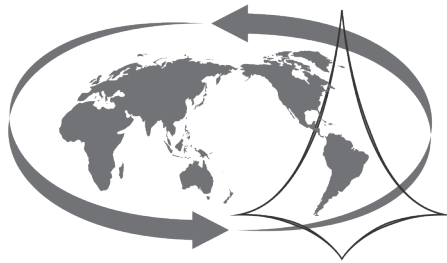


e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Porto Alegre, v.13 n.26 | Jul./Dez. 2024



Austral	Porto Alegre	v.13 n.26	p. 1-229	Jul./Dez. 2024
---------	--------------	-----------	----------	----------------

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento

A revista publica artigos originais que estejam relacionados às áreas de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais. A revista busca assegurar a publicação de autores de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições são submetidas a uma rigorosa avaliação científica.

Indexadores



ELSEVIER
Scopus



DOAJ
DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS



COLUMBIA
INTERNATIONAL
AFFAIRS
ONLINE

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



LivRe
Revistas de livre acesso

latindex



Crossref

ETH zürich



Programa de apoio à
Edição de Periódicos

Este trabalho foi apoiado pelo

Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

Leonardo Granato (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editor Associado | *Editor Associate*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fundador Editor | *Editor Founding*

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Editorial | *Editorial Board*

Analúcia Danilevitz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Gelson Fonseca Jr. (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Assistentes de Edição | *Editorial Assistants*

Felipe Werner Samuel (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Igor Estima Sardo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

João Pedro Lopes Gonçalves (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Cássio Donato Monteiro D'Ávila (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib, África do Sul

André Luiz Reis da Silva, Brasil

Antonio Jorge Ramalho, Brasil

Beatriz Bissio, Brasil

Bertrand Badie, França

Boris F. Martynov, Rússia

Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Brasil

Carlos Schmidt Arturi, Brasil

Celso Amorim, Brasil

Cristina Soreanu Pecequilo, Brasil

Diego Pautasso, Brasil

Guilherme Thudium, Brasil

Henry Kam Kah, Camarões

Ilter Turan, Turquia

Isiaka Alani Badmus, Nigéria

José Ariososa Pérez, Cuba

José Miguel Quedi Martins, Brasil

Liu Youfa, China

Lotfi Kaabi, Tunísia

Lucas Kerr de Oliveira, Brasil

Mamoudou Gazibo, Canadá

Marcos Costa Lima, Brasil

Maria Regina Soares de Lima, Brasil

Mehdi Parvizi Amineh, Países Baixos

Monica Hirst, Argentina

Nilton César Fernandes Cardoso, Cabo Verde

Sean Burges, Canadá



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa: Eduardo Faustini and Guilherme Geremias da Conceição

Diagramação: Felipe Werner Samuel

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em português e inglês em: www.seer.ufrgs.br/austral

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Av. Bento Gonçalves, 9500 - CEP 91509-900

Porto Alegre/RS - Brasil

Phone: +55 (51) 3308 7988

E-mail: austral@ufrgs.br

www.seer.ufrgs.br/Austral
Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações
Internacionais = Brazilian Journal of Strategy &
International Relations / Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, CEGOV/FCE.

- v. 13, n.26 (Jul./Dez. 2024). – Porto Alegre:
NERINT-CEGOV/PPGEEI-FCE/UFRGS, 2012-

Semestral.

e-ISSN 2238-6912

1. Political Science. 2. International Relations.
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing
Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Sumário

Editorial: A Multipolaridade Instável	7
A Tese do Heartland de Mackinder e a Iniciativa Cinturão e Rota: A Crescente Dependência da Rússia em relação à China após a Guerra da Ucrânia <i>Hanna Samir Kassab</i>	10
Multilateralismo híbrido: Greenpeace na governança climática global <i>Ninda Soraya, Ali Muhammad e Sitti Zarina Alimuddin</i>	34
Astropolítica e a Nova Área de Rivalidade Geopolítica entre EUA e China <i>Syedmohammad Seyedi Asl</i>	56
Preocupações do canguru sobre as ambições do dragão nadador <i>Saira Aquil e Waheed Ur Rehman</i>	78
Do Soft Balancing ao Bandwagoning: as Relações Contemporâneas entre Brasil e Estados Unidos na América do Sul <i>Augusto Leal Rinaldi</i>	99
A estratégia de dissuasão da Rússia em Nagorno-Karabakh: Implicações para a invasão da Ucrânia <i>Miguel Paradela López</i>	127
As opções da política externa da Jordânia à luz do “Acordo do Século” em níveis regional e internacional <i>Sahar Tarawneh e Mahmoud Mubarak Al-Brezat</i>	150
Reforma do Setor de Segurança e Consolidação da Paz: Analisando os Impasses do Conflito Civil Iemenita <i>Felipe Duran e Marcial Alécio Garcia Suarez</i>	166
Regionalismo da ASEAN Centrado nas Pessoas e a Estratégia para Construir a Identidade de Seu Povo através do Discurso nas Mídias Sociais <i>Sugito Sugito</i>	192

Resenha do Livro “Uma Teoria do Poder Global”, de José Luís Fiori <i>Helio Caetano Farias</i>	216
Partners	221
Submission Standards / Previous Issues	225/226

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | v.13, n.26 Jul./Dez. 2024

EDITORIAL: A MULTIPOLARIDADE INSTÁVEL

O sistema mundial já ingressou na fase da *Multipolaridade*, algo tido como certo pela maioria dos analistas e estadistas. Todavia, contrariando o que muitos consideravam como uma panaceia universal (com o PIB PPP do BRICS superando do G7), ela se configura como uma *Multipolaridade Instável*. As ações americanas, com o retorno do Republicano Donald Trump à Casa Branca, parecem reforçar o caráter reativo dos EUA contra tal tendência, admitida explicitamente por Washington. O conceito de *Multipolaridade Instável* foi forjado no NERINT/UFRGS e está sendo desenvolvido por seus pesquisadores e aplicado em seus estudos prospectivos.

A chamada *Unipolaridade* acabou, sem haver existido. Tratava-se de um vácuo de poder gerado pelo desaparecimento da superpotência soviética, que foi ocupado pelos EUA com ações táticas, malsucedidas, pois careciam de uma Grande Estratégia. Nos anos 1990 avançaram politicamente sobre o espaço pós-soviético, mas foi a Europa liderada pela Alemanha que aproveitou, ganhando uma sobrevida. Todavia, inegavelmente, os norte-americanos manobram bem sobre o caos que geraram nos Balcãs e no Oriente Médio, parecendo ter o controle da situação e um projeto consistente.

Na virada do século e do milênio, todavia, uma nova realidade emergia. O 11 de setembro de 2001 sinalizou a ascensão do extremismo político islâmico, a grande crise financeira de 2008 teve como desdobramentos o avanço econômico da China, a criação do BRICS, a reação russa na Geórgia, a Primavera Árabe e o Pivô da Ásia de Obama. A anexação da Crimeia por Moscou e o conflito do Donbass, a eleição de Trump, a Pandemia Covid, a Guerra Russo-Ucraniana na gestão Biden e os conflitos de Israel foram elementos catalizadores. O conflito militar na Ucrânia e as sanções econômicas contra o Kremlin provocaram realinhamentos globais, crescendo a conexão da Rússia, Índia e China com o Sul, particularmente no Oriente Médio e África, sendo a Europa a maior prejudicada.

Desde então, os alinhamentos e realinhamentos são constantes, temporários, múltiplos e multivetoriais, abarcando comércio, investimentos, defesa e diplomacia. Muitos arranjos estão sendo testados e alterados continuamente, não havendo mais “blocos” definidos, como se observa

com a OTAN e o BRICS ampliado. Com a gestão Trump II os Estados Unidos buscam construir um espaço geoeconômico, priorizando a tradição Republicana de rejeição aos mecanismos multilaterais. A novidade é que Washington agora poderia atuar sabiamente com um *primus inter pares*: em lugar de tentar resgatar a hegemonia perdida, pode usar sua superioridade residual em algumas áreas para jogar com as demais potências. Contudo, a diplomacia de empresário de Trump seria suficientemente refinada para isso? Só o tempo dirá.

A atenção dos analistas está concentrada, primordialmente, nas relações entre as grandes potências, suas cúpulas e as eleições em países-chave. Todavia, existem as *potências médias ascendentes*, que não recebem a devida atenção e, surpreendentemente, se tornam protagonistas e influenciam os acontecimentos internacionais. Elas têm sido cortejadas ou ameaçadas, por uns e por outros, mas, dado o número ampliado de potências, elas dispõem de crescente poder de barganha

Nesse contexto, publicamos aqui um conjunto de artigos que tratam dos casos da Rota da Seda aplicada à geopolítica clássica de Mackinder e do Greenpeace e o multilateralismo híbrido. A seguir, a disputa astropolítica sino-americana, as apreensões da Austrália face à crescente presença chinesa no Pacífico Sul e a relação Brasil-EUA, do Soft Balancing ao Bandwagoning, as implicações do conflito de Nagorno-Karabakh na posterior invasão da Ucrânia. Por fim, temos as opções da política externa da Jordânia face aos novos desafios, uma análise da reforma dos setores de segurança e peacebuilding na Guerra Civil do Iêmen e a construção da identidade popular na ASEAN. São acadêmicos dos Estados Unidos, da Indonésia, da Rússia, do Paquistão, do Brasil, da Espanha e da Jordânia.

A edição é completada por uma interessante resenha do livro “Uma Teoria do Poder Global”, que representa uma síntese da obra do Professor José Luís Fiori, acadêmico de referência sobre Economia Política Internacional no Brasil.

A visão de autores do Sul Geopolítico enriquece a percepção acadêmica e estratégica com relação aos temas analisados, materializando os objetivos permanentes da AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. Isso é crucial num momento em que o cenário mundial evolui para um somatório de conflitos e tensões, que já desembocaram em escaladas militares, em cenário de forte imprevisibilidade. Mais do que nunca é necessário que a Academia proceda a uma urgente análise crítico-realista, deixando de lado abordagens pós-modernas e narrativas prescritivas. .

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, por meio do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP), bem como a toda equipe que trabalhou na editoração e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Igor Estima Sardo e Cássio Donato Monteiro D'Ávila, com a colaboração de João Pedro Lopes Gonçalves e Felipe Werner Samuel. Agradecemos também aos nossos qualificados pareceristas e à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão das traduções. O trabalho de equipe dos pesquisadores do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da AUSTRAL.

A TESE DO HEARTLAND DE MACKINDER E A INICIATIVA CINTURÃO E ROTA: A CRESCENTE DEPENDÊNCIA DA RÚSSIA EM RELAÇÃO À CHINA APÓS A GUERRA DA UCRÂNIA

Hanna Samir Kassab¹

Introduction

Os teóricos de Relações Internacionais tendem a focar em uma ontologia específica determinada por uma pergunta de pesquisa (Wight 2006). A ênfase em Estados e seus interesses, regimes, instituições, identidades e normas tem gerado conhecimentos valiosos (Waltz 2010; Keohane 1984; Wendt 1992). Essa dedicação pode obscurecer a realidade, especialmente em relação às mudanças no comportamento dos Estados e às forças que incentivam tais mudanças. Superar essas categorias ontológicas e focar em geografia e economia pode destacar novas estruturas políticas. A incorporação da geopolítica, especialmente considerando a globalização, associada às inovações tecnológicas pode revelar novos horizontes ontológicos. H. J. Mackinder é um dos acadêmicos que utilizou essa abordagem. Seu artigo “*The Geographical Pivot of History*” (1904) e o livro *Democratic Ideals and Reality* (1942) apresentam essa inovação. O foco de Mackinder é a geografia e os recursos, e não os Estados e seus exércitos. O desenvolvimento de categorias como *Heartland* e *World-Island* oferece visões sobre a política global. O argumento central de Mackinder é que quem controla, ou organiza, o *Heartland* do continente eurasiático controla o sistema político mundial. O

¹ East Carolina University, Greenville, USA. E-mail: hskassab@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2706-3226>

Estado russo controla atualmente esse vasto espaço físico, contudo não possui controle sobre portos marítimos necessários para projetar poder globalmente. Mackinder alerta que se a Rússia conseguir acesso a um porto de águas quentes inevitavelmente se tornará o hegemon mundial (Mackinder 1942, 77-80; 99). Isso pode se tornar uma possibilidade caso o clima global continue a aquecer e a região do Ártico derreta completamente (Anderson 2009; Brooke 2012). Contudo, este não é o objetivo deste artigo.

Este artigo se concentra no atual isolamento econômico da Rússia devido à guerra na Ucrânia e o potencial ganho para a China. Quanto mais os Estados ocidentais punem a Rússia, maior a probabilidade de ela se tornar economicamente dependente da China. Quanto mais dependente a Rússia é em relação à China, mais a China exercerá controle sobre a Rússia. Caso a China obtenha esse poder de influência política sobre a Rússia, estará em uma boa posição para organizar o *Heartland* por meio de empréstimos, investimentos econômicos e desenvolvimento de infraestrutura. O processo de organização do *Heartland* já está em andamento por meio da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI)². Ao organizar a Rússia dessa maneira, a China teria controle efetivo sobre o território. Este fato, aliado à sua marinha (a maior do mundo) (Burgess 2020), elevará o poder da China. Em outras palavras, a balança de poder internacional estará firmemente a favor da China, potencialmente permitindo sua ascensão pacífica como o único hegemon mundial.

Este artigo está separado em três partes principais. A primeira tarefa é explicar a conexão entre a reação ocidental à guerra na Ucrânia e o aumento da dependência da Rússia em relação à China. As sanções ocidentais levam a Rússia a aprofundar seu comércio com a China, especialmente em áreas que servem aos interesses chineses (Devonshire-Ellis 2020). A limitação de clientes para a Rússia neste domínio obriga a Rússia a permanecer dependente da China. A Teoria da Dependência será discutida para sustentar esta análise. A segunda parte deste artigo conecta a teoria da dependência à tese do *Heartland* de Mackinder. Se a China conseguir moldar a Rússia em seu Estado periférico, controlará, então, efetivamente uma porção significativa do continente euro-asiático. A metodologia deste artigo é teórica, combinando geopolítica e Teoria da Dependência para analisar a relevância dos dados da BRI. Em vez de estudar Estados, este trabalho sugere explorar princípios organizadores. Dependência econômica, cultura, religião, nacionalismo, interesses mútuos e normas são todos exemplos de princípios organizadores (Haugevik e Neumann 2019). Princípios organizadores reúnem atores e

2 No original: *Belt and Road Initiative*

recursos, criando políticas que moldam a realidade. Ao focar somente no Estado, por exemplo, pode-se ignorar uma realidade mais ampla e complexa.

Mackinder enfatiza no final do livro, ainda que de forma rudimentar, que uma potência asiática pode potencialmente conquistar a Rússia e dominar o mundo (Mackinder 1942, 193). Contudo, este artigo prefere examinar a dominação econômica, especificamente a Iniciativa Cinturão e Rota da China. A BRI oferece à China a capacidade de organizar a Rússia por meio de empréstimos e infraestrutura física, semelhante ao que ocorreu no Sri Lanka e em outros Estados em desenvolvimento (Freymann 2021). Ao financiar a Rússia, a China pode ser capaz de ganhar mais poder de influência política sobre a Rússia. A parte final do artigo sugere mudanças na análise das relações internacionais. Em vez de aderir a ontologias estatistas do realismo, liberalismo e construtivismo, este trabalho sugere ir além desse foco limitado. Análises mais ricas e interessantes podem ser conduzidas ao estudar as concentrações de poder, independentemente de qualquer demarcação geográfica de território.

A Guerra na Ucrânia e a Tese do Heartland de Mackinder: O Controle do Heartland pela China

A Rússia invadiu a Ucrânia em fevereiro de 2022 (Brown 2022). Da perspectiva russa, a invasão visava impedir que a Ucrânia se aproximasse demais do mundo ocidental e ingressasse na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A aproximação da OTAN ameaça a Rússia e tem sido parte de um processo contínuo desde a queda da União Soviética (Mearsheimer 2014; Wolff 2017). Por violar a soberania da Ucrânia, os Estados Unidos e a União Europeia impuseram pesadas sanções contra a Rússia. Potências ocidentais também estão fornecendo armas à Ucrânia (BBC News, 24 de março de 2022). Os Estados Unidos também proibiram a Rússia de usar o sistema SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications). O sistema SWIFT assegura um sistema de pagamentos estável, eficiente e rápido para transações internacionais (ver [swift.com](https://www.swift.com), acessado em 31 de março de 2022). Em resposta, a Rússia procurou alternativas ao sistema SWIFT (Eichengreen 2022). A Rússia e outros Estados anti-ocidentais, como o Irã, agora dependem dos sistemas de pagamento da China, respaldados pelo renminbi, para contornar o poder americano. Esse cenário pode aumentar o poder e a influência da China e minar a hegemonia americana, na medida em que prejudica os interesses e a posição hegemônica dos Estados Unidos. Isso serve aos interesses da China, que busca uma “ascensão pacífica” em relação aos Estados Unidos, não apenas por oferecer uma alternativa ao dólar

americano e ao sistema de pagamentos, mas também por aumentar seu poder e influência. Assim, o crescente isolamento russo devido à Guerra na Ucrânia está forçando a Rússia a se subordinar à China. A crescente dependência russa permite que a China alcance a influência necessária para atingir objetivos específicos, tais como o desenvolvimento da BRI na Eurásia. Isso se encaixa na grande estratégia da China em criar seu sistema-mundo.

A Teoria da Dependência e a abordagem do Sistema-mundo descrevem a política internacional como um produto das relações econômicas (Martins 2022; Jenkins 2012; Gulalp 1987). Se um Estado é dependente de outro, ele pode ser obrigado a mudar seu comportamento (Ibid). Caso a China continue sendo o principal patrocinador da Rússia diante das sanções ocidentais, a Rússia se tornará cada vez mais dependente da China. Essa crescente dependência permite à China o poder político de influenciar a política externa e os objetivos russos. A abordagem do Sistema-mundo pode postular que a Rússia está se tornando um Estado periférico em relação ao núcleo da China, especialmente se a China conseguir constranger economicamente a Rússia (Wallerstein 1974). Essa relação também pode ser visualizada como uma interdependência assimétrica, na qual a aliança Rússia-China é desequilibrada a favor da China (Keohane & Nye 1989, 10). Como a Rússia precisa mais da China do que a China precisa da Rússia, a China mantém mais poder relativo e, em última análise, pode definir a agenda política.

Em termos simples, a dependência russa em relação à China aumentará o poder relativo chinês em comparação com os Estados Unidos. Isso confere à China um poder significativo sobre o território russo e sua grande estratégia. Se a Rússia tornar-se um autêntico vassalo da China, ela poderá lograr um acesso estratégico ao Ártico, à Ásia Central e partes do Cáucaso e da Europa Oriental. Isso causará um deslocamento do Equilíbrio de Poder para a China, enquanto os Estados Unidos e a Europa podem perder uma influência internacional significativa. A Índia também poderia ficar isolada e a sua segurança nacional é vulnerável, dada a sua dependência de recursos, armamento militar e sistemas de armas russos (Kundu 2008). A geografia torna-se essencial para esta análise. O trabalho de Mackinder sobre a importância da Rússia e da Europa Oriental é central para o Equilíbrio Internacional de Poder. Quem for capaz de organizar a Rússia, aliado a uma marinha avançada e numericamente superior, pode ser capaz de superar os Estados Unidos em poder e influência, sinalizando o fim da ordem internacional liberal.

Para compreender o potencial de mudança hegemônica, é necessário explicar a tese do *Heartland* de Mackinder. Mackinder destaca a importância da geografia para o Equilíbrio de Poder. Em “The Geographical Pivot of History” (1904), o autor oferece um argumento não estadocêntrico ao invés

de focar nas circunstâncias territoriais dos Estados. Este artigo representa a primeira vez que Mackinder tenta construir tal argumento, concentrando-se na centralidade de uma região específica para a segurança mundial: “meu objetivo não será discutir a influência deste ou daquele tipo de característica, nem realizar um estudo em geografia regional, mas sim apresentar a história humana como parte da vida do organismo mundial” (Mackinder 1904, 299, tradução nossa)³. O Equilíbrio de Poder mundial é determinado por essa geografia, especificamente pela noção da área pivô, também conhecida como *Heartland*; ambos os termos são usados de forma intercambiável (Ibid; Mackinder 1943). Essa área nunca foi concebida para ser definida com precisão (Ibid). Em “The Round World and the Winning of the Peace”, Mackinder declara explicitamente isso:

O *Heartland* é a parte norte do interior da Eurásia. Ele se estende desde a costa do Ártico até os desertos centrais e tem como limites ocidentais o amplo istmo entre os mares Báltico e Negro. O conceito não permite uma definição precisa no mapa porque se baseia em três aspectos distintos da geografia física que, embora se reforcem mutuamente, não coincidem exatamente (Ibid 597-598)⁴.

Esses três aspectos são as vastas planícies de baixa altitude a oeste, os rios que atravessam essas planícies e as pastagens que facilitam o deslocamento (Ibid). Na época de Mackinder, esses territórios eram controlados pela União Soviética. Atualmente, estão divididos entre diversos Estados, incluindo Ucrânia, Bielorrússia, Geórgia, Irã, Azerbaijão, Cazaquistão e outros países da Ásia Central, além da Mongólia e das ilhas do Ártico (Mackinder 1904, 312). Mackinder discutiu a região de “pivô”, uma “vasta área da Eurásia que é inacessível a navios, mas que, na antiguidade, estava aberta aos nômades a cavalo...” (Mackinder 1904, 434). Essa área específica é considerada benéfica para quem a controla e prejudicial para quem não a controla. Mackinder continua:

Sua pressão [Referindo-se à área de pivô/*Heartland*] sobre a Finlândia, sobre

3 No original: “my aim will not be to discuss the influence of this or that kind of feature, or yet to make a study in regional geography, but rather to exhibit human history as part of the life of the world organism” (Mackinder 1904, 299).

4 No original: “The Heartland is the northern part of the interior of Eurasia. It extends from the Arctic coast down to the central deserts and has as its western limits the broad isthmus between the Baltic and Black Seas. The concept does not admit of a precise definition of the map for the reason that it is based on three separate aspects of physical geography which, while reinforcing one another, are not exactly coincident” (Ibid 597-598).

a Escandinávia, sobre a Polônia, sobre a Turquia, sobre a Pérsia, sobre a Índia e sobre a China substitui as incursões centrífugas dos nômades das estepes (...). Ela pode atacar de todos os lados e ser forte de todos os lados, exceto pelo norte. O pleno desenvolvimento de sua mobilidade ferroviária moderna é apenas uma questão de tempo (Ibid, 313, tradução nossa)⁵.

Se um Estado fosse capaz de controlar esse território, ele estaria em posição de dominar o continente. Além disso, se o mesmo Estado conquistasse supremacia naval, poderia essencialmente controlar o mundo inteiro (Ibid). Tecnologias como ferrovias ajudariam a organizar o território, o que aumentaria tanto o poder desse Estado que o domínio hegemônico estaria ao seu alcance (Ibid, 314). Portanto, as fronteiras exatas não eram uma preocupação para Mackinder. O mais importante ainda era a(s) potência(s) com a capacidade de organizar o *Heartland* para fins de dominação.

Além disso, Mackinder compreende o Equilíbrio de Poder considerando a geografia. Por exemplo, o *Heartland* era importante porque era inacessível ao poder naval devido às grandes cadeias de montanhas, planaltos e desertos (Mackinder 1942, 1). Ademais, as estepes de baixa altitude próximas às montanhas tornavam os vizinhos vulneráveis a invasões pela potência que controlasse o *Heartland* (Ibid). Portanto, para Mackinder, torna-se extremamente importante que os Estados fora do *Heartland* impeçam os Estados do *Heartland* de acessar portos de águas quentes. A Guerra da Crimeia foi um exemplo disso, assim como qualquer guerra no Oriente Médio. Para garantir o Equilíbrio de Poder, os Estados devem manter o *Heartland* dividido e pequeno. As potências marítimas devem manter os mares abertos e promover alianças entre o *rimland*, Estados ao longo das fronteiras do *Heartland*, como os países da Europa Ocidental (Mackinder refere-se a esses como o *rimland*) e as ilhas externas, Estados fora da Ilha-Mundo, como os Estados Unidos. Dessa forma, o Estado do *Heartland* pode ser efetivamente balanceado contra a Ilha-Mundo. Para Mackinder, Índia e China seriam úteis para conter a Rússia e fornecer esse balanceamento. A Rússia deve falhar em sua tentativa de controlar todo o *Heartland* devido à resposta coordenada do *rimland* e das ilhas externas.

Em resumo, a principal contribuição de Mackinder é a ênfase na importância geopolítica do *Heartland* para a estabilidade mundial. Uma estabilidade no Equilíbrio de Poder pode ser mantida se a Rússia for impedida

5 No original: "Her [referring to the pivot/heartland area] pressure on Finland, on Scandinavia, on Poland, on Turkey, on Persia, On India and on China, replaces the centrifugal raids of the steppemen (...). She can strike on all sides and be strong from all sides, save the north. The full development of her modern railway mobility is merely a matter of time" (Ibid 313).

de acessar um porto de águas quentes ou se outros Estados forem impedidos de controlar ou organizar o *Heartland* russo. Mackinder identifica duas principais ameaças a essa estabilidade: o Japão (em 1904) e a Alemanha (em 1942). Como a Europa Oriental é a porta de entrada para o *Heartland*, ela deve ser dividida ou controlada pelo *rimland* ou por outros Estados da Ilha-Mundo. Se uma potência conseguisse capturar a Rússia sem lutar uma guerra pelo *Heartland*, essa potência essencialmente controlaria o mundo, como diz o resumo de Mackinder, frequentemente citado, mas raramente compreendido:

Quem controla a Europa Oriental comanda o Heartland;
Quem controla o Heartland comanda a Ilha-Mundo;
Quem controla a Ilha-Mundo comanda o Mundo (Mackinder 1942, 50,
tradução nossa)⁶.

A principal ontologia de Mackinder é de que a geografia molda a estrutura da ordem internacional. No entanto, de grande importância também é a tecnologia que organiza o território em questão. A palavra-chave aqui é organizar e não governar. Alguns estudiosos (Laqueur 2015, 99; Brzezinski 1997, 38) não abordam esse ponto: não se trata de possuir o território, mas de organizá-lo. Um Estado pode *controlar* outro Estado se puder influenciá-lo por meios militares (Morgenthau 1985; Nye 2004). A organização é diferente por meio do controle dos principais recursos; possuir a principal infraestrutura de transporte e comunicação é fundamental para essa tentativa. Mackinder alerta explicitamente o Reino Unido sobre os perigos apresentados pela Alemanha, que havia se tornado mais poderosa que a Rússia antes da Primeira Guerra Mundial:

A Entente de 1904 entre a Grã-Bretanha e a França não foi um evento de igual significância; nossos dois países haviam cooperado mais vezes do que não no século XIX, mas a França foi mais rápida em perceber que Berlim havia suplantado Petrogrado como o centro do perigo na Europa Oriental... A Europa Ocidental... necessariamente deve se opor a qualquer Potência que tente organizar os recursos da Europa Oriental e do Heartland (Mackinder 1942, 98, tradução nossa)⁷.

6 No original: “Who rules East Europe commands the Heartland:
Who rules the Heartland commands the World-Island:
Who rules the World-Island commands the World” (Mackinder 1942, 50).

7 No original: “The Entente of 1904 between Britain and France was not an event of the same significance; our two countries had cooperated more often than not in the nineteenth century but France had been quicker to perceive that Berlin had supplanted Petrograd at the center of danger in East Europe... West Europe... must necessarily be opposed to whatever Power attempts to organize the

Organizar o *Heartland* aumenta o poder e a influência do organizador, tornando a Rússia muito mais fácil de controlar e até conquistar (Ibid, 150). Escrevendo em 1904, Mackinder alerta que, se o Japão derrotasse completamente a China e depois derrubasse o Império Russo, isso constituiria a maior ameaça ao Sistema Internacional, pois isso “...adicionaria uma frente oceânica aos recursos do grande continente, uma vantagem ainda negada ao inquilino russo da região pivô [*Heartland*]” (Mackinder 1904, 314, tradução nossa)⁸.

A análise de Mackinder possui enorme poder explicativo, porém já tem mais de um século. Ele escreveu para o contexto específico de sua época. Desde então, ocorreram mudanças sócio-tecnológicas significantes que moldaram a relação entre geopolítica e ambiente geográfico. Mackinder não poderia ter imaginado os níveis de interconexão econômica, cultural e social trazidos pela globalização (Ehteshami 2017). Nunca houve uma economia tão interconectada definindo uma sociedade internacional impulsionada por grandes avanços tecnológicos como a Internet e o telefone celular.

O impacto da mudança sociopolítica e tecnológica: A tese do Heartland de Mackinder aplicada à atualidade

Há duas principais diferenças socioeconômicas e tecnológicas entre a ordem internacional atual e a de Mackinder. A primeira diz respeito às tecnologias que definem a BRI, e a segunda é o impacto da hegemonia americana. Esses dois fatores nos ajudam a compreender o impacto político da BRI no que se refere a uma potencial hegemonia chinesa.

O impacto da hegemonia americana

O Sistema Internacional atual é muito diferente daquele observado por Mackinder. A Alemanha e o Japão não representam mais ameaças reais à Rússia ou ao Sistema Internacional. Essas potências são subservientes aos Estados Unidos por meio de diversos pactos de defesa e alianças firmados após sua derrota na Segunda Guerra Mundial. O *rimland* e as ilhas periféricas

resources of East Europe and the Heartland” (Mackinder 1942, 98).

8 No original: “...add an oceanic frontage to the resources of the great continent an advantage as yet denied to the Russian tenant of the pivot [*heartland*] region” (Mackinder 1904, 314).

formam juntos a OTAN, que essencialmente desafia a parte ucraniana do *Heartland*. A Rússia busca proteger-se da expansão da OTAN (Mearsheimer 2014). No entanto, obviamente, esse não é o cerne do argumento deste artigo e nem o era para Mackinder. “Quem conseguir organizar o *Heartland* de forma eficaz pode se tornar o *hegemon*” é a tese central da análise deste artigo. O poder econômico e a inovação tecnológica avançada (armamentos sofisticados, sistemas de armas e infraestrutura) farão com que a organização desses vastos territórios seja mais fácil. Assim, um não necessita ocupar fisicamente um território para organizá-lo e, por fim, controlá-lo. A China está em melhor posição para fazer isso, dado que o Ocidente tenta isolar a Rússia.

Para contextualizar a ascensão da China, é essencial compreender a perspectiva russa antes da queda da União Soviética. Ao perder os Estados da Europa Oriental e testemunhar a expansão da OTAN, os líderes russos consideraram essencial destruir o Sistema Internacional unipolar e substituí-lo por um multipolar. Para Putin, “...o colapso da União Soviética foi a maior catástrofe geopolítica do século” (Putin 2005, tradução nossa)⁹. Os Estados Unidos representavam uma ameaça clara e iminente à Rússia, e, portanto, seu status hegemônico precisava ser erradicado. Em outras palavras, “os equilíbrios perturbados um dia serão restaurados” (Waltz citado em Ikenberry 2002, 4, tradução nossa)¹⁰. Diante da incursão americana na percebida esfera de influência russa, o presidente Yeltsin substituiu seu ministro das Relações Exteriores pró-Ocidente por um de tendências revisionistas em 1996: Evgeniy Primakov (Brzezinski 1997, 115). O objetivo final de Primakov era unir outras potências contra-hegemônicas no Sistema Internacional contra os Estados Unidos. Primakov era especialista no Irã e na China, e tinha vasta experiência no estudo do Oriente Médio. Ao apoiar as potências antiamericanas, ele acreditava que seria possível reduzir a presença dos Estados Unidos na Eurásia, assim, aliviando a Rússia de uma grande ameaça securitária. A posição de Yeltsin contra os Estados Unidos evoluiu ainda mais para uma postura contra-hegemônica e, ao final de 1996, a China e a Rússia declararam formalmente a sua intenção de modificar o Sistema Internacional, para que ele não fosse mais “dominado por uma única potência” (Ibid 116, tradução nossa)¹¹.

A Doutrina Primakov buscava reformar o Sistema Internacional Unipolar, para que ele se tornasse Multipolar. Boris Yeltsin, presidente da Federação Russa, escolheu Primakov para formular a estratégia para alcançar

9 No original: “...the collapse of the Soviet Union was the greatest geopolitical catastrophe of the century” (Putin 2005).

10 No original: “balances disturbed will one day be restored” (Waltz quoted in Ikenberry 2002, 4).

11 No original: “dominated by one power” (Ibid 116).

esse objetivo. Primakov, então, desenvolveu uma doutrina que se baseia em cinco princípios:

1. A Rússia é um ator indispensável na política global, que busca uma política externa independente;
2. A política externa russa é compreendida dentro de uma visão ampla de um mundo multipolar gerido por um grupo de nações;
3. O reconhecimento da primazia da Rússia no espaço pós-soviético e na Eurásia é fundamental para todas as abordagens diplomáticas dirigidas ao país;
4. A Rússia se opõe fundamentalmente a qualquer expansão da OTAN; e
5. A parceria com a China constitui um pilar central da política externa russa (Kanikara 2019).

Em síntese, para transformar o Sistema Internacional, a Rússia precisava adotar uma identidade excepcional e restaurar seu prestígio por meio de uma aliança com a China. Ao se apoiarem mutuamente, a Rússia e a China aumentariam o seu poder relativo frente aos Estados Unidos e à Europa. Além disso, ao se opor à qualquer expansão da OTAN, a Rússia manteria o controle sobre a Europa Oriental, garantindo sua esfera de influência necessária para organizar o *Heartland*. O objetivo do governo Yeltsin era um Sistema Internacional Multipolar que seria alcançado por meio de uma estreita parceria com a China. Essa relação se mantém até hoje, sendo melhor representada pela BRI. A BRI financia projetos de construção em todo o mundo e aprofunda a influência política da China globalmente (Freyman 2021).

Inicialmente, existia certo receio de que a BRI reduzisse a influência russa na Eurásia. No entanto, a invasão russa da Ucrânia em 2014 rapidamente deteriorou as relações do país com o Ocidente. As sanções ocidentais levaram Putin a defender relações mais próximas com a China (Ibid 198). Esse estreitamento de relações, então, resultou em projetos da BRI que fortaleceram a grande estratégia da China, especialmente no que tange a segurança energética, através do desenvolvimento de oleodutos e gasodutos, minas de carvão, ferrovias, rodovias, zonas de livre comércio e tecnologias de *blockchain* que facilitaram a interconectividade entre os dois países. A próxima seção abordará o impacto das mudanças tecnológicas na organização do *Heartland* euroasiático, com foco na infraestrutura de segurança energética.

O impacto das mudanças tecnológicas no controle e organização do

Heartland

A invasão russa da Ucrânia em 2022 visa manter a influência russa na Europa Oriental e conter a expansão da OTAN. No entanto, junto ao apoio dado à China, a Rússia corre o risco de se tornar dependente dela, aumentando, assim, as chances do desenvolvimento de uma ordem bipolar em que a Rússia seria subserviente à China. A BRI já coloca a China em vantagem na sua busca por poder e domínio sobre a Eurásia. Antes da guerra entre Rússia e Ucrânia, apenas em 2020, havia sete grandes projetos da BRI em andamento na Rússia:

- *Poder do Gasoduto Siberiano*: Gasoduto de gás natural com 3.000 km de extensão, custo de US\$55 bilhões, leva 38 bilhões de metros cúbicos de gás por ano para a China, gerando US\$400 bilhões em receita para a Rússia [a China vai se tornar o cliente mais importante da Rússia].

- *Projeto de mineração Depósito de Mezhegy*: A China investiu US\$1,8 bilhão em um projeto de mineração de carvão. Prevê-se a produção de 7 milhões de toneladas de carvão por ano durante 30 anos..

- *Ferrovias de Alta Velocidade da Eurásia*: Uma ferrovia de 772 km ligando a China à Europa através da Rússia, com serviço ao longo das principais cidades da rota.

- *Rodovia Meridian*: Uma rota que liga Tóquio a Londres como parte da BRI, conectando as economias dos países por meio das rodovias, promovendo comércio e investimento. Custo: US\$9 bilhões para os 2.000 km de estrada..

- *Zona de Livre Comércio do Ártico Russo*: Desenvolvimento de grandes rotas de transporte, incluindo rodovias e ferrovias para acesso ao interior, com a coordenação da Rússia ao longo do Círculo Polar Ártico. O estabelecimento de uma área de livre comércio no Ártico, concede à China, uma nação não-ártica, acesso à região. A Rússia e a China estão encorajando investimentos no Ártico por meio da concessão de incentivos fiscais e subsídios.

- *União Econômica da Eurásia*: bloco comercial entre Rússia, Bielorrússia, Armênia, Cazaquistão e Quirguistão. Ao integrar esses mercados, a Rússia pode contornar as sanções ocidentais. Essa área é importante para a China como um caminho para a Ásia Central e Europa.

- *Tecnologias Digitais e Blockchain*: A parceria China-Rússia no desenvolvimento de tecnologias do século XXI, incluindo as redes 5G, blockchain e criptomoedas, com a possibilidade de transbordamento em outras áreas (Deveonshire-Ellis 2020).

Observando esses pontos, essas áreas alimentam a grande estratégia da China e suas necessidades de segurança nacional ao contornar o acesso ao Oceano Pacífico. Primeiro, todos os aspectos acima garantem que a China não pode obter acesso ao Pacífico caso haja uma guerra com os Estados Unidos por Taiwan. Segundo, todos os aspectos acima (exceto o último) são sobre acesso à energia (gás e carvão) e ao transporte terrestre. Isso é essencial para a China, considerando sua dependência de fontes estrangeiras de energia, bem como a necessidade de levar seus produtos ao mercado. O mais importante disso é que a China depende de um ponto de estrangulamento (*choke point*) específico para petróleo e gás: o Estreito de Malacca, comumente conhecido como “a veia jugular da China”. Essa área pode ser facilmente bloqueada pelos Estados Unidos e seus aliados (Ashraf 2017; Paszak 2021). Um embargo resultaria em um sério impacto na China. Caso a China continue a desenvolver gasodutos pela Rússia, a China seria capaz de sobreviver a qualquer tentativa de interrupção de energia. Isso não é novidade para a China, visto que, pelos últimos dez anos, tem utilizado seus gasodutos em Mianmar para garantir acesso a petróleo e gás de forma independente ao Estreito de Malacca (The Global Times, 27 de julho de 2023). Especificamente, o gasoduto *Power of Siberia* tem sido fundamental para o esforço de guerra russo, tendo uma conexão direta com a posição de poder econômico da Rússia. Qualquer redução nas compras de energias pelos europeus devido a guerra seria compensada por compras chinesas. A infraestrutura da BRI providenciou a facilidade de transações durante a guerra. Essa é a importância da BRI para o esforço de guerra russo; e a China está tirando total vantagem da situação.

A União Europeia reduziu significativamente as importações de petróleo e gás russos. Segundo a União Europeia: “As importações de petróleo bruto da Rússia caíram de uma média mensal de 8,7 milhões de toneladas no segundo trimestre de 2022 para 1,6 milhões de toneladas no segundo trimestre deste ano (-82%). As importações de gás natural pela UE diminuíram significativamente (-17% em termos de massa líquida) no segundo trimestre de 2023, em comparação com o mesmo trimestre de 2022” (Eurostat, 25 de setembro de 2023, tradução nossa)¹². Os Estados membros da União Europeia estão reduzindo sua dependência do petróleo e gás russos e diversificando, importando da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos (Ibid). A China, ao contrário, está aumentando significativamente suas

¹² No original: “Petroleum oils imports from Russia fell from a monthly average of 8.7 million tonnes in the second quarter of 2022 to 1.6 million tonnes in the second quarter of this year (-82%) EU imports of natural gas dropped significantly (-17% in terms of net mass) in the second quarter of 2023, compared with the same quarter in 2022” (Eurostat September, 25 2023).

compras, apesar da pressão dos Estados membros da OTAN. Por exemplo, em junho de 2022, apenas alguns meses após o início da guerra, a China aumentou as importações em 55%, totalizando 1,98 milhão de barris por dia (Reuters, 20 de junho de 2022). Essas taxas de importação permaneceram constantes, até mesmo aumentando para 2,01 milhões de barris por dia em outubro de 2023 (Hayley e Reuters, 2023). Esses recursos são enviados para a Rússia por meio de gasodutos existentes, especificamente o já mencionado gasoduto *Power of Siberia*, uma parte fundamental da BRI. De fato, 20 dias antes da guerra, Rússia e China assinaram um contrato de 30 anos para o fornecimento de gás à China (Aizhu, 4 de fevereiro de 2022). A infraestrutura da BRI, preparada antes da guerra, posicionou a Rússia para um conflito prolongado graças às relações sólidas com a China. Assim, as importações chinesas de petróleo e gás russos podem ser atribuídas ao uso eficiente dos gasodutos da BRI criados antes da guerra.

Apesar da guerra russo-ucraniana, os projetos listados ainda estão sendo utilizados como parte integral das relações Rússia-China. Não houve novos projetos da BRI entre Rússia e China desde o início da guerra (Khalaf, 24 de julho de 2022). A economia chinesa desacelerou, o que pode ser a razão pela qual não houve qualquer projeto novo. Um relatório do *Green Finance & Development Center* da Universidade de Fudan, em Xangai, afirma que essa situação é apenas temporária (Ibid). Também é possível que a China esteja mudando para outra estratégia, confiando na infraestrutura existente para consolidar investimentos e avançando para outras questões que promovem sua liderança, como segurança alimentar e mudanças climáticas (Hawkins, 16 de outubro de 2023). No entanto, isso não significa que as relações tenham se alterado. A infraestrutura da BRI, particularmente os gasodutos, está sendo plenamente utilizada para transportar petróleo e gás. Ainda assim, existem grandes projetos planejados para a ampla região da Eurásia, como o quadro da União Econômica Euroasiática da Rússia, a política econômica *Bright Road* do Cazaquistão, a estratégia do Turquemenistão de revitalizar a Rota da Seda e o plano *Steppe Road* da Mongólia (Xinhua, 10 de outubro de 2023).

A Iniciativa Cinturão e Rota da China é uma parte fundamental da grande estratégia da China, facilitando sua ascensão pacífica. O objetivo é providenciar fundos para a construção de infraestrutura, provendo empréstimos para países em toda a Eurásia e no mundo, abrangendo estradas, ferrovias e rotas marítimas (Freyman 2021, 2). A China concede empréstimos a Estados como Sri Lanka, Tanzânia e Grécia, e esses recursos são destinados a aeroportos, gasodutos, parques industriais, cabos submarinos e quaisquer outras infraestruturas que buscam facilitar o comércio entre a China e os Estados membros. Esse programa tem sido incrivelmente popular, pois os

Estados membros buscam acesso aos mercados e fundos chineses. O programa fornece empréstimos a países em desenvolvimento. No entanto, muitas vezes, esses empréstimos custam a autonomia política do estado (Woods 2008) e, em outras ocasiões, os Estados assumem esses empréstimos devido a práticas de suborno (Naim 2007). Atualmente, a Rússia é uma parte essencial da BRI e, em última análise, pode precisar depender dos empréstimos chineses para sobreviver à guerra com a Ucrânia, uma guerra sem perspectiva de fim. A China certamente tem muito a ganhar com a guerra se prolongando.

Fatores Complicadores para a Ascensão da China

A hegemonia da China não é de forma alguma inevitável. A China enfrenta ameaças internas e externas à sua sobrevivência. Essas ameaças têm o potencial de inibir o poder da China de maneira absoluta ou interna, e/ou externa ou relativa. Internamente, a economia da China parece estar crescendo de forma mais instável, e sua situação política ficando mais tênue. Externamente, a ascensão da China é percebida como uma ameaça à segurança por Estados vizinhos. Qualquer alteração no status quo internacional, seja a anexação de Taiwan ou o controle completo sobre o Mar do Sul da China, será enfrentada com oposição.

Internamente, existem várias vulnerabilidades notáveis, incluindo vulnerabilidades demográficas, uma economia em desaceleração, uma crise no mercado imobiliário, uma crescente crise de dívida, ameaças ambientais e de saúde contínuas, além de uma população inquieta (Meng 2023; Xi & Zhai 2023; An & Zhang 2023; Yang et al, 2023). A China também está se tornando mais autoritária, com muitos cidadãos enfrentando punições por qualquer crítica ao Partido Comunista Chinês (PCC). O sistema de crédito social também é uma grande preocupação, criando duas classes de pessoas: aquelas que se adequam ao molde do PCC e aquelas que não se adequam. Quanto mais opressivo o regime se torna, mais provável é que os protestos se tornem violentos. A internação de uigures também é significativa. Se essas vulnerabilidades se agravarem, a China como a conhecemos pode colapsar de forma semelhante à União Soviética. A bolha no mercado imobiliário se assemelha à bolha de ativos do Japão. Nos anos 1980, era esperado que o Japão se tornasse um competidor hegemônico dos Estados Unidos. No entanto, em 1991, o país sofreu um colapso econômico devido a bolhas nos preços de ativos e a economia japonesa ainda não se recuperou (Yoshikawa 2007). A China pode seguir o mesmo caminho que o Japão, que sofre com uma economia que se recusa a crescer. Portanto, há possibilidades reais de

que as ambições globais da China não se concretizem, dadas as delicadas circunstâncias domésticas.

Externamente, os Estados vizinhos podem complicar a ascensão da China como a única potência eurasiática e, possivelmente, hegemônica global. Existem três principais alianças que buscam contrapor as ambições da China. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD: Estados Unidos, Japão, Índia e Austrália) e a AUKUS (parceria de segurança entre Austrália, Reino Unido e Estados Unidos), além disso, outras potências relevantes, como Filipinas, Vietnã e outros Estados com interesses declarados no Mar do Sul da China, também procuram conter as ambições chinesas na região do Indo-Pacífico; o mesmo com a recente cúpula trilateral entre os Estados Unidos, o Japão e a República da Coreia (Orta, 14 de agosto de 2023). Qualquer desequilíbrio de poder, como um aumento massivo relativo do poder da China devido ao controle sobre a Rússia, apresenta uma grande ameaça para Estados relativamente mais fracos ao redor do espaço eurasiático. O QUAD e o AUKUS são específicos para balancear a ameaça representada pela China (Kassab 2023; Mouritzen 2023). Fox (2023) detalha as dificuldades que os Estados da primeira cadeia de ilhas enfrentam devido aos objetivos expansionistas da China. Schreer (2022) vê a resposta da OTAN ao controle chinês sobre o *rimland* euroasiático como uma ameaça que requer uma resposta forte.

Quanto mais poderosa a China se torna, mais os Estados vizinhos buscarão balancear contra a ameaça (Walt 1985). Estados relativamente mais fracos, caso percebam que a resposta de uma grande potência é pequena ou inexistente, tenderão a alinhar-se à ameaça (*bandwagoning*) (Ibid). Potências relevantes médias, como Reino Unido, Canadá, França, Alemanha, Índia e Austrália, são poderosas militarmente; alguns desses Estados possuem capacidade nuclear e outros equipamentos essenciais para conter a China. A Austrália é um ator importante. Como membro do QUAD e do AUKUS, adquiriu um número significativo de submarinos nucleares que são centrais para estratégias de dissuasão (Miller e Mahdani 2023). Estados relativamente mais fracos, como as Filipinas, também estão reagindo à agressão da China no Mar do Sul da China. Esses Estados estão balanceando a China com os Estados Unidos. Qualquer desequilíbrio de poder representa uma ameaça para Estados relativamente mais fracos. Como alguns Estados têm mais poder do que outros, eles se comportarão diferentemente. Por exemplo, Grandes Potências podem balancear uma ameaça, enquanto Estados mais fracos podem alinhar-se a ela (*bandwagoning*). Esses comportamentos são determinados pela distribuição relativa de poder. Em outras palavras, qualquer desequilíbrio relativo de poder levará os Estados menos poderosos a

formarem alianças entre si e com outros Estados menos poderosos, caso um Estado mais poderoso represente uma ameaça ao grupo. No entanto, esses Estados não podem ser categorizados como Grandes Potências devido a essa diferença de poder relativo. À medida que o Sistema Internacional muda, Estados mais fracos, incluindo potências médias, serão forçados a balancear a ameaça ou a alinhar-se a ela (Waltz 2010; Mearsheimer 2001). Alguns Estados, como Reino Unido, França e Japão, estão colaborando e desfrutando de relações produtivas tanto com os Estados Unidos quanto com a China. Em outros casos, como Índia e Austrália, as relações com a China colapsaram. Devido à proximidade com a China, Austrália e Índia estão sendo punidas por suas relações de segurança com os Estados Unidos, especificamente por sua participação no QUAD. À medida que as diferenças de poder relativo entre as Grandes Potências aumentam e a competição entre as Grandes Potências intensifica-se, Estados de potência média podem em breve ser forçados a balancear ou alinhar-se com os Estados Unidos ou a China, dependendo de suas percepções da ameaça (Walt 1985). Nestas circunstâncias, as potências médias devem adaptar-se ao novo ambiente estrutural (Brooks e Wohlforth 2016; Kydd 2020).

É importante observar a crescente oposição contra a China. Interessantemente, a Rússia pode também buscar livrar-se do jugo da China. China e Rússia ainda possuem disputas territoriais, como as envolvendo Vladivostok e a Ilha Bolshoi Ussuriysky (Brennan 2023). A Rússia pode ver sua dependência crescente da China como uma ameaça existencial, uma vez que uma China poderosa pode redesenhar as fronteiras da Eurásia, aumentando seu tamanho e poder, consolidando para sempre a Rússia como seu vassalo. Antes da Guerra Rússia-Ucrânia de 2022, esse medo certamente prevalecia no governo russo, com alguns temendo que a BRI fosse “apenas mais uma tentativa [da China] de roubar a Ásia Central de nós” (Freyman 2021). O Ocidente poderia capitalizar esses medos, utilizando disputas territoriais, entre outros tipos de desacordos, para criar uma divisão entre China e Rússia. Qualquer coisa que semeie desconfiança entre esses dois Estados revisionistas degradará a capacidade da China de organizar a Rússia. Mais contemporaneamente e realisticamente, parece que a Rússia está ignorando essa preocupação em favor de uma dependência estratégica mais profunda da China. No entanto, isso não significa que o Ocidente deva renunciar a uma opção de isca e sangramento (*bait-and-bleed*), dividindo a parceria China-Rússia (Mearsheimer, 2001).

É difícil saber se a Rússia simplesmente aceitaria um papel secundário na nova ordem internacional no longo prazo. A Rússia tem um histórico de excepcionalismo, mas era de conhecimento da Rússia que qualquer

envolvimento em uma aliança com a China, a longo prazo, relegaria a Rússia a um parceiro subordinado (Brzezinski 1997, 117). Brzezinski observa que a China, um país “... mais populosa, mais industrial, mais inovadora, mais dinâmica e com alguns possíveis projetos territoriais contra a Rússia... inevitavelmente remeteria a Rússia ao status de parceiro júnior, ao mesmo tempo em que não teria os meios para ajudar a Rússia a superar seu atraso” (Ibid, 117, tradução nossa)¹³. Ao ser essencialmente subordinada, a China pode organizar a Rússia de forma eficiente. Isso pode estar em andamento agora, considerando o conflito com o Ocidente sobre a Ucrânia e os benefícios econômicos da Iniciativa Cinturão e Rota. Esses dois fatores podem ser a rota para a organização do *Heartland* pela China e para o controle da Ilha-Mundo do Sistema Internacional.

Conclusão: Indo além do Estado, Abraçando Princípios de Organização

Embora se possa argumentar que os “motivos, objetivos, e intenções... (de Putin) são importantes, até mesmo as figuras mais poderosas devem operar dentro tanto da estrutura internacional quanto do contexto político doméstico” (Lobell et al 2012, 11, tradução nossa)¹⁴, é a configuração geográfica que constrói e molda a estrutura internacional e o contexto político doméstico resultante.

Embora figuras como Alexander Dugin expressem planos para todo o espaço geopolítico eurasiático (Sullivan et al, 2020), é claro que a China suplantará essa ambição. Autores como Brzezinski e Laqueur destacam a importância da região, mas podem não perceber o significado do que Mackinder quis dizer com “organização”. Princípios de organização são ideias orientadoras que reúnem recursos e pessoas para um objetivo ou propósito específico (Haugevik e Neumann, 2019). Se a China puder efetivamente dominar a Rússia através da Iniciativa Cinturão e Rota, por exemplo, ela controlará a Rússia. A Guerra da Ucrânia pode inaugurar essa dependência, dando à China maior influência sobre a Rússia.

Se a China, através da BRI, aprimorar sua habilidade de organizar

¹³ No original: “...more populous, more industrious, more innovative, more dynamic, and harboring some potential territorial designs on Russia...would inevitably consign Russia to the status of a junior partner, while at the same time lacking the means to help Russia overcome its backwardness” (Ibid 117).

¹⁴ No original: “motives, aims, and intentions...[is] important, even the most powerful figures must operate within both the international structure and domestic political context” (Lobell et al 2012, 11).

o *Heartland* russo, ela irá, em última instância, ganhar o controle dele sem guerra. Expandindo seu território, a China poderá acessar os recursos russos, seu espaço geopolítico, e possivelmente suas Forças Armadas. Isso fará da China o Estado mais poderoso no Sistema Internacional. Se a hipótese de Mackinder estiver correta, se a China controlar o *Heartland*, ela controlará a Europa e, em última instância, o mundo. Isso deixaria os Estados Unidos, potencialmente, isolados, já que as Forças Armadas russas poderiam ser usadas contra a Europa. Enquanto a Índia e outros atores, como o Japão e a Austrália, podem ajudar a trazer equilíbrio ao Sistema Internacional, a tarefa essencial será facilitar a autonomia da Rússia em detrimento de continuar a enfraquecê-la. Trazer a Rússia para fora do seu isolamento atual pode ser um inibidor da habilidade chinesa de organizar o *Heartland*. Indo além do Estado, então, os acadêmicos devem permanecer ontologicamente flexíveis.

Mackinder vê a China como mais periférica (baseado num entendimento reducionista da ordem internacional) e possivelmente por conta do tempo em que escreveu, a China estava significativamente enfraquecida depois do seu Século de Humilhação (Século XIX) e da Guerra Civil (Século XX). Relativamente mais fraca que a Rússia ou a Alemanha na mesma época, Mackinder não viu a China como uma grande organizadora, mas sim a Alemanha e, depois, o Japão. Contudo, hoje é muito diferente e a China cresceu em poder e influência. Muitas das variáveis que determinam a importância da Ilha-Mundo permanecem as mesmas, mas agora ela é ainda mais populosa e rica. A China vai efetivamente poder influenciar a política externa e militar russa. Juntas, na eventual invasão planejada de Taiwan, os Estados Unidos seriam deixados para lutarem uma guerra em duas frentes contra a Rússia e a China, com a possibilidade de um Irã agressivo esperando nos bastidores. A guerra na Ucrânia pode ser essencialmente o fim da hegemonia americana e o começo da chinesa..

Referências

- “About Us” SWIFT, accessed March 31, 2022 <https://www.swift.com/about-us>
- An, Y., & Zhang, L. (2023). The thirst for power: The impacts of water availability on electricity generation in china. *The Energy Journal* (Cambridge, Mass.), 44(2), 205-240.
- Anderson, A. “The Great Melt: The Coming Transformation of the Arctic.” *World Policy Journal* 26, no. 4 (2009): 53-64
- Ashraf, J. “String of Pearls and China’s Emerging Strategic Culture.” *Strategic Studies*, 37, 4, (2017): 166-181.
- Aizhu, C. “Russia, China agree 30-year gas deal via new pipeline, to settle in euros” Reuters, February 4, 2023 <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-russia-china-agree-30-year-gas-deal-using-new-pipeline-source-2022-02-04/>>
- BBC News, “What sanctions are being imposed on Russia over Ukraine invasion?” March 24, 2022, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659>>
- Brennan, D. “Russia Breaks Silence Over China Map Claiming Its Territory” *Newsweek*, September 1, 2023 <<https://www.newsweek.com/russia-breaks-silence-china-map-disputed-islands-1823983>>
- Brooke, J. *Climate Change Melts Away Obstacle to Arctic Shipping for China, Russia*. Washington: Federal Information & News Dispatch, LLC, 2012.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth. 2016. “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century: China’s Rise and the Fate of America’s Global Position.” *International Security* 40 (3): 7-53.
- Brzezinski, Z. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.
- Brown, D. “Ukraine conflict: Where are Russia’s troops?” BBC News, February 23, 2022, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-60158694>>
- Burgess, Richard R. “Pentagon Assessment: China Now has World’s Largest Navy.” *Sea Power* 63, no. 8 (2020): 6.
- Devonshire-Ellis, C. “Eight Russian Belt And Road Initiative Opportunities Coming To Completion That Foreign Investors Should Be Aware Of.” *Russia Briefing*, October 21, 2020: <<https://www.russia-briefing.com/news/eight-russian-belt-and-road-initiative-opportunities-coming-to-completion-that-foreign-investors-should-be-aware-of.html/>>

- Dugin, A. *The Rise of the Fourth Political Theory: The Fourth Political Theory Vol. II*. Budapest: Arktos Media Limited, 2017.
- Eichengreen, B. "Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System." CSIS, May 20, 2022, <<https://www.csis.org/analysis/sanctions-swift-and-chinas-cross-border-interbank-payments-system>>
- Ehteshami, A. (2007). *Globalization and geopolitics in the middle east: Old games, new rules* (1st ed.). Routledge
- Freymann, E. *One Belt, One Road: Chinese Power Meets the World*. Cambridge: Harvard University Asia Center, 2021.
- The Global Times, "Myanmar-China Gas Pipeline enters 10th year of operation, shipping 52 bcm so far" July 27, 2023 <<https://www.globaltimes.cn/page/202307/1295174.shtml>>
- Gulalp, H. "Dependency and World-System Theories: Varying Political Implications." *Journal of Contemporary Asia* 17, no. 1987 (1987): 131-139.
- Harper, T. "China's Eurasia: the Belt and Road Initiative and the Creation of a New Eurasian Power." *The Chinese Journal of Global Governance* 5, 2, (2019): 99-121.
- Haugevik, K., and Iver B. Neumann. *Kinship in International Relations*, edited by Haugevik, Kristin, Iver B. Neumann. 1st ed. Vol. 1. Milton: Routledge, 2019.
- Hawkins, A., "China woos global south and embraces Putin at belt and road Beijing summit" October 16, 2023 <<https://www.theguardian.com/world/2023/oct/16/china-woos-global-south-and-embraces-putin-at-belt-and-road-beijing-summit>>
- Hayley, A., and Reuters "Russia remains China's top oil supplier in October" *Zawya*, November 20, 2023 <<https://www.zawya.com/en/world/china-and-asia-pacific/russia-remains-chinas-top-oil-supplier-in-october-bdxq4020>>
- Ikenberry, G. J. (2002). *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Cornell University Press, Cornell
- Jenkins, R. "Latin America and China: A New Dependency?" *Third World Quarterly* 33, 7, (2012): 1337-1358
- Kainikara, S. (2019). "Russia's Return To The World Stage: The Primakov Doctrine – Analysis." *Eurasian Review*, November 5 <<https://www.eurasiareview.com/05112019-russias-return-to-the-world-stage-the-primakov-doctrine-analysis/>>

- Kassab, Hanna Samir. "What is the Indo-Pacific? Genealogy, Securitization, and the Multipolar System." *Chinese Political Science Review* 8, no. 4 (2023): 573-596.
- Keohane, R and Nye, J., (1989). *Power and Interdependence*, 2nd edition, Harper Collins, New York
- Keohane, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Khalaf, R., "China's Belt and Road spending in Russia drops to zero" *Financial Times*, July 24, 2022 <<https://www.ft.com/content/470e2518-410b-4e78-9106-cf881dd43028>>
- Kundu, Nivedita Das. "India's Strategic Cooperation with Russia and its 'Near Abroad' States." *India Quarterly* 64, no. 4 (2008): 73-101
- Kydd, A., "Switching Sides: Changing Power, Alliance Choices, and US-China-Russia Relations" *International Politics* 57, no.5 (2020), 855-884
- Laqueur, W. *Putinism: Russia and its future with the West*. New York: St. Martin's Press. 2015.
- Mackinder, H. J. "The Round World and the Winning of Peace." *Foreign Affairs* 21, no.4 (1943): 595-605.
- Mackinder, H. J. *Democratic Ideals and Reality*. Washington DC: National Defense University, 1942.
- Mackinder, H. J. "The Geographical Pivot of History." *The Geographical Journal* 170, 4 (1904): 298-321.
- Martins, Carlos Eduardo. "The Longue Durée of the Marxist Theory of Dependency and the Twenty-First Century." *Latin American Perspectives* 49, no. 1 (2022): 18-35.
- Mearsheimer, J., J. "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin." *Foreign Affairs* 93, no. 5 (2014): 77-89.
- Meng, X. (2023). The People's Republic of China's 40-year demographic dividend and labor supply: The quantity myth. *Asian Development Review*, 40(2), 111-144.
- Morgenthau, H. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th ed, New York: McGraw-Hill, 1985.
- Mouritzen, Hans. "Europe: Divided Over AUKUS and China." *International Journal (Toronto)* 78, no. 3 (2023): 454-462.
- Naím, M. "Missing Links: Rogue Aid." *Foreign Policy* no. 159 (2007): 96-95.
- Nye, J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Cambridge:

- Perseus Books Group, 2004
- Orta, K., Poised to Meet: What to Expect from the US-ROK-Japan Trilateral Summit? Wilson Center, August 14, 2023 <<https://www.wilsoncenter.org/article/poised-meet-what-expect-us-rok-japan-trilateral-summit>>
- Paszak, P. "China and the 'Malacca Dilemma'" Warsaw Institute, February 28, 2021 <<https://warsawinstitute.org/china-malacca-dilemma/>>
- Reuters "China's imports of Russian crude oil hit record high" CNN.com, June 20, 2022 <<https://www.cnn.com/2022/06/20/energy/china-russia-oil-imports-record/index.html>>
- Schreer, Benjamin. "A Geopolitical and Geostrategic Blueprint for NATO's China Challenge." *Comparative Strategy* 41, no. 2 (2022): 189-202.
- Sullivan, Charles Robert and Amy Fisher-Smith. "The Extremist Construction of Identity in the Historical Narratives of Alexander Dugin's Fourth Political Theory." In *Far-Right Revisionism and the End of History*, edited by Valencia-García, Louie Dean. 1st ed., 138-156: Routledge, 2020.
- Taliaferro, Jeffrey W., Norrin M. Ripsman, and Steven E. Lobell. *The Challenge of Grand Strategy: The Great Powers and the Broken Balance between the World Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Wallerstein, I. *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* New York: Academic Press, 1974.
- Walt, S., *The Origins of alliances*, Cornell: Cornell University Press, 1987
- Waltz, K. *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press, 2010.
- Wendt, A. *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Wight, C. *Agents, Structures, and International Relations: Politics as Ontology*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Woods, N. "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance." *International Affairs* (London) 84, no.6 (2008): 1205-1221.
- Wolff, A, T. "The Future of NATO Enlargement After the Ukraine Crisis." *International Affairs* (London) 91, no. 5 (2015): 1103-1121.
- Xi, B., & Zhai, P. (2023). Economic growth, industrial structure upgrading and environmental pollution: Evidence from china. *Kybernetes*, 52(2), 518-553.

- Xinhua “The Belt and Road Initiative: A Key Pillar of the Global Community of Shared Future.” The State Council Information Office: The People’s Republic of China. October 10, 2023, <http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2023-10/10/content_116735061_5.htm>
- Yang, W., Zhang, Z., Wang, Y., Deng, P., & Guo, L. (2022). Impact of China’s provincial government debt on economic growth and sustainable development. *Sustainability* (Basel, Switzerland), 14(3), 1474.
- Yoshikawa, H. (2007). Japan’s lost decade: What have we learned and where are we heading? *Asian Economic Policy Review*, 2(2), 186-203.

RESUMO

Este artigo argumenta que o atual isolamento econômico da Rússia, provocado pelas sanções ocidentais devido à Guerra da Ucrânia, aumenta a dependência econômica em relação à China. Quanto mais dependente for a Rússia, mais a China exercerá controle sobre ela. Se a China obtiver total poder de influência política sobre a Rússia, ela estaria pronta para se tornar um hegemon global. H. J. Mackinder argumenta que quem controla o Heartland do continente eurasiático, controla o sistema político mundial. Este artigo é único em sua abordagem, uma vez que atualiza a tese de Mackinder para o Sistema Internacional atual, incorporando redes comerciais como princípios organizadores. Formuladores de políticas e profissionais militares não podem mais considerar a China separada da Rússia, mas como parte de uma unidade política simbiótica que posa como um desafio para a hegemonia americana. A metodologia é teórica por natureza, sintetizando geopolítica com Realismo e Neomarxismo para explicar a ordem internacional emergente. Tal abordagem é também nova e inovadora. Por isso, as forças armadas dos Estados Unidos devem preparar-se para um mundo de pares próximos e entender o mecanismo por trás dele. O eixo Anti-Americano emergente liderado pelo poderio econômico da China é definido por redes de dependência, com Rússia (e outros atores como o Irã) servindo como base.

PALAVRAS-CHAVE

Geopolítica; Dependência; Rússia; Mackinder; Poder; Influência.

Recebido em 9 de outubro de 2024

Aprovado em 26 de dezembro de 2024

Traduzido por João Gabriel Birck da Silva

MULTILATERALISMO HÍBRIDO: GREENPEACE NA GOVERNANÇA CLIMÁTICA GLOBAL

Ninda Soraya¹
Ali Muhammad²
Sitti Zarina Alimuddin³

Introdução

A função dos ecossistemas e a biodiversidade estão atualmente ameaçadas pelas mudanças climáticas. As projeções futuras indicam que estes riscos só aumentarão. As repercussões previstas incluem a destruição de *habitats*, a redução da distribuição de espécies nativas pouco adaptadas ao calor e à seca, e a escassez de água. Os perigos mais significativos são, por exemplo, as consequências das ondas de calor e outras ocorrências graves, como inundações e secas, alterações nos padrões de doenças infecciosas e efeitos na produção de alimentos e no abastecimento de água doce. As populações urbanas também enfrentam a diminuição do abastecimento de água nas cidades e o aumento do perigo de incêndios florestais nas regiões periurbanas (Hjerpe e Nasiritousi 2015). Apesar dos perigos dos efeitos irreversíveis das alterações climáticas, a ascensão global de um regime climático complexo, onde atores não estatais trabalham para reformar a estrutura e institucionalizar a política climática em vários países, resultou em interações bidirecionais entre atores estatais e não-estatais. Historicamente, as organizações não governamentais (ONG) deram contribuições importantes para a transição climática em todo o mundo e negociaram redes de *advocacy* de

1 Departamento de Relações Internacionais, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Jogyakarta, Indonésia. E-mail: ninda.soraya.psc22@mail.umy.ac.id. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3525-1681>

2 Departamento de Relações Internacionais, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Jogyakarta, Indonésia. E-mail: alimuhammad@umy.ac.id. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6344-3410>

3 Universiti Malaysia Sabah, Kota Kinabalu, Malásia. E-mail: bar8110066@student.ums.edu.my.

atores não estatais desde a primeira conferência das partes (COP, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês) em 1995 (Liu, Wang e Wu 2017).

A governança ambiental de organizações intergovernamentais e transnacionais cresceu significativamente nas últimas décadas, desde a década de 1970, quando começou a expansão das organizações ambientais internacionais (Elsässer et al. 2022). A atividade atual das ONGs é resultado da globalização, que facilitou a emancipação do envolvimento dos atores privados, incluindo as ONGs multinacionais que conduzem operações transnacionais (Reed 2016). O envolvimento das ONGs demonstra que existem três razões pelas quais elas são atores importantes nas relações internacionais. Em primeiro lugar, a crescente influência das ONGs na determinação da prioridade das preocupações globais, como pode ser visto pela sua participação em importantes fóruns internacionais. Uma vez que o ativismo em determinados tópicos resulta no desenvolvimento de competências especializadas em domínios específicos, o segundo benefício é a construção de autoridade competente na área das ONGs. Terceiro, a ascensão da autoridade das ONGs como uma força global que promove normas progressistas (Wildan Imanuarif Shafar e Nurul Isnaeni 2016).

O Greenpeace foi escolhido como uma das imagens para representar como as ONGs estavam envolvidas na governança internacional das mudanças climáticas, procurando compreender melhor a sua função como um participante importante nas negociações internacionais sobre o clima. O Greenpeace foi fundado no Canadá em 1972 e, quando se expandiu para a Europa em 1979, tornou-se Greenpeace Internacional. O primeiro objetivo do Greenpeace era transformar o mundo usando “bombas midiáticas”, que eram sons e imagens que alteravam a consciência e eram transmitidos para todo o mundo sob o pretexto de notícias de última hora. A estratégia foi um sucesso total e o Greenpeace ganhou rapidamente o reconhecimento da mídia global. A sua missão é ser um grupo de *advocacy* independente e mundial, que trabalha para alterar as atitudes e comportamentos das pessoas, a fim de proteger e manter o ambiente (Pandey 2015). O Greenpeace é uma organização hierárquica, baseada em princípios democráticos globais, com um elevado grau de internacionalismo e coordenação. Na prática, as decisões de campanha do Greenpeace são desenvolvidas, coordenadas e monitoradas a nível internacional pelo Greenpeace Internacional, com contribuições adicionais dos escritórios nacionais e regionais (Sitorus e Purnama 2023).

A existência da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês) proporciona um nível de interesse entre académicos sobre a governança global com múltiplos atores.

O ponto de partida para os pesquisadores é uma avaliação que aumente as interações institucionais, e não seja demasiadamente hierárquica, a fim de que se inspirem no sistema de governança das alterações climáticas. Embora a expressão “governança multinível” tenha sido utilizada pela primeira vez para descrever os múltiplos níveis de tomada de decisão na Europa, é também utilizada como enquadramento. Recentemente, ocorreu uma utilização crescente da expressão “governança multinível” para descrever as interações entre vários atores na escala do governo. Como resultado, algumas atividades autônomas são permitidas por códigos de conduta menos hierárquicos (Strachová 2021). Os atores não estatais, bem como as cidades, ganharam impulso em razão do Acordo de Paris. A crescente aceitação das redes de cidades transnacionais pelos governos nacionais alarga as suas opções de enfrentamento das alterações climáticas (Bäckstrand et al. 2017). Neste contexto, o multilateralismo híbrido é a colaboração entre vários atores, em diferentes níveis, relacionados com negociações multilaterais. Quando combinado com a sua instrumentalização, o multilateralismo híbrido serve como uma ferramenta para concentrar os esforços de várias partes, a fim de alcançar objetivos comuns (Dryzek 2017).

Esta pesquisa requer um estudo prévio sobre organizações não governamentais, multilateralismo híbrido, governança climática e Greenpeace, como base teórica de apoio para encontrar lacunas nesta investigação.

Além disso, a pesquisa conduzida por Giese (2017) examinou as ONGs sediadas na Índia, que incluem o papel da Justiça Climática Indiana e da Conferência de Mulheres de toda a Índia (AIWC, na sigla em inglês) na governança climática internacional. Ele enfatizou que estas ONGs têm um impacto limitado nas políticas ambientais do país. Dado que as ONGs têm influência dentro da organização internacional mais ampla da UNFCCC⁴, é possível apresentar argumentos mais fracos contra a governança indiana quando esta tem características transitivas. As ONGs podem fornecer meios para influenciar a UNFCCC, o que tem um impacto na política do governo indiano relativamente à UNFCCC. Contudo, as ONGs na Índia têm um impacto significativo na criação de conhecimento e capacidade organizacional, permitindo-lhes complementar e avaliar a política do governo da Índia. Na sua explicação sobre o papel das ONGs no combate ao aquecimento global, Lucas J. Giese centrou-se principalmente no estudo de caso da Índia.

O estudo por Novianti (2013) examina como várias ONGs ambientais responderam à ocorrência de inundações em Praga, República Checa, do ponto

4 Nota do tradutor: A sigla, em inglês, se refere à *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Em português, chama-se Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

de vista de uma abordagem baseada nos atores. Esta pesquisa é comparável à de Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2016a) que discutiram o papel dos atores não estatais na governança global e o seu potencial impacto nos Estados. Há uma questão subjacente nesses dois estudos que discutem o papel das ONGs na política nacional de alterações climáticas. De acordo com Liu, Wang e Wu (2017), as ONGs, como a China Civil Climate Action Network (CCCCAN, na sigla em inglês) e a China Youth Climate Action Network (CYCAN, na sigla em inglês) assumiram um papel significativo nas discussões climáticas globais. Devido às diversas circunstâncias políticas, legais e até culturais, cada país tem um papel diferente para as ONGs na governança doméstica das alterações climáticas. De acordo com a sua investigação, que examina a China como o maior emissor de carbono do mundo, se depender apenas da administração *top-down*⁵ e da atividade voluntária do setor privado, um caminho de crescimento com baixo teor de carbono pode não ser possível. Como resultado, é crucial que as ONGs participem como atores da sociedade civil. No entanto, ainda há pouca pesquisa sobre a forma como as ONGs são utilizadas no controle das alterações climáticas pela China.

Além disso, Rietig (2016), em sua pesquisa, examina como os representantes do governo, em negociações internacionais, consideram as opiniões de grupos não governamentais. Há três ONGs importantes discutidas nesse estudo: a People in Need Foundation (PINF, na sigla em inglês), a Adventist Development and Relief Agency (ADRA, na sigla em inglês) e a The Czech Catholic Caritas (CCK, na sigla em inglês). As conclusões do estudo foram examinadas no contexto das discussões sobre o clima de 2009-2012, durante as quais os representantes do governo tomaram nota dos conselhos dos grupos de *advocacy* internacionais, incluindo o Climate Action Network. Dado o previamente acordado mandato de negociação, definido estreitamente, manifestações e atividades de lobby em escala global são frequentemente desconsideradas. Para modificar a posição do governo e reiniciar a próxima discussão após ter atraído uma atenção pública significativa, é necessário adotar uma visão de longo prazo. Como resultado, o governo incentiva a participação das ONGs, uma vez que conferem credibilidade e angariam o apoio da população em geral. Esse estudo se concentra exclusivamente no papel das ONGs nas negociações e nas ferramentas das ONGs para demonstrar a legitimidade do governo (Reed 2016).

No seu estudo, Roberto Talentil analisa novas formas de multilateralismo que amplificam a função das ONGs e aumentam a potência do sistema de governança climática internacional. Portanto, Roberto

⁵ Nota do tradutor: Também conhecida como administração ou gestão de cima para baixo.

Talenti, com base em estudos relevantes anteriores, estabelece o conceito de Multilateralismo Híbrido de Regime Climático, com o objetivo de determinar até que ponto o Multilateralismo Híbrido melhora as suas posições na governança climática. Por exemplo, as organizações não governamentais no nível da governança climática global (Talenti 2022a). Relaciona-se ao artigo de Robert, nomeadamente o artigo de Kevin Michael DeLuca (2009), no qual ele explica que o Greenpeace, como ONG, pode organizar e publicar sobre as alterações climáticas globais (DeLuca 2009).

Pesquisas anteriores sobre regimes internacionais, organizações internacionais e administração pública internacional são apenas algumas das áreas acadêmicas que analisaram como as instituições interagem entre si. A maior parte das pesquisas anteriores centrou-se na forma como as ONGs podem ajudar os atores governamentais na resolução de problemas ambientais numa nação. Esse estudo melhorou a nossa compreensão sobre como as instituições interagem em vários níveis organizacionais, e os efeitos que elas têm em aspectos como a eficácia, a legitimidade e a autoridade da governança ambiental global. Tentamos assim examinar como o Greenpeace, uma das ONGs influentes no combate à questão climática, desempenha seu papel na política global das mudanças climáticas nesta pesquisa. Portanto, este artigo levanta algumas questões adicionais, além de descrever como o Greenpeace influenciou as discussões climáticas globais. Primeiro, como o multilateralismo híbrido explica a participação do Greenpeace nas negociações climáticas globais? Em segundo lugar, os acordos ambientais internacionais se beneficiam da participação do Greenpeace na governança global das mudanças climáticas? Por último, quais são os indicadores que justificam a influência do Greenpeace nas discussões climáticas globais?

Esta pesquisa utiliza metodologia qualitativa. O estudo descreve de forma detalhada como o Greenpeace está envolvido na governança climática internacional (Nurhariska, Hayat e Abidin 2023). A pesquisa utiliza metodologia qualitativa e descreve na íntegra como o Greenpeace está envolvido na governança climática internacional (Nurhariska et al., 2023). A pesquisa é também de natureza bibliográfica, buscando descrever e analisar eventos, fenômenos e ideias coletadas por meio da análise de documentos e registros existentes, para que os pesquisadores possam oferecer uma imagem clara, focada e abrangente do tema. Os dados obtidos são secundários, oriundos de pesquisas em vários websites de notícias, websites oficiais de agências governamentais, notícias e pesquisas anteriores. A pesquisa qualitativa, com ênfase em múltiplos métodos, inclui abordagens naturalistas e interpretativas do material, o que significa que, para compreender ou interpretar eventos com base nos significados atribuídos pelas pessoas, os pesquisadores qualitativos

investigam objetos em seu ambiente natural. Na pesquisa qualitativa, a coleta de dados é realizada por meio de estudos de caso, textos históricos, periódicos anteriores, notícias, websites oficiais, como o do Greenpeace e de outras organizações internacionais sobre clima, e relatórios anuais, para explicar os momentos comuns e incomuns. Essas características são distintivas da pesquisa qualitativa, bem como da literatura no amplo campo das ciências sociais (Aspers e Corte 2019)..

Quadro Conceitual de Multilateralismo Híbrido

Essa pesquisa utiliza o conceito de multilateralismo híbrido desenvolvido por Bäckstrand et al., que o define como uma ‘heurística’ para capturar a interação intensiva entre atores estatais e não-estatais no novo panorama da cooperação climática internacional. De acordo com esses estudiosos, o multilateralismo híbrido considera duas novas tendências da política climática global, nomeadamente a emergência de uma arquitetura híbrida de política climática e a intensa interação entre a ação climática multilateral e transnacional. No mesmo ano, Dryzek adotou o conceito de multilateralismo híbrido, definido pelo surgimento de conexões entre as negociações multilaterais estabelecidas e muitas iniciativas de autogoverno envolvendo diversos atores não estatais cooperando entre si. Por fim, Strachová recentemente definiu o multilateralismo híbrido como uma forma de cooperação entre diferentes atores em diferentes níveis. As definições de Multilateralismo Híbrido não apenas destacam o papel desses atores, mas também enfatizam sua heterogeneidade, quando definem o multilateralismo híbrido como ‘heurísticas’, ‘conexões’ e formas de ‘cooperação’. Além disso, Kupper et al revelaram que é no Acordo de Paris que o multilateralismo híbrido está sendo implementado, por meio da introdução de determinações nacionais, o que permitirá às ONGs aumentar a “justiça, legitimidade e eficácia” no regime climático internacional. (Superiore e Anna 2023).

O aconselhamento multilateral híbrido refere-se a um conceito nas relações internacionais no qual abordagens tradicionais de multilateralismo para a governança global são combinadas ou complementadas por mecanismos mais flexíveis, informais ou não tradicionais. Isso envolve uma combinação de organizações internacionais tradicionais, como as Nações Unidas, e novas formas de cooperação, frequentemente envolvendo muitos *stakeholders* fora do Estado-nação. Em um multilateralismo híbrido, vários atores, incluindo os Estados, as organizações internacionais, as organizações não governamentais (ONGs), a sociedade civil e até mesmo o setor privado, se unem para enfrentar

desafios globais. Não se trata apenas de cooperação entre países, mas inclui uma ampla gama de *stakeholders* (Dryzek 2017).

Segundo Kyuper, o Acordo de Paris instituiu um sistema de Multilateralismo Híbrido por meio da introdução de contribuições nacionalmente determinadas, com a possibilidade de as ONGs aprimorarem o regime climático internacional por meio de três pontos: Autoridade, Legitimidade e Eficácia. A partir destes três pontos, que avaliam como os atores não estatais podem contribuir, desempenhar os seus vários papéis e envolver-se nas negociações internacionais sobre o clima. As características multilaterais híbridas do envolvimento dos atores não estatais na UNFCCC, sob o Acordo de Paris, continuam a levantar questões sobre justiça e igualdade, especialmente no que se refere à decisão sobre quem recebe o quê, quando e como. A *legitimidade* é um elemento essencial da governança de qualquer sistema e determina se os atores percebem as regras como aceitáveis e legítimas. A *participação de atores não estatais* pode aumentar ou prejudicar a eficácia do Acordo de Paris, sendo um terceiro elemento importante para compreender a relevância das atividades não estatais. A *eficácia* de um tratado internacional pode ser definida em função da ambição e firmeza do compromisso das Partes, em combinação com o grau de participação dos Estados e o cumprimento do que foi acordado (Kuyper, Linnér e Schroeder 2018). O Acordo de Paris terá uma grande influência na capacidade dos Estados e atores não estatais de lidar com as demandas impostas pelo aquecimento global. Nesse cenário, surge o pensamento sobre como essa arquitetura híbrida pode funcionar na prática. Portanto, a partir do pensamento de Kyuper, analisando os três pontos-chave do multilateralismo híbrido, a saber: Autoridade, Legitimidade e Eficácia.

Multilateralismo Híbrido e Envolvimento do Greenpeace nas Negociações Climáticas Internacionais

O Acordo de Paris enfatiza o multilateralismo híbrido, que tem o duplo efeito de encorajar e inibir a participação de atores não estatais na gestão climática global, especialmente organizações não governamentais (ONGs). A ideia de multilateralismo híbrido foi expandida posteriormente, uma lista de potenciais atores não estatais foi fornecida e esperava-se que eles tivessem maior influência após o Acordo de Paris (Bäckstrand et al. 2017). A teoria do multilateralismo híbrido procura explicar as interações entre atores estatais e não estatais no sistema emergente de cooperação climática global. Os atores não estatais são grupos que não fazem parte do governo, como o Greenpeace. Essa explicação foi aceita pelo UN Economic and Social Council para

observadores com status consultivo. Em futuras pesquisas sobre a formação do regime climático internacional pós-Paris, a ideia de “multilateralismo híbrido” será o instrumento utilizado (Talenti 2022b).

Dois dos principais desenvolvimentos na questão climática global podem ser ilustrados pelo multilateralismo híbrido. Em primeiro lugar, ao destacar uma abordagem híbrida que combine os compromissos climáticos assumidos voluntariamente pelas nações com um quadro de transparência global, que proporcione reavaliação regular. Além de participar na diplomacia global, como observadores, o Greenpeace também administra a implementação e o monitoramento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês). Em segundo lugar, o multilateralismo híbrido considera a ligação entre a ação climática multilateral e transnacional, na qual o Secretariado da UNFCCC desempenha o papel de facilitador. (Bäckstrand et al. 2017). A participação do Greenpeace no multilateralismo híbrido foi categorizada em três características: Autoridade, Legitimidade e Eficácia.

Autoridade

Nos últimos anos, a questão de onde está localizada a autoridade política na era do multilateralismo híbrido tem consumido cientistas que estudam a governança climática. Hoje, mais de 12.000 contribuições para a base de dados da Zona de Atores Não Estatais para a Ação Climática (NAZCA, na sigla em inglês) demonstram o envolvimento substancial de atores não estatais na governança das alterações climáticas. Enquanto algumas contribuições de bancos de dados estão diretamente ligadas às atividades regulatórias dos Estados-nação, muitas mostram que as experiências não estatais de ação climática aumentaram desde a Conferência das Nações Unidas sobre a Biodiversidade (COP 15) (Bäckstrand et al. 2017). De acordo com Hoffmann (2012), na sequência de uma reunião em Copenhague, que é um marco na gestão climática global, as empresas e ONGs decidiram tomar medidas para enfrentar as alterações climáticas. Essa pode ser uma tendência causada pela expansão das redes urbanas globais e pela participação urbana na governança climática. Vários estudos também foram realizados sobre a expansão dos padrões comerciais de contabilização de emissões, parcerias público-privadas, redes globais de cidades e programas de certificação, nos últimos anos. (MM Betsill e Corell 2017).

As cidades, as empresas e as organizações não governamentais (ONGs) já não estão limitadas a aderir aos tratados intergovernamentais ou às orientações dos Estados-nação, à medida em que começaram a criar as

suas próprias leis e diretrizes, que outros optaram adotar. Eles estabeleceram domínios pessoais de jurisdição separados do Estado soberano e tornaram-se governantes independentes (M. Betsill 2013). Na sequência de uma reunião em Copenhague, que é um marco na gestão climática global, as empresas e as ONGs decidiram agir por si próprias para enfrentar as alterações climáticas. Essa pode ser uma tendência causada pela expansão das redes urbanas globais e pela participação urbana na governança climática. Vários estudos também foram realizados sobre a expansão dos padrões comerciais de contabilização de emissões, parcerias público-privadas, redes globais de cidades e programas de certificação, nos últimos anos. (Hoffmann 2012).

Legitimidade

A forma de legitimidade que os atores não estatais têm na UNFCCC tem sido um tópico de disputa entre o Acordo de Copenhague e o Acordo de Paris. Organizações não governamentais têm a oportunidade e são incentivadas a fornecer informações e resultados válidos no Acordo de Paris. A Autoridade Nacional Designada e os atores regionais interessados criaram um sistema de auto-relato⁶ e monitoramento para o Fundo Verde para o Clima e convidaram as organizações não governamentais para participar de seu desenvolvimento. Contudo, a posição das ONGs na arquitetura híbrida do Acordo de Paris ainda não está clara (Fisher 2010). Solicita-se às ONG a redução das suas emissões por meio de promessas voluntárias, embora, em determinado momento, tenham sido convidadas a trabalhar com os governos para determinar o procedimento de monitoramento das reduções de emissões. Ainda que algumas ONGs também atuam como fiscalizadoras, outras não o fazem. A legitimidade vincula autoridade e poder. Ela fortalece as autoridades, legitimando-as aos olhos dos governados (Bernstein 2011). O Greenpeace acredita que a sua opinião sobre o tema não é apenas um dos seus direitos legais, mas que também seria negligente e irresponsável da sua parte não fazê-lo (Schmidt 2013).

A eficácia do Acordo de Paris também dependerá de como as escolhas são feitas. A qualidade da deliberação, em seu sentido mais básico, diz respeito à forma como os tomadores de decisão podem convencer os outros das razões das suas decisões. Os países ainda não são obrigados a fornecer explicações detalhadas sobre as suas NDCs, porém mais de 170 compromissos nacionais são suficientes para serem acordados no Acordo de Paris (Brun 2016). Em 2018, os Estados participarão em discussões voltadas ao apoio de seus

6 Nota do tradutor: Referido no original como “*self-reporting*”.

compromissos para os objetivos de longo prazo do Acordo de Paris. Neste contexto, os atores não estatais serão cruciais, especialmente por meio dos procedimentos TEM e TEP. No ponto de interseção do multilateralismo híbrido, as discussões sobre as contribuições não estatais para a LPAA, a NAZCA e a futura Ação Climática Global (GCA, na sigla em inglês) têm ocorrido com mais frequência entre a UNFCCC e os atores não estatais. Porque fornecem um fórum para demonstração e discussão, essas iniciativas de arranjo permitem que atores estatais e não estatais participem do mesmo processo (Chan, Brandi e Bauer 2016).

Eficácia

O surgimento da governança climática transnacional tem levado muitos pesquisadores a investigar como a ONU pode coordenar, mobilizar e acelerar a ação não estatal e pública para o enfrentamento das alterações climáticas, além de manter o aquecimento global a 2°C ou menos, e apoiar a resiliência às mudanças climáticas e a descarbonização (Widerberg e Pattberg 2015). A ambição e a rigidez das obrigações de um acordo internacional, juntamente com os níveis de envolvimento e conformidade dos Estados, determinam a sua eficácia (Bang, Hovi e Skodvin 2016). Se houver um aumento nos compromissos, mantendo o mesmo nível de envolvimento, a eficácia será aprimorada.

Os atores não estatais, neste caso as ONGs, são frequentemente vistos como apoiadores da implementação, ao mesmo tempo em que monitoram e avaliam a conformidade. Ao identificar problemas, formular objetivos, estabelecer regras, disseminar informações e recursos, construir capacidades, avaliar a conformidade, entre outros, as ONGs também promovem a ambição e o envolvimento. Para alcançar futuros de baixo carbono, a eficácia pós-Paris também envolve a coordenação de iniciativas não estatais e intergovernamentais dentro de um quadro abrangente (Hsu et al. 2015). Para reduzir o déficit de emissões, as contribuições não estatais, fora da UNFCCC, devem aumentar. Como as NDC podem atingir suas metas de descarbonização e mitigação, reduzindo as emissões de gases de efeito de estufa por meio de compromissos e ações voluntárias não estatais e subnacionais? Além da adaptação e mitigação das mudanças climáticas, a UNFCCC também realiza muito mais (Bäckstrand et al. 2017).

O Acordo de Paris objetiva erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento sustentável e reforçar a resposta internacional no combate às alterações climáticas. Isso incentivará o crescimento com baixas emissões

de gases de efeito de estufa, sem colocar em risco o abastecimento mundial de alimentos, mantendo o aumento da temperatura global abaixo de 2°C, aumentando a resiliência às mudanças climáticas e alinhando os fluxos financeiros com esses objetivos. Espera-se que os atores não estatais contribuam para diversos componentes do acordo, o que pode gerar conflitos (Bäckstrand et al. 2017).

O papel do Greenpeace nas negociações climáticas internacionais

Após entender como o multilateralismo híbrido nos ajuda a compreender o papel do Greenpeace na governança climática global, exploraremos a eficácia do Greenpeace nas discussões internacionais sobre o clima. Devido às suas responsabilidades e métodos, o seu envolvimento produzirá resultados positivos. Assim, discutiremos primeiro os seus papéis e formas de melhorar as negociações climáticas. A participação das ONGs em discussões e acordos ambientais internacionais cresceu de forma significativa nas últimas décadas. Embora muitos pesquisadores acreditem que ONGs como o Greenpeace têm impacto na política ambiental global, os seus papéis e esforços em conferências internacionais, nomeadamente aquelas que tratam de questões climáticas, são contestados. A UNFCCC é uma das conferências ambientais focadas nas mudanças climáticas, que proporciona discussões sobre o tema. O Greenpeace participou de discussões climáticas por meio dos Acordos Climáticos Internacionais. Mais de 60% das partes afirmam que as ONGs ajudam a divulgar as mudanças climáticas (Nasiritousi, Hjerpe e Linnér 2016b). As perspectivas das ONGs sobre o acordo podem variar.

Embora atuem apenas como observadores, as ONGs também desempenharam um papel importante nas discussões da UNFCCC. Além disso, a Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) concedeu às ONGs status de observadores (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, n.d.). Essas ONGs têm relações amplas com com diferentes interesses ou pontos de vista, mas a maioria tem algo em comum. Muitas ONGs estão presentes como observadoras, e algumas delas influenciam significativamente a posição das partes por meio de lobbies e outros meios, como representar vários níveis de governo, documentar e avaliar o processo de negociação ou atuar como fiscalizadoras. (O The Climate Policy Info Hub 2023).

O Greenpeace Internacional é um dos grupos a quem a Conferência das Partes da UNFCCC concedeu o status de observador. (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, n.d.). O Greenpeace tem se

envolvido ativamente, participando de reuniões e discutindo ideias com outros participantes, incluindo delegados. Reconhece-se que esse engajamento permite que conhecimentos, habilidades, opiniões e experiências da sociedade civil sejam incorporados ao processo, trazendo novas ideias e métodos. Ademais, o envolvimento e o acesso do Greenpeace como observadores do processo incentivam a transparência em uma questão global cada vez mais complexa. O envolvimento do Greenpeace nas agendas da UNFCCC prospera em um ambiente de confiança, onde as ideias dos outros são respeitadas e onde se considera a natureza das sessões internacionais (United Nations Climate Change Secretariat 2017).

Indicadores da influência do Greenpeace no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris

À medida que as ONGs passaram a ser gradualmente reconhecidas como os “olhos e ouvidos do mundo”, os pesquisadores fizeram tentativas substanciais para compreender o impacto dos atores não estatais na formação da política ambiental internacional. No entanto, M. M. Betsill e Corell (2017) afirmam que ainda existem questões em aberto sobre como e quando as ONGs podem influenciar a política climática. Compreender as circunstâncias em que ONGs como a Greenpeace impactam as políticas relativas às mudanças climáticas, especialmente quando se trata de influenciar as discussões ambientais internacionais, depende de considerar o que se entende por influência. Pode ser difícil assimilar a posição de cada parte nesse multilateralismo híbrido para enfrentar a catástrofe climática, se o conceito de influência não estiver bem definido. Para avaliar se ONGs como o Greenpeace tiveram sucesso ou fracasso ao influenciar discussões internacionais sobre o problema climático, precisaríamos explicar o que entendemos por impacto das ONGs e qual tipo de indicador pode ser utilizado para caracterizar suas influências nessa seção.

A influência pode ocorrer quando um ator comunica informações a outro através de fronteiras internacionais, modificando o comportamento deste último em relação ao que teria acontecido na ausência das informações. Portanto, o efeito dessa ideia levou a mudanças no comportamento do ator estatal, de acordo com as informações fornecidas. Organizações governamentais internacionais que enfrentam o problema climático precisam conhecer as ONGs, em razão desse tipo de efeito na esfera política, onde os governos geralmente mantêm a autoridade decisória sobre as questões

procedimentais e o conteúdo dos acordos ou decisões. As ONGs precisam ter uma base sólida de informações para influenciar o conhecimento que pode ser utilizado nas discussões ou acordos climáticos internacionais (M. M. Betsill e Corell 2017).

Alguns acadêmicos dependem de evidências das ações das ONGs, como a tomada de decisões pelos negociadores sobre posições específicas, fornecimento de materiais e lobby, para determinar se as ONGs têm realmente um impacto nas discussões governamentais internacionais (Liu, Wang e Wu 2017). Existia uma estrutura analítica que fornecia um índice para medir a influência das ONGs nas discussões ou acordos climáticos globais. Os indicadores incluíam o seguinte: (1) a presença das ONGs nas negociações; (2) a capacidade de influenciar a agenda; (3) a oportunidade de definir a questão ambiental em negociação; (4) a capacidade de fornecer informações por escrito e oralmente para apoiar uma posição; (5) a capacidade de aconselhar diretamente as delegações governamentais; e (6) a capacidade de garantir que as informações possam ser incorporadas nas negociações ou no acordo. Os primeiros quatro indicadores devem ser preenchidos para avaliar se as ONGs afetaram uma negociação. Isso porque os primeiros quatro indicadores se concentram na participação das ONGs, que podem ser usados para determinar o grau de impacto delas (M. M. Betsill e Corell 2017).

O Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima tem como objetivo mitigar a mudança climática catastrófica de origem antropogênica, atribuindo a todas as Partes “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, levando em conta as emissões de gases de efeito estufa de cada país e a sua capacidade de reduzir essas emissões (Ki-moon 2017). Esse acordo global visa reduzir as emissões de gases de efeito estufa, estabilizando a concentração desses gases na atmosfera em um nível que possa prevenir impactos adversos ao sistema climático. Para isso, o Protocolo de Quioto incorpora diversos elementos de acordos ambientais internacionais anteriores, como a exigência de que cada país reduza as suas emissões nacionais de gases de efeito estufa em uma determinada porcentagem, a partir de um ano base. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é outra estratégia do Protocolo de Quioto, permitindo que os países ricos cumpram suas obrigações de redução das emissões de gases de efeito de estufa, apoiando as iniciativas de países em desenvolvimento (Rowlands 2001).

O Protocolo de Quioto estabelece um acordo para limitar e reduzir as emissões de GEE, reunindo 37 países prósperos e economias em transição. Quando o presidente Clinton assumiu, o Protocolo de Quioto de 1997 foi criado e assinado, mas o Senado dos EUA nunca o ratificou. Os Estados

Unidos se retiraram do Protocolo de Quioto em março de 2001, pouco depois de Bush assumir a presidência. A decisão do presidente Bush de retirar os Estados Unidos do Protocolo desencadeou manifestações em abril de 2001, em frente à Casa Branca e aos terrenos presidenciais no Texas. Em uma carta datada de maio de 2001, o Greenpeace se dirigiu a 100 das principais empresas do mundo, algumas das quais haviam colaborado com o governo dos EUA para resistir aos esforços de mitigação às mudanças climáticas. As empresas também foram solicitadas a apoiar abertamente o Protocolo de Quioto. Em junho de 2001, o Greenpeace lançou um boicote a postos de gasolina visando a ExxonMobil porque a empresa era uma das principais apoiadoras da decisão de Bush de se retirar do Protocolo de Quioto. No mês seguinte, o Greenpeace continuou seus esforços para persuadir grandes empresas americanas, como a Ford Motor Company e a Coca-Cola, a apoiar o Protocolo de Quioto, a fim de exercer pressão indireta sobre a administração Bush para reverter sua rejeição do Protocolo (Dib 2021).

Na Cúpula Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em agosto de 2002, o Greenpeace juntou-se ao Conselho Empresarial Global para o Desenvolvimento Sustentável para convocar os governos de todo o mundo a aceitar o Acordo de Quioto como base para um novo conjunto de leis universais para combater o aquecimento global. Quando os Estados Unidos eram signatários do Protocolo de Quioto, o Greenpeace iniciou campanhas e manifestações em pequena escala para pressionar os governos a cumprirem o Protocolo. No entanto, uma vez que a administração Bush assumiu e se retirou do Protocolo, o Greenpeace concentrou seus esforços em pressionar de forma mais sutil os principais líderes empresariais que tinham vínculos e parcerias com o governo federal. Esses líderes empresariais exerciam influência sobre a agenda política federal devido à assistência financeira que ofereciam ao governo, o que indicava que eles tinham influência sobre a indústria (Dib 2021). Isso provou que o Greenpeace teve sucesso em influenciar as indústrias.

Em relação ao Acordo de Paris, o Greenpeace examina a sua incapacidade de influenciar as negociações ambientais internacionais. A maioria dos países do mundo ratificou o Acordo Climático de Paris, um acordo internacional que promete combater as mudanças climáticas. Após anos de discussões, um acordo foi alcançado, marcando o primeiro acordo climático do mundo. Isso é visto como um progresso significativo na busca de soluções por parte da comunidade mundial, apesar das suas falhas. Claro, essa é normalmente a intenção quando o tema do Acordo de Paris é mencionado no contexto das alterações climáticas. O Acordo de Paris visa manter o aquecimento global em 1,5 graus, idealmente abaixo de dois graus, se as graves consequências

climáticas forem evitadas com essa medida (Greenpeace 2021).

Os Estados Unidos declararam formalmente a sua intenção de sair do Acordo de Paris em 4 de novembro de 2019, e a administração Trump iniciou o procedimento para isso. O motivo foi o peso econômico injusto imposto à força de trabalho, aos contribuintes e às empresas norte-americanas. Eles alegaram que, entre 1970 e 2018, reduziram efetivamente a poluição atmosférica em 74% e, entre 2005 e 2017, as emissões líquidas de gases de efeito estufa diminuíram para 13%, enquanto a economia cresceu quase 19% (Pompeo 2019). Infelizmente, essa decisão resultou na perda do papel do Greenpeace na influência do Acordo de Paris.

Annie Leonard, diretora executiva do Greenpeace EUA, afirmou que a decisão dos Estados Unidos de se retirar do Acordo Climático de Paris, pela administração Trump, transformaria o país de líder global em clima para o maior fracasso climático do país. (Greenpeace 2017a). Proteger o planeta e seus habitantes é uma obrigação moral, e não mais uma obrigação legal ou política, porque proteger o planeta é fundamental para o meio ambiente e para a sociedade global. No Acordo de Paris, mais de 200 países concordaram com essa afirmação, e se a administração Trump pretende violar esse compromisso, então executivos e líderes empresariais, que são emissores de gases de efeito estufa, devem responsabilizar aqueles que causam a poluição ambiental global (Greenpeace 2017b). De acordo com o comunicado divulgado, o Greenpeace acredita que a decisão de Trump de se retirar do acordo tornaria mais difícil manter um futuro seguro para a vida na terra, e que esta tarefa seria grande demais para os governos nacionais enfrentarem sozinhos.

Como mencionado anteriormente, este incidente demonstrou a incapacidade do Greenpeace de influenciar as discussões sobre as mudanças climáticas. Eles não têm mais permissão para colaborar com coalizões de entidades não federais dos EUA para monitorar a implementação do Acordo de Paris. O Greenpeace não foi capaz de ditar a agenda das negociações, de estabelecer contato direto com as delegações governamentais para fornecer recomendações detalhadas e, o mais importante, não esteve presente em nenhuma das discussões (M. M. Betsill e Corell 2017). As ONGs são o ator menos capaz na governança global das alterações climáticas. Apenas a pressão e a persuasão lhes permitirão exercer influência (Allan e Hadden 2017). Devido à sua incapacidade de participar das discussões e pelo fato de que grande parte do material enviado para os tomadores de decisão não foi incluído na versão final do rascunho do acordo, o Greenpeace perdeu sua influência sobre o Acordo de Paris devido à decisão dos EUA de se retirar. Não obstante, a versão final do acordo não conseguiu representar com precisão os objetivos e princípios orientadores das ONGs na luta contra a catástrofe

climática (M. M. Betsill e Corell 2017).

Conclusões

O Acordo de Paris é um exemplo claro de multilateralismo híbrido, que envolve tanto atores estatais quanto não estatais nas discussões internacionais sobre mudanças climáticas, de acordo com os resultados deste estudo. Os atores não estatais, como as ONGs, têm um impacto significativo sobre as mudanças climáticas globais, ainda que de forma indireta. O fato de o Greenpeace participar do multilateralismo híbrido, avaliando organizações com base em três critérios – autoridade, legitimidade e eficácia – demonstra que se trata de uma ONG envolvida nas discussões internacionais sobre alterações climáticas. Como observador nas negociações internacionais, o Greenpeace promove a transparência em questões globais cada vez mais complexas, assumindo um papel ativo nas discussões com outros participantes, incluindo delegados em conferências internacionais. O Greenpeace também desempenha muitos papéis e oferece benefícios importantes na governança global climática.

As evidências do Greenpeace impactaram a discussão global sobre o Protocolo de Quioto quando o governo Bush se retirou do acordo, além dos indicadores de influência da organização nas discussões globais, incluindo o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Devido ao apoio financeiro de empresários a governos que têm impacto sobre a indústria, o Greenpeace destacou sutilmente grandes empresas que têm relações de parceria com o governo federal, participando e boicotando grandes empresas americanas que eram principais apoiadoras de Bush. No entanto, o Acordo de Paris mostra que o Greenpeace é impotente para influenciar os debates sobre mudanças climáticas. O Greenpeace não está autorizado a trabalhar com uma coalização de organizações não federais dos EUA para supervisionar a implementação do Acordo de Paris. Portanto, o Greenpeace não pode definir a agenda das negociações, falar diretamente com as delegações governamentais para apresentar propostas específicas e, mais importante, não pode participar de nenhuma das reuniões. O impacto do Greenpeace sobre o Acordo de Paris foi diminuído devido à sua ineficiência.

Esse estudo examina o papel do Greenpeace como uma ONG nas mudanças climáticas internacionais, com foco na participação do Greenpeace nas negociações internacionais multilaterais híbridas, na sua função e nos seus benefícios na governança das alterações climáticas globais, e na sua influência nas discussões internacionais. Há necessidade de estudos que aprofundem a participação do Greenpeace na governança climática global

como um ator não estatal, voltados aos países que estão em conflito por causa dos danos ambientais.

Referências

- Allan, J. I., & Hadden, J. (2017). Exploring the framing power of NGOs in global climate politics. *Environmental Politics*, 26(4), 600–620. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1319017>
- Aspers, P., & Corte, U. (2019). What is Qualitative in Qualitative Research Content courtesy of Springer Nature. *Springer*, 42(February), 139–160 retrieved on April 27 2021. <https://doi.org/10.1007/s11133-019-9413-7%0AWhat>
- Bäckstrand, K., Kuyper, J. W., Linnér, B. O., & Lövbrand, E. (2017). Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, 26(4), 561–579. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1327485>
- Bang, G., Hovi, J., & Skodvin, T. (2016). The Paris agreement: Short-term and long-term effectiveness. *Politics and Governance*, 4(3), 209–218. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.640>
- Bernstein, S. (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of International Political Economy*, 18(1), 17–51. <https://doi.org/10.1080/09692290903173087>
- Betsill, M. (2013). Studying Global Environmental Meetings. *Global Environmental Politics*, 13(August), 46–64. <https://doi.org/10.1162/GLEP>
- Betsill, M. M., & Corell, E. (2017). NGO influence in international environmental negotiations: A framework for analysis. *International Environmental Governance*, November, 453–476. <https://doi.org/10.1162/152638001317146372>
- Brun, A. (2016). Conference diplomacy: The making of the Paris agreement. *Politics and Governance*, 4(3), 115–123. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.649>
- Chan, S., Brandi, C., & Bauer, S. (2016). Aligning transnational climate action with international climate governance: the road from Paris. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 25(2), 238–247. <https://doi.org/10.1111/reel.12168>
- DeLuca, K. M. (2009). Greenpeace International Media Analyst Reflects on Communicating Climate Change. *Environmental Communication*,

- 3(2), 263–269. <https://doi.org/10.1080/17524030902972734>
- Dib, V. (2021). A Case Study on Greenpeace’s Role in Pressuring United States to Comply with the 1997 Kyoto Protocol. https://presentations.curf.upenn.edu/sites/default/files/poster_upload/2021-08/greenpeace-case-study-kyoto-protocol.pdf
- Dryzek, J. S. (2017). The meanings of life for non-state actors in climate politics. *Environmental Politics*, 26(4), 789–799. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1321724>
- Elsässer, J. P., Hickmann, T., Jinnah, S., Oberthür, S., & Van de Graaf, T. (2022). Institutional interplay in global environmental governance: lessons learned and future research. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 22(2), 373–391. <https://doi.org/10.1007/s10784-022-09569-4>
- Fisher, D. R. (2010). COP-15 in Copenhagen: How the merging of movements left civil society out in the cold. *Global Environmental Politics*, 10(2), 11–17. <https://doi.org/10.1162/glep.2010.10.2.11>
- Giese, L. J. (2017). The Role of NGOs in International Climate Governance : A Case Study of Indian NGOs. 2017, 29. http://digitalcommons.csbsju.edu/honors_thesishttp://digitalcommons.csbsju.edu/honors_thesis/36
- Greenpeace. (2017a). Trump announces U.S. “withdrawal” from Paris Climate Agreement – Greenpeace response. Greenpeace. <https://www.greenpeace.org/usa/news/trump-announces-u-s-withdrawal-from-paris-climate-agreement-greenpeace-response/>
- Greenpeace. (2017b). Withdrawing from the Paris Climate Agreement would turn America from a global climate leader into a global climate deadbeat. Greenpeace. <https://www.greenpeace.org/usa/news/withdrawing-paris-climate-agreement-turn-america-global-climate-leader-global-climate-deadbeat-greenpeace/>
- Greenpeace. (2021). What is the Paris climate agreement and why does it matter. Greenpeace. [https://www.greenpeace.org.uk/news/what-is-paris-climate-agreement-and-why-does-it-matter/#:~:text=The goal of the Paris,least to cause this crisis\).](https://www.greenpeace.org.uk/news/what-is-paris-climate-agreement-and-why-does-it-matter/#:~:text=The goal of the Paris,least to cause this crisis).)
- Hjerpe, M., & Nasiritousi, N. (2015). Views on alternative forums for effectively tackling climate change. *Nature Climate Change*, 5(9), 864–867. <https://doi.org/10.1038/nclimate2684>
- Hoffman, M. J. (2012). *Climate Governance at the Crossroads Experimenting with a Global Response after Kyoto*. Oxford University Press. <https://politics.utoronto.ca/publication/climate-governance-at-the->

- crossroads-experimenting-with-a-global-response-after-kyoto/
- Hsu, A., Moffat, A. S., Weinfurter, A. J., & Schwartz, J. D. (2015). Towards a new climate diplomacy. *Nature Climate Change*, 5(6), 501–503. <https://doi.org/10.1038/nclimate2594>
- Ki-moon, B. (2017). Committee : Environmental Committee Issue : Re-evaluation of the Kyoto Protocol and the Paris Agreement on climate change in a shifting political landscape Student Officer : Eirini Vyzirgiannaki Position : Co-Chair Introduction Definition of Key-Terms. June, 1–14.
- Kuyper, J. W., Linnér, B. O., & Schroeder, H. (2018). Non-state actors in hybrid global climate governance: justice, legitimacy, and effectiveness in a post-Paris era. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 9(1), 1–18. <https://doi.org/10.1002/wcc.497>
- Liu, L., Wang, P., & Wu, T. (2017). The role of nongovernmental organizations in China's climate change governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8(6), 1–16. <https://doi.org/10.1002/wcc.483>
- Nasiritousi, N., Hjerpe, M., & Linnér, B. O. (2016). The roles of non-state actors in climate change governance: understanding agency through governance profiles. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(1), 109–126. <https://doi.org/10.1007/s10784-014-9243-8>
- Novianti, K. (2013). Peran NGOs (Non-Governmental Organizations) Lingkungan dalam Mitigasi Banjir di Praha, Republik Ceko. *Kajian Wilayah*, 4(2), 165–184. <http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-12> Kurnia Novianti - Peran NGO sebagai Bagian dari Civil Society dalam Mitigasi Banjir di Praha.pdf
- Nurhariska, A., Hayat, H., & Abidin, A. Z. (2023). Analysis of Mobile Village Development Innovation in Technology-Based Public Services. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 6(2), 116. <https://doi.org/10.24198/jmpp.v6i2.39214>
- Pandey, C. L. (2015). Managing climate change: Shifting roles for NGOs in the climate negotiations. *Environmental Values*, 24(6), 799–824. <https://doi.org/10.3197/096327115X14420732702734>
- Pompeo, M. R. (2019). Withdrawal from the Paris Agreement. Embassy and Consulate Brazil. <https://br.usembassy.gov/on-the-u-s-withdrawal-from-the-paris-agreement/>
- Rietig, K. (2016). The power of strategy: Environmental NGO influence in international climate negotiations. *Global Governance*, 22(2), 269–

288. <https://doi.org/10.1163/19426720-02202006>
- Rowlands, I. H. (2001). The Kyoto Protocol's "clean development mechanism": A sustainability assessment. *Third World Quarterly*, 22(5), 795–811. <https://doi.org/10.1080/01436590120084601>
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Throughput." *Political Studies*, 61(1), 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Sitorus, S. A., & Purnama, C. (2023). Greenpeace Campaigns Against Asia Pulp & Paper and Wilmar International: A Comparative Research. *Jurnal Global & Strategis*, 17(1), 101–130. <https://doi.org/10.20473/jgs.17.1.2023.101-130>
- Strachová, N. (2021). Cities Towards Global Climate Governance: How the Practices of City Diplomacy Foster Hybrid Multilateralism. *Przegląd Strategiczny*, 14, 365–377. <https://doi.org/10.14746/ps.2021.1.21>
- Superiore, S., & Anna, S. (2023). Addressing Complexity The rise of the hybrid multilateral climate regime and its impact on the role played by ENGOs in the governance of climate change Addressing Complexity The rise of the hybrid multilateral climate regime and its climate change . March.
- Talenti, R. (2022). Addressing Complexity The rise of the hybrid multilateral climate regime and its impact on the role played by ENGOs in the governance of climate change. *Perspectives on Federalism*, 14(2), E182–E224.
- The Climate Policy Info Hub. (2023). Observer NGOs and the International Climate Negotiations. The Climate Policy Info Hub. <https://climatepolicyinfohub.eu/observer-ngos-and-international-climate-negotiations.html>
- United Nations Climate Change Secretariat. (2017). Guidelines for the participation of representatives of non-governmental organizations at meetings of the bodies of the United Nations Framework Convention on Climate Change. March, 5. https://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/coc_guide.pdf
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (n.d.). Admitted NGOs. <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/overview/admitted-ngos>
- Widerberg, O., & Pattberg, P. (2015). International cooperative initiatives in global climate governance: Raising the ambition level or delegitimizing the UNFCCC? *Global Policy*, 6(1), 45–56. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12184>

Wildan Ilmanuarif Shafar & Nurul Isnaeni. (2016). The Influence of Greenpeace Advocacy Towards CIMB International on the Issue of Coal Power Plant Financing Discharge in Indonesia. E-Journal. Unair.Ac.Id, 2, 379–410. <https://e-journal.unair.ac.id/JGS/article/download/40446/23360>

RESUMO

O estudo busca explicar os papéis dos atores não estatais nas negociações climáticas internacionais. A existência do Acordo de Paris, em nossa visão, fortalece a arquitetura do multilateralismo híbrido que torna possível encorajar atores não estatais a participar da governança climática global, como o Greenpeace. Com base em pesquisa bibliográfica, este estudo usa abordagens de pesquisa qualitativa. Além disso, utilizamos informações secundárias relevantes para os assuntos abordados nesta pesquisa de publicações acadêmicas e fontes de notícias online. A partir desta pesquisa, descobrimos que três pontos-chave principais, autoridade, legitimidade e eficácia no multilateralismo híbrido explicam melhor o envolvimento do Greenpeace nas negociações climáticas internacionais. Além disso, ao seguir certos indicadores da influência de organizações não governamentais, o Greenpeace é visto como tendo sucesso em influenciar o Protocolo de Kyoto, mas perdeu seu papel em influenciar o Acordo de Paris após a retirada dos Estados Unidos sob a administração de Trump.

PALAVRAS-CHAVE

Greenpeace; Autoridade; Legitimidade; Eficácia; Organização Não Governamental.

Recebido em 14 de janeiro de 2024

Aprovado em 2 de novembro de 2024

Traduzido por Nathalia de Castro e Souza

ASTROPOLÍTICA E A NOVA ÁREA DE RIVALIDADE GEOPOLÍTICA ENTRE EUA E CHINA

Seyedmohammad Seyedi Asl¹

Introdução:

Com o avanço da tecnologia humana, novos ambientes têm sido propostos para os jogos geopolíticos (Vasegh e Isanedjad 2021). A geopolítica tem sido tradicionalmente um campo centrado na Terra, mas o progresso tecnológico e a corrida espacial durante a Guerra Fria criaram um novo contexto para essa ciência: a “*Astropolítica*”. Embora o domínio espacial, a Lua e outros corpos celestes ainda estejam longe de ser o foco principal da geopolítica, eles estão se tornando pilares importantes para o poder nacional devido às suas características e recursos. A segurança global está cada vez mais interligada à segurança espacial, dado que as comunicações baseadas no espaço dependem amplamente de transmissões e observações. Nesse contexto, a complexidade das ameaças no espaço exterior e a proliferação de novos agentes atuantes tornaram a astropolítica um tema de grande interesse (Vozmediano 2021, p. 6).

Da mesma forma, o espaço sempre foi um campo da competição geopolítica. Desde o início da era espacial, os programas e objetivos foram impulsionados principalmente pela competição da Guerra Fria. Isso não é novidade, embora autoridades dos Estados Unidos tenham apontado que o espaço deixou de ser um santuário. Na realidade, o espaço nunca foi um santuário e os satélites sempre estiveram em perigo. Por essa razão, a maioria dos acordos de redução nuclear entre os Estados Unidos e a União Soviética incluía cláusulas que alertavam contra a destruição de veículos técnicos nacionais ou satélites de coleta de dados. O que mudou agora é o papel que o espaço desempenha para os Estados Unidos: trata-se, de fato, de um

¹ Faculdade de Economia Mundial e Relações Internacionais, HSE University. Moscou, Rússia.
E-mail: mmseyedi365@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5237-7385>.

componente essencial para a segurança nacional. Para a Rússia, no entanto, o espaço, embora importante para alguns esforços de segurança nacional, é mais uma ferramenta para manter a relevância geopolítica. Há também uma complexidade no fortalecimento das capacidades espaciais da China. Isso, combinado com o crescente interesse global em capacidades anti-espaciais, permite que conflitos na Terra se estendam à órbita espacial; alternativamente, percepções equivocadas sobre atividades em órbita podem gerar conflitos na Terra (Samson 2021). Com um número cada vez maior de países buscando seus próprios interesses, a geopolítica transformou-se em astropolítica. O espaço exterior próximo à Terra pode se tornar um campo de batalha da mesma forma que o Novo Mundo se tornou um campo de batalha para as nações europeias. Contudo, dado que a guerra é uma atividade que possui alta demanda de energia, e que a produção de energia é custosa para qualquer empreendimento humano no espaço, a maioria dos conflitos no espaço são não-violentos e utilizam tecnologias híbridas, eletrônicas, cibernéticas e eletromagnéticas para preservar a estabilidade econômica, jurídica, informacional e institucional. A guerra política e psicológica desse tipo de conflito astropolítico pode ser uma estratégia apropriada para países que possuem uma crescente comunidade de ativos espaciais dedicados a apoiar sua segurança geopolítica e interesses econômicos (Giri 2022). Portanto, este estudo ilustra o papel da geopolítica contemporânea para o espaço, com base na natureza dinâmica da astropolítica e avalia a crescente competição geopolítica que impulsiona o aumento do interesse internacional pelo espaço. Metodologicamente, foram utilizadas fontes primárias e secundárias para esclarecer esta pesquisa, e essas fontes foram diversificadas para obter informações suficientes: livros, artigos, sites e publicações institucionais oficiais foram usados na preparação deste artigo. Dada a orientação atual e futura deste estudo, quase todos os documentos referenciados são relativamente recentes.

Referencial Teórico

Geopolítica

O geógrafo sueco Rudolf Kjellén utilizou pela primeira vez o termo ‘geopolítica’ em seu artigo sobre a formação das fronteiras naturais da Suécia, publicado em 1899. Kjellén define a geopolítica como uma teoria que descreve o Estado como um organismo ou fenômeno geográfico em determinado nível. Karl Haushofer, um dos importantes intelectuais alemães entre as duas guerras mundiais, define-a como a doutrina do determinismo

espacial dos processos políticos gerais, baseada em diversos elementos da ciência geográfica. Durante a Segunda Guerra Mundial, Edmund Walsh, cientista político americano, definiu a geopolítica como o estudo combinado da geografia humana e da ciência política (Tovy 2015, 1). O termo geopolítica foi retirado do discurso acadêmico e público após a Segunda Guerra Mundial, mas voltou gradualmente a ser utilizado a partir da década de 1970. Na academia, geógrafos progressistas, como o geógrafo francês Yves Lacoste, resgataram a geopolítica como uma abordagem ativa e emancipatória para a geografia e a política. Diplomatas realistas, como o Conselheiro de Segurança e Secretário de Estado dos EUA Henry Kissinger (1973-1977), reintroduziram o conceito de geopolítica para contrapor-se a escolhas políticas baseadas no idealismo e na ideologia, colocando os “interesses nacionais” na agenda dos formuladores de políticas externas (Mamadouh e Dijkink 2006, 350).

A geopolítica contemporânea define as fontes, práticas e representações que viabilizam o controle territorial e a extração de recursos. Os Estados continuam a praticar a arte do estadismo. Nesse sentido, interpretações “*oniscientes*” do mundo ainda são oferecidas por líderes políticos e intelectuais. No entanto, seus “*conhecimentos situados*” estão sendo cada vez mais questionados por outros, em “*situações*” distintas dos clubes e salas de reuniões frequentados por políticos e líderes empresariais. O conhecimento geopolítico é visto como parte da luta, pois pessoas marginalizadas em diferentes contextos buscam resistir ao domínio das visões dos poderosos (Flint 2006, 17).

Como a geopolítica lida com aspectos fundamentais do desenvolvimento da civilização, sua análise, estruturada na forma de uma metodologia completa, possui quatro objetivos principais: (1) estabelecer uma base teórica sólida a partir da qual a geopolítica possa ser desenvolvida como uma disciplina sistemática; (2) examinar a natureza do desenvolvimento geopolítico contemporâneo em nível regional e global, incluindo o fundo do mar e o espaço; (3) reconstruir a história geopolítica de um país, região ou do mundo; e (4) analisar o poder nacional de países-chave. Portanto, a geopolítica possui tanto aspectos teóricos quanto operacionais (Nuhija et al. 2021).

A geopolítica é uma luta dinâmica entre Estados poderosos que buscam conquistar o novo “espaço” e organizá-lo de acordo com seus interesses. Assim, os interesses geopolíticos no espaço podem ser definidos como oportunidades para alcançar a máxima liberdade de ação, desenvolver capacidades espaciais completas e assumir posições e recursos estratégicos no espaço. A essência da atividade no espaço exterior é perseguir esses interesses utilizando os meios mais eficientes em termos de custo dentro das opções limitadas disponíveis (Wang 2009, 436).

Com base na análise geopolítica, não é surpreendente que entendamos a região no centro desta análise como estratégica (um campo independente de conflito) ou operacional (uma área ativa de operações). Por um lado, este campo possui características que influenciam o pensamento sobre a interação entre as forças espaciais e outros agentes atuantes. No entanto, essas características estão relacionadas a outras áreas e influenciam mutuamente as atividades realizadas nelas. A natureza física, então, impõe limites relativamente claros ao tipo de operações que os humanos atualmente são capazes de realizar. Nesse caso, o nível de desenvolvimento tecnológico ainda é básico e a tecnologia utilizada não é avançada. Portanto, qualquer atividade no espaço é determinada pelo nível de complexidade tecnológica, pois, sem tecnologias apropriadas, os humanos não conseguem realizar nenhuma tarefa (Doboš 2020, 238).

Astropolítica (Geopolítica do Espaço)

O espaço possui utilidade e significado estratégicos, além de estar constantemente entrelaçado com a geopolítica e a geoeconomia terrestres. Embora o espaço seja um vasto vazio físico, ele não é um vazio político onde cientistas realizam experimentos ocasionais e governos executam missões únicas, como enviar humanos à Lua e trazê-los de volta à Terra com segurança. No início do século XXI, o espaço tornou-se tão importante para a geopolítica e a geoeconomia quanto as complexas rotas de transporte oceânicas ou continentais do planeta (Sheldon 2021, 8).

A órbita terrestre, as constelações de satélites baseadas nela, a infraestrutura de suporte no solo e as aplicações dessas infraestruturas fornecem uma ampla e diversificada gama de serviços e dados que podem ser utilizados por governos, atores não estatais e indivíduos para fins legítimos ou mal-intencionados. A partir de uma altitude de aproximadamente 100 km até 40.000 km, a órbita terrestre constitui um ambiente geográfico utilizado pelos atores do Sistema Internacional para uma vasta gama de necessidades políticas, comerciais, diplomáticas, científicas e de infraestrutura, que atualmente possuem grande relevância. Nesse sentido estratégico, ela não difere do uso dos oceanos e da atmosfera terrestre (Bowen 2020, 22). Além disso, a definição desse limite ainda é ambígua, uma vez que países desenvolvidos se recusam a reconhecer a reivindicação de soberania dos países equatoriais sobre as áreas logo acima de seu espaço aéreo, que se estendem até a órbita terrestre fixa, entre 30 e 40 mil quilômetros acima do equador terrestre (Klinger 2019, 675).

O sensoriamento remoto, como campo de interesse científico oficial, começou em outubro de 1957 com o lançamento do satélite Sputnik. É amplamente reconhecido que os futuros lançamentos de satélites e programas espaciais nacionais exigirão acordos internacionais sobre órbitas de satélites, capacidades e esforços de exploração espacial futuros. Em 13 de dezembro de 1958, um ano após o Sputnik, as Nações Unidas criaram um Comitê Especial para os Usos Pacíficos do Espaço Exterior, cujo principal objetivo era “promover a cooperação internacional nos usos pacíficos do espaço exterior”. Um ano depois, em 12 de dezembro de 1959, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 1472 (XIV), que autorizou o estabelecimento do Comitê Permanente sobre Usos Pacíficos do Espaço Exterior (COPUOS) (Salla, 2014, p. 95-96). No entanto, desde que a União Soviética colocou pela primeira vez um objeto feito pelo homem em órbita, em 1957, o espaço tornou-se uma área cada vez mais geopolítica (Williams 2010, 785).

O Tratado sobre Exploração e Uso do Espaço Cósmico entrou em vigor em 1967 como o primeiro grande tratado multilateral sobre o espaço. O tratado estabeleceu um conjunto de princípios básicos sobre o uso governamental do espaço sideral, incluindo o direito inerente de todas as nações de acessar, utilizar e explorar livremente o espaço exterior. Os signatários do tratado também concordaram que o espaço e todos os corpos celestes não podem ser reivindicados como terras, propriedades ou territórios exclusivos de qualquer país (Conrad et al. 2012). A comunidade internacional rapidamente garantiu o caráter internacional do espaço ao assinar o Tratado do Espaço Cósmico em 1967, que consagrou seu status de não soberania. Durante a Guerra Fria, o espaço era uma área relativamente pouco desenvolvida em termos de tensão bipolar, exceto durante a Crise dos Mísseis de Cuba e a Iniciativa de Defesa Estratégica de Reagan (mais conhecida como “Guerra nas Estrelas”) (Williams 2010, 785). Desde o início das atividades espaciais na Guerra Fria, o contexto geopolítico das relações internacionais e das plataformas espaciais também mudou significativamente. Por mais de três décadas, o espaço foi visto como um dos locais de competição pacífica da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética, substituindo o conflito armado. No entanto, no contexto da “*corrida espacial*”, a cooperação internacional foi central para a estratégia política das duas potências espaciais, demonstrando capacidade de liderança e avanços tecnológicos, por razões semelhantes (Peter 2016, 146). Durante a Guerra Fria, a importância do espaço tornou-se evidente quando os Estados Unidos e a antiga União Soviética desenvolveram seus próprios programas espaciais como ferramentas competitivas. Desde então, o número de atores estatais aumentou. Além disso, o uso da tecnologia espacial cresceu exponencialmente, o que tem se evidenciado no desenvolvimento de armas espaciais na contemporaneidade (Argyris, 2021).

Assim como a Guerra Fria foi o contexto definidor da primeira era espacial, a queda da União Soviética marcou o início da segunda era espacial. A Guerra do Golfo Pérsico em 1991, às vezes referida como a “*Primeira Guerra Espacial*”, é outro evento marcante dessa era. As características predominantes da segunda era espacial incluem: (1) o surgimento da globalização, com o enorme aumento nos fluxos de comunicação e informação possibilitados pelo panorama global da tecnologia de satélites; (2) a mudança do enfoque militar de utilizar o espaço para aprimorar capacidades estratégicas para o uso do espaço com o objetivo de obter vantagens operacionais e táticas na guerra terrestre; e (3) a redução e a mudança do foco no espaço civil. É possível a mudança da unipolaridade do Sistema Internacional atual em um ambiente multipolar, com atores muito mais amplos e diversos. À medida que o poder se dispersa entre esses atores, a natureza do poder no espaço começará a se transformar. Outras possíveis características da próxima era espacial podem incluir: (1) avanços tecnológicos significativos que reduzam substancialmente as barreiras de entrada para novos atores espaciais; (2) uma mudança de uma perspectiva geocêntrica para uma visão do sistema solar como um todo; e (3) uma renovada competição estratégica no espaço (Hays e Lutes 2007).

No entanto, o início do século XXI testemunha um desenvolvimento histórico destinado a transformar o mundo, embora ainda em sua fase inicial. Pela primeira vez em décadas, os Estados Unidos enfrentam um concorrente real em termos de ambições econômicas e globais. John Ikenberry argumenta que a ordem internacional criada pelos Estados Unidos possui o potencial de integrar e absorver a China a longo prazo, em vez de ser substituída por uma ordem liderada pelos chineses. Essa é uma medida importante para compreender o significado da ascensão da China. Até o momento, a ascensão de um novo hegemon global tem levado a mudanças significativas na ordem internacional, como aconteceu com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Considerando que a China promete ser tão poderosa e diversificada, é difícil resistir à ideia de que sua ascensão eventualmente marcará o nascimento de uma nova ordem internacional. Um campo no qual a competição entre os Estados Unidos e a China será particularmente evidente é o espaço (Constantin-Bercean 2022, 123).

O espaço é considerado o quarto domínio militar, após o ar, a terra e o mar; já o ciberespaço é classificado como o quinto domínio. De acordo com a Publicação Doutrinária Conjunta sobre Operações Espaciais do Departamento de Defesa dos Estados Unidos²: (1) as capacidades espaciais têm se mostrado multiplicadores de força quando integradas às operações

2 Nota do tradutor. No original, em inglês: “US Department of Defense Joint Doctrine Publication on Space Operations”.

militares; (2) as capacidades espaciais fornecem comunicações globais, como Posicionamento, Navegação e Cronometragem (PNT)³; monitoramento ambiental; Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (ISR)⁴ espaciais; além de serviços de alerta para os Comandantes Combatentes (CCDR)⁵, e demais serviços e agências (Quintana, 2017, p. 94).

Além disso, o desenvolvimento de armas espaciais demonstra que o panorama geopolítico do espaço configura-se atualmente como uma situação competitiva e contestada, na qual os Estados Unidos e a China são os principais agentes atuantes e mantêm a convicção de que o espaço é um meio para a promoção de seus interesses militares e econômicos. A dominância ideológica resultante da histórica corrida espacial entre os Estados Unidos e a antiga União Soviética durante a Guerra Fria já evidenciou que um país com vantagem geopolítica no espaço detém mais elevado poder militar, de inteligência, científico e comercial (Argyris 2021).

Ademais, a “*astropolítica*” é uma teoria enraizada na geopolítica e aplicada ao espaço em seu sentido mais amplo. A astropolítica é frequentemente estudada como um aspecto da segurança e como um subcampo das Relações Internacionais na Ciência Política. Isso inclui o papel da exploração espacial na diplomacia, bem como o uso militar de satélites, por exemplo, para vigilância ou guerra cibernética (Young 2021).

A astropolítica considera o espaço sideral como repleto de relevância geopolítica. Isso implica que o Estado que melhor consiga refletir seu poder ao ocupar posições estratégicas e utilizar os recursos do espaço torna-se o governante desse novo “*espaço*”. Com base nesse pressuposto, a competição pela dominância do espaço sideral — em termos da eficiência relativa da tecnologia para alcançar a alocação de recursos espaciais — não é apenas a chave para obter um poder que garanta sua sobrevivência na era espacial, mas também é considerada sua dinâmica central; conectando-se à astronomia transatlântica (Wang 2009, 440).

A astropolítica é definida como o estudo político das estrelas, corpos celestes e atividades no espaço. As atividades espaciais incluem aquelas reconhecidas pelos programas espaciais nacionais e pelas forças militares de diferentes países por meio da divulgação oficial na mídia. No entanto, são justamente essas atividades não oficialmente reconhecidas que representam o maior desafio para um estudo abrangente da astropolítica (Salla 2014, 98).

Semelhante ao foco de Mahan nas linhas naturais do mar e nos “pontos

3 Nota do tradutor. No original, em inglês: “*Positioning, Navigation and Timing (PNT)*”.

4 Nota do tradutor: No original, em inglês: “*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR)*”..

5 Nota do tradutor: No original, em inglês: “*Combatant Commanders (CCDR)*”.

de estrangulamento” e à ênfase de Mackinder nas regiões geográficas, Dolman vê os satélites em órbita, zonas espaciais e locais de lançamento como ativos geopolíticos críticos pelos quais os Estados podem ser esperados a competir pelo controle competitivo e estratégico (Havercroft e Duvall, 2009). Everett C. Dolman (2005, 6-7), sob a influência da geopolítica clássica e da teoria do Heartland de Mackinder, afirma:

“Aquele que controla a órbita baixa da Terra também controla o espaço próximo à Terra.
Quem controla o espaço próximo à Terra controla as regras da Terra.
Quem governa a Terra determinará o destino da humanidade” (tradução nossa).

Quatro diferentes regiões astronômicas do espaço são descritas aqui de acordo com suas características físicas (Dolman, 1999, p. 92):

1. Terra, consistindo em uma atmosfera que se estende da superfície até logo abaixo da menor altitude, capaz de sustentar uma órbita não impulsional. Aqui, a Terra e sua atmosfera são os equivalentes conceituais de uma zona costeira para o espaço exterior. Todos os objetos que entram em órbita a partir da Terra e retornam do espaço devem passar por ela.
2. Espaço da Terra (ou terrestre): da órbita habitável mais baixa até um pouco além da altitude de descanso (aproximadamente 36.000 km). O espaço terrestre é o ambiente operacional para os satélites de reconhecimento e navegação mais avançados das forças militares, assim como todas as armas espaciais existentes e planejadas..
3. O espaço vazio lunar é a região que se estende desde uma órbita fixa até um pouco além da órbita da Lua. A lua da Terra é o único elemento físico visível que se destaca nessa área, mas é apenas uma das várias localizações estratégicas ali.
4. O Espaço Solar inclui tudo no Sistema Solar (ou seja, na área gravitacional do Sol) além da órbita da Lua. Está claro que a expansão para essa área será limitada pelo uso das tecnologias existentes. No entanto, a exploração do espaço solar é o próximo grande objetivo das missões tripuladas e, eventualmente, da colonização humana permanente.

Astropolítica e Competição Espacial entre os Estados Unidos e a China

Estados Unidos da América

Com o início da Segunda Guerra Mundial, as burocracias da Política Externa e da Defesa dos Estados Unidos, juntamente com os centros de pesquisa e membros da comunidade de segurança nacional, conceberam a identidade do governo dos EUA por meio da Carta de Segurança Nacional e da Estratégia Global. Entre a elite de segurança nacional dos EUA, o espaço deixou de ser considerado o campo de batalha definitivo. A geopolítica e a diplomacia espacial tornaram-se agora algo comum, e a astropolítica emergiu como um verdadeiro discurso geopolítico sobre o espaço exterior (Grondin 2009, 108).

Os Estados Unidos fizeram várias tentativas de propor uma “Estratégia Nacional” para o espaço. É provável que essas tentativas tenham tomado a forma de políticas espaciais nacionais desde 1958. Nesse ano, os Estados Unidos, sob a administração de Eisenhower, redigiram e aprovaram o *National Aeronautics and Space Act*. Esta legislação abrangente, conhecida por abolir o Comitê Nacional Consultivo de Aeronáutica e substituí-lo pela NASA (Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço), introduziu o voo espacial e seus benefícios políticos e econômicos para o país, além de fornecer mecanismos legais para tais atividades (Constantin-Bercean 2022, 127).

No século XXI, o presidente George W. Bush anunciou, em 14 de janeiro de 2004, na sede da NASA, que planejava estabelecer uma base permanente na Lua como parte de sua “visão” para “a Lua, Marte e além”. Além disso, foi seguida por uma ordem executiva para criar uma comissão que revisasse e recomendasse a implementação do Projeto “*Bush Vision Thing*”. A Comissão Presidencial (2004) concluiu em seu relatório final, “*A Journey to Inspire, Innovate, and Explore*”, publicado em junho de 2004, que “mudanças fundamentais são necessárias na abordagem da nação em relação à exploração espacial e à gestão bem-sucedida do espaço” (Bormann 2009, 81).

Em 11 de outubro de 2010, o presidente Obama assinou o *NASA Authorization Act*, outorgando US\$58,4 bilhões para os programas de exploração e desenvolvimento espacial da NASA nos próximos três anos. Em conjunto com diversas outras leis e políticas iniciadas pelos Estados Unidos, algumas iniciativas foram incentivadas, incluindo sistemas avançados de transporte espacial, desenvolvimento de espaçonaves personalizadas, habitats comerciais, estações espaciais, assentamentos espaciais, mineração comercial, técnicas para otimizar a trajetória de espaçonaves para pouso em asteroides próximos à Terra, construção de espaçonaves comerciais, comunicações interplanetárias e interestelares, e missões de exploração

espacial para asteroides próximos à Terra — Lua, Marte e as duas luas de Marte, Fobos e Deimos (Weeks 2012, 2). Enquanto isso, em 2017, o Diretor de Inteligência Nacional dos EUA, Daniel Coats, apresentou um relatório ao Senado intitulado *Global Threat Assessment of the US Intelligence Community*⁶, confirmando que as operações de guerra no espaço em breve se tornarão uma realidade inevitável (Spagnulo 2019, 104):

“A Rússia e a China buscam contrabalançar qualquer vantagem que os Estados Unidos obtenham pelo uso de sistemas espaciais civis, militares ou comerciais. Elas estão cada vez mais considerando ataques a satélites como parte de sua doutrina de guerra. Tanto a Rússia quanto a China estão buscando uma ampla gama de armas anti-satélite para reduzir a eficácia militar dos EUA. Esses sistemas incluirão o desenvolvimento de ferramentas destrutivas cinéticas nos próximos anos. As forças militares russas e chinesas consideram as armas anti-espaciais como parte de um arsenal maior e estão perseguindo diferentes tecnologias para atacar satélites em todas as órbitas” (Spagnulo 2019, 104) (tradução nossa).

Em março de 2019, o vice-presidente dos EUA, Mike Pence, declarou:

“Não se enganem. Hoje, estamos em uma corrida espacial, como na década de 1960, e as apostas são ainda mais altas. Essas declarações indicam uma nova competição no espaço, especialmente entre os Estados Unidos e a China” (Vozmediano 2021, 16)(tradução nossa).

Em maio de 2020, quando a NASA anunciou publicamente sua intenção de redigir um novo acordo internacional para dar suporte à exploração lunar, as preocupações de ativistas sobre as implicações geopolíticas disso rapidamente aumentaram. Inicialmente, não estava claro se o novo acordo teria um escopo global, baseando-se na estrutura legal existente, ou se seria apenas um conjunto de arranjos bilaterais destinados a legitimar e apoiar as atividades lunares dos EUA. Alguns meses depois, em 13 de outubro de 2020, quando sete nações parceiras assinaram o Acordo Artemis, ficou claro que o acordo era o caminho escolhido pela superpotência espacial. De fato, os tratados até agora claramente visavam países afins que estabeleceram relações bilaterais com os Estados Unidos ao assinar os tratados (Emilia 2022, 15).

Os EUA, por outro lado, planejam ir ainda mais longe com o Artemis, à medida que a crescente competição com a China se expande no espaço, eventualmente construindo uma base na Lua para lançar uma missão

6 Nota do tradutor. No original, em inglês: “Avaliação de Ameaças Globais da Comunidade de Inteligência dos EUA”.

tripulada a Marte até a década de 2040. O programa Artemis é composto por três etapas. Se a missão atual for bem-sucedida, uma espaçonave tripulada será lançada para voar até a lua em 2024. Uma terceira missão será lançada no início de 2025 para pousar astronautas, incluindo a primeira mulher na Lua. Os parceiros da NASA no programa Artemis incluem agências espaciais do Japão e da Europa. A Orion transporta dois microssatélites desenvolvidos pela Agência de Exploração Aeroespacial do Japão, sendo que um deles (Omotenashi) será a primeira espaçonave japonesa a pousar na lua (Shiraishi e Tabeta 2022).

Os Estados Unidos também estabeleceram recentemente o *US Space Command* e a *US Space Force*, que servem como o comando e o ramo de serviço dos combatentes do espaço da nação, respectivamente. Os Estados Unidos estão atualmente tentando pousar uma tripulação na lua em 2024 e, juntos, estão construindo um “*gateway* lunar” – uma estação espacial em órbita ao redor da lua. Nos últimos anos, a NASA aumentou sua dependência de uma gama mais ampla de atores comerciais para entregar seus programas. Isso foi feito para aumentar a competição entre os contratantes e o número de opções de saída da NASA para reduzir os custos e evitar a interrupção dos programas. Isso, entre outros fatores, permitiu que a indústria espacial comercial nos Estados Unidos crescesse significativamente, à medida que empresas inovadoras como a SpaceX empurram os limites do que é possível na década atual. Somente em 2019, os Estados Unidos viram mais de 4,6 bilhões de dólares em investimentos de capital de risco em empresas espaciais americanas (Gautel 2021). Novamente, nesse contexto, o relatório do *US Space Command* (USSC) ilustra a narrativa atual dos Estados Unidos sobre o programa espacial da China: o objetivo da China de estabelecer uma posição de liderança no uso econômico e militar do espaço, ou o que Pequim chama de “sonho espacial”. Isso é um componente essencial para realizar o objetivo da “grande rejuvenescência da nação chinesa”. Para atingir esse objetivo, a China tem dedicado atenção de alto nível e consideráveis recursos financeiros para eventualmente superar outras nações que exploram o espaço em termos de indústria espacial, tecnologia, diplomacia e poder militar (Gadd 2021).

Em 18 de abril, na Base Aérea de Vandenberg, situada a cerca de 250 quilômetros a noroeste de Los Angeles, a vice-presidente Kamala Harris afirmou:

“Continuaremos a nos concentrar em elaborar novas normas para garantir que todas as atividades espaciais sejam realizadas de maneira responsável, pacífica e sustentável. Os Estados Unidos estão comprometidos em liderar esse processo e em liderar pelo exemplo” (Einhorn 2022)(tradução nossa).

Talvez não seja coincidência que, em 22 de novembro, a Força Espacial dos Estados Unidos tenha se tornado a primeira base dos EUA no Indo-Pacífico. O maior Comando de Combate Combinado do Departamento de Defesa estava quase inteiramente focado em conter a ascensão da China. “Eu aplaudo e parabenizo a Força Espacial por trazer o primeiro componente de serviço para o Indo-Pacom. Acredito que este seja o lugar certo, no momento certo para isso”, disse o chefe do Comando Espacial dos EUA, General James Dickinson, em 29 de novembro. O General B. Chance Saltzman, chefe da Força Espacial dos EUA nas Operações Espaciais, falou em uma cerimônia na sede do Comando do Indo-Pacífico, perto de Honolulu, Havaí, para estabelecer formalmente o componente espacial. Ele disse: “Encontramos-nos competindo com um inimigo estratégico que continua a desenvolver seus sistemas anti-espaciais, bem como seus sistemas de apoio espacial superiores para suas forças terrestres cada vez mais capacitadas” (Erwin 2022).

“É um fato: estamos em uma corrida espacial”, disse Bill Nelson, administrador da NASA nomeado pelo presidente dos EUA, Joe Biden, em 2021. Nelson afirmou que ele e outros estão preocupados com o fato de o país comunista poder reivindicar terras na Lua assim que chegar lá. Seria melhor garantir que não cheguem a lugar algum na Lua sob o pretexto de pesquisa científica. Não é improvável que eles digam: “Fiquem longe, estamos aqui, este é nosso território”, explicou Nelson (Bender 2023).

China e o Espaço

O programa espacial da China, que lançou seu primeiro astronauta em 2003, evoluiu significativamente nas últimas duas décadas. A realidade é que a China está rapidamente alcançando os Estados Unidos em capacidades espaciais, apesar de ter sido excluída da Estação Espacial Internacional em 2011. De acordo com uma estimativa, a indústria espacial chinesa pode desenvolver novas tecnologias espaciais duas vezes mais rápido do que a indústria espacial dos EUA (Araya 2022).

Além disso, desde 2013, Xi Jinping tem investido no programa espacial chinês com a mesma credibilidade e recursos dedicados ao programa nuclear iniciado por Mao Tsé-Tung, afirmando que “o sonho espacial faz parte do sonho de tornar a China mais forte” (Lin 2021). Nesse sentido, os documentos de defesa da China continuam a enfatizar as capacidades anti-espaciais como um elemento central do conceito de “guerra informatizada”, visando incapacitar o inimigo. Em dezembro de 2015, o Exército de Libertação Popular

anunciou a criação de uma força de apoio estratégico para supervisionar operações espaciais, cibernéticas e de guerra eletrônica (Quintana 2017, 96).

Em 2015, após o lançamento bem-sucedido e a implementação das primeiras fases do Programa de Exploração Lunar da China (CLEP), um projeto de órbita, pouso e retorno, a China propôs um programa a ser concluído antes de 2030. O programa inclui a exploração do ambiente e dos recursos lunares, a construção de uma plataforma de pesquisa fundamental de longo prazo e a validação de tecnologias para a utilização de recursos existentes. Os objetivos científicos gerais são: (1) investigar a distribuição global, o teor e a origem da água e de compostos voláteis; (2) examinar a composição e a estrutura interna da Lua; (3) determinar a idade da bacia do Polo Sul-Aitken; e (4) estudar o ambiente físico espacial acima do polo sul lunar (Li et al. 2019).

Além disso, a estratégia militar da China busca travar uma “guerra além de todas as fronteiras e limitações” em futuros conflitos. Para atingir esse objetivo, o país estabeleceu um programa espacial ambicioso para ampliar sua influência militar e diplomática, colocando todo o mundo ao seu alcance. Robert Johnson afirma::

“Os veículos de combate mais precisos do futuro continuarão a exigir mais combatentes-técnicos capazes de operar esses dispositivos, tanto defensiva quanto ofensivamente, como a tecnologia antimísseis de próxima geração e veículos semi-autônomos” (Khan e Khan 2015, 188)(tradução nossa).

Em março de 2016, o general Zhang Yulin, legislador nacional e vice-presidente do Departamento de Desenvolvimento de Armas da Comissão Militar Central, declarou que a China usará o espaço entre a Terra e a Lua para fins de captação de energia solar e desenvolvimento industrial. “O espaço Terra-Lua será estrategicamente importante para a grande revitalização da nação chinesa”, afirmou Zhang (Donnellon-May 2022).

Ainda em 2016, a Marinha da China capturou um drone submarino dos Estados Unidos que estava oficialmente mapeando o Mar do Sul da China. Para essa operação, os chineses utilizaram tecnologia de robótica automatizada, que em breve poderá ser aplicada ao espaço. No mesmo ano, a Corporação de Ciência e Tecnologia Aeroespacial da China testou seu novo e potente foguete *Longa Marcha 7* e lançou o *Aolong-1*, um pequeno satélite desenvolvido pelo Instituto de Tecnologia de Haibing, cuja missão é recuperar detritos orbitais por meio de um braço robótico especial. Esse tipo de tecnologia possui um claro duplo propósito. Por um lado, possibilita a captura e manipulação de detritos para a limpeza do espaço sideral. Por outro, assim como um drone submarino no oceano, permite a interceptação

de satélites (Spagnulo 2019, 107).

“O universo é um oceano, a Lua são as Ilhas Diao e Marte é a Ilha Huangyan”, afirma Ye Peijian, chefe do programa de exploração lunar da China. “Se não formos agora, mesmo tendo condições para isso, seremos repreendidos por nossos netos. Se outros forem, então assumem o controle, e você não poderá ir mesmo que queira. Isso já é razão suficiente” (Davis 2018).

Além disso, a China está construindo a Constelação de Satélites de Observação Terrestre de Alta Resolução Gaofen, um conjunto de satélites civis de sensoriamento remoto que fazem parte do programa do Sistema Chinês de Observação Terrestre de Alta Resolução. Esse programa contribui para o componente de observação da Terra da Rota da Seda Espacial. Esses satélites fornecem imagens para a China e para os países da Iniciativa do Cinturão e Rota, com aplicações em diversas áreas, como gestão de recursos, monitoramento territorial e urbano, resposta a desastres e segurança nacional (Sheldon 2021, 16).

Enquanto isso, desde 2019, a China lançou mais mísseis do que qualquer outro país. No que diz respeito à comercialização, em 2014, a China publicou o Documento 60, intitulado “Diretrizes do Conselho de Estado sobre Mecanismos de Reinvestimento e Financiamento em Áreas-Chave e Promoção do Investimento Social”⁷, com o objetivo de incentivar empresas privadas chinesas a se envolverem em atividades espaciais. Como resultado dessa iniciativa, a China agora possui cerca de 100 empresas espaciais privadas (Wibowo 2022, 132).

Em março de 2021, líderes da Administração Espacial Nacional da China assinaram um memorando de entendimento com a Agência Espacial Federal Russa (Roscosmos) para a construção de um posto lunar denominado Estação Internacional de Pesquisa Lunar. Com essas características, o potencial para ações militares, caso necessário, parece evidente. As ambições da China de competir com a liderança americana no espaço vão além da Lua. A presença da China na Estação Espacial Internacional (ISS) foi vetada pelos Estados Unidos sob a acusação de roubo de tecnologia. Como resposta, a China construiu sua própria estação espacial e a abriu para colaborações com outros países e iniciativas privadas, em uma tentativa de competir diretamente com a ISS. Autoridades chinesas descrevem a estação como

“uma base científica experimental abrangente, com capacidade de operação autônoma de longo prazo, construída na superfície lunar e/ou em órbita

⁷ Nota do tradutor. No original, em inglês: “*State Council Guiding Views on Reinvestment and Financing Mechanisms in Key Areas and Promotion of Social Investment*”.

lunar, que realizará atividades de pesquisa científica multidisciplinar e com múltiplos objetivos, como exploração e utilização lunar, observação baseada na Lua, experimentos científicos básicos e validação tecnológica” (Sanmartí 2021) (tradução nossa).

Além disso, a China planeja conduzir múltiplas missões a Marte, cometas e asteroides próximos para trazer amostras de volta à Terra. E, talvez mais significativamente, anunciou planos para construir uma base lunar conjunta com a Rússia – embora ainda não haja um cronograma definido para essa missão (Tepper e Shackelford 2022).

No dia 10 de março de 2022, a China lançou um foguete de longo alcance a partir da província insular de Hainan para entregar carga à espaçonave *Tiangong*, que Pequim planeja completar ainda este ano, tornando-se o único país a gerenciar sua própria estação espacial. No mês seguinte, Xi Jinping ordenou que autoridades construíssem um centro de lançamento de espaçonaves de nível mundial em Hainan. “Explorar o vasto cosmos, desenvolver a indústria espacial e transformar a China em uma potência espacial é nosso sonho eterno”, afirmou Xi Jinping na introdução do Livro Branco sobre o programa espacial chinês, publicado em janeiro. Ye Peijian, comandante das missões robóticas à Lua e principal designer da primeira sonda lunar da China, declarou à mídia estatal na época que o país poderia enviar astronautas à Lua pela primeira vez até 2030. “A China realmente quer ser vista como a NASA do futuro”, disse Michele Hanlon, co-diretora do Centro de Direito Aeroespacial da Universidade do Mississippi e editora do *Space Law Journal*. “A China quer ser a líder. A China acredita que chegou sua hora”, acrescentou. Além disso, o anúncio dos primeiros projetos internacionais experimentais da Estação Espacial Chinesa, a descoberta de rajadas rápidas de rádio pelo telescópio de rádio de 500 metros, a inauguração oficial do Aeroporto Internacional de Daxing em Pequim, a primeira expedição do “*Shulong 2*”, o primeiro quebra-gelo de pesquisa da China, a comercialização oficial dos serviços de internet de próxima geração, a descoberta do maior buraco negro conhecido até então e a conclusão do núcleo do sistema de satélites BeiDou são outras realizações espaciais do país.

Essas conquistas fortalecem a reputação internacional da China como um país tecnologicamente avançado e consolidam a posição do Partido Comunista Chinês aos olhos dos cidadãos chineses. No entanto, o país enfrenta desafios para manter esse impulso positivo devido à sua postura voltada à segurança pública no espaço. A China considera o espaço como um território estratégico que deve ser disputado e dominado para garantir que a vitória em conflitos seja baseada na “*informatização*”.

Conclusão

Atualmente, a China parece estar avançando de maneira mais rápida e coordenada nesse campo. Como o país é um dos principais concorrentes na corrida global por energia limpa e possui ambiciosos programas espaciais em seus planos, caso consiga desenvolver energia solar baseada no espaço antes dos Estados Unidos e de outras partes do mundo, poderá se tornar uma potência transformadora. O espaço tornou-se um recurso estratégico de alto valor. Isso poderia levar a um elemento-chave na Iniciativa do Cinturão e Rota da China, permitindo que Pequim ofereça esse tipo de energia limpa juntamente com oportunidades de desenvolvimento econômico e maior conectividade com outros países. O crescente interesse no desenvolvimento da energia solar baseada no espaço pode ampliar o ambiente competitivo estratégico existente para dimensões geográficas. Até o momento, a crescente competição entre os Estados Unidos e a China na Terra resultou em projetos concorrentes para alcançar a dominação científica e econômica no espaço.

O programa espacial da China difere dos programas espaciais dos Estados Unidos e da União Soviética em apenas um aspecto: o uso do setor militar em suas missões espaciais. No entanto, uma coisa é certa: os chineses possuem planos específicos para a Lua. Enquanto isso, os Estados Unidos, em particular, demonstram sérias preocupações em relação aos possíveis planos militares da China no satélite natural.

Por outro lado, pesquisas indicam que a competição espacial entre China e Estados Unidos deve se intensificar e aprofundar nos próximos anos. Dessa forma, ambos os lados estão intensificando seus esforços para moldar um novo Sistema Internacional que favoreça seus respectivos interesses nacionais. Tanto a China quanto os Estados Unidos estão aumentando significativamente seus orçamentos para a indústria espacial. No entanto, no ritmo atual, a China está avançando mais rapidamente em termos de incremento do orçamento de seus programas espaciais. Assim, pode-se afirmar que uma nova corrida competitiva, baseada na supremacia lunar, teve início.

No contexto do embate entre Estados Unidos e China, as ameaças se intensificaram à medida que ambos os países impuseram barreiras econômicas mútuas, enquanto as diferenças ideológicas impulsionam ainda mais esses confrontos, exacerbados pela pandemia e por conflitos políticos. A falta de cooperação no espaço não apenas aumenta o risco de uma corrida armamentista, mas também pode levar a disputas sobre a extração de recursos minerais avaliados em centenas de bilhões de dólares na Lua e em outros corpos celestes.

Referências

- Araya, Daniel. 2022. "Sino-American Rivalry Fuels a New Cold War in Space". Center for International Governance Innovation. December 15, 2022. <https://www.cigionline.org/articles/sino-american-rivalry-fuels-a-new-cold-war-in-space/>
- Argyris, Helen. 2021. "The Contested Geopolitics of Outer Space". the Australian Crisis Simulation Summit. September 21, 2021. <https://australian-crisis-simulation-summit.com/2021/09/21/strongthe-contested-geopolitics-of-outer-space-strong/>
- Bender, Bryan. 2023. "'We better watch out': NASA boss sounds alarm on Chinese moon ambitions", POLITICO. January 01, 2023. <https://www.politico.com/news/2023/01/01/we-better-watch-out-nasa-boss-sounds-alarm-on-chinese-moon-ambitions-00075803>
- Bleddyn E. Bowen. 2020. War in Space: Strategy, Spacepower, Geopolitics, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bormann, Natalie. 2009. 'The Lost Dimension? A Spatial Reading of US Weaponisation of Space'. in N. Bormann & M. Sheehan (eds.), Securing Outer Space, New York: Routledge.
- Bowe, Alexander. 2019. "China's Pursuit of Space Power Status and Implications for the United States", U.S.-China Economic AND Security Review Commission. April 11, 2019. <https://www.uscc.gov/research/chinas-pursuit-space-power-status-and-implications-united-states>
- Conrad, Walt., Anderson, Justin., & Jacobs, Sara. 2012. "Arms Control in the Third Space Age: Assessing International Efforts to Regulate Military Operations in Outer Space in the "3 C's" Era". Journal of Space & Defense 6(1): 4-22.
- Constantin-Bercean, Ioana. 2022. "US-China Space Race: from Geopolitics to Astropolitics". Romanian Review of Political Sciences & International Relations 19(2): 122-134.
- Davis, Malcom. 2018. "China, the US and the race for space". The Australian Strategic Policy Institute. July 12, 2018. <https://www.aspistrategist.org.au/china-the-us-and-the-race-for-space/>
- Doboš, Bohumil. 2020. "Astropolitics: Yes, That is Really a Thing". Medjunarodni Problemi 72(1): 236-253. <https://doi.org/10.2298/MEDJP2001236D>.
- Dolman, Everett. C. 1999. "Geostrategy in the Space Age: An Astropolitical

- Analysis". *Journal of Strategic Studies* 22(2-3): 83-106. <https://doi.org/10.1080/01402399908437755>.
- Dolman, Everett. C. 2005. *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*. London: Frank Cass Publishers.
- Donnellon-May, Genevieve. 2022. "The New Space Race That is Heating Up Between China and the US", *Australian Institute of International Affairs*, November 21, 2022. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-new-space-race-that-is-heating-up-between-china-and-the-us/>
- Einhorn, Bruce. 2022. "China, United States are Racing to Make Billions from Mining the Moon's Minerals", *Buenos Aires Times*. May 22, 2022. <https://www.batimes.com.ar/news/economy/china-united-states-are-racing-to-make-billions-from-mining-the-moons-minerals.phtml>
- Emilia, Michele d'. 2022. *The Geopolitics of Outer Space: How going back to the Moon is reshaping international politics*, Bachelor Thesis, Leiden University.
- Erwin, Sandra. 2022. "On National Security: U.S.-China Milspace Competition Reaching Critical Stage". *SpaceNews*. December 19, 2022. <https://spacenews.com/on-national-security-u-s-china-milspace-competition-reaching-critical-stage/>
- Flint, Colin. 2006. *Introduction to Geopolitics*. New York: Routledge.
- Gadd, Adam. 2021. "The US Cooperates With Russia in Space. Why Not China?". *the Diplomat*, September 30, 2021, <https://thediplomat.com/2021/09/the-us-cooperates-with-russia-in-space-why-not-china/>
- Gautel, Gideon. 2021. *Coordination failure: risks of US-China competition in space*. LSE IDEAS Strategic Updates. London: LSE Ideas.
- Giri, Chaitanya. 2022. "As Geopolitical Blocs Vie for Primacy in Space, the History of Colonization Looms Large". *Centre for International Governance Innovation*. February 7, 2022. <https://www.cigionline.org/articles/as-geopolitical-blocs-vie-for-primacy-in-space-the-history-of-colonization-looms-large/>
- Grondin, David. 2009. 'The (Power) Politics of Space The US Astropolitical Discourse of Global Dominance in the War on Terror'. in N. Bormann & M. Sheehan (eds.), *Securing Outer Space*, New York: Routledge.
- Havercroft, Jonathan and Duvall, Raymond. 2009. 'Critical astropolitics The geopolitics of space control and the transformation of state

- sovereignty'. in N. Bormann & M. Sheehan (eds.), *Securing Outer Space*, New York: Routledge.
- Hays, Peter. L., & Lutes, Charles. D. 2007. "Towards a Theory of Spacepower", *Space Policy* 23: 206-209. <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2007.09.003>.
- Khan, Zulfgar., & Khan, Ahmad. 2015. "Chinese Capabilities as a Global Space Power". *Astropolitics* 13(2-3): 185-204. <https://doi.org/10.1080/14777622.2015.1084168>.
- Klinger, Julie Michelle. 2019. "Environmental Geopolitics and Outer Space". *Geopolitics* 26(3): 666-703. <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1590340>.
- Li, Chunlai et al., 2019. "China's Present and Future Lunar Exploration Program". *Science* 365: 238-239. <https://doi.org/10.1126/science.aax9908>.
- Lin, Kun-Chin. 2021. "From Sea to Space-Chinese "Astropolitical" Ambitions in the 21st Century". Centre for Geopolitics. September 17, 2021. <https://www.cfg.polis.cam.ac.uk/commentary/chinese-astropolitical-ambitions>
- Mamadouh, Virginie & Dijkink, Gertjan. 2006. "Geopolitics, International Relations and Political Geography: The Politics of Geopolitical Discourse". *Geopolitics* 11(3): 349-366. <https://doi.org/10.1080/14650040600767859>.
- Spagnulo, Marcello. 2019. *The Geopolitics of Space Exploration*, Rubbettino Editore (Trans), Switzerland: Springer.
- Verij Kazemi, Mariam. 2022. *Space competition between China and the U.S.*, International Peace Studies Center (IPSC), January 8, 2022. <https://peace-ipsc.org/fa/>
- Nuhija, Bekim, Mehmeti, Sami & Stojchevska, Stefani. 2021. Geopolitics of Near-Space: Increasing Antional Power Through Spaceplane Eployment. *Journal of Liberty and International Affairs* 6(3): 90-101. <https://doi.org/10.47305/JLIA2163090n>.
- Peter, Nicolas. 2016. "The Changing Geopolitics of Space Activities". *Space Policy* 37: 145-153. <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2006.02.007>.
- Quintana, Elizabeth. 2017. "The New Space Age: Questions for Defence and Security". *The RUSI Journal* 162(3): 88-109. <https://doi.org/10.1080/03071847.2017.1352377>.
- Rajagopalan, R. P. 2016. "The New Asian Space Race". *SpaceWatch.Global*. Retrieved from <https://spacewatch.global/2016/07/new-asian-space->

- race/
- Salla, Michael E. 2014. "Astropolitics and the "Exopolitics" of Unacknowledged Activities in Outer Space". *Astropolitics: The International Journal of Space Politics & Policy* 12(1): 95-105. <https://doi.org/10.1080/14777622.2014.890492>.
- Samson, Victoria. 2021. "The Geopolitics of a New Modern Space Race". Institut Montaigne. 08/12/2021. <https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/geopolitics-new-modern-space-race>
- Sanmartí, Marçal. 2021. "Introduction to Astropolitics: an opportunity for Catalonia?". Global Catalonia Institute. 13/09/2021. <https://cataloniaglobal.cat/en/introduction-to-astropolitics-an-opportunity-for-catalonia>,
- Sheldon, John. B. 2021. *Britain and the Geopolitics of Space Technology: Safeguarding Long-Term UK Space Interests in an Era of Great Power Competition*, London: Exchange.
- Shiraishi, Takeshi., Tabeta, Shunsuke, & Matsuzoe, Ryosuke. 2022. "U.S., China in New Space Race with Artemis Lunar Rocket Launch", *Nikkei Asia*, November 17, 2022. <https://asia.nikkei.com/Business/Aerospace-Defense/U.S.-China-in-new-space-race-with-Artemis-lunar-rocket-launch/>
- Tovy, Tal. 2015. *The Changing Nature of Geostrategy 1900-2000: The Evolution of a New Paradigm*, Alabama: Air University Press.
- Tepper, Eytan., & Shackelford, Scott. 2022. "China's space station heralds new era of astropolitics". *Asia Times*. December 10, 2022. <https://asiatimes.com/2022/12/chinas-space-station-heralds-new-era-of-astropolitics/>
- Vasegh, Mahmoud & Isanedjad, S. Mohammad. 2021. *Geopolitics: Pprinciples, Philosophy and Utilization*, Tehran: Tehran University Press.
- Vasegh, Mahmoud., Isanedjad, S. Mohammad., Ahmadi, Seyyed Abbas & Hafeznia, Mohammadreza. 2017. "Epistemological Explanation of the Concept and Nature of Geopolitics". *Research Political Geography Quarterly* 2(2): 65-85. <https://doi.org/10.22067/pg.v2i8.70362>.
- Vozmediano, Pablo. 2021. *Geopolitics of the Moon: the Dawn of a New Space Era*, Madrid.: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Wang, Sheng-Chih. 2009. The Making of New 'Space': Cases of Transatlantic Astropolitics. *Geopolitics* 14(3): 433-461. <https://doi.org/10.1080/14650040802693820>.
- Weeks, Edythe. 2012. *Outer Space Development, International Relations and Space Law*, UK: Cambridge Scholars Publishing.

- Wibowo, Antonia R.R. 2022. "Space Race Between China and India To Win Hegemony". *Jurnal Ilmu Sosial* 21(2): 126-144. <https://doi.org/10.14710/jis.21.2.2022.126-144>.
- Williams, Alison. J. 2010. "Book Review Essay: Beyond the Sovereign Realm: The Geopolitics and Power Relations in and of Outer Space". *Geopolitics* 15: 785-793. <https://doi.org/10.1080/14650041003718358>.
- Young, Hannah. 2021. "The Politics of Outer Space". June 21, 2021. <https://dollar.nuvustudio.com/studios/10199-sqa-higher-politics/projects/50835-astropolitics/>

RESUMO

O espaço sempre foi um cenário de competição geopolítica, e conceitos como astropolítica emergiram no campo científico. No entanto, nas últimas duas décadas, os avanços tecnológicos levaram a um aumento no interesse pelas atividades espaciais e a uma nova competição global no setor, envolvendo diversas organizações públicas e privadas. Além da competição política e comercial na Terra, China e Estados Unidos expandiram o escopo de sua rivalidade para além do planeta, ou seja, para o espaço sideral, buscando não ficar atrás de seus concorrentes nesse domínio. Dessa forma, uma nova fase da competição espacial entre China e Estados Unidos foi iniciada, relembrando a corrida espacial entre os Estados Unidos e a antiga União Soviética. O objetivo desta pesquisa é analisar a competição espacial entre os Estados Unidos e a China sob a perspectiva da geopolítica espacial, utilizando o conceito de astropolítica. Assim, este estudo busca demonstrar o papel da geopolítica contemporânea no cenário espacial atual, com base na natureza dinâmica da astropolítica, além de avaliar a crescente competição geopolítica por trás do aumento do interesse internacional pelo espaço.

PALAVRAS-CHAVE

Espaço. Geopolítica. Astropolítica. Estados Unidos da América. China.

Recebido em 2 de junho de 2024

Aprovado em 11 de dezembro de 2024

Traduzido por Felipe Werner Samuel

PREOCUPAÇÕES DO CANGURU COM AS AMBIÇÕES DO DRAGÃO NADADOR

Saira Aquil¹
Waheed Ur Rehman²

Introdução

China apresentou um terceiro porta-aviões em sua força naval em 17 de junho de 2022, chamado Fujian. É a adição mais significativa e recente à Marinha do Exército Popular de Libertação (Sharma 2023). Embora a organização do PLAN tenha sido fundada em 1949, sua construção ao longo dos anos tem sido uma jornada constante. Entretanto, nos últimos anos sua modernização foi impulsionada. Na década anterior e na contemporânea, a marinha chinesa apresentou diversas melhorias. Lançou porta-aviões, investiu em submarinos e no estado da arte dos navios de guerra. Atualmente, a marinha da China tem o maior número de navios (Bahtić 2021) do mundo. A modernização da atual marinha chinesa remonta à década de 1990 (Li 2009).

Durante a Guerra Fria, a China tinha uma pequena marinha responsável apenas por defender sua linha costeira. Para melhor defini-la, era uma marinha costeira. Com o passar do tempo, o escopo da marinha chinesa se expandiu: passou de proteger suas linhas costeiras para a defesa ativa nos mares próximos e, mais tarde, englobou operações nos mares próximos e distantes em sua estratégia naval. A China expandiu o papel e as capacidades de sua marinha para garantir seus interesses no Leste Asiático e além. O Livro Branco da Defesa Chinesa de 2015 atribui à Marinha a defesa em águas *offshore*, incluindo a proteção em *open seas* (Estratégia Militar da China 2015).

Com o aumento dos interesses chineses em *open seas*, este estudo se propõe a identificar as implicações da modernização naval da China na

¹ Departamento de Defesa e Estudos Estratégicos, Quaid-I-Azam University, Islamabad. Email: saquil@qau.edu.pk / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9510-4712>

² Departamento de Defesa e Estudos Estratégicos, Quaid-I-Azam University, Islamabad. Email: waheedrehman804@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1377-2714>

Austrália. Como o sistema internacional carece de uma autoridade para regular as ações dos Estados, cada Estado deve, portanto, cuidar de sua própria segurança (Waltz 1979). As ações de um Estado definitivamente têm implicações para outros Estados da região e até mesmo para além de sua vizinhança. As ações de um país como a China, cujos interesses se expandem por toda a região do Indo-Pacífico, podem impactar qualquer país da região. Nos últimos anos, a Austrália aumentou seus gastos militares e fez novos acordos de defesa para aumentar sua segurança. O presente estudo explora se existe alguma ligação entre a modernização naval chinesa e um aumento nos gastos militares e acordos de defesa de Camberra. A Austrália foi escolhida porque há uma disponibilidade limitada de estudos sobre essa região e suas reações diante da modernização naval chinesa, já que a maioria dos estudiosos se concentra no Leste Asiático ou na região do Oceano Índico.

A Austrália tem um dos litorais mais longos do mundo. Sua plataforma continental ocupa o segundo lugar no mundo. O país possui a terceira maior Zona Econômica Exclusiva do mundo (Bateman e Bergin 2009). Mais de 95% do comércio exterior da Austrália é transportado por via marítima (Royal Australian Navy 2000). Os cabos submarinos de fibra óptica transportam quase 99% do tráfego de dados que passa pelas redes de comunicações para a Austrália (Australian Communications and Media Authority 2007). Apesar de seu tamanho pequeno em comparação com outros países, a indústria pesqueira da Austrália contribui com mais de US\$50 bilhões para a economia nacional anualmente (CSIRO1988). Além disso, quase 85% dos cidadãos australianos vivem a uma hora da costa (Kaye 2020). A Austrália está interessada nos oceanos Índico, Sul e Pacífico do ponto de vista da segurança marítima. Proteger seus vastos recursos marítimos, salvaguardar a segurança das Linhas Marítimas de Comunicação (SLOCs) e garantir a soberania de seus territórios *offshore* estão entre suas principais prioridades marítimas (Bateman e Bergin 2009). O ambiente de segurança do Indo-Pacífico tem impactos diretos no interesse nacional da Austrália. Assim, Camberra considera que reforçar uma aliança favorável para o equilíbrio na região é oportuno. Devido às mudanças no ambiente de segurança, a Austrália embarcou no caminho da modernização militar e do reforço de alianças, a fim de fortalecer sua segurança. Antes de analisar as implicações da modernização naval da China sobre Austrália, é pertinente compreender os Interesses Estratégicos de Defesa Australianos.

Interesses Estratégicos de Defesa Australianos

De acordo com o Livro Branco da Defesa Australiana, o principal *interesse estratégico de defesa* da Austrália é torná-la segura e resiliente. Isso implica que Camberra esteja a salvo de invasão, medo de invasão ou qualquer coerção, tendo total controle sobre territórios e fronteiras do país. Geograficamente, estende-se às aproximações do norte do país, ZEE, bem como aos territórios *offshore*, que incluem o Oceano Antártico e territórios na Antártida (DWP 2016).

O segundo interesse estratégico de defesa da Austrália é proteger sua região mais próxima. A segurança do país não pode ser garantida se a sua vizinhança, que inclui o “Timor-Leste”, a “Papua Nova Guiné” e os “Países Insulares do Pacífico”, se tornar uma fonte de ameaça para ele. Isso também implica a possibilidade de uma potência militar de outra região tentar exercer influência de modo a comprometer a segurança das abordagens marítimas australianas. A instabilidade ou violência no Sudeste Asiático comprometeria a segurança da Austrália, assim como seus laços econômicos cruciais e em expansão na região, visto que a Austrália depende do comércio marítimo com e através do Sudeste Asiático. A segurança das abordagens marítimas australianas, o abastecimento de energia e as rotas comerciais dentro do Sudeste Asiático, bem como a liberdade de navegação, que permite o livre fluxo do comércio em águas internacionais, devem ser protegidos (DWP 2016).

O terceiro interesse estratégico de defesa da Austrália é manter a estabilidade na “região do Indo-Pacífico” e resguardar a ordem global contemporânea que apoia seus interesses. De acordo com o Australian DWP 2016, o “Indo-Pacífico inclui o Norte da Ásia, o Mar da China Meridional e as extensas linhas marítimas de comunicação nos Oceanos Índico e Pacífico que dão suporte ao comércio australiano.” A estabilidade na chamada “ordem baseada em regras” é essencial para garantir o acesso de Camberra a um comércio seguro, aberto e livre, enquanto também reduz o risco de instabilidade e coerção, os quais podem prejudicar diretamente os interesses da Austrália. Isso permite que a Austrália lide com problemas antes que eles se tornem ameaças de fato, e concede acesso irrestrito a rotas marítimas e transporte para apoiar o progresso econômico de Camberra (DWP 2016).

Para garantir a defesa do país, o governo australiano definiu objetivos de defesa relevantes. De acordo com o DWP australiano, os objetivos de defesa são os seguintes (DWP 2016):

“Deter, negar e derrotar ataques ou ameaças à Austrália e seus interesses nacionais e abordagens do Norte; fazer contribuições militares eficazes para apoiar a segurança marítima do Sudeste Asiático e apoiar os governos

de Papua Nova Guiné, Timor-Leste e dos Países Insulares do Pacífico para construir e fortalecer sua segurança; contribuir com capacidades militares para operações de coalizão que apoiem os interesses da Austrália em uma ordem global baseada em regras” (DWP 2016, tradução nossa).

Os interesses estratégicos de defesa da Austrália mencionados acima fornecem, principalmente, uma sensação de círculos concêntricos de segurança para a Austrália. O primeiro círculo consiste em proteger o continente da Austrália, sua integridade territorial e soberania. O segundo círculo envolve a estabilidade na vizinhança imediata da Austrália, incluindo os governos de “Papua Nova Guiné, Timor-Leste e dos Países Insulares do Pacífico”, além do Sudeste Asiático marítimo. Por último, a segurança e a estabilidade da região ‘Indo-Pacífica’ e a ‘ordem baseada em regras’ global formam o terceiro círculo de segurança da Austrália. Alguns até sugeriram o conceito de cadeia de ilhas para segurança na Austrália.

Em um estudo recente, publicado na Australian Defense Business Review, Brian Weston enfatizou a importância da primeira cadeia de ilhas na construção de uma política eficaz de defesa e dissuasão para o país. Weston argumenta que a “primeira cadeia de ilhas” da Austrália poderia ser definida “como se estendendo do Sri Lanka, ao longo do arquipélago indonésio de Sumatra e Java a Irian Jaya, passando por Papua Nova Guiné e Ilhas Salomão, e seguindo até Vanuatu e Fiji” (Weston 2020). Esses conceitos estão surgindo dentro da comunidade estratégica e de defesa australiana por causa da ameaça chinesa. Especificamente, a modernização naval da China é percebida como uma ameaça que não poderia ser desestabilizadora apenas no Sudeste Asiático, mas para a região mais ampla do ‘Indo-Pacífico’ e a ‘ordem baseada em regras’ global. Além disso, o escopo operacional do PLAN está sendo expandido para incluir oficialmente operações em mares distantes, o que alarmou os *policymakers* em Canberra, que estão preocupados em garantir seus próprios interesses estratégicos de defesa.

Assim, por um lado, a China está formulando sua estratégia naval ao mesmo tempo em que expande o escopo operacional de sua marinha; por outro, há uma ênfase crescente no conceito de cadeia de ilhas para a segurança na Austrália. Isso, por sua vez, definitivamente resultará em um choque de cadeias de ilhas, se não em um futuro próximo, a longo prazo. Ademais, os interesses estratégicos de defesa australianos são impactados pela modernização naval da China, direta ou indiretamente.

Cadeias de ilhas da China x Círculos concêntricos de segurança da Austrália

Com a introdução da proteção em *open seas* junto aos mares próximos, a defesa ativa expande o alcance e o escopo operacional do PLAN (Estratégia Militar da China 2015). Essa expansão operacional pode ser ameaçadora do ponto de vista da segurança australiana. Não obstante o conceito de “operações marítimas distantes” seja conhecido desde a década de 1990 em estudos de modernização naval chinesa, isso não estava presente em nenhum documento oficial de defesa chinês divulgado por Pequim até 2015.

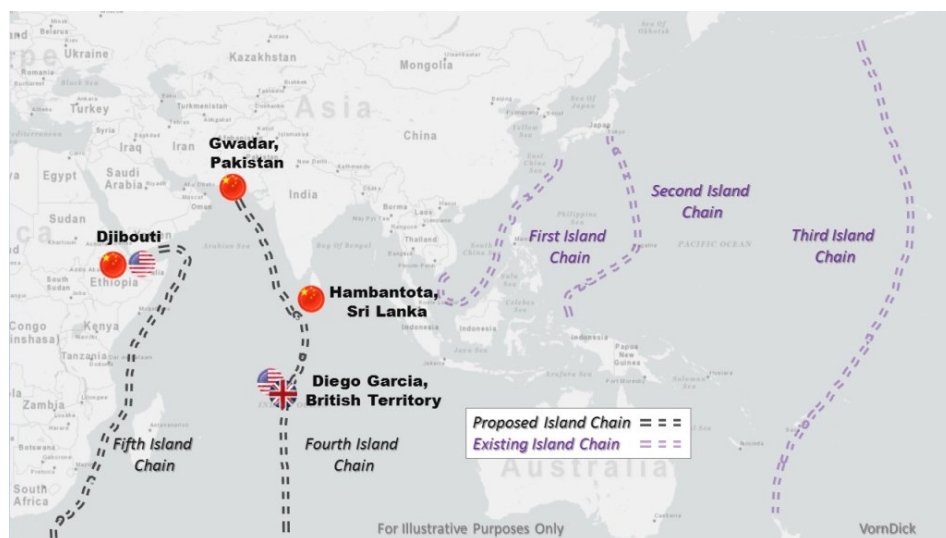
Liu Hauqing promoveu que a Marinha do Exército de Libertação Popular irá operar nos mares próximos da China ou na área marítima também conhecida como a primeira cadeia de ilhas e seus arredores, por alguns anos. Além disso, ele indicou que o poder naval chinês aumentará com a expansão da economia do país e o avanço da tecnologia. Como resultado, a PLAN será capaz de expandir suas operações da primeira para a segunda cadeia de ilhas. Quando o PLAN se tornar capaz de operar efetivamente fora da ‘segunda cadeia de ilhas’, se tornará uma “*marinha de alto-mar*” regional.

Figura 1: A primeira cadeia de ilhas da Austrália



Fonte: Robbin Laird, “Feature – ON TARGET: AUSTRALIA’S ‘FIRST ISLAND CHAIN’ – PART 1” Australian Defense Business Review. (<https://adbr.com.au/on-target-australias-first-island-chain/>).

Figura 2: Cadeias de ilhas existentes e propostas pela China para segurança



Fonte: “4th and 5th Island Chain JPEG”, Asia Maritime Transparency Initiative- CSIS. (<https://amti.csis.org/chinas-reach-grown-island-chains/4th-and-5th-island-chain-jpeg/>).

No DWP de 2015, a China mencionou claramente que o PLAN seria agora responsável por resguardar a defesa de águas *offshore*, incluindo a proteção em *open seas* (Estratégia Militar da China 2015). Hoje, a China tem uma fortaleza em seus mares próximos. Suas capacidades A2AD de antiacesso e negação de área são tão fortes que criaram sérios desafios para as marinhas mais tecnologicamente avançadas e poderosas na “primeira cadeia de ilhas”, como a Marinha dos EUA (USN). Assim, nas próximas décadas, a China possivelmente fortalecerá sua marinha para efetivamente controlar a primeira e a segunda “cadeia de ilhas”. A figura acima mostra onde alguns analistas percebem que uma terceira cadeia de ilhas já existe no pensamento estratégico chinês. No futuro, a China expandirá o escopo operacional de sua marinha para a terceira, quarta e até quinta ilha, a fim de promover seus interesses econômicos e militares. Se o *dragão nadador* (PLAN) se tornar feroz ou expandir seu território nas águas do Indo-Pacífico nos próximos anos, as

preocupações de Camberra aumentarão. O controle sobre as águas do Indo-Pacífico pelo dragão diminuirá a liberdade do canguru nessas águas.

A Austrália é um país que não se preocupa tanto com a incursão estrangeira, já que se encontra há uma grande distância dos demais continentes. Em sua vizinhança direta, não há nenhuma potência capaz de criar qualquer tipo de problema de segurança para o país. Entretanto, a modernização naval da China é uma ameaça para a segurança australiana à medida que, com a expansão do alcance operacional da marinha do PLA, os interesses estratégicos australianos são desafiados.

A Austrália tem seu próprio conceito de círculos concêntricos para segurança. O arco Indo-Pacífico e o arco melanésio são de extrema importância para a Austrália na manutenção da estabilidade em sua região. As duas figuras acima mostram claramente como a expansão naval chinesa pode impactar a Austrália e seus objetivos estratégicos. A expansão naval da China em termos de alcance e capacidades pode ser prejudicial a longo prazo, se não a curto prazo. Quando o PLAN expandir seu alcance operacional no futuro, impactará as operações da Marinha Real Australiana. Até hoje, embarcações navais chinesas são avistadas perto das fronteiras australianas. Alguns analistas suspeitam que estas estão relacionadas a atividade de coleta de inteligência. O PLAN também está aumentando sua influência nos países das ilhas do Pacífico por meio de visitas navais. Essas atividades do PLAN são encaradas pela Austrália com preocupação.

Austrália em uma encruzilhada

A modernização naval chinesa e o aumento da assertividade no Mar da China Meridional (SCS) criaram um dilema para a Austrália: escolher entre seu parceiro comercial de longa data (China) ou seu aliado de segurança mais forte (Estados Unidos). A Austrália tem relações comerciais de longa data com a China; ela exporta uma grande quantidade de minério de ferro e carvão para a China, que contribui significativamente para o seu produto interno bruto (PIB). Os EUA, por outro lado, são de grande importância para a Austrália em sua segurança e interesses estratégicos. Os últimos anos revelaram que a Austrália optou por ficar permanentemente do lado dos EUA para proteger a ordem global baseada em regras existente, já que esta se adequa aos interesses estratégicos australianos. Em Camberra, qualquer desafio à ordem baseada em regras contemporânea é considerado um desafio aos interesses estratégicos e de segurança australianos. Atualmente, a Austrália visualiza a modernização militar chinesa e, especificamente, a modernização naval como desafios

sérios à arquitetura de segurança no Leste Asiático e à ordem global baseada em regras. A Austrália está preocupada com a segurança de suas abordagens e rotas comerciais do Norte. Os *policymakers* e a comunidade estratégica em Camberra consideram conflitos ou quaisquer ações desestabilizadoras em seus arredores (como o Sudeste Asiático e o Pacífico Sul) prejudiciais à segurança e aos interesses estratégicos da Austrália. Portanto, um Mar da China Meridional pacífico é de extrema importância para Camberra, pois é a região pela qual o extenso comércio marítimo da Austrália com o Leste Asiático passa.

O Dr. Andrew Carr, da Universidade Nacional Australiana (ANU), disse em uma entrevista ao autor que as implicações da modernização naval da China para a Austrália são três (Carr 2022)³.

1. “A China está aumentando sua capacidade de projetar influência sobre o Sudeste Asiático/Pacífico Sul. Isso significa mais trabalho para a Austrália identificar e rastrear embarcações chinesas. O potencial para que problemas surjam devido ao aumento de presença ainda é baixo, mas está crescendo. Isso simplesmente complica as coisas”.
2. “A China pode decidir mudar seu propósito no Sudeste Asiático e no Pacífico Sul. O maior medo australiano sempre foi que um adversário estabelecesse uma base naval no Pacífico Sul. O continente australiano é muito grande para ser invadido ou prejudicado significativamente sem uma base de suprimentos nas proximidades. Portanto, se a região da Oceania está livre de bases adversárias, então o continente australiano está seguro. Embora rumores tenham surgido nos últimos anos e o governo australiano tenha sido rápido em mostrar sua preocupação (tanto em relação a Pequim, mas também aos países do Pacífico Sul para desencorajar tal comportamento), a China ainda não parece interessada em estabelecer tal instalação”.
3. “Por último, a expansão da marinha chinesa tem implicações para o equilíbrio de poder com os Estados Unidos. Isso pode mudar tanto as relações regionais quanto os resultados dos conflitos. Isso não é algo que a Austrália possa influenciar significativamente, mas é importante para a segurança australiana em geral”.

A partir dos pontos de Andrew, pode-se deduzir que a Austrália está

³ Entrevista por e-mail com o Dr. Andrew Carr, professor titular no Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa, Australian National University, em 11 de janeiro de 2022. Ele pode ser contatado pelo e-mail: andrew.carr@anu.edu.au. Nota do tradutor: tradução nossa.

preocupada, em primeiro lugar, com a crescente influência do PLAN no Sudeste Asiático e no Pacífico Sul. Com o passar do tempo, a influência do PLAN aumentará no Pacífico Sul, o que é uma grande fonte de preocupação para a Austrália. Ele também demonstrou preocupações sobre potenciais bases navais chinesas na região. Houve especulações da mídia sobre uma base naval chinesa em Vanuatu, um país insular no Pacífico Sul (Panda 2018). Tal empreendimento pode impactar diretamente a segurança australiana. Ao responder à pergunta sobre a base naval chinesa no Pacífico Sul, ele disse que “pode se entender como um ataque preventivo, uma tentativa de esclarecimento e de evitar uma ameaça, mais do que uma indicação direta de que ela estava prestes a emergir”. Ele mencionou que “a preocupação com um adversário com uma grande base de suprimentos no Pacífico Sul é uma preocupação de mais de 150 anos para os australianos, então isso é algo a ser observado com bastante atenção” (Carr 2022)⁴.

Ademais, a Austrália está preocupada com a mudança no equilíbrio de poder na região. A Austrália tem dependido muito dos EUA para sua segurança. A ascensão da China e sua subsequente modernização militar estão gradualmente distanciando os EUA da região. Dessa forma, a comunidade de defesa australiana está profundamente preocupada com esse desenvolvimento na região. Eles consideram a China uma potência revisionista capaz de mudar o status quo. A ordem internacional baseada em regras contemporânea tem servido amplamente aos interesses australianos, por isso eles estão preocupados que, se o status quo for alterado em favor da China, os interesses da Austrália serão prejudicados.

Metas de Longo Prazo do PLAN e a Percepção Australiana de Ameaças

Tom Shugart argumenta que a China estabeleceu um cronograma com três objetivos principais para sua marinha. Primeiro, desenvolver forças suficientes para exercer controle sobre as regiões marítimas dentro da ‘Primeira Cadeia de Ilhas’ até 2000. Em segundo lugar, ampliar o controle para a ‘Segunda Cadeia de Ilhas’ até 2020 (Shugart 2021). E, por último, desenvolver uma marinha global até 2050. Ele argumenta ainda que o DWP 2015 da China destacou especificamente a defesa de seus interesses no exterior e SLOCs estratégicos como objetivos, a serem alcançados com a missão adicional de “proteção de *open seas*”. De acordo com o autor, isso

⁴ Entrevista com o Dr. Andrew Carr. Nota do tradutor: tradução nossa.

sinaliza o desejo da China em projetar o poder marítimo onde ela quiser. Ele também cita o ex-chefe do PLAN, o almirante Wu Shengli, que disse em 2017 que “para onde quer que o escopo dos interesses da nação se estenda, é lá que o perímetro do nosso desenvolvimento de combate chegará” (Shugart 2021).

Tom Shugart também explica que o desejo da China pode ser descartado e visto como irrelevante, considerando que a China não possui a capacidade para realizá-lo. Todavia, a China tem motivação, bem como poder industrial para cumprir suas palavras (Shugart 2021). A partir da análise de Shugart, pode-se inferir que a China está buscando construir uma marinha global. Mesmo parecendo uma tarefa árdua, a China tem os recursos e a determinação para se tornar uma. Uma marinha chinesa global significa navios do PLAN operando em todo o oceano. A declaração do almirante Wu Shengli, ex-chefe do PLAN, é a manifestação desse argumento de que o PLAN tentará preservar seus interesses em qualquer lugar dos oceanos.

Embora pareçam declarações simples, elas representam muitas das ambições chinesas em controlar rotas marítimas críticas de comunicação. Do ponto de vista da segurança australiana, qualquer cenário futuro em que a China controle rotas marítimas de comunicação críticas representa uma ameaça aos seus interesses econômicos e de defesa estratégica. Assim, um PLAN global com o objetivo de controlar SLOCs críticos é visto pela Austrália como preocupante para seus interesses econômicos e de segurança. As ações chinesas são percebidas em muitos países do Indo-Pacífico como hegemônicas. Especificamente, países como a Austrália, forte aliado dos EUA na região, não ficariam felizes em aceitar qualquer comportamento assertivo e hegemônico chinês.

Falta de transparência e incerteza associadas à modernização militar da China

A ascensão da China como potência econômica contribuiu significativamente para seu esforço de modernização militar. O aumento em gastos militares da China tem preocupado seus vizinhos. Eles estão preocupados com a falta de transparência a respeito dos gastos militares chineses. Neste mundo anárquico, a incerteza associada a isto aumenta os problemas de seus vizinhos. Adam P. Liff e o co-autor afirmam em seu manuscrito que há uma “incerteza generalizada sobre as intenções da China, dada a doutrina confusa do Exército de Libertação Popular (PLA) e a relativa baixa transparência de Pequim em relação aos seus assuntos militares e à tomada de decisões políticas” (Liff e Ikenberry 2014). Posteriormente, os

autores se preocupam com o fato de que ‘a relativa falta de transparência militar da China parece agravar as preocupações generalizadas sobre suas capacidades e intenções que avançam rapidamente’ (Liff e Ikenberry, 2014). Essa situação criou uma espécie de dilema de segurança não apenas para seus vizinhos imediatos, mas também para a Austrália, que está preocupada com o aumento dos gastos militares de Pequim. Nenhum país jamais confiaria ou teria certeza de qualquer ação de outros Estados neste mundo anárquico. Portanto, Estados como a Austrália, que estão preocupados com sua segurança, têm procurado aprimorar suas próprias capacidades por meio da modernização de suas forças ou do estabelecimento de alianças com Estados de visão semelhante.

A assertividade da China no Mar do Sul da China: uma perspectiva australiana

A China reivindicou ativamente grande parte do SCS como seu território soberano. Essa reivindicação da China inclui alguns territórios dentro das zonas econômicas exclusivas (ZEE) de 200 milhas do Vietnã, Filipinas, Malásia e Indonésia. A potência em ascensão tem ameaçado a inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR) dos militares dos EUA na ZEE da China. Isso, por sua vez, tem desafiado a FON dos EUA (Departamento de Defesa da Liberdade de Navegação dos EUA) e as operações de sobrevoo fora da ZEE da China. Embora Pequim tenha usado, em particular, sua guarda costeira, frota pesqueira e milícias para essas atividades, todas essas entidades são apoiadas pelo PLAN. Juntas, essas ações afastaram sistematicamente as forças marítimas menores do Vietnã e das Filipinas para fora de partes de suas ZEEs e ameaçaram as forças malaias e indonésias (Burgess 2020).

Além disso, nas Ilhas Spratly e Paracel, Pequim construiu ilhas artificiais, além de estacionar unidades do PLAN e da PLAAF (Força Aérea do Exército de Libertação Popular), assim como mísseis “*surface-to-air*” e “*surface-to-surface*”, aumentando as capacidades de “antiacesso e negação de área” (A2/AD), que ameaçam os EUA e seus aliados no SCS (Burgess, 2020). A China tem hostilizado as operações navais e aéreas dos EUA por mais de duas décadas. Ela tem desafiado as “operações de liberdade de navegação e operações de sobrevoo” dos EUA (FONOP) nas Ilhas Spratly e Paracel desde 2015. As atividades de desenvolvimento marítimo de Pequim agora lhe permitem uma potencial obstrução da exploração de petróleo e gás. Suas capacidades de ‘antiacesso/negação de área’ (A2/AD) representam ameaças para a USN (Marinha dos Estados Unidos) e suas operações da Força Aérea.

O tráfego marítimo e aéreo global também está sendo ameaçado (Burgess 2020). A China poderia impor uma ADIZ sobre parte ou a totalidade dos SCS no futuro, semelhante à ECS ADIZ estabelecida em 2013. Os avisos emitidos pela China contra aeronaves militares dos EUA que sobrevoaram as instalações do PLA no Spratly fornecem evidências disso (Weitz 2018). Em suma, o PLAN representa uma possível ameaça aos fluxos econômicos, à extração de recursos e às operações militares em uma hidrovía fundamental.

As ações de Pequim na década anterior mencionadas acima e as potenciais ameaças alarmaram os analistas de segurança e defesa em Camberra. Eles compreendem que o comportamento assertivo da China, que só é possível por meio de uma poderosa marinha, nas águas do SCS não só ameaça os vizinhos próximos de Pequim, mas também outros países da região do Indo-Pacífico. Outras nações da região serão privadas da liberdade de navegação, exploração de recursos e a influência da Marinha dos EUA será reduzida significativamente à medida que as reivindicações da China no mapa de nove traços do SCS forem reforçadas, afetando a segurança dos países da região. A Austrália é um dos países que depende dos EUA e seus aliados na região para sua segurança. O comércio da Austrália passa pelas águas dos SCS para os países do Leste Asiático. Além disso, o estabelecimento do controle sobre a linha de nove traços pela China demonstrará que ela está desafiando a ordem baseada em regras, de suma importância para a Austrália. Portanto, Camberra está preocupada com as ações de Pequim no SCS.

Preocupações australianas sobre a liberdade de navegação no Indo-Pacífico

Os FONOPs são essenciais para os interesses econômicos e geopolíticos da Austrália. Isso se deve principalmente à dependência da Austrália do comércio marítimo, a maior parte do qual passa pelos arquipélagos do Norte e do Nordeste da Austrália. O arco “arquipelágico”, que se estende da “Indonésia, Filipinas e Papua Nova Guiné (PNG) no Norte até as Ilhas Salomão, Vanuatu e Fiji” no Nordeste, é fundamental para os interesses estratégicos da Austrália. Esta é a área onde um perigo para a Austrália pode vir ou passar mais facilmente. É também uma área onde a Austrália pode colaborar em interesses mútuos com o objetivo de tornar a região mais segura e estável (Bateman e Hanich 2013).

Para a Austrália, a segurança dos navios que viajam através deste Arco é uma preocupação estratégica crítica. Em valor, o Arco transporta mais de 62% do comércio de mercadorias de Camberra (73% das exportações e 52% das importações) (Australian Bureau of Statistics 2013). Essas mercadorias

passam pelo arquipélago indonésio ou da costa leste da Austrália para a costa leste da Papua Nova Guiné. Como resultado, a Austrália tem uma forte participação na liberdade de navegação do Arco Pacífico (Bateman 2015). Para a Austrália, a segurança dos navios que viajam através deste Arco é uma preocupação estratégica crítica. Em valor, o Arco transporta mais de 62% do comércio de mercadorias de Camberra (73% das exportações e 52% das importações) (Australian Bureau of Statistics 2013). Essas mercadorias passam pelo arquipélago indonésio ou da costa leste da Austrália para a costa leste da Papua Nova Guiné. Como resultado, a Austrália tem uma forte participação na liberdade de navegação do Arco Pacífico (Bateman 2015).

Portanto, a Austrália está preocupada com a liberdade de navegação em seu entorno, no SCS, no Mar da China Oriental (ECS) e na região mais ampla do Indo-Pacífico. O governo de Camberra considera que todos os países têm o direito de circular livremente pelos oceanos. Entretanto, as recentes ações chinesas no SCS e no ECS aumentaram as preocupações dos policymakers e funcionários do governo em Camberra. Essas preocupações estão explícitas em documentos de defesa do governo e declarações na mídia. Em um discurso, o ministro da Defesa australiano, Peter Dutton, criticou duramente a China. Ele disse que, embora a China alegue trabalhar com outros estados para manter a liberdade de navegação e proteger as rotas marítimas, bem como para resolver disputas territoriais por meio do diálogo e da consulta, a realidade é bem diferente (Mahadzir 2021).

Dutton citou a ocupação, construção e militarização de territórios disputados no SCS pelo estabelecimento de 20 postos avançados, a rejeição do veredito de 2016 da Corte Permanente de Arbitragem de Haia pela China sobre reivindicações de direitos históricos no SCS, o envio de um grande número de jatos militares para a ADIZ de Taiwan, o uso de embarcações de pesca tripuladas por milícias enquanto invadiam a ZEE das Filipinas e a escalada das tensões no ECS com o Japão (Mahadzir 2021).

A China está alavancando seu crescente domínio em comércio e economia, segurança, mídia e internet para coagir a cooperação, de acordo com Dutton, que também enfatizou que as forças armadas da China aumentaram significativamente em tamanho e capacidade. Com 355 navios e submarinos, a China possui hoje a maior marinha do mundo, uma força que mais do que triplicou de tamanho nos últimos vinte anos. Ele observou que Pequim construiu navios com tonelagem equivalente à de toda a Marinha Real Australiana a cada 18 meses, em média, nos últimos quatro anos, e espera-se que a marinha chinesa cresça para 460 navios até 2030 (Mahadzir, 2021).

Morrison foi questionado durante uma coletiva de imprensa sobre as acusações de que um navio de vigilância do PLAN estava espionando a

Austrália em agosto e setembro. Morrison respondeu que

“Eles têm todo o direito de estar lá sob o direito marítimo internacional, assim como temos todo o direito de estar no Mar da China Meridional, e outros países democráticos liberais livres têm todo o direito de ter liberdade de movimento no Mar da China Meridional. Nossos movimentos no Mar do Sul da China e os de outros países têm sido uma questão desafiadora para a Austrália” (Mahadzir 2021, tradução nossa).

Esta declaração do PM Morrison mostra que Camberra está ciente das ações chinesas em sua vizinhança e está profundamente envolvida no monitoramento dessas ações perto de seu litoral. Além disso, significa que outros países devem ser autorizados a operar livremente, já que as embarcações navais chinesas estão operando perto da costa de Camberra.

A preocupação, então, está basicamente centrada no FONOP. Nesse sentido, a Austrália tem considerado há muito tempo os FONOPs no Mar do Sul da China em conjunto com os EUA. Analistas de segurança e defesa na Austrália têm opiniões conflitantes sobre o movimento de Camberra em direção a FONOPs no SCS. Alguns sugerem seguir em frente com os FONOPs para conter o comportamento assertivo do PLAN no Mar do Sul da China e reforçar o equilíbrio de poder na região. Por outro lado, alguns outros consideram que isso invocará uma reação de Pequim que é prejudicial às relações já tensas entre as duas nações (Bateman 2015).

Além do mais, Camberra também está preocupada com o sobrevoo da FON no SCS e suas abordagens no Norte. Pequim estabeleceu uma ADIZ na ECS em novembro de 2013 (Ho 2016). O anúncio da ADIZ no Mar da China Oriental desencadeou preocupações de que Pequim implementaria em breve zonas semelhantes sobre o Mar do Sul da China. Se a China fizer o mesmo com o SCS, criará problemas para a Austrália, porque a circulação de seus voos será diretamente impactada no SCS e em suas aproximações no Norte.

Aumento de Interesse do PLAN no Pacífico Sul: Uma Fonte de Preocupação para a Austrália

A Austrália está preocupada com o papel crescente da China nos países insulares do Pacífico. A China aumentou seu engajamento diplomático, econômico e militar com os Estados insulares do Pacífico. O Exército de Libertação Popular (PLA), especialmente o PLAN, esteve na linha de frente e realizou várias visitas ao longo da última década e meia. De acordo com Ron

Mathew (2021),

“O processo começou há anos, com delegações do PLA visitando 24 ilhas do Pacífico entre 2006 e 2019, com mais de 60% delas envolvendo navios da Marinha. Essa ameaça emergente começou a chamar a atenção dos policymakers em Camberra, à medida que o risco de conflito aumenta” (Matthews 2021, tradução nossa).

O aumento do envolvimento da China, principalmente por meio de sua marinha, aumentou as suspeitas australianas de um cerco estratégico chinês. Ron Mathews argumenta que a China está estrategicamente cercando a Austrália ao conceder empréstimos aos países das Ilhas do Pacífico e influenciando-os por meio do chamado *soft power* (Matthews 2021). Isso, por sua vez, aumentará a influência chinesa na região, o que representará um desafio para a segurança da Austrália.

A Austrália sempre viu com preocupação a presença de bases navais em seus arredores. O recente envolvimento do PLAN com os países das Ilhas do Pacífico aumentou a probabilidade de uma base naval chinesa na vizinhança direta da Austrália. O professor Robert respondeu em uma entrevista por e-mail ao autor e disse que

“Muitos estados das Ilhas do Pacífico não têm forças armadas e o Pacífico Sul não é fortemente militarizado. Mas as visitas das forças do PLA (incluindo a marinha) são agora parte das interações da região com potências maiores. A Austrália está preocupada com a possibilidade de a China buscar estabelecer instalações militares no Pacífico Sul, o que é um dos motivos para trabalhar com os EUA em infraestrutura na Ilha Manus (parte da PNG)” (Ayson 2022)⁵.

Em 2017, houve especulações na mídia de que a China iria construir uma base militar em Vanuatu, um pequeno Estado insular nos países das ilhas do Pacífico. Esta notícia chocou os planejadores de segurança e defesa em Camberra. Tais empreendimentos são intensamente observados pela comunidade de segurança na Austrália. De qualquer maneira, se a China construir uma base naval próxima à Austrália, os problemas do país aumentarão.

5 Entrevista por e-mail com o Dr. Robert Ayson, professor na Escola de História, Filosofia, Ciências Políticas e Relações Internacionais, Victoria University, Wellington, Nova Zelândia, em 10 de fevereiro de 2022. Ele pode ser contatado pelo e-mail: robert.ayson@vuw.ac.nz.

Nota do tradutor: tradução nossa)

Conclusão

Este estudo explorou as implicações da modernização naval da China para a Austrália e apresentou as preocupações australianas em relação à iniciativa de modernização do PLAN. As principais implicações para a Austrália estão ligadas à maior assertividade chinesa no SCS, o que aumenta as antigas preocupações com seu comércio marítimo para o Leste Asiático. Camberra está preocupada com a liberdade de navegação nas águas do SCS e do ECS. Além disso, preocupa-se com o aumento do envolvimento do PLAN com os países insulares do Pacífico. A Austrália tem seu próprio conceito de círculos concêntricos de segurança. Se de qualquer forma a China ultrapassar a Primeira Cadeia de Ilhas, será uma grande fonte de preocupação para a Austrália em tempos de tensão e crise entre os dois países. Assim, os interesses estratégicos chineses e australianos estarão em desacordo sobre a perspectiva de segurança marítima dos dois países. Isso se deve ao fato de que a China deseja ultrapassar as cadeias de ilhas para sua própria segurança, a fim de superar os desafios de segurança impostos por seus Estados vizinhos, manter os EUA longe de suas costas e projetar poder globalmente. Assim, as preocupações com a segurança na Austrália aumentam, que está sempre atenta à proteção de sua integridade territorial.

Pode-se dizer que não há ameaça direta ao continente australiano pelo PLAN na contemporaneidade. Mas, à medida que a Austrália estabelece interesses estratégicos em seu Livro Branco de Defesa, que se estendem desde o continente australiano até suas adjacências e depois para o amplo Indo-Pacífico, a última parte dos interesses estratégicos provavelmente será impactada nos próximos anos. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que garantir esses interesses estratégicos além da Austrália continental é também de suma importância. Qualquer nação hostil, por exemplo, a China, que é percebida pela comunidade estratégica australianas como um perigo, pode infligir sérias ameaças ao seu continente se não puder ser contida ou restringida no arco Indo-Pacífico australiano (Arquipélago do Sudeste Asiático). Como a Austrália está cercada por águas e é militarmente fraca, ela não poderia resistir a um cenário em que um Estado como a China estivesse em uma cadeia de ilhas, vista pela Austrália com intenções hostis.

Além disso, a questão da “liberdade de navegação” é de grande importância para a Austrália, não apenas para garantir a ordem internacional baseada em regras, mas também para proteger seu comércio. Como a Austrália exporta carvão e minério de ferro para a própria China, as frotas comerciais não terão muitos problemas. Além de garantir o comércio e criar uma dissuasão contra as forças navais chinesas, a navegação dos navios de guerra

australianos também está em risco com a crescente assertividade chinesa no Mar do Sul da China. A Austrália pode ter problemas se essa assertividade se estender ao Indo-Pacífico mais amplo, o que não é provável em um futuro próximo. No entanto, é uma possibilidade à medida que a modernização naval da China acelere nas próximas décadas.

Em resposta a esses desenvolvimentos, a Austrália embarcou no caminho da modernização de suas próprias forças marítimas. Camberra destinou uma quantia significativa de dinheiro para gastos com defesa nas próximas décadas. Ela fortaleceu sua aliança com os EUA e outros parceiros como os AUKUS (Austrália, Reino Unido e Estados Unidos), QUAD (Quadrilateral Dialogue - Austrália, Índia, Japão e Estados Unidos) e RAA (Japan-Australia Reciprocal Access Agreement).

O acordo AUKUS, assinado em 2021, é considerado o acordo do século. Do ponto de vista australiano, o acordo é para fortalecer sua defesa, podendo ser considerado um ato de equilíbrio contra o aumento da força naval chinesa no Indo-Pacífico. Este acordo permitirá à Austrália dissuadir a marinha chinesa à distância do seu território. Os submarinos movidos a energia nuclear adquiridos por meio do acordo seriam capazes de operar por quase 70 dias na SCS, o que é de imenso interesse para a China. Sem dúvidas, esse desenvolvimento aumentará a gama de operações das forças marítimas australianas, mas irritará a China, que tem sido um parceiro comercial do país.

Além disso, a Austrália reforçou sua aliança com os EUA, Japão e Índia por meio do QUAD. O retorno da Austrália ao QUAD indica que ela se preocupa com o crescente papel da China na região do Indo-Pacífico, e que o considera prejudicial ao seu interesse estratégico de defesa. Como discutido anteriormente, a Austrália considera necessário um “Indo-Pacífico livre e aberto”. De acordo com analistas, o comportamento assertivo do PLAN no SCS obrigou a Austrália a retornar para o QUAD, que obteve menos atenção nos governos anteriores. Além disso, a AUKUS e a QUAD Australia também fazem parte de outros acordos bilaterais e multilaterais de segurança. Esses acordos de segurança incluem o RAA, o Five Power Defense Agreement e o ANZUS (Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos). Os dois últimos acordos não são direcionados contra a China, mas irão ganhar mais relevância nos próximos anos, levando em conta a ameaça chinesa.

Pensando no ambiente estratégico na região do Indo-Pacífico, a modernização naval da China pode acelerar nos próximos anos. Isso não é um sinal positivo para a segurança e o desenvolvimento econômico da região, porque a maior parte dos orçamentos nacionais está e será direcionada para a modernização militar. Essa corrida armamentista aumentará a possibilidade

de guerra na região. Esta situação não é do interesse da China nem da Austrália. Ambos os países precisam se beneficiar diretamente um do outro. Se esses dois Estados se mantiverem gastando mais com suas forças armadas do que com o seu desenvolvimento econômico, enfrentarão diversos desafios na frente econômica. Portanto, é do interesse de ambas as nações aumentar a interdependência econômica e estabilizar as relações que já se encontram tensas.

Referências

- An email interview with Dr Andrew Carr, a senior lecturer at Strategic and Defense Studies Centre, Australian National University, Jan 11, 2022. He can be reached at: andrew.carr@anu.edu.au.
- An email interview with Dr. Robert Ayson, Professor School of History, Philosophy, Political Science and International Relations, at Victoria University, Wellington, New Zealand, February 10, 2022. He can be reached at: robert.ayson@vuw.ac.nz.
- Australian Government Department of Defense, “2016 Defense White Paper”, (Commonwealth of Australia, 2016), <https://www.defence.gov.au/about/publications/2016-defence-white-paper>.
- Australian Bureau of Statistics, “International Trade in Goods and Services August 2013”, <http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/>.
- Australian Communications and Media Authority, Annual Report 2006-07, Melbourne, 2007, p. 31.
- Bateman, Sam & Anthony Bergin, “THE OCEANS—OUR FUTURE”, Sea Change: Advancing Australia’s Ocean Interests, Australian Strategic Policy Institute, 2009. <http://www.jstor.org/stable/resrepo4172.7>.
- Bahtić, Fatima. “Chinese Navy is the largest navy in world, new report shows”, Naval-Today, November 5, 2021, <https://www.navaltoday.com/2021/11/05/chinese-navy-is-the-largest-navy-in-world-new-report-shows/>.
- Burgess, Stephen. “Confronting China’s Maritime Expansion in the South China Sea: A Collective Action Problem,” Journal of Indo-Pacific Affairs, Aug 31, 2020.
- Bateman, Sam & Quentin Hanich., “Maritime Security Issues in an Arc of Instability and Opportunity”, Security Challenges, vol. 9, no. 4, 2013, pp. 87-105.

- Bateman, Sam. "Some Thoughts on Australia and the Freedoms of Navigation", *Security Challenges* 11, no. 2, 2015, 57–67. <http://www.jstor.org/stable/26465438>.
- China's State Council Information Office, "China's Military Strategy", May 2015, <http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2014.htm>
- CSIRO Marine Research, "Facts on Australia's Oceans", November 25, 1988.
- Ho, Duc L. "A South China Sea ADIZ—Vietnam's next Challenge", Naval Postgraduate School, California, June 2016, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1026643.pdf>.
- Kaye, Stuart. "Freedom of Navigation in the Indo-Pacific Region", SEA POWER CENTRE – AUSTRALIA, Papers in Australian Maritime Affairs No. 22, 2020, <https://www.navy.gov.au/sites/default/files/documents/PIAMA22.pdf>.
- Li, Nan. "The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From 'Near Coast' and 'Near Seas' to 'Far Seas'", *Asian Security*, May 28, 2009, pp 144-169.
- Liff, Adam P. & G. John Ikenberry, "Racing toward Tragedy? China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma", *International Security*, Vol. 39, No. 2, Fall 2014, pp. 52–91.
- Mahadzir, Dzirhan. "Australian Prime Minister: Chinese Navy Has 'Every Right' to Operate In Our Exclusive Economic Zone", USNI NEWS, November 26, 2021, <https://news.usni.org/2021/11/26/australian-prime-minister-chinese-navy-has-every-right-to-operate-in-our-exclusive-economic-zone>.
- Matthews, Ron. "Beijing's strategic encirclement of Australia", *Asia-Pacific Defense Reporter*, 47(8), 2002, 60–62, November 01, 2021. <https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.2021118056989>.
- Panda, Ankit. "A Southern Pacific Base for the Chinese Navy in Vanuatu?", *The Diplomat*, April 10, 2018, <https://thediplomat.com/2018/04/a-southern-pacific-base-for-the-chinese-navy-in-vanuatu/>.
- Royal Australian Navy, "Australian Maritime Doctrine", Sea Power Centre – Australia, Canberra, 2000.
- Shugart, Tom. "AUSTRALIA AND THE GROWING REACH OF CHINA'S MILITARY", Lowy Institute, AUGUST 09, 2021, <https://www.lowyinstitute.org/publications/australia-and-growing-reach-china-s-military>.
- Sharma, Ritu. "China's 80,000 Ton 'Super-Carrier' Fujian Tests

- Electromagnetic Catapult Launch System; Becomes 2nd After The US With Such Tech – Reports”, The Eurasian Times, November 26, 2023, <https://www.eurasiantimes.com/china-tests-electromagnetic-catapult-launch-system-of/>.
- The State Council Information Office of the People’s Republic of China, “China’s Military Strategy”, May 2015, Beijing, retrieved from: http://eng.mod.gov.cn/publications/2021-06/23/content_4887928.htm.
- Weston, Brian. “Feature – ON TARGET: AUSTRALIA’S ‘FIRST ISLAND CHAIN’ – PART 1”, Australian Defense Business Review, August 25, 2020, <https://adbr.com.au/on-target-australias-first-island-chain/>.
- Waltz, Kenneth. Theory of International Relations, (New York: McGraw Hill, 1979).
- Weitz, Rockford. “Military Activities in an EEZ,” in Law of the Sea: A Policy Primer, International Law and Maritime Studies Program, Chapter 4, 2018, <https://sites.tufts.edu/lawofthesea/chapter-4/>.

RESUMO

A China acelerou sua modernização naval nos últimos anos. Existem diversos fatores por trás desse processo de modernização. A ascensão da China está, em muitos aspectos, impactando a dinâmica política, econômica e de segurança em todo o mundo, mas particularmente na Ásia-Pacífico (Indo-Pacífico). A Austrália é um dos países desta região, não sendo uma exceção a este respeito. Este estudo procura entender as implicações da modernização naval da China na Austrália. O estudo faz uma contribuição importante para a literatura porque esta parte do mundo não têm sido abordada ao analisar a modernização naval chinesa. Os dados foram coletados por meio de fontes primárias e secundárias. Além de revisar a literatura existente, os dados foram coletados por meio de entrevistas com informantes-chave e documentos de políticas da China e da Austrália. A percepção de ameaça pela Austrália é avaliada analisando os Livros Brancos de Defesa australianos, discursos de líderes australianos e um relato de opiniões dos analistas de segurança do país. O estudo revela que os desafios impostos por outras nações da região estão levando a China a modernizar sua marinha. Por sua vez, isso aumenta as preocupações com a segurança na Austrália, que está sempre atenta para garantir sua integridade territorial, interesses econômicos e a ordem mundial liberal global que contribuiu para seu desenvolvimento e segurança. A Austrália, em resposta a esses desenvolvimentos, embarcou no caminho da modernização de suas próprias forças, reforçando suas alianças com os EUA e outros parceiros.

PALAVRAS-CHAVE

Interesses Estratégicos de Defesa. FONOPs. Indo-Pacífico. Cadeia de ilhas. Águas *Offshore*. Proteção em *Open Seas*.

Recebido em 3 de março de 2024

Aprovado em 11 de dezembro de 2024

Traduzido por Murilo Augusto Fontes

DO *SOFT BALANCING* AO *BANDWAGONING*: AS RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL

Augusto Leal Rinaldi¹

Introdução

Desde a crise financeira global de 2008-2009 e, mais recentemente, o surto da pandemia de COVID-19 em 2020 e a invasão russa da Ucrânia em 2022, rótulos como “crise da ordem internacional liberal” têm sido frequentes em estudos acadêmicos (Ikenberry, 2018). A recente retração dos Estados Unidos (EUA) da ordem internacional que ele mesmo ajudou a criar depois de 1945 e a ascensão da China levaram estudiosos de Relações Internacionais (RI) a argumentar que o mundo está caminhando para uma nova Guerra Fria, na qual a China é a principal competidora dos EUA (Mearsheimer, 2021; Zhao, 2022). Em contraste, outros contestam a ideia de uma transição de poder do Atlântico para o Pacífico (Brooks e Wohlforth, 2023).

Embora esses debates se refiram principalmente à estrutura do sistema internacional, é importante também chamar a atenção para as dinâmicas de poder regional, dado que as potências regionais têm assumido papéis cruciais na ordem internacional, seja as apoiando ou as contestando por dentro. Na América Latina, em particular, o fim da Guerra Fria provocou mudanças significativas. Antes considerada o “quintal” norte-americano, o sucessivo recuo dos EUA da região abriu espaços para os países da região reavaliarem sua relação com a potência hegemônica e buscarem maneiras de se concentrar no desenvolvimento econômico e exibir autonomia política (Long, 2015; Fortin,

¹ PUC-SP, São Paulo, Brasil e Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, São Paulo, Brasil.
E-mail: augustolrinaldi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9555-7914>
Gostaria de agradecer a T. V. Paul, Anders Wivel e Kai He pelos comentários e sugestões feitas às versões anteriores desse artigo.

Heine e Ominami, 2021). Neste artigo, analisa-se especificamente a política externa brasileira em relação aos EUA na América do Sul de 2003 a 2022, se utilizando, para tanto, do conceito de *soft balancing* (Pape, 2005; Paul, 2005, 2018). O conceito tem sido amplamente utilizado para entender as dinâmicas no nível das grandes potências (He e Feng, 2008; Larionova, 2020). Ainda assim, seu foco na diplomacia e nas instituições também tem potencial para explorar o nível das potências regionais (Flemes e Wehner, 2015; Merke, 2015; Yang e Lee, 2020).

Os mandatos presidenciais no período considerado somam um total de quatro: Lula (2003–2010), Dilma Rousseff (2011–2016), Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022). Para compará-los, é necessário identificar variáveis que atestem variações e ajudem a explicar os (possíveis) resultados diferentes (Landman, 2008). As variáveis consideradas são as crenças dos formuladores de política externa, particularmente a visão de mundo do Presidente e de seu Ministro das Relações Exteriores, e o lugar do Brasil na distribuição de poder regional. Tais focos derivam de uma escolha metodológica de privilegiar agentes com recursos institucionais e poder simbólico para propagar ideias e traduzi-las na prática, e de considerar a distribuição do poder regional como uma restrição à atuação dos Estados (Lobell, Ripsman e Taliaferro, 2009).

Argumenta-se que, de 2003 a 2022, o Brasil implementou duas diferentes estratégias relacionadas à primazia regional dos EUA na América do Sul: de 2003 a 2016, o Brasil se baseou em iniciativas que não visavam minar a ordem regional, mas reavaliar a existente distribuição assimétrica de poder e frustrar a presença dos EUA na região, aumentando os custos de suas ações regionais. O Brasil fez isso ativando a criação de instituições para “prender” os países da região em sua esfera de influência e marginalizar a participação de Washington nelas. Durante esse período, o Brasil fortaleceu sua relação político-econômica com a China para aumentar sua capacidade de balancear os EUA nas Américas. Houve, com isso, a adoção de uma estratégia denominada *soft balancing*.

A adoção da segunda estratégia ocorre no contexto de mudanças políticas internas à região e no próprio Brasil, particularmente na visão de mundo do grupo de formuladores de política externa que apoiaram Lula e Rousseff. Na política externa, a nova administração de Temer priorizou um relacionamento próximo com os EUA e se distanciou da região. A China continuou sendo importante, mas a relação bilateral mudou de uma parceria estratégica para um foco restrito em comércio e investimento. O mandato de dois anos de Temer é considerado um período de transição da primeira para a segunda fase. É marcado pelo início de uma retração do *soft balancing*

brasileiro em relação aos EUA e caminha para adotar uma posição mais alinhada com Washington, que atingirá seu pico com a eleição de Bolsonaro em 2018.

A ascensão ao poder de um presidente de extrema-direita abriu espaço para uma agenda de combate ao que o ministro das Relações Exteriores de Bolsonaro, Ernesto Araújo (2019–2021), chamou de “globalismo”, resultando no estabelecimento de um “alinhamento automático” com o governo de Donald Trump dos EUA (2017–2021) (Hirst e Pereira, 2022). Essa postura diplomática foi profundamente marcada por uma contestação da ordem internacional liberal (Casarões e Farias, 2021) e modificações significativas no discurso e nas práticas da região em relação aos EUA. Além disso, as relações com aliados regionais tradicionais como a Argentina se deterioraram e o Brasil demonstrou inclinação incomum às demandas dos EUA para conter a presença da China na região. No entanto, Pequim continuou sendo crucial para a economia brasileira. A preferência pelos EUA resultou em uma estratégia de *bandwagoning* (Schweller, 1994; Mearsheimer, 2014), embora os resultados dessa relação tenham ficado aquém do que se imaginava.

Portanto, entre 2003 e 2022, o Brasil deixou de ser um *soft balancer* em relação aos EUA na América do Sul durante os mandatos de Lula e Rousseff para adotar uma postura de convergência tática com Temer e *bandwagoning* com Bolsonaro. Este artigo discute como os formuladores da política externa brasileira podem determinar a direção do balanceamento das potências regionais em relação às grandes potências e combinar fatores domésticos e regionais para explicar a variação nas estratégias adotadas em cada mandato presidencial.

Para desenvolver e ilustrar esses argumentos, o artigo prossegue em três seções: primeiro, abordam-se os conceitos de *soft balancing* e *bandwagoning* e os mecanismos pelos quais ele é mobilizado, e discute-se a importância de considerar as crenças e as considerações de poder na análise da política externa. Na sequência, volta-se para a política externa regional brasileira em relação aos EUA, discutindo os principais vetores das abordagens adotadas por cada presidente. Ao final, conclui-se que as percepções sobre os EUA e a China e a capacidade material do Brasil de balancear as grandes potências explicam as diferenças nas estratégias brasileiras implementadas na América do Sul nos últimos vinte anos.

Soft balancing, bandwagoning e a importância das crenças

No contexto da unipolaridade e das invasões norte-americanas do

Afeganistão e Iraque, um acalorado debate emergiu nas páginas da *International Security*, opondo aqueles que pensavam que era difícil, senão impossível, balancear a hegemonia norte-americana devido à sua primazia global (Brooks e Wohlforth, 2005; Lieber e Alexander, 2005) e outros argumentando que o balanceamento estava ocorrendo, porém de forma “suave” (Pape, 2005; Paul, 2005). O ponto comum entre eles foi considerar a utilidade da teoria do equilíbrio de poder como abordagem teórica central para estudar as relações internacionais e suas implicações para analisar a política externa dos países. Desde então, os debates trouxeram novas contribuições. Agora, passa a incorporar discussões sobre a utilidade do conceito, sua validade, as condições sob as quais ele pode florescer – e funcionar ou não – e até que ponto é explicativo do comportamento estratégico de grandes potências e potências regionais em diferentes contextos (Paul, 2018).

De acordo com Paul (2005, p. 20), diferentemente do *hard balancing*, a versão *soft* significa que um Estado balanceia o Estado relativamente mais forte com o objetivo de

“[restrain] the power or aggressive policies of a state through international institutions, concerted diplomacy via limited, informal ententes, and economic sanctions in order to make its aggressive actions less legitimate in the eyes of the world and hence its strategic goals more difficult to obtain”.

Embora o *soft balancing* implique no uso de ferramentas não militares, ele visa a desafiar o poder. Entre os instrumentos disponíveis aos Estados que se comportam dessa maneira estão a negação territorial, a diplomacia emaranhada, a sinalização de resolução para participar de uma coalizão de balanceamento e o fortalecimento econômico. Negar a um Estado o uso do território tem uma conotação militar e político-econômica, uma vez que um Estado pode negar o acesso ao seu território na forma de tropas ou bens. A diplomacia emaranhada usa instituições multilaterais e outros arranjos formais/informais para obstruir ou frustrar os movimentos da hegemonia considerados ameaçadores para outros. Esse mecanismo é próximo da sinalização de resolução para participar de esforços coletivos para equilibrar a hegemonia. Ainda assim, ele difere dela, pois pode ser mobilizado sem se utilizar de uma instituição. O fortalecimento econômico significa mudar o poder econômico relativo em favor do Estado mais fraco por meio de, por exemplo, blocos comerciais ou aumento das trocas econômicas. Então, *“a core purpose of soft balancing is not to coerce or even impede the superior state’s current actions, but to demonstrate resolve in a manner that signals a commitment to resist the superpower’s future ambitions”* (Paul, 2005, p. 37).

Por outro lado, o *bandwagoning* ocorre quando Estados secundários se associam à hegemonia em resposta a uma ameaça percebida. Nesse sentido, é uma estratégia de Estados que se alinham com uma potência dominante em vez de se oporem a ela. Os Estados que praticam o *bandwagoning* esperam obter benefícios de segurança, econômicos ou de proteção contra ameaças potenciais. Essa estratégia costuma ser buscada quando um Estado percebe que se opor à hegemonia seria inútil ou muito caro. O *bandwagoning* envolve alianças, parcerias ou subordinação à grande potência (Mearsheimer, 2014).

Considerando a abordagem teórica do balanceamento de poder, discutir como o Estado interpreta o comportamento é essencial, uma vez que diferentes atores interpretam um determinado ato – ameaçador ou não – de forma diferente (Keohane e Goldstein, 1993). Estudiosos de RI sugeriram uma correlação entre como as autoridades “concebem” e interpretam as coisas ao seu redor e a tomada de decisão (Hermann e Hermann, 1989; Hermann et al., 2001; Jervis, 2013, 2017a, 2017b). Para um Estado elaborar uma estratégia de balanceamento em relação ao outro, ele deve considerar o comportamento ou a intenção do outro como uma ameaça aos seus interesses ou aos interesses de seus aliados. Quando se fala em percepção, uma característica central do conceito é a noção de “crença” – ou visão de mundo –, que é)

“[a] cause-effect relationship which derives authority from the shared consensus of recognized elites... Such causal belief guides individuals on achieving their objectives [and] imply strategies for attaining goals, themselves valued because of shared principled beliefs, and understandable only within the context of broader world views” (Keohane e Goldstein, 1993, p. 13).

Na política externa, a visão de mundo refere-se a uma estrutura abrangente de crenças, valores e percepções por meio da qual os indivíduos ou tomadores de decisão interpretam e navegam pelas complexidades da política internacional. Compreender a visão de mundo de alguém é fundamental, pois fornece uma estrutura fundamental que informa e enquadra os princípios e prioridades gerais que tendem a orientar as decisões de política externa. “[P]olicies and decisions must be mediated by statesmen’s goals, calculations, and perceptions” (Jervis, 2017b, p. 13). Essas mediações incluem orientações ideológicas, fatores culturais e históricos, e considerações geopolíticas. A visão de mundo é uma mediação que ajuda a ordenar a realidade e moldar agendas, reduzindo o número de alternativas concebíveis e direcionando as ações para certos caminhos em vez de outros, o que, em última análise, tem o potencial de moldar os resultados. Portanto, existe uma correlação entre “acreditar” ou “conceber” uma visão específica do mundo e agir sobre ela. Uma visão de

mundo realista, por exemplo, pode moldar crenças sobre a importância dos interesses do Estado e a centralidade da política de poder, levando a um foco no equilíbrio de poder e na competição em vez da cooperação (Waltz, 1979).

A Constituição Brasileira de 1988 postula que o Executivo tem as prerrogativas de formular e implementar a política externa. Por “política externa”, entende-se a agenda, as iniciativas e as diretrizes desenvolvidas e realizadas pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil – conhecido como Itamaraty – e seus atores mais relevantes, particularmente o Presidente e seu Ministro das Relações Exteriores. No caso brasileiro, a concepção e implementação da política externa recaem em grande medida ao Executivo e aos seus subordinados. Muitos trabalhos têm chamado a atenção para a dinâmica político-institucional que envolve o modelo burocrático do Itamaraty e apontado para a centralidade de sua agência na formulação da política externa (Figueira, 2010; Amorim Neto e Malamud, 2019).

Neste artigo, o foco está nas visões de mundo dos Presidentes e de seus Ministros das Relações Exteriores porque eles ocupam os principais cargos institucionais nos assuntos externos do país, o que importa em termos do que eles dizem e fazem². Embora a literatura aponte diferentes razões para o Presidente nomear seu Ministro das Relações Exteriores (Lopes e Praça, 2015; Aldgeire, 2023), pode-se esperar que os dois compartilhem algumas crenças fundamentais em relação à visão de mundo. Consequentemente, espera-se uma convergência cognitiva em questões fundamentais, como o funcionamento da política internacional, o papel do Brasil e os principais interesses do Brasil na política externa. A combinação do Presidente e seu círculo íntimo em assuntos externos é responsável por definir os objetivos, estabelecer as formas de alcançá-los e implementar as políticas de acordo com a avaliação dos meios e fins. Assim, usa-se o conceito de *soft balancing* e como o círculo íntimo de cada Presidente considera os principais interesses regionais do Brasil para apreender e analisar a política externa regional do Brasil em relação aos EUA nos últimos vinte anos. Especificamente, tenta-se demonstrar que os quatro Presidentes anteriores se basearam em estratégias de *soft balancing* e *bandwagoning* para se relacionar com outras potências na América do Sul, mas por diferentes razões correlacionadas às suas diferentes visões de mundo sobre Washington e Pequim.

2 Embora a centralidade da análise a seguir resida nas crenças ou visões de mundo de algumas pessoas específicas, estou ciente das limitações metodológicas de correlacionar crenças com a adoção de políticas. Existem trabalhos que apresentam estudos de caso problematizando essa correlação e outros que a corroboram, mas todos apontam a validade analítica de se apoiar nesse mecanismo teórico para compreender uma característica importante da formulação de políticas externas e, em particular, do desenho de estratégias de política externa (Amorim Neto e Malamud, 2015; Burges e Bastos, 2017).

A política externa regional brasileira em relação aos EUA: do soft balancing ao bandwagoning

Desde o início do século XX, a definição da agenda internacional dos EUA e a correspondente importância que concede ao Brasil dentro dela constituem uma das principais características estruturais do cálculo da política externa brasileira (Hirst, 2005). Ao longo das décadas, os EUA se tornaram a hegemonia regional nas Américas. Após a Segunda Guerra Mundial, o país também se tornou o principal aliado político e parceiro comercial do Brasil. Para o Brasil, essa situação representa uma série de desafios em termos de como lidar com a hegemonia regional, pois, desde a década de 1940, Brasília adota uma postura pendular entre um alinhamento com os EUA (chamado americanismo) e uma abordagem universalista, especialmente em relação às relações Sul-Sul (chamado globalista) (Pinheiro, 2010) – mas nunca assumindo uma postura de confronto contra Washington. A relação dos países latino-americanos com Washington varia no tempo e no espaço (Russell e Tokatlian, 2007; Livingstone, 2009), e as relações bilaterais Brasil-EUA historicamente experimentaram transformações, que vão do “alinhamento” ao “diálogo estratégico” (Soares de Lima e Hirst, 2006; Long 2018).¹⁷

A América do Sul, considerada por Teixeira (2012) um subsistema regional nas Américas, é central para o Brasil em pelo menos duas dimensões: primeiro, a região pode representar uma fonte de instabilidade na vizinhança, afetando o interesse brasileiro de exercer influência – seja política, econômica ou institucional – em uma área potencialmente disfuncional. Devido à presença do crime organizado, tráfico transnacional e Estados “frágeis”, a intervenção da hegemonia pode ser necessária para estabilizar a situação, o que o Brasil busca evitar. Spektor (2010) argumenta que essa situação é particularmente delicada, pois alguns dos vizinhos do Brasil buscam se alinhar com Washington (por exemplo, Colômbia e Chile) e outros contestam vocalmente a hegemonia regional norte-americana (por exemplo, Venezuela). De qualquer modo, ambos os casos acabam chamando a atenção dos EUA e representam um desafio para o posicionamento brasileiro na região, uma vez que aumentam as expectativas em Washington sobre como o Brasil trabalharia para enfrentar esses desafios e transforma o país em alvo da pressão dos EUA quando seus interesses não são convergentes.

A segunda dimensão pela qual a América do Sul é importante para o Brasil é que ela representa uma fonte fundamental para o status internacional brasileiro. Como a economia dominante na região, Brasília tenta transformar

a região em um trunfo para estabelecer uma estrutura político-institucional regional para promover seus interesses e facilitar negociações, diluir conflitos e fortalecer sua posição ao lidar com potências externas. A América do Sul também tem sido um tema recorrente nos argumentos brasileiros para impulsionar uma reforma do Conselho de Segurança da ONU que conceda ao Brasil uma cadeira permanente – embora haja clara rejeição a essa proposta por parte de outras potências regionais. Como observa Amorim (2011b, p. 265), *“Even a big country as Brazil is also a small one in a world like this [...] we do not have the ability to, alone, speak for ourselves, [That is why] Brazil has not a full existence with the union [with South America]”*.

Primeira fase: Lula-Dilma Rousseff e a ascensão e queda do soft balancing em relação aos EUA

A agenda internacional de Lula foi formulada por seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2011a, 2011b); o Secretário-Geral de Relações Exteriores do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães (2001, 2006)³; o Assessor de Política Externa do Presidente, Marco Aurélio Garcia (2018); e o Presidente também exibiu diplomacia presidencial. Esse círculo íntimo de formulação da política externa favoreceu a elaboração de uma estratégia para aumentar o status global brasileiro, particularmente nas instituições de governança global estabelecidas. Regionalmente, o principal objetivo era assumir uma liderança regional proeminente, principalmente por meio de processos de construção de instituições multilaterais.

A política externa de Lula também tendeu a privilegiar as relações Sul-Sul, embora não tenha desconsiderado a importância das relações Norte-Sul. Uma característica comum a esses objetivos era a visão de longo prazo de um desejo brasileiro de ser o mais autônomo possível em relação aos EUA, uma vez que a hegemonia regional estadunidense era considerada um desafio aos interesses políticos e regionais do Brasil, particularmente nas instituições locais onde Washington tem mais peso relativo nas decisões coletivas, como na Organização dos Estados Americanos (OEA). Durante os anos de Lula, a política externa brasileira fundamentava-se na avaliação de que o mundo estava se tornando multipolar e que o multilateralismo era importante para o Brasil. Consequentemente, isso refletia uma percepção de um declínio relativo do peso dos EUA nos assuntos globais, com consequências significativas para as opções de política externa brasileira para a região (Guimarães, 2006).

3 Em 2009 Guimarães foi substituído por Antonio Patriota, antigo embaixador do Brasil nos Estados Unidos.

A crise financeira global de 2008-2009 acentuou o processo de redistribuição de poder, com Brasil, China, Índia, Rússia e outros desempenhando papel proeminente nas instituições multilaterais tradicionais⁴, particularmente no Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, além de criar arranjos próprios, como ilustra o lançamento do BRICS (Rinaldi, 2021) e do G20 em 2009. Esses episódios consolidam um processo de uma ordem mundial multipolar que Amorim explica como um “mapa de metrô”, com linhas interligadas e uma rede de estações conectadas – algumas das quais, como ele observa, permanecem mais importantes do que outras (Amorim, 2010). Em muitas ocasiões, Amorim apresentou a ideia de uma “multipolaridade benigna”, segundo a qual muitos polos assumiriam uma postura proativa nos processos de tomada de decisão e contribuiriam para aumentar a representatividade dos mecanismos de governança global. Na sua avaliação, essa configuração estrutural favorece a democratização da ordem internacional incorporada no princípio do multilateralismo.

Implícita nos discursos estava a crença normativa de que a multipolaridade é superior a qualquer outra distribuição de poder global, especialmente o “momento unipolar” da década de 1990 (Krauthammer, 1990/1991). Na visão de Amorim, as mudanças políticas, econômicas e militares na política mundial reforçaram a estratégia brasileira de cooperação multidimensional com sua própria região. Ele costumava dizer: *“Cooperation, integration, and peace: it is around these goals that Brazil wishes to contribute, together with its neighbors, to realize a benign multipolarity”* (Amorim, 2011a, p. 23). Guimarães (2006, p. 275) também afirmava que o Brasil deveria trabalhar *“consistently and persistently favoring the emergence of a multipolar order in which South America would be one of the poles, and not be considered as a mere sub-region for other pole’s economic and political exploitation”*.

A prioridade da política externa regional de Lula era o fortalecimento do processo de integração regional, particularmente nas dimensões econômica e política. Segundo Amorim (2009), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) era a peça central da integração regional. O bloco comercial é o único da região que criou densidade e desenvolvimento em comércio, bem-estar, política e democracia. Outros objetivos regionais cruciais eram promover a cooperação política e a integração comercial entre os países latino-americanos. A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi o instrumento político-institucional para encontrar soluções comuns para crises regionais e uma forma de afastar a eventual interferência da hegemonia regional, uma vez que Washington não foi convidado a aderir.

4 Nesse período, o Brasil saiu da 14^ª para a 17^ª maior economia do mundo.

O Brasil retomou projetos anteriores de integração latino-americana e, em 2004, estabeleceu um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, criando uma zona de livre comércio sul-americana. O Brasil também concordou em estabelecer um tribunal de solução de controvérsias sob a égide do Mercosul e estabelecer o escritório do Secretário-Geral do Mercosul em Montevideu. Dois anos depois, Brasília apoiou a criação do Parlasul – órgão legislativo com participação parlamentar civil de todos os membros do Mercosul – e ajudou a construir o Fundo de Convergência do Mercosul, um mecanismo financeiro para emprestar dinheiro ao Uruguai e ao Paraguai para investir em projetos de infraestrutura⁵. Amorim (2011, p. 230) chama essas iniciativas regionais de “ativismo responsável”, buscando ampliar os compromissos político-institucionais brasileiros com a região.

Na dimensão política da integração regional, em 2008, todos os países sul-americanos assinaram em Brasília um tratado constitutivo mediante o qual criaram a Unasul. Este foi um passo crucial em direção a uma estratégia de construção de instituições multilaterais regionais, pois todos os países podiam agora contar com um arcabouço institucional comum para resolver disputas político-diplomáticas regionais. A instituição se tornou um arranjo ativo para discutir temas sensíveis como segurança e democracia. A consolidação dos processos de integração regional sul-americana e os esforços para alcançar os países da América Latina e Caribe podem ser ilustrados por uma cúpula de 2008 no Brasil reunindo uma Cúpula do Mercosul, uma Cúpula da Unasul e uma cúpula de todos os 34 Estados da América Latina e Caribe. Dois anos depois, o Brasil foi uma das principais forças motrizes por trás da criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Nas palavras de Amorim (2011, p. 230), esse passo foi “*the first [time] ever to take place in 200 hundred years of independence life of most countries... [it] was the first occasion on which the Heads of State and Government of Latin America and Caribbean nations met without the sponsorship or tutelage of Europe or North America*”.

Historicamente, Estados Unidos e Brasil priorizaram a estabilidade regional na sua relação bilateral. No entanto, havia diferenças em como cada um concebia a maneira adequada de atingir esse objetivo. Enquanto Washington há muito promove as democracias liberais e desconfia das iniciativas dos governos progressistas, o Brasil e outros países da região têm enfatizado a tradição diplomática de não interferência em assuntos domésticos. Brasil e EUA também compartilharam diferenças nas negociações hemisféricas e na estrutura de governança institucional em temas como migração, (narco) terrorismo e tráfico de drogas (Herz, 2011). Washington apoiou a OEA como a

5 Ver <https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>

principal instituição regional para enfrentar os problemas regionais, enquanto Brasília defendia o papel da Unasul ou da Celac. Em 2005, o Brasil e outros países sul-americanos se opuseram à iniciativa dos EUA de estabelecer um “mecanismo de monitoramento da democracia” dentro da OEA visando Hugo Chávez da Venezuela. Poucos governos latino-americanos apoiaram as sanções econômicas dos EUA ao histórico de violações de direitos humanos da Venezuela ou aderiram ao embargo comercial norte-americano em andamento a Cuba e sua suspensão da OEA. Em muitas ocasiões, líderes brasileiros antagonizaram tais políticas, o que ajuda a explicar o desejo de construir instituições regionais nas quais os EUA estivessem ausentes (Piccone 2011).²⁶

Apesar das diferenças, a relação Brasil-EUA durante os anos de Lula foi marcada pelo que Pecequillo (2021) chamou de “agenda positiva”. Após a reeleição de George W. Bush em 2005, ele e sua Secretária de Estado, Condoleezza Rice, buscaram reconquistar a confiança dos aliados regionais e o Brasil foi escolhido na América Latina para fortalecer os laços políticos e assinar um “diálogo estratégico” com Washington (The White House, 2010) – que os EUA compartilham com países como Grã-Bretanha e Índia. O momento brasileiro em relação aos Estados Unidos foi melhor captado pelas palavras do ex-embaixador norte-americano no Brasil, Thomas Shannon, segundo o qual *“The US needs to get used to the idea that, from now on, it will come across Brazil in places where it previously would not expect to find Brazil”* (Pecequillo 2021, p. 148).

Em linha com a agenda de segurança global dos EUA, Washington desdobrou sua 4ª Frota para patrulhar o Atlântico Sul, o que gerou sérias preocupações em Brasília. Amorim (2011b, p. 273) observa: *“The resolution of South Atlantic issues should be done without the presence of states or organizations alien to the region”*. Desde a década de 1980 a região adere à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, e o tratado foi imediatamente invocado por Brasil, Argentina e outros países da América do Sul e da costa atlântica da África para denunciar a presença militar dos EUA na região. Washington também manteve o Plano Colômbia – incluindo tropas norte-americanas na Colômbia – colidindo com a posição brasileira de favorecer uma região desmilitarizada. Nesse contexto, Brasília propôs a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano sob a égide da Unasul, excluindo os EUA da estrutura institucional de segurança que estava sendo implementada na região. O fortalecimento de todas essas instituições regionais ilustrou o objetivo da política externa brasileira de contornar as instituições hemisféricas tradicionalmente lideradas por Washington para abrir espaço para o *soft balancing* na região.

Como a estratégia de política externa de Lula foi elaborada para balancear a hegemonia regional estadunidense e aumentar a influência brasileira na América do Sul, a sinalização de resolução para participar de uma coalizão de equilíbrio e o fortalecimento econômico em direção à cooperação Sul-Sul foram uma marca central de suas escolhas diplomáticas. No centro dessa estratégia estava a China. Na visão de Amorim e Guimarães, os chineses eram considerados não apenas um importante parceiro comercial, pois sua participação no comércio exterior brasileiro cresceu rapidamente ao longo dos anos, mas também um aliado político-estratégico crucial para ajudar a consolidar a noção de uma “multipolaridade benigna”. Na América do Sul, significava fortalecer a “parceria estratégica”⁶ bilateral com a China e mobilizar os ativos diplomáticos, econômicos e geopolíticos da China para aumentar o papel do Brasil na região.

As relações Brasil-China tinham duas dimensões diferentes, embora não necessariamente excludentes: unir esforços para promover o desenvolvimento econômico brasileiro e a colaboração político-diplomática em busca da consolidação de um mundo multipolar. Essa formação de uma aliança diplomática mostrou que o Brasil podia contar com “opções externas” (Roberts, Armijo e Katada, 2016) para atingir seus objetivos regionais de equilibrar a hegemonia. *“After two decades of intensifying their engagements [...] Sino-Brazilian relations have become the most comprehensive of all Beijing’s engagements with Latin America”* (Schenoni e Leiva, 2021, p. 242).

Na medida em que o Brasil começou a diversificar seus mercados comerciais externos, particularmente com os chineses, o atrito com os Estados Unidos se tornou mais frequente, mas não resultou em conflito. Durante o governo Obama (2009-2017), as relações entre os EUA e a América Latina melhoraram de algumas maneiras. Washington suspendeu a lei Helms-Burton contra Cuba e retomou o diálogo diplomático com Havana. Após o terremoto de 2010 no Haiti, os EUA trabalharam com a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, liderada pelo Brasil, para aliviar a dramática crise humanitária no país. Ainda assim, na crise política hondurenha de 2009, envolvendo um golpe de Estado contra o presidente Zelaya, o reconhecimento da Casa Branca da eleição de Porfirio Lobo colidiu com a postura brasileira de apoiar o presidente Manuel Zelaya. A OEA desempenhou papel mínimo nessas questões. No entanto, isso não impediu que Brasil e EUA assinassem um Acordo de Cooperação Militar em 2010 e lançassem um Diálogo Estratégico Global e de Energia.

6 O estabelecimento da parceria estratégica Brasil-China data dos anos 1990, porém ganhou maior tração nos anos recentes em razão do fortalecimento dos laços bilaterais. Em 2012, o relacionamento evoluiu para o de tipo “parceria estratégica global”.

Assim, a política externa regional de Lula se concentrou na construção de instituições e no engajamento com Pequim para balancear a hegemonia regional dos EUA. A criação da Unasul, o distanciamento dos EUA das instituições regionais e a aproximação com Pequim foram exemplos da adoção de uma estratégia de *soft balancing* em relação à hegemonia regional norte-americana. Essas iniciativas foram formuladas para atingir os objetivos de reduzir a intervenção dos EUA em conflitos políticos e regionais, criar mais espaço institucional para acomodar as diferenças e cooperar em questões de segurança e melhorar a posição regional do Brasil em relação à hegemonia regional estadunidense. No entanto, nenhuma delas foi formulada para impedir a participação dos EUA nos assuntos regionais. Em vez disso, foram construídas para limitar o espaço de Washington para tomar partido na gestão de conflitos regionais e restringir seus eventuais apetites unilaterais. Não houve adoção de uma estratégia para minar a ordem regional. Buscou-se, na verdade, melhorar a posição brasileira para negociar com os EUA e restringir suas ações unilaterais. “*This was a conscious attempt to counter US hegemony in the region by transforming Brazil’s ‘near abroad’ into a distinctive regional formation where Brazil could exert some degree of international political authority*” (Spektor, 2016, p. 28).

A virada de Dilma Rousseff

A estratégia de *soft balancing* durante os anos de Lula começou a diminuir quando ele deixou a presidência. Após a eleição presidencial de 2010, Dilma Rousseff (2011–2016) assumiu o cargo em meio a um cenário internacional desafiador, marcado pela queda dos preços das *commodities* no mercado global e uma recessão econômica doméstica devido à *debacle* financeira de 2008–2009. Nos mandatos de Rousseff, a economia brasileira sofreu com baixas taxas de crescimento econômico – em 2015–2016, o PIB brasileiro teve crescimento negativo de 3,2%⁷ – e politicamente teve que enfrentar escândalos de corrupção e contestações políticas envolvendo o governo que acabaram levando a seu *impeachment* em 2016. Neste contexto, a política externa não teve prioridade nas preocupações do governo, embora algumas iniciativas tenham sido tomadas.

Durante o mandato de Rousseff, a presidente teve três diferentes Ministros das Relações Exteriores: Antônio Patriota (2011–agosto de 2013), Luiz Alberto Figueiredo (agosto de 2013–dezembro de 2014) e Mauro Vieira

7 Ver <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=BR&start=2015&view=chart>

(janeiro de 2015–maio de 2016). Apesar das mudanças e diferenças naturais de estilo e perfil, todos os Ministros compartilhavam preocupações a respeito da presença hegemônica dos Estados Unidos na América do Sul e elaboraram uma política externa que buscava, por um lado, assegurar um espaço de autonomia para o Brasil na região e, por outro, apoiar-se em instituições regionais e em “opções externas” para conter o *hegemon* (Patriota, 2013, 2016). Comparado com o governo anterior, não houve reorientações fundamentais nas considerações sobre o funcionamento dos assuntos globais e os desafios colocados ao Brasil pela dinâmica regional (Cervo e Lessa, 2014). Patriota (2013) apoiou o fortalecimento do multilateralismo por meio da ampliação dos laços político-comerciais do Brasil com outros países emergentes e exigiu reformas nas instituições de governança global. Ele também buscou contribuir para os debates sobre intervenções humanitárias na ONU, propondo o conceito de “Responsabilidade ao Proteger”, mas não obteve sucesso (Rinaldi e Pecequilo, 2021). No entanto, o enfraquecimento da posição brasileira na distribuição de poder regional, devido às crises econômicas do país, ajuda a compreender as diferenças na magnitude da implementação do *soft balancing* entre os períodos de Lula e Rousseff.

Os Ministros das Relações Exteriores implementaram uma série de políticas para apoiar as iniciativas delineadas anteriormente. As negociações Mercosul–UE continuaram e o Mercosul foi ampliado com a inclusão da Venezuela em 2012. Além disso, a Bolívia assinou um protocolo de adesão em 2015. Em 2011, o Brasil propôs a criação da Celac para resolver questões políticas e diplomáticas regionais sem a participação dos EUA, e em 2017 participou do “Grupo de Lima”, criado para lidar com os problemas democráticos na Venezuela⁸. Embora não houvesse esforços para institucionalizar a Unasul, a Escola Sul-Americana de Defesa e o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, criados em 2011, tiveram suas cartas aprovadas pelo Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul.

No que diz respeito ao relacionamento bilateral com os EUA, houve uma tentativa de “resetar” a relação (Pecequilo, 2022) após os escândalos de espionagem envolvendo a Agência de Segurança Nacional dos EUA. Rousseff também fortaleceu a parceria com a China em termos econômicos bilaterais e fóruns políticos multilaterais – por exemplo, o BRICS e o estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento em 2014. Este período é tentativamente chamado de “*soft balancing* enfraquecido”, caracterizado por uma postura não confrontacional em relação aos EUA. Ainda assim, foi também um momento em que o Brasil não conseguiu sustentar as iniciativas regionais elaboradas por seu predecessor.

8 Ver: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-lima-8-agosto-2017>.

Após a crise financeira brasileira de 2014 e o início do processo de *impeachment* contra Rousseff em novembro de 2015, a atenção da Presidente voltou-se para questões internas. Isso coincidiu com o aumento da atenção de Washington à América Latina devido à crescente presença da China. Como mencionado, a estratégia de *soft balancing* de Lula exigia um compromisso material para apoiar o processo de construção institucional regional. No entanto, a queda dos preços das *commodities* no mercado global e o declínio da demanda doméstica brasileira levaram a um crescimento médio do PIB de cerca de 2,3% em 2011–2014, em contraste com 4,07% em 2003–2010. Em 2010, o PIB brasileiro registrou um crescimento de 7,53%. A partir de 2012, as taxas de crescimento diminuíram gradualmente: em 2012, alcançou apenas 1,9%; em 2013, chegou a 3%; e, em 2014, caiu para 0,5%. Em 2015, a economia brasileira estava em recessão, registrando um crescimento negativo de 3,5%, enquanto, em 2016, a situação se agravou com outra recessão de 3,2%. Durante os anos de Temer, o crescimento do PIB alcançou 1% em 2017 e 1,1% em 2018⁹.

Portanto, as visões estruturais fundamentais sobre como os formuladores de política externa concebiam os assuntos globais permaneceram inalteradas. Contudo, a posição do Brasil na distribuição de poder regional enfraqueceu, e observou-se uma crescente consolidação da presença econômica da China no continente. A falta de condições para continuar balanceando a hegemonia regional estadunidense foi agravada pelo *impeachment* de Rousseff. Entre as muitas consequências desse ponto de inflexão político, a estratégia de política externa foi diretamente afetada, marcando o início de um processo que redirecionaria a política externa regional brasileira nas administrações seguintes. A estratégia de *soft balancing* seria substituída por uma convergência tática com Washington sob Michel Temer e a adoção de uma estratégia de *bandwagoning* durante os anos Bolsonaro.

Fase de transição: Michel Temer e a convergência tática com os EUA

Sob o governo do presidente Temer (março de 2016–2018), foram nomeados dois Ministros das Relações Exteriores com trajetórias partidárias historicamente ligadas à oposição aos governos de Lula e Rousseff: os senadores José Serra (março de 2016–fevereiro de 2017) e Aloysio Nunes Ferreira (março de 2017–2019). Apesar de curto, o mandato de Temer representou reorientações nos objetivos e estratégias da política externa brasileira em relação à região. Serra e Ferreira redirecionaram o compasso

⁹ Ver <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>

político-diplomático em direção aos EUA, sem, no entanto, negligenciar a importância da China para a economia brasileira.

Em muitos aspectos, a política externa regional de Temer representou uma convergência tática em direção aos EUA, pois buscava, por um lado, evitar criar animosidades desnecessárias com a China e, por outro, aproximar-se de Washington para colher benefícios potenciais de estar mais próximo da hegemonia regional. Como candidato à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – um marco dos objetivos diplomáticos de Serra e Ferreira – Brasília enviou a mensagem de que apoiava a ideia de democracia e regras liberais na ordem mundial, deixando de priorizar os interesses específicos dos países em desenvolvimento.

A ênfase da política externa de Temer em comércio e investimentos (bilaterais) levou-o a pressionar os membros do Mercosul para reformar o bloco rumo a uma maior abertura e a laços comerciais mais estreitos com os Estados Unidos e a Aliança do Pacífico, de orientação liberal. Em linha com as críticas de Trump às ineficiências dos órgãos regionais para resolver problemas comuns, o Brasil suspendeu indefinidamente sua participação na Unasul em abril de 2018 e substituiu esse envolvimento por um maior engajamento com o Grupo de Lima, fortalecendo também o papel da OEA na resolução de conflitos regionais (MRE, 2018). A decisão de suspender a participação brasileira na Unasul e redirecionar o foco para a OEA representou uma descontinuidade em relação aos esforços dos governos anteriores de construir uma estrutura institucional regional na qual o Brasil ocupasse a posição central (Santos, Leão e Rosa, 2021). Isso resultou em mais espaço para a liderança dos EUA na região e um apoio implícito às opções de Washington para resolver crises regionais, especialmente no que diz respeito à Venezuela de Maduro. Serra defendeu a suspensão da Venezuela do Mercosul em agosto de 2017, sob acusações de descumprimento da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia do bloco (Mercosul 2017).

No entanto, um ponto que permaneceu inalterado em relação ao período anterior foi a presença da China no radar econômico brasileiro. Embora Serra e Ferreira não tenham exaltado Pequim como um parceiro político crucial para balancear a preponderância dos EUA na região, consideraram a China um ator inevitável para os interesses econômicos brasileiros. Em 2016, a China representava cerca de 20% das exportações brasileiras, enquanto os Estados Unidos somavam apenas 13% ¹⁰. O status de “parceria estratégica” bilateral entre Brasília e Pequim, antes visto em termos político-diplomáticos, assumiu agora um tom econômico-comercial. Para celebrar os 40 anos da

¹⁰ Ver <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2016/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country>.

relação bilateral entre Brasil e China, Serra destacou a crescente importância do mercado chinês para as exportações brasileiras e ressaltou os investimentos chineses em áreas cruciais de infraestrutura doméstica (MRE, 2016).

Embora a China não fosse considerada uma ameaça aos interesses brasileiros na região, Serra e Ferreira viam Washington como a principal referência para seus objetivos de política externa, especialmente na adesão à OCDE e na reorientação do foco para as instituições regionais tradicionais, com ênfase na OEA. Em troca do apoio de Trump à candidatura oficial do Brasil à OCDE, em 2017, os dois governos iniciaram negociações para um acordo bilateral que previa a concessão da base de Alcântara para lançamentos de satélites dos EUA. A política externa Serra-Ferreira buscou distanciar-se das dimensões políticas da região, fortalecendo os laços comerciais com a China e alinhando-se politicamente com os Estados Unidos. O governo Temer é considerado um período de transição, já que seu sucessor aprofundaria algumas iniciativas iniciadas nesse período e implementaria uma mudança fundamental na política externa regional brasileira.

Terceira fase: Jair Bolsonaro e a estratégia de bandwagoning com os EUA

Diferentemente das duas fases anteriores, durante a administração de Jair Bolsonaro o Brasil buscou atuar na região por meio de uma aliança incondicional com os EUA, baseada em uma percepção comum de ameaça: a China (The White House, 2017, 2020). Durante a campanha presidencial de 2018, Bolsonaro e aliados visitaram Taiwan, rompendo com uma tradição diplomática brasileira estabelecida desde os anos 1970. Em vez de usar Pequim para equilibrar a hegemonia dos EUA, o Brasil trabalhou com Washington para promover um objetivo recém-concebido pela nova administração Bolsonaro: patrocinar uma cruzada ocidental contra a “liga autoritária”, que incluía a China e a Venezuela. Durante este período, o Brasil defendeu sanções ao governo de Maduro na Venezuela devido ao seu histórico antidemocrático e criticou o que Ernesto Araújo chamou de atitudes “alarmistas” em relação às mudanças climáticas (“climatismo”) e às práticas recomendadas no combate à pandemia de COVID-19 (“covidismo”) (Araújo, 2019). Araújo também questionou a legitimidade de organizações internacionais tradicionais, como a ONU e a Organização Mundial da Saúde (OMS), para resolver problemas globais.

A visão de mundo de Araújo, que orientou e moldou a política externa brasileira sob Bolsonaro, baseava-se na ideia de um choque civilizacional no período pós-Guerra Fria, opondo o Ocidente ao “resto.” Um dos critérios

fundamentais para dividir esses grupos era ideológico. De um lado estava a civilização ocidental, com sua tradição cristã e pensamento filosófico liberal, comprometida em conectar “povo” e “nação,” sendo os EUA sob Donald Trump seu maior representante. Do outro lado estariam civilizações não cristãs, caracterizadas pelo autoritarismo político e uma sociedade ateuista/não monoteísta que desassocia “povo” de “nação.” Araújo argumentava que, ao eleger Bolsonaro, um presidente com valores conservadores, a política externa brasileira deveria refletir essas convicções¹¹. Além disso, Trump era visto como o salvador e protetor do Ocidente cultural, justificando o alinhamento automático do Brasil com os EUA.

Antes de assumir o mais alto posto do Itamaraty, Ernesto Araújo (2019–março de 2021) e, posteriormente, Carlos Alberto Franco França (abril de 2021–2022) eram dois diplomatas pouco conhecidos e de baixo perfil. Sob a liderança de Araújo no Itamaraty, a política externa brasileira avançou com uma agenda que incluía a contenção da presença chinesa na América do Sul como um de seus eixos centrais. Nesse cenário havia a percepção de uma ameaça chinesa. A representação que o Ministro fazia da China pode ser vista em três aspectos distintos, porém interligados: primeiro, a China é um país ideologicamente marxista-comunista, o que significa que adere a uma sociedade coletivista que não coloca o indivíduo no centro da política e rejeita o papel da religião como traço central da organização dos grupos sociais. Em segundo lugar, a China é um regime político autoritário de partido único, de modo que os direitos liberais tradicionais não são respeitados e as pessoas vivem sob duro controle do Partido Comunista da China (PCCh). Liberdades tais como expressão, imprensa livre e direito de votar no Presidente inexistem, anulando com isso as liberdades dos cidadãos de escolher seu próprio caminho. Em terceiro lugar, na medida em que a China continua a crescer econômica e militarmente, mais ela irá continuar a atacar a ordem internacional liberal e buscar substituí-la por outra em que estejam presentes valores comunistas “totalitários” como ateísmo, globalismo e coletivismo. A China comunista busca, então, construir uma ordem mundial que espelhe a sua própria sociedade, isto é, sem liberdade e “espírito livre”. Esta ordem seria liderada por uma agência central responsável por “vigiar e punir” aqueles contrários a ela. Portanto, a China é uma ameaça não apenas ao Brasil, mas à civilização ocidental.

Nesse contexto, a relação Brasil–EUA se estreitou. Desde que Araújo (2017) elogiou Trump por ser o “primeiro entre os ocidentais” a defender sua civilização, ele impulsionou a política externa brasileira em direção a um

¹¹ O slogan de campanha eleitoral de Bolsonaro ilustra sua política de forte conotação conservadora-religiosa: “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”.

alinhamento automático com Washington. Em algumas ocasiões, no entanto, a relação entre Bolsonaro e Trump parecia mais pessoal do que institucional, com o presidente brasileiro, em um episódio bastante pitoresco, dizendo “*I love you*” a Trump – que, por sua vez, não retribuiu a declaração. Na política externa brasileira, o alinhamento com Washington não é uma novidade, mas, neste caso, o nível de personalização merece atenção.

Regionalmente, a política externa de Araújo é marcada por um abandono completo dos mecanismos institucionais regionais estabelecidos. Dentre outras iniciativas, suas ações diplomáticas incluem o desmantelamento final da Unasul e a suspensão do Brasil na Celac. Araújo articulou o lançamento de uma iniciativa de direita chamada “Progresso e Integração da América do Sul”, que resultou, em 2019, no estabelecimento de uma instituição pouco estruturada chamada “Progresso da América do Sul” (Prosul), um mecanismo regional para reunir líderes sul-americanos de direita com o objetivo de substituir a Unasul – da qual Araújo oficializou a saída do Brasil (MRE, 2019). Além disso, o Ministro tornou-se apoiador vocal das iniciativas da OEA lideradas por Washington contra a Venezuela de Maduro e Cuba. A relação com a Argentina, um dos países mais importantes para o comércio externo brasileiro, deteriorou-se profundamente, especialmente após a eleição do presidente argentino de centro-esquerda Alberto Fernández.

Embora o Brasil tenha emulado Washington diversas vezes e estabelecido um alinhamento automático, mesmo contrariando interesses nacionais tradicionais, as recompensas por fazê-lo foram notavelmente modestas (Ribeiro, 2023). A relação triangular Brasil–EUA–China foi uma das características mais contraditórias da política externa de Bolsonaro, pois a China é o principal parceiro econômico do Brasil, representando 31% de seu comércio externo¹² – em comparação com apenas 11% dos EUA¹³ –, enquanto a importância ideológica dos Estados Unidos para as visões de mundo de Araújo comprometeu o fortalecimento político-diplomático das relações com Pequim. É importante mencionar que atores fora do Itamaraty desempenharam papel nesse caso, particularmente as Forças Armadas e o *lobby* do agronegócio no Congresso. Embora ambos não tenham apoiado o estabelecimento de laços políticos com a China, tinham interesses econômicos e tecnológicos cruciais em manter a relação com o país.

¹² World Integrated Trade Solution, WITS, “Brazil Trade Balance, Exports, Imports by Country and Region 2021 | WITS Data,” 2021, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2021/TradeFlow/EXPIMP>

¹³ World Integrated Trade Solution, WITS, “Brazil Trade Balance, Exports, Imports by Country and Region 2021 | WITS Data,” 2021, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2021/TradeFlow/EXPIMP>

Para Araújo (2017, 2019), a natureza da ameaça chinesa ao Brasil era existencial – em termos civilizacionais – e não econômica ou militar, o que pode explicar a separação das relações econômicas da dimensão política do relacionamento com a China. O Brasil continuou a comercializar com a China, mas, para Araújo, esse não era o aspecto central da política externa de Bolsonaro. Em suas famosas palavras (Araújo, 2019, n.p.): “Queremos vender soja e minério de ferro [para a China], mas não vamos vender nossa alma”¹⁴. Assim, a “cruzada” ideológica contra os não-ocidentais foi sua marca indelével. Mesmo com a substituição de Araújo como Ministro das Relações Exteriores em 2021, Carlos França não alterou a adoção da estratégia de balanceamento em relação à China. No entanto, ele foi muito menos vocal do que seu antecessor.

Tabela 1 – Estratégias de política externa do Brasil (2003–2022)

	Visão de mundo	Brasil na América do Sul	Estratégia de política externa
Lula e Rousseff (2003–2016)	Multipolaridade/Sul Global EUA como desafio regional China como parceira estratégica	Força motora da integração regional (Mercosul, Unasul, Celac)	<i>Soft balancing</i>
Michel Temer (2016 –2018)	Foco no Norte Global (EUA, UE e OCDE) EUA como parceiro estratégico China como parceira econômica	Reorientação – da política para a economia	Convergência tática em relação aos EUA

¹⁴ Ver <https://antigo.funag.gov.br/index.php/pt-br/politica-externa-brasileira/2912-aula-magna-do-ministro-de-estado-no-rio-branco>.

	Visão de mundo	Brasil na América do Sul	Estratégia de política externa
Jair Bolsonaro (2019–2022)	Ocidente x o “resto” EUA como parceiro especial China como ameaça civilizacional	Completa reorientação – implosão das instituições regionais construídas	<i>Bandwagoning</i>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na medida em que Trump perde as eleições de 2019, a relação Brasil–EUA deteriora-se por razões fundamentalmente pessoais. Bolsonaro torceu pela reeleição de Trump e, após os resultados, levou mais de trinta dias para reconhecer a vitória de Joe Biden, limitando o espaço para colaborações futuras. As prioridades da política externa da nova administração dos EUA foram direcionadas para enfrentar desafios transnacionais, particularmente em relação às mudanças climáticas, à pandemia e à defesa dos direitos humanos e das democracias. No entanto, a questão da China permaneceu, e como Washington estava profundamente preocupada com sua rivalidade estratégica com Pequim, o Brasil sob Bolsonaro tornou-se uma das menores preocupações na agenda internacional dos EUA sob o novo governo Biden.

Conclusão

Neste artigo, buscou-se demonstrar o papel fundamental da visão de mundo de um agente no desenho e implementação de estratégias de política externa. Argumentou-se a favor da consideração de como pessoas com recursos institucionais podem formular políticas que impactam o desenho da política externa. Notavelmente, a política externa regional brasileira de 2003 a 2022 mostra que as diferentes estratégias adotadas por cada governo responderam às visões dos Ministros das Relações Exteriores sobre como os assuntos mundiais funcionam e a posição relativa do Brasil na distribuição de poder regional. Embora os contextos e circunstâncias investigados neste artigo se relacionem com o Brasil e a América do Sul, as análises sugerem implicações mais amplas para as estratégias e opções de outras potências regionais em um contexto de profundas mudanças nas ordens internacional e regional.

A adoção pelo Brasil de duas estratégias distintas de política externa

em relação aos EUA lança luz sobre a capacidade de países relativamente mais fracos moldarem as dinâmicas do regionalismo na presença de uma potência hegemônica. Também destaca a importância das ideias no desenvolvimento de uma lógica causal para enquadrar os objetivos da política externa, já que a forma como os Ministros das Relações Exteriores de cada presidente enxerga os assuntos mundiais e o papel do Brasil neles moldou duas estratégias diferentes de conceber a ordem regional, o papel das instituições e a natureza das relações exteriores brasileira.

É necessário investigar a extensão e as implicações das transformações recentes na relação regional entre Brasil e EUA. Em um cenário no qual a rivalidade estratégica entre China e Estados Unidos continuará e possivelmente se intensificará, alinhamentos automáticos podem representar uma alternativa custosa para o Brasil. Análises adicionais sobre o papel de fatores domésticos, particularmente os atores políticos e econômicos do Brasil, que moldam a formulação da política externa, também podem oferecer *insights* valiosos sobre este tópico.

Referências

- Aldgeire, Ana G. R. 2023. “Quem compõe a elite da política externa brasileira? Uma análise do perfil dos ministros das Relações Exteriores (1889–2023),” *Cadernos de Política Exterior* 9 (13): 177–205.
- Amorim, Celso. 2009. “A Integração Sul-Americana.” *DEP – Diplomacia, Estratégia e Política*, no. 10, 5–26.
- . 2010. “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003–2010): An Overview.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53:214–40.
- . 2011a. *Discursos, Palestras e Artigos Do Chanceler Celso Amorim, 2003–2010*. Vol. 1. 2 vols. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática.
- . 2011b. “Uma Visão Brasileira Do Panorama Estratégico Global.” *Contexto Internacional* 33 (2): 265–75.
- Amorim Neto, Octavio A., and Andrés Malamud. 2015. “What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008.” *Latin American Politics and Society* 57 (4): 1–27.
- Araújo, Ernesto. 2019. *A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de Discursos, Artigos e Entrevistas Do Ministro Das Relações Exteriores*. Brasília, DF: FUNAG.

- Burges, Sean W. and Fabrício H. C. Bastos. 2017. "The Importance of Presidential Leadership for Brazilian Foreign Policy." *Policy Studies* 38 (2): 277–90.
- Brasil, Ministério da Defesa. 2021. "Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)." Ministério da Defesa. August 4, 2021. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/cds>.
- Brooks, Stephen G., and William C. Wohlforth. 2005. "Hard times for *soft balancing*." *International Security* 30 (1): 72–108.
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão e, and Déborah Barros Leal Farias. 2021. "Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order." *Cambridge Review of International Affairs*, 1–21.
- Cervo, Amado Luiz, and Antônio Carlos Lessa. 2014. "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (December):133–51. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>.
- Figueira, Ariane R. 2010. "Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores." *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2): 5–22.
- Fortin, Carlos, Jorge Heine, and Carlos Ominami, eds. 2014. *El No Alineamiento Activo y América Latina: Una Doctrina para el Nuevo Siglo*. Santiago, Catalonia.
- Flemes, Daniel, and Leslie Wehner. 2015. "Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America." *International Politics* 52(2): 163–177.
- Garcia, Marco Aurélio. 2018. *A Opção Sul-Americana: Reflexões Sobre Política Externa (2003-2016)*. Fundação Perseu Abramo.
- Guimarães, Samuel P. 2001. *Quinhentos Anos de Periferia. Uma Contribuição Ao Estudo Da Política Internacional*. 3a. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- . 2006. *Desafios Brasileiros Na Era Dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- He, Kai, and Huiyun Feng. 2008. "If Not *Soft balancing*, Then What? Reconsidering *Soft balancing* and US Policy Toward China." *Security Studies* 17(2): 363–395.
- Hermann, Margaret G., and Charles F. Hermann. 1989. "Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry." *International Studies Quarterly* 33 (4): 361–387.
- Hermann, Margaret G. et. al. 2001. "Who Leads Matters: The Effects of

- Powerful Individuals.” *International Studies Review* 3 (2): 83–131.
- Herz, Monica. 2011. *The Organization of American States (OAS): Global governance away from the media*. London: Routledge.
- Hirst, Mônica. 2005. *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*. New Haven. London: Routledge.
- Hirst, Monica, and Lia B Valls Pereira. 2022. “Making Sense of United States–Brazil Relations under Bolsonaro.” *Latin American Policy* 13:432–46. <https://doi.org/10.1111/lamp.12273>.
- Ikenberry, G. John. 2018. “The End of Liberal International Order?” *International Affairs* 94 (1): 7–23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>.
- Jervis, Robert. 2013 “Do Leaders Matter and How Would We Know?” *Security Studies* 22 (2): 153–179.
- . 2017a. *How Statesmen Think. The Psychology of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2017b. *Perception and Misperception in International Politics*, new edition. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., and Judith Goldstein. 1993. “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework.” In *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, 3–30. Ithaca. London: Cornell University Press.
- Krauthammer, Charles. 1990/1991. “The Unipolar Moment”. *Foreign Affairs* 70 (1): 23–33.
- Landman, Todd. 2008. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 3rd ed. New York. London: Routledge.
- Larionova, Mila. 2020. “Conceptualizing *Soft balancing* Beyond Cold War: What’s Changed, What Remains the Same?” *Central European Journal of International & Security Studies* 14 (3): 65–91.
- Lieber, Keir A., and Gerard Alexander. 2005. “Waiting for balancing: why the world is not pushing back.” *International Security* 30 (1): 109 –139.
- Lobell, Steven E.; Norrin M. Ripsman; and Jeffrey W. Taliaferro. eds. 2009. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Long, Tom. 215. *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2018. “The US, Brazil and Latin America: The Dynamics of Asymmetrical Regionalism.” *Contemporary Politics* 24 (1): 113–129.
- Lopez, Félix G., and Sérgio Praça. 2015. “Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira.” In *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília, DF: Ipea, 107–

- 138;
- Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. Update Edition. New York. London: W. W. Norton & Company.
- . 2021. “The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great Power Politics.” *Foreign Affairs* 100: 1–17.
- Mercosul, Mercado Comum do Sul. 2017. “Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL.” MERCOSUL (blog). August 5, 2017. <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>.
- Merke, Federico. 2015. “Neither Balance nor Bandwagon: South American International Society Meets Brazil’s Rising Power.” *International Politics* 52 (2): 178–192.
- MRE, Ministério das Relações Exteriores. 2016. “Brasil e China: 40 Anos de Relações Diplomáticas.” <http://funag.gov.br/loja/download/1174-brasil-e-china-40-anos.pdf>.
- . 2018. “Discurso do Presidente da República, Michel Temer, em Sessão Plenária da VIII Cúpula das Américas – Lima/Peru, 14 de abril de 2018.” Ministério das Relações Exteriores. April 16, 2018. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-em-sessao-plenaria-da-viii-cupula-das-americas-lima-peru-14-de-abril-de-2018>.
- . 2019. “Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).” Ministério das Relações Exteriores. April 15, 2019. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul.
- Pape, Robert. 2005. “*Soft balancing* Against the United States.” *International Security* 30 (1): 7–45.
- Patriota, Antônio de Aguiar. 2013. *Política Externa Brasileira: Discursos, Artigos e Entrevistas (2011-2012)*. Brasília, DF: FUNAG.
- . 2016. *Política Externa Brasileira: Discursos, Artigos e Entrevistas (2013-2016)*. Brasília, DF: FUNAG.
- Paul, T. V. 2005. “*Soft balancing* in the Age of US Primacy.” *International Security* 30 (1): 46–71.
- . 2018. *Restraining Great Powers. Soft balancing from Empires to the Global Era*. New Haven: Yale University Press.
- Pecequillo, Cristina S. 2022. “Brazilian Foreign Policy: From the Combined

- to the Unbalanced Axis (2003/2021)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 64.
- Piccone, Theodore J. 2011. "A agenda da democracia nas Américas: o caso para a ação multilateral." In *Obama e as Américas*. São Paulo: Editora da FGV, 165–180.
- Pinheiro, Letícia. 2010. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. 2a. Rio de Janeiro: Zahar.
- Ribeiro, Pedro Feliú. 2023. "Avaliando a Política Externa Brasileira: Alinhamento Com Os Estados Unidos No Governo Bolsonaro." In *Presidente, Gabinete e Burocracias: O Que a Nova Administração Lula Precisa Saber*, edited by Magna Inácio, 179–97. São Paulo: Hucitec.
- Rice, Condoleezza. 2005. "Remarks With Brazilian Foreign Minister Celso Amorim." Department Of State. The Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs. <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/45180.htm>.
- Rinaldi, Augusto L. 2021. *O BRICS Nas Relações Internacionais Contemporâneas: Alinhamento Estratégico e Balanceamento de Poder Global*. Curitiba: Appris.
- Rinaldi, Augusto L., and Cristina Soreanu Pecequillo. 2021. "The Contemporary World Order, BRICS and the R2P Principle: The Cases of Brazil and China (2005/2017)." *Colombia Internacional*, no. 105, 3–28.
- Russell, Roberto, and Juan G. Tokatlian. 2007. "A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos." *Política Externa* 15 (3): 7–27.
- Santos, Leandro Wolpert dos, André Pimentel Ferreira Leão, and Jonathan Raphael Vieira da Rosa. 2021. "Explaining the Changes in Brazilian Foreign Policy towards South America under Michel Temer's Administration (2016-2018): The Return to the Logic of Open Regionalism." *Contexto Internacional* 43:489–513.
- Saraiva, Miriam Gomes, and Zimmer S. Bom Gomes. 2016. "Os Limites Da Política Externa de Dilma Rousseff Para a América Do Sul." *Relaciones Internacionales* 25 (60): 81–97.
- Schenoni, Luis L., and Diego Leiva. 2021. "Dual Hegemony: Brazil Between the United States and China." In *Hegemonic Transition*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 233–255.
- Schweller, Randall L. 1994. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security* 19 (1): 72–107.
- Soares de Lima, Maria R. S., and Monica Hirst. 2006. "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities."

- International Affairs 82 (1): 21–40.
- Spektor, Matias. 2016. “Brazil: Shadows of the Past and Contested Ambitions.” In *Sharper Nations. Strategies for a Changing World*, 17–35. Cambridge. London: Harvard University Press.
- Teixeira, Carlos G. P. 2012. *Brazil, the United States, and the South American Subsystem*. New York: Lexington Books.
- The White House. 2010. “National Security Strategy of the United States of America.” https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
- . 2017. “National Security Strategy of the United States of America.” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- . 2020. “President Trump on China: Putting America First.” November 2, 2020. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-trump-china-putting-america-first/>.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- World Bank.
- See: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=BR&start=2015&view=chart>.
- World Bank.
- See: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>.
- WITS, World Integrated Trade Solution. 2021. “Brazil Trade Balance, Exports, Imports by Country and Region 2021 | WITS Data.” 2021. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2021/TradeFlow/EXPIMP>.
- Yan, Hee-Yong, and Seugho Lee. 2020. “China’s Engagement with Latin America and its Implications for *Soft balancing* against the United States.” *Asian Perspective* 44 (4): 587–615.
- Zhao, Suisheng. 2022. “The US–China Rivalry in the Emerging Bipolar World: Hostility, Alignment, and Power Balance.” *Journal of Contemporary China* 31 (134): 169–85.

RESUMO

Utilizando o conceito de *soft balancing* e uma metodologia comparativa, analiso as estratégias diplomáticas mobilizadas pelo Brasil em relação aos Estados Unidos na América do Sul de 2003 a 2022. Os resultados sugerem que o Brasil passou de uma postura de “*soft balancer*” durante os mandatos de Lula e Rousseff (2003–2016) para adotar uma “convergência tática” no governo Temer (2016–2018) e, finalmente, o “*bandwagoning*” no governo Bolsonaro (2019–2022). Os principais motores dessas diferentes estratégias são mudanças domésticas e regionais. Estudar esse tema contribui para melhor compreender as prioridades regionais do Brasil e suas capacidades de lidar com os Estados Unidos na região.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa brasileira. Estados Unidos da América. *Soft balancing*. *Bandwagoning*. América do Sul.

Recebido em 7 de setembro de 2024
Aprovado em 11 de dezembro de 2024

A ESTRATÉGIA DE DISSUAÇÃO DA RÚSSIA EM NAGORNO-KARABAKH: IMPLICAÇÕES PARA A INVASÃO DA UCRÂNIA

Miguel Paradela López¹

Introdução:

No século XXI, a Rússia entrou em um período de intensa expansão geopolítica, deixando para trás a crise econômica produzida pela desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os períodos subsequentes de política externa errática. Isso levou não apenas ao reforço da presença da Rússia em países como Síria, Líbia e Mali, mas também ao seu envolvimento em conflitos militares abertos na Geórgia e Ucrânia (Larson e Shevchenko, 2019: 187). Esses esforços foram direcionados à disseminação da influência da Rússia sobre territórios com uma história compartilhada na URSS, que muitos russos consideram a zona de influência legítima do país.

De acordo com essa visão, a Rússia historicamente desempenhou um papel fundamental como mediadora no conflito de Nagorno-Karabakh. Situado na intersecção de três grandes potências (Rússia, Turquia e Irã), o Cáucaso do Sul está sujeito a uma infinidade de influências políticas, culturais e religiosas, impactando criticamente sua composição política e étnica (Yamskov, 1991). Nagorno-Karabakh, por exemplo, é majoritariamente povoado por armênios étnicos, o que o torna um fator contínuo na instabilidade da região. Embora os conflitos sobre sua soberania tenham sido frequentes, a tensão aumentou dramaticamente em 1988, quando a região — legalmente parte da República Socialista Soviética do Azerbaijão — tentou se incorporar à República Socialista Soviética da Armênia. Em 1992, após o colapso da URSS, o Azerbaijão e a Armênia entraram em guerra pelo controle do território, produzindo milhares de vítimas e centenas de milhares de pessoas deslocadas em ambos os lados (Dehdashti, 2000). Nesse conflito, o apoio da Rússia à

¹ Universidad Pontificia Comillas, Madrid, Espanha. E-mail: mparadela@comillas.edu.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1849-5526>

Armênia — direcionado para minar o governo azeri do presidente Abulfaz Elçibay e espalhar sua própria influência — foi vital para sua vitória em 1994, que implicou controle não apenas sobre Nagorno-Karabakh, mas também sobre vários territórios vizinhos, habitados principalmente por não armênios (Krüger, 2010). Embora a comunidade internacional tenha continuado a considerar este território azeri por décadas, a Armênia foi capaz de manter o controle semiformal sobre Nagorno-Karabakh por meio da denominação legal da República de Artsakh e sua resistência aos repetidos esforços militares azeris para recuperar a região.

No entanto, o conflito de Nagorno-Karabakh de 2020 mudou completamente o cenário geopolítico. Em seis semanas, o Azerbaijão lançou uma operação militar que derrotou decisivamente Artsakh e as forças armênias, permitindo-lhe assumir o controle de uma extensa parte de Nagorno-Karabakh (Rubin, 2020). Este conflito não apenas implicou uma vitória estratégica para o Azerbaijão, mas também enfraqueceu severamente a capacidade futura da Armênia de manter o controle de Nagorno-Karabakh. Este artigo analisa as principais razões para a Rússia interromper sua proteção da Armênia e permitir condições de cessar-fogo extremamente desfavoráveis, argumentando que a decisão da Rússia foi parte de uma estratégia em larga escala projetada para aumentar sua capacidade de dissuasão na região, impedir novos avanços das forças azeris e estabilizar as fronteiras atuais. No entanto, apesar do sucesso moderado inicial, essa estratégia entrou em colapso devido à invasão da Ucrânia pela Rússia, minando severamente sua posição geopolítica no Cáucaso do Sul e precipitando um conflito regional extremamente volátil.

O artigo é organizado em três seções. A segunda seção analisa como a Rússia entendeu o conflito de Nagorno-Karabakh de 2020 e as principais razões pelas quais não interveio para apoiar seu aliado histórico, examinando a estratégia de estabilização do conflito por meio do envio de tropas russas de manutenção da paz. A terceira seção descreve como o fracasso russo em obter uma vitória rápida na Ucrânia deteriorou severamente sua capacidade de dissuasão e aumentou sua dependência de países com agendas antagônicas em relação a Nagorno-Karabakh. O artigo conclui resumindo as principais descobertas do estudo, enfatizando as consequências indesejadas da estratégia da Rússia em Nagorno-Karabakh e seu impacto na Armênia e na região.

Teoria da Dissuasão

Vários autores estudaram a eficácia da dissuasão nas relações

internacionais (Wolf 1991; Huth 1998; Rhodes 2000; Haffa 2018). A dissuasão foi definida como “a ameaça de força destinada a convencer um potencial agressor a não empreender uma ação específica porque os custos serão inaceitáveis ou a probabilidade de sucesso extremamente baixa” (Gerson 2009: 32). De forma complementar, Paul resume as três premissas da dissuasão: capacidade suficiente, uma ameaça crível e uma comunicação eficaz da ameaça (2009: 2). Nesse sentido, quando um país pode comunicar uma ameaça crível a outro país se agir de uma maneira específica, esse estado tenderá a se comportar racionalmente e se conter de agir de maneiras indesejadas para evitar os custos (Haffa, 2018).

Embora tenha sido historicamente vinculado à dissuasão nuclear como parte do conflito entre os EUA e a URSS (Lieber e Press, 2017; Wirtz, 2018; Osinga e Sweijis, 2021), particularmente sob a política de “Retaliação Massiva” de Eisenhower, sua eficácia para prevenir conflitos começou a ser questionada quando a URSS obteve poder nuclear substancial². Nesse sentido, outros autores analisaram como diferentes países – com e sem armamento nuclear – frequentemente empregam a dissuasão convencional para dissuadir as pretensões de outros países (Knopf, 2010). Embora o poder militar desempenhe um papel fundamental na dissuasão convencional, essa estratégia não se baseia apenas em termos militares: no cálculo de benefícios, riscos e custos, também fatores políticos e econômicos podem desempenhar um papel determinante. Por exemplo, se um Estado provavelmente enfrentará sanções econômicas intensas ou um isolamento político completo devido a uma ação militar, ele pode optar por restringir seu ataque.

Segundo Mearsheimer, que se concentrou na esfera militar, a dissuasão não é determinada pelo tipo de armas ou pelo equilíbrio de forças, mas pela estratégia militar que determina como as forças armadas de uma nação são empregadas para atingir objetivos militares específicos (1983: 18). Mais concretamente, os Estados podem desenvolver três estratégias principais: atrito, visando aniquilar o inimigo; Blitzkrieg, com base em ataques massivos rápidos; ou estratégias limitadas, direcionadas para obter ganhos territoriais parciais. Como resultado, uma estratégia de dissuasão bem-sucedida deve necessariamente levar em consideração os interesses do potencial agressor e estabelecer um contexto que aumente os custos prováveis da agressão até o ponto de preveni-la.

No entanto, a dissuasão convencional difere da dissuasão nuclear em sua contestabilidade. Embora ameaças de dissuasão baseadas em armas nucleares não possam ser contestadas, devido à magnitude do risco, a dissuasão

2 Knopf (2010) descreve este processo como as quatro ondas da Teoria da Dissuasão.

convencional pode não ser vista como uma ameaça crível e, portanto, os Estados podem decidir ignorá-la. Nas palavras de Wirtz: “A contestabilidade de ameaças convencionais pode levantar dúvidas nas mentes daqueles que são alvos da dissuasão convencional sobre a capacidade do lado que emite ameaças dissuasivas de realmente ter sucesso” (2018: 58). Rhodes resume as razões pelas quais uma estratégia de dissuasão pode falhar em três categorias: o agressor considera o custo como aceitável; acredita em sua capacidade de evitar a estratégia de dissuasão ou se comporta irracionalmente — porque não percebe a dissuasão ou porque não pondera a ameaça corretamente (Rhodes, 2000: 222).

Portanto, embora a dissuasão convencional possa ter sucesso na prevenção de ações indesejadas de terceiros países, ela requer comunicações muito persuasivas destinadas a convencer outros estados de: a) a capacidade e determinação do estado de intervir ativamente; e b) as consequências de agir inadequadamente.

Estratégia Russa para Nagorno-Karabakh em 2020

Nagorno-Karabakh era anteriormente parte da URSS, assim como os miniestados da Transnístria, Ossétia e Abkházia. Como tal, a Rússia considera a região pertencente à sua zona de influência, levando ao envolvimento crescente no enclave nas últimas décadas (Larson e Shevchenko, 2019: 201). Concretamente, a Rússia se tornou o aliado e protetor mais próximo da Armênia (Sadri, 2003) nos primeiros anos após a desintegração da URSS, levando à inclusão da Armênia na Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), que garantiu proteção à Armênia contra qualquer agressão militar.

Durante a primeira Guerra de Nagorno-Karabakh, a Rússia co-presidiu o Grupo de Minsk da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) — criado para promover uma solução estável para o conflito — e sediou a reunião de 1994 que eventualmente levou ao cessar-fogo entre a Armênia e o Azerbaijão. A partir desse momento, a Rússia atuou como aliada de ambos os países e árbitra do conflito, mitigando novas escaladas em 2010 e 2016. No entanto, segundo Dalay (2021), a Rússia se beneficiou da instabilidade na região e não teve como objetivo exercer pressão sobre os países para encontrar uma solução permanente.

Diferente de conflitos anteriores, o conflito de 2020 alcançou avanços territoriais relevantes para o Azerbaijão, minando severamente as forças militares armênias e comprometendo a capacidade da Armênia de manter o

controle de Nagorno-Karabakh (Rubin, 2020). Durante esse conflito, a Rússia adotou um papel extremamente passivo: evitou se posicionar com a Armênia e entrar em qualquer forma de confronto com o Azerbaijão. Por exemplo, a Rússia ignorou ações militares azeris, como abater um helicóptero russo e bombardear as defesas antiaéreas da Armênia (BBC, 2020; Galeotti, 2020).

Após esse ataque contra sua infraestrutura antiaérea, a Armênia pediu a mobilização militar dos membros da CSTO, insistindo que sua filiação à organização exige que qualquer ataque em seu território receba uma resposta militar dos outros membros, incluindo a Rússia. Nesse sentido, embora a proteção da CSTO não inclua o território de Nagorno-Karabakh — porque a comunidade internacional rejeita a soberania da Armênia sobre Nagorno-Karabakh e as áreas vizinhas (Dalay, 2021: 19) — qualquer ataque militar ao território não contestado da Armênia deveria ter ativado o mecanismo de proteção coletiva. Enquanto isso, o Grupo de Minsk da OSCE, que inclui os EUA e a França ao lado da Rússia, também evitou se envolver no conflito, mantendo um perfil neutro ao pedir um cessar-fogo.

No final das contas, a Rússia não forneceu assistência convincente à Armênia, seja militar ou diplomática, e permitiu o desequilíbrio do conflito em benefício do Azerbaijão e seus aliados. Finalmente, o cessar-fogo de 2020 fez com que a Armênia perdesse todo o seu território controlado anteriormente em Nagorno-Karabakh (Agdam, Kalbacar e Lachin), que incluía cinco cidades, quatro vilas e centenas de aldeias. Essa reconfiguração da fronteira significou que apenas um único corredor (Corredor Lachin) conectava a Armênia a Nagorno-Karabakh via território azeri sob a vigilância das forças de manutenção da paz da Rússia, permitindo que qualquer bloqueio do corredor pelas forças azeris isolasse Nagorno-Karabakh, uma região que é totalmente dependente da Armênia, comprometendo severamente a viabilidade de qualquer conflito futuro.

Tem havido intenso debate em torno das razões pelas quais a Rússia permitiu esse desequilíbrio (por exemplo, Yavuz e Gunter, 2023). De acordo com Minzarari (2021), um fator foi a animosidade entre o governo russo e o governo armênio sob Nikol Pashinian, que chegou ao poder em 2018 com uma campanha crítica à influência dos oligarcas russos na Armênia. Minzarari também sugere que o atraso da Rússia foi devido a um esforço para melhorar as relações com o Azerbaijão, um importante aliado geopolítico, devido à sua crescente demanda por armamentos e seus campos de gás. Em outro lugar, Modebadze (2022) argumenta que a Rússia quer que o conflito persista no enfraquecimento de ambos os países e evite a consolidação de poderes autônomos na região.

Enquanto isso, diferentes autores (Chupryna, 2020; Khan, 2021;

Minzarari, 2020; Modebadze, 2021) reconheceram como a Rússia se beneficia da deterioração da Armênia, que aumentou a dependência do país da Rússia e consolidou a influência russa no Cáucaso do Sul por meio do destacamento militar de tropas de manutenção da paz, estipulado por um período de cinco anos de acordo com o acordo de cessar-fogo (Welt e Bowen, 2021). De acordo com Anggaeni:

“A Rússia pode ter quatro objetivos em mente, que são promover uma aliança mais positiva com Baku para manter as alianças estratégicas dos dois países, colocar a presença militar russa na área do conflito por meio do envio de forças de manutenção da paz, estender a influência e o controle da Rússia sobre as zonas de fronteira de Karabakh e Armênia, bem como garantir que Karabakh continuará sendo a principal alavanca da Rússia sobre a Armênia e o Azerbaijão” (Anggaeni, 2022: 350)³.

Especificamente, o acordo de cessar-fogo estabeleceu que as tropas de manutenção da paz russas incluíam “1.960 tropas armadas com armas de fogo, 90 veículos blindados e 380 veículos motorizados e unidades de equipamento especial” (Президент России, 2020). Essas tropas, parte da 15th Destacamento da Brigada de Fuzileiros Motorizados⁴, começaram a implantação logo após a entrada em vigor do cessar-fogo com o propósito de garantir o cumprimento do acordo, que também incluía a redistribuição de tropas armênicas das regiões de Agdam, Kelbajar e Lachin, o estabelecimento e proteção do Corredor de Lachin e a salvaguarda da comunicação entre o Azerbaijão e a República Autônoma de Nakhchivan. Esses esforços foram auxiliados por um centro de monitoramento criado em 2021 na região de Agdam e administrado por tropas conjuntas turcas e russas e apoiado por bases militares russas existentes no Cáucaso: a 102th Base Militar (Gyumri, Armênia), a Base Aérea de Erebuni (Yerevan, Armênia), a 7th Base Militar (Guaduta, Abkhazia) e a 4th Base Militar (Tskhinvali e Java, Ossétia do Sul).

Dessa perspectiva, a presença militar da Rússia poderia atuar como um impedimento contra novas agressões militares do Azerbaijão em direção à Armênia e como um protetor da comunicação entre Nagorno-Karabakh e a Armênia. Além disso, esses desenvolvimentos significaram que a Rússia poderia rapidamente interpor seu poder militar para resolver qualquer conflito e evitar qualquer escalada que pudesse eventualmente exigir mais envolvimento militar e potencialmente minar as relações diplomáticas da Rússia com o Azerbaijão e a Turquia. Enquanto isso, as perdas territoriais

³ Nota do tradutor: tradução nossa.

⁴ Nota do tradutor: tradução nossa. No original, em inglês: 15th Separate Motor Rifle Brigade.

da Armênia enfraqueceram severamente sua posição militar e a tornaram ainda mais dependente da Rússia devido à sua necessidade desesperada de proteção russa do Corredor de Lachin para permanecer conectada a Nagorno-Karabakh. De acordo com Yildiz (2021: 2): “A Rússia consolidou sua posição como potência externa dominante sobre a Armênia, com a guerra de Nagorno-Karabakh deixando Pashinyan internamente enfraquecido”.

Assim, havia três resultados potenciais associados a permitir que o conflito continuasse até um cessar-fogo desequilibrado beneficiando o Azerbaijão, aparentemente em desacordo com os interesses russos: primeiro, uma maior presença militar russa no Cáucaso do Sul; segundo, a dissuasão de uma futura escalada militar entre a Armênia e o Azerbaijão por meio de forças de interposição; terceiro, manter boas relações com o Azerbaijão enfraquecendo o governo de Nikol Pashinyan e pressionando a Armênia por uma eventual mudança política.

A invasão russa na ucrânia e os efeitos da dissuasão estratégia em Nagorno-Karabakh

Como a seção anterior explicou, a Rússia esgotou severamente a força de sua aliada histórica Armênia para melhorar sua posição geopolítica no Cáucaso do Sul. Em teoria, essa mudança regional deveria ter tornado a Rússia capaz de estabilizar o conflito usando tropas terrestres e impedindo qualquer escalada militar do conflito.

Naverdade, desde o cessar-fogo em novembro de 2020, vários confrontos militares ocorreram, principalmente devido à falta de esclarecimento sobre as novas fronteiras. Por exemplo, em 11 de dezembro de 2020, um conflito sobre o status de duas aldeias (Hin Taghe e Khitsaberd) na fronteira sudeste entre Nagorno-Karabakh e os territórios conquistados pelo Azerbaijão levou a Armênia e o Azerbaijão a reivindicar violações graves, com pelo menos quatro vítimas relatadas pelo Azerbaijão (Eurasianet, 2020; VOA, 2020). Em 16 de novembro de 2021, o conflito começou ao longo da seção oriental da fronteira, causando múltiplas baixas em ambos os lados, com a Armênia relatando 15 mortes e 12 prisioneiros (nenhum relatório público feito pelo Azerbaijão), e resultando na Armênia perdendo 41 quilômetros quadrados e solicitando assistência militar russa por meio do CSTO (Eurasianet, 2021; OC Media, 2021; Ministério da Defesa da República da Armênia, 2021). Em ambos os casos, a pressão diplomática da Rússia — incluindo a comunicação direta entre o presidente russo e seus homólogos na Armênia e no Azerbaijão — em conjunto com a implantação militar de tropas de manutenção da paz dissuadiu

um aumento nas hostilidades e rapidamente intermediou cessar-fogo.

Assim, o poder militar da Rússia, associado à sua presença no terreno na região e sua pressão diplomática como uma grande potência, provou ser bem-sucedido em dissuadir a escalada dos frequentes confrontos entre Armênia, Azerbaijão e Nagorno-Karabakh. Isso significava que, durante os dois primeiros anos após o acordo, a Rússia era moderadamente capaz de desempenhar o papel de árbitro, consolidando sua presença militar na região e se legitimando como um fator regional estabilizador. No entanto, essa situação se deterioraria dramaticamente após 24 de fevereiro de 2022, quando a Rússia lançou sua invasão militar à Ucrânia. Embora a Rússia tivesse planejado uma rápida operação de entrada e saída projetada para consolidar a independência de Donetsk e Lugansk e derrubar o governo ucraniano, ela se envolveu em um conflito exaustivo com consequências inesperadas nas esferas nacional e internacional. De acordo com alguns comentaristas (por exemplo, Barany, 2023; Gioe et al., 2023; Gould, 2022; Kuzio, 2022), a Rússia cometeu três erros principais quando decidiu lançar a operação militar: subestimar o exército da Ucrânia, superestimar sua própria capacidade militar e calcular mal a resposta da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Internamente, a Rússia enfrentou crescente oposição doméstica à guerra, especialmente à medida que o conflito se intensificou, exigindo a implementação da conscrição (Fischer, 2022). Esse fenômeno foi agravado devido ao aumento de baixas e ao impacto econômico das sanções internacionais implementadas contra a Rússia. Internacionalmente, a guerra ucraniana isolou severamente a Rússia, com vários países se opondo à guerra e até mesmo se aproximando da OTAN para obter proteção militar. Esse isolamento aumentou quando a Rússia sofreu várias derrotas e teve que recuar de territórios que havia conquistado anteriormente, apesar de suas inúmeras afirmações sobre a evolução favorável do conflito. De acordo com Dzhuraev, isso deteriorou não apenas o poder militar da Rússia, mas também a imagem de Vladimir Putin: “Putin não é mais o grande líder invencível que todos querem conhecer (...). Ele perdeu sua aura” (New York Times, 2022). Essa imagem de líder forte foi particularmente questionada depois que o líder do Grupo Militar Privado Wagner, Yevgeny Prigozhin, entrou em confrontos públicos com os líderes militares russos e eventualmente marchou com suas forças em direção a Moscou. Embora a negociação tenha evitado uma escalada violenta do conflito e os líderes do Grupo Wagner tenham morrido recentemente em um choque de avião, esse conflito foi percebido como uma prova da diminuição do poder de Putin na Rússia (Parens, 2023; Strain e Goda, 2023).

Além disso, as sanções internacionais — que incluíam embargos,

bloqueios econômicos, o estabelecimento de preços máximos e limitações ao uso do sistema bancário SWIFT — impactaram consideravelmente a economia russa e exigiram a busca por parceiros comerciais alternativos fora da União Europeia (UE) e dos EUA. Essa tendência também aumentou a dependência da Rússia de países como Turquia ou China, que se tornaram parceiros econômicos essenciais e foram essenciais para mitigar os problemas associados às sanções econômicas (Prokopenko, 2022).

Também é relevante que o desenvolvimento inesperado do conflito exigiu que a Rússia redistribuísse equipamentos militares e tropas essenciais do Oriente Médio, com relatos sugerindo que cerca de 2.000 soldados foram enviados do Tajiquistão e entre 1.200 e 1.600 foram obtidos da Síria (New York Times, 2022; Radio Free Europe, 2022). Além disso, o Azerbaijão alegou que a Rússia removeu temporariamente suas forças de manutenção da paz da fronteira entre a Armênia e o Azerbaijão (JAM News, 2022a). Embora essa informação tenha sido negada pela Rússia, e sua veracidade permaneça contestada, ela evidencia as maneiras pelas quais o conflito ucraniano comprometeu severamente a capacidade da Rússia de responder rapidamente aos conflitos em andamento na Armênia, Síria e Líbia (Qaisrani et al., 2023).

Além disso, a estagnação do conflito com a Ucrânia também beneficiou a Turquia, um país cuja agenda geopolítica de longa data frequentemente exige que ela aborde os interesses russos e os interesses dos EUA/UE, uma agenda que inclui o enfraquecimento da Armênia e o fortalecimento do Azerbaijão. Nas palavras de Malsin: “A guerra na Ucrânia criou uma oportunidade para a Turquia avançar sua crescente indústria de defesa enquanto promove seus objetivos de política externa após perseguir uma série de guerras por procuração com a Rússia na Síria, Líbia e na região do Cáucaso do Sul” (The Wall Street Journal, 2022).

Em relação ao conflito Rússia-Ucrânia, durante o ano após a invasão, a Turquia conduziu um ato de equilíbrio diplomático, desenvolvendo boas relações com ambos os blocos e, assim, melhorando com sucesso sua posição geopolítica e econômica. Por um lado, a Turquia se recusou a implementar sanções apoiadas pela OTAN contra a Rússia, dobrando seu comércio (Cook, 2022). Em particular, o acordo para bombear mais gás pela Turquia, devido ao desejo da Rússia de reduzir sua dependência dos gasodutos Nord Stream Baltic, representou um benefício substancial para a Turquia, tanto econômica quanto geopoliticamente (Reuters, 2022a). Além disso, ações recentes na Síria, um aliado próximo da Rússia, também podem ser consideradas um gesto diplomático a favor da Rússia (Meinardus, 2023). No entanto, por outro lado, a Turquia rejeitou explicitamente a anexação russa de territórios ucranianos como uma violação do direito internacional, forneceu à Ucrânia

equipamento militar (incluindo veículos resistentes a minas, mísseis guiados de precisão e drones *Bayraktar TB2s*) e apelou a uma resolução imediata do conflito (Defense News, 2022; Reuters, 2022b). Além disso, a Turquia desempenhou um papel fundamental na negociação da Iniciativa de Grãos do Mar Negro, uma intervenção essencial para garantir o retorno da Rússia ao acordo após sua retirada em outubro de 2022. De fato, de acordo com Prokopenko (2022), a velocidade do retorno da Rússia — apenas dois dias após a retirada — evidenciou a crescente influência da Turquia sobre a Rússia, uma influência que é crítica para entender a relutância da Rússia em se envolver novamente no conflito de Nagorno-Karabakh, com qualquer ação contra o Azerbaijão provavelmente deteriorando as relações diplomáticas com a Turquia. Além disso, intervir no conflito exigiria a mobilização de tropas que atualmente não estão disponíveis e implicam a possibilidade de um eventual conflito aberto no Cáucaso do Sul, exigindo que a Rússia administre duas crises extremamente problemáticas simultaneamente.

Essa mudança geopolítica — um aliado cada vez mais forte com o potencial de evitar qualquer participação em uma crise grave — pode ser útil para entender a crescente pressão do Azerbaijão sobre a Armênia e Nagorno-Karabakh durante 2022 e 2023. Durante esse período, os conflitos em torno das fronteiras se tornaram mais frequentes, incluindo a ocupação das Colinas de Karaglukh em 24 de março de 2022 e uma escalada total em setembro do mesmo ano que causou mais de duzentas vítimas (Asbarez, 2022; Swiss Info, 2022). Uma questão particularmente controversa dizia respeito ao desenvolvimento de infraestrutura conectando o Azerbaijão e a República Autônoma de Nakhchivan, com o acordo de cessar-fogo determinando apenas que a Armênia deveria garantir a livre circulação de cidadãos, veículos e bens, atrasando para um futuro acordo a construção de uma nova infraestrutura de transporte (Президент России, 2020). Como resultado, o governo do Azerbaijão solicitou a criação de um novo corredor (Corredor Zangezur) através do território armênio, o que permitiria ao Azerbaijão cumprir um de seus principais objetivos geopolíticos: o estabelecimento de uma rota direta para a Turquia. A Armênia rejeitou essa iniciativa, entendendo que nenhuma negociação desse tipo poderia coexistir com ataques militares azeris nas fronteiras armênias (Armen Press, 2021). O governo azeri respondeu a essa decisão direcionando um discurso ainda mais agressivo em direção à Armênia. Nas palavras do presidente Ilhem Alyev:

“No ano passado, mostramos três vezes que ninguém pode resistir a nós. Conseguimos tudo o que queremos, e os patronos de Yerevan não podem ajudá-los. Isto é o primeiro. Segundo, as alturas na fronteira Azerbaijão-Armênia nos fornecem uma grande vantagem estratégica. Elas tornam

possível detectar qualquer perigo potencial e detê-lo a tempo. Espero que a Armênia, que sofreu derrota militar e política três vezes em um curto espaço de tempo, já entenda que um tratado de paz é inevitável. Quanto mais cedo eles entenderem isso e encontrarem forças para concordar, melhor será para nossa região” (JAM News, 2023)⁵.

Isso se intensificou em 3 de dezembro de 2022, quando os “ecomanifestantes” azeris bloquearam o corredor de Lachin em resposta aos supostos danos ambientais causados pelas minas de Karabakh, cortando Nagorno-Karabakh da Armênia. Embora isso tenha sido resolvido rapidamente pelas tropas de manutenção da paz, outras ações isolaram de fato Nagorno-Karabakh desde 12 de dezembro de 2022. Essa estratégia, que incluiu cortes intermitentes nos gasodutos que atravessam o Azerbaijão, levou a região a sofrer severa escassez de alimentos e medicamentos, produzindo o que alguns especialistas denunciaram como uma emergência humanitária. Notavelmente, as tropas de manutenção da paz que supostamente garantem viagens seguras pelo corredor não apenas falharam em impedir que os manifestantes azeris bloqueassem a estrada, mas também dissolveram os armênios que impediram os inspetores azeris de visitar as minas de Karabakh (Krivoshchev, 2022). Nas palavras de Michael Zolyan, analista político: “Parece que as forças de paz russas não controlam o território. Ou eles concordaram com tudo isso antecipadamente ou não têm a capacidade de responder duramente ao Azerbaijão.” (Financial Times, 2023). Finalmente, o Azerbaijão também desenvolveu uma campanha de deslegitimação contra a Rússia, que incluía acusações de conspirar com a Armênia para prejudicar os interesses do Azerbaijão, acusações que se intensificaram depois que Ruben Vardanyan, um milionário russo-armênio, foi nomeado Ministro de Estado de Artsakh, um movimento percebido como um esforço russo para intervir no conflito (Asbarez, 2023). Essa estratégia foi geralmente eficaz, enfraquecendo os militares armênios, aumentando a animosidade entre a Armênia e seus aliados e exercendo pressão crescente sobre a Rússia e suas tropas de manutenção da paz, eventualmente tornando-as impotentes para controlar o conflito. “Desafiando a presença russa, os azerbaijanos estão testando se Moscou ainda é capaz e determinada a impor sua vontade a outros vizinhos menores em meio às suas lutas na Ucrânia.” (New York Times, 2023).

Em resposta a essa pressão crescente, a Armênia tinha poucas opções. O Azerbaijão provou sua superioridade militar em 2020 ao demonstrar sua capacidade de isolar completamente Nagorno-Karabakh devido à reconfiguração da fronteira estabelecida pelo acordo de cessar-fogo. Além

⁵ Nota do tradutor: tradução nossa.

disso, qualquer ação militar pode desencadear uma intervenção turca porque a Turquia quer consolidar a influência azeri em Nagorno-Karabakh e enfraquecer a Armênia. Finalmente, uma resposta militar armênia não é uma opção devido às dificuldades que está enfrentando para obter suprimentos militares porque a Rússia — que, até 2020, fornecia 94% das armas armênias — precisa desses armamentos para o conflito ucraniano (JAM News, 2022b). Essa situação levou às tentativas malsucedidas da Armênia discutidas anteriormente de obter proteção da Rússia, o que a viu pedir não apenas a mobilização das forças de manutenção da paz russas, mas também a ativação do mecanismo de proteção da CSTO em resposta aos ataques azeris na fronteira armênia. Não recebendo uma resposta satisfatória às suas demandas, o governo armênio expressou repetidamente sua crescente decepção com a Rússia e a CSTO. Nas palavras do primeiro-ministro Pashinyan:

“A agressão contra o território soberano da Armênia de maio de 2021 a 13 de setembro de 2022 foi duplamente dolorosa porque nossos aliados de segurança nos abandonaram, preferindo permanecer no status de observador passivo ou oferecendo o status de observador ativo como alternativa” (Azatutyun, 2023)⁶.

Este discurso às vezes assumiu a forma de crítica às tropas de manutenção da paz da Rússia, com a Armênia até mesmo questionando a adequação de manter essas forças, o que gerou animosidade do Azerbaijão, mas não conseguiu impedir violações azeris do acordo de cessar-fogo (Armenian Weekly, 2023). Enquanto isso, após o veto da Armênia a uma resolução da CSTO que não considerou condenar adequadamente os ataques azeris, o governo de Pashinyan se recusou a sediar exercícios militares da CSTO, deixando ainda mais aparente sua decepção com a organização. Apesar desta situação, a Rússia e a CSTO continuam sendo a melhor chance da Armênia de dissuadir a agressão azeri direta, especialmente considerando o envolvimento potencial da Turquia no conflito e a posição geopolítica e militar substancialmente enfraquecida da Armênia após o cessar-fogo.

Em relação a outros possíveis aliados, Pashinyan explorou uma abordagem aos EUA e à União Europeia, mas a Armênia não obteve apoio substancial deles. De fato, durante a operação militar de setembro iniciada pelo Azerbaijão, os EUA e a UE limitaram seu envolvimento a rejeições formais do uso da força, mas evitaram implementar sanções econômicas ou políticas. Isso foi explicado por diferentes razões, incluindo o reconhecimento internacional de Nagorno-Karabakh como território azeri, o baixo interesse estratégico

⁶ Nota do tradutor: tradução nossa.

da Armênia e Nagorno-Karabakh ou o papel crescente do Azerbaijão como fornecedor de gás para a Europa (Avedissian, 2023; Ibadoghlu, 2023).

Ironicamente, embora essa abordagem aos EUA e à UE não tenha implicado nenhum benefício direto para a Armênia, ela deteriorou as relações diplomáticas entre a Armênia e a Rússia. O vice-presidente do Conselho de Segurança da Rússia e ex-presidente e primeiro-ministro da Rússia, Dimitri Medvedev, se refere a Pashinian nos seguintes termos (Mediamax, 2023):

“Então ele perdeu a guerra, mas estranhamente ele permaneceu no lugar. Então ele decidiu culpar a Rússia por sua derrota. Então ele desistiu de parte do território de seu país. Então ele decidiu flertar com a OTAN, e sua esposa se dirigiu demonstrativamente aos nossos inimigos com biscoitos. Adivinhe qual destino o aguarda” (Mediamax, 2023)⁷.

Finalmente, outro possível aliado poderia ser a República Islâmica do Irã, já que este país visa deter a influência crescente da Turquia na região. Além disso, este conflito criou preocupações no Irã devido ao envolvimento de Israel no Azerbaijão — principalmente em inteligência e fornecimento de armas —, já que este país visa equilibrar a crescente influência do Irã na região (Seifi e Hasavand, 2023). Como resposta ao fortalecimento do eixo Azerbaijão-Turquia-Israel, o Irã se aproximou da Rússia como forma de manter influência no Cáucaso do Norte. Em relação à Armênia, o Irã tem sido um parceiro comercial histórico e fornecedor de energia e armas (Priego, 2007). No entanto, quando o conflito de 2020 causou a perda de território anteriormente controlado por Nagorno-Karabakh, o Irã perdeu a comunicação direta com esta região e não conseguiu evitar o bloqueio estabelecido pelo Azerbaijão em 2022.

Este contexto geopolítico explica por que em 19 de setembro, quando o exército azeri iniciou uma operação militar para retomar o controle de Nagorno-Karabakh, a Armênia decidiu adotar uma posição neutra. Diante de um exército mais forte — tanto em números quanto em tecnologia —, com uma potencial ameaça estrangeira (Turquia) e com aliados relutantes, a Armênia não podia se dar ao luxo de outro confronto direto com o Azerbaijão. Como resultado disso, as forças de Nagorno-Karabakh enfrentaram um conflito extremamente desequilibrado e foram forçadas a aceitar uma rendição incondicional que implicava na perda de fato da autonomia e sua incorporação ao Azerbaijão (Reuters, 2023).

Em última análise, essa discussão revela uma tendência ao

⁷ Nota do tradutor: tradução nossa.

enfraquecimento da capacidade de dissuasão geopolítica da Rússia, especialmente no Oriente Médio, e ao aumento da dependência da Turquia, um país com interesses antagônicos em relação ao conflito de Nagorno-Karabakh. Isso implica que a estratégia de dissuasão da Rússia gerou um efeito oposto ao pretendido: como a estratégia da Rússia para conter o conflito e impedir uma nova escalada exigia uma intervenção ativa e permanente na região, sua ausência permitiu que um Azerbaijão apoiado pela Turquia aumentasse a pressão sobre Nagorno-Karabakh e a Armênia. Além disso, em 2020, a Rússia permitiu um enfraquecimento da Armênia para aumentar sua presença na região, colocando o país em uma situação extremamente precária, especialmente no que diz respeito à sua conexão com Nagorno-Karabakh. Neste contexto, a invasão da Ucrânia transformou a estratégia de dissuasão da Rússia no mecanismo que permitiu a realização das ambições turco-azeris na Armênia e em Nagorno-Karabakh.

Conclusões

A principal intenção deste artigo foi analisar a estratégia da Rússia em relação ao conflito em Nagorno-Karabakh. Em 2020, a Rússia estava em um período de expansão geopolítica e sacrificou a posição geopolítica da Armênia para ampliar sua presença no Cáucaso do Sul. Apesar de enfraquecer a capacidade militar da Armênia para defender Nagorno-Karabakh, essa estratégia permitiu à Rússia implantar uma campanha de dissuasão sustentada por uma presença militar nas fronteiras entre Armênia, Nagorno-Karabakh e Azerbaijão. Entre 2020 e 2021, a influência geopolítica da Rússia e a interposição de suas forças militares impediram qualquer escalada do conflito, consolidando as fronteiras estabelecidas pelo acordo de cessar-fogo. Isso significava que, desde que a Rússia fosse capaz de interpor suas tropas terrestres e aplicar sua influência para restringir as ambições turcas e azeris, a fraqueza da Armênia era compensada, geralmente limitando o conflito.

No entanto, o fracasso da Rússia na Ucrânia implicou no colapso total dessa estratégia. A inesperada resistência ucraniana levou a severas perdas militares para a Rússia e exigiu a mobilização de tropas russas do Oriente Médio, diminuindo sua capacidade de responder às violações do cessar-fogo associadas ao conflito de Nagorno-Karabakh. Além disso, a imagem deteriorada da Rússia como uma potência militar substancial e a dependência da Turquia, um país com apoio de longa data ao Azerbaijão e interesses antagônicos em relação a Nagorno-Karabakh, sinalizaram a perda de recursos cruciais para dissuadir o Azerbaijão. Como a Rússia não podia se dar ao luxo de confrontar a Turquia ou mobilizar seu poder militar — atualmente necessário na Ucrânia

— para dissuadir a crescente pressão azeri sobre Nagorno-Karabakh, um Nagorno-Karabakh enfraquecido foi abandonado em uma posição precária: virtualmente isolado da Armênia e sem apoio militar russo ou proteção da CSTO. No entanto, a obtenção dessa reivindicação histórica em setembro de 2023 não significa necessariamente o fim das hostilidades, pois o Azerbaijão está ciente do atual contexto favorável e tem outras reivindicações relativas à Armênia (por exemplo, o estabelecimento de um corredor para unir ambas as partes do Azerbaijão) que poderia tentar obter. Na verdade, o Azerbaijão pode ser encorajado pela Turquia a aumentar a pressão sobre o Corredor de Zangezur, pois isso implicaria uma conexão direta entre o Azerbaijão e a Turquia, um passo necessário nas relações econômicas entre a Turquia, o Azerbaijão e o Cazaquistão (Eldem 2022: 5).

Conforme explicado anteriormente, a dissuasão depende de uma capacidade suficiente, uma ameaça crível e uma boa comunicação. Em relação à capacidade de dissuasão, a Rússia se colocou em uma posição militar muito precária quando decidiu se envolver na guerra ucraniana, diminuindo severamente seus recursos militares e sua presença armada no Cáucaso. Além disso, sua estratégia de 2020 também restringiu severamente a capacidade armênia de se opor à crescente pressão azeri, pois tolerou o enfraquecimento militar da Armênia e a separação completa entre a Armênia e Nagorno-Karabakh. Além disso, o contexto da crescente influência do Azerbaijão, o enfraquecimento militar e geopolítico da Rússia, uma animosidade explícita entre a Rússia e a Armênia e sua crescente dependência da Turquia — um aliado próximo do Azerbaijão — tornaram menos crível qualquer possível intervenção russa em favor da Armênia.

Assim, a estratégia de dissuasão da Rússia em Nagorno-Karabakh falhou porque implicava um papel de fiador muito ativo que a Rússia não conseguiu desempenhar após a invasão da Ucrânia. Nesse sentido, enfraqueceu a posição da Armênia e indiretamente encorajou comportamentos agressivos do Azerbaijão em relação à Armênia e ao Nagorno-Karabakh: este país está ciente de que, durante um período limitado de tempo, enfrentará menos oposição sistêmica se decidir alcançar suas reivindicações territoriais históricas. Portanto, enquanto as forças militares da Rússia estiverem presas na Ucrânia e sua influência se deteriorar na região, deve-se esperar uma crescente pressão azeri sobre a Armênia — particularmente sobre o Corredor de Zangezur que separa as duas partes do Azerbaijão.

Pesquisas futuras devem considerar o impacto do enfraquecimento da posição geopolítica da Rússia em outras situações em que o país teve presença histórica, tanto dentro quanto fora do Cáucaso.

Referências

- “Armenia Abandoned By Allies, Says Pashinian”. January 3, 2023. Azatutyun. Retrieved from: <https://www.azatutyun.am/a/32204447.html>
- “Armenian and Azerbaijani forces clash in first post-ceasefire fighting”. December 14, 2020. Eurasianet. Retrieved from: <https://eurasianet.org/armenian-and-azerbaijani-forces-clash-in-first-post-ceasefire-fighting>
- “Artsakh Rejects Aliyev’s Demand to Oust Ruben Vardanyan”. February 20, 2023. Asbarez. Retrieved from: <https://asbarez.com/artsakh-rejects-aliyevs-demand-to-oust-ruben-var-danyan/>
- “Azerbaijan halts Karabakh offensive after ceasefire deal with Armenian separatists”. September 20, 2023. Reuters. <https://www.reuters.com/world/us-calls-azerbaijan-halt-karabakh-attack-russia-urges-return-ceasefire-2023-09-20/>
- “Azerbaijani Forces Still Occupying Artsakh’s Karaglukh Heights”. March 29, 2022. Asbarez. Retrieved from: <https://asbarez.com/azerbaijani-forces-still-occupying-artsakhs-karaglukh-heights/>
- “Azerbaijan admits shooting down Russian helicopter in Armenia”. November 9, 2020. BBC. Retrieved from: <https://www.bbc.com/news/world-europe-54874162>
- “Azerbaijan Says 4 Soldiers Killed Amid Cease-Fire Violations in Nagorno-Karabakh”. December 13, 2020. VOA. Retrieved from: https://www.voanews.com/a/south-central-asia_azerbaijan-says-4-soldiers-killed-amid-cease-fire-violations-nagorno-karabakh/6199525.html
- “Baku claims Russian peacekeepers relocated from Karabakh to Ukraine, Moscow denies reports”. March 30, 2022a. JAM News. Retrieved from: <https://jam-news.net/baku-claims-russian-peacekeepers-relocated-from-karabakh-to-ukraine-moscow-denies-reports/>
- “Dmitry Medvedev: ‘Guess what fate awaits him’”. September 19, 2023. Media Max. Retrieved from: <https://mediamax.am/en/news/foreignpolicy/52549/>
- “Heavy fighting breaks out between Armenia and Azerbaijan”. November 16, 2021. Eurasianet. Retrieved from: <https://eurasianet.org/heavy-fighting-breaks-out-between-armenia-and-azerbaijan>
- “Más de 210 muertos en los enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán”. September 16, 2022. Swiss Info. Retrieved from: <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/m%C3%A1s-de-210-muertos-en-los->

- enfrentamientos-entre-armenia-y-azerbaiy%C3%A1n/47906330
- “Oligarch defends role in disputed enclave as Russia struggles to retain influence” January 17, 2023. Financial Times. Retrieved from: <https://www.ft.com/content/6db56197-49ff-4a78-a656-06193dfcefa3>
- “Our ally isn’t fulfilling its obligations to supply weapons” - Primer Minister of Armenia. September 29, 2022b. JAM News. Retrieved from: <https://jam-news.net/our-ally-isnt-fulfilling-its-obligations-to-supply-weapons-prime-minister-of-armenia/>
- “Pashinyan says Russian military presence threatens Armenia’s security”. January 11, 2023. The Armenian Weekly. Retrieved from: <https://armenianweekly.com/2023/01/11/pashinyan-says-russian-military-presence-threatens-armenias-security/>
- “Pashinyan again denies rumors on so-called Zangezur Corridor”. May 17, 2021. Armen Press. Retrieved from: <https://armenpress.am/eng/news/1052512.html>
- “Russia Shrinks Forces in Syria, a Factor in Israeli Strategy There”. October, 19, 2022. New York Times. <https://www.nytimes.com/2022/10/19/world/middleeast/russia-syria-israel-ukraine.html>
- “Putin courts Erdogan with plan to pump more Russian gas via Turkey”. October 13, 2022a. Reuters. Retrieved from: <https://www.reuters.com/world/europe/putin-puts-gas-hub-plan-turkeys-erdogan-2022-10-13/>
- “Turkey sends 50 mine-resistant vehicles to Ukraine, with more expected”. August 22, 2022. Defense News. Retrieved from: <https://www.defensenews.com/land/2022/08/22/turkey-sends-50-mine-resistant-vehicles-to-ukraine-with-more-expected/>
- “Turkey rejects Russia’s annexation of Ukrainian territory”. October 1, 2022b. Reuters. Retrieved from: <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkey-rejects-russias-annexation-ukrainian-territory-2022-10-01/>
- “Ukraine War Gives Turkey’s Erdogan Opportunity to Extend His Influence”. Nov. 5, 2022. The Wall Street Journal. Retrieved from: <https://www.wsj.com/articles/ukraine-war-gives-turkeys-erdogan-opportunity-to-extend-his-influence-11667640601>
- “‘Up To 1,500’ Russian Troops Redeployed To Ukraine From Tajik Base, Investigation Reveals”. September 14, 2022. Radio Free Europe. Retrieved from: <https://www.rferl.org/a/russia-troops-tajik-base-redeployed-ukraine/32033791.html>

- “Worst fighting since end of Second Nagorno-Karabakh War”. November 16, 2021. OC Media. Retrieved from: <https://oc-media.org/worst-fighting-since-end-of-second-nagorno-karabakh-war/>
- Президент России (2020). Заявление Президента Азербайджанской Республики, Премьер-министра Республики Армения и Президента Российской Федерации. Retrieved from: <http://kremlin.ru/events/president/news/64384>
- Anggraeni, Shafira K. (2022). Analyzing Russia's Interests in the 2020 Nagorno-Karabakh Ceasefire Agreement. *Jurnal Hubungan Internasional*, 15(2), 338-354: <https://doi.org/10.20473/jhi.v15i2.35864>
- Avedissian, Karen. (2023). The Failure of the European Union to Address the Threat of Ethnic Cleansing of Armenians in Nagorno-Karabakh. *Genocide Studies International*, 15 (1), 34-44.
- Barany, Zoltan. (2023). Armies and Autocrats: Why Putin's Military Failed. *Journal of Democracy*, 34(1), 80-94: <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0005>
- Chupryna, Oleg. (2020). Geopolitical Outcomes of the Second Nagorno-Karabakh War. *Geopolitical Monitor*. Retrieved from: <https://www.geopoliticalmonitor.com/geopolitical-outcomes-of-the-second-nagorno-karabakh-war/>
- Cook, Steven. (2022). What Everyone Gets Wrong About Turkey. *Foreign Policy*. Retrieved from: <https://foreignpolicy.com/2023/01/18/turkey-us-relations-cavusoglu-blinken-meeting-russia-syria/>
- Dalay, Galip. (2021). Turkish-Russian relations in light of recent conflicts: Syria, Libya, and Nagorno-Karabakh. (SWP Research Paper, 5/2021). Berlin: Stiftung Wissenschaft und
- Dehdashti, Rexane. (2000). Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten: die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt (Vol. 34). Campus Verlag.
- Fischer, Sabine. (2022) Russia on the road to dictatorship: Internal political repercussions of the attack on Ukraine. *SWP Comment*, 30, 1-6. <https://doi.org/10.18449/2022C30>
- Ministry of Defence of the Republic of Armenia. (2021). Release. Retrieved from: <https://www.mil.am/en/news/10121>
- Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2021RP05>
- Galeotti, Mark. (2020). Russian Ceasefire Deal in Nagorno-Karabakh

- Marks Slow, Painful End of Empire in the South Caucasus. The Moscow Times. Retrieved from: <https://www.themoscowtimes.com/2020/11/10/russian-ceasefire-deal-marks-slow-painful-end-of-empire-in-the-south-caucasus-a72001>
- Gerson, Michael. (2009). Conventional deterrence in the second nuclear age. *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 39 (3): 32-48.
- Gioe, David V., and Tony Manganello. (2023). A Tale of Two Clocks: A Framework for Assessing Time Pressure and Advantage in the Russo-Ukrainian War. *Armed Forces & Society*, published online. <https://doi.org/10.1177/0095327X221145>
- Gould J. (2022). Pentagon sending Excalibur guided artillery, More HIMARS to Ukraine. *Defense News*. Retrieved from: <https://www.defensenews.com/pentagon/2022/10/04/pentagon-sending-excalibur-guided-artillery-more-himars-to-ukraine/>
- Gül, Murat. (2008). Russia and Azerbaijan: relations after 1989. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 7(2), 47-66.
- Haffa, Robert. (2018). The future of conventional deterrence: Strategies for great power competition. *Strategic Studies Quarterly*, 12(4), 94-115.
- Huth, Paul K. (1998). *Extended Deterrence and the Prevention of War*. New Haven: Yale University Press.
- Ibadoghlu, Gubad. (2023). Energy Dialogue between Azerbaijan and Europe: Realities and Illusions. SSRN. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4454213>
- Jeffrey W. Knopf. (2010). The Fourth Wave in Deterrence Research, *Contemporary Security Policy*, 31(1), 1-33.
- Khan, Mumin A. (2021). The Conflict of Azerbaijan and Armenia with Special Reference to Nagorno Karabakh: An Overview. *Journal of Malay Islamic Studies*, 4(1), 27-34.
- Krivosheev, Kirill. (2022). Russian Peacekeepers Find Themselves Sidelined in Nagorno-Karabakh. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/politika/88651>
- Krüger, Heiko. (2010). *The Nagorno-Karabakh Conflict. A legal Analysis*. New York: Springer.
- Kuzio, Taras. (2022). How Western Experts Got the Ukraine War So Wrong. *Geopolitical Monitor*. Retrieved from: <https://www.geopoliticalmonitor.com/how-western-experts-got-the-ukraine-war-so-wrong/>
- Larson, Deborah W., and Shevchenko, Alexei (2019). *Quest for status: Chinese*

- and Russian foreign policy. New Haven: Yale University Press.
- Lieber, Keir and Press, Daryl (2017). The new era of counterforce: Technological change and the future of nuclear deterrence. *International Security*, 41(4), 9-49.
- Mearsheimer, John J. (1985). *Conventional deterrence*. Cornell, Cornell University Press.
- Meinardus, Ronald. (2023). Is Erdogan planning a deal with Assad?. Qantara. <https://en.qantara.de/content/turkey-syria-russia-relations-is-erdogan-planning-a-deal-with-assad>
- Minzarari, Dumitru (2020). Russia's Stake in the Nagorno-Karabakh War: Accident or Design?. German Institute for International and Security Affairs. Retrieved from: http://www.armin.am/images/menus/3141/Russia%E2%80%99s%20Stake%20in%20the%20Nagorno-Karabakh%20War_%20Accident%20or%20Design_%20-%20SWP.pdf
- Modebadze, Valeri (2021). The escalation of conflict between Armenians and Azerbaijanis and the problems of peaceful resolution of the Nagorno-Karabakh war. *Journal of liberty and international affairs*, 6(03), 102-110.
- Modebadze, Valeri. (2022). "Major Factors That Prevented The Resolution of Nagorno-Karabakh Conflict Through Peaceful Means And Diplomacy". 10th International Online Conference on Social Researches and Behavioral Sciences SADAB, October 29-31, Antalya, Turkey. Proceeding Book.
- Osinga, Frans and Sweijts, Tim. (2021). *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020: Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*. The Hague, T.M.C. Asser Press.
- Paul, Thazha. (2009). *Complex Deterrence*. In *Complex deterrence: Strategy in the global age* (pp. 1-30). Cham: University of Chicago Press.
- Parens, Rafael. (2023). *Wagner Mutiny Ex Post Facto: What's Next in Russia and Africa?* Foreign Policy research institute. Retrieved from: <https://www.fpri.org/article/2023/07/wagner-mutiny-ex-post-facto-whats-next-in-russia-and-africa/>
- Priego, Alberto. (2007). Armenia-Iran relations and their implications for Nagorno-Karabakh. *Comentarios UNISCI* 1. Retrieved from: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72542/1comentario.pdf>
- Qaisrani, Irfan. H.; Qazi, Bilal H., and Abbas, Hussain (2023). *A Geopolitical War in Europe: Russia's Invasion of Ukraine and its Implications*.

- Journal of European Studies (JES), 39(1), 1-15.
- Prokopenko, Alexandra. (2022). Russia's Return to Grain Deal Is a Sign of Turkey's Growing Influence. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/politika/88349>
- Rhodes, Edward. (2000). Conventional deterrence. *Comparative Strategy*, 19(3), 221-253.
- Wirtz, James. (2018). How does nuclear deterrence differ from conventional deterrence?. *Strategic Studies Quarterly*, 12(4), 58-75.
- Rubin, Uzi (2020). The second Nagorno-Karabakh War: A milestone in military affairs. *Mideast Security and Policy Studies*, 184, 1-15.
- Sadri, Houman (2003). Elements of Azerbaijan foreign policy. *Journal of Third World Studies*, 20(1), 179-192.
- Seifi, Abdolmajid, and Hasanvand, Amirrez. (2023). The expansion of relations of Republic of Azerbaijan and the regime and its impact on the national security of the Islamic Republic of Iran (with the emphasis on the 2020 Nagorno-Karabakh crisis). *Political Research of the Islamic World*, 9(4), 84-102.
- Sobhani, Rob (1998). The United States, Iran, Russia, and Turkey: The Struggle for Azerbaijan. *Demokratizatsiya*, 6(1), 35-40.
- Strain, Daniel and Goda, Nicholas. (2023). What the death of rival Prigozhin means for Putin and the war on Ukraine. *CU Boulder Today*. Retrieved from: <https://www.colorado.edu/today/2023/08/28/what-death-rival-prigozhin-means-putin-and-war-ukraine>
- Welt, Cory and Bowen, Andrew. S. (2021). Azerbaijan and Armenia: The NagornoKarabakh Conflict. Congressional Research Service. Retrieved from: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46651.pdf>
- Wolf, Barry. (1991). *When the Weak Attack the Strong: Failures of Deterrence*. Santa Monica: Rand.
- Yamakov, Anatoly. N. (1991). Ethnic conflict in the Transcaucasus: The case of Nagorno-Karabakh. *Theory and society*, 20(5), 631-660.
- Yavuz, M. Hakan and Gunter, Michael (2023). The Second Nagorno-Karabakh War: Causes and Consequences. In *The Karabakh Conflict Between Armenia and Azerbaijan* (pp. 153-193). Cham: Palgrave Macmillan.
- Yildiz, G. (2021). Turkish-Russian adversarial collaboration in Syria, Libya, and Nagorno-Karabakh. (SWP Comment, 22/2021). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2021C22>
- Yavuz, M. Hakan, and Michael M. Gunter. 2023. *The Causes of the First*

Nagorno- Karabakh War. In: The Karabakh Conflict Between Armenia and Azerbaijan: Causes&Consequences, 33-66 Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-16262-6_3.

RESUMO

O artigo analisa a estratégia em duas partes que a Rússia desenvolveu para lidar com o conflito do Nagorno-Karabakh em 2020. Em primeiro lugar, o país ajudou a enfraquecer a posição da Armênia no Nagorno-Karabakh e a consolidar a do Azerbaijão. Em segundo lugar, o exército russo enviou tropas de manutenção da paz para a fronteira entre os dois países para estabilizar o conflito, impedir qualquer novo avanço militar azeri na região e melhorar a influência russa no Cáucaso. Embora esta estratégia tenha sido inicialmente bem sucedida, uma vez que aumentou a capacidade militar da Rússia na região, as complicações inesperadas que a Rússia experimentou durante a invasão da Ucrânia em 2022 enfraqueceram gravemente o seu papel de manutenção da paz e de poder de dissuasão. O envolvimento da Rússia num conflito altamente exigente levou a um sofrimento considerável, ao aumento da pressão internacional e a uma deterioração da percepção do seu poder militar, impedindo-a de dissuadir a expansão de um Azerbaijão apoiado pela Turquia. Consequentemente, a capacidade de dissuasão da Rússia falhou, uma vez que não foi capaz de enviar uma ameaça crível ao Azerbaijão e este país pôde atingir objetivos históricos na região. Consequentemente, a Rússia comprometeu gravemente a sua própria posição no Cáucaso, sendo de esperar uma pressão crescente sobre a Armênia.

PALAVRAS-CHAVE

Rússia. Nagorno-Karabakh. Dissuasão. Cessar-fogo 2020. Cáucaso.

Recebido em 23 de abril de 2024

Aprovado em 19 de dezembro de 2024

Traduzido por Eduardo Secchi

AS OPÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA DA JORDÂNIA À LUZ DO “ACORDO DO SÉCULO” EM NÍVEIS REGIONAL E INTERNACIONAL

Sahar Tarawneh¹
Mahmoud Mubarak Al-Brezat²³

Introdução

A Política Externa da Jordânia baseia-se nos mesmos pilares fornecidos pelas Nações Unidas e também de legitimidade internacional, convenções internacionais e princípios do direito internacional humanitário, pois defendem a verdade, a justiça, a paz, o respeito mútuo, a resolução de disputas por meios pacíficos, para poupar os povos do flagelo da guerra e não recorrer à força, não interferir nos assuntos internos de outros e estender as pontes da amizade e cooperação com todos. Esses pilares, relativos à política externa da Jordânia, são fundamentos baseados no compromisso e no respeito. Por meio deles, a Jordânia procura preservar a sua independência, segurança e estabilidade, além de preservar a sua identidade nacional e alcançar a sua posição nos níveis regional e internacional (Mahafzah, 1998: 80).

À luz das mudanças internacionais e regionais, relativas ao conflito israelo-palestino e ao confronto da Jordânia com muitos desafios internos e externos, o anúncio do rascunho do Acordo do Século, realizado pela administração dos EUA liderada por Donald Trump (2017-2020), representou um novo desafio para a política externa da Jordânia a nível político, econômico e social, impactando a sua formação. Como resultado, o decisor foi pressionado no tocante ao equilíbrio entre a preservação dos interesses nacionais supremos

¹ Faculdade de Artes e Ciências Educacionais, Middle East University. Amã, Jordânia. E-mail: s.tarawneh@gmail.com

² Middle East University, Amã, Jordânia. E-mail: mahmoudalbrezat73@gmail.com

³ Nota Editorial: A presente edição foi atualizada para incluir o nome do Sr. Mahmoud Mubarak Al-Brezat em seu corpo autoral, assegurando a integridade e o pleno reconhecimento da autoria do manuscrito original.

e o direito histórico da Jordânia na Palestina, em virtude da relação histórica e geográfica que liga os dois países e do seu papel na conservação de locais sagrados islâmicos e cristãos em Jerusalém, tendo em vista que está sob a tutela Hachemita. O esboço do “Acordo do Século” considerou retirar esses compromissos da Jordânia. Então, este estudo examina o Acordo do Século e o seu impacto na política externa da Jordânia, bem como as suas opções políticas diante disso.

Problema e Perguntas de Pesquisa

O problema de pesquisa concentra-se na análise do projeto do “Acordo do Século” para o conflito israelo-palestino, eliminando o papel político da Jordânia no conflito. Também aborda as opções políticas da Jordânia por meio do Acordo, respondendo às seguintes questões:

1. Quais são os impactos do Acordo do Século na Jordânia e na sua política externa?
2. Quais são as opções da política externa da Jordânia, regional e internacionalmente, considerando o Acordo de Século?

Hipótese de Pesquisa

A pesquisa parte da validação da hipótese de que o Acordo do Século impacta na segurança e estabilidade da Jordânia, concluindo o seu papel histórico relativo ao conflito israelo-palestino, e afeta o futuro da Custódia Hachemita sobre Locais Sagrados em Jerusalém. Além disso, verifica quais são as opções políticas de política externa da Jordânia, por meio das quais pode se posicionar adequadamente em relação ao Acordo.

Relevância da pesquisa

Esta pesquisa tem como objetivo identificar os impactos e as opções do Acordo do Século para a política externa da Jordânia.

Objetivos da pesquisa

Como objetivo, o estudo pretende impactar significativamente a posição da Jordânia em relação ao Acordo do Século.

Estudos Anteriores

A questão apresentada neste artigo também foi trabalhada em outros estudos, como os citados a seguir: primeiro, o seminário intitulado “Application

of “The Deal of The Century”, que ocorreu em Amã em 25/02/2020, realizado pelo Middle East Studies Center (MESC). Ao final, o seminário apresentou uma série de recomendações, como: o fortalecimento e a coordenação entre a Jordânia e a Palestina, a necessidade de uma visão estratégica e roteiro prático acordados, que considerem cada impacto para esse projeto, e a importância de constituir um projeto árabe conjunto para enfrentar o Acordo. Além disso, o seminário procurou aprimorar a abordagem nacional da Jordânia e o projeto de gerenciamento do “Acordo do Século”.

Outro estudo realizado pelo MESC, intitulado “*Israeli Annexation Plan of Vast Areas Occupied In West Bank And Its Implications*” de 2020, apresentou a natureza do plano israelense, a sua história, os seus antecedentes, os seus riscos políticos e econômicos para a Palestina e a Jordânia, bem como as suas implicações para a segurança e estabilidade da região árabe. O relatório inclui os direitos do povo palestino e o direito à autodeterminação. Outro estudo é o de Jamal Zahalqah, intitulado “*How Israel Considers the Deal of the Century*”, publicado nas edições israelenses do Jornal nº 77. O trabalho discute o Acordo do Século e o entendimento de Israel sobre o Estado Palestino, a anexação do vale e dos assentamentos, os refugiados e a legitimidade internacional. Reconhece que Israel é um Estado judeu e que o projeto de colonização política pretende aumentar a legitimidade do seu regime.

Política Externa da Jordânia e o “Acordo do Século”

A localização geográfica da Jordânia constitui um desafio de segurança para a elaboração da sua política externa. A Jordânia está localizada em uma região repleta de conflitos e disputas políticas, além de enfrentar a ameaça israelense. Por estar situada ao longo da fronteira com a Palestina ocupada, com uma extensão de 650 km, torna-se vulnerável a uma ameaça direta e constante de Israel. (Hassan 1983, 109)

Décadas atrás, ao longo do último século, a região árabe testemunhou guerras e conflitos com Israel, notavelmente as guerras de 1948, 1967 e 1973. Por meio dessas guerras, Israel conseguiu ocupar todos os territórios palestinos e deslocar um grande número de refugiados palestinos para a Jordânia. Israel continuou com suas ambições expansionistas, travando uma guerra contra a Jordânia em 1968. No entanto, a Jordânia foi capaz de defender as suas terras e o exército israelita se retirou de todas as terras jordanianas.

Apesar de tudo que a região árabe testemunhou, e particularmente a Jordânia, em relação aos conflitos com Israel, os árabes responderam às propostas políticas estadunidenses direcionadas à redução dos litígios.

Portanto, os árabes acordaram a paz com Israel em 1991, na Conferência de Paz em Madrid, com a participação da Jordânia e Palestina nas negociações, utilizando uma delegação conjunta. Como resultado, o Tratado de Paz assinado em 1994, também conhecido como Wadi Araba, terminou a guerra final e estabeleceu a construção da paz entre os países. Nesse Tratado, a Jordânia manteve o reconhecimento de Israel sobre a custódia Hachemita dos locais sagrados islâmicos e cristãos em Jerusalém (Melhem, 2002, 621).

Embora a paz tenha sido construída entre as duas partes, a política externa da Jordânia não abandonou o seu compromisso histórico, religioso e nacional relativo ao conflito israelo-palestiniano, o direito de retorno dos refugiados palestinos, os seus direitos legítimos para o estabelecimento do Estado Palestino e da sua capital Jerusalém Oriental. Além disso, a Jordânia reconhece que não há verdadeira segurança e estabilidade na região, salvo se uma paz justa e abrangente entre os árabes e Israel tenha sido alcançada.

Todavia, Israel continua a sua política de colonização na Palestina, fundamentando-se nas suas crenças históricas sobre a Palestina ser a terra prometida, resultando na ocupação do território palestino, beneficiando-se da fraqueza dos países árabes e do apoio da administração estadunidense à sua política para a Palestina. A consequência dessas ações é a ameaça de violência política contra o povo palestino, a busca para a resolução do conflito israelo-palestino e a eliminação de todos os direitos do povo palestino.

Durante o período da primeira presidência de Donald Trump nos EUA, existia uma forte preferência por Israel, resultando na rejeição de todas as resoluções internacionais sobre o conflito israelo-palestino. O presidente apresentou a sua política para o conflito por meio do seu conhecido plano de paz, o “Acordo do Século” (Fadily, 2020, 44).

O termo “O Acordo do Século” não é novo, tendo sido mencionado anteriormente em 2006 pelo primeiro-ministro israelense Ehud Olmert (Jarar, 2019:7), conforme referido por Giora Eiland, Conselheiro de Segurança Nacional de Israel, em dois estudos; o primeiro foi publicado em 2008 e é intitulado “Rethinking the Two-State Solution”, já o segundo foi publicado em 2010 e é intitulado “Regional Alternatives to the Two-State Solution”, fornece uma descrição detalhada do acordo, sendo que Giora Eiland enfatizou a Solução de Dois Estados, e a falta de acesso adequado para uma solução do conflito. Ele considera que a solução não será alcançada, salvo na hipótese em que os países árabes sejam incluídos como fiadores e parceiros beneficiários do acordo (Abdul Munaïem, 2018: 5)

O presidente Donald Trump apresentou o projeto do “Acordo do Século” novamente em 2017. Ele procurou proporcionar um ambiente regional e internacional favorável ao seu projeto. Nesse sentido, o presidente

até anunciou o plano em uma cerimônia oficial em Washington, em 29 de janeiro de 2020, na presença do primeiro-ministro de Israel Benjamin Netanyahu, além de um grupo de embaixadores, incluindo três embaixadores árabes (United Arab Emirates, Bahrain, Oman). Pode-se afirmar que o anúncio dos conteúdos do Acordo afeta as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da Assembleia Geral da ONU, e não os responsabiliza por não conseguirem alcançar uma solução justa para o conflito israelo-palestino e o conflito israelo-árabe (Fadely, 2020, 44).

O seu principal objetivo era resolver o conflito israelo-palestino, estabelecendo os palestinos em uma pátria alternativa, não situada nos territórios palestinos ocupados, e acabando com o estatuto do refúgio para os palestinos refugiados. Também pretendia colocar mais de 30% do território da Cisjordânia sob a soberania israelense, com a exceção de Jerusalém Oriental (Relatório do Centro de Estudos do Oriente Médio, 2020: 5)

Este acordo é considerado uma vitória para a política do partido de direita israelense e suas diretrizes, que, de acordo com suas reivindicações históricas e legais, considera a Cisjordânia parte da pátria histórica do povo judeu, reconhece a “Jerusalém unida” como a capital do Estado de Israel, especialmente diante da rejeição da administração estadunidense de suas obrigações de patrocinar a solução de dois Estados e da interrupção de seu apoio financeiro às instituições palestinas. Ainda, também parou de apoiar a UNRWA (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente), por considerar que ela defende o direito de retorno, e apoia Israel ao estabelecer assentamentos em terras palestinas. Portanto, o Acordo do Século é uma mudança na política da administração estadunidense e na sua aliança com o partido de direita israelense, além de ser uma materialização da lógica da força e da imposição da sua vontade (Ismail, 2020, p. 23- 24).

As condições políticas na Palestina, tais como a divisão interna, a situação econômica que os palestinos sofrem devido à escassez de ajuda externa, a interrupção de apoio financeiro da América e de países árabes, e o bloqueio israelense contra a Faixa de Gaza, também contribuíram para o repúdio de alguns países árabes às suas obrigações em relação ao conflito. Vários estados árabes passam por uma situação de instabilidade política, como Iraque, Síria, Egito, Líbia, Líbano e outros, o que resulta na sua ausência de unidade. Não obstante, existe a difícil situação econômica na Jordânia. Todas essas circunstâncias aceleraram e levaram o presidente estadunidense a anunciar o “Acordo do Século” (Hamami, 2018: 10-13).

A substância do “Acordo do Século”

Os conteúdos mais proeminentes são: a presença de uma entidade política palestina em áreas isoladas, que não estão conectadas exceto pelo nome do país e o fato de que a maior parte dessas terras ficará sob o controle de Israel; e a construção de um nova Jerusalém localizada em Abo Deas para os palestinos. Israel também estabeleceu condições para reconhecer essa entidade, incluindo: o não retorno dos refugiados à Palestina e nenhuma compensação para eles, visto que serão considerados imigrantes que deixaram suas terras. Ainda, os palestinos devem reconhecer a plena soberania de Israel sobre a área a oeste do Vale do Jordão, manter Jerusalém unida sob a soberania israelense como a eterna capital de Israel, permitir a oração na Mesquita de Al-Aqsa a todas as religiões, bem como a continuidade dos assentamentos israelenses na Cisjordânia e a legalização dos assentamentos existentes. Também devem reconhecer a soberania israelense sobre grandes áreas da Cisjordânia, a transferência das suas terras sob autogoverno para serem administradas por Israel, a eliminação de todos os acordos anteriormente assinados relativos aos territórios ocupados em 1967 e Jerusalém, sejam eles com a Jordânia, o Egito ou a Organização para a Libertação da Palestina, e devem considerar que a normalização com Israel é um dever árabe e palestino de alcançar a paz, a estabilidade e proteger Israel.

Talvez as desvantagens mais proeminentes desse plano estejam no fato de ser uma proposta unilateral, a qual prevê que Israel poderá anexar unilateralmente os seus assentamentos localizados na Cisjordânia, já que o proposto Estado da Palestina não tem fronteiras geográficas definidas e está cercado pelo Estado de Israel por todos os lados. Portanto, a segurança é controlada por Israel (Ismail, 2020, 27). (<https://www.washingtoninstitute.org/ar/fikraforum>).

O “Manama Workshop” foi realizado em Bahrein, para discutir o tema do Acordo com os Países Árabes. Tratou da parte política do plano de paz para o Oriente Médio, e alguns países árabes publicamente participaram. No workshop, Jared Kushner, genro, conselheiro do Presidente dos EUA e o enviado dos Estados Unidos para o processo de paz no Oriente Médio Oriente, apresentou propostas que incluíam investimentos e projetos de infraestrutura na Palestina de US\$ 50 bilhões. Não obstante, o esboço do projeto refere-se à Jerusalém como a capital unida de Israel, além de propor a criação de um estado desmilitarizado na Faixa de Gaza e em cerca de dois terços das terras da Cisjordânia. (Abdulaziz, 2020: <https://www.washingtoninstitute.org/ar/fikraforum>, Sawalhah, 2020: <https://www.washingtoninstitute.org/ar/fikraforum>).

Parece que, recentemente, estamos testemunhando uma corrida

de países árabes, como os Emirados Árabes Unidos, o Estado do Kuwait, o Estado do Bahrein, o Reino de Marrocos e o Sudão, para assinar tratados de paz com Israel. A adoção dessas políticas pode ser um indicador da redução da capacidade política do Egito e do Reino da Arábia Saudita. O “Acordo do Século” exerce pressão sobre a política externa da Jordânia, devido ao seu compromisso histórico e nacional no conflito israelo-palestino, além de seu papel na mobilização das opiniões árabes, regionais e internacionais para não aprovar o acordo. Assim, a Jordânia tem duas escolhas: rejeitá-lo ou aceitá-lo, adaptando-se ao seu conteúdo (Al-Ali, 2020: <https://www.alaraby.co.uk>).

O impacto do “Acordo do Século” na Jordânia e a sua atitude em relação a ele

Talvez o aspecto mais significativo que a Jordânia enfrenta neste acordo sejam as declarações do primeiro-ministro israelense Benjamin Netanyahu de anexar mais de 30% da área da Cisjordânia, sendo que esta percentagem é distribuída por áreas do Vale do Jordão e do norte do Mar Morto, que constituem 23% da área da Cisjordânia. Todos os assentamentos na Cisjordânia ocupados em 1967 e os do Jerusalém Oriental, visto que Israel preparou o caminho para esse fim desde 1967 e transferiu cerca de 700.000 colonos judeus para essas terras. Isso é considerado uma violação do direito internacional e contraria o artigo n.º 49 da IV Convenção de Genebra, que proíbe a transferência em massa forçada e a deportação em massa de pessoas protegidas de terras ocupadas para o território do país ocupante ou de qualquer outro país, ocupado ou não, independentemente dos seus motivos.

A política da Jordânia considera que essa medida ameaça a sua segurança e estabilidade, uma vez que essas terras fazem fronteira com o rio Jordão desde a Cisjordânia, onde o Vale do Jordão se estende ao norte do Mar Morto, ao longo da fronteira com a Jordânia. É habitado por aproximadamente 65 mil cidadãos palestinos. O número de residentes palestinos nas áreas de anexação é de cerca de 400 mil cidadãos. O plano de anexação de Israel pode ser o deslocamento dos palestinos para a Jordânia, potencializando o sofrimento da Jordânia ao aumentar o número de refugiados. Isso também significa restringir os palestinos e privá-los dos seus direitos, além de transformar a Jordânia numa pátria alternativa para eles. É a ideia de um Estado palestino, com a resolução às custas da Jordânia, sendo que o processo de anexação cortará qualquer ligação geográfica direta, por terra e mar, entre a Jordânia e a Palestina. Portanto, a situação futura acabaria com a tutela legítima dos Hachemitas sobre os locais sagrados islâmicos e cristãos em Jerusalém (Al-Ali, 2020: <https://EmEmw.alaraby.co.uk/>), (Centro de Estudos do Médio

Oriente, 2020: 5-II).

Cumpra notar que a política externa da Jordânia está ciente de que o conteúdo mencionado no projeto do “Acordo do Século” está alterando o status dos EUA no caso palestino, de parceiro para uma parte da implementação. Portanto, a política da Jordânia percebe-se fora desta equação tradicional, tendo em vista que Trump não acredita em parcerias senão através da lógica dos acordos. Ainda, o partido de direita israelense não está convencido da solução de dois Estados. Desta forma, entende que não precisa de outra parte para partilhar, e também não precisa de um mediador para se comunicar, especialmente porque a administração dos EUA e Israel ganharam o apoio de alguns países árabes para o “Acordo do Século”, com o fim de isentá-los de responsabilidade perante a comunidade internacional.

Assim que o acordo foi anunciado, a liderança e o povo da Jordânia rapidamente concordaram, por unanimidade, em rejeitar o plano de paz estadunidense e em não aceitá-lo integralmente. O povo jordaniano descreveu-o como um acordo vergonhoso e ilógico, proposto para terminar o conflito israelo-palestino. Também expressaram a sua oposição por meio de protestos e manifestações nas cidades da Jordânia, o que desempenhou um papel importante no apoio à rejeição do acordo, realizada por parte dos decisores políticos jordanianos. Além disso, apoiou todas as decisões de não aprovar o acordo, e foi isso que influenciou o Rei Abdullah II em relação ao acordo (Jarar, 2019: 12-16) (Consultas e Estudos Alzaytoona, Avaliação Estratégica 108, 2018:10)

O Rei Abdullah II tem mantido as posições consistentes da Jordânia face ao conflito israelo-palestino, defendendo a iniciativa da solução de dois Estados e que a única opção para alcançar a segurança e a estabilidade na região é estabelecer um Estado palestino em seu território nacional. Não obstante, ele enfatizou os direitos legítimos do povo palestino e a necessidade de uma solução para a situação dos refugiados palestinos, comprometendo-se com o direito de retorno (Alzaytoona Consultations & Studies, Strategic Assessment 108, 2020: 4).

No entanto, o “Acordo do Século” teve efeitos sobre a política externa da Jordânia, visto que representa uma ameaça à sua soberania, segurança, estabilidade e aos seus direitos econômicos nas áreas do Vale do Jordão. Também pode levar à perda de trocas comerciais com o lado palestino, em caso de anexação do Vale do Jordão e da Cisjordânia. Adicionalmente, impede a continuação da tutela hachemita sobre os locais sagrados islâmicos e cristãos em Jerusalém, o que pode levar a um conflito interminável na região árabe (Qtishat, 2016:77), (Center for Middle East Studies, 2020, 12).

Como resultado do anúncio do acordo, a política externa da Jordânia

foi sujeita a pressões políticas exercidas pela administração estadunidense e por Israel. Isso ocorreu por meio do envolvimento de alguns países árabes no acordo, bem como pelo estabelecimento de relações abertas por parte de alguns deles com a administração estadunidense e Israel. Essas ações aumentariam a pressão sobre a Jordânia e a Palestina para aceitar o acordo, se não oficialmente, pelo menos de forma prática (Al-Junidi, 2020: <https://www.aa.com.tr>), (Al-Majali, 2020: 82).

Cumprir mencionar as decisões da administração dos EUA de transferir a sua embaixada para Jerusalém, encerrar o arquivo dos refugiados palestinos, fechar os escritórios da UNRWA (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina), pressionar os países árabes a reassentar os refugiados e revogar o status de refugiado para dois milhões de refugiados palestinos, que possuem passaportes jordanianos. Essas decisões colocam uma clara pressão sobre a Jordânia, a fim de enfraquecer a sua rejeição do “Acordo do Século”. Ainda assim, a política externa da Jordânia asseverou a sua rejeição do acordo, apesar de todas essas pressões, como enfatizou, mais de uma vez, o Rei Abdullah II bin Al Hussein durante seu encontro com o presidente dos EUA, Donald Trump. Ele também ressaltou a importância do compromisso da administração dos EUA em alcançar uma paz justa no Oriente Médio, em concordância com a solução de dois Estados. (Consultas e Estudos Alzaytoon, 2018: 6-7). (Jarrar, 2019: 10-11).

A política jordaniana expressou a sua desaprovação em relação à decisão da administração estadunidense de transferir a embaixada para Jerusalém e do reconhecimento oficial da soberania de Israel sobre a cidade. Essa medida foi considerada pela Jordânia como uma retirada da tutela Hachemita sobre os locais sagrados islâmicos em Jerusalém. No entanto, a participação da Jordânia na Conferência Islâmica na Turquia, em 13 de dezembro de 2017, que foi de grande importância para o país, enfatizou na sua declaração final a tutela dos locais sagrados islâmicos e cristãos pelos Hachemitas em Jerusalém. O Rei Abdullah II disse na conferência: “O reconhecimento de Jerusalém pelos Estados Unidos como a capital de Israel é uma decisão perigosa, cujas implicações ameaçam a segurança e a estabilidade. Isso prejudica os esforços para retomar o processo de paz.” (Hejazin, 2020: 89).

Pode-se dizer que a confirmação da declaração final da conferência sobre a tutela Hachemita é um passo importante para a política externa da Jordânia, no que diz respeito a sua preservação e no avanço para que os países islâmicos posicionem-se a fim de rejeitar o acordo. Ainda, também é relevante para alcançar apoio político e econômico para a Jordânia seguir com o seu papel político no conflito israelo-palestino (Al-Zaytoon, 2020: 9-10).

A Jordânia foi sujeita a pressões econômicas durante o anúncio do acordo, à luz do seu fraco potencial econômico, restando duas decisões possíveis: ou aceitá-lo e garantir a continuidade das subvenções e ajuda dos EUA à Jordânia, ou rejeitá-lo e, conseqüentemente, afetar as relações jordaniano-estadunidenses. No entanto, a sua política externa trabalhou para separar o plano de paz e as relações econômicas, e apoiou a parceira dos EUA no enfrentamento do terrorismo e na cooperação em segurança. Isso foi possível devido à abordagem equilibrada e moderada da Jordânia em relação à administração estadunidense, não deixando de permanecer empenhada na sua decisão de rejeitar o acordo, apesar das pressões. (Estudos e Consultas Al-Zaytouna, 2020: 9-10), (Swalha, 2020)..

Opções de política externa da Jordânia a nível regional e internacional à luz do “Acordo do Século”

A política externa da Jordânia tem muitas opções por meio das quais pode enfrentar o projeto do acordo, evitar conflitos políticos com as partes envolvidas e garantir a sua segurança e estabilidade, inclusive a nível regional. Pode reforçar o trabalho conjunto com a Palestina em face ao plano de anexação e ao projeto do acordo. Ademais, também é possível apresentar a demanda por sanções internacionais contra Israel, uma vez que seu plano constitui uma violação do direito internacional, e expor à comunidade internacional a verdadeira face racista e expansionista de Israel. Dessa forma, os lados jordaniano e palestino podem agir politicamente em níveis regional e internacional para mobilizar posições árabes, islâmicas e globais que apoiem e fortaleçam a Jordânia e a Palestina na rejeição ao acordo e ao plano de anexação israelense (Al-Zaytouna Studies and Consultations, 2020: 8) (Center for Middle Eastern Studies, 2020: 15).

A política externa da Jordânia, por meio de suas relações com os países árabes, também pode exercer o seu papel político ao ativar a Liga Árabe e destacar a gravidade do “Acordo do Século” para a região árabe e a sua segurança nacional, especialmente diante do perigo representado por organizações terroristas que afetam alguns países árabes. O acordo criaria um ambiente fértil para essas organizações, aumentando suas atividades terroristas contra esses países. Recentemente, observa-se a atividade política jordaniana com diversos países árabes, como Iraque, Egito e Catar, e a reafirmação do papel político da Jordânia no conflito israelense-palestino, além do surgimento de posições que apoiam a sua visão política sobre o conflito.

Outra opção é, por meio da postura árabe, alcançar uma posição

islâmica e internacional que rejeite o acordo, por ser ilegítimo e violar o direito internacional, especificamente o artigo 49 da IV Convenção de Genebra, como mencionado anteriormente. A comunidade internacional e a Assembleia Geral das Nações Unidas têm se preocupada com a adoção de resoluções sobre este tema, com base na Resolução 242, que exige a retirada completa de Israel dos territórios ocupados em 1967, objetivando manter a segurança e a estabilidade regional e internacional (Centro para Estudos do Oriente Médio, 2020).

Uma das opções de política externa da Jordânia que poderia exercer pressão e desafiar Israel é reconsiderar o tratado de paz jordaniano-israelense, assinado em 1994, eliminando todos os compromissos políticos, de segurança e econômicos contidos no tratado, e rescindir o acordo de fornecimento de gás. Isso representaria um ônus de segurança para Israel, já que o congelamento da cooperação e da coordenação de segurança da Jordânia com Israel tornaria mais desafiador garantir a segurança das fronteiras, exigindo que Israel mobilize todas as suas brigadas de infantaria para esse fim (Al-Hamd, 2020: 112).

A decisão foi rescindir o anexo do acordo sobre Al-Baqoura e Al-Ghamr, em 21 de outubro de 2018, e impor a soberania da Jordânia. Isso foi uma expressão da rejeição da Jordânia ao projeto de acordo, deixando também em aberto a possibilidade de reconsiderar todos os termos do acordo de paz com Israel (Al-Dada, 2019: 18) (Barq for Studies and Consultations, 2020: <https://barq-rs.com>).

No nível internacional, algumas das opções de política externa jordaniana incluem fortalecer as relações com a União Europeia, abrir uma importante fonte de apoio econômico e militar e estabelecer relações equilibradas com a Rússia e a China, posicionando-se como um aliado importante desses países nos campos da segurança e do combate ao terrorismo. Isso é evidenciado pela recente atividade da sua política externa com esses países, buscando construir o seu sistema de relações internacionais tanto economicamente quanto politicamente, além de reforçar o seu papel face ao conflito israelense-palestino (Centro de Estudos do Médio Oriente, 2020). Observa-se que as recentes visitas do Rei Abdullah II bin Al Hussein à Rússia fortaleceram as relações entre eles e procuraram capacitar a Jordânia nos campos econômico, político, militar e de segurança, além de apoiar o seu papel no conflito.

Parece claro que as eleições estadunidenses, as condições políticas israelenses e a pandemia de Covid-19 que afetou o mundo contribuíram para reduzir o apoio político ao “Acordo do Século”. A preocupação do Presidente Trump com as eleições de 2020, a crise política israelense, a repetição de

eleições e a instabilidade do sistema político foram fatores que contribuíram para a redução da pressão sobre a Jordânia em relação ao acordo.

A derrota dos republicanos nas eleições, a saída de Trump da Casa Branca e a vitória democrata de Joe Biden foram um fatores importantes e decisivos para determinar o futuro do plano. As perspectivas da política externa jordaniana voltaram-se para a nova administração estadunidense, buscando uma solução para o conflito israelense-palestino, que se tornou mais complicado durante a presidência de Donald Trump. O presidente Joe Biden revelou sua política em relação ao conflito, declarando apoio à solução baseada na criação de dois Estados, à promoção da paz entre os palestinos e israelenses, à reabertura de um escritório de representação da Organização para a Libertação da Palestina em Washington e à retomada da ajuda econômica e de segurança aos palestinos, que havia sido suspensa pela administração Trump. Esses temas foram discutidos durante a recente entrevista entre o rei Abdullah II bin Al Hussein e o presidente dos EUA, Joe Biden (Arab News, 2020), (Al-Jazeera, 2020: <https://www.aljazeera.net/>).

Walid Hosni refere-se, em um artigo publicado no “site Al-Quds Al-Arabi”, ao alívio da Jordânia e do Rei Abdullah II bin Al-Hussein face às declarações do presidente Joe Biden sobre o seu apoio à solução de dois Estados, que é a iniciativa jordaniana para resolver o conflito israelense-palestino. Isso restou evidente em uma ligação entre o rei e Joe Biden (Alquds Al-Arabi, 2020: <https://www.alquds.co.uk>).

Os resultados das eleições israelenses e a saída de Benjamin Netanyahu do cargo de Primeiro-Ministro contribuíram para o fracasso do acordo, o que proporciona uma oportunidade para os países árabes repensarem a questão palestina, unirem as fileiras árabes, desenvolverem uma posição árabe forte, coesa e unificada, apoiarem os esforços da Jordânia e adotarem a iniciativa de estabelecer um Estado palestino com base nas Fourth Lines de junho de 1967. Diante da nova administração estadunidense e da sua posição sobre o conflito, essa oportunidade é especialmente relevante. Além disso, é possível intensificar os esforços árabes junto à União Europeia e às organizações internacionais, convergindo no apoio à solução de dois Estados. A liderança jordaniana reconhece que as suas relações com países amigos na Europa podem ser exploradas para pressionar o lado israelense em renegociações, almejando estabelecer uma paz justa e garantir que Israel cumpra os tratados e pactos internacionais que asseguram o direito à autodeterminação do povo palestino (Centro Estratégico de Estudos Fikr, 2020: O futuro da normalização..., <https://fikercenter.com/>) (Centro de Estudos do Oriente Médio, 2020).

Conclusão

Ao concluir este estudo, acredita-se que o projeto do “Acordo do Século” foi um golpe para o processo de paz no Oriente Médio. A administração anterior dos EUA aprovou as bases e regras da paz internacional e desconsiderou todas as resoluções das Nações Unidas relacionadas com o conflito israelense-palestino. Com o projeto, aumentou o ritmo do conflito árabe-israelense, abordando a solução de forma unilateral e baseada em interesses compartilhados entre os EUA e o lado israelense.

A partir do que foi discutido neste trabalho, conclui-se que qualquer projeto ou iniciativa para resolver o conflito israelense-palestino não pode ocorrer sem o retorno à mesa de negociações, a fim de alcançar entendimentos políticos e desenvolver decisões que garantam todos os direitos legítimos do povo palestino. Palestinos e jordanianos são partes fundamentais nesse processo, já que são atores centrais no conflito com Israel. Não obstante, o fracasso será o destino de qualquer iniciativa ou projeto que não alcance uma paz justa e abrangente para a causa palestina, sendo que o melhor exemplo disso é o “Acordo do Século”, que já está arquivado.

Referências

- Almajali, Abdullah (2020), Deal of the Century: Content Analysis, Journal of Middle Eastern Studies, Vol. 24, Issue 91.
- Al-Qtishat, Ahmed (2016), The Impact of American Aid on Political Decision Making in Jordan (2000-2014), Master Thesis, University of Jordan, Amman.
- Abo Roman, Mohammed (2020), Jordan and after the Deal of the Century, an article published on the Ammon News website, on the website: <https://www.ammonnews.net>.
- Aljunaidi, Laith (2020), Deal of the Century: An Actual test of the Jordanian-American Strategic Alliance Analysis, available on the website: <https://www.aa.com.tr/a>
- Alhamd, Jawad (2020), The Jordanian Attitude and options in dealing with the Trump plan, is available at the link <https://www.ammonnews.net/article>
- Abdulaziz, Mohammed (2020), Arab reactions to Trump's peace plan (analysis and recommendations), <https://www.washingtoninstitute.org/>
- Arabi Post (2020), A slap to the Deal of the Century... 5 European countries

- reject the Trump plan, and they have another option that Israel fears, <https://arabicpost.net>
- Al-Ali, Obadah (2020), Jordan's Deal of the Century...Contexts and Confrontation Options, <https://www.alaraby.co.uk>
- Al-Zaytouna Center for Studies and Consultations (2020), Strategic assessment, (Joe Biden) and the Palestinian Issue, <https://www.ida2at.com/author/alzaytouna>
- Al-Zaytouna Center for Studies and Consultations (2018), The developments of the deal of the century and its possible paths, a strategic assessment (108), edited by Mohsen Muhammad Salih, Beirut, <https://www.alzaytouna.net>
- Abdilmuneam, Amer (2018), Winners and losers of the deal of the century, Political Studies, Egyptian institution for studies.
- Aldda, Ali Mousa (2019), The Jordanian political decision to terminate the annex of the peace agreement for the areas of Al-Baqoura and Al-Ghamr, Vol. 12, 3, 12.
- Al-Azam, Abdulmajeed (1998), Theoretical framework of Jordanian foreign policy, publications of the Jordanian Association for Political Science "Jordanian foreign policy, reality and aspirations", First Conference Documents, Edited By Ameen Mashaqbah Et.al, 1st Edi. Dar Al-Hamid.
- Center for Middle East Studies (2020), (Political Salon) Jordan's role in light of regional transformations and challenges, scientific report, Amman, http://mesc.com.jo/images/icetop_3.gif
- Center for Middle Eastern Studies (2020). Report of the Israeli plan to annex vast areas of the occupied West Bank and its repercussions, Amman, <http://mesc.com.jo/images/headhome-a.jpg>
- Fadily, Ali (2020), Palestinian Issue between the bias of the deal of the century and the decisions of international institutions, Awaser Journal, 8th Vol.
- Hamami, Ibrahim (2018), Deal of the Century – New old dream, London (E-Copy).
- Hjazeen, Ibrahim Hakem Gdayan (2020), The impact of internal and external environmental factors on the process of making Jordanian foreign policy during the period (2011-2019), The Arab Journal in the Humanities and Social Sciences.
- Ismail, Yahya Mohammed Abdullah (2020), The deal of the century is a Jewish state, not a Palestinian state, Awaser Journal, 8th Edi.

- Jarar, Montaser Abdulraouf (2019), *The Palestinian Strategy in Blocking and Confronting the Deal of the Century*, Scientific Published Papers/ Journal, University of Palestine.
- Mahafzah, Ali (1998), *Natural Determinants and Politics*, Publications of the Jordanian Association for Political Science “Jordanian Foreign Policy, Reality and Aspirations), Documents of the First Conference, Edited by Ameen Mashaqbeh Et al., vol. 1, Dar Alhamed, Amman.
- Maqdisi, Ayham (2020), *The future of the policies of the Hashemite Kingdom of Jordan between the internal situation and participation in the Kushner deal*, Barq for Studies and Consultations, <https://barq-rs.com>
- Masalha (2020), *Jordanian options in the face of the Israeli annexation plan*, <https://alghad.com>
- Strategic Thought Center for Studies (2020), *The future of normalization with the Israeli occupation after Joe Biden came to power*, Amman, <https://fikercenter.com>
- Sawalhah, Abdullah (2020), *Jordan Balancing: Meeting the Challenges of Trump’s Deal of the Century*, Washington Institute, Policy Analysis, available at the Institute website: <https://www.washingtoninstitute.org/>
- Telilan, O. E. (2000), *Jordanian foreign policy and Arab crises*, Ministry of Culture, Jordan – Amman.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo destacar as opções da política externa da Jordânia e do seu comportamento político à luz do “Acordo do Século”, a nível regional e internacional. Além disso, examina as condições políticas que levaram a administração dos Estados Unidos da América (EUA) a propor este projeto. Ainda, esclarece os seus termos e a posição popular e oficial da Jordânia sobre o mesmo, bem como as características futuras do acordo do século, em particular depois da derrota do presidente americano Donald Trump em 2020 e de uma eventual retirada de Benjamin Netanyahu do posto de Primeiro Ministro israelense. O estudo concluiu que a política externa da Jordânia tem sofrido pressão dos EUA e de Israel, bem como de alguns países árabes que apoiam o projeto, a fim de mudar a posição de rejeição da Jordânia ao acordo do século. Além disso, esses países se beneficiaram das condições econômicas da Jordânia. No entanto, o país manteve-se comprometido com a sua decisão, munido de diversas opções que utilizou na intermediação desse acordo. Tendo em vista as pressões que Israel exerce sobre a Jordânia, o país precisa considerar um acordo que sirva aos seus interesses econômicos e políticos, como a garantia de estabilidade e segurança, atentando-se a questões como a reconsideração do Tratado de Paz Jordânia-Israel, a construção de relações árabes baseadas na cooperação, na conquista da solidariedade árabe e da coordenação política eficaz.

PALAVRAS-CHAVE

Opções da Política Externa da Jordânia. Acordo do Século

Recebido em 1 de outubro de 2022

Aceito em 23 de outubro de 2024

Traduzido por Nathalia de Castro e Souza

REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA E CONSOLIDAÇÃO DA PAZ: ANALISANDO OS IMPASSES DO CONFLITO CIVIL IEMENITA

Felipe Duran¹

Marcial A. G. Suarez²

Introdução

Em países recentemente democratizados, seus atuais órgãos de inteligência e segurança interna são frequentemente herdeiros ou meras continuções daqueles que operaram durante ditaduras, formados e ligados intimamente aos imperativos da repressão política e às contingências da Guerra Fria; ao contrário, em democracias mais tradicionais, seus serviços de inteligência e segurança pública se desenvolveram principalmente sob a forte influência da diplomacia e da guerra (Cepik 2003).

Assim, o amálgama entre segurança pública e segurança nacional, bem como entre inimigos externos e internos, permeou os passos iniciais da institucionalização dos serviços de inteligência e manutenção da ordem interna na maioria dos países recentemente democratizados, muitas vezes com efeitos deletérios sobre as liberdades civis.

No contexto internacional pós-Guerra Fria, as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (ONU) passaram de uma fase focada estritamente em conter as partes conflitantes de forma relativamente imparcial para promover reformas estruturais vistas como necessárias tanto para minar a recorrência de conflitos internos quanto para permitir a transição para uma situação de paz e estabilidade. Nessas novas operações de consolidação da paz, os processos de reconstrução do Estado passam a lidar com questões cruciais que envolvem a formação ou transformação do chamado setor de segurança. As grandes potências e as principais organizações internacionais passaram

¹ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense. Niterói, Brasil. E-mail: felipeduran@id.uff.br / <https://orcid.org/0000-0002-3977-7840>

² Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense. Niterói, Brasil. E-mail: marcialgsuarez@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-2975-5303>

a recorrer à Reforma do Setor de Segurança (RSS) como um conjunto de políticas que visam readequar as estruturas e os atores que lidam com o exercício da violência nesses contextos.

Buscamos responder, portanto, em que medida o atual regime iemenita tenta resolver esses dilemas e tensões entre segurança e liberdade? Qual o grau de controle político democrático sobre as organizações de inteligência e segurança? Qual a contradição presente no esqueleto do conflito civil iemenita em curso e o atual papel tribal? Como a violência estrutural, especialmente a violência cultural que a legitima, tem sido perpetuada nos últimos anos na República do Iêmen?

Nossa principal hipótese é que as principais variáveis explicativas para a configuração e evolução recente dos sistemas de inteligência e segurança no país são: as características das ditaduras, o modo de transição política, o desenho institucional inicial desses órgãos, a interação entre os diversos atores envolvidos, especialmente as elites políticas, e suas escolhas estratégicas, bem como as relações entre civis e militares. Além dessas variáveis estritamente domésticas, variáveis externas como a situação política regional na Península Arábica, ameaças transnacionais (terrorismo, etc.) e pressões de outros países e de diversos organismos multilaterais influenciam o tema.

Portanto, os esforços deste trabalho se concentrarão em duas frentes. Os processos de Reforma do Setor de Segurança (RSS) serão analisados no que se refere (i) aos contextos imediatamente anteriores à proposta das reformas, buscando identificar os principais atores políticos; (ii) às políticas de reforma propostas; (iii) aos resultados observáveis; e (iv) aos atores externos (doadores) envolvidos. Ao mesmo tempo, o ambiente de segurança deve ser analisado no momento da proposta e implementação.

Além disso, este estudo buscará sugerir que há uma contradição no conflito civil em curso no Iêmen e, para transcendê-la, proporemos a superação da incompatibilidade *Š* entre duas coalizões formadas por atores estatais e não estatais, com os objetivos de estabelecer poder de influência na Península Arábica *Š* usando como dispositivo a teoria do desenvolvimento e da integração (Galtung 2000), alcançando-os por meio da forma mais profunda possível de abordagem em nome da paz no contexto de conflitos violentos: a construção da paz (Galtung 1976; 1996; Dudouet 2008; 2015), ou seja, olhar mais profundamente para as fontes da violência estrutural e buscar superá-las por meio da construção de uma paz positiva.

Proporemos estudar os métodos e conceitos de transformação de conflitos por meio de ações não violentas e criativas (Sharp 1973; 2013; 2014; Nepstad 2015) com o objetivo de instrumentalizar uma estrutura de paz e um mecanismo associativo capaz de transformar a contradição que está na

base do conflito, de acordo com o conceito de apropriação local (Keane 2012) delimitado pelo escopo dos processos de Reforma do Setor de Segurança.

Além disso, analisaremos como por meio de conceitos galtungianos podemos direcionar o conflito para uma paz positiva, para que a literatura sobre os processos de Reforma do Setor de Segurança também possa ser aplicada após a superação da contradição presente no esqueleto do conflito iemenita.

Protegendo os estados e as sociedades mediante a reforma do setor de segurança

O conceito de *Security Sector Reform* (SSR) que usaremos surgiu em 1999, após ser usado em um discurso da Secretária de Estado Britânica para o Desenvolvimento Internacional, Clare Short³. Este conceito, relativamente ambíguo, normativo, mas bastante ambicioso, diz respeito à reforma das instituições do setor público responsáveis por prover segurança interna e externa, em um contexto de pretendida governança democrática.

Assim, a SSR inova ao propor uma abordagem holística, em que a paz e a segurança são vistas como bens públicos, de modo que seu objetivo é reduzir não apenas os déficits de segurança, decorrentes da ineficiência e ineficácia na ação do setor, mas possíveis déficits no modelo de governança democrática, caso o setor careça de supervisão e transparência e atue não para o bem-estar da população, mas para seu próprio benefício ou do regime.

Dessa forma, a SSR integra diversas reformas parciais, nas Forças Armadas, na Polícia, nos órgãos de controle, sendo a apropriação nacional dos projetos uma pré-condição. Embora os doadores externos (doadores externos são países terceiros, não incluídos no contexto imediato da SSR, que fornecem recursos para promover as reformas, estabelecendo seus próprios critérios para concessão de recursos. Em geral, são países desenvolvidos, com grande destaque para os Estados Unidos (EUA), embora sejam atores importantes, seu engajamento direto é raro, sua ação – às vezes – parece inadequadamente ambiciosa e suas avaliações imprecisas quanto às realidades políticas dos parceiros (Hänggi 2004; Hill 2010; Wulf 2004).

De acordo com Keane (2012), é importante salientar que a comunidade

3 SHORT, Clare. *Security Sector Reform and the Elimination of Poverty* (Discurso). Londres: Centre For Defence Studies, King's College, 1999. See: <[http://www.clareshort.co.uk/speeches/DFID/9 March 1999.pdf](http://www.clareshort.co.uk/speeches/DFID/9%20March%201999.pdf)>

internacional deve ter cuidado para não ser arrastada para uma situação em que o equipamento e o suporte de treinamento são fornecidos apenas com uma promessa vaga e de longo prazo de melhor governança.

O equilíbrio entre os dois deve ser sequenciado para produzir melhorias tangíveis na segurança e no acesso à justiça em nível local, no caso do Iêmen. Em essência, o suporte à capacidade do setor de segurança deve estar vinculado ao suporte à supervisão e à responsabilização. Esforços focados na construção de instituições e estruturas estatais, sem prestar atenção suficiente ao desenvolvimento de relações entre o Estado e seu povo, como no caso iemenita, não irão, argumenta Gordon (2014), beneficiar a construção da paz a longo prazo.

Limitar o envolvimento nas decisões da RSS a atores externos e responsivos, elites políticas e de segurança locais pode ter consequências sérias para a responsividade, legitimidade e responsabilização das instituições do setor de segurança e enfraquece o princípio de governança democrática que sustenta a RSS (Caparini 2010). O foco exclusivo nas elites políticas e autoridades estatais pode minar os processos da RSS que são amplamente controlados localmente (assumindo que o poder raramente é voluntariamente renunciado).

Pode, portanto, impedir a melhoria da segurança e da justiça no nível comunitário, o apoio público e a confiança nas instituições de segurança do Estado e, conseqüentemente, o sucesso ou não dos programas RSS e esforços mais amplos de construção da paz (Cubitt 2013; Donais 2009; Hendrickson 2010; Oosterveld e Galand 2012; Samuels 2010; Scheye 2008). Essas são algumas consequências de impedir a inclusão de atores locais, visando, assim, a maior integração e cooperação, para participar do processo RSS.

Este é particularmente o caso em lugares onde programas de RSS estão sendo implementados, onde os governos podem não ser amplamente representativos das pessoas que as representam (Martin e Wilson 2008). Este é o caso do Iêmen, de acordo com alguns entrevistados em um relatório realizado pela Open Society Foundations e liderado por Marta Mendes (2021), para ouvir os iemenitas e os respectivos problemas sociais que enfrentam, da perspectiva da justiça transicional e da construção de uma paz sustentável no país árabe.

Quase todas as sugestões feitas pelos entrevistados apontaram para a necessidade de tornar as negociações de paz mais inclusivas, bem como a conscientização sobre a possível justiça transicional e o respeito aos direitos humanos. Para vários entrevistados, apoiar a sociedade civil iemenita a articular sua visão de justiça e responsabilização foi um primeiro passo essencial para garantir que a justiça ganhasse mais espaço no cenário político

do Iêmen, inclusive nas negociações de paz.

Por exemplo, para onze entrevistados, o trabalho liderado pelo Gabinete do Enviado Especial do Secretário-Geral para o Iêmen (OESGY), chefiado por Hans Grundberg, deveria ser mais inclusivo no que diz respeito à responsabilização e outras formas de justiça transicional. Algumas medidas propostas foram: as vítimas devem ser refletidas nas discussões realizadas na mesa de negociações entre as partes do conflito; os direitos humanos, o Estado de direito e a democracia devem fazer parte do acordo de paz; e a justiça transicional deve fazer parte de um acordo de paz. Um entrevistado sugeriu “colocar a responsabilidade na mesa para que as partes possam discuti-la” (Mendes 2021, 42)⁴.

Em outras palavras, as vítimas devem desempenhar um papel central na concepção e estabelecimento de futuros mecanismos de responsabilização e reparação para o Iêmen. Paz e justiça não devem ser sequenciadas como um resultado que segue temporalmente outro, mas sim como dois objetivos a serem perseguidos simultaneamente. Como disse um entrevistado: “Paz e justiça. Não paz ou justiça” (Mendes 2021, 41)⁵.

Como observou um entrevistado (Mendes 2021, 20)⁶, “a sociedade precisa estar preparada para a justiça transicional e, para isso, precisamos de apoio público. Muito desse apoio será alcançado por meio do aprendizado sobre justiça transicional”. Há necessidade de criar uma atmosfera de conscientização popular sobre o que é justiça transicional e, para isso, os conceitos de SSR devem ser aplicados de forma progressiva.

A agenda para uma política de superação da incompatibilidade por meio do diálogo e do debate, e não por meios belicosos ou pela ameaça de sanções, é importante ao considerarmos a transformação do conflito com ênfase no cerne de sua base contraditória. Apontar onde está essa contradição é crucial para que as políticas implementem conceitos de construção da paz. Além disso, por meio de métodos inclusivos, de uma democracia que leva diálogos a resultados pragmáticos e políticas integrativas entre as partes em conflito (de dentro para fora), o caminho para alcançar a paz positiva – ausência de violência estrutural – (Galtung 1969) e, portanto, reduzir drasticamente a injustiça social decorrente do conflito, torna-se tangível.

4 No original: “*putting responsibility on the table so that the parties can discuss it*” (Mendes, 2021, p. 42).

5 No original: “*Peace and justice. Not peace or justice*” (Mendes, 2021, p. 41).

6 No original: “*society needs to be prepared for transitional justice and, for that, we need public support. Much of this support will be achieved through learning about transitional justice*” (Mendes, 2021, p. 20).

A transformação do conflito restaura a paz ao alcançar empatia, não violência, e criatividade (Fischer 2013). O principal caminho para a paz é a transformação do conflito, onde o conflito é erradicado junto com objetivos contraditórios e o triângulo do conflito – atitude, comportamento e contradição. A paz reside em formações sociais baseadas em sanções positivas, a violência em formações baseadas em sanções negativas; e a violência priva as pessoas de necessidades básicas devido à política de elite (Fischer 2013). Portanto, a política de paz é sobre promover a criatividade e reduzir a violência.

É importante conceber o mundo e abarcar a compreensão das diferenças entre os atores no que se refere à harmonia interpessoal, nação heterogênea, nações cultural-estruturais diferentes e semelhantes, interdependência mínima e máxima, nações polarizadas, despolarizadas e mistas, divisão de classes, equilíbrio de poder e monopólio, controle de armas e desarmamento, não violência negativa e positiva, tratado e convenção, sanções negativas e positivas, ONG (Organização Não Governamental) e OIG (Organização Intergovernamental), pensamento supranacional sobre paz e superestado e estado, para poder construir uma narrativa associativa que transfigure o curso do conflito em questão, possibilitando a construção da paz estrutural.

Galtung define a paz como um relacionamento entre duas ou mais partes, e as partes estão dentro ou entre pessoas, grupos, Estados ou nações, e regiões ou civilizações. E o relacionamento é desafiador em dimensões negativas e desarmonicas, indiferentes e positivas e harmoniosas. O relacionamento se concentra ainda mais na paz negativa, que é a ausência de violência, como um cessar-fogo, como mantê-los separados, não mais relacionamentos negativos, mas indiferentes e paz positiva dependem da presença de harmonia, intencional ou não (Fischer 2013). E é aqui que a associação que é caracterizada pela paz estrutural, abrangendo equidade, reciprocidade e integração, deve ser estabelecida.

Compreender o termo “construção da paz” e desenvolver formas não violentas de abordar a violência

A abordagem de resolução de conflitos é tão essencial quanto problemática. “Idealmente, o nível geral mundial de conscientização sobre conflitos deve ser elevado por meio de uma melhor distribuição de percepções sobre conflitos, acima de tudo por meio da criação autônoma de percepções por meio da participação ativa no conflito” (Galtung 1976, 296)⁷.

⁷ No original: “Ideally, the general world level of conflict awareness should be raised through a better distribution of perceptions about conflict, above all through the autonomous creation of perceptions

Mas seu uso deve ser acima de tudo em conflitos horizontais. Isso não ocorre apenas porque seu papel pode influenciá-los, com ou contra sua vontade, em favor da parte mais forte, mas porque a participação ativa em conflitos é uma das maneiras mais importantes pelas quais uma periferia dominada pode se tornar autônoma (Galtung 1976). Ou seja, tirar a participação ativa em conflitos dos participantes em um conflito horizontal só pode levar a uma nova e fraca estrutura de dominância com a “terceira parte” no topo. E tirar a participação em conflitos dos participantes em um conflito vertical pode ser uma maneira de manter a dominância subjacente, na verdade uma nova técnica de dominância.

A busca pelo método de transcender e transformar o conflito requer muito mais do que simplesmente a busca pela redução da violência direta, o que Galtung (1969) chama de paz negativa. Mais do que um recurso paliativo, o caminho deve ser superar a incompatibilidade e a contradição que são a base do conflito. Isso requer uma abordagem associativa e não dissociativa. Saber conviver com ideais opostas dentro de uma dada sociedade, uma vez que pensamos em uma futura agregação entre duas partes conflitantes (ou mais), é fundamental para diferenciar os conceitos de inimigos e adversários, uma vez que consideramos o pensamento hobbesiano sobre os conflitos serem inerentes aos indivíduos.

O conceito de *peacebuilding* (construção da paz) é definido por associação e diálogo. Essa abordagem associativa visa reunir as partes dentro de uma estrutura de paz que substitua a estrutura de violência que é a base do conflito.

E por meio da resolução da incompatibilidade, o objetivo é transcender a contradição que levou ao conflito em questão. Nesse sentido, *peacebuilding* requer que a estrutura que produz a violência seja identificada e substituída por uma estrutura alternativa de paz, mais igualitária, justa e livre de dominação, repressão e exploração – o que leva a uma preocupação mais radical com medidas de desenvolvimento social (Galtung 1976).

Indo além da abordagem dissociativa oferecida pela *peacekeeping* (manutenção da paz) e esforços diplomáticos *ad hoc* para tentar acabar com as manifestações superficiais do conflito que caracterizam a *peacemaking* (pacificação), o conceito em questão envolverá uma estrutura social menos vertical e mais horizontal, portanto, menos hierárquica, na qual as disparidades no desenvolvimento entre indivíduos, classes, grupos, nações e regiões sejam reduzidas. No caso do conflito civil iemenita, as diferenças etnológicas também se aplicam.

through active participation in the conflict” (Galtung 1976, 296).

Dessa forma, as circunstâncias para a paz positiva (ausência de violência estrutural ou justiça social) podem ser alcançadas. “Assim como um corpo saudável pode produzir seus próprios anticorpos sem a necessidade de administração *ad hoc* de medicamentos” (Galtung 1976, 297)⁸. Um “corpo global saudável” é capaz de produzir seus próprios “anticorpos” contra a violência. “É necessário encontrar estruturas que removam as causas da guerra e ofereçam alternativas às guerras em situações em que elas possam surgir” (Galtung 1976, 297-298)⁹.

A base teórica que deriva da teoria do desenvolvimento (Galtung, 1996) é a associação. A guerra e os conflitos se tornam uma obsessão capaz de levar o homem a bloquear seu pensamento criativo e levá-lo a outras direções. “Equidade, entropia e simbiose são simplesmente a negação das condições anti-humanas de exploração, elitismo e isolamento” (Galtung 1976, 299-300)¹⁰.

Portanto, é preciso afirmar que somente as transformações estruturais e a justiça social promovidas por *peacebuilding* são capazes de produzir “anticorpos” contra a violência decorrente do conflito civil em curso no Lêmen. É interessante notar que tais reflexões só seriam incorporadas ao léxico internacional mais de uma década depois, após o fim da Guerra Fria, com a revitalização do papel da ONU na construção de uma ordem mundial mais pacífica.

O conceito, que sugere uma ideia de paz autossustentável, é a base teórica na qual este trabalho será baseado. Tal contribuição é capaz de mudar atitudes institucionais e individuais, sistemas de crenças, compreensões psicológicas e comportamentos de estilo de vida por meio da aplicação da técnica transcendente de transformação de conflitos.

A transformação da paz também pressupõe um contexto pacífico fornecido pela educação para a paz, continuação do trabalho após a violência e prontidão para reabrir acordos de paz. A paz reside em formações sociais baseadas em sanções positivas, a violência em formações baseadas em sanções negativas; e a violência priva as pessoas de necessidades básicas devido à política de elite. Portanto, a política de paz visa promover a criatividade e reduzir a violência.

8 No original: “Just as a healthy body can produce its own antibodies without the need for *ad hoc* administration of medications” (Galtung 1976, 297).

9 No original: “It is necessary to find structures that remove the causes of war and offer alternatives to wars in situations where they may arise” (Galtung 1976, 297-298).

10 No original: “Equity, entropy and symbiosis are simply the denial of the anti-human conditions of exploitation, elitism and isolation” (Galtung 1976, 299-300).

A transformação do conflito, em princípio, ocorre em todos os níveis de conflito: global, regional, nacional, social, interpessoal e intrapessoal. A transformação da paz também pressupõe um contexto pacífico, conforme fornecido pela educação para a paz, jornalismo de paz e estudos de segurança humana que são alcançados por meio do trabalho durante e após a violência em diferentes diálogos para soluções pacíficas. A transformação, em geral, muda atitude, comportamento e contradições criativamente.

Os estudos da paz visam entender a violência e sua negação por meio da transformação do conflito (paz negativa) e a construção da paz por meio da cooperação e harmonia (paz positiva). Para atingir tal objetivo, transformar o conflito por meios não violentos se torna um recurso capaz de totalizar todo o esforço de não adiar ou permitir o *status quo ante*. Por exemplo, uma suposição comum na psicologia é que alcançar “paz é igual a cura do trauma”.

As implicações dos ciclos de conflito no contexto iemenita

Desde a eclosão do movimento insurgente Houth¹¹ em 2004 e após a ascensão da Primavera Árabe, o Iêmen vem enfrentando forte instabilidade política no país, levando à pior crise humanitária do mundo, segundo a ONU¹².

Atualmente, o país vive uma escalada de conflitos e tensões internas, lideradas por duas coalizões com o objetivo de estabelecer poder estratégico e influência na península Arábica.

A primeira tem como figura principal a Arábia Saudita e outros cinco países árabes que são membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)¹³, com apoio dos Estados Unidos da América, França e Reino Unido, além do próprio governo iemenita, com o objetivo de restabelecer o governo de Hadi, presidente do Iêmen eleito democraticamente em 2012, que foi deposto posteriormente em decorrência de revoltas populares em 2011. O grupo antagonico é formado pelo Irã, com apoio do movimento político-religioso xiita zaidita Ansar Allah, os Houthis.

¹¹ Houthi (anteriormente “*Shabab al Moumineen*”) é a denominação mais comum do movimento político-religioso Ansar Allah, majoritariamente xiitas zaiditas do noroeste do Iêmen. É um grupo separatista que vem travando uma insurgência contra o governo iemenita desde 2004.

¹² Relatório do Alto Comissariado do Escritório de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre o Iêmen. Veja: <https://news.un.org/en/story/2020/07/1069161>

¹³ Também conhecido como Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo, é uma organização de integração econômica que reúne seis estados do Golfo Pérsico: Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Catar, Bahrein e Kuwait. Vale ressaltar que nem todos os países que cercam o Golfo Pérsico são membros do conselho, especificamente Irã e Iraque.

O conflito civil no Iêmen tem suas raízes na Primavera Árabe de 2011, quando uma revolta popular forçou o presidente da época, Ali Abdullah Salleh, a deixar o poder nas mãos de seu vice, Abd-Rabbuh Mansour Hadi, que seria deposto do poder logo depois devido ao avanço territorial dos Houthis. Estrategicamente, o Iêmen é importante por sua localização no Estreito de Bab Al-Mandab, que conecta o Mar Vermelho ao Golfo de Áden, por onde passam a maioria dos petroleiros do mundo.

Após o conflito, o fornecimento e a transferência de armas e inteligência cibernética para ambos os grupos de coalizões por países de apoio foram vistos como devastadores para o Iêmen. No cerne dos relatórios do Iêmen está o envolvimento de países como o Reino Unido e os EUA em causar inadvertidamente uma porcentagem do derramamento de sangue por meio do fornecimento de armas e tecnologia para a Arábia Saudita (Musa 2017).

Do lado antagonista do conflito, por sua vez, há evidências de que o Irã forneceu ajuda financeira e militar aos Houthis, embora em pequenas quantidades. No entanto, vários especialistas sugerem que o apoio iraniano aos Houthis se limita ao apoio retórico e as alegações sobre o apoio militar iraniano às forças Houthis são exageradas e infundadas (Karakir 2018). Por exemplo, Cockburn (2017) sugere que há pouca evidência de que os Houthis recebem mais do que apoio retórico do Irã e que é principalmente a propaganda saudita que está moldando a visão de que os Houthis são apoiados pelo Irã.

Para Shavana Musa (2017), parece que o contexto no Iêmen aponta para a existência de um conflito armado não internacional (NIAC) devido à capacidade organizacional mantida pelas forças Houthis e, conseqüentemente, à capacidade de observar o direito internacional, bem como à natureza do conflito entre os países (Musa 2017). No entanto, as autoridades sauditas culpam regularmente o Irã pelo prolongado conflito iemenita, apontando o amplo apoio do Irã aos houthis (Sharp 2018).

A coalizão liderada pela Arábia Saudita, o governo Hadi e os EUA também condenaram o Irã por violar o embargo de armas da ONU aos Houthis, mas o Irã negou continuamente essa acusação (Broder 2017). Em uma entrevista, o presidente de um grupo independente de direitos humanos iemenita chamado Mwatana for Human Rights, reconhecido por prêmios internacionais como o Human Rights First, disse à CNN e ao New York Times que os EUA tinham uma responsabilidade legal e moral pela venda de armas à coalizão liderada pela Arábia Saudita, piorando a situação no Iêmen¹⁴.

¹⁴ Como a guerra no Iêmen se tornou um impasse sangrento ("*How the war in Yemen became a bloody stalemate*") Ver: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/10/31/magazine/yemen-war-saudi-arabia.html?smid=tw-nytimes&smtyp=cur>.

Com base na suposição de que as tensões atuais entre o governo iemenita e os Houthis são o resultado de divisões políticas, falta de integração e cooperação de ambos os lados nos últimos anos, Irem Karakir (2018) diz que seria enganoso chamar a crise atual no Iêmen de uma guerra por procuração entre a Arábia Saudita e o Irã. Nos últimos anos, mais precisamente após a Primavera Árabe e os confrontos políticos entre o governo iemenita e os houthis, tem havido uma tendência a explicar o conflito em curso a partir da perspectiva de uma luta religiosa entre a Arábia Saudita sunita e o Irã xiita, para que ambos os países reforcem seu controle sobre a Península Arábica.

Para o autor, a tensão não surgiu como resultado do choque de interesses desses dois países. Seria justo sugerir que o envolvimento da Arábia Saudita e do Irã na guerra civil do Iêmen desencadeou e complicou ainda mais as tensões já existentes no país (Karakir 2018). No entanto, seria um erro afirmar veementemente a falta de interesse da Arábia Saudita no conflito intranacional no Iêmen. Os líderes sauditas sempre atraíram atenção especial para o Iêmen e, se seus interesses nacionais exigissem, eles intervieram no Iêmen direta ou indiretamente.

O conflito iemenita reflete o fracasso do governo iemenita em atender às necessidades comuns de seus cidadãos, a revolta dos houthis politicamente marginalizados e o Estado corrupto levando o país à guerra civil. Há evidências de como a violência estrutural, por meio de seu mecanismo de desigualdade e injustiça social, acabou contribuindo para a violência direta, ambas legitimadas pela violência cultural (Galtung 1990; 1996), ou seja, aspectos da cultura iemenita, como religião e ideologia, contribuíram muito para a continuidade do conflito.

Como Dresch (2000) identifica, a sociedade iemenita é muito multidimensional e há também uma dimensão sectária que desempenhou um papel importante no conflito. Karakir (2018) analisa mais profundamente ao afirmar que, embora as diferenças religiosas desempenhem um papel na expansão do conflito, as causas subjacentes da crise no Iêmen são mais profundas do que as da tensão sectária sunita-xiita. O envolvimento de atores externos na crise do Iêmen, como a Arábia Saudita e o Irã, apenas complicou ainda mais uma crise já multifacetada. Pelo contrário, o conflito não surgiu simplesmente do sectarismo religioso (Karakir 2018).

O Iêmen é descrito como um Estado falido, com suas instituições estatais fracas, decadência econômica, infraestrutura precária e altos níveis de dependência de drogas. Agora em seu nono ano, a guerra no Iêmen não mostra sinais de diminuir. A guerra matou milhares de iemenitas, incluindo civis e combatentes, e danificou significativamente a infraestrutura do país.

Na tentativa de explicar os esforços do governo iemenita diante das

demandas do movimento insurgente Ansar Allah (Houthi), Salmoni, Loidolt e Wells (2010) classificam o imbróglgio no Iêmen em quatro dimensões, tentando explicar analiticamente o choque que se segue: em mais de cinco anos de operações de combate, o governo iemenita falhou em seus esforços para erradicar a oposição Houthi.

Isso ocorre porque a família Houthi emerge de um tecido sociocultural muito mais rico e em evolução do que o governo parece ter apreciado. É esse tecido complexo que fornece as múltiplas dimensões nas quais o conflito do regime Houthi pode ser totalmente compreendido. A primeira dimensão é a do contexto – o contexto duplo das técnicas de governança do regime e das condições locais em uma periferia geográfica, socioeconômica, política e ideológica.

A segunda dimensão envolve as raízes da discórdia, visíveis já na década de 1970, mas emergindo completamente no final da década de 1990. A conjuntura pós-11 de setembro de 2001 fornece a terceira dimensão. Nesta fase, os cálculos do regime e as ações Houthi resultaram em provocação mútua, fornecendo as causas imediatas do conflito armado ao norte de Sanaa.

Na tentativa de subjugar os Houthis, no entanto, o governo iemenita tomou medidas que têm um efeito muito além dos redutos Houthis, prolongando assim uma resistência crescente que compartilha muitas características com a insurgência e, com o tempo, pode evoluir para uma. Uma campanha do governo iemenita que provoque insurgência, portanto, é a quarta dimensão que ilumina a natureza duradoura da questão Houthi no Iêmen (Salmoni; Loidolt; Wells 2010).

Analizando minuciosamente as quatro dimensões descritas por Salmoni, Loidolt e Wells (2010) a partir de uma perspectiva Galtungiana, podemos inferir que o que realmente sustenta o confronto que circunscreve o Iêmen atual é o que Galtung (1996) define como formações de conflito. Não apenas o conflito como criador, mas como destruidor de possíveis reduções ou supressões de níveis de violência. Mais do que o conflito que está enraizado na base de toda a estrutura dissociativa, os ciclos de vida do conflito são essenciais para a compreensão de cada contradição em que estão presentes. “No fundo de cada conflito há uma contradição, algo que se interpõe no caminho de outra coisa” (Galtung 1996, 70)¹⁵.

Ilustrando o conflito civil iemenita entre o governo e o movimento separatista Houthi, duas direções são colocadas em oposição e têm objetivos diferentes entre os dois atores estatais e não estatais. A primeira Galtung

¹⁵ No original: “Deep at the bottom of every conflict there is a contradiction, something that stands in the way of something else” (Galtung 1996, 70).

(1996) define-a como uma disputa, isto é, duas pessoas, ou atores, perseguindo o mesmo objetivo escasso; e a segunda ele chama de dilema ou “uma pessoa, ou ator, perseguindo dois objetivos incompatíveis” (Galtung 1996, 70)¹⁶.

Conceiving conflict as an intrinsic part of the human being is not something new. Conflict satisfies so many needs that a social system poor in some conflicts will have to introduce others to stay alive. And the same seems to apply to internal conflicts within any human being. A state of conflict lessness is essentially a state of death: only death brings a complete consonance between need and satisfaction.

Conceber o conflito como parte intrínseca do ser humano não é algo novo. O conflito satisfaz tantas necessidades que um sistema social pobre em alguns conflitos terá que introduzir outros para se manter vivo. E o mesmo parece se aplicar aos conflitos internos dentro de qualquer ser humano. Um estado de ausência de conflito é essencialmente um estado de morte: somente a morte traz uma consonância completa entre necessidade e satisfação.

Parece que alguma frustração é necessária para que os indivíduos amadureçam. Hobbes (1651) diz que o homem, devido à sua postura competitiva, controladora (e até utilitária), tende a entrar em conflito com outros indivíduos, o que gera uma guerra constante entre a humanidade. A guerra de todos contra todos é onde começa o principal debate que fundamenta a obra de Hobbes.

De “*Bellum omnium contra omnes*”¹⁷ a “*Lupus est homo homini lupus*”¹⁸, o conflito está presente com o “estado de natureza humana” sendo posto em prática (intra) e internacionalmente no âmbito da política em nível global.

O governo iemenita, em vez do diálogo e da negociação em direção à paz, optou pela não integração e pela tentativa de erradicar seu próprio povo, os Houthis, temendo uma insurreição sem fim devido aos respectivos ideais religiosos e ideológicos do grupo, o que de fato ocorreu, como apontam Salmoni, Loidolt e Wells (2010). Houve também a forma mais refinada e democrática de isolamento - permitindo que os Houthis se organizassem como um partido político¹⁹, mas ao mesmo tempo relegando-o a uma posição

16 No original: “a person, or actor, pursuing two incompatible goals” (Galtung 1996, 70).

17 “A guerra de todos contra todos”. Tradução livre.

18 “O homem é um lobo para o homem”. Expressão criada por Plauto (254-184 a.C.) em sua obra *Asinaria*, sendo posteriormente popularizada por Thomas Hobbes, filósofo inglês do século XVII, em sua obra “Sobre o Cidadão”.

19 Hussein Badreddin al-Houthi foi o líder político e figura fundamental para o surgimento dos Houthis no ambiente político do Iêmen. Ele foi um ex-membro do parlamento iemenita pelo partido islâmico Al-Haqq entre 1993 e 1997. Al-Houthi era um aspirante político em ascensão no Iêmen e tinha amplo apoio religioso e tribal nas regiões montanhosas do norte do

minoritária constante, de modo que fosse culturalmente eliminado por ser superado em votos.

A marginalização política diante dos Houthis também levou o movimento a não querer mais dialogar e levou a toda a revolta. Sentindo-se traído, o movimento optou pela violência direta, resultado de toda a violência estrutural e cultural da região.

Os Houthis são uma seção marginalizada na política iemenita, não recebendo ajuda adequada do governo e também sentindo o medo da “sunização” em seu coração xiita zaidita, razão pela qual declararam revolução no Iêmen com o apoio do Irã (Ahmed 2019). A insurgência é uma das principais causas da guerra civil no Iêmen. O grupo xiita foi marginalizado na política e na sociedade iemenita desde que perdeu o sistema de governo Imamate em 1970²⁰. A atual guerra civil no Iêmen é “a continuação de um conflito de longa data entre o governo iemenita e grupos politicamente marginalizados” (Orkaby 2017)²¹.

Existem aspectos intrapartidários na maioria dos conflitos interpartidários (Galtung 1996). Para resumir esse ciclo conflituoso inerente às relações sociais, como também se referia Foucault (1979) ao dizer que toda relação social é uma relação de poder, Galtung (1969) concebe a introdução ao debate sobre a violência estrutural e a articulação dos conceitos de paz positiva e paz negativa.

Estabelecida como uma forma indireta de violência, cujas raízes estão na distribuição desigual de poder e recursos dentro das sociedades ou entre sociedades, a violência estrutural chama a atenção para um tipo de violência quase sempre latente, invisível ou disfarçada que resulta de desigualdades sociais, injustiça, pobreza, exploração e opressão. Assim, se o conceito de paz negativa é definido pela ausência de violência direta (física), o conceito de paz positiva passa a ser definido como a ausência de violência estrutural e é articulado por Galtung por meio da noção de justiça social.

A resolução de conflitos não deve ser vista apenas como um meio de evitar guerras, mas também um meio para o progresso da humanidade

Iêmen. Ele também foi uma figura-chave na insurgência Houthi contra o governo iemenita, que começou em 2004. O movimento recebeu esse nome após sua morte em setembro de 2004 pelas forças do exército iemenita.

20 Os imãs do Iêmen, e mais tarde os Reis do Iêmen, eram líderes religiosamente estabelecidos pertencentes ao ramo Zaidiyyah do islamismo xiita. Eles estabeleceram uma mistura de governo religioso e secular em partes do Iêmen a partir de 897. Seu imamah resistiu sob várias circunstâncias até a revolução republicana em 1962.

21 No original: “*the continuation of a long-standing conflict between the Yemeni government and politically marginalized groups*” (Orkaby, 2017).

transcender incompatibilidades ou contradições que sufocam o progresso e desviam a atenção da realização dos objetivos fundamentais do mundo (Galtung 1976). Por exemplo, mesmo que o conflito seja resolvido, ou seja solucionado, ainda pode haver guerra – por ódio ou como uma projeção de conflito.

Contribuições para a consolidação da paz no Iêmen sob a perspectiva dos processos de *Security Sector Reform* e Estudos da Paz

Começaremos a pensar em construir a paz na República do Iêmen sob a perspectiva da *statebuilding* (construção do Estado). Mediante a transformação do conflito por meios não violentos e criativos, usando cooperação, integração e justiça social para superar a incongruência presente nos eixos de dissidência, é aqui que o argumento será baseado.

Várias questões surgem aqui: quem são as verdadeiras partes do conflito? Quais são seus objetivos? Onde e como esses objetivos colidem? E quais são as propostas de soluções, de pessoas em todos os níveis do sistema social, com base em experiências diversas tanto dentro da situação de conflito quanto fora dela? Muitos estão convencidos de que “o desenvolvimento econômico e social levará à paz”.

Se o desenvolvimento inclui a capacitação para a transformação não violenta de conflitos, então a paz será um resultado. No entanto, se o desenvolvimento apenas intensifica o desejo por mais riqueza e recursos materiais, então a consequência pode ser mais guerra do que paz.

Este é o caso do conflito no Iêmen, onde por meio de uma guerra por procuração (*proxy war*) vem ditando um verdadeiro massacre nas esferas social, econômica, política etc., em níveis alarmantes. Véronique Dudouet (2008) sugere por meio de abordagens pacifistas a necessidade de investigar oportunidades e condições favoráveis para combinar a ação não violenta com outras formas tradicionais de intervenção em conflitos assimétricos e prolongados. O pesquisador considera a resistência não violenta um componente necessário para transformar conflitos em situações onde se observam relações assimétricas de poder, especialmente nas fases iniciais de conflitos latentes enraizados na violência estrutural.

Galtung (1969) lista suas teorias de organização simétrica e igualitária em geral, considerando a teoria expansiva do desenvolvimento vertical (como ponto negativo), participação, descentralização, codecisão, ao mesmo tempo

em que propõe resolver essas lacunas de desigualdade buscando a distribuição igualitária de poder e recursos.

Uma das várias abordagens é possível por meio de questões de controle de armas e desarmamento. O tráfico de armas e mecanismos de inteligência fornecidos por países pertencentes à coalizão militar liderada pela Arábia Saudita, como EUA e Reino Unido, que cria grande tensão em relação às forças militares do Irã – que por sua vez apoia os Houthis – e causa uma grande crise e convulsão social atacando diretamente os direitos humanos no Iêmen poderia ser gradualmente encerrada por meio de uma regulamentação mais rigorosa da transferência e comércio de armas. A transferência de armas está na agenda dos Estados há muito tempo.

No entanto, embora continuem sendo objetos de defesa, segurança e afeto econômico, as consequências crescentes de transferências de armas mal regulamentadas podem ser devastadoras. De fato, a falta de uma estrutura legal rigorosamente aplicada pode não apenas levar ao tráfico ilícito de armas, mas também pode ter consequências humanitárias e de desenvolvimento mais sérias (Musa 2017). Nada pode significar o que se entende por devastador, como a situação de conflito no Iêmen.

Consequentemente, há também um impacto socioeconômico indireto afetado por conflitos armados e crimes internacionais — alimentados por armas mal regulamentadas — incluindo fome, segregação familiar, doenças, falta de educação, níveis de refugiados e até mesmo um declínio no investimento estrangeiro (Musa 2017).

Como resultado, até mesmo tribunais nacionais britânicos foram trazidos à equação para avaliar as práticas do Reino Unido em transferências de armas, de acordo com um caso de revisão judicial movido pela Campanha Contra o Comércio de Armas (CAAT, na sigla em inglês) contra o governo do Reino Unido. O caso Arábia Saudita-Iêmen atinge o cerne dos efeitos que práticas estatais mal regulamentadas e cumpridoras da lei em matéria de transferência de armas podem ter sobre populações inocentes (Musa 2017).

O uso de armas do Reino Unido na guerra do Iêmen não é um rumor. Um míssil de cruzeiro no Reino Unido foi encontrado sob os destroços de uma fábrica civil alvo de ataques aéreos, por exemplo²². Um relatório da ONU também declarou que a coalizão havia realizado ataques aéreos contra civis e objetos civis em violação ao direito internacional humanitário, incluindo

22 Human Rights Watch, ‘Bombardeio de empresas: ataques aéreos da coalizão saudita contra estruturas econômicas civis do Iêmen’ 10 de julho de 2016, <https://www.hrw.org/report/2016/07/10/bombing-businesses/saudi-coalition-airstrikes-yemens-civilian-economic-structures>.

campos para deslocados internos e refugiados; reuniões civis, incluindo casamentos; veículos civis, incluindo ônibus; áreas residenciais civis; instalações médicas; escolas; mesquitas; mercados, fábricas e armazéns de alimentos; e outras infraestruturas civis essenciais, como o aeroporto de Sanaa, o porto de Hudaydah e rotas de trânsito doméstico²³.

Embora o Reino Unido não estivesse participando diretamente das hostilidades, ele estava fornecendo assistência técnica, bem como autorizando transferências de armas para a Arábia Saudita. As armas transferidas pelo Reino Unido e pelos EUA para a Arábia Saudita foram posteriormente usadas pela Coalizão liderada pelos sauditas no Iêmen (Musa 2017).

Também deve ser notado que o Reino Unido não foi o único país encontrado fornecendo armas para a coalizão liderada pela Arábia Saudita. Investigadores de organizações como a Human Rights Watch também encontraram uma bomba dos EUA entregue à Arábia Saudita durante a guerra, bem como restos de armas fornecidas pelos EUA em 23 ataques aéreos ilegais da coalizão. A Human Rights Watch provou que cerca de 12 ataques envolveram munições *cluster* americanas²⁴.

Apesar do financiamento desses recursos pelos EUA e pelo Reino Unido para a Arábia Saudita em face do bombardeio no Iêmen, um novo ator, no mínimo incomum, surgiu no campo do conflito. Houthis capturaram um lote de armas vindas de São Paulo, Brasil²⁵. A indústria brasileira de armas está tentando retornar aos mercados internacionais, após décadas de falta de recursos e contratos..

A Avibrás Indústria Aeroespacial S.A. produz bombas de fragmentação usadas pelos sauditas no conflito. Neste lote, encontrado em um posto saudita abandonado no Iêmen, havia contêineres com peças para lançadores múltiplos de foguetes Astros SS-30, produzidos pela Avibrás no Brasil. Isso reforça o fornecimento do Brasil para a Arábia Saudita. O ataque, que teve como alvo o bairro de al-Dhubat, na Cidade Velha de Saada²⁶, matou dois civis e feriu pelo

23 The Guardian, 'Relatório da ONU sobre ataques liderados pela Arábia Saudita no Iêmen levanta questões sobre o papel do Reino Unido', 27 de janeiro de 2016 <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/27/unreport-into-saudi-led-strikes-in-yemen-raises-questions-over-uk-role4>.

24 Human Rights Watch, 'Iêmen: bombas fabricadas nos EUA usadas em ataques aéreos ilegais', <https://www.hrw.org/news/2016/12/08/yemen-us-made-bombs-used-unlawful-air-Ataques>.

25 Human Rights Watch, 'Iêmen: Munições de fragmentação fabricadas no Brasil prejudicam civis', <https://www.hrw.org/news/2016/12/23/yemen-brazil-made-cluster-munitions-harm-civilians>.

26 Província do Iêmen, localizada no norte do país, na fronteira com a Arábia Saudita.

menos seis, incluindo uma criança.

É fato que as bombas de fragmentação são armas, como outras, que devem ser erradicadas devido aos altos danos que podem causar a civis, como é o caso do Iêmen. Além disso, o Brasil deve se comprometer a acabar com a produção e exportação dessas munições. Em termos de uso de meios não violentos ou pacifistas para superar o conflito e a instabilidade política, econômica e, principalmente, social que ele acarreta, os canais de diálogo entre as principais partes do conflito devem voltar a funcionar por meio da negociação. Apelar para atores externos ao conflito pré-ambulatorio não parece uma boa opção e pode aumentar os antagonismos até que eles se tornem mais agravantes, como uma possível camada indesejada de tensão.

Considerando a capacidade da ação não violenta de transformar relações de poder e transformar identidades por meio da persuasão, Dudouet (2008) sugere uma combinação de princípios e preocupações pragmáticas que podem fazer da ação não violenta uma ferramenta importante de ação política capaz de atuar por meio de um duplo processo de diálogo e resistência: diálogo com o oponente mais poderoso (com o objetivo de persuadi-lo sobre a justiça e legitimidade das causas defendidas pelas partes mais fracas) e resistência a estruturas injustas de poder (com o objetivo de pressionar por mudanças sociais e políticas).

Sharp (2005) classifica a ação não violenta como uma técnica que pode ser aplicada por meio de um conjunto de métodos de protesto, não cooperação e intervenção. Cady (2010) acredita que a preocupação pragmática com a ação não violenta é um polo do espectro pacifista que oferece orientação valiosa para o ativismo pacifista quando ele perde algo: uma visão clara da paz. Atack (2012) observa que a ação não violenta atua como uma ação política coletiva liderada por cidadãos comuns e organizada diretamente por grupos da sociedade civil ou movimentos sociais.

Dessa perspectiva, a ação não violenta é caracterizada como ocorrendo fora das organizações e estruturas políticas convencionais do Estado (Randle 1994), como não militar ou não violenta em caráter, e como centrada na sociedade civil na coordenação e condução de ações (Stephan e Chenoweth 2008; Roberts e Ash 2009).

Howes (2013), ao tentar pontuar o debate sobre não violência e pacifismo (que são diferentes em termos de ação), apresenta um argumento semelhante que considera o sucesso atual do debate sobre não violência em vez de romper com o pacifismo, oferecendo uma maneira importante de reformular os aspectos pragmáticos do pacifismo de uma forma que leve em conta uma compreensão realista do registro histórico de casos de não ação violenta como uma alternativa ao uso de força militar e guerra.

Atack (2012), ao explorar a não violência na teoria política, aponta que os principais ícones do pacifismo no século XX, como Mahatma Gandhi e Martin Luther King, conduziram suas campanhas não violentas por meio de escolhas pragmáticas, mesmo sendo fortemente influenciados por suas tradições espirituais e éticas. McCarthy e Sharp (2010) afirmam que as técnicas de resolução de conflitos mais tradicionais e institucionalizadas, como negociação, mediação, intervenção de terceiros, bem como os métodos que contribuem para o funcionamento efetivo dessas técnicas, tendem a evitar confrontos, sanções, pressões e ações diretas que caracterizam o ativismo da ação não violenta, em última análise, em linha com o que Galtung (1976) aponta sobre as três abordagens de intervenção em nome da paz.

A repressão de movimentos não violentos por meio do uso da força muitas vezes sai pela culatra porque leva à perda de apoio popular, bem como à condenação interna e externa daqueles que recorrem à violência. Essa repressão leva a mudanças nas relações de poder, pois aumenta o apoio interno e a solidariedade à causa de atores não violentos, cria dissensão contra oponentes violentos e aumenta o apoio externo a atores não violentos, como, de fato, aconteceu na Primavera Árabe de 2010.

E isso tem ocorrido continuamente no Iêmen, devido a várias sanções²⁷, como embargos econômicos, que estão sendo impostos ao Iêmen devido ao controle Houthi, causando uma crise sem precedentes na sociedade iemenita. Com base em uma análise histórica abrangente, Sharp (2005) observa que essa técnica de métodos não violentos não se limita a conflitos internos e contextos democráticos, e que sua eficácia não depende da “gentileza” ou “moderação” dos oponentes, que já foram amplamente usados contra governos poderosos, regimes despóticos, ocupações estrangeiras, impérios, ditaduras e regimes totalitários.

A agenda para uma política de superação da incompatibilidade por meio do diálogo e do debate, e não por meios belicosos ou pela ameaça de sanções, é importante ao considerarmos a transformação do conflito com ênfase no cerne de sua base contraditória. Apontar onde está essa contradição é crucial para que as políticas implementem conceitos de *peacebuilding*.

Além disso, por meio de métodos inclusivos, de uma democracia que leva diálogos a resultados pragmáticos e políticas integrativas entre partes conflitantes (de dentro para fora), o caminho para alcançar a “paz positiva” (ausência de violência estrutural) e, portanto, reduzir drasticamente a injustiça social decorrente do conflito, torna-se tangível.

27 DEPARTAMENTO DO TESOURO DOS EUA. Sanções relacionadas ao Iêmen. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/yemen-related-sanctions>

A transformação do conflito restaura a paz ao alcançar empatia, não violência e criatividade (Galtung 2013). O principal caminho para a paz é a transformação do conflito, no qual o conflito é erradicado junto com objetivos contraditórios e o triângulo do conflito: atitude, comportamento e contradição. A paz reside em formações sociais baseadas em sanções positivas, a violência em formações baseadas em sanções negativas; e a violência priva as pessoas de necessidades básicas devido à política de elite.

Galtung (2013) define paz como um relacionamento entre duas ou mais partes, e as partes estão dentro ou entre pessoas, grupos, Estados ou nações, e regiões ou civilizações. E o relacionamento é desafiador em dimensões negativas e desarmônicas, indiferentes e positivas e harmoniosas.

O relacionamento se concentra ainda mais na paz negativa, que é a ausência de violência, como um cessar-fogo, como mantê-los separados, não mais relacionamentos negativos, mas indiferentes, e a paz positiva depende da presença de harmonia, intencional ou não. É aqui que a associação que é caracterizada pela paz estrutural, abrangendo equidade, reciprocidade e integração, deve ser estabelecida.

Conclusão

Desde sua existência como um Estado unificado no início dos anos 1990, o Iêmen tem visto tensões, crises, confrontos e guerras civis, que foram exacerbadas pelo envolvimento de potências externas. Aproximadamente 27 milhões de iemenitas pertencentes a vários grupos étnicos competiram por recursos limitados no país, de acordo com Karakir (2018).

Além das queixas socioeconômicas, o ressentimento sobre as políticas corruptas do regime governante levou os iemenitas a encherem as ruas gritando slogans antirregime no início de 2011. Demorou mais quatro anos para que essas queixas e fragmentação se transformassem em uma guerra civil violenta no país.

Nove anos se passaram desde que a guerra civil mais recente começou no Iêmen em 2015, levando a uma grave crise humanitária. Atores internos e externos divergentes se envolveram na guerra com seus próprios interesses e agendas, contribuindo para a complexidade da violência no país.

Nos círculos acadêmicos, tem havido uma tendência a descrever o conflito em andamento no Iêmen como uma consequência da rivalidade sunita-xiita entre a Arábia Saudita e o Irã, já que os sauditas se envolveram em uma operação contra os houthis, que são supostamente apoiados pelo Irã. Da mesma forma, tem havido muita especulação sobre se uma guerra por

procuração está ocorrendo entre Riad e Teerã no Iêmen.

No entanto, essas suposições ainda não conseguem entender as origens da guerra e por que a Arábia Saudita interveio. O conflito no Iêmen é principalmente uma luta local complicada pelo acesso ao poder, que é ainda mais complicada pelo envolvimento de atores externos. Embora o conflito no Iêmen tenha sido uma questão prioritária para as elites governantes da Arábia Saudita, a intervenção saudita no Iêmen ocorreu em grande parte para proteger suas fronteiras ao sul. Por outro lado, o conflito iemenita não foi uma questão prioritária para o Irã, que prefere concentrar sua atenção na Síria, Líbano e Iraque.

Os houthis, outro componente da equação complexa, não são meros lacaios do Irã para perseguir suas políticas sem questionamentos. Portanto, a influência do Irã no Iêmen permanece limitada em comparação à da Arábia Saudita. Enquanto isso, Arábia Saudita, houthis e Irã não são os únicos atores envolvidos no conflito em andamento no Iêmen. O bloco do presidente Hadi, os antigos apoiadores do presidente Saleh, a AQAP, os estados do GCC e os EUA são outros atores envolvidos no conflito.

No geral, o Iêmen está passando por um momento muito crítico. A guerra civil no Iêmen parece improvável de terminar a menos que ocorra uma combinação de construção de confiança (*trust-building*) e construção da nação (*nation-building*) entre os diferentes lados locais envolvidos no conflito. O impasse na guerra civil iemenita serve apenas aos interesses de organizações terroristas radicais no país, oferecendo terreno fértil para o jihadismo. Enquanto isso, o povo iemenita continua a sofrer a pior crise humanitária do mundo.

A transição do Iêmen é frágil e, portanto, vulnerável à violência renovada por vários caminhos. A revolta iemenita exemplifica a necessidade de prestar atenção aos padrões preexistentes de distribuição de poder político se quisermos entender o que está acontecendo.

É improvável que o Iêmen consiga quebrar esse ciclo de violência de décadas até que haja um consenso nacional sobre a necessidade de estabelecer as estruturas que permitam a implementação de reformas acordadas: instituições governamentais locais capazes, acesso igualitário a serviços sociais básicos, incluindo saúde e educação, e o fim dos sistemas políticos e econômicos extrativistas que permitiram que uma pequena elite tribal do norte dominasse o país, explorasse seus recursos para seus próprios interesses estreitos e bloqueasse o acesso à arena política e econômica para a vasta maioria dos cidadãos iemenitas.

O foco central deste trabalho foi desenvolver reflexões e soluções sobre

o conflito entre o governo iemenita e os houthis por meio desta disciplina e área de pesquisa acadêmica que incorpora o compromisso mais claro e explícito com a não violência e a organização pacífica das relações sociais nos níveis local, nacional, regional e internacional

Referências

- Ahmed, Niaz. Yemeni Civil war: Causes, Consequences and prospects. *Journal Dinamika Pemerintahan*. Vol.2, No. 2 (Agustus 2019). Hal. 82-9. 2019.
- Atack, I. *Non-violence in Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University Press. 2012.
- Broder, J. Hit and Missile. *Newsweek*. p. 8-12, 2017.
- Cady, D. L. *From Warism to Pacifism: A Moral Continuum*. Philadelphia: Temple
- Caparini, M. Civil Society and the Future of Security Sector Reform. In *The Future of Security Sector Reform*, edited by M. Sedra, 244–262, 2010.
- Cepik, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- Cockburn, Patrick. Yemen is a complicated and unwinnable war. Donald Trump should stay out of it. *Independent UK*. Available: <https://www.independent.co.uk/voices/yemen-war-donald-trump-us-military-iran-middle-east-isis-counter-terror-operation-william-owens-seal-a7622471.html> Acesso em: 05/08/2023
- Cubitt, C. Responsible Reconstruction After War: Meeting Local Needs for Building Peace. *Review of International Studies* 39 (1): 91–112, 2013.
- Donais, T. Inclusion or Exclusion? Local Ownership and Security Sector Reform. *Studies in Social Justice* 3 (1): 117–131, 2009.
- Dresch, Paul. *A History of Modern Yemen*. Cambridge University Press. 285 p, 2000.
- Dudouet, Véronique. *Civil Resistance and Conflict Transformation: Transitions from Armed to Nonviolent Struggle*. Abingdon: Routledge, 2015.
- Dudouet, Véronique. *Nonviolent Resistance and Conflict Transformation in Power Asymmetries*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2008.
- Duran, Felipe. *O triângulo da violência de Johan Galtung: uma análise acerca*

- do conflito civil no Iêmen. *Revista Ensaios*, v. 18, jan-jun, 2021, p. 6-28.
- Fischer, Dietrich (ed). 2013. Johan Galtung: Pioneer of Peace Research. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. Vol. 15.
- Foucault, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- Galtung, Johan. Conflict as a way of life. *Survival: Global Politics and Strategy*, 12:1, 13-16, DOI: 10.1080/00396337008441052. (1970).
- Galtung, Johan. Conflict Transformation by Peaceful Means (The TRANSCEND Method) - Participants' and Trainers' Manual, United Nations Disaster Management Training Programme, Geneva. 2000. 178 p.
- Galtung, Johan. Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 3. (Aug., 1990), pp. 291-305.
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means*. London: SAGE, 1996.
- Galtung, Johan. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. In GALTUNG, Johan (Ed.) *Essays in peace research*, vol. 2. Copenhagen: Ejlers, 1976, Chapter II, p. 282-304.
- Galtung, Johan. Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, 1969, p. 167-191.
- Gordon, Eleanor. Security Sector Reform, Statebuilding and Local Ownership: Securing the State or its People?, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2014.
- Hänggi, Heiner. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden e Heiner Hänggi (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004, p. 3-20.
- Hendrickson, D. Security Sector Transformation in Africa: Challenges Confronting Bilateral Donors. In *Security Sector Transformation in Africa*, 2010.
- Hill, Alice. Learning the Hard Way: Implementing SSR in Africa's Post-Authoritarian States. In: SEDRA, Mark (Ed.). *The Future of Security Sector Reform*. Ontario: The Centre For International Governance Innovation, 2010. p. 177-191.
- Hobbes, Thomas. *Leviatã* (1651). Tradução Eunice Ostrenky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- Howes, D. E. "The Failure of Pacifism and the Success of Non-violence", *Perspectives on Politics*. 11(2): 427-446; 2013.

- Karakir, Irem Askar. Ongoing conflict in Yemen: A proxy war? *Turkish Journal of TESAM Academy*, 2018, p. 121-149. ISSN: 2148-2462
- Keane, Rory; *Security-Sector Reform Applied: Nine Ways to Move from Policy to Implementation*. International Peace Institute, New York/Vienna, 2012.
- Martin, A.; Wilson, P. 2008. Security Sector Evolution: Which Locals? Ownership of What? In *Local Ownership and Security Sector Reform*, edited by T. Donais, 83–103. Geneva: DCAF, 2008.
- McCarthy, R. M.; Sharp, Gene. *Non-violent Action: A Research Guide*. London: Routledge. 2010.
- Mendes, Marta. *A Passage to Justice: Transitional Justice and Long-Term Accountability in Yemen*. Open Society Foundations. New York, NY, 2021.
- Mouffe, Chantal. *The Democratic Paradox*. Verso: London, England. 2000, 143 p.
- Mousavian, S. H. Is Iran really blame for Yemen conflict? Near East News Agency. Available: <https://nena-news.it/is-iran-really-to-blame-for-yemen-conflict/>
- Musa, Shavana. *The Saudi-Led Coalition in Yemen, Arms Exports and Human Rights: Prevention Is Better Than Cure*. Journal of Conflict & Security Law Oxford University Press. 2017.
- Nepstad, Sharon Erickson. *Non-violent Struggle: Theories, Strategies, and Dynamics*. Oxford: Oxford University Press. 2015.
- Orkaby, A. Yemen's humanitarian nightmare: The real roots of the conflict. *Foreign Affairs*, p. 93-101, 2017.
- Randle, M. *Civil Resistance*. London: Fontana Press. 1994.
- Roberts, A.; Ash, T. G. *Civil resistance and Power Politics: The experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*. Oxford: Oxford University Press. 2009.
- Salmoni, Barak; Loidolt, Bryce; Wells, Madeleine. *Regime and periphery in Northern Yemen: the Huthi phenomenon*. RAND Corporation. NATIONAL DEFENSE RESEARCH INSTITUTE. ISBN 978-0-8330-4933-9, (2010).
- Samuels, K. *Justice Sector Development Assistance in Post-Conflict Countries, In Search of Strategy*. In *The Future of Security Sector Reform*, edited by M. Sedra, 169–176. Waterloo, ON: CIGI, 2010.
- Scheye, E. 2008. *Unknotting Local Ownership Redux: Bringing Non-State/Local Justice Networks Back*. In *Local Ownership and Security*

Sector Reform, 2008.

Sharp, Gene. “Non-violent Struggle: An Overview”. In P. T. Coleman, M. Deutsch and E. C. Marcus (eds.) *The handbook of Conflict Resolution – Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 1045-1058, 2014

Sharp, Gene. *How Nonviolent Struggle Works*. The Albert Einstein Institution, 2013.

Sharp, Gene. *The Politics of Non-violent Action* (Vol. I – Power and Struggle; Vol. II – The Methods of Non-violent Action; Vol. III – The Dynamics of Non-violent Action). Boston: Porter Sargent Publishers. 1973.

Sharp, Gene. *Waging Non-violent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential*. Boston: Porter Sargent Publishers. 2005.

Sharp, Jeremy. *Yemen: Civil War and Regional Intervention*. Congressional Research Service. 2018 and 2019, Updated 2020. Available: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R43960.pdf> Acesso em: 20/10/2023

Stephan, M. J.; Chenoweth, Erica. “Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Non-violent Conflict”. *International Security*. 33(1): 7-44, 2008.

The Guardian, ‘UN Report into Saudi-led Strikes in Yemen Raises Questions over UK Role’, 27 January 2016 Available: <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/27/unreport-into-saudi-led-strikes-in-yemen-raises-questions-over-uk-role4>

Wulf, Herbert. *Security-Sector Reform in Developing and Transitional Countries*. Berlin: The Berghof Center For Constructive Conflict Management, 2004.

RESUMO

As raízes do conflito civil em curso no Iêmen residem na incapacidade da sociedade iemenita de enfrentar e resolver a frustração decorrente da marginalização política, da privação econômica e dos efeitos de um Estado extrativista, corrupto e rentista. Por definição, tais sistemas caracterizam-se pela concentração do poder nas mãos de uma elite restrita e impõem poucas restrições ao seu exercício do poder. Este fracasso sistêmico produziu um ciclo de violência, agitação política e colapso institucional desde a criação do Estado moderno do Iêmen na década de 1960, do qual o conflito atual parece ser apenas a última erupção. Propomos, como forma de acesso aos potenciais resultados possíveis para a resolução da contradição, uma proposta baseada na combinação de políticas baseadas em Estudos para a Paz, entendendo que os mecanismos dos processos de Reforma do Setor de Segurança e de justiça transicional são cruciais para a construção e consolidação da paz em a República do Iêmen. Este trabalho analisa como a violência estrutural se perpetuou nos últimos anos no Iêmen e como podemos direcionar o conflito para uma paz positiva..

PALAVRAS-CHAVE

Reforma do Setor de Segurança. Estudos para a Paz. Resolução de Conflitos. Violência. República do Iêmen.

Recebido em 18 de março de 2024

Aprovado em 26 de novembro de 2024

Traduzido por Igor Estima Sardo.

REGIONALISMO DA ASEAN CENTRADO NAS PESSOAS E A ESTRATÉGIA PARA CONSTRUIR A IDENTIDADE DE SEU POVO ATRAVÉS DO DISCURSO NAS MÍDIAS SOCIAIS

Sugito Sugito¹

Introdução

Desde sua criação em 1967, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) passou por reformas institucionais substanciais. Uma mudança fundamental na direção cooperativa da organização ocorreu entre 1998 e 2007, especificamente em 2003, durante um período de transição e recuperação. A nona Cúpula da ASEAN, realizada em Bali em 2003, levou à promulgação do “Acordo ASEAN II” (comumente referido como Bali II). Um dos principais resultados desse acordo foi o estabelecimento de uma ‘Comunidade da ASEAN’. A declaração articula:

“A Comunidade da ASEAN será constituída por três pilares entrelaçados e mutuamente reforçadores: cooperação política e de segurança, cooperação econômica e cooperação sociocultural. Esses pilares visam garantir paz duradoura, estabilidade e prosperidade compartilhada na região” (ASEAN, 2003).

Após a declaração do Acordo de Bali II, o conceito de uma “ASEAN centrada nas pessoas” ganhou destaque na região. Este termo tem consistentemente figurado nos temas, relatórios e declarações de visão das subsequentes reuniões de alto nível da ASEAN, incluindo as cúpulas anuais

¹ Departamento de Relações Internacionais, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, Indonésia. E-mail: suttho77@yahoo.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5094-5251>

de líderes (Morada, 2008).

As reformas institucionais persistiram com a aprovação do Plano de Ação de Vientiane em 2004. Este plano aprofunda a compreensão do desenvolvimento comunitário na ASEAN, identificando normas, princípios e programas críticos destinados a operacionalizar os três pilares fundamentais. O fortalecimento adicional ocorreu com a adoção da Carta da ASEAN na décima primeira Cúpula da Associação em Kuala Lumpur, de 12 a 14 de dezembro de 2005. Esta carta aspira servir como um documento constitucional, delineando os princípios básicos, metas, objetivos e estrutura organizacional necessários para uma cooperação eficaz na ASEAN. Notavelmente, a nova Carta da ASEAN reconhece legalmente a organização como uma entidade formal.

Dentro do marco dos pilares da Comunidade ASEAN, a Comunidade Sociocultural da ASEAN (ASCC, na sigla em inglês) desempenha um papel estratégico. Seu objetivo é cultivar uma população socialmente responsável e orientada para a comunidade, que fomente a solidariedade e a unidade duradouras entre os povos e os Estados membros da ASEAN (ASCC, 2017). A ASCC busca encorajar interações entre os cidadãos da ASEAN que sejam conscientes de suas conexões históricas e herança cultural, visando uma identidade regional compartilhada. Para alcançar esse objetivo, a ASCC desenvolveu um plano de ação voltado para fortalecer as bases da coesão social regional, visando alcançar uma Comunidade ASEAN coesa até 2020. A comunidade, que se esperava materializar através da integração regional até 2020, consistiria de pessoas que, apesar de diversas origens históricas e culturais, compartilham uma identidade regional comum. Este senso de identidade compartilhada e solidariedade está projetado para evoluir ao longo do tempo, facilitado por interações contínuas em vários setores sociais, econômicos e políticos, bem como nos níveis comunitário, governamental e da sociedade civil (The ASCC Plan of Action, 2012).

Baseando-se em seu arcabouço comunitário, a ASEAN evoluiu para um modelo de cooperação regional baseado na identidade. Neste modelo, a região é conceitualizada como possuidora de uma identidade coletiva e intersubjetiva (Elliott, 2003). Estabelecer uma identidade regional dessa natureza não é apenas de interesse específico para a ASEAN, mas também crucial para moldar como seus Estados membros vislumbram seu futuro coletivo (E. Jones, 2004). No entanto, apesar da importância crítica de formar essa identidade, a consciência de uma identidade ASEAN permanece relativamente baixa nos países membros, mesmo entre as elites e nos países com filiação de longa data (Narine, 2009).

Neste contexto, a ASEAN atua como uma força significativa capaz de moldar tanto identidades quanto normas que guiam e regulam o

comportamento de suas nações constituintes e seus cidadãos (Eaton & Stubbs, 2006). Consequentemente, este estudo postula que a ASEAN deveria assumir proativamente o papel de agente na promoção de uma identidade compartilhada entre seus Estados membros e suas populações. Visto através da lente do novo regionalismo, a ASEAN não é apenas uma aliança de países; é também uma comunidade imaginada onde se espera que os cidadãos desenvolvam uma compreensão dos contextos sociais, culturais, econômicos e políticos uns dos outros. Neste cenário social construído, a ASEAN poderia atuar como um agente instrumental, promovendo a identidade ASEAN através de um discurso contínuo facilitado por diversos canais de mídia.

Este estudo examina o papel da Secretaria da ASEAN no uso das mídias sociais — particularmente o Facebook — para cultivar um senso de comunidade e identidade ASEAN. Ele também investiga a eficácia desses esforços em aumentar a conscientização sobre a identidade ASEAN. A razão para focar no Facebook advém da natureza inerentemente interativa e participativa da plataforma, bem como sua capacidade de facilitar fluxos de texto de muitos para muitos (KhosraviNik & Zia, 2014). Essas características de comunicação interativa tornam as mídias sociais um instrumento potente para estabelecer perspectivas consensuais entre seus usuários sobre temas específicos, como a identidade ASEAN, neste contexto.

Plataformas de redes sociais, frequentemente referidas como mídias sociais, emergiram como agentes decisivos na formação de identidades coletivas. Pesquisas de KhosraviNik e Zia (2014) demonstraram como a identidade nacional do Irã é reconstruída e representada através de páginas do Facebook que os iranianos se referem como o “Golfo Pérsico”. Da mesma forma, o trabalho de Kulyk (2018) destaca a importância da língua russa na demarcação da identidade social entre usuários ucranianos do Facebook, diferenciando-os dos ucranianos falantes de ucraniano. Além disso, o Facebook foi identificado como um meio impactante tanto para fomentar identidades de imigrantes quanto para facilitar a proliferação de xenofobia na Europa (Ekman, 2019).

Com base em estudos anteriores, as mídias sociais — particularmente o Facebook — desempenham um papel crucial na formação da identidade de uma comunidade. Por exemplo, um estudo conduzido por Al-Dheleai & Tasir (2017) indica que os estudantes veem o Facebook como uma plataforma valiosa para interação acadêmica. Portanto, esses mesmos mecanismos também podem ser eficazes para promover a identidade regional. Por exemplo, os “tipos de interação estudantil” identificados no estudo, como perguntas diretas, compartilhamento de informações, comentários e iniciativas de discussão, são métodos pelos quais os jovens podem se engajar com

conteúdo relacionado à identidade regional. Consequentemente, com base nessa evidência, o Facebook representa uma oportunidade significativa para a ASEAN cultivar a conscientização pública sobre sua identidade regional. Esta oportunidade é particularmente relevante dado que a ASEAN representa o maior coletivo de usuários de internet globalmente. Dados obtidos da ASEAN UP em janeiro de 2017 revelaram que, entre a população da ASEAN de mais de 338,79 milhões, 305,47 milhões eram usuários ativos de mídias sociais.

Metodologia

Este estudo empregou uma abordagem qualitativa para examinar como a ASEAN utiliza o Facebook para moldar a conscientização pública de sua identidade coletiva. A metodologia de pesquisa adotada foi a netnografia, uma forma de investigação antropológica conduzida online, utilizando dados de acesso público onde indivíduos são livres para se expressar em plataformas de mídia social. A principal fonte de dados para este estudo foi a página oficial da ASEAN no Facebook, acessível na página da Secretaria da ASEAN no Facebook. O conteúdo rico gerado pelos usuários do Facebook forneceu dados qualitativos valiosos para esta pesquisa. Materiais gerados pelos usuários como vídeos, imagens, reações e postagens de texto serviram como robustas fontes de dados qualitativos no Facebook.

Para os objetivos deste estudo, o foco foi em categorias específicas de dados textuais gerados pelos usuários, incluindo textos escritos e publicados pelos usuários do Facebook, respostas a postagens ou outros comentários na plataforma, indicadores de aprovação do usuário ou engajamento emocional com uma postagem, e casos em que os usuários não apenas aprovam uma postagem, mas também demonstram um nível mais profundo de engajamento ao redistribuí-la para sua rede. Esses dados foram posteriormente extraídos e analisados utilizando o software *NVIVO 12 Plus* e são apresentados em um formato narrativo descritivo.

Revisão da Literatura

Ao examinar os fundamentos teóricos dos conceitos de regionalismo e integração regional, verifica-se que ao longo das últimas cinco décadas, acadêmicos de Relações Internacionais têm feito significativas tentativas para explicar o papel e a importância da integração regional na política internacional (Khani, 2018). Existem duas abordagens no estudo do regionalismo, o velho e o novo regionalismo; ambos são distinguíveis com referência à onda ou geração de emergência (Hettne & Söderbaum, 2007). A primeira onda tem suas raízes

na experiência de destruição do nacionalismo entre guerras e da Segunda Guerra Mundial, que emergiu na Europa Ocidental no final da década de 1940 e terminou no início da década de 1970. As teorias ou abordagens iniciais do regionalismo, naquela época, estavam sempre preocupadas com a paz e tendiam a ver o Estado como um problema, em vez de uma solução. As teorias mais relevantes são o federalismo, o funcionalismo e o neofuncionalismo (Hettne & Söderbaum, 2007). A segunda onda começou a surgir em meados da década de 1980 na Europa Ocidental com o Livro Branco e o Ato Único Europeu. Em contraste com o “velho”, o novo regionalismo considera novos aspectos, principalmente aqueles que enfatizam a globalização. O regionalismo está intimamente relacionado à globalização, embora existam diferenças na relação entre os dois.

As diferentes abordagens ao regionalismo são semelhantes quando os cientistas têm visões diferentes entre “regionalismo/cooperação regional” e “regionalização/integração regional” (Söderbaum, 2007). A cooperação regional refere-se a um processo aberto no qual países individuais (ou talvez outros atores) dentro de uma área geográfica específica atuam juntos em benefício mútuo para realizar tarefas comuns em áreas específicas, independentemente de conflitos de interesse em outras áreas de atividade. Enquanto isso, a integração regional refere-se a um processo mais profundo no qual unidades previamente autônomas são fundidas em uma única unidade. Assim, a integração regional refere-se mais ao processo de cooperação, integração, coesão e identidade, criando um espaço regional para um assunto específico ou geral.

Neste artigo, tendeu-se a usar a perspectiva de integração regional para entender como a ASEAN constroi sua coesão e identidade regional. Como processo, a integração regional pode ser moldada por atores de dentro da região e forças externas. Existem quatro estágios neste processo de integração regional, que consistem: na formação regional (a criação de fronteiras “brandas/duras”); formação simbólica (nomes/outros símbolos); formação institucional (instituições que produzem/reproduzem outras formas); e formação regional como parte de um sistema regional e consciência social, ou seja, uma região com uma “identidade” (Paasi, 2011, 2017). A identidade abrange dois elementos: identidade regional e identidade ou consciência regional das pessoas que vivem dentro ou fora da área (Paasi, 2011). Essas formas são produzidas e reproduzidas continuamente por práticas individuais e institucionais, discursos econômicos, políticos, governamentais, culturais/midiáticos e educacionais. Portanto, para entender a produção regional, reprodução e desinstitucionalização (ou seja, fusão ou dissolução), é necessário observar como os atores promovem novas identidades regionais para suas

sociedades e Estados membros.

Além disso, a ASEAN, engajada no contínuo esforço de integração regional, necessita cultivar uma identidade regional distinta. Isso é particularmente relevante enquanto a ASEAN interage com seus países membros, cada um dos quais está simultaneamente navegando em seu próprio processo de construção nacional. O desafio para a ASEAN reside em harmonizar as diversidades históricas, culturais, ideológicas, políticas e econômicas de seus Estados membros. Sua habilidade nesse sentido é manifestada através da “Narrativa da Identidade ASEAN”, adotada na 37th Cúpula da ASEAN em 2020. Segundo esta narrativa, a identidade ASEAN está ancorada em dois tipos de valores principais: os construídos e os herdados (ASEAN, 2020). Os ‘valores construídos’ referem-se às virtudes coletivas que surgem de um esforço deliberado e consciente para fomentar lealdade e alcançar objetivos comunitários. Em contraste, os ‘valores herdados’ têm origem nas normas culturais e sociais transmitidas ao longo das gerações, culminando nas comunidades diversas, porém interconectadas, do Sudeste Asiático.

Os líderes da ASEAN chegaram a um consenso de que a identidade da ASEAN, conforme articulada no Artigo 2 da Carta da ASEAN, é fundamentada em valores que incluem respeito, paz e segurança, prosperidade, não interferência, consulta/diálogo, adesão ao direito internacional e normas comerciais, democracia, liberdade, promoção e proteção dos direitos humanos, unidade na diversidade, inclusividade e centralidade da ASEAN nas relações externas—coletivamente denominados ‘o Caminho ASEAN’. Este termo encapsula elementos culturais que compartilham similaridades entre os países membros, distinguindo assim a ASEAN dos paradigmas ocidentais de multilateralismo (Nguyen, 2018). A identidade da ASEAN é ainda moldada pelos princípios de hibridização e complexidade social (Noor, 2015). Portanto, a identidade regional da ASEAN é construída através da aculturação da cultura que abrange tradições, crenças, religiões, artes, culinária, esportes e línguas, ao mesmo tempo em que abraça e respeita tal diversidade (ASEAN, 2020).

Além disso, a formulação e disseminação da identidade da ASEAN podem ser realizadas por meio de múltiplos canais, como contato direto, educação, arte, mídia de massa e, especialmente, mídias sociais. As mídias sociais emergiram como uma ferramenta poderosa para fomentar o discurso entre seus usuários e oferecem um potencial significativo como veículo instrumental para moldar e propagar a identidade da ASEAN. Isso representa uma mudança de paradigma na maneira como as pessoas descobrem, consomem e compartilham informações. Encarna uma confluência de sociologia e tecnologia, transformando monólogos tradicionais de um

para muitos em diálogos de muitos para muitos e democratizando o fluxo de informações, transformando os usuários de simples consumidores de conteúdo em criadores de conteúdo (Burita, 2019).

Como forma de mídia de massa baseada em tecnologia, as mídias sociais exercem uma influência significativa sobre a vida humana (Habermas, 2006). Embora plataformas como Facebook, Skype, Twitter e YouTube tenham entrado relativamente recentemente no mercado, seu impacto é comparável a meios tradicionais, que possuem a capacidade de demarcar distinções raciais, de classe e étnicas (Shabir et al., 2017). Importante destacar que a potência das mídias sociais está enraizada na tecnologia da informação e comunicação, oferecendo um espaço digital onde as pessoas podem participar de discussões sobre uma infinidade de temas, desde questões econômicas e sociais até políticas. Tais plataformas capacitam os usuários a perceber e catalisar movimentos sociais destinados a articular seus interesses (Shirazi, 2013).

O processo discursivo nas mídias sociais inicia-se com as comunidades moldando suas realidades sociais. Subsequentemente, essas realidades moldadas são compartilhadas através das plataformas, convidando a discussões e engajamentos adicionais. As respostas dos internautas podem variar significativamente, desde um engajamento passivo—como apenas ler ou visualizar uma publicação—até um envolvimento ativo, que pode se manifestar comentando diferentes pontos de vista ou demonstração de concordância através de comentários, imagens ou ações como compartilhar a publicação. Em última análise, esse processo discursivo leva a uma compreensão ou concordância coletiva sobre a realidade social em discussão (Shirazi, 2013). No contexto deste estudo, este processo é examinado em relação às iniciativas da ASEAN destinadas a forjar e consolidar uma identidade específica da ASEAN entre sua população, com foco particular em como tal discurso se desdobra dentro da comunidade da ASEAN no Facebook.

Resultados e Discussão

Ao longo das últimas cinco décadas, a ASEAN fez avanços significativos na manutenção da paz e estabilidade, no fortalecimento da cooperação regional, no estabelecimento de um conjunto comum de normas e no desenvolvimento da economia regional. De acordo com o *Global Peace Index* de 2020, o Sudeste Asiático foi classificado como a quarta região mais pacífica e categorizado como tendo níveis de paz de médio a moderado (Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World, 2020).

Gráfico 1. O Nível do Índice de Paz no Sudeste Asiático em 2020



Fonte: Global Peace Index 2020: Measuring Peace In A Complex World, 2020

Além disso, em seu Relatório de Integração de 2019, a ASEAN destacou-se como a quinta maior potência econômica global, com um PIB de USD 3 trilhões. O relatório também indicou que o volume total de comércio dentro da região da ASEAN alcançou USD 2,8 trilhões em 2018, representando um aumento de 23,9% em comparação com os dados de 2015 (The ASEAN Secretariat, 2019).

Apesar desses feitos econômicos, é imperativo notar que tais interações tendem a beneficiar principalmente os proprietários de Capital e a força de trabalho, sem incentivar suficientemente os laços a nível comunitário. Por exemplo, atividades econômicas às vezes levaram a conflitos sociais e tensões entre as nações da ASEAN, ilustrados por questões como o tratamento de trabalhadores estrangeiros indonésios na Malásia e em Singapura. Da mesma forma, a cooperação política e de segurança muitas vezes se complica por interesses nacionais, evidentes nas disputas territoriais no Mar do Sul da China e nas questões políticas de Mianmar. Esses desafios destacam a importância de a ASEAN estabelecer solidariedade e unidade a longo prazo, não apenas entre os Estados membros, mas também a nível comunitário, através da criação de uma identidade compartilhada (Nguyen, 2018).

Para atender à necessidade de uma identidade regional coesa, a Comunidade Sociocultural da ASEAN (ASCC, na sigla em inglês) foi

fundada com base no Acordo ASEAN II, em 2003. O Plano de Ação da ASCC, adotado em 2012, tinha como objetivo incutir um senso de identidade coletiva entre os Estados membros da ASEAN. Os objetivos deste plano eram multifacetados. Eles incluíam a incorporação da promoção da conscientização sobre a ASEAN, identidade regional e valores nas estratégias nacionais de comunicação, currículos educacionais e interações interpessoais. Essas interações focam particularmente nos domínios da cultura, artes e esportes, especialmente entre os jovens. O plano também visava preservar e promover o patrimônio cultural e as tradições vivas da ASEAN. Essas tradições não apenas servem para aprofundar a compreensão da inter-relação entre cultura e desenvolvimento, mas também atuam como uma fonte de inspiração para futuras iniciativas. Além disso, o plano incentivou o fomento ao diálogo entre civilizações, culturas e religiões como um meio de aprimorar o entendimento mútuo.

Anteriormente, chefes de Estado e de governo das nações da ASEAN se comprometeram a construir uma comunidade da ASEAN orientada para as pessoas, centrada nas pessoas e baseada em regras, durante a 25^{ffi} Cúpula da ASEAN em Kuala Lumpur em 2015. Eles resolveram promover uma comunidade na qual todos os indivíduos e partes interessadas possam contribuir e se beneficiar de uma sociedade cada vez mais integrada e conectada. Isso incluiria uma colaboração aprimorada nas esferas político-securitária, econômica e sociocultural para promover um desenvolvimento sustentável, equitativo e inclusivo (The ASEAN Secretariat, 2016).

De acordo com o Plano Diretor da ASCC 2025, também adotado na 25^{ffi} Cúpula da ASEAN, a essência da construção comunitária reside na inclusão de todos os setores e partes interessadas dentro da ASEAN. O Plano Diretor enfatiza a elevação e a sustentação da conscientização sobre a comunidade da ASEAN, ao mesmo tempo em que aprofunda o senso de identidade da ASEAN. Ele convoca engajamentos multissetoriais e de múltiplas partes interessadas. Isso inclui diálogos e parcerias com organizações sub-regionais, academia, governos locais em vários níveis, parcerias público-privadas e engajamento comunitário e tripartite com o setor laboral. Envolve também interações com empresas sociais, organizações governamentais, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil (GO-ONG/OSC). Além disso, destaca o papel da responsabilidade social corporativa (RSC), diálogos inter-religiosos e interculturais na promoção da conscientização e no fomento a sociedades solidárias dentro da ASEAN (The ASEAN Secretariat, 2016).

Subsequentemente, durante a 27^{ffi} Cúpula da ASEAN em Manila, em 2017, os líderes da ASEAN atribuíram um papel mais significativo ao corpo de Ministros Responsáveis pela Informação da ASEAN (AMRI, na sigla

em inglês) para reforçar a conscientização sobre a ASEAN. Foi encarregado de instruir o público sobre os benefícios e oportunidades decorrentes da integração através da Associação. O AMRI também foi responsável por combater a disseminação de notícias falsas na região. Seus esforços em utilizar a mídia informativa para aumentar a conscientização sobre a entidade foram bem recebidos em vários setores de informação e mídia na comunidade da ASEAN. Como prova desse compromisso, adotaram o Plano Estratégico de Informação e Mídia da ASEAN 2016-2025. Esse plano estratégico visa avançar a cooperação na disponibilização de informações acessíveis sobre a ASEAN, promovendo um senso de identidade regional, aproveitando o uso da tecnologia da informação e comunicação para alcançar públicos mais amplos e desenvolvendo conteúdos multimídia relevantes para a ASEAN (ASEAN Ministers Responsible for Information, 2024).

A terceira estratégia delineada no Plano Estratégico de Informação e Mídia da ASEAN 2016-2025, o aproveitamento da tecnologia da informação e comunicação para envolver um público mais amplo, é particularmente relevante para a ASEAN na era das mídias sociais. As plataformas de mídias sociais são conhecidas por iniciar e organizar atividades sociais e revoluções, desafiando ou até derrubando regimes estabelecidos (Shirky, 2011). Além disso, as mídias sociais têm o potencial de fortalecer a sociedade civil e a esfera pública, levando a uma mudança transformadora a longo prazo.

A força das mídias sociais reside na sua democratização da informação: elas oferecem oportunidades iguais para todos os usuários acessarem, responderem ou se tornarem uma fonte de informação. Isso abre caminhos para a comunicação discursiva, onde as informações postadas provocam uma gama de respostas, desde o engajamento passivo até o ativo. Uma resposta passiva pode implicar apenas ler ou visualizar uma postagem, enquanto o engajamento ativo pode envolver comentar na postagem, compartilhar diferentes pontos de vista ou endossá-la através de comentários, imagens ou ações compartilháveis. Em última análise, esse processo discursivo leva a um consenso sobre a realidade social em discussão. A eficácia do emissor da mensagem em propagar ideias através das mídias sociais é ditada principalmente pela maneira como a mensagem é transmitida e pelo nível de envolvimento da comunidade no processo de discurso social (Shirky, 2011).

Além disso, a ASEAN tem mostrado receptividade ao reconhecer a crescente importância das novas mídias na região, tornando o papel das mídias sociais crucial para o cultivo da comunidade da ASEAN. De acordo com o relatório *Digital 2017* da *We Are Social*, o número de usuários ativos de mídias sociais no Sudeste Asiático aumentou em 31% em um único ano, resultando em um acréscimo de 72 milhões de novos usuários nos 12 meses

seguintes a janeiro de 2016.

Tabela 1. Sociedade Digital da ASEAN

Nº	País	População (em milhões)	Usuários de Internet (em milhões)	Usuários de Mídias Sociais (em milhões)	Conexões Móveis (em milhões)	Usuários de Mídias Sociais via conexão móvel (em milhões)
1	Indonésia	262,0	132,7	106,0	374,4	92,0
2	Tailândia	68,22	46,0	46,0	90,94	42,0
3	Malásia	30,96	22,0	22,0	42,93	20,0
4	Singapura	5,74	4,71	4,40	8,44	4,00
5	Filipinas	103,0	60,0	60,0	129,4	54,0
6	Vietnã	94,93	50,05	46,00	124,7	41,0
7	Brunei	0,431	0,37	0,37	0,515	0,33
8	Camboja	15,95	7,16	4,90	27,60	4,40
9	Myanmar	54,60	14,00	14,00	50,56	13,0
10	Laos	6,98	1,80	1,80	5,95	1,50
Total		642,76	338,79	305,47	855,44	272,23

Fonte: ASEAN Up, 2017.

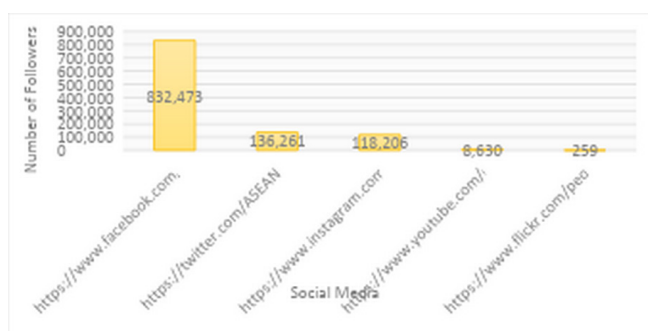
Em resposta ao crescente papel das mídias sociais, o Secretariado da ASEAN recebeu a tarefa de desenvolver estratégias e programas abrangentes para aumentar a visibilidade da ASEAN online. A organização intensificou sua atividade nas principais plataformas de mídias sociais como Facebook e Twitter para amplificar a conscientização pública na região. Contas oficiais para a ASEAN nessas plataformas foram lançadas na década de 2010. Entre 2012 e 2013, o Secretariado da ASEAN atuou conjuntamente com a MC Digital Services, uma empresa de consultoria digital, para abordar sua falta de visibilidade e engajamento internacional nas redes sociais.

Diversas iniciativas foram realizadas nesta colaboração. Primeiramente, foi desenvolvido um quadro estratégico para fomentar o engajamento dos cidadãos com as atividades da ASEAN, promovendo eficazmente a organização como um corpo comprometido com o desenvolvimento regional. Em segundo lugar, foram feitas revisões abrangentes no guia de estilo da ASEAN, incluindo seu logotipo existente, oferecendo um plano unificado para cores de mensagens e estilos de linguagem. Terceiro, um documento estratégico detalhado foi preparado, estabelecendo atividades editoriais e diretrizes para a

ASEAN. Isso resultou em um aumento de três vezes no engajamento da mídia em relação a notícias e comunicados de imprensa relacionados à ASEAN, bem como um rápido crescimento no número de seguidores no Facebook e no Twitter. Em quarto lugar, foi fornecido treinamento extensivo ao pessoal do Secretariado, incorporando percepções de principais atores e especialistas em mídias sociais, para equipá-los com o conhecimento e as habilidades necessárias para um engajamento eficaz nas mídias sociais. (MC Digital's Campaign on ASEAN Social Media Strategy, 2024).

Além disso, a ASEAN expandiu sua presença para quase todas as plataformas populares de mídias sociais, incluindo Facebook, Twitter, YouTube, Flickr e Instagram. Entre essas, o Facebook desfruta do maior número de seguidores, seguido por Twitter, Instagram, YouTube e Flickr, conforme indicado no gráfico abaixo.w.

Gráfico 2. Seguidores das mídias sociais da ASEAN em 2017



Fonte: ASEAN UP, 2017

O grande número de seguidores da conta oficial do Facebook da ASEAN, “www.facebook.com/aseansecretariat”, reflete a quantidade substancial de usuários do Facebook na região da ASEAN. Em 2017, os usuários de Facebook nesta área totalizavam 305,47 milhões, um número que aumentou para 430,35 milhões em 2019 (Southeast Asia Digital, Social, Mobile Report, 2019). A ampla base de seguidores e usuários de Facebook na ASEAN destaca o papel crucial das mídias sociais na formação e disseminação de uma identidade coletiva da ASEAN.

A ASEAN utiliza sua página oficial no Facebook, “www.facebook.com/aseansecretariat”, para promover uma variedade de suas agendas e iniciativas para a comunidade online. O conteúdo postado nesta conta do Facebook reflete em grande parte as postagens encontradas no site oficial da ASEAN,

“www.asean.org”, tornando a página do Facebook uma fonte abrangente de informações institucionais oficiais sobre a ASEAN. Em maio de 2021, a página contava com 831.885 seguidores e recebeu 815.312 curtidas (ASEAN Secretariat Facebook Page, 2021), com uma taxa diária de adição de 404,83 fãs (Socialbakers Analytics, 2021).

No entanto, o crescimento relativamente limitado no número de fãs e seguidores indica que a página do Facebook da ASEAN não está capturando plenamente o interesse dos usuários de internet na região. Uma análise conduzida utilizando o Likealyzer em 2018 apresentou os seguintes resultados:

Tabela 2. Resultados da análise da página de fãs do Facebook da ASEAN

Aspecto	Pontuação	Descrição
Página Inicial	100%	Proporciona uma excelente primeira impressão aos visitantes
Sobre	79%	Faz um bom trabalho ao fornecer contexto e informações aos visitantes
Atividade	57%	Postagens por dia: 2,5, com 76% de fotos, 18% de notas e 5% de vídeos
Resposta	0%	A capacidade de resposta desta página não é boa. • Nenhum usuário pode postar, enquanto o Facebook é um canal notável para os fãs interagirem com suas marcas favoritas. Permitir que os usuários postem na página é o primeiro passo para aumentar o engajamento.
Engajamento	N/A	• Não é possível avaliar o engajamento com base em perfis públicos • 18.417 pessoas estão falando sobre isso (PTAT), medindo quantas pessoas interagiram com a página ou seu conteúdo, de alguma forma, nos últimos sete dias. • Total de 646.262 curtidas na página. • A taxa de engajamento de 3% foi calculada dividindo o PTAT da página pelo número total de curtidas.

Fonte: Likealyzer, 2018

Os resultados da análise indicam que, em 2018, a conta da ASEAN apresentava uma baixa atividade de postagens diárias de 2,5, recebendo uma pontuação de 57%. Além disso, a conta demonstrava uma falta de responsividade para com sua base de fãs, evidenciada por uma pontuação de 0% no indicador de capacidade de resposta, revelando a natureza da comunicação da ASEAN com os visitantes. O engajamento dos fãs, medido em termos de compartilhamentos, curtidas e comentários, também era mínimo, com apenas 3%. Uma análise subsequente realizada em 2021, utilizando o Socialbakers, revelou apenas melhorias marginais. A atividade

diária de postagens na página do Facebook da ASEAN diminuiu para 1,63 postagens por dia, com conteúdo composto principalmente por 87,76% de fotos e 12,24% de vídeos. Entretanto, o envolvimento dos usuários mostrou atividade significativa, conforme detalhado na Tabela 3 abaixo::

Tabela 3. Tipo de Engajamento por Tipo de Postagem

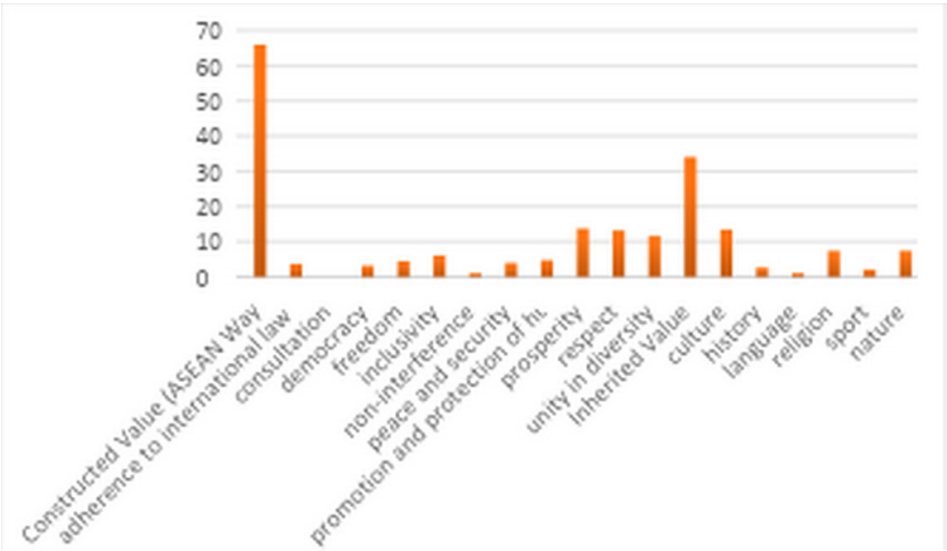
Tipo	Distribuição	Reação	Comentário	Compartilhamento
Foto	86,37%	28,082	45.820	5.642
		35,30%	57,60%	7,09%
Vídeo	13,63%	1.148	430	174
		65,53%	24,54%	9,93%
Total		29.230	46.250	5.816
<i>Engajamento médio por dia: 2.709,87</i>				

Fonte: Socialbakers, 2021

Embora a atividade dos usuários na página do Facebook da ASEAN tenha aumentado de fevereiro a maio de 2021, a maioria dessas interações concentrou-se em preocupações sobre o golpe em Mianmar.

Em outra vertente, a ASEAN utilizou eficazmente o Facebook para a construção de identidade. Uma análise de conteúdo realizada com o software *NVIVO 12 Plus* revelou que 66% das postagens relacionadas à identidade da ASEAN foram categorizadas como valores construídos, enquanto 34% foram classificadas como valores herdados. Postagens associadas a valores construídos destacaram predominantemente temas como prosperidade (14%), respeito mútuo (13%) e unidade na diversidade (12%). Em contraste, postagens sobre valores herdados focaram principalmente na cultura (13%), religião e beleza natural, cada uma representando 7% do conteúdo.

Gráfico 3. Número de postagens no Facebook relacionadas à identidade da ASEAN



Fonte: o autor, utilizando NVIVO 12 Plus.

Neste contexto, o bem-estar serve como uma ferramenta crucial para a ASEAN promover um senso de comunidade, ou união, entre seus membros. Através da iniciativa da Comunidade Econômica da ASEAN (AEC), a organização fez progressos significativos na intensificação da cooperação econômica com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos. Conforme delineado no AEC Blueprint 2025, a ASEAN aspira a criar uma região econômica altamente integrada e coesa, competitiva, inovadora e dinâmica. O plano também enfatiza a importância da conectividade aprimorada e da cooperação setorial, enquanto busca construir comunidades resilientes, inclusivas e orientadas para as pessoas, além de integradas à economia global (The ASEAN Secretariat, 2015).

No entanto, embora a ASEAN tenha alcançado sucesso notável na cooperação econômica — ascendendo para se tornar a quinta maior potência econômica mundial com um PIB médio de USD 3 trilhões — ela ainda enfrenta desafios na distribuição equitativa do bem-estar entre seus países membros. Esta disparidade é evidente no *Legatum Prosperity Index*TM 2020, que avalia o bem-estar de um país com base em nove indicadores específicos.

Tabela 4. Índice de Bem-Estar dos Países da ASEAN

Ranking	País	Pontuação
1	Singapura	79,51
2	Malásia	67,49
3	Indonésia	61,1
4	Tailândia	60,41
5	Vietnã	58,28
6	Filipinas	56,9
7	Laos	49,92
8	Camboja	48,55
9	Myanmar	46,78

Nota: Brunei Darussalam não foi encontrado no *Legatum Prosperity Index*TM 2020.

Fonte: Prosperity, 2021.

Questões relacionadas ao bem-estar também foram destacadas no Índice de Liberdade Econômica publicado pela Heritage Foundation em 2021. O índice revelou uma disparidade significativa entre os países da ASEAN em relação à liberdade econômica. Liberdade econômica, definida como o direito fundamental de cada indivíduo de controlar seu próprio trabalho e propriedade, serve como uma métrica crucial para avaliar o bem-estar. Em uma sociedade que valoriza a liberdade econômica, os indivíduos têm autonomia para trabalhar, produzir, consumir e investir conforme desejarem. Tal sociedade também garante que o governo permita o livre movimento de trabalho, capital e bens, e se abstenha de impor medidas coercitivas ou restrições às liberdades além do necessário para proteger e manter a própria liberdade. Esse nível de liberdade econômica, por sua vez, promove uma maior prosperidade (Heritage Foundation, 2021).

Tabela 5. Índice de Liberdade Econômica dos Países da ASEAN

Ranking	País	Pontuação	Categoria
1	Singapura	89,7	Livre
2	Malásia	74,4	Majoritariamente Livre
3	Tailândia	69,7	Moderadamente Livre
4	Indonésia	66,9	Moderadamente Livre
5	Brunei Darussalam	66,6	Moderadamente Livre
6	Filipinas	64,1	Moderadamente Livre

Ranking	País	Pontuação	Categoria
7	Vietnã	61,7	Moderadamente Livre
8	Camboja	57,3	Majoritariamente Não Livre
9	Myanmar	55,2	Majoritariamente Não Livre
10	Laos	53,9	Majoritariamente Não Livre

Fonte: Heritage Foundation, 2021;

Economicamente, a disparidade entre os países da ASEAN é evidente no PIB per capita de cada estado membro. Singapura apresenta o PIB per capita mais alto, seguido por Brunei Darussalam, que possui aproximadamente metade do PIB per capita de Singapura. Essa disparidade torna-se evidente ao comparar Singapura com os países do CVLM (Camboja, Vietnã, Laos e Mianmar), que possuem um PIB per capita de apenas USD 2.075,3. Esta diferença foi destacada por Gugler e Vanoli em 2017, que argumentam que as discrepâncias no PIB entre os membros da ASEAN decorrem principalmente da assimetria de produtividade e variações na utilização da mão-de-obra (Gugler & Vanoli, 2017). Consequentemente, como afirmado pelo Banco Asiático de Desenvolvimento, “reduzir a lacuna de desenvolvimento dentro e entre as economias da ASEAN é um passo essencial para aprofundar a integração econômica” (ADB, 2014 *apud* Gugler e Vanoli, 2017).

Tabela 6. PIB per capita dos países membros da ASEAN

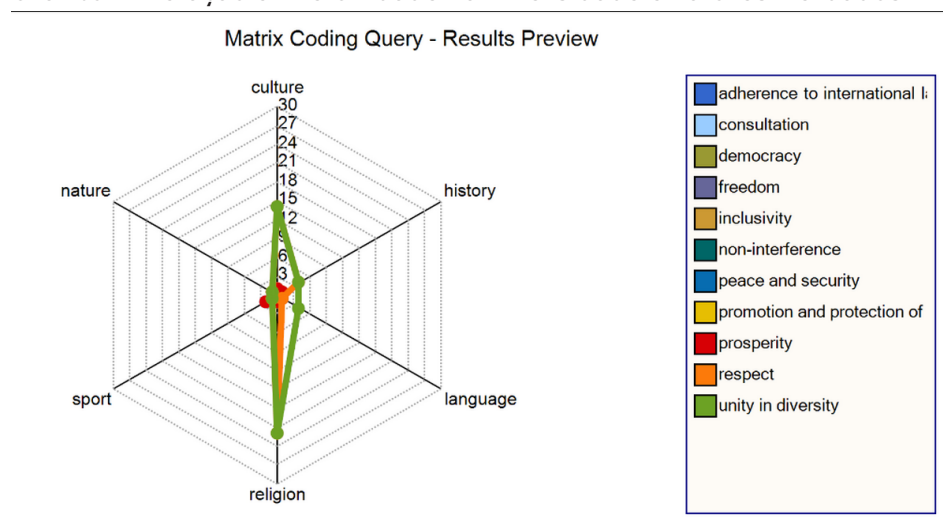
País	PIB per capita (USD)
Singapura	65.233,3
Brunei Darussalam	31.086,8
Malásia	11.414,2
Tailândia	7.806,7
Indonésia	4.135,6
Filipinas	3.485,1
Vietnã	2.715,3
Laos	2.534,9
Camboja	1.643,1
Myanmar	1.407,8

Fonte: Banco Mundial, 2021

A estratégia da ASEAN de promover a “unidade na diversidade” serve como um pilar para a formação da identidade regional. Esta expressão

encapsula o reconhecimento da diversidade étnica, cultural e religiosa entre seus países membros. De acordo com uma análise detalhada utilizando o *NVIVO 12 Plus* (Gráfico 4), o conceito de “unidade na diversidade” correlaciona-se fortemente com importantes valores herdados como respeito, cultura, religião, história, idioma, esporte e natureza.

Gráfico 4. Relação entre Unidade na Diversidade e Valores Herdados



Fonte: o autor, utilizando *NVIVO 12 Plus*.

ASEAN adotou estrategicamente esse ethos de “unidade na diversidade” para contornar potenciais conflitos decorrentes das iniciativas de construção nacional em seus Estados membros (Jönsson, 2010). Esta abordagem atua como mediadora entre os processos de formação de identidade nacional e regional, especialmente crucial quando ambos estão evoluindo em paralelo.

A identidade da ASEAN é disseminada através de comunicação estratégica, principalmente por meio de sua página oficial no Facebook. Uma análise utilizando *NVIVO 12 Plus* revela as palavras “comunidade”, “desenvolvimento”, “estabilidade” e “prosperidade” como escolhas de vocabulário frequentes. A proeminência do termo “comunidade” sublinha o compromisso da ASEAN em promover um senso de identidade coletiva baseado na diversidade cultural.

Ao concluir esta pesquisa, é importante destacar que o objetivo principal foi explorar o papel das mídias sociais, especificamente o Facebook, na formação da identidade da comunidade da ASEAN. O estudo integrou insights de pesquisas anteriores, especialmente o trabalho de Al-Dheleai e Tasir (2017), e empregou o conceito de “unidade na diversidade” como um arcabouço teórico. A utilização do NVIVO 12 Plus para análise de dados proporcionou métricas quantificáveis para avaliar as estratégias de mídia social da ASEAN e sua eficácia. Esses resultados revelam que, embora a ASEAN tenha sido eficaz na divulgação de seus valores centrais e mensagens, há uma desconexão significativa em seu alcance à comunidade online, indicando a necessidade urgente de reavaliação de suas estratégias de mídia social.

Os resultados do estudo têm implicações substanciais. Eles sugerem que, apesar de a ASEAN ser uma das maiores comunidades de usuários da internet no mundo, seus esforços na formação da identidade por meio de plataformas de mídia social têm espaço para melhorias significativas. Essas descobertas não são apenas acadêmicas, mas também têm aplicações práticas, sinalizando uma urgência para a ASEAN reconsiderar suas táticas de comunicação online.

Olhando para o futuro, pesquisas adicionais podem ampliar o escopo deste estudo de várias maneiras. Isso pode incluir investigar as causas do baixo engajamento nas mídias sociais entre a população da ASEAN, apesar das altas taxas de uso da internet. Estudos subsequentes também podem explorar os papéis de outras plataformas de mídia social na formação da identidade regional e podem utilizar técnicas de *machine learning* para análise mais detalhada do engajamento e análise de sentimentos dos usuários.

Em resumo, esta pesquisa destaca as complexidades da formação de identidade na era digital, especialmente para uma região tão diversa quanto a ASEAN. O estudo identifica tanto oportunidades perdidas quanto desafios significativos, enfatizando a necessidade de uma abordagem mais sofisticada e eficaz para o engajamento da comunidade online da ASEAN. Esta consideração final visa encapsular os argumentos centrais, implicações e direções futuras potenciais, em consonância com as sugestões dos revisores.

Referências

Al-Dheleai, Y. M., & Tasir, Z. (2017). Using Facebook for the Purpose of Students' Interaction and its Correlation with Students' Academic Performance. In TOJET: The Turkish Online Journal of Educational

Technology (Vol. 16, Issue 4).

ASEAN Secretariat. "ASEAN Secretariat Facebook Page." Acessado em <https://www.facebook.com/aseansecretariat/>.

ASEAN UP. "Southeast Asia Digital, Social & Mobile 2017." Acessado em <https://aseanup.com/southeast-asia-digital-social-mobile-2017/>.

ASEAN UP. "Southeast Asia Digital, Social & Mobile." Acessado em <https://aseanup.com/southeast-asia-digital-social-mobile/>.

ASEAN. "ASEAN Ministers Responsible for Information (AMRI)." Acessado em <https://asean.org/asean-socio-cultural/asean-ministers-responsible-for-information-amri/>.

ASEAN. "ASEAN Socio-Cultural Community." Acessado em <http://asean.org/asean-socio-cultural>.

ASEAN. "Narrative of ASEAN Identity." Acessado em <https://asean.org/narrative-asean-identity/>.

Banco Mundial. "World Bank GDP per Capita Data." Acessado em https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=Z4-8S-Z7&name_desc=true.

Burita, L. (2019). Information analysis on facebook. 2019 Communication and Information Technologies Conference Proceedings, KIT 2019 - 10th International Scientific Conference, 6, 1–5. <https://doi.org/10.23919/KIT.2019.8883471>

E. Jones, M. (2004). Forging an ASEAN Identity: The Challenge to Construct a Shared Destiny. *Contemporary Southeast Asia*, 26(1), 140–154.

Eaton, S., & Stubbs, R. (2006). Is ASEAN powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia. *Pacific Review*, 19(2), 135–155. <https://doi.org/10.1080/09512740500473148>

Ekman, M. (2019). Anti-immigration and racist discourse in social media. *European Journal of Communication*, 34(6), 606–618. <https://doi.org/10.1177/0267323119886151>

Elliott, L. (2003). ASEAN and environmental cooperation: Norms, interests and identity. *Pacific Review*, 16(1), 29–52. <https://doi.org/10.1080/0951274032000043235>

Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World. (2020).

Gugler, P., & Vanoli, L. (2017). Convergence or divergence of prosperity within the ASEAN community? A crucial issue for the success of the ASEAN economic community (AEC) process. *International Journal of Emerging Markets*, 12(3), 610–624. <https://doi.org/10.1108/IJoEM-09-2016-0231>

- Habermas, J. (2006). Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, 16(4), 411–426. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x>
- Hettne, B., & Söderbaum, F. (2007). The future of regionalism: Old divides, new frontiers. *Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalisation?*, January, 61–79. <https://doi.org/10.4324/9780203933398>
- Jönsson, K. (2010). Unity-in-Diversity? Regional Identity-building in Southeast Asia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29(2), 41–72.
- Khani, M. H. (2018). Geopolitics of Regionalism ; Moving towards Regional Integration as a Means for Lasting Peace and Stability in the Middle East. *Geopolitics Quarterly*, 13(4), 280–293.
- KhosraviNik, M., & Zia, M. (2014). Persian Nationalism, Identity and Anti-Arab Sentiments in Iranian Facebook Discourses. *Journal of Language and Politics*, 13(4), 755–780. <https://doi.org/10.1075/jlp.13.1.08kho>
- Kulyk, V. (2018). Between the “Self” and the “Other”: Representations of Ukraine’s Russian-speakers in Social Media Discourse. *Journal of Ukrainian Studies*, 5(2), 65–88.
- Legatum Prosperity Index™. “Prosperity Index Rankings.” Acessado em <https://www.prosperity.com/rankings?pinned=&filter=>.
- Likealyzer. “Likealyzer Analytics Tool.” Acessado em <https://likealyzer.com/>.
- MC Digital. “Campaign: ASEAN Social Media Strategy.” Acessado em <http://mc-digital.com/campaigns/campaign-asean-social-media-strategy/>.
- Morada, N. M. (2008). ASEAN at 40: Prospects for Community Building in Southeast Asia. *Asia-Pacific Review*, 15(1), 36–55. <https://doi.org/10.1080/13439000802134043>
- Narine, S. (2009). ASEAN in the twenty-first century: A sceptical review. *Cambridge Review of International Affairs*, 22(3), 369–386. <https://doi.org/10.1080/09557570903104065>
- Nguyen, D. (2018). The Role of Civil Society Organization in Shaping An Asean Identity. *ASEAN/Asian Academic Society International Conference Proceeding Series*, 0(0), 495–508. <http://aasic.org/proc/aasic/article/view/395>
- Noor, F. A. (2015). Shared Cultures and Shared Geography: Can There Ever Be a Sense of Common ASEAN Identity and Awareness?
- Paasi, A. (2011). The region, identity, and power. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 14, 9–16. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.03.011>

- Paasi, A. (2017). Bounded spaces in the mobile world: Deconstructing “regional identity.” *Regions: Critical Essays in Human Geography*, 93(2), 385–396.
- Shabir, G., Mahmood, Y., Hameed, Y., & Safdar, G. (2017). The impact of social media on changing mind-set of the youth a case study of chennai city. *International Journal of Latest Trends in Engineering and Technology*, 9(2), 132–151. <https://doi.org/10.21172/1.92.01>
- Shirazi, F. (2013). Social media and the social movements in the Middle East and North Africa: A critical discourse analysis. *Information Technology and People*, 26(1), 28–49. <https://doi.org/10.1108/09593841311307123>
- Shirky, C. (2011). The Political Power of Social Media. *Foreign Affairs*, 1–9.
- Socialbakers. “ASEAN Secretariat Facebook Page Analytics.” Acessado em https://www.facebook.com/aseansecretariat/?ref=page_internal.
- Socialbakers. “Socialbakers Analytics Suite.” Acessado em <https://suite.socialbakers.com/>.
- Söderbaum, F. (2007). Comparative regional integration and regionalism. *The SAGE Handbook of Comparative Politics*, January 2007, 477–496. <https://doi.org/10.4135/9780857021083.n27>.

RESUMO

A comunidade da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) está profundamente empenhada em cultivar uma identidade regional como parte de seu compromisso com o regionalismo centrado nas pessoas. Apesar da importância desse esforço, ainda existe uma lacuna significativa na conscientização pública sobre o que constitui uma “identidade ASEAN”, mesmo entre elites influentes e Estados membros com uma relação de longa data com a organização. Aproveitando a influência da ASEAN como uma entidade estabelecadora de normas, este estudo visa explorar as estratégias da organização para moldar uma identidade coletiva por meio de sua presença no Facebook. Utilizando um design de pesquisa qualitativa apoiado pelo software *NVIVO 12 Plus* para análise de dados, este artigo argumenta que plataformas de mídia social como o Facebook, conhecidas por suas características interativas, participativas e democráticas, oferecem à ASEAN um canal valioso para fomentar uma compreensão compartilhada de sua identidade. Nossos resultados indicam que a ASEAN prioriza a criação de valores compartilhados em vez da exploração do patrimônio cultural diverso de suas nações membros. Além disso, a organização enfatiza a importância da prosperidade, do respeito mútuo e da “unidade na diversidade” como princípios fundamentais de sua identidade coletiva.

PALAVRAS-CHAVE

ASEAN. Regionalismo. Facebook. Identidade. Centrado nas pessoas.

Recebido em 24 de janeiro de 2023

Aprovado em 23 de junho de 2024

Traduzido por Felipe Werner Samuel

FIORI, José Luís

Uma Teoria do Poder Global

Resenhado por Helio Caetano Farias¹

José Luís Fiori é um dos mais destacados intelectuais brasileiros, cuja contribuição acadêmica transcende barreiras disciplinares e estabelece diálogos com a economia, história, filosofia, geopolítica e ciência política. Seu mais novo livro *Uma teoria do poder global*, lançado pela editora Vozes, em 2024, reúne um conjunto de textos representativos de quatro décadas de pesquisa, evidenciando a evolução e a consistência de seu trabalho.

Na primeira parte livro, intitulada “Tempo e Método”, Fiori reconstitui os caminhos percorridos que consolidaram uma de suas principais marcas acadêmicas: a análise política do tempo conjuntural. Diferentemente da ciência econômica, em que o estudo da conjuntura apresentava *status* de rigor científico com as teorias dos ciclos, nas ciências sociais e políticas, o termo ainda evocava percepções próximas ao senso comum. Com o intuito de preencher essa lacuna, Fiori realiza um rico debate com autores clássicos. Um de seus pontos de partida metodológico é o exame do *18 Brumário de Luís Bonaparte*, obra em que Karl Marx faz uma leitura histórico-estrutural da conjuntura, em substituição ao levantamento e à descrição factual e jornalística dos acontecimentos que levaram o golpe de Estado na França, em 1851. Além do próprio Marx, Fiori revisita as contribuições de Engels, Weber, Lenin, Gramsci, Poulantzas em busca de uma conceituação mais precisa de conjuntura, capaz de capturar a temporalidade que singulariza os eventos e, simultaneamente, transpor os limites das visões dicotômicas da política e da economia, geralmente ancoradas nas noções de interesses de classe.

Nesse esforço, Fiori propõe um método singular que combina aportes de diferentes tradições intelectuais. Inspirado em Clausewitz, incorpora a questão do “tempo estratégico” e a ideia de “guerra como situação-limite” (p. 52) nas disputas de poder entre grupos sociais. Ele também explora o

¹ Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: heliofarias@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7717-9323>

arcabouço teórico dos economistas, que partindo do “mercado como tipo ideal fictício” (p. 57) elaboram suas análises dos ciclos econômicos. De Fernand Braudel, Fiori traz as formulações sobre a “história como uma simultaneidade de ‘tempos’” (p. 63). E, por fim, das análises de inspiração marxista, resgata a questão da “política como interesse e vontade de classe” (p. 67). Ao conjugar esses elementos, Fiori propõe uma abordagem que articula a conjuntura e as estruturas de longo prazo, fornecendo as bases para compreender as dinâmicas, contradições e tendências que caracterizam as relações sociais.

A segunda parte do livro, “Estado e Desenvolvimento”, reúne textos e entrevistas que abordam, sob perspectiva comparada, o esgotamento da experiência do Estado desenvolvimentista brasileiro. Por meio de uma análise crítica, Fiori desvela a natureza estrutural da crise do capitalismo e dos Estados na periferia do sistema internacional. Com perspicácia, Fiori não se limitou a identificar as causas das crises nos fatores internos. Os textos “2.3 Notas para um novo programa de pesquisa”, “2.4 De volta à questão da riqueza das nações” e “2.5 Estados, moedas e desenvolvimento” refletem uma agenda que retoma os clássicos da economia política para reelaborar conceitualmente as relações entre Estado, economia e desenvolvimento na periferia. Fiori desloca o foco de análise da crise política e econômica dos anos setenta para examinar as origens e a dinâmica, expansiva e desigual, do próprio o sistema internacional.

A terceira parte, “Hegemonia e Império”, apresenta quatro textos que traçam um diagnóstico das transformações geopolíticas e econômicas do sistema internacional. Nesse contexto, os debates sobre desenvolvimento econômico da periferia cedem espaço para uma investigação sistemática sobre a potência hegemônica. Em contraposição aos conceitos vagos e às expectativas políticas triunfantes que emergiram com o chamado “fim da história”, Fiori interpreta a globalização dos anos noventa como uma manifestação econômica, de corte liberal, de uma estratégia geopolítica de reafirmação da hegemonia americana, sustentada pela força militar e pela centralidade do dólar. Fiori evidencia a indissociabilidade entre a “globalização dos mercados” e o poder americano, deixando patente como o novo “sistema imperial” disciplinava os mercados e criava os consensos “forçados”, dos quais a América Latina bem conheceu o “Consenso de Washington”.

Nessa seção, Fiori apresenta os resultados das reflexões e pesquisas no campo da economia política internacional. Sua abordagem dialoga com tradições acadêmicas consolidadas no Norte, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, mas está enraizada na tradição histórico-estruturalista do pensamento crítico latino-americano. Desde o seminal artigo, “A retomada da hegemonia americana” (1985), de Maria da Conceição Tavares, em que se

contestava a tese dominante de uma crise terminal da hegemonia dos Estados Unidos, Fiori e outros colaboradores, deram início a uma pesquisa de campo internacional, mapeando teórica e analiticamente como os Estados se ajustaram às mudanças na política econômica dos EUA, depois do fim do Sistema de Bretton Woods e da abertura e desregulação dos mercados financeiros nacionais, liderada e patrocinada pela própria potência hegemônica. Dessa ampla investigação acadêmica, surgiu o grupo de pesquisa que deu origem ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, sediado no Instituto de Economia da UFRJ.

Na quarta parte, “Poder Global e riqueza”, os cinco textos condensam as reflexões de Fiori acerca de uma teoria original sobre a dinâmica do sistema internacional, que ele denomina coerentemente de sistema interestatal capitalista. Fiori desenvolve de forma clara um novo programa de pesquisa, centrado no poder global e na geopolítica do capitalismo. No texto “4.1 Formação, expansão e limites do poder global”, delineia os principais elementos de sua tese. A reconstituição analítica da história do sistema internacional constitui um dos fundamentos para compreender como aparecem e funcionam os Estados que assumem posições de hegemonia, sem que, por isso, deixem de competir com os demais para expandir seu poder e riqueza. De acordo com o autor, a formação e expansão do sistema capitalista não foi uma obra do “capital em geral”, mas uma conquista do “mundo do poder”, da constituição dos Estados territoriais e que são, ao mesmo tempo, “Estados-economias nacionais”. Em sua interpretação, o poder tem uma precedência lógica, e histórica, em relação ao capital.

Retomando os debates sobre as potências globais e as transições hegemônicas, Fiori demonstra como diferentes teorias de economia política internacional convergiram com a ideia de que a presença de um Estado com poder global seria indispensável para assegurar a ordem e a paz no sistema mundial, bem como para garantir as condições técnicas e políticas de funcionamento da economia internacional. A tese de Fiori, no entanto, transcende essas formulações e demonstra que o problema teórico central estava em um paradoxo: as principais crises do sistema internacional foram provocadas pela própria potência hegemônica, exatamente aquela que deveria atuar como o grande poder pacificador e estabilizador. Esse paradoxo, ignorado ou subestimado por outras teorias, constitui o cerne das investigações e das contribuições originais de Fiori, posicionando sua teoria do poder global como uma referência na análise das dinâmicas do sistema internacional.

A quinta e última parte, “Guerra e Paz”, congrega três textos que aprofundam as reflexões sobre o poder global, centralizando o tema da guerra e da ordem mundial. Salienta, com a Guerra do Golfo, a primeira após a

Guerra Fria, a dimensão da ética na guerra e na paz, especialmente a relação específica entre a guerra, potência hegemônica e o estabelecimento da “ética internacional”. Já no texto sobre a Guerra da Ucrânia (p. 589) reverbera uma das grandes constatações da teoria do poder global, de que as guerras, conflitos e crises não foram resultantes da ausência de uma potência hegemônica, mas sim parte do exercício de seu próprio poder. Fiori argumenta que a Guerra da Ucrânia ultrapassa o sentido de uma guerra localizada e assimétrica. Sua ocorrência expressa disputas entre potências, no caso EUA e Rússia, o que a aproxima de uma guerra hegemônica, cujo resultado tem potencial de impactar na distribuição de poder e no conjunto de regras e princípios que vigoram no sistema internacional. As conclusões de Fiori sobre a atual “desordem mundial” apontam para a impossibilidade lógica, dentro do atual sistema internacional, para uma situação de “paz perpétua”, uma vez que a energia que move o sistema é a própria a guerra. Fiori, por fim, destina a parte final do livro às reflexões teóricas e éticas subjacentes à paz.

Uma teoria do poder global é uma obra que sintetiza uma trajetória intelectual, marcada pela perspicácia, erudição e originalidade de um acadêmico inquieto. Fiori é avesso ao paroquialismo, dialoga com as teorias internacionais do *mainstream* sem abandonar o melhor da tradição crítica do pensamento latino-americano. Seu livro demonstra a presença, permanente e certa, das reflexões sobre o poder, fio condutor de uma agenda de pesquisa sempre renovada pelos desafios teóricos inerentes às transformações sociais, políticas e econômicas. Como quem desfaz os “nós górdios” das análises conjunturais, Fiori atravessa as temporalidades da história e hierarquiza as questões-chave para se entender, no tempo e no espaço, a crise estrutural do Estado desenvolvimentista, a dinâmica expansiva do sistema interestatal capitalista e a natureza contraditória do poder global.

Por fim, destaca-se que o rigor analítico e a coerência temática conferem ao novo livro de Fiori um sentido de unidade. Lido em sua totalidade, a obra faz ecoar as palavras de Ítalo Calvino, para quem um clássico é um livro que sempre se diz: “estou relendo”. São aquelas grandes obras que quanto mais lidas e conhecidas, mais se revelam “novas, inesperadas e inéditas”.

Referências

Calvino, Ítalo. Por que ler os clássicos. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Fiori, José Luís. Uma teoria do poder global. Petrópolis: Vozes, 2024.

Marx, Karl. O 18 de brumário de Luís Bonaparte. São Paulo: Boitempo, 2011.

Tavares, Maria da Conceição (1985). “A Retomada da hegemonia norte-americana”. In: Fiori, José Luís (Org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

Recebido em 4 de janeiro de 2025

Aceito em 4 de fevereiro de 2025

PARCEIROS

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no Sul do Brasil. Estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), entre 2014 e 2018 esteve associado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Atualmente está subordinado à Reitoria da universidade através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das transformações do Sistema Internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Um dos resultados dessa nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do Brasil segundo avaliação do Ministério da Educação (2017), e consequentemente do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, além de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI, 2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* e a bimestral *Conjuntura Austral*. Além disso, desde 2016 o NERINT oferece um *Boletim de Conjuntura* trimestral e bilíngue, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes. O NERINT também está vinculado à linha de pesquisa em Política Internacional e Defesa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da UFRGS, criado em 1973. Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: a *Coleção Relações Internacionais e Integração* e a *Coleção Estudos Internacionais*. Atualmente, edita a *Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a pesquisas e programas de graduação e pós-graduação diferenciados.

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de

empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEGOV

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é um centro interdisciplinar vinculado à Reitoria, cujo objetivo é estudar a ação governamental no Brasil e no mundo. Nesse sentido, a missão do CEGOV é articular seus pesquisadores em áreas interdisciplinares prioritárias e realizar projetos de pesquisa aplicada. O CEGOV também desenvolve atividades de extensão e de ensino, e serve como espaço para coordenação e interlocução entre pesquisadores, grupos de pesquisa, cursos de graduação e programas de pós-graduação da UFRGS, voltados para as políticas públicas. O CEGOV preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição de ensino de reconhecimento internacional. Além disso, desde sua criação o CEGOV tem procurado contribuir para a interação institucionalizada entre a comunidade acadêmica da UFRGS e instituições da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

As atividades do CEGOV estão articuladas através de Grupos de Trabalho (GTs) responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, entre outras. Os GTs recebem o auxílio da Equipe de Apoio Técnico (AT) em todas as etapas dos projetos. O AT

também é responsável pela manutenção da estrutura organizacional do CEGOV e pelo desenvolvimento de ferramentas e processos que facilitem a integração dos pesquisadores ao CEGOV. O CEGOV também congrega núcleos de pesquisa tradicionais da UFRGS, como o NERINT e o CEBRAFRICA.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 70 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos preferencialmente com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website: www.seer.ufgrs.br/Austral.

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 inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponível online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 13, Número 25 (Jan./Jun. 2024)

Editor's Note

Turkey's Dilemma And Strategic Stability (*Jean-Pier de Vasconcellos Esquia and José Miguel Quedi Martins*)

India's Strategic Choices in the Multipolar World (*Surendra Kumar Yadawa*)

Indonesia's G20 Presidency and Middle Power Diplomacy: Building Bridges between Developed and Developing Countries (*Tatok Djoko Sudiarto, Febry Triantama and Bimantoro Kushari Pramono*)

The Great Reset and the near-term implications for the Chinese economy: a post pandemic outlook (*Ramnath Reghunadhan and Joe Thomas Karackattu*)

U.S. Grand Strategy in the Early Cold War: Priorities, Concerns and Policy Actions (*Humayun Javed*)

The Impact of the Ukraine War on Antarctic Geopolitics through Fuzzy Cognitive Maps (*Luiz Octavio Gavião and Michael Bilac Barbosa de Oliveira*)

Development and metric validity of "Logistic Friction Scale (LFS)" for assessment of military border organizations' supply (*Tássio Franchi, Angela Nogueira Neves, Luis Fernando Tavares Ferreira, Eduardo Xavier Glaser Migon*)

Chinese migrant workers in Indonesia: a contested security issue (*Ali Maksum*)

Three Truly Realist Perspectives on the Russo-Ukrainian War (*Paulo Fagundes Visentini*)

Volume 12, Número 24 (Jul./Dez. 2023)

Editor's Note

Tribute to Samuel Guimarães

Global South versus Geopolitical South: a debate on the analytical relevance of the concepts (*Rubens de Siqueira Duarte and Hugo Bras Martins da Costa*)

The twilight of US dollar hegemony and the coming multipolar world (*Armin Krishnan and Hanna Sammir Kassab*)

Contemporary British Politics in Africa (*Alisa Shishkina and Nikolay Medushevskiy*)

Analysis of Sweden's Attempt to Join the North Atlantic Treaty Organization After the Earthquake in Turkey: A Disaster Diplomacy Perspective (*Rista Herjani, Indianti Aghina Habiba and Surwandono Surwandono*)

New enemies, old strategies: Barack Obama's foreign policy from the perspective of the two presidencies thesis (*José Francelino Galdino Neto and Marcos Aurélio Guedes de Oliveira*)

Different global contexts of the Confucius Institute: a systematic literature review (*Ademir Macedo Nascimento and Kerou Xu*)

The governments of Mauricio Macri and Jair Bolsonaro: ideology, pragmatism and foreign policy (*André Coelho, Mariano Treacy and Beatriz de Mello*)

Review of the book "O Pensamento Autoritário Brasileiro e a Crise Mundial", by Paulo Fagundes Visentini (*José Miguel Quedi Martins*)

Volume 12, Número 23 (Jan./Jun. 2023)

Editor's Note

Latin America and the international scene: changes, dilemmas and challenges:

The Consolidation of the Brazilian Space Program: Changes and Challenges in the Third Space Age (*Marco Aurélio Chaves Cepik, Jaíne Garcia de Souza and Vanessa Redel Dal-Berto*)

The Crossroads between Actors, Norms, Practices and Institutions: mass migration from Venezuela in South America (*Sérgio Luiz Cruz Aguilar*)

MERCOSUR and post-COVID 19 exit strategies in terms of sustainable development: renewable energies and climate change (*Amalia Margarita Stuhldreher and Virginia Morales Olmos*)

Latin America and China's Belt and Road Initiative: Challenges and proposals from a Latin American perspective (*Victor Ramiro Fernandez, Juliana Gonzalez Jauregui and Gabriel Esteban Merino*)

Framing conditionality of foreign aid: a critical approach to international cooperation processes (*María Eugenia Vega and Oscar Parra*)

Articles:

When the Earth is not enough: the role of Outer Space in China's Grand Strategy (*Paulo Afonso Brardo Duarte, Neslihan Topcu and Daniel Santos*)

Unavoidable Clashes: Exploring the Implications of a China-Russia Alliance on Global Geopolitics (*Sanjar Yakhshilikov*)

The blind spot of the Islamic Emirate of Afghanistan relation with India: The second reign since August 2021 (*Mohammad Khalid Khawrin*)

The Belt and Road Initiative and the fate of Presidential mega infrastructures in Africa (*Amabilly Bonacina and Mamoudou Gazibo*)

A Tale of Two Jihads: Unraveling the Atrocities of the Islamic State in the Greater Sahara (ISGS) and Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) in the Sahel (*Frederick Appiah Afriyie*)

NERINT Strategic analysis: The Brazilian challenge of reactivating Unasur and strengthening Mercosur (*Leonardo Granato*)

Volume 11, Número 22 (Jul./Dez. 2022)

Editor's Note

The Putin Doctrine: What is It? The Russian Strategic Issue and the Enlarged National Security (*José Alexandre Altahyde Hage*)

Political Analysis of the Purchase and Technology Transfer Process for Gripen Fighters (*Francisco Pôrto Júnior e Marco Antônio Alves*)

The East Mediterranean Gas Forum: Convergence of regional and energy security concerns (*Stefy Joseph e Aneetta Thomas Peedikayi*)

United States Foreign Policy towards Jordan from the Political and Security Dimensions from 1990 to 2017 (*Ala Alkhawaldeh e Ayman Hayajneh*)

The Foreign Policy of Post-revolutionary Iran: Expediency at the Crossroad of Supra-Nationalism and Sovereignty (*Hamoon Khelghat-Doost*)

The Belt and Road Initiative: Dynamics for Latin America and the Caribbean region (*Anurag Tripathi, Abhishek R.L. e Arun Teja*)

Maritime Diplomacy in the Indian Ocean: A Way Forward for Pakistan (*Zaeem Hassan Mehmood e Ramla Khan*)

Toward an Effective Asean Mutual Legal Assistance in Combating Non-Traditional Security Threats in the Southeast Asia Region (*Syafrinaldi Syafrinaldi, Rendi Prayuda and Syafrî Harto*)

Volume 11, Número 21 (Jan./Jun. 2022)

Editor's Note

The Systemic Cycles of Accumulation in the Work of Giovanni Arrighi: The 2008 Crisis, the End of US Hegemony and the Role of China (*Analúcia Danilevicz Pereira and Igor Estima Sardo*)

US Power and the Multinational Tech Companies of the Digital Era: An Analysis of the Obama and Trump Governments Oligopolization (2009-2021) (*Cristina Soreanu Pecequilo and Francisco Luiz Marzinotto Jr.*)

China's Contribution to the Stabilization of 'Democratic' Afghanistan (*Lukasz Jureńczyk*)

The Sultanate of Oman's Foreign Policy Towards the Yemeni Crisis: Pillars and Limitations (*Khamis bin Ali Al-Sunaidi and Sahar Tarawneh*)

Maritime Security in the Indo-Pacific Region: A View from the Geostrategic Position of the Malacca Strait (*Nguyen Tuan Binh, Tran Xuan Hiep and Tran Hoang Long*)

The European Community's Contradictory External Behaviour: The Promotion of Integration in Latin America in the Late 1980s (*Mayte Anaís Dongo Sueiro*)

Fault Lines in Civilizations and Right-Wing Extremism: Germany's Experiment with Domestic Responsibility Vs. International Obligation (*Stefy Joseph and Rhea Anthony*)

Mozambique: A Comparative Study of the Foreign Policy of the Samora Machel and Joaquim Chissano Governments (*Ercilio Neves Brandão Langa*)

NERINT STRATEGIC ANALYSIS (2021/2) (*various authors*)

Volume 10, Número 20 (Jul./Dez. 2021)

Editor's Note

AUSTRAL: 10 Years of South-South Cooperation (*Paulo Fagundes Visentini and Guilherme Thudium*)

The Sino-Russian Geopolitics in Eurasia and China-USA Disputes: Asia-Pacific-Greater Eurasia vs Indo-Pacific (*Marcos Cordeiro Pires and Lucas Gualberto do Nascimento*)

China and Russia: The Naval Projection of Land Powers (*Paulo Fagundes Visentini*)

Revitalization of Maritime Silk Road Based on the Security Implications and Cooperation (*Hélio Henkin, Rafael Pentiado Poerschke and Ricardo Dias da Silva*)

The Dynamics of the Succession of Currencies in the 21st Century – A Case of Chinese Financial Leadership? (*Gustavo de Moraes and Leonardo Giacomini*)

The Enduring Relevance of Naval Power: Defence, Security and Power Projection at Sea in Changing Strategic Environments (*Samuel Oyewole and Abiodun Duyile*)

Prioritization of Multilateral Agreements on Export Control of Defense Products and Sensitive Technologies by Hierarchical Analysis Process (*Luiz Octavio Gavião, Luciano Dias Dutra and Sergio Kostin*)

Defense Expenditure and Strategic Capabilities: Dissimilarities Among South American Countries (*Angela Nogueira Neves and Tássio Franchi*)

Globalization and the Changing Concept of NATO (*Umair Pervez Khan and Kashaf Sohail*)

Failed Strategy? The Legacy of Barack Obama's Presidency in The Middle East and North Africa (*Magdalena Lewicka and Michal Dahl*)

Security Studies in International Relations: Evolution, Approaches and Contemporary Challenges (*Ali Muhammad and Sugeng Riyanto*)
Regional Implementation of the United Nations Global Counter Terrorism Strategy in West Africa: Issues And Challenges (*Enoch Ndem Okon and Dodeye Uduak Williams*)
New Dawn or Eternal Twilight? (*Vladimir Shubin*)
NERINT STRATEGIC ANALYSIS (2021/2) (*various authors*)

Volume 10, Número 19 (Jan./Jun. 2021)

Editor's Note

Taking Stock of the Thirty Years of Mercosur (*Leonardo Granato*)

National Defense and Development: Dialogues Between the Meaning of Hélio Jaguaribe's "Autonomy" Concept and the National Strategy of Defense (*Luiz Felipe Brandão Osorio*)

The Reform of the Brazilian Anti-Dumping Regime: A Partial Review of the Determinants and The Implications of Decree 8,058/2013 (*Pedro Nogueira da Gama Correio*)

A Zone of Twilight? Peace and Conflict in Latin America and the United Nations

(*Sezai Özçelik*)

The Dragon's Footprints in the South Pole: A Study on Chinese Strategies and Actions in Antarctica and its Implications for Brazil (*Alana Camoça Gonçalves de Oliveira*)

Colombian Military Transformation: Strategic Reality and Overcoming Resistances

(*Víctor M. Mijares and Paula Alejandra González*)

The Development of Geo-economics: A Path Towards an Institutional Liberalism Approach (*Ricardo Vega Perez*)

Revisiting the Us-China Trade War: A Strategic Assessment (*Ramla Khan and Zaeem Hassan Mehmood*)

The US Strategy for Short-Term Military Artificial Intelligence Development (2020-2030) (*Daniel Barreiros and Ítalo Barreto Poty*)

The Importance of the Middle East in Russian Foreign Policy (*Seyed Javad Emam Jomehza-deh, Sanaz Rostamjabri and Mahnaz Goodarzi*)

Africa and the 'Globalization Bargain': Towards a Collective Economic (*Al Chukwuma Okoli and Atelhe George*)

War and Conflict in the African Sahel as the Result of an Historic and Permanent War Between Two Empires: The Arab-Islamic Empire and The Western Empire

(*Mamadou Alpha Diallo*)

NERINT STRATEGIC ANALYSIS (2021/1) (*various authors*)