Esse enfoque dado pela Inteligência norte-americana reforça a nossa análise de como essas relações comerciais eram percebidas como significativas e motivo de preocupação por parte dos EUA.

Tabela 2 – Principais exportadores de armas do Terceiro Mundo (1976-1982)

País	Total (US\$ milhões)	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total	13.214	1.014	644	1.105	1.787	1.109	5.402	2.650
Iugoslávia	2.942	543	158	115	414	157	880	675
Brasil	2.205	30	82	260	81	89	1.220	443
Coreia do Sul	2.200	206	88	133	168	240	1.247	118
Israel	1.786	79	86	246	212	121	534	508
Coreia do Norte	1.470	80	5	124	130	421	613	97
Egito	898	14	42	76	13	29	204	520
Arábia Saudita	670	0	22	102	55	10	481	NEGL
Líbia	473	0	20	12	89	7	75	270
Paquistão	152	5	32	16	1	4	89	5
África do Sul	150	3	47	3	93	NEGL	1	NEGL
Singapura	137	18	8	9	19	15	58	10
Índia	131	36	54	9	12	16	0	4

Fonte: CIA (RDP84S00558R000400100003-7) (1983)

O documento cita os embargos estadunidenses como um poderoso instrumento de influência, incluindo o embargo de 1977 às exportações de armamentos brasileiros por violações de direitos humanos. Também cita o efeito na redução das importações de armamentos pelos países que desenvolveram uma indústria bélica própria, onde o Brasil também é citado como o exemplo mais relevante. De acordo com o relatório, de 1975 a 1983, o Brasil reduziu em 75% sua importação de armamentos.

Com Avibrás, Engesa, Embraer e IMBEL citadas como as principais empresas do setor no Brasil, o documento enfatiza a capacidade do país de competir com grandes produtores de armamentos. A combinação de inovação tecnológica, políticas governamentais de apoio e diplomacia proativa permitiu ao Brasil estabelecer uma presença forte e competitiva nesse mercado.

O progresso do programa nuclear iraquiano é analisado no documento DOC_0000875771 (IRAQ NUCLEAR PROJECT, ultrassecreto, 1983), que menciona a necessidade do Iraque de obter assistência estrangeira para alcançar seus objetivos nucleares, incluindo o Brasil como uma possível fonte de assistência. A parte que detalha a cooperação nuclear com o Brasil está suprimida, mas o documento afirma que intercâmbios nucleares cresceram após a assinatura de um acordo de cooperação.

O documento afirma que o Iraque dependeria do Brasil ou da Espanha para produzir um reator nuclear clandestinamente. Nesse sentido, o Brasil poderia ajudar o país a desenvolver um reator de pesquisas, mas apenas na faixa de 2 a 5 MWt.

Sobre o tema nuclear, o documento DOC_0005743962 (BRAZIL'S CHANGING NUCLEAR GOALS: MOTIVES AND CONSTRAINTS, SNIE 93-83, secreto, 1983) examina as mudanças nas metas nucleares do Brasil, destacando os fatores políticos, econômicos e tecnológicos que as influenciaram. O relatório afirma que o Brasil assinou acordos nucleares com o Iraque e com a Líbia. O acordo com o Iraque fora firmado antes da destruição das instalações nucleares desse país por Israel, e o acordo permanecia vigente em 1983. De acordo com o documento, houve relatos de transporte inseguro de dióxido de urânio do Brasil para o Iraque em 1981.

O Brasil, embora não tenha decidido firmemente desenvolver armas nucleares, explorava tecnologias que poderiam permitir essa capacidade. A cooperação com o Iraque foi vista como uma maneira de obter apoio técnico e financeiro para projetos nucleares. De acordo com a CIA, a busca do Brasil por uma capacidade nuclear autônoma era motivada pelo desejo de independência tecnológica e pela percepção de que o domínio da tecnologia nuclear era crucial para o desenvolvimento econômico e a segurança nacional.

Esses dois últimos documentos reforçam a preocupação dos Estados Unidos com as relações Brasil-Iraque e sua potencial influência na proliferação nuclear e alteração na balança de ameaças no Oriente Médio e na América do Sul.

A expansão das exportações de armas brasileiras é examinada no documento CIA-RDP85S00317R000200020003-4 (BRAZIL: EXPORTING ARMS TO THE THIRD WORLD, secreto, 1984), que destaca como o Brasil cresceu para ser o 8º maior exportador de armas mundial. A busca agressiva de mercados pelo Brasil preocupou a Inteligência estadunidense, particularmente em relação à possível transferência de tecnologia para países hostis aos EUA.

O documento destaca a importância da cooperação técnica e das transferências de tecnologia para a indústria brasileira. Entre outras empresas, a Avibrás é citada como de importância estratégica e a venda do sistema Astros ao Iraque é apresentada como um exemplo de sucesso. De acordo com o documento, Iraque e Líbia respondiam por mais da metade das exportações de armas brasileiras. Utilizando relatórios de adidos e outros colaboradores, o documento afirma que países menos desenvolvidos apreciavam as armas brasileiras por serem simples, duráveis e baratas. Além disso, o Brasil provou ser um fornecedor confiável e que não impunha obstáculos à reexportação. Os analistas ainda pontuam a importância dos subsídios governamentais às exportações.

A análise prossegue identificando atores centrais na política de exportação de armas brasileira. O MRE, os ministérios da área econômica, as forças armadas, a indústria bélica e o palácio presidencial são listados como determinantes nessa política. José Whitaker, presidente da Engesa, é especialmente citado como uma personalidade influente por sua reputação como a força motriz da indústria bélica nacional – reforçando o dado encontrado no relatório do SNI analisado acima. De acordo com o relatório, a Engesa e outras indústrias contavam com o apoio das embaixadas

brasileiras e da rede de adidos militares na prospecção de mercados, demonstração de produtos e negociações com compradores estrangeiros.

O relatório dedica uma seção ao envolvimento árabe na pesquisa, desenvolvimento e compras de armamentos brasileiros. O Iraque, naturalmente, ocupava a principal posição, e o sistema Astros é citado como principal exemplo de cooperação. A necessidade iraquiana de mísseis mais poderosos levou o país a demonstrar interesse pelo programa espacial brasileiro. Citando uma fonte sênior do Instituto Técnico de Aeronáutica, o documento diz que em 1981-1982 foi desenvolvido o “Projeto Especial Oriente Médio” para produzir um míssil, ou em conjunto com o Iraque, ou financiado por esse país.

A análise demonstra a capacidade do Brasil de fornecer sistemas de armas avançados e de estabelecer relações comerciais duradouras com países do Oriente Médio. O documento evidencia como o Brasil utilizou sua expertise tecnológica para se posicionar como um fornecedor confiável de armamentos no mercado internacional, integrando seus objetivos econômicos e diplomáticos.

O documento CIA-RDP85T01184R000301680002-7 (LATIN AMERICA REVIEW, secreto, 1985) fornece uma visão geral das tendências políticas e econômicas na América Latina, com uma análise específica sobre o Brasil e suas relações internacionais. A cooperação com o Iraque é mencionada no contexto da busca do Brasil por novos mercados e parcerias estratégicas. O documento enfatiza que o Iraque era o principal fornecedor de petróleo para o Brasil, o maior consumidor de armamentos brasileiros, e um grande comprador de produtos industrializados e agrícolas do Brasil. Desde meados de 1970, 2.200 veículos blindados e 60 sistemas de mísseis Astros II haviam sido vendidos ao Iraque. O documento afirma que o Brasil exportara *yellowcake* de urânio nos últimos dois anos e fornecera alguma tecnologia nuclear ao Iraque.

De acordo com essa análise, a guerra entre o Irã e o Iraque aumentou as exportações para o Iraque apesar das queixas iranianas. O Brasil argumentava que fornecia apenas armamentos contratados anteriormente a 1980, embora, de acordo com o documento, um novo contrato de US\$ 88 milhões acabara de ser firmado.

A importância das exportações de defesa para a economia brasileira e a estratégia do governo de promover a indústria bélica como uma ferramenta de política externa são destacadas, mostrando como o Brasil diversificou suas exportações e aumentou sua influência no Oriente Médio.

O documento CIA-RDP88T00706R000500410003-2 (HANDBOOK OF MAJOR WEAPONS EXPORTED TO THE THIRD WORLD: 1981-86, secreto, 1987) trata-se de um manual que lista os principais armamentos vendidos ao Sul Global. Os equipamentos brasileiros ocupam um lugar de destaque, e a venda do sistema Astros e de tanques ao Oriente Médio refletem a capacidade do Brasil de desenvolver e exportar tecnologia militar avançada.

O documento CIA-RDP04T00990R000100600001-4 (1988 – Brazil: Orbita Aerospace Systems: Brazil’s Newest Missile Developer) foca na criação da empresa Órbita Sistemas Aeroespaciais S.A. em 1987. Segundo o documento, tratava-se de um novo e centralizado centro de pesquisa e desenvolvimento de mísseis, com o objetivo de fortalecer o esforço brasileiro de inserir-se no mercado internacional de mísseis. A empresa era fortemente apoiada pelo governo federal e pelo setor militar, e seria capaz de utilizar a capacidade de produção, pesquisa e computação das empresas-mãe (*holdings*), Engesa e Embraer.

O relatório ressalta a interconexão entre os gestores da empresa e o setor militar. O relatório avalia que a empresa fora criada para fortalecer o ímpeto da Engesa em ampliar sua participação no mercado internacional, particularmente no terceiro mundo. Diretores da Órbita acompanharam viagens de negócio da Engesa e da Embraer para o Iraque, os Emirados Árabes Unidos e a Líbia no final de 1987, com o objetivo de apresentar os projetos da empresa.

O relatório menciona relatos não confirmados de que a Órbita desenvolvia um míssil terra-ar, conhecido como MSA 1.3, similar ao Javelin, em conjunto com a British Aerospace. Não obstante, o relatório identifica restrições ao

desenvolvimento da empresa em razão de dúvidas sobre a capacidade tecnológica brasileira e de dificuldades financeiras de Engesa e Embraer.

De maneira geral, o documento demonstra a preocupação norte-americana com o desenvolvimento de tecnologia militar no Sul Global, ressaltando os esforços do Brasil para desenvolver e exportar tecnologia militar avançada. O Oriente Médio figura como destino estratégico desses esforços, elevando o alerta norte-americano em um contexto de ascensão dessas potências médias.

Esses documentos da inteligência estadunidense evidenciam a envergadura estratégica da parceria Brasil-Iraque no setor de defesa. A atenção norte-americana reflete a importância geopolítica dessas relações e as implicações de segurança global associadas à percepção de ameaça decorrente das exportações de tecnologia militar pelo Brasil e da cooperação nuclear com o Iraque.

Considerações Finais

A política externa dos governos de Geisel e Figueiredo, caracterizadas respectivamente pelo pragmatismo responsável e pelo universalismo, buscou engajar o Brasil em relações vantajosas com países do Sul Global, incluindo o Iraque. Essa estratégia não apenas garantiu um relevante mercado para as exportações brasileiras, mas também fortaleceu os laços diplomáticos e tecnológicos entre os dois países. A venda do sistema Astros ao Iraque é um exemplo marcante dessa política, evidenciando o sucesso do Brasil em desenvolver e exportar tecnologia militar avançada.

As relações entre Brasil e Iraque no período destacaram-se pela significativa cooperação diplomática, econômica e militar, refletindo os esforços do Brasil para diversificar suas parcerias internacionais e consolidar sua autonomia no cenário global. A integração entre diplomacia, empresas privadas e setor militar foi fundamental para a promoção das exportações de armas e tecnologia. O caso estabelece um exemplo de como potências médias podem colaborar para fortalecer suas capacidades e influências regionais.

Em razão disso, a cooperação técnico-militar entre Brasil e Iraque atraiu a atenção de grandes potências, como os Estados Unidos, que em razão da ameaça percebida, monitoraram essas interações por meio de suas agências de inteligência. Documentos da CIA analisados revelam a importância geopolítica dessa parceria e as preocupações com a proliferação de tecnologia militar e nuclear. A atenção norte-americana a essas atividades reflete as implicações de segurança global associadas às exportações de armamentos e à cooperação tecnológica entre as duas nações emergentes.

Evidencia-se com isso como a integração de esforços diplomáticos, empresariais e militares pode ser eficaz na projeção de poder e na diversificação das relações internacionais. A política de exportação de armamentos do Brasil foi bem coordenada e sistematizada em instrumentos como a PEMEM, e esteve alinhada com os objetivos estratégicos do país de autonomia e desenvolvimento. Esse esforço consolidou o país como um ator relevante no mercado internacional de defesa, ao mesmo tempo em que fortaleceu sua posição como líder regional e colaborador estratégico no contexto da cooperação Sul-Sul.

Referências

AVIBRÁS. **Relatório do Grupo de Trabalho - PROEx**. 19 de outubro de 1983.

BRASIL. Serviço Nacional de Informações. Informação nº 38/51/Agência Central/84, 04 de abril de 1984a. **Avibrás Indústria Aeroespacial S.A.** Dossiê BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.84041200 <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1854670&v_a_ba=1>.

BRASIL. Serviço Nacional de Informações. Pedido de Busca nº 012/51/AC/84, 17 de janeiro de 1984b. **Avibrás Indústria Aeroespacial S.A.** Dossiê BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.84041200 - Dossiê <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1854670&v_a_ba=1>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Informação nº 120/84/DSI/MRE, **Descrédito da Avibrás no Iraque**, 22 de fevereiro 1984c. BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.84041200 - Dossiê <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1854670&v_abas=1>.

BRASIL apoia a criação do Estado palestino. **Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 maio 1979, p. 6.

CIA. Directorate of Intelligence. CIA-RDP04T00990R000100600001-4 - **Brazil: Orbita Aerospace Systems: Brazil's Newest Missile Developer**. 20 de maio de 1988. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp04t00990r000100600001-4>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CIA. The Director of Central Intelligence. CIA-RDP83B01027R000300080043-3 - **Meeting on Warning**. 8 de fevereiro de 1980. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp83b01027r000300080043-3>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CIA. Directorate of Intelligence. CIA-RDP84S00552R000200130005-0 - **The Making of Brazilian Foreign Policy**: a research paper. 1983. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp84s00552r000200130005-0>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CIA. Directorate of Intelligence. CIA-RDP84S00558R000400100003-7. **Third World Arms Exporters**. 1983. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp84s00558r000400100003-7>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CIA. Directorate of Intelligence. CIA-RDP85S00317R000200020003-4. **Brazil: Exporting Arms to the Third World**. Intelligence Assessment. 1984. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp85s00317r000200020003-4>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CIA. CIA-RDP85T01184R000301680002-7. **Latin America Review 1985**. 1985. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp85t01184r000301680002-7>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CIA. Directorate of Intelligence. CIA-RDP88T00706R000500410003-2. **Handbook of Major Weapons Exports Third World: 1981-86**. 1987. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp88t00706r000500410003-2>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CIA. DOC_0000875771 - **Iraq Nuclear Project**. 1983. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/0000875771>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CIA. Director of Central Intelligence. DOC_0005743962 - **Brazil's Changing Nuclear Goals**: motives and constraints. 1983. Disponível em: <<https://www.cia.gov/readingroom/document/0005743962>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

IRAQUE. Ministry of Defense. **Contract 981/A.S./12EE 1320**. 18 de setembro de 1981.

ADLER, Emanuel. Ideological “guerrillas” and the quest for technological autonomy: Brazil’s domestic computer industry. **International Organization**, v. 40, n.3, p. 678-705, 1986.

ÁVILA, Carlos Frederico. Brasil-Iraque 1978-1991: a formação de uma parceria técnico-militar. **História**, v. 41, e2022049, 2022.

BOWEN, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, 9(2), 27-40.

CARNEIRO, Dionísio & MODIANO, Eduardo. Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo (org). **A Ordem do Progresso**: cem anos de política econômica republicana - 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CELLARD, A. A análise documental. In: Poupard, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2022.

FARES, Seme Taleb. **O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque, de 1973 a 2007**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2007a.

FARES, Seme Taleb. O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 50, n. 2, p. 129-145, 2007b.

FERREIRA, Túlio. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 2, p. 119-136, 2006.

HERMAN, Michael. **Intelligence Power in Peace and War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KAGGLE. **Banco de dados**, 2024. Disponível em: <https://www.kaggle.com/datasets/unitednations/general-assembly/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

MALHEIROS, Tânia. **Histórias Secretas do Brasil Nuclear**. Rio de Janeiro: WVA, 1996.

MENEM, Issam Rabi. **Geopolítica da cooperação Sul-Sul entre Brasil e Oriente Médio: variáveis conjunturais e estruturais para análise das perspectivas de contribuição para a resolução da crise na Síria**. Dissertação de Mestrado em Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu: UNILA, 2020.

MORAES, Rodrigo. Ascensão e queda das exportações brasileiras de equipamentos militares. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, v. 3, p. 59-70, 2010.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2021.

PREISS, José Luiz Silva. **América do Sul e Oriente Médio sob Influências Internacionais Através de um estudo de caso: As Relações Brasil- Iraque (1964-1991)**. Tese de Mestrado em Relações Internacionais, Porto Alegre: UFRGS, 2006.

SALEH, Alexandre; SPOHR, Alexandre; MATTOS, Fernando; ANDRIOTTI, Luiza. Relações Brasil/Iraque: desenvolvimento nacional e projeto de potência (1973-1985). **Revista Fronteira**, v. 9, n. 18, p. 7- 25, 2010.

SANTANA, Carlos. Brazil's Relations with the Middle East in the "Oil Shock" Era: Pragmatism, Universalism, and Development in the 1970s. In: AMAR, Paul (org). **The Middle East and Brazil: Perspectives on the New Global South**. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 2014.

SOCHACZEWSKI, Monique. **O fim da equidistância: o veto brasileiro ao sionismo e a política externa do governo Geisel para o Oriente Médio**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História. Rio de Janeiro: UERJ, 2004.

SOCHACZEWSKI, Monique. Palestine-Israel Controversies in the 1970s and the Birth of Brazilian Transregionalism. In: AMAR, Paul (org). **The Middle East and Brazil: Perspectives on the New Global South**. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 2014.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 45, n. 1, 2002.

SPEKTOR, Matias. **Equivocal engagement: Kissinger, Silveira and the politics of U.S.-Brazil relations (1969-1983)**. Tese de doutorado [DPhil in International Relations], Oxford, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2006.

TEIXEIRA, Ivana. **O universalismo diante da possibilidade europeia. A política externa do governo Figueiredo**. Itajaí: Univali, 2002.

TRAUMANN, Andrew. **A diplomacia dos petrodólares: Relações do Brasil com o Mundo Árabe (1973-1985)**. Dissertação de Mestrado. Assis: UNESP, 2007.

VIÉGAS, João Ricardo. **A Internacionalização Privada na Onda Estatizante: as relações público-privadas na internacionalização das empreiteiras brasileiras entre 1974-1979**. Dissertação de Mestrado em História. Rio de Janeiro: UERJ, 2009.

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil-Estados Unidos da informática**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1995.

VIOGT, Márcio. **O impacto dos choques petrolíferos na diplomacia brasileira (1969-1985)**. Tese de Doutorado em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

VIZENTINI, Paulo. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralismo, desenvolvimento e a construção de uma potência média**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998.

WALT, Stephen. **The Origins of Alliances**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

Funções de colaboração exercidas

Marcelo Furtado Martins de Paula:

Conceituação; Análise formal; Software; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

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

Resenha do livro “Brazil's International Activism: Roles of an Emerging Middle Power”

Review of the book “Brazil’s International Activism: Roles of an Emerging Middle Power”

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.142420>

Robson Cunha Rael
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasília Brasil
robson.c.rael@gmail.com 

Resumo

A presente resenha volta-se à análise do livro *Brazil's International Activism: Roles of an Emerging Middle Power*, com foco nas contribuições teóricas e metodológicas da referida obra para o campo das Relações Internacionais. A autora Monika Sawicka explica a política externa brasileira utilizando a *Role Theory* como marco teórico de seu modelo de análise construtivista, que relaciona os conceitos de identidade, status e papéis. O recorte temporal inclui os dois primeiros mandatos do Presidente Lula da Silva e o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. A referida brasileira argumenta que o comportamento do Brasil de 2003 a 2014 foi marcado pelo desempenho de papéis voltados ao aumento de status do país no cenário internacional, os quais também foram influenciados pela identidade brasileira de potência média emergente. O método indutivo aplicado envolve a análise de diversos dados, como discursos, entrevistas e práticas dos tomadores de decisão. Trata-se de uma obra com potencial para se tornar referência obrigatória na compreensão da política externa brasileira.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; *Role Theory*; Análise de Política Externa; Construtivismo.

Abstract

This review focuses on the analysis of the book *Brazil's International Activism: Roles of an Emerging Middle Power*, focusing on the theoretical and methodological contributions of this work to the field of International Relations. The author Monika Sawicka explains Brazilian foreign policy using *Role Theory* as the theoretical framework of her constructivist analysis model, which relates the concepts of identity, status and roles. The time frame includes the first two terms of President Lula da Silva and the first term of President Dilma Rousseff. The aforementioned Brazilianist argues that Brazil's behavior from 2003 to 2014 was marked by the performance of roles aimed at increasing the country's status on the international scene, which were also influenced by Brazil's identity as an emerging middle power. The inductive method applied involves the analysis of various data, such as speeches, interviews and practices of decision-makers. This is a work with the potential to become an obligatory reference in the understanding of Brazilian foreign policy.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; *Role Theory*; Foreign Policy Analysis; Constructivism.

Recebido: 10 Setembro 2024
Aceito: 23 Setembro 2024

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.

Esta resenha é dedicada ao livro *Brazil's International Activism: Roles of an Emerging Middle Power* (2023) de autoria da pesquisadora brasileira Monika Sawicka, professora doutora da Universidade Jaguelônica de Cracóvia na Polônia. Trata-se de uma excelente obra de Análise de Política Externa aplicada ao caso brasileiro. O livro explica o comportamento do Brasil como uma potência média emergente, a qual busca aumentar o seu status exercendo os papéis (*roles*) de integrador na América do Sul e na América Latina, doador ou parceiro na cooperação para o desenvolvimento na África, mediador no Oriente Médio, e *coalition-builder* do Sul-Global, durante o período de 2003 e 2014 (primeiro e segundo mandato do Presidente Lula da Silva e primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff). Da coleção *Role Theory and International Relations* da editora Routledge (2024), este é o único livro focado na política externa brasileira.

A obra é dividida em nove partes. A introdução apresenta os elementos da pesquisa, como objeto, objetivos, marco teórico e método. O capítulo 1 revisa a literatura da *Role Theory* e o capítulo 2, também teórico, explica o conceito de status como variável na política externa. Na sequência, o capítulo 3 discute os atributos constitutivos do Brasil como potência média emergente. Os capítulos 4, 5, 6 e 7 analisam os seguintes papéis da política externa brasileira: integrador, doador, mediador e construtor de coalizão, respectivamente. Por fim, a conclusão retoma as principais contribuições do livro, bem como sugere caminhos para futuras pesquisas utilizando o marco teórico empregado nas análises.

O estudo aplica a teoria dos papéis (*Role Theory*) que permite analisar a política externa por diferentes níveis, abarcando fatores internos, externos, materiais e ideacionais, para a compreensão dos ativismos dos países na busca para subir posições na hierarquia (na estratificação) internacional. O modelo teórico construtivista foca nas relações entre as variáveis identidade, status e papéis (*roles*). Identidade e status são as variáveis independentes que influenciam as variáveis dependentes dos papéis (integrador, doador, mediador e *coalition-builder*). Status se refere aos sujeitos e papéis se referem a comportamentos.

A autora explica que a formação da identidade compreende a diferenciação entre o *self* e o *other*. O processo de identificação aponta quem são os *significant others* (atores mais relevantes nas definições de papéis), e a identidade condiciona o modo de performance dos papéis, determina a satisfação com o status e não requer validação externa. A identidade possui duas camadas: *thick* ou *deep* (crenças, valores e instituições) e *thin* (múltiplas narrativas de *stakeholders*, geralmente competitivas). Para o Brasil, narrativas históricas e percepções das elites constituem a camada *thin* da identidade brasileira (Estado sul-americano, latino-americano, Estado em desenvolvimento e emergente, possuidor de herança africana e do oriente médio, membro do Sul e do Ocidente ou “outro Ocidente”). A ânsia por grandeza é um elemento constitutivo da identidade *thick* do Estado brasileiro no século XXI.

Sawicka esclarece que o status é a localização dentro de um ranking de uma estrutura social delineada por crenças sobre atributos de valor, conforme validação externa. Tal abordagem dinâmica inova em relação a perspectivas estáticas da estrutura internacional, como o neorrealismo de Waltz (1979). A crença coletiva sobre os “atributos valiosos” é sujeita a mudanças, uma vez que refletem normas e valores de um dado tempo e espaço. O status é ancorado na identidade, não se limitando às capacidades materiais e a avaliação das mesmas por *stakeholders* internos, uma vez que também abrange um componente ideacional (referente a prestígio, autoridade e reconhecimento). A afiliação a um grupo de acesso restrito é um atributo do status. Se um ator não está satisfeito com o seu status, ele se inclina a selecionar papéis que o levem a alcançar o status desejado. A aspiração de status pode ser tornar um elemento constitutivo da identidade *thick*. São tipos de padrão de comportamento em estratégia de busca de status: atos de emulação de status superior ou de competição (para superar outros Estados numa superioridade construída); atos que confirmam respeito e prestígio; e atos de vandalismo (que desestabilizam a ordem internacional).

A brasileira polonesa ressalta que um papel é parte de um framework interacional: um *coalition-builder* precisa de membros da coalizão, um líder precisa de seguidores, um doador precisa de recebedores, um mediador precisa de partes em conflito que aceitem a mediação (muitas vezes são relações assimétricas). A referida perspectiva interacional traz mais

riqueza às análises dos diferentes atores que participam das relações internacionais, em comparação com a abordagem liberal institucional de Nye (2011), que não considera os diferentes papéis que um mesmo ator pode executar, como a *Role Theory* propõe. Através de um processo interacional, um ator identifica os papéis do outro e antecipa o seu comportamento, de modo a possibilitar que este ator crie um papel para si (*role making*), em outras palavras, o ego percebe o alter e se reconhece através dos olhos do outro. Os atores que possuem mais relevância na formação dos papéis de um ator (*significant others*) podem ser positivos (quando avaliam positivamente as identidades deste ator) ou negativos (quando representam o que este ator não deveria ser). Para a análise de política externa, um dos elementos centrais da teoria dos papéis é a *national role conception* (NRC), que é definida pelos tomadores de decisão.

Os papéis podem ser de *attachment* (forte identificação com o papel), *distance* (dissociação do papel) e *commitment* (compromisso com o papel). No recorte temporal analisado, o Brasil exerceu *attachment* para os papéis de integrador e *coalition-builder*, mas não para os papéis de doador e mediador. O Brasil manifestou *distance* nos papéis de liderança regional (devido a limitações materiais para os custos da integração e as assimetrias com os vizinhos receosos de uma hegemonia brasileira), de mediador (por falta de experiência no tema e de recursos), de doador (para se diferenciar do Development Assistance Committee - DAC da OCDE e por falta de recursos) e de *coalition-builder* do Sul Global (para exercer o papel *consensus-seeking* entre Norte e Sul no G20, reduzindo o papel de conflito). A falta de *role commitment* levou a inconsistências na política externa brasileira. Um exemplo de redução no nível de *commitment* é a diminuição na quantidade de visitas presidenciais e aparições em eventos bilaterais ou multilaterais. Para o Brasil, a limitação de recursos e a ausência de consenso entre os *stakeholders* sobre a identidade *thin* levaram a falta de *role commitment*.

Outra contribuição do livro para a literatura de Relações Internacionais é a utilização do conceito de potência média emergente, diferenciando-as das tradicionais. Potência média é uma categoria que posiciona um grupo de Estados entre dois outros grupos, o de grandes potências e o de Estados menores com pouco poder. Tanto as capacidades materiais como a autoatribuição não são isoladamente suficientes para o reconhecimento internacional de um país como potência média. Enquanto potências médias tradicionais geralmente são democracias consolidadas do Norte Global, potências médias emergentes são democracias não-consolidadas com preponderância regional, da semiperiferia do sistema internacional e do Sul Global, insatisfeitas com os próprios status.

O método empregado na obra é indutivo e realizado a partir da análise de dados (como artigos, entrevistas, discursos e práticas de tomadores de decisão) que permitiram uma generalização sobre os papéis exercidos no ativismo internacional da política externa brasileira. O método permite uma análise comparada entre potências médias, podendo também ser utilizado para analisar *status winners*, *losers* e *keepers* (de pequenas, médias ou grandes potências). O modelo também permite examinar status ao longo da história, como em processos de independência e nas relações entre colonizadores e colonizados. Por fim, trata-se de um livro com grande potencial de se tornar uma referência obrigatória para o estudo da política externa brasileira.

Referências

NYE, J. **The Future of Power: Its Changing Nature and Use in the Twenty-First Century**. New York: PublicAffairs, 2011.

ROUTLEDGE. **Book Series: Role Theory and International Relations**, 2024. Disponível em: <<https://www.routledge.com/Role-Theory-and-International-Relations/book-series/RTIR?publishedFilter=alltitles&pd=published,forthcoming&pg=1&pp=24&so=pub&view=list>>.

SAWICKA, Monika. **Brazil's International Activism: Roles of an Emerging Middle Power**. New York: Routledge, 2023.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. London: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

Robson Cunha Rael:	Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
--------------------	--

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

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 mestrandos(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](#).

Apoio:

