

DOSSIÊ

A RÚSSIA COMO PARCEIRA DA ÁFRICA E A ESTRATÉGIA AFRO-EURASIANA

*RUSSIA AS A PARTNER OF
AFRICA AND THE
AFRO-EURASIAN STRATEGY*

Analúcia Danilevicz Pereira* 

* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Porto Alegre/RS, Brasil.
E-mail: ana.danilevicz@ufrgs.br

RESUMO

Apesar das relações históricas da Rússia com a África e o apoio fornecido pela URSS durante a Guerra Fria, os anos 1990 resultaram no seu recuo, superado por um movimento pragmático da política externa russa, em um contexto de profundas mudanças internacionais ao longo dos anos 2000. A crescente interação com os países africanos em diferentes níveis faz parte da estratégia de construção de uma nova arquitetura mundial a partir de uma visão ampla de reordenamento da ordem econômica internacional e da ordem política internacional. Para tanto, a estabilização política e econômica da África é elemento basilar para a posição da Rússia em uma ordem multipolar. Entende-se que o problema prioritário a ser enfrentado pelo Estado russo está relacionado à necessidade de recuperação de um espaço estratégico próprio. Embora as relações com o seu entorno sejam cruciais, pois revelam a possibilidade de diminuir substancialmente a capacidade de outra potência influenciar no coração da Eurásia, os russos têm ampliado seu espectro de atuação internacional em uma perspectiva estratégica. Como fundamento teórico que permeia a análise, considera-se que a crise e as transformações no Sistema e na Ordem Internacional com o final da Guerra Fria, bem como a recuperação dos recursos de poder da Rússia, estabeleceram uma nova correlação de forças. A África é espaço estratégico para o retorno da Rússia à grande diplomacia mundial. No que tange aos referenciais metodológicos, a abordagem é qualitativa. O propósito deste artigo, portanto, é o de avaliar a importância da África na Grande Estratégia Russa em sua dimensão afro-eurasiana.

Palavras-chave: Rússia; África; Cooperação; Estratégia; Política Externa.

ABSTRACT

Despite Russia's historical relations with Africa and the support provided by the USSR during the Cold War, the 1990s resulted in its retreat, overtaken by a pragmatic movement of Russian foreign policy, in a context of profound international changes throughout the 2000s. The growing interaction with African countries at different levels is part of the strategy to build a new world architecture from a broad vision of reordering the international economic order and the international political order. To this end, the political and economic stabilization of Africa is a basic element for Russia's position in a multipolar order. It is understood that the main problem to be faced by the Russian State concerns the need to reclaim a strategic space of its own. Although relations with its surroundings are crucial, as they reveal the possibility of substantially reducing the ability of another power to influence the heart of Eurasia, the Russians have expanded their spectrum of international action in a strategic perspective. As a theoretical foundation that permeates the analysis, it is considered that the crisis and changes in the International System and Order with the end of the Cold War, as well as the recovery of Russia's power resources, established a new correlation of forces. Africa is a strategic space for Russia's return to the great world diplomacy. Regarding the methodological references, the approach is qualitative. The purpose of this article, therefore, is to evaluate the importance of Africa in the Russian Grand Strategy in its Afro-Eurasian dimension.

Keywords: Russia; Africa; Cooperation; Strategy; Foreign Policy.

INTRODUÇÃO

Apesar das relações históricas da Rússia com a África e o apoio fornecido pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) durante a Guerra Fria, os anos 1990 resultaram no recuo dessas relações, superado em um movimento pragmático da política externa russa nos anos 2000, em um contexto de profundas mudanças internacionais. A África figura, cada vez mais, na discussão de importantes países e organizações devido à sua crescente importância nos assuntos globais. Há a expectativa de que mais da metade do crescimento populacional mundial até 2050 ocorra nesse continente, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU). Esse fato abrirá novas possibilidades de mercado e trabalho ao lado dos recursos que há muito atraem interesse internacional, conduzindo a desafios humanitários e de desenvolvimento. A política africana da Rússia, nesse sentido, e a crescente interação em diferentes níveis faz parte da construção de uma nova arquitetura mundial, de uma visão ampla de reordenamento da ordem econômica internacional e da ordem política internacional. Para tanto, a estabilização política e econômica da África é elemento basilar para a posição da Rússia em uma ordem multipolar.

Entende-se que o problema prioritário a ser enfrentado pelo Estado russo está relacionado à necessidade de recuperação de um espaço estratégico próprio. Embora as relações com o seu entorno sejam cruciais, pois revelam a possibilidade de diminuir substancialmente a capacidade de outra potência exercer influência no coração da Eurásia, os russos têm ampliado seu espectro de atuação internacional em uma perspectiva estratégica. As relações com o continente africano na esfera econômico-comercial, político-diplomática e securitária constituem, assim, os eixos prioritários da política externa russa e compõem estágio importante da recuperação do país como Grande Potência. Entretanto, a atuação da Rússia para uma região tradicional em termos geopolíticos (principalmente entre 1970-1980) é qualitativamente nova e de longo prazo. Marca uma mudança tática diante da preocupação com a defesa da sua soberania e dos seus interesses nacionais. A multipolaridade, ainda instável, deverá implicar uma transferência de poder a espaços não ocidentais para reestabelecer o equilíbrio mundial. Assim, este artigo pretende avaliar a importância da África na Grande Estratégia Russa em sua dimensão afro-eurasiana.

A POLÍTICA EXTERNA DA RÚSSIA E A ESTRATÉGIA AFRO-EURASIANA

A renovação da política africana da Rússia faz parte de um planejamento de longo prazo conduzido pelo governo desde os anos 2000. No entanto, é importante considerar que esse processo foi iniciado, ainda que modestamente, na segunda metade dos anos 1990.¹ Trata-se da oposição entre a Doutrina Kozyrev e a Doutrina Primakov.

¹ Ver Kolossov; Turovsky (2001) e Mongrenier; Thom (2018).

Essas doutrinas marcaram a trajetória do país no período pós-soviético, refletindo diferentes visões sobre o papel da Rússia no mundo e as estratégias para restaurar sua influência internacional. Com o fim da URSS, a Federação Russa mudou radicalmente seu posicionamento internacional. Durante os anos 1990, Moscou voltou seus esforços diplomáticos, sobretudo, para a Europa e para as instituições ocidentais. A Doutrina Kozyrev – dominante nos anos de Boris Ieltsin – foi orientada para o Ocidente, visando obter ajuda econômica, e tomava o modelo econômico e político ocidental como único possível para a Rússia.

Durante sua gestão, Andrei Kozyrev aderiu à Parceria para a Paz promovida pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e assinou o Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START II). Segundo Kozyrev, esse momento simbolizava uma nova era de cooperação entre a Rússia e os Estados Unidos no campo da segurança global. Ambos os países concordaram em reduzir cerca de três mil ogivas nucleares estratégicas cada um. Entretanto, o tratado nunca chegou a entrar em vigor pois a relação com a OTAN se revelou problemática. Apesar do apoio inicial de Kozyrev à ideia de parceria com a organização, a expansão da OTAN e da União Europeia para incluir países da Europa Oriental gerou forte oposição dentro da Rússia. A percepção de que esse movimento era uma ameaça à segurança nacional e um sinal claro de que o Ocidente não considerava os interesses russos se fortaleceu nos círculos políticos e entre a sociedade. Nesse contexto, a Rússia praticamente se retirou da África e diminuiu suas relações com a América Latina e partes da Ásia.

A ideia do “exterior próximo” como prioridade começou a emergir em 1992 e se tornou política oficial a partir de 1993, com o decreto do Conceito de Política Externa da Federação Russa. Todavia, somente com a ascensão de Yevgeny Primakov, em 1996, que a política foi implementada de fato. Com base no novo conceito, as ex-repúblicas soviéticas foram definidas como esfera de interesse russo, justificado pela necessidade de proteger as minorias (25 milhões de russos étnicos vivem fora da Rússia) e pela existência de interesses comuns na região. As relações com os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) passaram a ser prioritárias. Portanto, recuperou-se a ideia de que esse espaço é estratégico e essencial para a segurança. Do ponto de vista securitário, significou a necessidade de controle de externalidades negativas que pudessem afetar a estabilidade doméstica, além de evitar ameaças à infraestrutura, em especial as relacionadas às cadeias de produção estabelecidas no período soviético e que ultrapassam as novas fronteiras estatais.

Primakov rejeitou a dependência excessiva do Ocidente e propôs uma doutrina mais equilibrada, focada na diversificação das relações internacionais e na reafirmação da soberania russa. Além das relações com a CEI, o ministro de Relações Exteriores deu novo fôlego às relações com a Ásia, sobretudo com a China, o que indicou uma inflexão importante em relação aos eixos prioritários de política externa.

No primeiro ano de sua gestão, a Rússia participou da criação do grupo Cinco de Xangai (Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão), posteriormente renomeado, com o ingresso do Uzbequistão, Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). A Doutrina Primakov não foi abandonada com a ascensão de Putin em 2000, e a política externa russa se tornou mais reativa. Putin manteve os contatos com os países europeus, mas, ao mesmo tempo, buscou confirmar e justificar o papel da Rússia no mundo e sua importância para o sistema internacional. Nesse contexto, pode-se verificar uma maior atuação na Ásia, a aproximação com América Latina e com a África. Para esse projeto, Putin buscou recuperar relacionamentos que já eram sólidos na época da URSS, mas que haviam sido negligenciados, paralelamente à formação de novas parcerias.

A abordagem diplomática russa se concentra na proposta de uma necessária transição sistêmica global. Trata-se da percepção russa sobre o caráter heterogêneo do Sistema Internacional. Nessa perspectiva, Moscou provoca os demais países a maximizar as vantagens diante dos constrangimentos de equilíbrio de poder e os desafia a melhorar sua posição frente aos demais. Assim, a estratégia afro-eurasiana diz respeito ao esforço em garantir o reequilíbrio das relações político-econômicas dos países em desenvolvimento com o Ocidente. Os russos têm consciência de que grande parte da riqueza ocidental é derivada das relações desiguais exploradas por um sistema neocolonial. E os países rentistas ocidentais atualizam seus mecanismos neocoloniais especialmente sob o sistema de gestão das instituições de Bretton Woods. Observa-se, por exemplo, que o PIB do G7 representa menos de um terço do PIB mundial, enquanto o dos Estados-membro do BRICS, 36%. Nesse sentido, está fortemente implícito que o BRICS, incluindo seus novos países parceiros, deve reunir coletivamente suas capacidades e coordenar seus esforços para realizar reformas institucionais há muito esperadas. Esse imperativo adiciona contexto ao motivo pelo qual a Rússia queria retomar as relações com o FMI, por exemplo. Qualquer redução na influência e no poder geral do Ocidente provocada pelo reequilíbrio mencionado acima funcionará a favor da Rússia, enfraquecendo seus rivais. Correspondentemente, eles acharão mais difícil desestabilizar a Rússia, travar guerras por procuração e tentar obstruir sua estratégia afro-eurasiana.

A unipolaridade do imediato final da Guerra Fria, liderada pelos EUA, permitiu a construção de uma Ordem Liberal que, aproximadamente uma década depois, já apresentava sinais de declínio. A história revela que não houve (e nunca haverá) consenso universal sobre o que constitui um sistema político ideal. A adoção de políticas forçadas de mudança de regime foi contraposta por nacionalismos com ênfase em soberania e autodeterminação. A delegação de autoridade decisória às instituições internacionais resultou em problemas políticos dentro dos próprios Estados liberais, chocando-se com a ideia de soberania e identidade nacional. E a globalização neoliberal produziu grandes problemas econômicos e políticos mundiais, inclusive

para as democracias liberais. Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, as dinâmicas econômicas nos marcos da globalização auxiliaram a China a se tornar uma grande potência e a Rússia a se reestabelecer como potência. Essa mudança de equilíbrio de poder global deu fim à unipolaridade da qual depende a Ordem Liberal (Veiga, 2009; Mearsheimer, 2019).

A mudança nas diretrizes de política externa da Rússia ao longo dos anos 1990 e, em especial, a partir de 2000, explicitam a crítica ao domínio unipolar dos EUA e a promoção da multipolaridade. E, ainda, o propósito de melhorar a posição russa frente às demais potências, inclusive China e Índia, países parceiros. Segurança econômica, estabilidade estratégica e a preocupação com novas ameaças globais impulsionaram os governos Putin e Medvedev a conduzir a reabilitação das estruturas político-burocráticas e produtivas, bem como a estabilidade (ou normalidade) interna. Embora o pluralismo continue a fragmentar a burocracia estatal em facções e grupos com interesses frequentemente divergentes, um nível relativamente estável de consenso emergiu, especialmente em torno da importância de restaurar a capacidade de ação do Estado.

O planejamento estratégico de longo prazo adotado pelas suas lideranças, muitas vezes percebidas como “oportunistas”, é fruto de uma visão (combinada com a ação) bem estruturada que remonta ao início do milênio. Essa abordagem permite à Rússia responder a eventos imprevistos, como a deterioração das relações com o Ocidente, e alavancar oportunidades globais. Nessa perspectiva, Moscou procura consolidar sua influência como uma potência energética, econômica e militar, adotando uma abordagem global em sua competição com outras potências. Essa trajetória reflete não apenas reações imediatas,² mas um esforço deliberado para moldar eventos e se adaptar às transformações no cenário internacional, especialmente em um contexto de declínio da hegemonia euro-atlântica (Monaghan, 2017, 2022).

Relativo, ainda, à estratégia afro-eurasiana, a década de 2000 foi um período em que o continente africano emergiu não apenas como um espaço de oportunidades econômicas, mas, também, como espaço de atuação político-diplomática. Na sequência, a Rússia foi confrontada com novos desafios (sanções) e com uma guerra na sua fronteira. Além disso, a presença ocidental no continente vem ocorrendo por meio do investimento massivo em táticas de poder duro, desenvolvimento de infraestrutura e bases militares.³ É possível observar que as relações estabelecidas durante o período

2 Destacam-se as ações políticas frente à crise financeira de 2008-10, à expansão da OTAN para os países fronteiriços, aos eventos de 2013-2014 que impactaram diretamente a percepção de ameaça (Euromaidan e Crimeia), culminando com a Guerra na Ucrânia. Em outras palavras, trata-se da percepção da necessidade de transição, de um envolvimento abrangente e de integração de esforços militares e econômicos.

3 Os EUA têm como instituição militar responsável pela atuação das tropas norte-americanas em território africano o AFRICOM, que atua especialmente no Chifre da África, no Sahel/Saara e no Golfo da Guiné. França, Alemanha, Itália e Reino Unido também possuem bases militares no continente. A presença militar ocidental e as estratégias de desestabilização na África compõem um estudo que se desenvolve paralelamente ao objeto aqui apresentado, pois tem condicionado a preocupação da Rússia no continente. Para maior detalhamento da presença militar ocidental na África ver Kostelyanets e Okeke (2018).

soviético deverão ser protegidas, desenvolvidas e adaptadas de acordo com os novos desafios e agendas internacionais que se configuram. O espaço das organizações multilaterais também deverá ser priorizado no envolvimento russo no continente.

Contudo, salienta-se que a “década perdida do período” Ieltsin já foi superada por mais de duas décadas de retomada de uma visão estratégica sólida, de longo prazo (combinada com a ação)⁴ e pela recuperação de um projeto e identidade nacional que não foi inicialmente percebida pelo Ocidente. O colapso da URSS e a fragilidade do Estado russo durante o período Ieltsin não mudaram a visão dos EUA em relação ao seu velho adversário estratégico. Ainda que com um comportamento ambíguo, ora benevolente, ora hostil, os EUA mantiveram seu objetivo de permanente contenção. Durante os anos 2000, foram recorrentes as demonstrações do governo norte-americano de que a OTAN poderia ser ampliada às fronteiras russas colocando mísseis que não dariam tempo para uma retaliação de Moscou. Igualmente, os estímulos aos independentismos no Cáucaso, a presença militar na Ásia Central e a desordem produzida pela política norte-americana no Oriente Médio, fizeram com que o governo russo considerasse necessário retomar a projeção internacional.

Desde os anos 2000, a Rússia iniciou um processo de recuperação das suas capacidades e recursos de poder em uma fase sistêmica pós-hegemônica, com o declínio dos EUA e do Ocidente como eixo de poder dominante. Sob o ponto de vista internacional, o governo russo soube conduzir relações multilaterais assertivas, mesmo diante de restrições estratégicas. Especialmente desde 2008, quando o Ocidente viu minada a sua liderança econômica e moral, a política de contenção produziu suas contradições. Acabou por dar um impulso ainda maior à aproximação de Estados que, aparentemente, não conflitavam seus interesses basilares. Ao contrário, se identificavam quanto à necessidade de construir um novo sistema de relações político-econômicas internacionais equilibrado. A Guerra na Ucrânia não é um evento à parte de um movimento histórico maior. Para a Rússia, há questões imediatas que precisam ser tratadas, como não permitir a criação de uma ponte para o Ocidente em suas fronteiras, mas também foi uma forma de mobilização doméstica. Por outro lado, a construção de uma ordem internacional multipolar significa reequilibrar o sistema mundial. A multipolaridade ainda é instável, mas é exatamente nesse ponto que se inserem às relações entre a Rússia e a África.

A IMPORTÂNCIA DA ÁFRICA PARA A RÚSSIA

Entende-se que o final da Guerra Fria e suas crises multidimensionais exacerbaram as já existentes desigualdades internacionais e a descrença no sistema econômico

4 Uma avaliação aprofundada sobre a Grande Estratégia russa pode ser consultada em Monaghan (2022). Ver, também, Abramova; Fituni (2018, 2020).

liberal⁵ que determinou os modelos de desenvolvimento nos marcos da globalização neoliberal. Com maior ou menor capacidade, a tendência é que os Estados busquem apoio e subsídios para enfrentá-las, sob pena de verem suas ordens políticas serem ameaçadas por crescentes problemas de governabilidade. Nesse sentido, terão de trabalhar em uma perspectiva estratégica, identificando os polos econômicos mais dinâmicos, inclusive no campo tecnológico, mas também terão de reduzir os impactos dos conflitos em seus espaços regionais. A Rússia tem marcado posição nesse sentido: o colapso da URSS e as relações frustradas com Estados Unidos e Europa nos anos 1990 abriram espaço para a aproximação com a Ásia, fortalecendo a parceria e a aliança especialmente com a China e, também, a restauração de suas relações com os Estados africanos e do Oriente Médio, ampliando sua atuação na esfera econômico-comercial, político-diplomática e securitária.

A renovação da política russa para a África deu-se em paralelo à formação do BRICs. O ano de 2009 marcou a significativa ampliação das relações políticas, econômicas e comerciais entre a Rússia e as nações africanas. O campo econômico-comercial é de extrema importância nas relações com a África, mas não constitui a única via de cooperação. O desenvolvimento industrial energético (incluindo energia nuclear), a cooperação técnica-militar (incluindo o setor espacial), além da educação e formação de quadros explicam, igualmente, a intensificação das relações russo-africanas no plano político-diplomático e reafirma a percepção de que a África representa, crescentemente, uma importante área estratégica na política do mundo contemporâneo.

Se, por um lado, as potências mundiais buscam criar zonas de influência ou até mesmo promover uma nova distribuição de poder, por outro, as elites políticas africanas, muitas vezes pressionadas por problemas políticos, socioeconômicos e conflitos domésticos, frequentemente buscam apoio externo. Os interesses africanos em torno da autonomia e do desenvolvimento têm sido, nesse sentido, condicionados pela lógica global de rivalidade ou cooperação entre as principais potências desde a formação do sistema de Estados no continente. Historicamente, autonomia e desenvolvimento também representam para a Rússia a condição basilar para enfrentar os desafios impostos pelas relações de poder internacionais. Embora as relações com a África e o Oriente Médio tenham sido reestruturadas em fase anterior, sob as sanções do Ocidente, o Kremlin reafirmou que essas regiões são espaços prioritários para o relacionamento estratégico da Rússia.

Importante observar que, na Rússia, a crise financeira de 2008-2010 produziu impactos importantes, mas também reforçou a percepção de que havia enorme potencial para utilizar seus recursos e promover amplo envolvimento nas cadeias produtivas integradas do mundo. Mesmo considerando a enorme diferença em termos de desenvolvimento socioeconômico, Rússia e países africanos concordam que a

⁵ Para aprofundamento da compreensão sobre a crise e o declínio da Ordem Liberal ver Mearsheimer (2019).

diversidade, a abrangência e a capacidade dos seus recursos naturais cumprem um importante papel em suas estratégias de desenvolvimento econômico, assim como suas dificuldades em transformar as receitas advindas da exploração de recursos naturais em uma base para o desenvolvimento acelerado de suas economias nacionais, transformando-as em diversificadas e sólidas.⁶

Com o final da Guerra Fria, a Rússia perdeu seus parceiros econômicos tradicionais (ex-repúblicas soviéticas e Estados socialistas da Europa Oriental, Ásia e Terceiro Mundo), consumidores dos seus produtos industrializados. Desde 1991, a Rússia se converteu em, quase que exclusivamente, fornecedora de matérias-primas, principalmente gás e petróleo. Nesse sentido, sua posição não era muito diferente da africana na Divisão Internacional do Trabalho, e os efeitos da chamada “Doença Holandesa” não tardaram a ser sentidos. No século XXI, a economia global começou a experimentar uma escassez relativa de vários desses recursos. Isso significa que a melhor forma de os utilizar poderá produzir uma poupança para o desenvolvimento.

Assim como a China e o Brasil, a Rússia também investiu em projetos de infraestrutura na África. Também, como a China, a Rússia tem buscado uma aproximação holística ao continente. Em 2019 ocorreu a primeira Cúpula Rússia-África, em Sochi (24 de outubro). Na ocasião, além dos chefes de Estado, estiveram presentes os representantes das principais organizações econômicas regionais africanas. Cooperação política, legal, securitária, econômica e comercial, científica, técnica, humanitária e de informação, e proteção ambiental nortearam os diálogos. Em 28 de julho de 2023, em São Petersburgo, ocorreu a segunda Cúpula Rússia-África, quando, além dos eixos de cooperação mencionados, a cooperação nas áreas educacional, cultural, desportiva, sanitária e climática demonstrou o aprofundamento dos eixos de diálogo. Entretanto, a segunda Cúpula Rússia-África representou um nível mais elaborado de conscientização das partes sobre questões de interesse mútuo. Ainda que o comprometimento com o combate à unilateralidade e à arbitrariedade das decisões políticas e econômicas esteja presente nas declarações de ambas as Cúpulas, a intensificação do debate em torno da necessidade de reformas estruturais, aprimoramento das instituições internacionais, e a necessidade de combater as estratégias de desestabilização do Ocidente são objeto de destaque.

Ao analisar a política externa da Rússia para África, a retomada e o incremento das relações são a camada mais visível de uma mudança profunda. A campanha ocidental anti-Rússia e a Guerra na Ucrânia impulsionaram um salto qualitativo nas interações. Por outro lado, a disputa por apoio entre a Rússia e a OTAN tem gerado tensões e conflitos na África. Em particular, as sanções dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a Moscou provocaram a ampliação das relações africanas com a Rússia, tanto por razões econômicas (importação

6 Ver Fituni; Abramova (2010) e Daniel; Shubin (2018).

de cereais e fertilizantes, por exemplo), como político-securitárias. As sanções, contrariando seus objetivos, tiveram como efeito a criação de novas oportunidades para os países africanos de afastamento dos laços neocoloniais.⁷

No que tange às relações político-securitárias, a baixa eficácia das missões de paz da ONU e a ampliação da presença militar ocidental nos marcos da Guerra ao Terror abriram espaço para as operações militares russas. Inicialmente a cargo do Grupo Wagner,⁸ e agora do Africa Corps⁹ (força diretamente subordinada ao Ministério da Defesa russo), a presença militar ocorre com vistas ao treinamento local, bem como suporte técnico. A cooperação é complementada por visitas regulares do vice-ministro da Defesa, Yunus-Bek Yevkurov, e por remessas de armas e equipamentos encomendados à África. Para a Rússia, a capacidade de autodefesa e a soberania das nações africanas promove uma gradual “africanização” dos conflitos e, por consequência, maior capacidade de solucioná-los. O discurso ocidental de isolamento da Rússia, nesse sentido, choca-se com a nova realidade na qual a ação do Africa Corps pode se converter em um eficaz instrumento de política externa.

Historicamente, os conflitos africanos se relacionam a intervenções externas, diretas ou indiretas. Com o final da Guerra Fria, a intervenção estrangeira assumiu novas características: o Estado, fragilizado, e os seus apoiadores externos não mais monopolizavam os meios de coerção. Em muitos casos, oportunistas, senhores da guerra ou grupos paramilitares, desprovidos de ideologia ou programa político, preencheram o vácuo de poder. Em outros, forças multinacionais (a exemplo da ONU) intervieram com a intenção de monitorar e assegurar acordos de paz, ou facilitar operações de assistência humanitária. Todavia, não foram poucos os casos nos quais grupos de interesse externos aproveitaram a vulnerabilidade dos Estados africanos para promover seus próprios objetivos e se beneficiar com recursos naturais. As fontes de financiamento também foram diversificadas com o final da Guerra Fria. As novas guerras, em boa medida, foram financiadas pelo saque de recursos naturais, pilhagem de populações locais, contrabando de armas, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas. Por outro lado, a estabilização e as condições de desenvolvimento levaram a novas intervenções militares (como no caso da Líbia) ou às Revoluções Coloridas (como no caso do Magreb).

7 Destaca-se as mudanças de regime no Sahel, tradicional área de atuação neocolonial francesa, especialmente os casos do Mali (2021), Chade (2021), Burkina Faso (2022) e Níger (2023) que, além da exigência de retirada das tropas francesas, anunciou o rompimento das relações comerciais, especialmente a exportação de urânio. Com relação ao neocolonialismo monetário praticado pela França na África Ocidental, chama-se atenção para o fato de 13 países terem se retirado da Zona do Franco CFA. E, ainda, nota-se o gradativo enfraquecimento de organizações regionais tuteladas por países ocidentais diante da saída de países chave, a exemplo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

8 Para uma análise objetiva sobre a posição do Grupo Wagner na estratégia russa, ver Baud (2023). Ver, também, Hedenskog (2018).

9 Trata-se da intensificação das parcerias militares com a região do Sahel, mas com perspectivas de se expandirem para a África Ocidental.

A Rússia identificou a demanda africana por uma ordem policêntrica e mais igualitária. A erradicação do neocolonialismo, a estabilização dos conflitos e segurança alimentar e energética como condições para o desenvolvimento, são condições defendidas por importantes países africanos no âmbito da União Africana com base no princípio “problemas africanos, solução africana”. Os fóruns multilaterais são, portanto, espaços fundamentais para a diplomacia dos países africanos. Nesse sentido, Moscou busca investir nas estruturas de integração africana como uma ação de longo prazo. Mas, também, o BRICS, as Cúpulas Rússia-África e os Fóruns russo-africanos são os espaços de aprofundamento dos diferentes eixos de cooperação. A resolução dos conflitos em regiões consideradas estratégicas (considerando, aqui, principalmente os países com recursos naturais) é necessária para o incremento do Projeto Russafrica. Trata-se do estabelecimento de parcerias estratégicas para as condições de modernização e de desenvolvimento. A essência do conceito é construir um sistema de relações que seja mutuamente favorável para alcançar metas de desenvolvimento. Vale lembrar que a história do relacionamento mútuo não é obscurecida pelo fardo colonial.

A Declaração de Kazan, divulgada na Cúpula do BRICS, em outubro de 2024, ilustra a relevância da África para a estabilidade internacional. O documento definiu a necessidade de apoiar o continente no contexto das profundas transformações internacionais. E, ainda, enfatizou que a competição que os EUA e a Europa impõem às relações no eixo Sul-Sul e Sul-Leste podem continuar inibindo as possibilidades de desenvolvimento, seja pela estratégia das “ajudas humanitárias” e da “agenda verde”, seja pela institucionalização de relações dependentes. A resposta do BRICS se direciona à liberalização do comércio e investimento na África, facilitados devido à criação da Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA). A China lidera nesse aspecto devido à sua economia ampla e mais desenvolvida em relação à de outros membros do BRICS, mas Rússia, Índia e Emirados Árabes Unidos também estão fazendo avanços importantes nessa direção. O objetivo é diversificar as parcerias comerciais desses países para que não sejam desestabilizadas caso os EUA os expulsem do Ato de Crescimento e Oportunidade para a África (AGOA), como ocorreu com Etiópia e Mali em forma de punição por se recusarem a cumprir suas demandas políticas, por exemplo. Sob o ponto de vista estratégico, a Rússia tem interesse em liderar os demais países do BRICS na neutralização da presença ocidental no continente e na capacitação dos parceiros africanos.

As relações entre a Rússia e a África avançaram substancialmente em 2024. Notavelmente, mesmo nações com alinhamento político limitado em relação à Moscou demonstram cada vez mais interesse em fortalecer os laços com a Rússia. Um primeiro elemento a ser ressaltado ocorreu no âmbito político-diplomático. A expansão do BRICS, anunciada em 2023 e formalizada em janeiro de 2024 também foi uma “expansão africana”. Etiópia e Egito se juntaram à organização durante a presidência russa do BRICS. Para ambos os países, essa será uma oportunidade de

fortalecer suas posições econômicas e expandir sua influência política. A Etiópia terá a chance de atrair mais investimentos em infraestrutura, na indústria e na agricultura ao mesmo tempo em que poderá acessar os mercados dos demais países-membro. Já o Egito, considerando sua localização estratégica e o controle do Canal de Suez, poderá assumir posição como importante centro de transporte e energia dentro do BRICS. E, ainda, a filiação ao BRICS garantirá a esses países acesso a financiamento do Novo Banco de Desenvolvimento e ajudará na diversificação das suas fontes de financiamento externo. Também em 2024, o pedido da Argélia para se juntar ao Novo Banco de Desenvolvimento foi aprovado. Uma das maiores economias africanas, o país poderá contribuir, como doador, com o capital do Banco, além de se tornar destinatário. A estrutura de parceiros africanos para colaboração também foi definida na última Cúpula do BRICS.

Outro marco político significativo nas relações russo-africanas foi a Primeira Conferência Ministerial do Fórum de Parceria Rússia-África, realizada em novembro de 2024 e da qual participaram 40 ministros de várias nações africanas. As conversas lideradas pelo ministro das Relações Exteriores, Sergey Lavrov, demonstraram o crescente esforço diplomático da Rússia. A ideia de colaboração contínua incluiu reuniões regulares de alto nível e conversas bilaterais. Visitas diplomáticas consideradas extraordinárias passaram a acontecer regularmente. Além de Lavrov, outros oficiais russos de alto escalão visitaram a África, como os dos Ministérios de Energia, Economia, Finanças, entre outros. As atividades de comissões intergovernamentais também se intensificaram. Essas iniciativas, complementadas pela cooperação nas áreas de tecnologia, defesa, educação, saúde e combate a doenças infecciosas, estão estabelecendo vínculos econômicos, sociais, educacionais e culturais entre a Rússia e as nações africanas.

A ampliação das relações econômicas também pode ser observada pela criação de mecanismos financeiros. Também em 2024 foi estabelecido um fundo para financiar projetos de investimento no continente. De acordo com o governo russo, o volume total de investimentos públicos e privados na economia dos países africanos seria de pelo menos US\$ 2 bilhões, com fundos públicos atuando como catalisadores para investimentos privados. Esse fundo foi projetado para simplificar as transações financeiras e facilitar a entrada de empresas russas nos mercados africanos. A promoção de infraestrutura e diferentes projetos tende, portanto, a alinhar os objetivos de desenvolvimento da Rússia e dos países africanos. O padrão de cooperação que a Rússia tem estabelecido no continente diferencia o país das tradicionais relações desiguais com o Ocidente, e uma infraestrutura soberana tem sido construída para estabelecer essa conexão.

Os eventos acima mencionados representam mudanças importantes na política externa da Rússia, mas também dos países africanos. Para a Rússia, a via ocidental

se tornou secundária em relação à sua diplomacia afro-eurasiana. Todavia, há um elemento de longa duração que não pode ser desprezado – a manutenção de uma atitude obstinadamente defensiva, que continua a ser uma tendência geral na política e na retórica da Rússia. O que se observa (especialmente a partir das sanções iniciadas em 2014) é que outros espaços internacionais como a África (e, também, o Oriente Médio) têm oferecido oportunidades geopolíticas para o desenvolvimento da Rússia, ao menos em médio prazo. Há problemas estruturais com que os russos devem lidar e que se conectam com importantes mudanças demográficas e econômicas globais. A crescente migração de mão de obra de países africanos para a Rússia ilustra uma tendência inédita nas relações bilaterais. Trabalhadores africanos aumentam em número, atuando em diferentes setores, da alta gerência à construção na Rússia. O boom populacional na África, portanto, vai ao encontro da queda demográfica e escassez de mão de obra na Rússia. Os benefícios econômicos dessa migração para ambos os lados são evidentes, mas também podem ser desafiadores sob o ponto de vista das tensões sociais e aumento do trabalho ilegal.

Contudo, os países africanos perceberam a emergência da Rússia como fornecedor global de bens estratégicos a partir de sua capacidade energética (incluindo hidrocarbonetos, energia e usinas nucleares, e materiais utilizados para gerar energias renováveis), dos serviços financeiros (fornecimento de capital) e de setores como o de comunicações, produção de medicamentos, produção de alimentos e produção de bens industriais de defesa. Ademais, há um histórico de cooperação política e educacional – muitos africanos receberam educação ou formação prática nas universidades e escolas militares soviéticas e constituem, hoje, grupos de intelectuais, políticos e empresários na África que, independentemente de suas posições políticas, não são hostis à cooperação com o país. Para a Rússia, a importância da África (mas também do Oriente Médio), sob o ponto de vista geoestratégico, relaciona-se a perspectivas previstas para o desenvolvimento econômico, aos recursos e à importância geopolítica-militar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto mundial atual, no qual a África adquire relevância, apresenta um conjunto de tensões sobrepostas e multifacetadas, cujo epicentro estamos atravessando. A crise atual é bastante peculiar, principalmente pela simultaneidade de vários eventos que convergem em direção aos conflitos e às guerras. Por outro lado, o desgaste político, ideológico e econômico do Ocidente descortinou, no continente africano, uma diversidade de projetos, novos regimes políticos e intenso crescimento econômico que ampliou o lugar da África na economia global. As mudanças de caráter sistêmico na posição do continente africano, como espaço geopolítico e geoeconômico, decorrem do estabelecimento de um novo padrão político de interações internacionais, com o desenvolvimento das parcerias africanas nos marcos da Cooperação Sul-Sul e Sul-

Leste, paralelamente à erosão do monopólio político e econômico de cinco séculos do Ocidente. A África caminha, nesse sentido, em direção à defesa da adequação da ordem internacional às realidades do século XXI.

O impacto das mudanças climáticas é particularmente acentuado no continente, que apresenta a mais elevada taxa de crescimento demográfico do mundo, que igualará sua população à da Ásia no final do século. Atualmente, essa população, extremamente jovem, tem constituído a base de crescentes fluxos migratórios intra-africanos e rumo à Europa, gerando tensões internacionais. Simultaneamente, cresce a procura por recursos naturais estratégicos no continente e a inevitável multiplicação de interações com as potências antigas e em ascensão. Em tal quadro, os dirigentes são forçados a buscar formas políticas alternativas, se tornando mais assertivos no fortalecimento do Estado e da diplomacia. Seriam sustentáveis essas novas formas políticas? Ao mesmo tempo, emergem rivalidades regionais, típicas do amadurecimento de Estados-nação, como na Europa dos séculos anteriores. O surpreendente é que tal processo obriga as potências extracontinentais a terem que se adaptar à nova dinâmica e às prioridades africanas.

Com o final da Guerra Fria, os EUA emergiram como Estado desestabilizador, conduzindo à descrença no sistema econômico liberal e à crise da globalização neoliberal. Na esteira desse processo, a União Europeia declinou e perdeu, gradativamente, sua área de influência. Ao mesmo tempo, novos polos economicamente dinâmicos (inclusive no campo tecnológico) ascenderam e revelaram a crise do Ocidente como centro de poder mundial. A proatividade africana, árabe e asiática combinada com as alianças táticas das chamadas “potências emergentes” em relação às ações dos EUA impulsionou realinhamentos internacionais na busca de novos modelos socioeconômicos. Considerando o contexto de tensões e realinhamentos internacionais, a proposta analítica aqui apresentada teve o propósito de suprir uma lacuna, qual seja, avaliar a importância da África na Grande Estratégia Russa na sua dimensão afro-eurasiana.

Desde os anos 2000, a Rússia iniciou um processo de recuperação das suas capacidades e recursos de poder em uma fase sistêmica pós-hegemônica, defendendo a ideia de construção de uma ordem internacional multipolar e de reequilíbrio do sistema mundial. A multipolaridade ainda é instável, e esses níveis de instabilidade afetam diretamente a possibilidade de retomada dos projetos nacionais de desenvolvimento da chamada semiperiferia mundial, na qual o Brasil se insere. Identificar os desafios e as potencialidades no processo de recuperação das suas capacidades, bem como a perspectiva estratégica da Rússia, poderá se converter em lições para o Brasil e para a América Latina, ainda sem rumo. Entende-se, portanto, que esta proposta analítica pode vir a contribuir com o debate crítico sobre a política externa brasileira, a importância estratégica da África e da Eurásia (em especial a Rússia) como polo de poder internacional

SOBRE A AUTORA

Analúcia Danilevicz Pereira: Professora de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado Maior do Exército/ECEME. É Doutora em História pela UFRGS. Coordenadora do Centro Brasileiro de Estudos Africanos – Cebráfrica/UFRGS, Pesquisadora do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais – Nerint/UFRGS e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo – CEGOV/UFRGS. Editora da Revista Brasileira de Estudos Africanos (RBEA). Pós-Doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais/IRI – PUC-Rio.

REFERÊNCIAS

1. ABRAMOVA, Irina; FITUNI, Leonid. Russia's new strategy on Africa. *Herald of Russian Academy of Sciences*, [s. l.], v. 90, n. 6, 2020.
2. ABRAMOVA, Irina; FITUNI, Leonid. The African segment of a multipolar world: dynamics of geostrategic significance. *World Economy and International Relations*, [s. l.], v. 62, n. 12, p. 5 14, 2018. Disponível em: <https://www.imemo.ru/en/publications/periodical/meimo/archive/2018/12-t-62/the-world-at-the-beginning-of-millennium/the-african-segment-of-multipolar-world-dynamics-of-geostrategic-significancy>. Acesso em: 17 ago. 2025.
3. BAUD, Jacques. The Wagner mutiny. *The Postil Magazine*, 2023. Disponível em: <https://www.thepostil.com/the-wagner-mutiny/>. Acesso em: 17 ago. 2025.
4. DANIEL, Rosaline; SHUBIN, Vladimir. Africa and Russia: the pursuit of strengthened relations in the Post-Cold War era. In: NAGAR, Dawn; MUTASA, Charles. *Africa and the world: bilateral and multilateral international diplomacy*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.
5. FITUNI, Leonid; ABRAMOVA, Irina. *Resource potential of Africa and Russia's national interests in the XXI century*. Moscow: Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, 2010.
6. HEDENSKOG, Jakob. Russia is stepping up its military cooperation in Africa. *Totalförsvarets forskningsinstitut*, 2018.
7. HERD, Graeme P. *Understanding Russian strategic behavior: imperial strategic culture and Putin's operational code*. London: Routledge, 2022.
8. KOLOSSOV, Vladimir; TUROVSKY, Rostislav. Russian geopolitics at the fin-de-siecle. *Geopolitics*, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 141 164, 2001.
9. KOSTELYANETS, Sergey V.; OKEKE, Obidozie Afamefuna A. Russia and the global competition for Africa: the military dimension. *Vostok (Oriens)*, Moscow, n. 6, p. 184 198, 2018.
10. MEARSHEIMER, John J. Bound to fail: the rise and fall of the liberal international order. *International Security*, [s. l.], v. 43, n. 4, p. 7 50, 2019.
11. MONAGHAN, Andrew (ed.). *Russian grand strategy in the era of global power competition*. Manchester: Manchester University Press, 2022.
12. MONAGHAN, Andrew. *Power in modern Russia*. Manchester: Manchester Univ. Press, 2017.
13. MONGRENIER, Jean-Sylvestre; THOM, Françoise. *Géopolitique de la Russie*. Paris: PUF/Humensis, 2018.
14. VEIGA, Francisco. *El desequilibrio como Orden: una historia de la Posguerra Fría*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.
15. VISENTINI, Paulo; PEREIRA, Analúcia. *Putin, a OTAN e a Guerra na Ucrânia: a ascensão da multipolaridade instável*. Porto Alegre, RS: Leitura XXI/Nerint-UFRGS, 2025.

Submissão em 11 de setembro de 2024

Aceito em 12 de outubro de 2024