

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

1ª edição

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

1ª edição

Revisão de 23/12/2022-20/01/2023

3. Brasil e relações bilaterais, situação nacional e política externa de parceiros importantes

O presente tomo é o maior de todo o Repositório, por agregar dois conjuntos aparentemente bem distintos de informações, vinculadas por um único denominador: o “outro”, na política externa brasileira. Procura-se tratar neste tomo não apenas das relações bilaterais do Brasil com seus principais parceiros internacionais, mas também apresentar elementos relacionados à situação nacional contemporânea e a política externa desses parceiros. Não se trata de uma decisão exclusiva dos organizadores, mas, sim, da replicação de fórmula que consta no próprio edital.

Na seleção de parceiros, não se limitou apenas àqueles cujo relacionamento têm caráter estratégico, mas se procurou abarcar todos os vizinhos sul-americanos bem como outros países importantes. Ademais, incluíram-se a União Europeia (UE) e organizações e mecanismos de integração e concertação regionais de caráter eminentemente político, relegando a outros tomos aqueles de caráter predominantemente securitário ou econômico.

O tratamento das relações bilaterais do Brasil procurou ser padronizado, por meio do formato de fichas, cujas informações se baseiam principalmente naquelas disponíveis no sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro, nos maços ostensivos enviados ao Senado Federal para a sabatina de embaixadores e no teor de comunicados ou declarações adotados em razão de visitas e encontros bilaterais. Privilegiou-se abordagem de fatos e eventos contemporâneos, e aspectos históricos mais aprofundados foram incluídos no tomo anterior, quando do tratamento da história da política exterior do Brasil.

A situação nacional e a política externa de parceiros importantes também privilegiaram aspectos mais contemporâneos, com informações provenientes de fontes oficiais, assim como de análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira, o que também se aplica ao tratamento das organizações e mecanismos de integração e concertação regionais de caráter eminentemente político. A escolha das seções que compõe o tomo se inspirou nos itens do edital do CACD, a despeito de ajustes e complementos pontuais, como tratamento mais amplo a países europeus, sem restringir-se à UE; a inclusão da região do Pacífico no tratamento da Ásia; e a expansão do tratamento do Oriente Médio a uma definição geopolítica de Grande Oriente Médio.

Dica do Bruno

As relações bilaterais do Brasil são conteúdo central do estudo para o CACD. Ainda que parte substancial dos temas se sobreponha às chamadas pautas temáticas de estudo, é fundamental que haja a sistematização das iniciativas históricas e contemporâneas do Brasil com seus parceiros nos âmbitos sul-americano, hemisférico e mundial.

Para o concurso, há alguns conjuntos de relações que são mais frequentes do que outros, seja na fase objetiva seja na discursiva. A principal relação bilateral que DEVE ser estudada (em caixa alta) diz respeito à Argentina. Tudo, sem exceção, deve ser revisado pelo candidato, desde a trajetória histórica a partir de 1945 (para Política Internacional; o mesmo se aplica à História do Brasil, mas a partir de um período anterior ainda), passando pelas dinâmicas econômicas, políticas, sociais, culturais, pelas iniciativas conjuntas bilaterais, trilaterais e regionais, além da política

externa e interna do país vizinho, em perspectivas histórica e contemporânea. É, talvez, o conteúdo mais prevalente nas provas de Política Internacional do CACD.

Quanto a outras dinâmicas bilaterais da América Latina, a tendência de cobrança até hoje se concentrou na prova objetiva, com poucas presenças na prova discursiva (como a Venezuela, tema de grande relevância regional nos últimos dez anos), usualmente no bojo de iniciativas regionais. Isso não reduz a importância dessas relações bilaterais, mas, caso haja escassez de tempo, aqui a profundidade pode ser menor do que no caso argentino – o que não significa que não se deva estudá-las.

Fora da América Latina, os principais focos de estudo, pela trajetória mais recente do concurso, são China e Estados Unidos (EUA). Nos dois casos, há menor ênfase em histórico da relação e mais em dinâmicas pós-década de 1990 e iniciativas contemporâneas, além da inserção das relações dos dois países com o Brasil em âmbitos global, regional e mesmo nas outras dinâmicas bilaterais, além da relação entre as duas grandes potências da atualidade (objeto de questão da fase discursiva na última edição da prova).

Quanto ao continente europeu, o conteúdo cobrado usualmente diz respeito a três países específicos (Alemanha, França e Reino Unido), além da União Europeia (UE). Nesses casos, vale revisar tanto a trajetória história das políticas externas quanto às iniciativas contemporâneas e as dinâmicas bilaterais com o Brasil. Desenvolvimentos específicos, a exemplo dos Balcãs e de movimentos separatistas, podem aparecer pontualmente, sobretudo na prova objetiva. No que concerne à Rússia, o tema central em evidência é o da guerra com a Ucrânia, e suas implicações em todas as demais dinâmicas no continente europeu, no espaço pós-soviético e na economia global. Vale o estudo.

A assunção do novo governo brasileiro deve trazer de volta à tona um tema central durante boa parte da política externa pátria dos últimos 60 anos: o continente africano. Na última prova, houve uma questão que teve na África pano de fundo, mas cujo tema-raiz era, a rigor, segurança e cooperação. Agora há a possibilidade da retomada de temas econômicos e políticos, e também culturais, a exemplo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que tem nos países lusófonos africanos grande componente.

Por fim, não se deve desprezar o Oriente Médio e o restante do continente asiático – além de parceiros tradicionais como Índia e Japão, há atenção cada vez maior, que foi conferida pelo governo que deixou o poder e que deve seguir com o novo, ao Sudeste Asiático, tanto pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) quanto pelas dinâmicas bilaterais com países como Singapura, Vietnã e Indonésia. No geral, os temas do terceiro tomo são, ao lado das questões multilaterais, as que tomam maior espaço do estudo e da prova – e, portanto, devem ser encaradas com a máxima seriedade. Nunca deixem nenhum tema de lado. Vocês estão recebendo um material precioso, e o que vocês farão dele poderá definir o seu progresso nessa árdua caminhada que é o CACD. Boa sorte!

Comentário sobre as Parcerias Estratégicas do Brasil

A qualificação “estratégica” busca designar determinadas relações como prioritárias para o Brasil, salientando a importância do relacionamento segundo critérios políticos, econômicos e sociais e a presença de diálogo permanente e consultas frequentes. Nesse contexto, são conduzidos diferentes mecanismos que permitem trocar impressões sobre assuntos de interesse nas agendas bilateral, regional e multilateral. Há diversos formatos possíveis, sem diferenças concretas entre as várias terminologias adotadas pelo País, como “parceria estratégica”, “aliança”, “diálogo”, etc. Ao contrário do que se observa na estruturação das relações e representações consulares e diplomáticas, essas designações não correspondem a uma precedência ou ordem hierárquica objetiva e universal adotada pelos Estados. Atualmente, o Brasil mantém mais de vinte relacionamentos bilaterais caracterizados, em algum grau, como “estratégicos”:

1. América Latina:

- i. **Argentina:** aliança estratégica, 1997;
- ii. **Peru:** aliança estratégica, 2003;
- iii. **Venezuela:** aliança estratégica, 2017;

2. América do Norte:

- i. **Canadá:** diálogo de parceria estratégica, 2011;
- ii. **Estados Unidos (EUA):** diálogo de parceria estratégica, 2019;

3. Europa¹:

- i. **Alemanha:** parceria estratégica, 2002;
- ii. **Espanha:** parceria estratégica, 2003;
- iii. **França:** parceria estratégica, 2006;
- iv. **Itália:** parceria estratégica, 2007;
- v. **Reino Unido:** parceria estratégica, 2007;
- vi. **Rússia:** parceria estratégica, 2000;
- vii. **Suécia:** parceria estratégica, 2009;
- viii. **Suíça:** parceria estratégica, 2008;
- ix. **Ucrânia:** parceria estratégica, 2009;
- x. **União Europeia (UE):** parceria estratégica, 2007;

4. África:

- i. **África do Sul:** parceria estratégica, 2010;
- ii. **Angola:** parceria estratégica, 2010;
- iii. **Nigéria:** diálogo estratégico, 2013;

5. Ásia:

- i. **China:** parceria estratégica, 1993; parceria estratégica global, 2012;
- ii. **Índia:** parceria estratégica, 2006;
- iii. **Indonésia:** parceria estratégica, 2008;
- iv. **Japão:** parceria estratégica e global, 2014;

6. Oriente Médio:

- i. **Emirados Árabes Unidos (EAU):** parceria estratégica, 2019;
- ii. **Turquia:** parceria estratégica, 2010;

7. Oceania:

- i. **Austrália:** parceria estratégica, 2012.

¹ A relação bilateral com Portugal tem um caráter *sui generis*, é pautada no mais alto nível pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, de 2000, e não é denominada como uma “parceria estratégica”.

3.1. Argentina

3.1.1. Situação nacional e política externa

I. Situação nacional da Argentina a partir de 2019

A Argentina passou, em 2019, por eleições presidenciais que culminaram com a derrota do então presidente Mauricio Macri e o retorno do Partido Justicialista ao poder (que já governara com Perón, Menem, Duhalde e os Kirchners, por exemplo). Alberto Fernandez, ex-chefe do gabinete de ministros nos governos Kirchner, entre 2003 e 2008, foi eleito presidente com pouco mais de 48% dos votos, contra 40% de Macri. Sua vice é a ex-presidente Cristina Kirchner.

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

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

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

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

Em 2022, a inflação argentina disparou, chegando ao seu maior patamar em três décadas após registrar, em julho, alta de 71% no acumulado de doze meses. A projeção para o fim do ano se aproxima de 100% – o país completará dez anos consecutivos com a inflação anual na casa dos dois dígitos, pelo menos. A crise se ilustra também pelo fato de que aumenta a variedade de câmbios de dólar, com os argentinos apelando cada vez mais à compra da moeda no paralelo, para fugir da inflação, a segunda mais alta da América Latina, atrás apenas do índice da Venezuela, os cerca de quinze tipos de câmbio praticados na Argentina em dezembro de 2022 refletem a

dolarização da economia e o desafio do governo de evitar fuga de dólares do país, que conta com baixas reservas de divisas. A diferença de cotação entre o dólar oficial e o “dólar *blue*”, ou câmbio paralelo, é de 85%. Além disso, há várias outras cotações, segundo a estratégia cambial de desvalorizações setoriais do ministro Sergio Massa. São exemplos dessa estratégia o “dólar soja” e o “dólar *tech*”, que favorecem os respectivos setores econômicos, e os chamados “dólar *Coldplay*” e “dólar Catar”, que, respectivamente, facilita a contratação de artistas estrangeiros e encarece os gastos em viagens internacionais. Em novembro, na tentativa de evitar que a inflação chegasse aos 100% este ano, o governo argentino anunciou um acordo com supermercados e fornecedores de bens de consumo de massa para congelar ou regular os preços de cerca de 1.500 produtos. Segundo dados da Universidade Católica Argentina, em dezembro, mais de 40% da população se encontra abaixo da linha de pobreza e cerca de 50% da população em idade ativa não tem seus direitos trabalhistas plenamente respeitados. A insatisfação popular tem aumentado, junto com os protestos contra o governo e o FMI.

Além da crise econômica, há crise política, iniciada pela demissão do ex-ministro da Economia, com visão moderada, mas que perdeu o apoio da vice-presidente Cristina Kirchner, sendo pressionado a deixar o cargo. Após breve troca de nomes, o presidente da Câmara dos Deputados, Sergio Massa, foi apontado no fim de julho para assumir um “superministério”, que unifica as pastas da Economia, do Desenvolvimento Produtivo e da Agricultura, Pecuária e Pesca. Trata-se de ato que ilustra a fragilização de Fernández, em conjunto com a saída de vários outros ministros ligados ao presidente argentino. Massa, por sua vez, é nome próximo de Cristina Kirchner, com relação retomada em 2019, após seis anos de ruptura. A ascensão de Massa é vista como uma concessão de Fernández a pressões internas da ala kirchnerista da coalizão governista. É cada vez menor a participação de nomes ligados ao presidente no alto escalão do governo, ao passo que os aliados de Cristina se mantêm intactos nos ministérios. Outro episódio da crise política ocorreu no início de setembro, com a tentativa de assassinato contra Cristina, ainda em investigação.

II. Política externa da Argentina

a) Política externa de Mauricio Macri

No início de seu governo, Macri teve como chanceler Susana Malcorra, ex-chefe de Gabinete do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), que também dirigiu o Departamento de Suporte de Campo, responsável pelo apoio logístico às missões de paz. Malcorra deu lugar a Jorge Faurie, quando de sua candidatura a SGNU, durante o primeiro ano de mandato, 2016.

A política exterior de Macri buscou dissociar a Argentina do populismo e do bolivarianismo, com recurso a críticas incisivas contra violações aos direitos humanos e à democracia na região. Isso ficou patente, por exemplo, no apoio à suspensão da Venezuela do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na formação do Grupo de Lima, na denúncia de crimes cometidos pelo regime Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e no apoio a Guaidó. Macri também procurou revitalizar a relação com parceiros historicamente importantes para a política externa argentina, como os Estados Unidos (EUA, recebeu visita de Obama e, quando da Cúpula do G20, de Trump, apesar de, durante as eleições de 2016, ter declarado apoio a Clinton), União Europeia (UE, superação de rusgas relativas, por exemplo, à nacionalização da YPF, que afetou a Espanha) e Brasil. No caso britânico, visou a um “descongelamento das relações” e procurou dar

abordagem menos conflitiva à questão das Malvinas (com o *downgrade* da Secretaria de Assuntos Relativos às Malvinas, a qual foi transformada em subsecretaria, a adoção do Comunicado Conjunto Foradori-Duncan ou o baixo perfil diante da inauguração de rota comercial para o Brasil operando a partir das ilhas). Macri procurou, ainda, manter boas relações com a China (participou da primeira cúpula da Iniciativa do Cinturão e Rota – BRI, na sigla em inglês –, em 2017, manifestou interesse em recursos para projetos de infraestrutura e manteve cooperação nuclear) e com a Rússia (também na área de cooperação nuclear).

Nos eixos temáticos, valorizou, assim como o Brasil a partir de 2016, questões como migração, drogas e segurança nas fronteiras. A Argentina passou a considerar o Hezbollah um grupo terrorista, e Macri, durante o aniversário de 25 anos dos atentados contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), assinou decreto criando um sistema de registro de pessoas e entidades com possíveis ligações ao terrorismo. Deu menor ênfase a projetos de integração política regional, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), apesar de esforço para a revitalização da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do MERCOSUL e para a maior abertura comercial internacional do bloco. Obteve também *status* de observador na Aliança do Pacífico (AP) e manifestou interesse no Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês). Na área comercial, adotou medidas liberalizantes, como a remoção de controles cambiais, de impostos às exportações e de outras medidas protecionistas. Destacou-se pela conclusão da renegociação da dívida argentina com os chamados “fundos abutres” (os quais, entretanto, seguem como credores) e pela apresentação de candidatura à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Durante o seu governo, a Argentina foi sede da 11ª Conferência Ministerial (MC11) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2017, e presidiu o G20 em 2018.

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

b) Linhas gerais da política externa de Alberto Fernández

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

de biodiversidade. Fernández alerta para os riscos da escalada do discurso de violência e ódio, que descreve como “novo fascismo”, e defende a adoção de tratamento ético para as questões globais.

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

Embora tenha elementos semelhantes, a atual política externa também busca dissociar-se daquela adotada pela atual vice-presidente, Cristina Kirchner, marcada, por exemplo, pelo apoio irrestrito a governos bolivarianos ou ao governo iraniano. Sua primeira visita internacional já como presidente empossado foi a Israel. Na ocasião, participou do Fórum Internacional sobre Antissemitismo, realizado em celebração ao Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto, em janeiro. Encontrou-se com o primeiro-ministro Netanyahu, um dos mais ferrenhos críticos do regime iraniano, que foi aliado argentino durante os governos Kirchner. Recorde-se que, em 2015, o procurador argentino Alberto Nisman foi encontrado morto com um tiro na cabeça em seu apartamento, na véspera de apresentar ao Congresso denúncia contra a então presidente Cristina Kirchner por um suspeito acordo com o Irã, pelo qual ex-funcionários iranianos envolvidos no atentado seriam beneficiados em troca de um acordo comercial favorável à Argentina.

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

Os posicionamentos adotados pelos EUA na OEA sinalizam a mudança de atitude para a promoção da democracia e do desenvolvimento sustentável nas Américas pela via da cooperação econômica. Na 9ª Cúpula das Américas em 2022, em Los Angeles, Biden lançou a Aliança para a Prosperidade Econômica nas Américas, que inclui a revitalização de instituições econômicas do hemisfério, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Fernández, por sua vez, reiterou os protestos contra a exclusão de Nicarágua, Cuba e Venezuela, ausentes da Cúpula. No mesmo ano, na 52ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em Lima, todos os representantes aprovaram o projeto de declaração para defender a soberania argentina sobre o território insular e pediram a resolução da controvérsia por meio de negociações de paz. Em encontro à margem da Reunião Ministerial do G20 em Bali, Indonésia (2022), o secretário de Estado Antony J. Blinken

e o ministro de Relações Exteriores da Argentina Santiago Cafiero trataram da cooperação bilateral em diversas áreas como tecnologia, minerais críticos e segurança alimentar. Blinken expressou satisfação pelos compromissos nas áreas de migração e segurança alimentar assumidos pela Argentina na Cúpula das Américas, reiterou seu agradecimento pela condenação da Argentina à invasão da Ucrânia pela Rússia e reafirmou o apoio dos EUA à indústria argentina de energia nuclear civil.

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

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

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

As relações com a Rússia foram aprofundadas, a começar pela área de saúde, com as compras de Sputnik V em 2020, seguidas por acordo para a fabricação da vacina na Argentina. Em 2021, os ministérios da Defesa firmaram acordo para capacitação de militares argentinos em instituições russas. Em fevereiro de 2022, Fernández efetuou visita oficial à Rússia, em que pediu a Vladimir Putin que a Argentina fosse “a porta de entrada da Rússia na América Latina”. Putin

destacou a importância dos investimentos russos para a renovação das ferrovias argentinas, especialmente em trens elétricos, e declarou sua intenção de estimular investimentos em energia elétrica, petróleo, gás, indústria química e no setor bancário. No mesmo mês, a Argentina foi o primeiro país do hemisfério ocidental a registrar a vacina Sputnik. Diante da Guerra da Ucrânia, o governo argentino evitou, em um primeiro momento, condenar a atitude da Rússia, na busca de suposta neutralidade, apesar de protestos da sociedade civil argentina; em 2014, a então presidente Cristina Kirchner também não havia condenado a anexação russa da Crimeia. Em março de 2022, a Argentina abandona a neutralidade e vota, na primeira sessão especial de emergência da AGNU sobre a situação na Ucrânia, a favor da resolução A/RES/ES-11/1, em condenação à agressão russa contra a Ucrânia, e mantém o posicionamento nas sessões subsequentes em relação ao conflito.

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

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

c) Diplomacia econômica argentina

A renegociação da dívida argentina com o FMI, com o Clube de Paris e com credores privados foi identificada como uma das prioridades da gestão Fernández. O cenário internacional do início do governo Fernández foi diferente daquele do início de governos anteriores: Cristina Kirchner, por exemplo, beneficiou-se do *boom* das *commodities*, enquanto, especialmente durante o governo Trump, houve uma guerra comercial entre EUA e China, ainda não completamente superada. Fernández fez uma turnê europeia que teve como um dos objetivos buscar apoio para a renegociação da dívida. Portugal comprometeu-se a apoiar a Argentina nos seus esforços para renegociar o pagamento da dívida com o FMI, informou o governo português após encontro com o presidente Alberto Fernández, na primeira fase da sua visita à Europa. Ele recebeu respaldo também dos governos de França, Espanha, Itália e do Papa Francisco para as negociações com o FMI e o Clube de Paris. O tema também foi central na visita do chanceler Solá ao Brasil em 2020.

A Argentina contraiu quase US\$ 60 bilhões em empréstimos do FMI em 2018 (valor bem inferior ao tamanho de sua dívida): boa parte do valor foi utilizado para pagar débitos que não puderam ser reestruturados. Fernández não apenas não aceitou receber valores já acordados que estavam pendentes de desembolso pelo FMI, como, em maio de 2020, entrou em moratória técnica, ao prorrogar o prazo de renegociação da dívida com credores internacionais e, em seguida, descumprir prazo de pagamento de cerca de US\$ 500 milhões relativos a juros. A Argentina pleiteava que o início dos desembolsos só ocorresse em 2023.

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

Em março de 2021, a vice-presidente Kirchner afirmou que o país não tinha recursos para arcar com os pagamentos ao Fundo. O ministro da economia argentino foi a Washington buscar

renegociar a dívida pública argentina total, que chega a US\$ 323 bilhões. Ademais, com base em lei de emergência econômica aprovada no fim de 2019, o governo adotou uma série de medidas econômicas com repercussões internacionais, como aumento do imposto de exportações ou taxa de transações internacionais. Em março de 2022, o FMI aprovou um acordo *Extended Fund Facility* (EFF), por período de trinta meses, para reestruturar outros US\$ 44 bilhões. Imediatamente, foram liberados US\$ 9,6 bilhões para a Argentina em Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês). Esse tipo de acordo, no entanto, não envolve nenhuma redução, apenas um alargamento dos prazos, a fim de que o país tenha tempo de implementar reformas estruturais para corrigir problemas crônicos. Em setembro de 2022, o FMI completou a segunda revisão do acordo, liberando mais US\$ 3,8 bilhões para a Argentina. O acordo prevê um total de US\$ 17,5 bilhões para auxiliar a Argentina a reequilibrar seu balanço de pagamentos e arcar com os compromissos assumidos junto ao Fundo.

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

d) MERCOSUL

Embora tenha preservado interesse no bloco, o novo governo argentino deseja redirecionar as prioridades do processo de integração regional. É crítico, por exemplo, de iniciativas como a revisão integral da Tarifa Externa Comum (TEC), em curso desde 2019.

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

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

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

defensor da flexibilização, causando tensões entre os dois presidentes. O direito de negociar acordos de forma independente para membros do MERCOSUL foi também defendido desde 2019 pelo Brasil. Proposta concreta de flexibilização proposta pelo Uruguai e apoiada pelo Brasil ainda está em discussão. O Uruguai aproveitou a Cúpula do MERCOSUL de julho de 2022 para comunicar o início das negociações formais para um tratado de livre comércio entre Uruguai e China, consolidando seus interesses em relação à China no mandato atual. Para mais detalhes a respeito, ver o tomo 6. A presidência do MERCOSUL está a cargo da Argentina durante o primeiro semestre de 2023.

e) Política externa da Argentina para a América Latina

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

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

A atual postura da Argentina parece indicar menos ímpeto em seus contatos com a AP. Ademais, a Argentina foi uma das fundadoras do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e, embora reticente, seu presidente participou de cúpula extraordinária virtual de coordenação à resposta ao coronavírus em 2020, mas não vem subscrevendo declarações recentes.

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

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

pelo Congresso, prevê investimentos diretos de US\$ 2,8 bilhões em projetos de transporte e água na Argentina. Devido aos problemas fiscais do país e à falta de acesso aos mercados financeiros internacionais, o financiamento para esses projetos virá do BID, da CAF e do FONPLATA.

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

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

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

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

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

f) Discurso na AGNU 2022

Primeiramente, o presidente Alberto Fernández agradeceu o apoio internacional recebido após o atentado contra Cristina Kirchner, exaltando os valores democráticos da maioria da sociedade argentina, mas alertando para as ameaças ao Estado de Direito decorrentes dos extremismos gerados pela guerra e pela pandemia. Condenou as desigualdades sociais, explicitadas por esta última. Destacou a posição argentina pela paz e pelo diálogo no contexto do avanço militar da Rússia sobre o território ucraniano, evocando o Direito Internacional Humanitário, a autodeterminação dos povos e o respeito irrestrito à soberania dos Estados. Agradeceu o apoio de todos os Estados que ajudaram a Argentina no processo de renegociação de sua dívida externa, minimizando os custos econômicos e sociais para a população. Destacou a posição argentina de exportadora de alimentos e de tecnologias relacionadas, essencial no combate à fome mundial, e tratou de segurança energética, vinculando-a à promoção de meios sustentáveis. Ressaltou a urgência dos problemas ambientais globais, buscando uma relação construtiva entre os Estados nos temas de biodiversidade, mudança do clima e poluição. Chamou atenção às medidas unilaterais de coerção, às quais a Argentina se opõe, mencionando os casos de Cuba e Venezuela, mas não da Rússia, e destacou a importância dos direitos humanos para a sociedade argentina, exemplificando-a com políticas domésticas nesse sentido. Por fim, posicionou-se a favor de um combate assertivo ao terrorismo, instando o Irã a cooperar com as autoridades argentinas quanto ao atentado contra a AMIA, em 1994.

g) Discurso na AGNU 2021

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

3.1.2. Relações com o Brasil

Marcos²: Segundo Alessandro Candeas, o relacionamento teria as seguintes fases: 1810³-1898, instabilidade estrutural com predomínio de rivalidade; 1810-1898⁴, instabilidade conjuntural com busca de cooperação e momentos de rivalidade; 1962-1979⁵, instabilidade conjuntural com predomínio de rivalidade; 1979-1988, estabilidade estrutural pela cooperação; 1988-presente⁶, estabilidade estrutural pela integração. 1990: Ata de Buenos Aires – meta: mercado comum até 31/12/1994; ACE nº14; 1991: Tratado de Assunção (cria o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL –, com Paraguai e Uruguai); ACE nº 18; Acordo de Guadalajara (cria a ABACC); Acordo Quadripartite (Brasil, Argentina, ABACC e AIEA); Compromisso de Mendoza sobre a proibição de armas químicas e biológicas (Brasil, Argentina e Chile); 1995: Entrada em vigor da União Aduaneira do MERCOSUL, com a adoção de tarifa externa comum (TEC); 1997: Visita de Estado do presidente da Argentina, Carlos Menem, ao Brasil. Formalização da Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina; 2002: Criação do Mecanismo “3+1” (Argentina, Brasil, EUA e Paraguai)⁷; 2003: Consenso de Buenos Aires; 2004: Ata de Copacabana: defesa da integração regional sob o prisma da inclusão social; 2007: Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina (MICBA) 2008: Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN); 2011: O NSG reconhece o Acordo Quadripartite como alternativa ao Protocolo Adicional do TNP; Criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO); 2012: MICBA é substituído pelo Diálogo de Integração Estratégica Brasil-Argentina; 2016: Criação do Mecanismo

² Em vários períodos, a história das relações entre Brasil e Argentina confunde-se com a própria história desses países. Ao longo das seções do tópico 2.1 no tomo 2, sobre a história da política externa brasileira desde 1945, abordam-se episódios da história da Argentina, como: a sua participação na Segunda Guerra Mundial e na reforma dos sistemas internacional e interamericano no pós-guerra; os governos de Perón (1946-1955; 1973-1974); a Revolução Libertadora (1955); o governo Frondizi (1958-1962) e a Questão Cubana; a Revolução Argentina (1966-1973); o retorno de Perón e o governo de Isabelita (1974-1976); o período de Reorganização Nacional (1976-1983); os governos Videla (1976-1981); Galtieri (1981-1982) e a Guerra das Malvinas (1982); Alfonsín (1983-1989) e Menem (1989-1999).

³ Em 1821, o governo português, instalado no Rio de Janeiro, é o primeiro a reconhecer a independência argentina. Em 11 de agosto de 1823, Argentina é o primeiro país a reconhecer a Independência do Brasil e a estabelecer relações diplomáticas com o Império. O enviado argentino Valentín Gómez apresenta ao chanceler brasileiro carta credencial assinada por Bernardino Rivadavia, com o reconhecimento da Independência do Brasil (5 de agosto de 1821), e é recebido por D. Pedro I, vide artigo do diplomata Rodrigo Wiese Randig: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/artigo-argentina.pdf>.

⁴ Em 1899, Julio Roca torna-se o primeiro presidente argentino a visitar o Brasil; em 1900, em retribuição, o presidente Campos Salles fez a primeira visita oficial de um presidente brasileiro à Argentina.

⁵ Na década de 1970, há fim da “cordialidade oficial” (Matias Spektor). Em 1973, o Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai enseja a oposição argentina e dá origem à questão Itaipu-Corpus, resolvida no governo Figueiredo, em 1979, na chancelaria Saraiva Guerreiro. O ápice da crise é contemporâneo ao governo Isabelita Perón. Para Alessandro Candeias, o acordo tripartite inaugura a estabilidade estrutural pela cooperação.

⁶ Na década de 1990, há diferenças nas relações de ambos com os Estados Unidos (EUA). Enquanto Brasil busca autonomia pela participação, a Argentina praticava sua aquiescência pragmática (Guido di Tella e Menem), espécie de alinhamento. A Argentina, por exemplo, era entusiasta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), enquanto o Brasil tinha postura mais cautelosa. Naquele período, tinha força o realismo periférico de Carlos Escudé. A crise do real, em 1999, enseja protecionismo argentino, ocasionando contenciosos comerciais com o Brasil, o que só piora com a crise portenha de 2001-2002 (caso “*antidumping* do frango” na OMC é exemplo). Com C. Kirchner, a economia argentina piora e há recrudescimento do protecionismo, como exemplificam as Licenças Não Automáticas (LNA) de importação contra o Brasil e as Declarações Juramentadas Antecipadas de Importações (DJAI). O governo Macri removeu muitas barreiras, mas o fluxo não aumentou como se esperava, dado o estado das duas economias.

⁷ Foi atualizado, em 2019, pelo Mecanismo de Segurança Regional, que visa ao combate do crime transnacional e ao financiamento do terrorismo.

de Coordenação Política Brasil-Argentina, que permanece como principal mecanismo político, e da Comissão Bilateral de Produção e Comércio; Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (Brasília); cooperação regional para combate aos ilícitos transnacionais; 2017: Plano de Ação estabelece prioridades como cooperação nuclear, segurança nas fronteiras e compras governamentais; 2018: Estabelecimento do Diálogo Político Estratégico (Diálogo “2+2”).

Embaixada: Em 1919, a legação do Brasil em Buenos Aires é elevada à categoria de Embaixada.

Coordenação Política

Instâncias: Entre os diversos foros bilaterais, destacam-se: o Mecanismo de Coordenação Política (a nível de vice-chanceleres); a Comissão Bilateral de Produção e Comércio; o Comitê Permanente de Política Nuclear; e o Diálogo Político-Estratégico Brasil-Argentina (mecanismo 2+2, entre ministros de Relações Exteriores e de Defesa). A Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), instalada em 2011, é a mais alta instância bilateral de deliberação de políticas binacionais para a fronteira e para encaminhamento das demandas suscitadas no âmbito dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina, que se reúnem periodicamente em quatro pontos da linha limítrofe dos dois países. As últimas reuniões dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina foram realizadas em 2019. Foram suspensas durante a pandemia de COVID-19 e foram paulatinamente retomadas no 2º semestre 2022.

Visitas de Alto Nível: A proximidade constitui pilar importante do esforço de construção de um espaço de paz e cooperação no entorno brasileiro. A alta densidade da cooperação política entre ambos os países se reflete nos frequentes encontros e visitas bilaterais em nível presidencial e ministerial. Nos últimos anos, diversos canais institucionais de diálogo foram reforçados, com diversas reuniões dos mecanismos supramencionados, dentre outras iniciativas. 2019: Em 16 de janeiro, houve visita do então presidente da República Argentina Mauricio Macri ao Brasil. Macri foi o primeiro presidente estrangeiro a visitar o Brasil após a assunção de Michel Temer; 2019: vice-presidente Hamilton Mourão esteve presente na posse do presidente Argentino Alberto Fernández, em dezembro; 2020-2021: o então chanceler argentino Felipe Solá esteve no Brasil, ocasiões em que se reuniu com o presidente Bolsonaro e o então chanceler Ernesto Araújo; e com seu sucessor, o embaixador Carlos França (em julho de 2021, por ocasião da cerimônia alusiva ao 30º aniversário da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC); 2020: em 30 de novembro, os presidentes Jair Bolsonaro e Alberto Fernández mantiveram videoconferência para celebrar o Dia da Amizade Brasil-Argentina e os 35 anos da Declaração do Iguaçu, assinada em 1985 pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín e considerada como um marco do relacionamento bilateral⁸; 2021: em 8 de outubro, o Chanceler argentino Santiago Cafiero realizou visita a Brasília; no âmbito da reunião do G20, os presidentes Bolsonaro e Fernández encontraram-se presencialmente pela primeira vez; 2022: em 25 de fevereiro, o secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Fernando Simas Magalhães, reuniu-se com seu homólogo argentino em Buenos Aires por ocasião da 3ª reunião do Mecanismo

⁸ Em nota divulgada após o encontro, a Casa Rosada disse que o presidente argentino pregou um impulso ao MERCOSUL e defendeu durante a reunião “deixar as diferenças no passado e encarar o futuro com as ferramentas que funcionem para o bem de todos”. Fernández destacou a colaboração entre os dois países nas áreas de segurança e defesa, que segundo ele tem avançado. O mandatário argentino mencionou a necessidade de cooperação também na área ambiental e citou oportunidades no setor de gás natural. Segundo a nota, Bolsonaro também ressaltou no encontro a boa integração entre as Forças Armadas dos países, seja no desenvolvimento da indústria bélica ou no combate ao narcotráfico e o crime transnacional.

de Coordenação Política Argentina-Brasil. 2023: Visita do presidente Alberto Fernández para a posse de Lula; o presidente Lula deverá visitar a Argentina em 23 e 24 de janeiro.

Discurso Oficial: A Argentina é um dos principais parceiros políticos e econômicos do Brasil. As relações bilaterais são estratégicas para a inserção do Brasil na região e no mundo. A construção de uma relação política de confiança e cooperação com a Argentina contribui para a constituição de um espaço regional de paz e de cooperação. Somadas, as capacidades de Brasil e Argentina representam cerca de dois terços do território, da população e do produto interno bruto (PIB) da América do Sul. As diretrizes da política externa argentina alteraram-se substancialmente com a saída de Mauricio Macri (Partido Proposta Republicana – PRO) e a assunção da chapa Alberto Fernandez-Cristina Kirchner (Partido Justicialista). No que concerne ao relacionamento com o Brasil, porém, a despeito das orientações políticas distintas dos governos Fernández e Bolsonaro e algumas escaramuças iniciais⁹, prevalece o pragmatismo e a solidez de uma agenda densa e estratégica. Corroborar, assim, a tese de “coerência/estabilidade estrutural” de Candeas, que destaca a dinâmica própria da relação entre Brasil e Argentina, não subordinada exclusivamente nem à situação política interna nem ao contexto global e cuja hipótese de conflito direto se tornou improvável. Quando assumiu o Itamaraty, o embaixador Carlos França procurou aproximar-se dos países da região e demonstrou o canal de diálogo aberto, inclusive e especialmente com a Argentina¹⁰. Em 2021, o então chanceler argentino, Felipe Solá, pediu respaldo à negociação argentina de reestruturação de sua dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI) – também já o havia feito em fevereiro de 2020 em encontro com Ernesto Araújo e Bolsonaro – e na cruzada por conseguir vacinas contra a COVID-19, no que obteve apoio de Carlos França. Houve esforços para a superação dos mencionados desencontros iniciais, com a retomada de entendimentos em pontos importantes. O encontro entre França e Cafiero ocorrido em outubro de 2021, último bilateral entre os chanceleres de Brasil e Argentina, demonstrou o avanço na convergência em temas relevantes¹¹. De modo geral, em relação ao período pretérito de convergência de ideais entre

⁹ O presidente Bolsonaro, que durante a campanha presidencial argentina manifestou explicitamente apoio a Mauricio Macri, não foi à posse de Fernández. O representante brasileiro foi o vice-presidente Hamilton Mourão. Bolsonaro e Fernández – cuja primeira viagem internacional como presidente foi para Israel; e para o México, ainda como presidente eleito – não se encontraram pessoalmente durante o mandato de Bolsonaro. Durante a campanha, autoridades brasileiras fizeram críticas explícitas à chapa Fernández-Cristina. Fernández questiona a ascensão de “governos autoritários” na região e cometeu gafe ao apontar que os argentinos têm ascendência de europeus ao passo que “brasileiros vieram da selva”. Eles encontrar-se-iam por ocasião da LIX Cúpula do MERCOSUL, que seria no Brasil e a primeira presencial pós-pandemia. Porém, dias antes do evento, Bolsonaro retomou o formato virtual da cúpula após visita do ex-presidente Lula a Fernandez em Buenos Aires na semana do evento.

¹⁰ A Argentina foi mencionada explicitamente pelo chanceler Carlos França em seu discurso de posse. Ainda em abril, o ministro telefonou para seu homólogo argentino, Felipe Solá, e demonstrou disposição em “aprofundar e diversificar” as relações bilaterais com o país vizinho. “França destacou a importância que a relação com nosso país tem para o Brasil”, diz um comunicado do Ministério das Relações Exteriores da Argentina. A nota divulgada pelo governo de Alberto Fernández também informa que, durante a conversa, o chanceler argentino e o chefe do Itamaraty trataram da agenda regional e das relações entre os países que fazem parte do MERCOSUL. Questões relacionadas ao transporte terrestre de mercadorias entre os dois países, no contexto da pandemia de COVID-19, também estiveram no centro do diálogo.

¹¹ Destacam-se: a coordenação de ações para promover a recuperação econômica pós-COVID-19; a sintonia no propósito de consolidação do MERCOSUL como estratégia de inserção internacional, inclusive por meio da negociação de acordos extrarregionais (Argentina retrocedendo em relação à postura no início do governo Fernández, já antecipado em janeiro de 2021 quando da participação do Almirante Flavio Rocha, secretário especial de assuntos estratégicos da Presidência da República), da melhora do ambiente regulatório e do aprimoramento das regras de

os presidentes Michel Temer e Mauricio Macri, notam-se a relativa diminuição da frequência de encontros por meio dos mecanismos bilaterais, como o Mecanismo de Coordenação Política, a redução da ênfase em tratativas de redução de barreiras ou liberalização econômico-comerciais e o óbvio ganho de importância da cooperação em saúde e de iniciativas relacionadas às consequências da pandemia de COVID-19¹². Apesar do encapsulamento dos desencontros iniciais, o ano de 2022 marcou um relativo novo afastamento entre os governos. Como fatores pode-se aventar o constrangimento decorrente da recepção de Lula por Fernandez às vésperas da realização da LIX Cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o que foi visto como real motivo para a alteração do formato de presencial para virtual; mas, sobretudo, o acirramento do pleito eleitoral no Brasil, em que a piora da situação socioeconômica argentina foi utilizada por Bolsonaro para atacar a campanha petista. Em julho de 2022, o governo Bolsonaro encaminhou ao Senado a indicação de novo embaixador do Brasil na Argentina, o ministro de primeira classe Hélio Vitor Ramos Filho, então embaixador do Brasil na Itália. Ramos Filho sucederia a Reinaldo José de Almeida Salgado, porém não houve a sabatina na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, e sua indicação deve ser retirada em favor de nome escolhido pelo governo Lula. Do lado argentino, desde 2020, comanda a embaixada no Brasil o experiente diplomata e ex-governador da província de Buenos Aires Daniel Scioli, que tem sido cotado para disputar, novamente, o pleito presidencial argentino. Em julho de 2022, Scioli foi nomeado por Fernandez para o Ministério de Desenvolvimento Produtivo, mas já em agosto de 2022 retomou seu posto na embaixada da Argentina no Brasil. De toda sorte, a eleição do presidente Lula para seu terceiro mandato, entre 2023-2026, representa um fator de retomada da proximidade entre os governos dos países, dada a amizade pessoal entre Fernandez e Lula¹³. Após a vitória de Lula, Fernandez disse: “Sua vitória abre um novo tempo para a história da América Latina.”

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Argentina coincidem em diversas agendas pluri e multilaterais, como meio ambiente e desenvolvimento sustentável, direitos humanos, Plataforma para o Biofuturo, reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), agricultura na OMC, combate ao crime organizado transnacional. Os dois países são partes do Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares (TNP; Argentina em 1995; Brasil em 1998), da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), da Convenção sobre e da Organização para a Proibição de Armas Químicas (CPAQ/OPAQ) e do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN). A Reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) é fator de discordância: Argentina integra o “Unidos pelo Consenso” (UfC, na sigla em inglês, 2005), opondo-se ao G4 e ao Brasil, consequentemente, e reforçando sua crítica desde 1995 à reforma do Conselho de Segurança das

origem; a revisão da TEC em 10% horizontalmente para maior parte das linhas tarifárias e compromisso de obter aprovação no CMC junto a Paraguai e Uruguai; discussões relacionadas ao desafio da crise hídrica na bacia do Paraná e cooperação em energia.

¹² Ademais, houve manutenção de prioridade às iniciativas nas áreas de cooperação nuclear e defesa (até como uma tentativa de expor temas “estruturais” da relação, que conseguem ser encapsulados em face das turbulências conjunturais).

¹³ Alberto Fernandez é amigo pessoal do presidente Lula. Em 2019, Fernandez, então candidato à presidência argentina, visitou Lula na carceragem da Política Federal em Curitiba, onde este estava preso. O ex-chanceler Celso Amorim o acompanhou na visita. Fernandez também se tornou o primeiro líder mundial a visitar Lula após a vitória nas eleições presidenciais de 2022, encontrando-o em São Paulo no dia seguinte à vitória, o que foi o primeiro compromisso oficial de Lula após eleito. Lula afirmou que sua primeira viagem como presidente do Brasil será para a Argentina.

Nações Unidas (CSNU) que amplie os membros permanentes. Ambos os países são atuais contribuintes de tropas para as missões da ONU¹⁴. O Brasil manifestou apoio à estratégia argentina durante o governo Macri de sediar grandes eventos internacionais (MC11 em dezembro de 2017, Cúpula do G20 em dezembro de 2018, e PABA +40 março de 2019).

Convergências Plurilaterais: O pleito argentino à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi apoiado pelos Estados Unidos (EUA) durante o governo Macri, porém, em seguida, o país platino foi preterido pelos EUA no processo de acessão tanto pela diminuição do ímpeto de ingresso sob o governo Fernández quanto pela pretensão brasileira de ingresso e as tratativas decorrentes para compatibilização de um candidato latino-americano e um europeu por vez. Embora não tenha retirado o pleito de acessão, o governo Fernández não lhe dá mais prioridade – e o país não se tornou oficialmente candidato a acessão, diferentemente do Brasil. Quando da decisão dos EUA de privilegiar a acessão brasileira, a Argentina declarou que entrar na OCDE, no momento, traria mais complicações do que benefícios. Quanto aos BRICS, a Argentina pleiteia ingresso no mecanismo. No início deste ano, China e Rússia sinalizaram concordar com a entrada da Argentina no bloco. Além disso, os argentinos participaram de uma cúpula do bloco após convite de Pequim. A movimentação ocorreu no mesmo período em que Alberto Fernández visitava Moscou e Pequim e assinou acordo para a entrada de seu país na Nova Rota da Seda, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), da qual o Brasil não participa e não esteve em nenhuma das cúpulas, nem como observador. Na ONU, ambos são membros do G77+China. Na OMC, integram o Grupo de Cairns.

Convergências Regionais: A integração regional entre os países é tributária dos esforços implementados ao longo da década de 1980 e 1990, os quais possibilitaram o surgimento do MERCOSUL e da ABACC. Esses esforços pavimentaram caminho para o adensamento da integração na América do Sul nos anos 2000, em que Brasil e Argentina desempenharam importantes papéis. Marcos: reticência argentina à proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, 2004), mas apoio à criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, 2008); apoio comum à criação das cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA) e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); durante o breve período em que Bolsonaro e Macri coincidiram a frente de Brasil e Argentina, houve convergências relevantes. Em 2019, após longo processo de obstrução na UNASUL, Brasil e Argentina formalizaram a saída da instituição¹⁵. Em janeiro de 2020, o Brasil também formalizou a suspensão de sua participação na CELAC. Houve a priorização da Organização dos Estados Americanos (OEA) como foro regional e a criação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL, 2019). Ambos participam das Conferências Hemisféricas sobre Luta contra o Terrorismo. Houve convergência de posições sobre a Venezuela (Argentina e Brasil fundaram o Grupo de Lima em 2017) enquanto Macri ainda estava no poder. No contexto da crise

¹⁴ A Argentina contribui com 287 nacionais em oito missões da ONU: UNFICYP (250); UNVMC (19), UNMISS (5), MINURSO (3), UNMOGIP (3), UNTSO (3) MINUSCA (2), UNIFIL (2). O Brasil contribui com 82 nacionais para oito missões da ONU: MONUSCO (23), UNMISS (21), MINURSO (11), MINUSCA (11), UNIFIL (9), UNISFA (3), UNFICYP (2), UNSOM (2). (Dados atualizados em 30/09/2022). Para dados mais atualizados, consultar: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

¹⁵ “Em abril de 2018, os governos do Brasil, da Argentina, do Chile, da Colômbia, do Paraguai e do Peru decidiram de forma conjunta suspender a sua participação da UNASUL em função da prolongada crise no organismo, quadro que, desde então, não se alterou.”, disse o Itamaraty na declaração de formalização de saída da UNASUL em janeiro de 2019.

na Venezuela, apoiaram a criação do Grupo de Lima (2017), reconheceram o governo Guaidó e ainda copatrocinaram a denúncia de Nicolas Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI). A assunção de Alberto Fernández reverteu algumas dessas posturas, revelando mais divergências do que convergências regionais. As posições de ambos os países não mais coincidem em temas como Venezuela, Bolívia e MERCOSUL. Sobre a Venezuela, a Argentina aderiu ao Grupo de Contato Internacional¹⁶ e deixou o Grupo de Lima (março de 2021), além de também haver descredenciado a então embaixadora do governo interino de Guaidó em Buenos Aires. Também retirou o copatrocinio à denúncia de países americanos contra Maduro no TPI (maio de 2021). Mudança de ênfase nos blocos regionais, com menos ímpeto na Aliança do Pacífico (AP) – da qual a Argentina é membro observador e cotejou até aderir ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) durante o governo Macri – e relegação da participação no PROSUL (embora parte, o país não vem subscrevendo as declarações). Fernández também recobrou ênfase na CELAC (assumindo a presidência em janeiro de 2022). No âmbito do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tentou adiar as eleições para impedir a eleição de um estadunidense, em clara oposição à tentativa do governo Trump, que, por sua vez, foi secundada pelo governo brasileiro. No contexto da crise política na Bolívia, Fernández concedeu asilo político a Evo Morales, ao passo que o governo Bolsonaro apoiou o breve governo de Jeanine Áñez. Diversas personalidades do governo brasileiro são extremamente críticas ao Grupo de Puebla, de que participam Fernández e Luis Arce, e ao Foro de São Paulo. No MERCOSUL, o governo brasileiro passou a apoiar a flexibilização da obrigatoriedade para negociação conjunta de acordos comerciais (reforçada pela Decisão CMC 32/00), o que é rejeitado pela Argentina. O tema foi fator de dificuldade na última LX Cúpula do bloco (2022), quando o Uruguai manifestou o interesse em celebrar um tratado de livre comércio com a China, ao que Argentina e Paraguai manifestam-se contrários. Na OEA, sob Fernández, ao contrário do Brasil, a Argentina não apoiou a reeleição de Almagro, mas, sim, a candidatura de Maria Fernanda Espinosa, ex-chanceler equatoriana, que não contou com apoio nem de seu próprio governo. Os países também diferiram na OEA na votação do Conselho Permanente que condenou a deterioração do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos e as prisões de opositores políticos na Nicarágua (Brasil votou favorável e Argentina absteve-se). Com a vitória de Lula para o mandato entre 2023-2026 é esperada maior convergência entre os países em âmbito regional, com o apoio mais enfático ao pleito argentino de ingresso nos BRICS, o reforço da CELAC e o retorno à UNASUL em detrimento do PROSUL. Houve apoio dos governos Temer e Macri às negociações do MERCOSUL com a União Europeia (UE) e com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA). No que concerne ao Acordo MERCOSUL-UE, Lula e Fernández defendem revisão de termos e renegociação. Em certa medida, é possível dizer que a maior aproximação esperada entre os governos em razão da eleição de Lula já começou, como exemplifica a eleição de Ilan Goldfajn ao BID. Visto como uma nomeação do governo Bolsonaro, Ilan não contava com apoio argentino, que apresentou a candidatura de Cecilia Todesca Bocco. Ilan também sofria rejeição de parte dos petistas, em especial de Guido Mantega, que fez gestões para adiar a eleição. Na semana anterior ao pleito, a equipe de transição do presidente Lula sinalizou que não tinha objeções à eleição de Ilan, viabilizando o apoio dos EUA e também da Argentina, que retirou a candidatura de Cecilia Bocco. Assim, em 20 de novembro de 2022, Ilan foi eleito e tornou-se o primeiro brasileiro presidente do BID.

¹⁶ Mecanismo diplomático que reúne países europeus e latino-americanos para discussão da questão venezuelana.

Segurança e Defesa

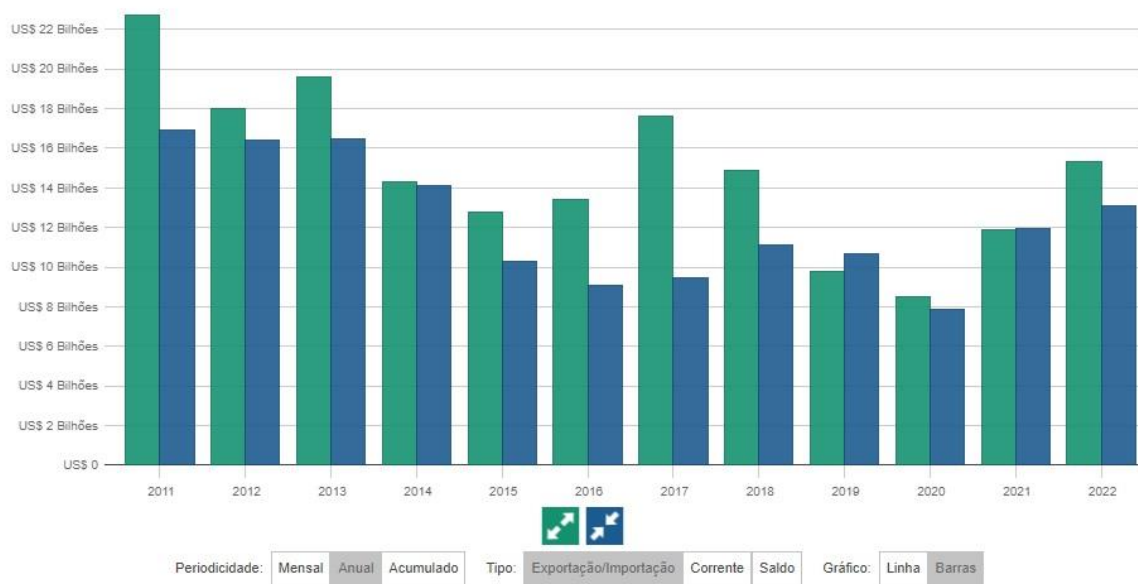
Instâncias bilaterais e plurilaterais: Comando Tripartite da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai, 1996): mecanismo formal de cooperação policial internacional local, existente na região da Tríplice Fronteira, que congrega instituições policiais e de inteligência de Argentina, Brasil e Paraguai; Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (Brasília, 2016): para cooperação regional para combate aos ilícitos transnacionais; Mecanismo de Segurança Regional (2019): visa ao combate do crime transnacional e ao financiamento do terrorismo e atualizou o Mecanismo “3+1” (Argentina, Brasil, EUA e Paraguai); Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo (2018, 2019 e 2020): cooperação regional para prevenir o terrorismo e delitos conexos; criação da Rede Interamericana contra o Terrorismo (cooperação e troca de informações); em 2019, por ocasião dos 25 anos do atentado contra a sede da Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em Buenos Aires, Argentina, Paraguai e Colômbia designaram o Hezbolah como organização terrorista. Apesar de declarações de membros do governo Bolsonaro de que também poderiam fazê-lo, o Brasil não o fez e permanece considerando como terroristas apenas às organizações assim definidas na Lista Consolidada do CSNU – S/RES/1267 e sucessoras (associados à Al-Qaeda, ao Estado Islâmico e ao Talibã).

Cooperação em matéria de defesa e parceria industrial na fabricação de equipamentos de uso militar: Entre as principais iniciativas estão o projeto de desenvolvimento conjunto do veículo militar Gaúcho e a continuidade nas negociações para aquisição pela Argentina dos veículos blindados Guarani, cuja fabricação leva peças produzidas em ambos os países; a cooperação na produção aviões cargueiros militares de transporte da Embraer KC390; a parceria para restabelecimento da capacidade submarina da Armada argentina; e a participação em exercícios militares conjuntos (como a Operação Arandu – novembro de 2020). É notável também a realização de Seminário Empresarial na Área de Defesa e Segurança, que contou com a participação do presidente Jair Bolsonaro e dos ministros da Defesa de ambos os países, e representou um marco para o relacionamento bilateral. Na ocasião, logrou-se mobilizar as principais empresas de produtos de defesa de ambos os países, e foi dado amplo espaço para contatos diretos entre as empresas. Os países também cooperam na governança do Atlântico Sul no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

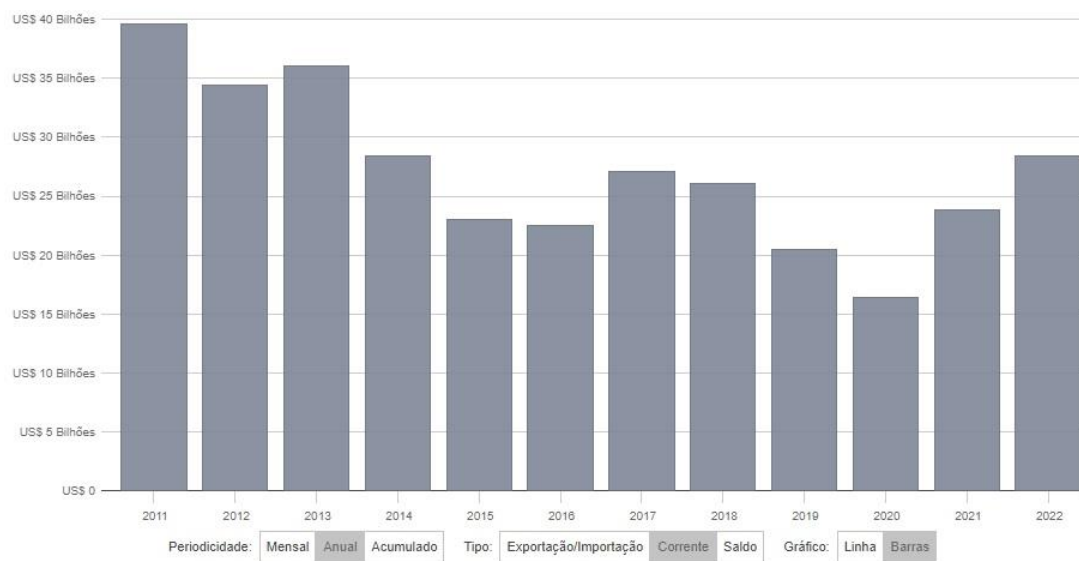
Comércio

Marcos: ACE-14 (43º e 44º protocolos adicionais, assinados em 2019 e 2020, respectivamente, estabeleceram o aumento gradual da quantidade de itens transacionados isentos de tarifas no setor automotivo – que é responsável por cerca de metade do intercâmbio comercial entre os dois países –, até a liberalização completa em 1º de julho de 2029): o instrumento traz segurança jurídica e previsibilidade de investimentos para importante parcela da indústria nacional, e deverá, também, facilitar a adequação do setor automotivo à união aduaneira do MERCOSUL.

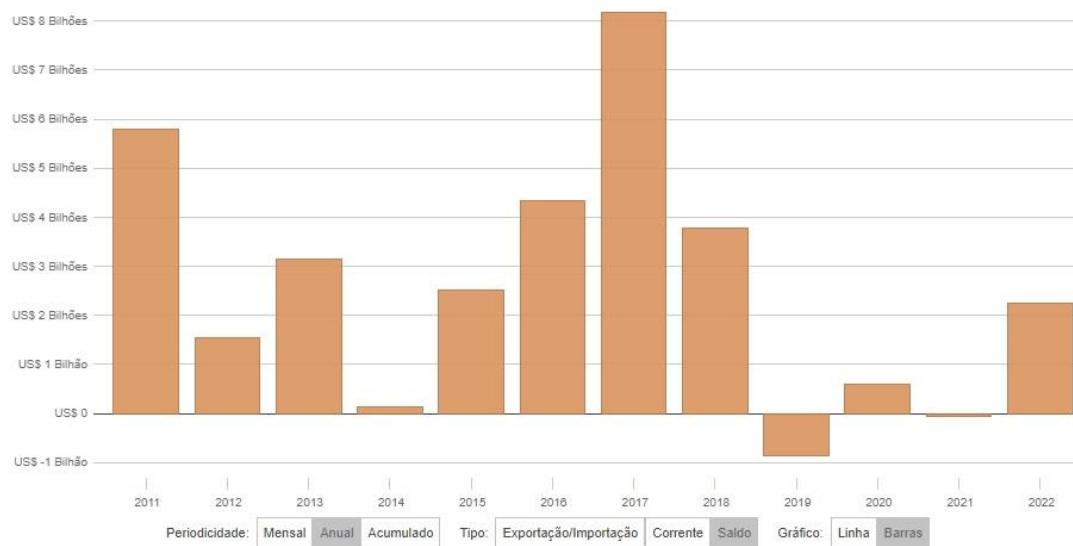




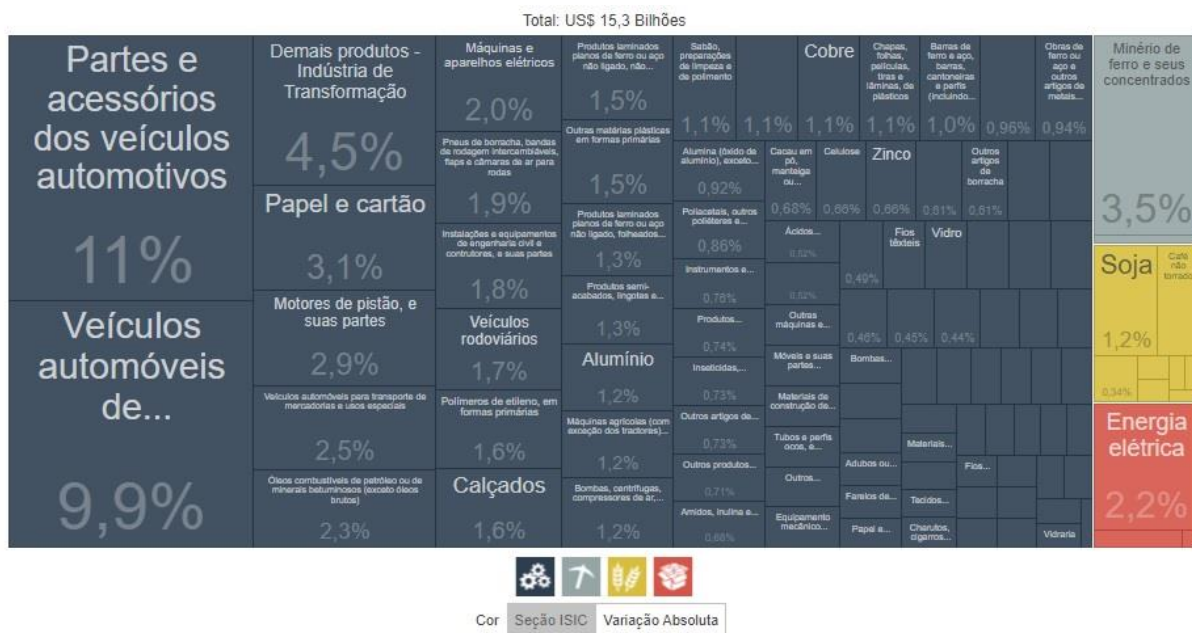
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



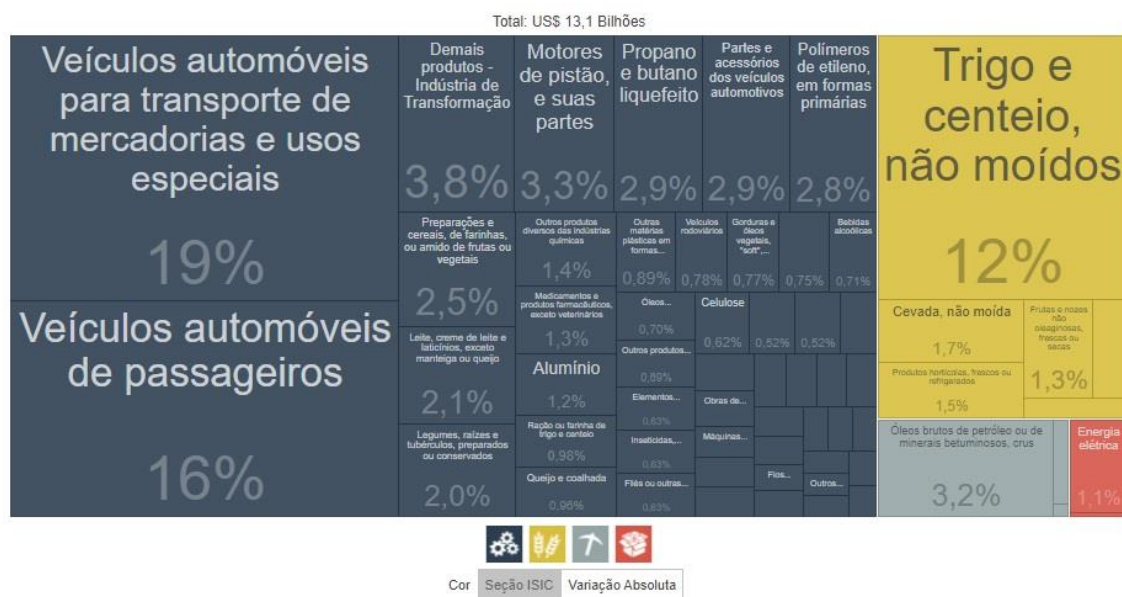
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios¹⁷: Em 2003, o Brasil venceu o caso “*antidumping* de frango” contra a Argentina na OMC. Após a maior corrente de comércio entre os países, em 2011, o protecionismo comercial argentino

¹⁷ Relevantes divergências iniciais entre Fernández e Bolsonaro foram relativas ao âmbito econômico-comercial. Autoridades brasileiras chegaram a questionar a pertinência do MERCOSUL em face de dificuldades impostas pelo governo argentino, tais como: barreiras intrabloco, lentidão das negociações extrarregionais e alta média tarifária da TEC. A Argentina impôs forte resistência à tentativa dos demais membros de reduzir a TEC em percentuais maiores. A proposta inicial brasileira, então meta dos cem dias do governo Bolsonaro, era de reduzir pela metade a média tarifária da TEC – de 12-13% para 6%. No encontro, em 08 de outubro de 2021, entre o ministro embaixador Carlos França e o ministro de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina, Santiago Cafiero, acordou-se a redução em 10% as alíquotas da maior parte do universo tarifário (cerca de 90%), resguardadas as exceções já

prejudicou as exportações brasileiras e houve diminuição do comércio. A despeito da extinção das declarações juramentadas antecipadas de importações (DJAI) na Argentina (adotadas em 2012 e eliminadas no final de 2015, quando Macri cumpre parecer de painel da OMC¹⁸, persistem algumas dificuldades técnico-burocráticas na relação comercial entre os países ao longo dos últimos anos, as quais podem ser consideradas como barreiras não tarifárias. São exemplos o estabelecimento das declarações juramentadas antecipadas de importações DJAI na Argentina, bem como a demora para emissão das Licenças Não Automáticas (LNA) para importação. A crise econômica argentina e os impactos da pandemia sobre a economia brasileira ajudam a explicar a queda contínua dos fluxos comerciais entre 2017 e 2020 – em 2019, as exportações brasileiras já haviam caído quase 30% em razão da retração da demanda argentina, o que explica o déficit no ano. Em 2021, A China ultrapassou o Brasil como maior parceiro comercial da Argentina¹⁹. Assim como o Brasil, a Argentina está se beneficiando do aumento da venda de produtos agrícolas para a China, sobretudo soja e carne bovina. Apesar de entendimentos nos últimos anos para avançar em facilitação de comércio ou convergência regulatória, subsistem pendências, como a falta de entendimento sobre a adequação do açúcar à união aduaneira do MERCOSUL²⁰, um novo crescimento das reclamações quanto a barreiras comerciais existentes de ambos os lados (apesar da eliminação de barreiras fitossanitárias e sanitárias em 2020) ou a concentração da pauta comercial no setor automotivo.

Investimentos

O cenário político interno na Argentina diminui a atratividade para investimentos neste país. O cenário econômico argentino caracteriza-se por alta inflação (50,9% em 2021), descontrolado cambial (alta do dólar, existência de câmbios paralelos) e alta taxa de pobreza (37,3% da população no segundo semestre de 2021, incluindo-se 8,2% que vivem em condições de indigência). A economia argentina também é marcada por problema crônico da dívida externa, em especial com organismos internacionais, incluindo o FMI e o Clube de Paris. Em 2021, a economia argentina registrou crescimento de 10,3% do PIB, resultado que interrompeu três anos consecutivos de queda do PIB (-2,6% em 2018; -2,1% em 2019 e -9,9% em 2020).

Investimentos do Brasil na Argentina: O capital brasileiro está presente em diversos setores da economia argentina, como siderúrgico, petrolífero, bancário, automotivo, têxtil, calçadista, de máquinas agrícolas, de mineração e de construção civil. O estoque de investimentos brasileiros na Argentina é estimado em US\$ 16 bilhões, com quase 150 empresas, gerando mais de 50 mil

existentes no bloco (destaques: setores automotivo e sucroalcooleiro, além de produtos de zonas francas). Essa definição aproximou-se da proposta inicial argentina. Ademais, ainda no início da gestão Fernández, a Argentina havia manifestado manter-se comprometida apenas com as negociações comerciais extrarregionais do MERCOSUL já concluídas (UE e EFTA), mas que não iria aderir a novas negociações ainda em curso (como Canadá, Coreia do Sul, Singapura, Líbano, entre outros).

¹⁸ As Declarações Juramentadas Antecipadas de Importações (DJAI) foram substituídas pelo Sistema Integral de Monitoramento de Importações (SIMI) em dezembro de 2015, dando maior previsibilidade ao comércio bilateral. O governo Macri acrescentou cerca de 300 novas posições tarifárias ao regime de licenciamento não automático (anteriormente eram aproximadamente 1.200), de modo que os itens sujeitos às Licenças Não Automáticas (LNA) aumentaram de 12% para 15% do total de NCMs. Estima-se que as exportações brasileiras abrangidas por LNA tenham passado de 20% para 50%.

¹⁹ A Argentina é deficitária com seus dois principais parceiros comerciais: Brasil e China.

²⁰ A Argentina é o país que mais resiste à incorporação das linhas tarifárias pendentes do setor sucroalcooleiro no MERCOSUL, temendo a concorrência com o açúcar brasileiro, sobretudo pela pressão de produtores pouco competitivos do noroeste argentino.

empregos diretos em setores como: agroindústria, alimentos, automóveis, bancário-financeiro, educação, energia²¹, infraestrutura, mineração, siderurgia, têxteis, tecnologia da informação, turismo, entre outros. São investimentos de perfil variado. Diversas empresas brasileiras escolhem a Argentina como primeiro mercado em sua estratégia de internacionalização, dadas a proximidade geográfica e a semelhança de padrões de consumo. Algumas empresas brasileiras na Argentina são: Ambev (bebidas), Grupo Pão de Açúcar (alimentos), Marcopolo (automóveis), Mahle Metal Leve (peças automotivas), Fras-le (peças automotivas), Randon (carrocerias), Marfrig (frigorífico), Minerva (frigorífico), Usiminas (mineração), CVC (turismo), Banco do Brasil (proprietário de cerca de 80% do Banco argentino Patagônia).

Investimentos da Argentina no Brasil: A presença de capitais argentinos no Brasil também é expressiva, havendo, igualmente, investimentos argentinos no Brasil variados. O estoque de investimentos argentinos no Brasil alcança cerca de US\$ 13 bilhões, com mais de 70 empresas, gerando mais de 40 mil postos de trabalho no Brasil, com destaque para as áreas de engenharia e construção, agroindústria, gestão de infraestrutura (aeroportos), engenharia, metalurgia, tecnologia da informação e turismo. Estão entre os principais investidores argentinos no Brasil as empresas Mercado Livre, Aeroportos Argentinos, Grupo Techint, IRSA, Roemmers e Arcor. Destaque para o consórcio Inframérica Aeroportos, cuja *holding* é uma associação entre as empresas brasileira Engevix (50%) e a argentina Corporación América S/A (50%), vencedor das concessões dos aeroportos internacionais de São Gonçalo do Amarante (ASGA, RN), em 2011, e de Brasília-DF, em 2012.

Cooperação

Cooperação Fronteiriça: Brasil e Argentina são unidos por uma linha de fronteira que se estende por 1.261 km. A política de integração fronteiriça constitui dimensão essencial da agenda de cooperação bilateral. A Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), instalada em 2011, é a mais alta instância bilateral de deliberação de políticas binacionais para a fronteira e para encaminhamento das demandas suscitadas no âmbito dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina, que se reúnem periodicamente nas localidades fronteiriças dos dois países²². Em 2019, foi criado, no âmbito do MERCOSUL, o subgrupo de trabalho (SGT) nº 18, sobre Integração Fronteiriça, que compreende, entre suas discussões, o tema de “cidades-gêmeas”. A integração entre os povos fortalece a tese de “estabilidade estrutural” de Candeias e restringe os efeitos das oposições políticas entre os atuais mandatários.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Com a desvalorização acentuada do peso argentino, o turismo de brasileiros para o país intensificou-se. Ademais, na América do Sul, a Argentina é a segundo maior comunidade brasileira fora do País, com cerca de 90 mil pessoas (é a nona maior comunidades brasileira no exterior como um todo), atrás apenas do Paraguai. Esse é um fator notável pois a Argentina é o país latino-americano com maior número de imigrantes, cerca de 2,3 milhões²³. Atualmente, o Brasil conta com cinco consulados na Argentina (Consulado-Geral em

²¹ A Petrobras atuou na Argentina por 14 anos, mas vendeu seus ativos no país em 2016.

²² No fim de 2022, foram retomadas as reuniões dos Comitês de Integração Fronteiriça, que não se realizavam desde 2019.

²³ Ver discussão sobre migração argentina: <https://www.redaccion.com.ar/que-buscan-exactamente-los-que-se-van-de-la-argentina-y-por-que-es-tan-difcil-saber-cuantos-son-realmente/>.

Dados gerais sobre migração na América Latina: <https://es.statista.com/grafico/26167/paises-latinoamericanos-con-mas-emigrantes/>.

Buenos Aires; Consulado-Geral em Córdoba; Consulado-Geral em Mendoza; Consulado em Paso de Los Libres; Consulado em Puerto Iguazú). Os postos consulares da região fronteira são responsáveis pela organização local dos Comitês de Integração Fronteira Brasil-Argentina. Os Comitês de Integração Fronteira Brasil-Argentina atualmente existentes são os quatro seguintes: Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú; Barracão-Dionísio Cerqueira-Bernardo de Irigoyen; São Borja-Santo Tomé; e Uruguiana-Paso de los Libres.

Cooperação Técnica: Há acordo básico de Cooperação Técnica bilateral vigente desde abril de 1996²⁴. Ao final de 2011, após a III Reunião da Comissão Mista de Cooperação Técnica Brasil-Argentina²⁵, o programa bilateral era composto por projetos nos temas de pecuária, agricultura, trabalho e emprego, geologia, meio ambiente e saúde. Compunham a carteira os seguintes projetos: 1) Fortalecimento no Programa de Controle da Dengue; 2) Fortalecimento das Farmacopeias do Brasil e da Argentina e de seus Laboratórios Nacionais de Controle para a Criação de uma Farmacopeia Regional; 3) Transferência de Cultivares e Técnicas para o Melhoramento das Batatas; e consideraram-se concluídos os seguintes: 4) Desenvolvimento de Capacidades em Gestão de Áreas Protegidas (dezembro de 2010); 5) Mapeamento Geológico e de Recursos Minerais em Áreas de Fronteira (fevereiro de 2011); 6) Apoio Técnico à Implementação de um Banco de Leite Humano na Argentina (abril de 2012). Mais recentemente, houve a coordenação de ações para promover a recuperação econômica pós-COVID-19 em diversas áreas, tais como integração produtiva e cadeias globais, economia digital, integração energética, recursos hídricos²⁶, agricultura²⁷, rede de proteção social²⁸, integração no setor de saúde (destaque para o farmacêutico, o desenvolvimento regional de vacinas e o fornecimento de insumos estratégicos para os países do MERCOSUL). Em 2021, o Brasil gastou R\$ 103 milhões em cooperação técnica junto à Argentina.

Cooperação Humanitária: Entre 2019-2020, o Brasil dispendeu R\$ 1,3 milhão em cooperação humanitária na Argentina, o que a fez o nono maior beneficiário de cooperação humanitária prestada pelo Brasil no período²⁹.

²⁴ Ver <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>.

²⁵ Última reunião sob o marco do Acordo básico de Cooperação Técnica Brasil-Argentina mencionada no site da ABC. Ver <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Argentina>.

²⁶ A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) manteve quatro ações com o governo Argentino e dispendeu montante de R\$ 13 mil em cooperação prestada entre 2019-2020 com foco no desenvolvimento de capacidades na área de gestão de recursos hídricos. O objetivo foi fortalecer as competências técnicas nos temas de: intercâmbio de gestão de bacias em ambos os países; integração de sistemas de monitoramento na bacia do Prata (alertas, redes e radares meteorológicos); e promoção de iniciativas em atividades complementares em uso de satélite, orientadas a aplicações hidrometeorológicas na América do Sul. Em 2019-2020, houve videoconferências para intercâmbio de experiências sobre sistemas de alerta, redes de monitoramento e hidrologia espacial, participação de técnico argentino no curso de medição e cálculo de vazão em grandes rios, entre outras atividades.

²⁷ Em 2020, a Embrapa conduziu na Argentina o projeto intitulado “Impacto das Mudanças Climáticas nas Doenças em Cultivos”. O objetivo foi avaliar os impactos da mudança do clima sobre doenças de duas culturas de importância agroindustrial: a cana-de-açúcar e o amendoim, nas principais áreas produtoras do Brasil e da Argentina. Os resultados previstos respondem a uma medida de adaptação apresentada pelo setor agrícola para o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), desenvolvendo estudos prospectivos do risco de aparecimento de doenças em função da mudança do clima, incluindo novas técnicas de manejo.

²⁸ Houve intercâmbio técnico sobre políticas de desenvolvimento da primeira infância entre os programas Primeiros Anos (Argentina) e Criança Feliz (Brasil). Compartilhou-se, também, experiência em desenvolvimento de protocolos para a construção de cisternas pluviais em concreto armado destinadas à população vulnerável argentina.

²⁹ Entre 2019 e 2021, foram executados sete projetos de cooperação técnica com a Argentina. Ademais, a CGCH/ABC executou cinco ações de cooperação humanitária na Argentina.

Educação: Têm destaque projetos coordenados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Ministério da Educação, em âmbito bilateral e especialmente regional (tais como MATH AmSud, Marca, Arcu-Sul e STIC AmSud).

Ciência, Tecnologia e Inovação: Há diversas iniciativas de cooperação em áreas de ciência e tecnologia (biotecnologia, nanotecnologia, Antártida, Comitê Binacional de C&T³⁰). O Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia (CABBIO), criado em 1986, promove capacitação de pesquisadores e técnicos em biotecnologia no Brasil, na Argentina e em outros países da região, fomenta pesquisa e conhecimento e apoia projetos conjuntos de desenvolvimento científico e biotecnológico³¹. Nos últimos anos, houve a incorporação do Uruguai ao CABBIO³². A Argentina aderiu ao padrão nipo-brasileiro de TV digital. Nos últimos anos, o governo argentino aprovou licenças para comercialização de sinal de sete satélites de telecomunicação de empresas brasileiras, que contribuirão para fortalecer a presença do modelo digital brasileiro na região.

Aeroespacial: Por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Brasil mantém alguns acordos de pesquisa científica e cooperação acadêmica com instituições argentinas³³. Destaca-se atualmente o treinamento de técnicos brasileiros pela INVAP para lançamento de satélites. Nota-se, contudo, a perda de espaço do Satélite Argentino-Brasileiro de Informações Ambientais Marinhas (SABIA-MAR)³⁴, que, após sucessivos atrasos, não tem previsão de retomada.

³⁰ Entre 2019 e 2020, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação dispendeu mais de R\$ 282 mil em cooperação científica e tecnológica com a Argentina, o que faz do país o oitavo maior parceiro em cooperação em ciência, tecnologia e inovação (atrás de China, Espanha, Suíça, EUA, Canadá, Austrália e Alemanha).

³¹ Em 2019, no âmbito da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE, na sigla em inglês), o Brasil participou de reunião na Argentina para capacitar um grupo de países (Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai) sobre os conceitos básicos da metodologia de coleta de dados e cálculo de biomassa animal e desenvolvimento de projeto-piloto na América Latina.

³² O centro é um programa de integração regional instituído para consolidar a cooperação científico-tecnológica na área de biotecnologia entre Brasil e Argentina, com participação do Uruguai. Ao longo dos seus trinta anos de existência, o CBAB/CABBIO tem sido reconhecido como um dos exemplos do relacionamento dinâmico em ciência e tecnologia que o Brasil mantém com o outro país. Nesse sentido, o centro tem sido mencionado como uma experiência bem-sucedida e citado como modelo de cooperação bilateral em vários fóruns de discussões internacionais, particularmente em reuniões de ministros de Ciência e Tecnologia do Brasil e da Argentina.

³³ Destacam-se o projeto com a Universidade Nacional de Tucumán para a instalação e operação de estações de magnetômetro na UNT (iniciado em novembro de 2018 e término previsto para novembro de 2023); e especialmente o Programa de Cooperação celebrado entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CONAE) para a “Realização de ensaios ambientais para as Missões SAOCOM-1A e SAOCOM-1B (vigência até dois anos após o lançamento do SAOCOM-1B, que ocorreu em 31 de agosto de 2020). Acordos em: http://antigo.inpe.br/institucional/sobre_inpe/relacoes_institucionais/cooperacoes_internacionais_vigentes.php.

³⁴ Satélite argentino-brasileiro de informações ambientais marinhas (SABIA-MAR): lançado em 2008, na visita de Lula à Argentina, para observação dos oceanos e manejo costeiro, monitoramento da exploração petrolífera, gerenciamento de zonas costeiras e da atividade pesqueira, gerenciamento ambiental, gestão e preservação de desastres, recursos hídricos, meteorologia e mudança do clima. Em 2013, iniciou-se a Fase A da Missão SABIA-MAR, que engloba todo o planejamento da missão, a relevância dos dados científicos a serem recolhidos, os equipamentos que serão usados e a operacionalidade da missão, além do lançamento do SABIA-MAR1, previsto inicialmente para 2018. Projeto atrasou e é considerado malogrado.

Nuclear: Há pujante cooperação em matéria nuclear entre os países decorrentes tanto da ABACC³⁵ quanto das CPPN³⁶ e COBEN³⁷. Destacam-se a celebração dos trinta anos da ABACC (18 julho de 2021) e o estreitamento da parceria com a empresa pública argentina (situada em Bariloche) INVAP na construção dos reatores multipropósito brasileiro (RMB) e argentino (RA-10), que estão em estágio avançado de construção e permitirão a produção autônoma de radioisótopos, o que permitirá ampliar o uso da medicina nuclear³⁸. Ainda, o Brasil apoiou a exitosa candidatura em 2019 do diplomata argentino Rafael Grossi à presidência da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para um mandato quatro anos.

Transportes e Infraestrutura: Houve ampliação da conectividade física com o avanço do projeto do corredor bioceânico e a retomada de ênfase na Hidrovia Paraguai-Paraná³⁹, que conecta Puerto Cárcheres (MS) ao porto de Nova Palmira, no Uruguai, e contribui para o barateamento do transporte de cargas e a integração logística regional, cumprindo importante papel para o escoamento da soja e ferro do centro-oeste brasileiro. Seguem em curso tratativas para a construção de três novas pontes sobre o rio Uruguai, incluindo o projeto de travessia rodoviária entre Porto Xavier e San Javier, e estudos para ampliar a interconexão ferroviária. Atualmente, há apenas três pontes ligando fisicamente os territórios (Uruguiana/Paso de Los Libres; São Borja/Santo Tomé; e Foz do Iguaçu/Porto Iguazú). No último encontro bilateral entre os chanceleres Cafiero e França (outubro de 2021), instruiu-se as chancelarias a acordar um regime de gestão da Ponte Internacional Santo Tomé/São Borja e de seu Centro Unificado de Fronteira. Em dezembro de 2019, na cúpula do MERCOSUL de Bento Gonçalves, houve a atualização do Acordo sobre Transportes Aéreos Regulares (ASA), assinado originalmente em 1948, que regula os serviços aéreos entre os dois países. É necessária ampla revisão do acordo, de modo que a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) vislumbra, no longo prazo, a assinatura de um acordo na modalidade “céus abertos”. Segundo dados da ANAC, houve aumento de 459,7% (6,4 mil *versus* 1,6 mil) de decolagens do Brasil para a Argentina entre janeiro e outubro de 2022 em comparação ao mesmo período do ano anterior, o que sinaliza forte retomada da conexão aérea pós-pandemia⁴⁰.

Energia: Estão em desenvolvimento importantes projetos conjuntos no setor hidroelétrico, em biocombustíveis⁴¹ e na área de petróleo e gás natural dos reservatórios do Pré-Sal e de Vaca Muerta, onde a produção é considerada mais barata que a brasileira. Há destaque para o desenvolvimento dos projetos binacionais hidroelétricos de Garabi e Panambi, com a retomada de reuniões da Comissão Técnica Mista encarregada dos projetos hidroelétricos no trecho compartilhado do Rio Uruguai. Os dois países comercializam entre si eletricidade para superar

³⁵ Entre 2019 e 2020, o governo brasileiro gastou R\$ 17 milhões com contribuições regulares para a ABACC, o que fez dela a 13ª em gastos de contribuições regulares do país junto a organizações internacionais.

³⁶ Em 26 de julho de 2022 realizou-se a última reunião do Comitê Permanente de Política Nuclear Brasil-Argentina.

³⁷ Em 2019, por ocasião dos 25 anos da entrada em vigor do Acordo Quadripartite, houve declaração presidencial conjunta sobre política nuclear que ressaltou os papéis de CPPN e COBEN.

³⁸ Vale mencionar ainda o desenvolvimento de projetos conjuntos de pesquisa na área de lentes gravitacionais usando dados observacionais e simulações, e o programa de intercâmbio Brasil-Argentina focado na física da matéria escura, desde a astrofísica até sensores e experimentos de laboratório, ambos realizados em 2019 e 2020.

³⁹ Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai cooperam no âmbito do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, responsável pela implementação do Acordo de Transporte Fluvial da Hidrovia, assinado em 1992.

⁴⁰ Houve também aumento de 694,5% do indicador ASK (assentos-quilômetros ofertados) no mesmo período.

⁴¹ Em 2019, o Brasil compartilhou experiências e resultados do projeto *Sugarcane Renewable Electricity* (Sucre), cujo objetivo é aumentar a oferta de eletricidade com baixa emissão de gases de efeito estufa (GEEs) por meio da geração de bioeletricidade a partir da palha da cana-de-açúcar, produto subutilizado para a geração de eletricidade pelas usinas.

situações críticas de demanda elétrica, em que se destacou o desafio da crise hídrica na bacia do rio Paraná entre 2019-2021. Há discussões para exportação de origem termoelétrica da Argentina para o Brasil e negociações para a Argentina vender gás natural para o Brasil.

Cultura: Brasil e Argentina promovem diversas iniciativas em cooperação cultural. Há um Instituto Guimarães Rosa (IGR) em Buenos Aires. Em novembro de 2022, no contexto das celebrações do bicentenário da Independência do Brasil, o IGR Buenos Aires, em parceria com a FUNAG, promoveu o Seminário Internacional “A recepção e a repercussão da Independência do Brasil nos países latino-americanos”.

Esporte: Em 2019, em visita de Estado à Argentina, o presidente Bolsonaro declarou apoio do Brasil à candidatura da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai para ser sede conjunta da Copa do Mundo da FIFA de 2030.

Saúde: O Brasil mantém tradicional cooperação em matéria de saúde com a Argentina, em que se destaca o papel de instituições como o Instituto Butantã⁴² e a Fundação Oswaldo Cruz⁴³ (Fiocruz). No período 2019-2020, como parte da tradicional cooperação humanitária brasileira para tratamento contra infecção por HIV/AIDS, o Brasil doou antirretrovirais à Argentina. Também é famosa a parceria com a Argentina na transferência de tecnologia para a produção da vacina da febre amarela. No contexto da pandemia de COVID-19, os países cooperaram tanto bilateralmente quanto no âmbito do MERCOSUL (destaque para reunião de ministros da saúde no âmbito do SGT-11). Também foram mantidas tratativas para reabertura das fronteiras (meados de 2021) e retomada da circulação de nacionais entre os países. Houve resultado positivo intra-MERCOSUL no que diz respeito à coordenação na resposta à pandemia: os Presidentes aprovaram declaração sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do impacto do coronavírus e seu impacto, que cobre questões sobre livre circulação de pessoas e tarifas de produtos essenciais, e o Grupo Mercado Comum (GMC) aprovou, em março de 2020, a destinação de cerca de US\$ 6 milhões do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para iniciativa de combate à COVID-19 nos quatro países do bloco. No Brasil, a Fiocruz foi contemplada com US\$ 1,3 milhão. Adicionalmente, foi aprovado um fundo reserva de US\$ 10 milhões também destinado ao combate à pandemia.

Malvinas: Em 1833, o Brasil reconhece o direito argentino sobre as ilhas Malvinas, ocupadas pelo Reino Unido. O Brasil contribui para a defesa da soberania argentina nas Malvinas em fóruns internacionais. A empresa LATAM inaugurou rota aérea a partir de São Paulo em novembro de 2019, que foi seguida de pedido de discrição pela Argentina. A rota aérea foi suspensa no contexto da pandemia de COVID-19.

⁴² O Ministério da Saúde fez doações para a Argentina de soro antilônômico. O Brasil, por meio do Instituto Butantã, é o único produtor do soro antilônômico, utilizado no tratamento para reverter os efeitos do envenenamento causado pelo contato de pessoas com os espinhos envenenados de taturanas (ou lagartas) do gênero *lonomia*.

⁴³ Atualmente, há quatro acordos internacionais entre a Fiocruz e instituições argentinas. Disponíveis em: <https://portal.fiocruz.br/documento/cris-acordos-e-convenios>.

3.2. Estados Unidos da América

3.2.1. Situação nacional e política externa

I. Estratégia de Segurança Nacional

a) Estratégia de Segurança Nacional 2022

A Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês) publicada em outubro de 2022 dispõe acerca das prioridades estratégicas para a segurança dos Estados Unidos (EUA). Exigência legal para cada gestão do executivo, a NSS complementa a Estratégia de Defesa Nacional (NDS, na sigla em inglês)⁴⁴ em um enfoque sistêmico de posicionamento global em termos de segurança.

A NSS é composta de quatro partes operativas:

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

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

A visão estratégica dos EUA afirma que a proteção da segurança e a expansão da prosperidade econômica da população norte-americana dependem da cooperação internacional e da defesa dos valores democráticos. A NSS elenca desafios sistêmicos para a ordem internacional⁴⁵, salientando a posição privilegiada dos EUA para desempenhar um papel protagonista na defesa dos valores democráticos e da ordem internacional liberal. Nesse sentido, os EUA permanecem como principal potência militar e econômica, com potencial para forjar alianças para esse fim. Há a visão de uma competição emergente entre democracias e autocracias, sendo a posição democrática aquela de busca defender um sistema internacional baseado em regras, além dos direitos humanos, da defesa da liberdade e da dignidade humana. Destarte, a pressão que governos autoritários exercem deslegitima o sistema internacional baseado nos princípios da Carta e abre margem para um contexto em que a agressão, a coerção e a repressão se tornem a norma. Nesse sentido, China e Rússia se mostram como rivais em potencial, mas em graus diferentes. A Rússia se apresenta como uma ameaça imediata, especialmente mostrada na agressão contra a Ucrânia⁴⁶; a China, por sua vez, é a única competidora capaz de reformar a ordem

⁴⁴ Neste ano, pela primeira vez, a NDS foi publicada com atualizações da *Nuclear Posture Review* (NPR) e a *Missile Defense Review* (MDR), de forma integrada, com correlações entre estratégia e recursos disponíveis.

⁴⁵ Questionamento a princípios da Carta das Nações Unidas, invasão da Ucrânia pela Rússia, inflação, COVID-19 (e doenças transmissíveis, em geral), menor cooperação internacional e competição em tecnologias que têm o potencial transformador em termos securitários e econômicos.

⁴⁶ A NSS menciona as limitações operacionais do *hard power* russo no caso da guerra da Ucrânia.

internacional e com crescente poder econômico, diplomático, militar e tecnológico para alcançar esse objetivo.

A NSS reconhece que, em um contexto de embate geopolítico e de desafios compartilhados⁴⁷, a única forma de fazer valer os interesses estratégicos norte-americanos e de confrontar governos autoritários é por meio de alianças e de cooperação internacional. Ao trabalhar em conjunto com outras nações, os EUA podem melhorar o bem-estar da população americana e alcançar uma ordem internacional mais justa. Em termos de visão geral de abordagem estratégica, a NSS elenca três linhas de ação:

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

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

- 1) a interdependência e a porosidade entre política externa e interna;
- 2) as alianças e as parcerias são os ativos mais importantes da inserção internacional dos EUA⁴⁸;
- 3) o reconhecimento de que a China representa o maior desafio geopolítico para o país;
- 4) o reconhecimento de que não se deve ver o mundo somente pelo prisma da competição estratégica, cooperando com rivais quando necessário;
- 5) o reconhecimento de que a globalização trouxe benefícios, mas que um ajuste é necessário para enfrentar os crescentes desafios globais⁴⁹;
- 6) o compartilhamento da visão dos EUA por vários países, reflexo do esforço inscrito na Carta das Nações Unidas (ONU).

Nesse sentido, a NSS reconhece que a melhor forma de se inserir no mundo é por meio de uma abordagem dupla, por um lado cooperando com qualquer país, mesmo os rivais, com vistas ao enfrentamento dos desafios compartilhados, e, por outro lado, aprofundando laços com democracias e países afins para reforçar a agenda de valores democráticos e princípios da ordem internacional em vigor⁵⁰.

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

⁴⁷ A NSS estabelece que, desses desafios, o maior e potencialmente existencial para todas as nações é a mudança do clima; tanto na perspectiva dos riscos impostos pela mudança de ecossistemas, como pela necessidade de redução de dependência energética de Estados como a Rússia.

⁴⁸ Aqui, a NSS enfatiza a parceria com países europeus (essencialmente na OTAN) e com países do Indo-Pacífico.

⁴⁹ Na prática, essa visão toma a globalização de forma mais realista, reconhecendo as limitações do processo e recordando que desafios como a desigualdade entre e dentro de países não foram equacionados pelo processo. Para tanto, o documento elenca iniciativas que visam a melhorar a qualidade de vida de norte-americanos de forma a aprofundar o engajamento econômico mantendo o bem-estar da população (o *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF), uma forma de imposto mínimo global que assegura que corporações paguem sua parte justa de impostos independentemente de onde quer que elas estejam operando; e o *Partnership for Global Investment and Infrastructure* (PGII).

⁵⁰ Nesse sentido, a NSS menciona o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), formado por Austrália, Índia, Japão, EUA, o *US-EU Trade and Technology Council*, o AUKUS e o I2-U2, composto por Índia, Israel, UAE, EUA.

Primeiro, a NSS fala do investimento em três ativos para manter-se em uma posição de vantagem estratégica – na capacidade industrial e de inovação, na população norte-americana, e na democracia e nas instituições democráticas. Elencam-se iniciativas que fazem eco à visão de *reshoring* e de *decoupling*⁵¹, além de mencionar a importância de acolhimento de migrantes e de coesão social no fortalecimento democrático.

Em termos de ferramentas, a NSS menciona o uso da diplomacia e a modernização das forças armadas para alcançar os objetivos estratégicos dos EUA. Quanto à diplomacia, a consolidação de alianças e de parcerias se mostra valiosa para a consolidação da democracia, e dos direitos humanos. O documento menciona plataformas de cooperação para buscar esse fim: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)⁵², o *US-EU Trade and Technology Council*⁵³, o AUKUS, o *Five Eyes*, e o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). No campo de cooperação internacional, o NSS estabelece como objetivo estratégico a integração entre as alianças no Indo-Pacífico e na Europa. Por meio da diplomacia também se busca apoiar a democracia e promover direitos humanos, paz e segurança internacionais e prosperidade. Para tanto, a NSS menciona a *Presidential Initiative for Democratic Renewal*, a defesa de direitos de minorias religiosas ameaçadas pela ação do Partido Comunista Chinês (PCC), notadamente em Xinjiang, Tibet e Hong Kong), e a ampliação da admissão de refugiados. Na visão da NSS, inclusão e prosperidade são categorias intrinsecamente ligadas, cujo meio de implementação é a ação diplomática e a defesa dos valores empunhados pela Carta da ONU. Em segundo lugar, a modernização das forças armadas é delineada como meio efetivo de alcance dos objetivos dos EUA. A visão permanece a de usar uma abordagem integrada, em que *hard power* é usado ao lado de outras formas diplomáticas de ação externa. Além disso, reforça-se a revitalização das capacidades nucleares para fazer frente às ameaças dissuasórias mais recentes da Rússia, e da ameaça crescente de rivalizar com a China também nesse domínio⁵⁴. De acordo com a NSS, a agressão à Ucrânia e a presença de uma rivalidade aberta aos EUA confirmam a necessidade de fortalecimento militar e atualização das capacidades nucleares dissuasórias.

Na parte “Prioridades globais”, a NSS as delineia de forma mais específica. No caso da competição com China e Rússia, o documento reforça a ameaça que a China representa para a ordem internacional de forma sistêmica e para a estabilidade do Indo-Pacífico, em particular ameaçando a autonomia de Taiwan⁵⁵. Nesse caso, a estratégia em relação à China é tripla:

- 1) investir nos fundamentos da força do país domesticamente;

⁵¹ Podem ser citados o *CHIPS and Science Act*, as iniciativas de fortalecimento da indústria de semicondutores nos EUA e o *National Biotechnology and Biomanufacturing Initiative*.

⁵² O documento louva a nova agenda adotada na Cúpula de Madri, 2022, para fazer frente a desafios sistêmicos advindos da China e de outros riscos securitários desde cibersegurança até mudança do clima, bem como concordou com os pedidos de acesso de Finlândia e de Suécia à aliança.

⁵³ O conselho tem como função a coordenação no estabelecimento de regras sobre tecnologia, economia e comércio, tendo como base o compartilhamento de valores democráticos.

⁵⁴ “By the 2030s, the United States for the first time will need to deter two major nuclear powers, each of whom will field modern and diverse global and regional nuclear forces”. Ainda sobre as capacidades nucleares, recentemente, foi publicada a *Nuclear Posture Review*, que reafirma os compromissos com o recurso à dissuasão nuclear e com o investimento e a modernização das forças nucleares, do comando e controle nuclear e dos sistemas de comunicação, produção e infraestrutura de suporte.

⁵⁵ Sobre Taiwan, o documento repete a posição oficial do governo: “We oppose any unilateral changes to the status quo from either side, and do not support Taiwan independence. We remain committed to our one China policy, which is guided by the Taiwan Relations Act, the Three Joint Communiques, and the Six Assurances. And we will uphold our commitments under the Taiwan Relations Act to support Taiwan’s self-defense and to maintain our capacity to resist any resort to force or coercion against Taiwan”.

- 2) alinhar esforços com aliados; e
- 3) competir responsabilmente com a China para defender interesses e construir uma visão de futuro.

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

No caso da cooperação para a solução de problemas compartilhados, a NSS elenca as principais ações nas áreas de mudança do clima, de pandemias e biodefesa, de insegurança alimentar, de controle de armas e de não proliferação⁵⁶, e de terrorismo. Na NSS, há explícita correlação dos eventos internacionais mais recentes na acentuação desses problemas compartilhados (essencialmente a pandemia do COVID-19, a agressão à Ucrânia e as ameaças em segurança diante de dissuasão nuclear). A natureza difusa e transnacional desses desafios reforça a interdependência entre internacional e doméstico, além de tornar a cooperação diplomática ainda mais relevante para enfrentamento eficaz. Por fim, a administração Biden menciona as principais áreas de formação de regras para a garantia dos interesses estratégicos dos EUA, elencando medidas concretas em tecnologia, segurança cibernética e comércio e economia.

Na parte “Estratégia por região”, a NSS traça as principais linhas de ação em um recorte geográfico. Na frente do Indo-Pacífico, há menção às principais iniciativas de cooperação regional: QUAD, parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), AUKUS, parceria e liderança no Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês). Na aliança com a Europa, mencionam-se o fortalecimento da OTAN e o compartilhamento de valores com países do continente. No hemisfério ocidental como um todo, a NSS menciona a aproximação e coincidência de interesses no âmbito das Américas, as resoluções sobre a Venezuela e o compromisso regional com a migração e proteção de migrantes e refugiados⁵⁷, e o plano de ação sobre saúde e resiliência nas Américas (com vistas ao combate a futuras pandemias e a emergências transnacionais de saúde pública). No Oriente Médio, os EUA apoiam uma abordagem de menor engajamento direto e maior colaboração com parceiros regionais. Nesse sentido, a defesa de integração regional, a liberdade de navegação e o fortalecimento de uma ordem internacional baseada em regras são alguns dos elementos-chave para a construção de uma região mais estável. No continente africano, a estratégia de inserção internacional dos EUA apoia as iniciativas de integração comercial e de institucionalização do continente. Ademais, há menção à relevância do fortalecimento democrático no continente à necessidade de agir em íntima cooperação no combate a desafios sanitários e de mudança do clima. Por fim, a NSS menciona a necessidade de manutenção de um Ártico pacífico, estável próspero e cooperativo, e dispõe acerca da relevância de domínios marítimos, aéreos e espaciais para a segurança e prosperidade do mundo. Para tanto, os EUA reafirmam os princípios costumeiros da

⁵⁶ Aqui, em particular, reafirma-se a importância de mecanismos de não proliferação e de segurança, com o objetivo de construção de um mundo em que não haja a ameaça constante de uso de armas nucleares. Contudo, não há menção ao desarmamento total dessas armas, muito menos ao Tratado sobre Proibição Completa de Armas Nucleares (TPAN).

⁵⁷ A “*Los Angeles Declaration on Migration and Protection*” complementa os esforços domésticos dos EUA para modernizar sua infraestrutura fronteiriça e construir um sistema migratório justo, ordenado, humano, com parcerias hemisféricas robustas centradas no princípio do compartilhamento de responsabilidade, na estabilidade e assistência para comunidades afetadas, na expansão de caminhos legais, na gestão de migrações humanas, e na resposta emergencial coordenada.

Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM)⁵⁸, e a liberdade de navegação, sobrevoos e proteção ambiental de domínios marítimos.

b) Comparação com a NSS 2017

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

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

II. Estados Unidos e regimes e questões multilaterais

a) Multilateralismo

Biden tem buscado reafirmar a liderança multilateral dos EUA, após uma série de desengajamentos durante o mandato de Trump, como a retirada do Acordo de Paris, do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e da Organização das Nações Unidas (OMS). Ainda em campanha, Biden prometeu ter a política externa como uma das prioridades de sua administração e retornar os EUA ao mundo e ao multilateralismo. Além disso, prometeu “liderança pelo exemplo” no sistema internacional. O secretário de Estado Blinken é um conhecido defensor do multilateralismo e da liderança global que seu país deve exercer para alcançar soluções conjuntas para problemas globais. O lema *America is back* acena para esse compromisso com o multilateralismo e também busca contrapor-se ao *America First* de Trump. O presidente do

⁵⁸ Os EUA não são partes da CNUDM, por isso a NSS menciona somente as normas da convenção que refletem o costume internacional na matéria.

Conselho Europeu, Charles Michel, ressaltou que *America is back* é mais do que um *slogan*, é um reconhecimento de que uma abordagem multilateral é necessária para resolver problemas como cadeias de suprimento para vacinas contra COVID-19 ou impostos corporativos mais justos na era digital.

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

b) Mudança do clima

Entre as principais diferenças entre as políticas externas de Biden e de Trump, destaca-se a importância conferida à questão da mudança do clima. Essa mudança de orientação foi confirmada desde o início do mandato, com a indicação do ex-secretário de Estado John Kerry como enviado especial para o clima, cargo criado na administração Biden; a assinatura, no dia da posse, de instrumento de adesão ao Acordo de Paris, reintegrando-se ao instrumento trinta dias depois, em 19 de fevereiro de 2021; a realização virtual, a convite dos EUA, de Cúpula do Clima, no “Dia da Terra”, em 22 de abril, com a presença de mais de quatro dezenas de chefes de Estado e de Governo, o que demonstra o interesse norte-americano de liderar o enfrentamento da urgência climática, considerada pelo presidente Biden como “uma ameaça existencial”, e o anúncio pelos EUA, por ocasião da Cúpula do Clima, de nova e ambiciosa meta: reduzir as emissões de gases do efeito estufa (GEE) do país em 50-52% até 2030 (com relação aos níveis de 2005), aprofundando o compromisso anterior de reduzir em 26-28% até 2025, e atingir a neutralidade climática até 2050 (anteriormente era de 2060). Atualmente, os EUA são responsáveis por cerca de 15% das emissões em todo o mundo. A questão da mudança do clima foi pautada pelos EUA em outros foros, a exemplo da reunião de cúpula do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) em 2021 e do G7, em que, também em 2021, Biden apresentou a proposta *Build Back Better World* (B3W), que tem o clima entre suas áreas prioritárias. Em 2021, na 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), vários compromissos relacionados ao clima foram assumidos, como o Compromisso Global do Metano liderado pelos EUA e pela União Europeia (UE), e o Pacto Climático de Glasgow, primeiro compromisso multilateral em prol da eliminação do uso de combustíveis fósseis, a começar pela energia proveniente de usinas de carvão.

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

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

c) Direitos humanos

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

O tema do racismo é outra prioridade na política externa do atual governo. O presidente Joe Biden prometeu pôr termo ao racismo sistêmico no país, pelo que nesta declaração os EUA comprometem-se perante o CDH, que tinha criticado as violências, designadamente perpetradas por membros da polícia, contra a comunidade afro-americana. Em janeiro de 2021, Biden anunciou

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

Outras questões de direitos humanos em que há claras mudanças são direitos das pessoas LGBTQIA+, direitos dos solicitantes de refúgio e imigrantes, direito ao voto, direitos dos trabalhadores e questões relativas a desigualdades econômicas, direitos de comunidades indígenas, direitos de mulheres e meninas e direitos relacionados aos efeitos da mudança do clima. Os EUA anunciaram voltar a contribuir para o financiamento do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês), mas não reingressaram na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês). A aprovação, em dezembro de 2022, do aumento do orçamento de 2023 do subcomitê do Senado para programas de política externa “*State, Foreign Operations, and Related Programs*” (SFOPS) poderia preparar o caminho para esse retorno. Além disso, a posição diante dos episódios em Myanmar foi calcada em questões de direitos humanos. Regionalmente, violações em Cuba, na Nicarágua, na Venezuela e em outros países latino-americanos têm sido motivo de preocupação.

d) Saúde

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

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

investimentos em saúde, desenvolvimento e financiamento de respostas a problemas globais de saúde e aumento da preparação para pandemias.

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

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

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

e) Comércio multilateral

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

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

f) Desarmamento e não proliferação

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

Em contexto de guerra na Ucrânia e ameaças feitas por Putin quanto ao uso de armas nucleares, a *Nuclear Posture Review* (NPR) de 2022, divulgada em outubro, não reflete, porém, essa intenção. O documento afirma que as armas nucleares fornecem deterrence única, segura e eficaz que nenhum outro elemento do poder militar pode substituir e que sustenta todas as prioridades de defesa nacional dos EUA. A NPR de 2022 apoia a continuação de investimentos em todos os principais programas de modernização nuclear existentes, incluindo terrestres, marítimos, aéreos, de comando e controle e algumas capacidades suplementares; no entanto, também afirma que “a dissuasão por si só não reduzirá os perigos nucleares”. Consequentemente, a NPR coloca uma “ênfase renovada” no controle de armas, na não proliferação nuclear e na redução de risco, políticas que complementam e reforçam mutuamente os objetivos de dissuasão nuclear dos EUA. A NPR identifica o controle mútuo e verificável de armas nucleares como o “caminho mais eficaz, durável e responsável” para reduzir o papel das armas nucleares na estratégia dos EUA e impedir seu uso.

g) Discurso na AGNU 2022

A invasão da Ucrânia pela Rússia teve destaque no discurso do presidente Joe Biden, condenando-se as violações à Carta da ONU, os referendos propostos, a mobilização, as atrocidades cometidas e as ameaças de uso de armas nucleares. Biden ressaltou a exclusividade da Rússia no papel de causadora do conflito e o auxílio norte-americano à Ucrânia. Destacou o papel da democracia como instrumento para enfrentar os desafios globais e os valores da Carta como denominadores comuns para a comunidade internacional. Defendeu o uso parcimonioso do veto no CSNU, além do aumento do número de membros permanentes e não permanentes no órgão. Dada a nova legislação ambiental doméstica e as políticas internacionais de financiamento, ressaltou a prioridade das questões climáticas para os EUA, além de elencar iniciativas globais do país em saúde e em combate à insegurança alimentar. Menciona outras iniciativas como a regulação da *internet*, o imposto mínimo global para empresas, o perdão de dívida a países menos desenvolvidos, o combate ao terrorismo e a Parceria para Infraestrutura e Investimento Global. Critica veladamente a política chinesa de investimentos no exterior. Quanto à competição com a

China, explicita que os EUA assumirão o papel de uma “liderança razoável”, sem buscar conflitos. Menciona brevemente as questões da Venezuela, da Etiópia, do Haiti, do Iêmen, de Israel e do estreito de Taiwan, com o comprometimento norte-americano com a *One China Policy*. Por fim, toca na questão da não proliferação nuclear, condenando as posições de Rússia, China, Coreia do Norte e Irã. Em direitos humanos, destaca o relatório da ONU sobre Xinjiang, além das situações no Irã, em Myanmar e no Afeganistão.

h) Discurso na AGNU em 2021

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

III. Relações Estados Unidos-China

a) Política externa de Joe Biden para a China

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

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

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

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

Ainda em março de 2021, em encontro de alto nível no Alasca, não houve melhora no diálogo bilateral em relação ao governo de Donald Trump. O secretário de Estado Antony Blinken, acusou a China de ameaçar a ordem global, reprovou as ações de Pequim na província chinesa de Xinjiang, em Hong Kong e em Taiwan. Também atribuiu a Pequim ciberataques contra os EUA. Seu homólogo Jiang Jiechi respondeu que os EUA abusam do seu poderio militar e financeiro, reiterou a soberania chinesa sobre Xinjiang, Hong Kong e Taiwan e criticou violações de direitos humanos nos EUA. Em abril de 2021, o enviado para o clima John Kerry visitou a China. Nesta primeira visita de alto nível de um representante do governo Biden, os dois países reafirmaram os compromissos relativos à cooperação bilateral para o combate às mudanças do clima. Em junho de 2021, o secretário Austin anunciou diretiva contendo iniciativas “para melhor enfrentar os desafios de segurança colocados pela China”. Em julho de 2021, os EUA anunciaram a extensão de suas sanções para mais 34 empresas e entidades relacionadas à política da China com a minoria muçulmana *uigur* e também por facilitarem exportações para a Rússia e o Irã. A China está aplicando sanções a determinados indivíduos dos EUA, especialmente da gestão anterior, em resposta a sanções relativas a Hong Kong. A vice-secretária de Estado dos EUA, Wendy Sherman, realizou visita à China na semana de 25 de julho, na tentativa de melhorar a qualidade do diálogo bilateral.

Em 2022, tensões relativas a sanções econômicas dos EUA, a guerra na Ucrânia e a questão de Taiwan foram os principais focos de tensão bilateral, não obstante várias tentativas de retomada do diálogo e da cooperação bilateral. Em março e julho de 2022, Biden e Xi conversaram ao telefone. Em agosto de 2022, a visita a Taiwan de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos representantes dos EUA, suscitou sanções chinesas contra Pelosi e sua família, além de cancelamento e suspensão de compromissos de cooperação em diversas áreas, em protesto contra o que a China considerou ingerência dos EUA em assuntos de soberania chinesa. Em 23 de setembro de 2022, Blinken e seu homólogo Wang Yi se encontraram à margem da 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e se declararam dispostos a manter os canais de diálogo abertos e reorientar as relações bilaterais de maneira construtiva, apesar de tensões relativas às sanções econômicas impostas pelos EUA à China e a divergências quanto à política de “uma só China”. Em 14 de novembro de 2022, à margem da Cúpula do G20, os presidentes mantiveram reunião de três horas. Foi o primeiro encontro pessoal entre os dois presidentes desde que Biden assumiu o governo e que Xi foi reeleito para um terceiro mandato sem precedentes na China, consolidando-se como o líder chinês mais influente desde Mao Tsé-Tung. Diante da tensão crescente entre os países, os temas discutidos foram acordados previamente, com base em *red lines* de cada país, como a questão da militarização de Taiwan para China. Malgrado divergências quanto a Taiwan, a guerra na Ucrânia e as ambições nucleares da Coreia do Norte, os dois líderes declararam que não têm a intenção de deixar que a competição entre as duas potências, conquanto reconhecidamente acirrada, se torne um conflito. Os líderes deram ênfase aos temas da Cúpula do

G20 (mudança do clima, elevação dos preços de alimentos e conflito russo-ucraniano) e estabeleceram como consensos 1) a necessidade de manutenção de comunicação estratégica; 2) a coordenação de políticas macroeconômicas entre suas equipes técnicas e 3) a utilização do Grupo de Trabalho China-EUA para avançar em outras questões. Após o encontro, houve linguagem dissonante nos comunicados nacionais: enquanto EUA afirmou ter discutido a questão de Taiwan, a China adotou texto vago, referindo-se ao “Indo-Pacífico”.

b) Nova Guerra Fria ou Guerra Fria 2.0?

i. Crescente rivalidade Estados Unidos *versus* China

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

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

ii. Mearsheimer: competição e conflito inevitáveis

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

A ameaça de uma nova guerra fria é percebida pelo autor como maior por motivos ligados a diferentes esferas. Em primeiro lugar, a China possui maior poder populacional e econômico, quando comparada à União Soviética (URSS), e menor compromisso com a manutenção de uma esfera de influência sobre aliados com potencial conflituoso (como foi o caso da própria China perante a URSS). Em segundo lugar, no campo ideológico, o nacionalismo (percebido como incompatível com comunismo soviético, mas presente no cenário da nova guerra fria) pode ser instrumentalizado pela China, contribuindo tanto para o aumento da rivalidade em relação ao Japão quanto em relação aos EUA. Em terceiro lugar, a China apresenta intenções expansionistas no

continente asiático. Finalmente, o componente geográfico do novo conflito predispõe a escalada de tensões, uma vez que, no lugar da clara divisão europeia da Guerra Fria – garantindo certa estabilidade –, há diversos potenciais conflitos na Ásia, envolvendo questões como o controle sobre Taiwan, além das disputas marítimas e territoriais com diversos atores. O novo contexto tornaria mais provável, inclusive, o recurso às armas nucleares.

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

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

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

iv. Estagnação da China

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

Essa perspectiva postula que a China usufruiu de vantagens como o bônus demográfico, acesso a mercados e tecnologias ocidentais e autossuficiência alimentar e em recursos naturais durante as décadas de 1970 a 2000. Todas essas vantagens, entretanto, estão rapidamente se esgotando: produtividade decrescente e alto endividamento, dependência de matérias-primas importadas, além de maior oposição por parte de vizinhos ameaçados e países ocidentais, que têm minado o acesso a mercados e tecnologia (como o demonstram os exemplos da guerra comercial, da Huawei, do TikTok). Isso exacerba o temor chinês de um “cerco estratégico” por uma coalizão

que potencialmente incluiria, além dos EUA, Taiwan, Japão, Índia, Austrália, Filipinas, Vietnã, Reino Unido e União Europeia (UE) – e que já se estaria materializando em agrupamentos como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o AUKUS. Percebendo a iminência de uma estagnação de seu poder, Xi Jinping teria incentivos para buscar atingir seu objetivo de um “rejuvenescimento chinês” pela força o quanto antes, o que poderia materializar-se em uma guerra aberta entre as potências no Indo-Pacífico.

v. Armadilha de Kindleberger

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

vi. “Competição Estratégica”

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

vii. Regras e limites de ação

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

viii. A guerra na Ucrânia e a nova Guerra Fria

A guerra iniciada pela invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022 reforçou a rivalidade entre os EUA e a Rússia. A nova guerra fria, assim, poderia envolver duas frentes, em vez de uma:

a chinesa, em razão de sua busca pelo reconhecimento como potência; e a russa, decorrente da oposição ao expansionismo do Ocidente sobre seu entorno estratégico. Alguns analistas apoiam a perspectiva de Biden de que a disputa tem contornos mais amplos, representando uma cruzada das democracias contra os regimes autocráticos. Perante o cenário da nova guerra fria com dois oponentes, surgem argumentos favoráveis à maior abertura do diálogo com a Rússia e ao redirecionamento de esforços americanos ao Indo-Pacífico, em detrimento da resposta ao conflito na Europa, a fim de evitar um duplo confronto e priorizar a ameaça estruturalmente mais séria. Outros, diferentemente, propugnam que os EUA e seus aliados devem preparar-se para uma guerra em duas frentes, na Europa e no Indo-Pacífico, contra a aliança sino-russa. Para isso, devem fortalecer a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Europa, ao mesmo tempo em que formam alianças minilaterais no Indo-Pacífico, como a AUKUS e o QUAD, de modo a conter o expansionismo chinês. Defendem, para tanto, um grande aumento do dispêndio militar dos países do Ocidente, que poderia retornar a níveis, como proporção do produto interno bruto (PIB), próximos aos vistos durante a Guerra Fria.

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

Para alguns autores, a Guerra Fria, na verdade, não teria acabado com a dissolução da URSS (1991), mas continuado mesmo sem ela. O “momento unipolar” que se seguiu ensejou ilusões de uma ordem liberal ilimitada e obscureceu a persistência da geopolítica. As três civilizações antigas da Eurásia – China, Irã e Rússia – não desapareceram repentinamente, e, na década de 1990, suas elites já haviam demonstrado claramente que não tinham intenção de participar de um mundo em termos ocidentais. Pelo contrário, a China aproveitou-se de sua integração na economia global sem cumprir suas obrigações econômicas ou liberalizar seu sistema político. O Irã iniciou uma busca contínua para desestabilizar sua região em nome de sua própria segurança – involuntariamente assistido pelo caos que se seguiu à invasão dos EUA ao Iraque. As elites russas se irritavam com a absorção pelo Ocidente de ex-satélites e ex-repúblicas soviéticas, e, eventualmente, reobtiveram os meios para revidar. Há quase duas décadas, a China e a Rússia começaram a desenvolver uma parceria antiocidental. A grande novidade do momento atual é que, pela primeira vez na história, a China e os EUA são grandes potências simultaneamente. A invasão da Ucrânia e a evidente cumplicidade chinesa afastaram a Europa de sua dependência da energia russa e de sua complacência comercial com a China. Para alguns, a visão é de que a Rússia não pode triunfar na Ucrânia, não apenas para enfraquecer permanentemente uma Rússia revisionista que se considera em uma luta existencial contra o Ocidente, mas também por conta da estratégia de contenção à China no Indo-Pacífico que os EUA estão perseguindo com seus aliados. Na China, uma vitória russa seria desejada, pois isso facilitaria eventual retomada de Taiwan ao enfraquecer

o poderio dos EUA, país que alegadamente violaria qualquer norma internacional na busca pela manutenção de sua hegemonia. Outros, contudo, creem que o posicionamento chinês não tende a agravar sua rivalidade com os EUA. Afinal, apesar de não ter condenado o governo russo, a China adotou posição classificada como utilitária em relação ao conflito, aumentando, por exemplo, a importação de recursos energéticos – a um custo mais baixo – ou provendo financiamento e meios para contornar as sanções ocidentais ao parceiro internacional. Além disso, as consequências ligadas à ação russa na Ucrânia tenderiam a afastar a opção pela intervenção em Taiwan, ao menos no curto prazo.

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

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

A polarização de forças, nos próximos anos, poderia levar o unilateralismo a prevalecer sobre o multilateralismo. A diplomacia bilateral teria a preferência das grandes potências, e os demais países seguiriam essa mesma linha. Ao mesmo tempo, o mundo poderia vivenciar competições caleidoscópicas entre ideologias. O Oriente Médio veria exacerbar a rivalidade entre xiitas e sunitas; os países ocidentais vivenciariam a batalha entre o liberalismo e o populismo; os latino-americanos exacerbariam a controvérsia entre socialismo e capitalismo; muitos países em desenvolvimento estariam imersos na disputa entre o estatismo e o liberalismo; os países comunistas enfrentariam o dilema entre comunismo e pragmatismo econômico; e Estados teocráticos poderão experimentar tensões entre religião e secularismo. A inviabilidade de conciliar a orientação político-ideológica, além disso, será sempre um obstáculo para que a China e os EUA constituam um G2, ao menos medianamente cooperativo, a cargo da ordem e do poder mundial. A China contemplou o G2 quando projetou o Novo Tipo de Relação entre as Grandes Potências (2012). Os EUA, por sua vez, avaliaram desde os anos 1990 que os chineses se tornariam uma democracia liberal, o que naturalmente poderia tornar o G2 uma possibilidade. Hoje, definitivamente, não se trabalha mais com essa hipótese. Nos EUA, as forças políticas internas agora unem-se em torno de um novo objetivo: conter a ascensão chinesa. O *establishment* político parece ter concluído que, depois de décadas de êxito, o projeto liberal e multilateralista resultou em ganhos para uma gama de países que não os próprios EUA, o principal deles a China. A meta é reverter essa realidade, ou pelo menos parar o avanço da China. O país, que até o período Xi Jinping operava na linha da máxima de Deng Xiaoping “esconda sua força, aguarde o seu tempo”, julga-se agora em condições de competir. As lideranças chinesas têm indicado sua percepção de que os EUA não admitem reconhecer o novo papel do seu país no mundo.

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

c) Guerra comercial entre Estados Unidos e China

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

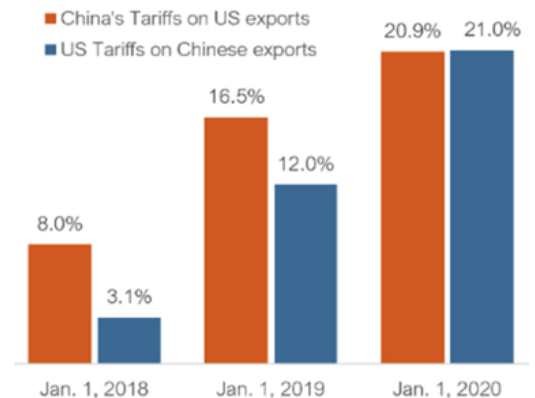
A “guerra comercial” foi gestada em governos anteriores ao de Donald Trump nos EUA, que adotaram diferentes estratégias para lidar com a China. Seu prenúncio, entretanto, remonta às posições do então candidato Trump na corrida eleitoral presidencial de 2018.

A “guerra comercial” teve início em 2018, com o anúncio, em janeiro, da aplicação, não exclusiva à China, de sobretarifas em aço e alumínio. Em março de 2018, os EUA anunciaram tarifas de US\$ 50 bilhões sobre 1.300 produtos chineses, alegando violação de propriedade intelectual. No mês seguinte, a China impôs tarifas de 25% sobre 128 produtos dos EUA, como soja, carros, aviões, carne e produtos químicos e recorreu à OMC. Também em abril, os EUA anunciam intenção de aplicar sobretarifa sobre outros produtos chineses, o que foi efetivado em junho e em julho, e impuseram banimento à comercialização de suas empresas com a companhia chinesa ZTE, da área de telecomunicações. A partir de maio de 2018, começam as negociações bilaterais. Em agosto, entram em vigor sobretaxas dos EUA de 25% sobre US\$ 16 bilhões em produtos chineses, e a China revida com sobretaxas também no valor de US\$ 16 bilhões. Em dezembro de 2018, foi anunciada trégua, à margem da reunião do G20, em Buenos Aires.

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

Fonte: *China Briefing News*

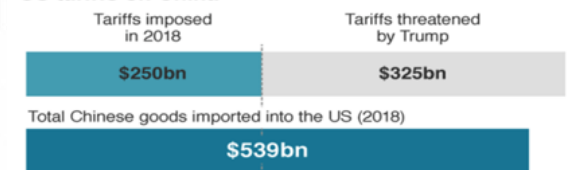
US-China Average Tariff Rates



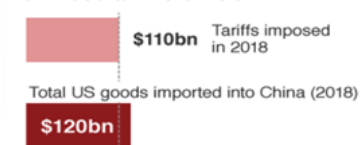
Fonte: *The US-China Business Council*

How the trade war has played out

US tariffs on China



Chinese tariffs on US



Source: US Census Bureau, BBC research. Note: Data as of 8 May 2019

Fonte: BBC

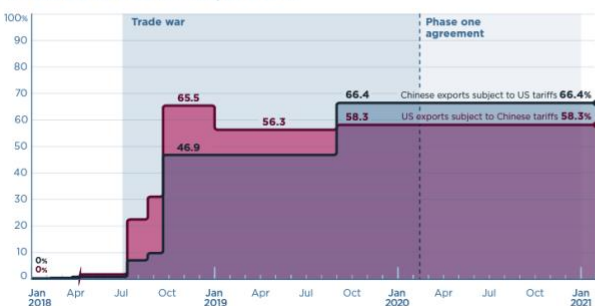
As negociações prosseguiram até maio de 2019, quando foram interrompidas a partir da imposição de tarifas sobre US\$ 200 bilhões de importações chinesas, seguidas de tarifas sobre US\$ 60 bilhões de importações norte-americanas. No mesmo mês, a empresa chinesa Huawei passa a sofrer sanções comerciais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

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

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



b. Percent of US-China trade subject to tariffs



2018

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

March 23
US Section 232 tariffs on steel and aluminum

April 2
China's retaliation to US Section 232 tariffs

May 1
China's MFN tariff cut on pharmaceuticals

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

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

August 23
US Section 301 tariffs of 25% (\$16 billion, List 2) and China's retaliation (\$34 billion)

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

November 1
China's MFN tariff cut on industrial goods

2019

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

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

June
US Section 301 tariffs (10% to 25% increase on List 3, effective June 15) and China's retaliation on some US products (subset of \$60 billion, effective June 1)

July 1
China's MFN tariff cut on IT products

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

2020

January 1
China reduces MFN tariff rates for 2020

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

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

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

July 1
China's MFN tariffs cut on IT products

2021

January 1
China reduces MFN tariff rates for 2021

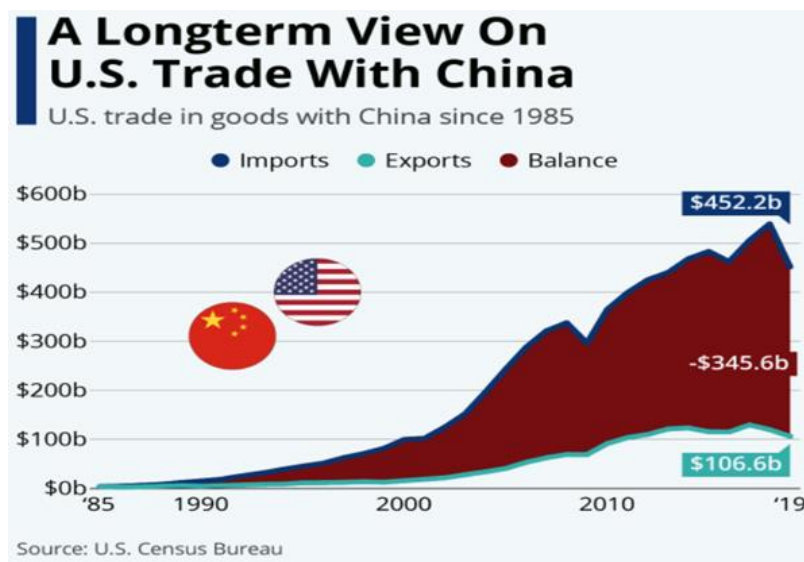
Fonte: Chad P. Bown, PIIE

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

Desde seu início, a “guerra comercial” teve pouco sucesso em reverter os grandes déficits gerais bilaterais registrados pelos EUA. Segundo dados oficiais do censo dos EUA, em 2018, os EUA registraram um déficit na balança comercial global de bens de cerca de US\$ 870,3 bilhões, contra US\$ 792,3 bilhões em 2017 e US\$ 735,3 bilhões, em 2016. A balança comercial bilateral segue altamente desfavorável para os EUA e piorou de 2017 para 2018. O total de bens e serviços importados pelos EUA dos chineses em 2018 foi de US\$ 538,5 bilhões; já o total de bens e serviços exportados pelos americanos à China em 2018 foi de US\$ 120,2 bilhões, o que culminou em déficit

de US\$ 418,2 bilhões (contra US\$ 375 bilhões em 2017). Em 2019, exportações e importações caíram, levando a uma pequena redução do déficit no comércio de bens (US\$ 342,6 bilhões). Ademais, o próprio crescimento de EUA e China foi afetado pela “guerra” e pela redução nas taxas de juros com as quais os EUA buscaram conter os efeitos negativos sobre a sua economia. A redução do déficit na balança comercial global de bens dos EUA para US\$ 845,7 bilhões em 2019 reflete pequenas reduções tanto nas exportações quanto nas importações do país. O desemprego sofreu leve queda em 2019: 3,6%, em comparação com 3,9% ao final de 2018 e 4,1% ao final de 2017.

Em 2020, o déficit comercial bilateral caiu para US\$ 308 bilhões, com aumento do total de bens e serviços exportados pelos americanos à China (US\$ 124,5 bilhões, contra US\$ 106,4 bilhões em 2019) e queda do total de bens e serviços importados pelos EUA dos chineses (US\$ 432,6 bilhões, contra US\$ 449 bilhões em 2019). Não é possível, porém, atribuir essa redução do déficit apenas aos resultados da “guerra comercial”; é preciso levar em consideração os impactos da pandemia nos fluxos globais de comércio, como disrupções nas cadeias logísticas e de suprimento de insumos e efeitos da *lockdown* nos dois países. No mesmo ano, o déficit comercial global dos EUA aumentou para US\$ 902,3 bilhões, contra US\$ 845,7 bilhões em 2019, dados que refletem queda tanto nas importações como nas exportações, devido ao impacto da pandemia sobre os fluxos do comércio global. O índice de desemprego disparou de 3,5%, em janeiro de 2020, para o pico de 14,7% em abril de 2020, ponto máximo desde a crise de 2009, caindo ao longo do ano graças às políticas anticíclicas adotadas pelo governo e chegando a 6,7% em dezembro de 2020.



Fonte: statista.com

O déficit comercial bilateral de bens EUA-China foi de US\$ 375 bilhões – em 2017, antes do início da “guerra” – para US\$ 353,5 bilhões em 2021. No mesmo ano, o déficit comercial global dos EUA ultrapassou US\$ 1 trilhão. A inflação saltou de 1,6% ao ano em 2020 para 4,5% ao ano em 2021, índice mais alto na série histórica a partir de 1990. O índice de desemprego caiu para 3,9% em dezembro de 2021, aproximando-se do índice pré-pandemia (3,5% em janeiro de 2020). Em comparação, o desempenho comercial da China foi menos prejudicado: o superávit comercial da China com o resto do mundo subiu de US\$ 91,5 bilhões em 2018 para US\$ 458 bilhões em 2021, ano em que as exportações e importações da China aumentaram 25% em relação a 2020.

iii. Principais setores afetados em ambos os lados

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

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

iv. Aspectos geopolíticos e geoeconômicos da “guerra comercial”

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

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

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

Os EUA e a China assinaram, em 15 de janeiro de 2020, a intitulada Fase 1 do acordo comercial para solucionar a disputa. O ponto central do acordo é uma promessa da China de comprar mais US\$ 200 bilhões em produtos dos EUA ao longo de dois anos para reduzir o déficit comercial bilateral com os norte-americanos que chegou a US\$ 420 bilhões em 2018. A China

deve comprar adicionalmente US\$ 12,5 bilhões em produtos agrícolas dos EUA no primeiro ano e US\$ 19,5 bilhões no segundo ano. O governo chinês se comprometeu a comprar adicionalmente US\$ 18,5 bilhões em produtos de energia no primeiro ano e US\$ 33,9 bilhões no segundo ano. A China terá de comprar adicionalmente US\$ 32,9 bilhões em manufaturados dos EUA no primeiro ano e US\$ 44,8 bilhões no segundo ano. O governo chinês se comprometeu a adquirir adicionalmente US\$ 12,8 bilhões em serviços dos EUA no primeiro ano e US\$ 25,1 bilhões no segundo ano.

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

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

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

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

Fonte: *China Briefing News*

vi. Pontos em aberto e implementação da Fase 1

A Fase 1 não soluciona definitivamente a questão e que não há prazo previsto para eventuais novas fases. Subsistiram diversas pendências em diversas agendas, como a questão da segurança cibernética ou os subsídios industriais e o próprio *status* de economia de mercado, que

têm caráter mais estrutural não apenas para o modelo econômico chinês, mas para as relações bilaterais com os EUA e seus reflexos sobre o sistema internacional. Os EUA anunciaram que manteriam tarifas de 25% sobre uma vasta gama de US\$ 250 bilhões em bens e componentes industriais chineses usados pela manufatura norte-americana. Os EUA afirmaram que essas tarifas seriam revistas com a conclusão da Fase 2.

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

Em 2020, conquanto o déficit comercial dos EUA com a China tenha chegado ao nível mais baixo desde 2012 (US\$ 308,1 bilhões), não foram cumpridas integralmente as metas da Fase 1. As importações totais da China de produtos dos EUA cobertos pela Fase 1 foram de apenas US\$ 99,9 bilhões, atingindo apenas 58% do compromisso total para o primeiro ano. Em 2021, as importações chinesas melhoraram em relação a 2020 e 2019, chegando a US\$ 504,9 bilhões⁵⁹.

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

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

Com relação a aspectos gerais do sistema internacional, a “guerra comercial” provocou retração nos fluxos globais de comércio e no crescimento mundial. Com relação ao sistema multilateral de comércio, a “guerra” desdobrou-se à sua revelia, em momento em que o sistema de solução de controvérsias passa por dificuldades ímpares. Capítulo específico dessa “guerra”, com efeito sistêmico, foi a imposição de sobretaxas norte-americanas ao aço e ao alumínio, que ensejou a aplicação de tarifas equivalentes a uma série de produtos norte-americanos por alguns membros e a abertura de uma série de contenciosos na OMC. A posição dos EUA diante do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) também pode ser parcialmente atribuída à evolução de casos que os opunham à China. Diversos temas de interesse dos EUA na OMC, em especial críticas à China, receberam algum tratamento na Fase 1, como subsídios industriais, propriedade intelectual e transferência forçada de tecnologia. Os reflexos sobre o sistema multilateral de comércio poderão ser ambíguos: ao mesmo tempo em que o acordo pode contribuir para destravar pontos importantes da reforma da OMC, demonstra que a via bilateral pode transformar-se em caminho prioritário (e

⁵⁹ Fonte: *United States Census Bureau, International Trade Data*. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html>.

mais efetivo) para alguns dos grandes *players* desse sistema (inclusive em termos de solução de controvérsias).

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

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

viii. Impactos da “guerra comercial” sobre o Brasil

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

A penetração de produtos brasileiros para os EUA também aumentou de um ano para o outro, mas não se pode afirmar a existência de relação direta com a disputa. Ao mesmo tempo, uma das estratégias norte-americanas em meio à guerra comercial foi atuar sobre o mercado de aço e alumínio, o que afetou o Brasil por meio de sobretaxas e quotas.

Analistas previam que o Brasil teria a perder no médio e no longo prazo com a disputa, seja pela retração global dos fluxos comerciais, seja na eventualidade de um acordo entre EUA e China. O Brasil também foi afetado em razão dos efeitos cambiais da disputa comercial e da saída de dólares em relação a economias centrais. Com relação ao agronegócio em geral, nas contas do economista-chefe para América Latina da consultoria inglesa *Oxford Economics*, Marcos Casarin, haveria um risco para US\$ 10 bilhões em exportações brasileiras, volume que os chineses passaram a comprar do Brasil em retaliação às tarifas adotadas pelos EUA ao longo de 2019, correspondente a cerca de 5% do valor exportado pelo Brasil em 2019 – US\$ 223 bilhões. Os dados de 2020 desmentem esse cenário pessimista: em 2020, a despeito da pandemia, as exportações brasileiras

de soja cresceram US\$ 451 milhões (2,2%). Em 2021, a corrente de comércio bilateral excedeu as expectativas da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), cuja previsão mais otimista era de US\$ 120 bilhões, atingindo US\$ 135,5 bilhões com superávit para o Brasil, o melhor resultado da história, com aumento de 30% em relação às exportações brasileiras para a China no ano anterior. A concentração de produtos primários na pauta de exportações brasileiras também aumentou, chegando a 80%; a participação da soja foi de 31%. O bom resultado deve-se repetir em 2022: em outubro, a corrente de comércio se aproxima dos US\$ 130 bilhões, com 75% de primários na pauta de exportações brasileiras e aumento da participação da soja para 39% desse total. Portanto, no caso específico da soja, até 2022, as expectativas de perda do mercado adicional de um retorno do mercado às condições anteriores da eclosão da disputa entre EUA e China não se concretizaram. Em novembro de 2022, a reaproximação de Biden e Xi Jinping, com o primeiro encontro dos dois líderes, à margem das reuniões do G20 em Bali, não sinalizou superação das tensões específicas no plano comercial.

Apesar de pressões internas, o Brasil se posicionou pragmaticamente nessa “guerra comercial”, sem favorecer diretamente qualquer um dos lados. Ponto delicado, entretanto, seria a questão da tecnologia 5G, objeto também das tensões bilaterais. Para mais detalhes sobre o 5G, ver o tomo 6.

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

IV. Relações Estados Unidos-Rússia

a) Panorama geral das relações bilaterais pós-1991

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

Segundo a posição oficial do governo norte-americano a respeito das relações com a Rússia, os EUA buscam uma relação completa e construtiva com a Rússia, tendo adotado, desde a dissolução da União Soviética (URSS) em 1991, estratégia dual para facilitar a cooperação em temas globais e promover investimentos externos e comércio. De acordo com a perspectiva dos EUA, houve apoio à integração russa às instituições europeias e globais e a uma parceria bilateral aprofundada em segurança para reforçar as bases de estabilidade e previsibilidade; contudo, a Rússia não estaria aberta a aproximações.

Quanto à posição oficial do governo russo a respeito das relações com os EUA, há interesse na construção de relações mutuamente benéficas com os EUA, levando em conta o papel central

que os dois países desempenham na manutenção da estabilidade global e na segurança internacional como um todo, além de vislumbrar alto potencial em comércio e investimentos. Contudo, a Rússia não reconhece a política dos EUA de jurisdição extraterritorial além dos limites impostos pelo Direito Internacional e considera inaceitáveis as tentativas de Washington de exercer pressões militares, econômicas e políticas em seu âmbito de influência.

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

De início, cabe a menção ao chamado “*Reset*” entre Barack Obama e Dmitry Medvedev (2009-2011). Apesar de as relações bilaterais entre EUA e Rússia terem sofrido deterioração durante o governo George W. Bush, o presidente russo Medvedev, empossado em maio de 2008 (com Putin como primeiro-ministro), buscou relacionamento mais amistoso com Obama, no chamado “*Reset Russo*”. Exemplo disso foi a declaração conjunta à margem da Cúpula de Londres do G20, em abril de 2009, na qual os países prometeram um “recomeço do zero” nas relações e instaram o Irã a abandonar seu programa nuclear. Em julho de 2009, Obama reuniu-se com Medvedev e Putin em Moscou, destacando que a história dos dois países vai além da competição, havendo respeito mútuo entre os povos. Em março de 2010, os países firmaram o *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START), tratado para redução dos arsenais nucleares com metas mais ambiciosas. Em março de 2011, o então vice-presidente Joe Biden esteve em Moscou, onde reiterou o apoio à acessão russa à Organização Mundial do Comércio (OMC); contudo, Biden teve uma série de polêmicas com a Rússia, incluindo reuniões com grupos de direitos humanos e opositores do Kremlin e críticas a Putin.

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

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

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

Após a posse de Trump, em janeiro de 2017, as relações se iniciaram com um telefonema com Putin, visto pelos governos como primeiro passo para a reaproximação bilateral. Contudo, em março viriam as primeiras indicações do que viria a ser uma relação errática e irregular: o exército dos EUA acusou a Rússia de violar novamente o INF e de ameaçar a OTAN; no mesmo mês, Washington impôs sanções a empresas russas ligadas a Irã, Coreia do Norte e Síria. Em abril, os EUA atacaram a base aérea de Shayrat, na Síria, ato que a Rússia considerou “agressão”, com base em um “pretexto inventado”. Os dois governos reconheceram que as relações bilaterais estavam congeladas e sem sinais de progresso; em junho, Putin afirmou que a relação com os EUA estava em seu pior momento desde a Guerra Fria; pela primeira vez na história, a Rússia não receberia uma comunicação oficial dos EUA por ocasião de seu dia nacional. Em julho de 2017, embora Trump tivesse instado a Rússia a cessar seu apoio a “regimes hostis” na Síria e no Irã, houve encontro entre os presidentes à margem da Cúpula de Hamburgo do G20, o que aparentava ser um sinal de boa vontade. Contudo, o Kremlin sinalizou, poucos dias depois, que aventava a expulsão de cerca de trinta diplomatas dos EUA em retaliação à expulsão de diplomatas russos pelo governo Obama no fim de 2016; no fim, a Rússia exigiu que os EUA limitassem seu pessoal diplomático ao mesmo número de russos em território norte-americano, decisão tomada por Putin em caráter pessoal. Assim, mais de 750 membros do pessoal diplomático dos EUA teriam de deixar o país; Trump retaliaria exigindo o fechamento do consulado-geral russo em São Francisco. Em novembro, Trump e Putin tiveram conversas informais à margem da cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), em Danang; contudo, as relações chegariam ao fim de 2017 de maneira ainda mais desgastada do que estavam com Obama.

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

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

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

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

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

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

Biden tem preocupações particulares com a Rússia, tendo a comunidade de inteligência dos EUA alertado para narrativas de corrupção disseminadas por agentes russos sobre alegado envolvimento entre seu filho e o governo ucraniano. No dia da posse de Biden, a Rússia clamou por “abordagem mais construtiva” dos EUA nas questões nucleares, o que redundou em rápido acordo para a prorrogação por cinco anos do New START. Outras áreas, entretanto, como interferência em eleições e ataques cibernéticos, seguiram marcadas por divergência. A guerra da Ucrânia agravou as tensões: de acordo com a *National Security Strategy* de outubro de 2022, a agressão à Ucrânia e a presença de uma rivalidade aberta contra os EUA confirmam a necessidade de fortalecimento militar e atualização das capacidades nucleares dissuasórias.

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

Repetindo declarações feitas ao longo dos governos Obama e Trump, Biden e Putin afirmaram que a relação bilateral estava em seu pior momento desde a década de 1980; em junho, os presidentes se encontraram em Genebra, ocasião em que houve pouco progresso em pontos de

divergência mais sensíveis. Em agosto, os EUA impuseram novas sanções à Rússia, após episódio de envenenamento de Navalny; as sanções incluíram embargo de importações de munições russas para os EUA, assim como restrição de vendas de armas de mão.

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

e) Principais pontos de divergência entre Estados Unidos e Rússia

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

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

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

i. Espionagem

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

ii. Guerra Civil na Síria

Outro exemplo de divergência bilateral diz respeito à intervenção militar russa na guerra civil síria, em 2015. Logo após a eclosão do conflito, em 2011, os EUA impuseram sanções ao regime de Bashar al-Assad e exigiram sua renúncia; a Rússia, por sua vez, manteve-se

relativamente distanciada do embate até 2015, embora seja aliada de longa data da Síria. Isso mudaria em 2015, quando a Rússia deu início a uma série de bombardeios contra alvos da oposição síria, apoiados pelos EUA, e do Estado Islâmico. A ação, qualificada como desastrosa por Barack Obama, levou a cúpula militar norte-americana a descartar cooperação com Moscou na Síria; a consequência da intervenção russa foi o fortalecimento do regime de Assad, que passava pelo seu momento mais delicado. Houve tentativas de consenso em diálogos entre Obama e Putin na Cúpula de Antália do G20, mas até hoje resta sem solução a questão sobre o futuro de Assad.

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

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

iv. Crise ucraniana

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

Em abril de 2021, Joe Biden prometeu ao seu colega ucraniano Volodymyr Zelensky apoio à soberania da Ucrânia contra a Rússia, acusada de enviar tropas para a fronteira ucraniana. Biden “afirmou o apoio inabalável dos EUA à soberania e integridade territorial da Ucrânia em face da contínua agressão da Rússia em Donbass e na Crimeia”; o líder ucraniano elogiou a “aliança crucial” com Washington. A Rússia advertiu os ocidentais contra qualquer interferência militar e alertou Kiev para se abster de “provocações”, assegurando, porém, que não deseja um conflito. Autoridades ucranianas e americanas expressaram preocupação com o movimento de milhares de soldados russos na fronteira russo-ucraniana, em meio a novas tensões no conflito entre as forças de Kiev e separatistas pró-russos no leste. As tensões foram objeto de telefonema entre Biden e Putin em meados de abril. Em dezembro de 2021, o Ministério de Relações Exteriores da Rússia lançou um ultimato para que os EUA e a OTAN cessassem todas as atividades militares na Ásia

central e no leste europeu e impedissem a adesão da Ucrânia à OTAN. Biden, bem como outros aliados europeus, rejeitou essas demandas e ameaçou impor sanções severas à Rússia em caso de agressão contra a Ucrânia.

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

Em 24 de fevereiro de 2022, durante uma última tentativa do CNSU de dissuadir a Rússia de atacar a Ucrânia, Putin anunciou a invasão da Ucrânia por mar, terra e ar. Biden reagiu de modo a restabelecer a liderança americana nas Nações Unidas e em outras organizações internacionais, por meio de uma série de ações multilaterais na semana posterior à invasão. Biden também impôs severas sanções a membros de alto escalão do Kremlin, inclusive Putin e Lavrov, quatro dos maiores bancos russos e à indústria russa de petróleo e gás, em coordenação com aliados europeus. Bancos russos, por exemplo, foram banidos do sistema de transações financeiras SWIFT⁶⁰. Em março, os EUA proibiram a importação de petróleo cru da Rússia. Ao mesmo tempo, no Congresso americano, seria aprovado pacote de US\$ 13,6 bilhões para ajuda militar e humanitária à Ucrânia.

Desde a invasão, Biden enviou cerca de US\$ 4,6 bilhões em apoio militar à Ucrânia, além de aumentar a presença de tropas dos EUA na Europa, chegando a mais de cem mil soldados. Em setembro de 2022, Blinken visitou Kiev e reiterou o compromisso de apoio à Ucrânia. Em 21 setembro de 2022, no mesmo discurso em que declarou a anexação de quatro regiões ucranianas à Rússia, Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporizhzhia, Putin denunciou a política agressiva de certas elites ocidentais, que ele acusou de impor, por meio da força, suas vontades e “pseudovalores” a outros países. Em outubro de 2022, Biden reiterou as preocupações quanto às ameaças de uso de armas nucleares por parte de Putin, afirmando que elas não podem ser simplesmente descartadas enquanto blefe e que Putin “não pode ser considerado um ator racional”. Em novembro, em contexto de menções cada vez mais frequentes à possibilidade de uso de armas nucleares por parte de Putin, a Casa Branca confirmou que os EUA haviam mantido conversas de alto nível com oficiais russos, de modo a garantir que as linhas de comunicação permaneçam abertas. Foi descartada pelo Kremlin, contudo, a hipótese de novo encontro entre Biden e Putin, que não se reúnem desde 2021. No dia 21 de dezembro de 2022, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky realizou visita de Estado a Washington, para reavivar o apoio à causa ucraniana e reafirmar a posição dos EUA em relação ao conflito. Em resposta, representante do Ministério de Relações Exteriores russo, Maria Zakharova, afirmou que a confrontação com a Rússia “será longa”.

v. *Sharp power*

Os episódios de suposta ingerência russa nos processos eleitorais norte-americanos em 2016 e 2020 (nos dois casos, o beneficiado seria Donald Trump) seriam exemplos de utilização de *sharp power*. Para mais detalhes sobre o conceito de *sharp power* e outros exemplos, ver Tomo 1.

⁶⁰ SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

vi. Caso Skripal

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

f) Pontos de convergência entre Estados Unidos e Rússia

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

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

Os principais exemplos de convergência entre EUA e Rússia são: questões de segurança, exploração espacial e desarmamento nuclear.

i. Questões de segurança

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

ii. Exploração espacial

Outro tema em que há cooperação entre EUA e Rússia é o da exploração espacial, sobretudo em sua faceta científica e de pesquisa. Há atividades conjuntas entre as agências espaciais dos dois países, a NASA e a ROSCOSMOS, em processo de parceria de quase meio século. Entre as iniciativas desenvolvidas, podem-se mencionar a Estação Espacial Internacional (ISS, na sigla em inglês) e a colaboração da Sociedade Planetária em projetos como o Cosmos-1 e o LIFE. De acordo com autoridades espaciais dos EUA, a cooperação bilateral no espaço deve persistir, mesmo que na Terra os políticos dos dois países não consigam entrar em acordo; porém, as tensões têm afetado também essa dimensão da cooperação bilateral. Em novembro de 2021, os russos lançaram armas antissatélites (ASAT, na sigla em inglês) em um de seus próprios satélites, gerando uma nuvem de detritos que ameaçam os astronautas da ISS, o que levou a novas tensões sobre segurança espacial. Em julho de 2022, o novo diretor da ROSCOSMOS, Yuri Borisov,

anunciou que a Rússia se retiraria da ISS depois de 2024, para focar em uma estação própria. Essa retirada, que seria resposta russa às sanções impostas após a invasão à Ucrânia, pode ser, no entanto, adiada até que a estação russa esteja em órbita. Para mais detalhes, ver o tópico 5.6 no tomo 5.

iii. Desarmamento nuclear

Um terceiro tema em que os países cooperam é o desarmamento nuclear. O New START foi firmado em abril de 2010 e renovado em janeiro de 2021, por mais cinco anos. Apesar de hiato conflitivo durante o governo Donald Trump, EUA e Rússia sempre mostraram disposição em reduzir seus arsenais nucleares e em evitar a proliferação dessas armas. A guerra na Ucrânia afetou, porém, as intenções nesse sentido de ambas as partes. Em setembro e outubro de 2022, Putin declarou estar disposto a recorrer a “todos os meios à nossa disposição” para defender a ocupação russa de território ucraniano e afirmou que não estava blefando. Biden, por sua vez, assumiu a presidência determinado a reduzir a importância do arsenal nuclear nas políticas de defesa dos interesses vitais dos EUA, mas a “*Nuclear Posture Review* (NPR), divulgada em outubro de 2022, reafirma a importância da dissuasão nuclear, acima de qualquer outro elemento do poderio militar e confirma a manutenção dos programas de gastos nucleares dos EUA. Para mais detalhes, ver o tópico 5.4 no tomo 5.

V. Relações Estados Unidos-Europa

a) Relações Estados Unidos-Europa pré-Biden

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

Quatro anos de governo Trump impactaram a relação, que precisa ser renovada. Nesse sentido, tanto Biden quanto Ursula von der Leyen esperam reconstruir a cooperação transatlântica em áreas como mudança do clima, transformação digital, trabalhadores, tecnologia, resiliência da cadeia de suprimentos e direitos humanos, tudo sob a rubrica de comércio. A reunião inaugural do Conselho de Comércio e Tecnologia EUA-União Europeia (TTC, na sigla em inglês), realizada

em Pittsburgh, em 29 de setembro de 2021, para tratar desses temas, sugere que fortalecer os laços transatlânticos na era de uma China assertiva pode ser a tarefa comercial mais difícil que esses dois parceiros de longa data já assumiram.

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

As relações comerciais transatlânticas deterioraram-se ainda mais sob a administração de Donald Trump. Sua política do “*America First*” priorizava o ataque a parceiros com os quais os EUA apresentavam déficits comerciais. Trump iniciou uma investigação sobre as importações de aço, sob uma lei da época da Guerra da Coreia que permitia ao governo impor tarifas de importação em nome da defesa da segurança nacional. Os aliados da OTAN alertaram Washington sobre as consequências de tal medida, mas Trump impôs taxas sobre o aço e o alumínio europeus em junho de 2018. Bruxelas retaliou imediatamente, como prometido. As tarifas, em si, não eram novas, já que as empresas europeias lidavam com as proteções do aço estadunidense havia décadas, mas sua imposição sob uma lei de segurança nacional irritou os europeus. Trump usou a mesma lei para ameaçar com ainda mais impostos sobre bilhões de dólares sobre carros importados europeus. As tensões escalaram a tal ponto que Jean-Claude Juncker, então presidente da Comissão Europeia, teve de viajar às pressas para Washington, e as duas partes concordaram em iniciar negociações sobre o que poderia ter se transformado em outro dos acordos comerciais de pequeno alcance negociados por Trump. A UE também prometeu comprar mais soja estadunidense e gás natural liquefeito, o que permitiu que Trump reivindicasse uma vitória política. Quando seu governo solicitou permissão formal para negociar com Bruxelas, no entanto, ficou claro que essas conversas não iriam a lugar algum: o Congresso queria que as negociações incluíssem restrições europeias às exportações agrícolas dos EUA, mas a Comissão Europeia não tinha mandato dos Estados-Membros para negociar temas relacionados a agricultura. Houve negociações durante quase um ano, mas nada foi acertado além de um acordo muito modesto para abolir as tarifas sobre lagostas e cerâmicas. Alegando interesse nacional dos EUA, a administração Trump recusou-se a nomear árbitros para o Órgão de Apelação (OA) da OMC, o que contrariou interesses da UE. Desde meados da década de 1990, Bruxelas e Washington apoiaram-se fortemente na OMC para administrar suas tensões comerciais bilaterais. A gota d’água para Bruxelas ocorreu quando o governo Trump contornou o processo da OMC, pela primeira vez em décadas, para ameaçar com tarifas em resposta à imposição da França de um imposto sobre serviços digitais às empresas de tecnologia dos EUA.

b) Relações Estados Unidos-Europa com Biden

Desde antes de sua eleição, Biden adotou um discurso de reparações das alianças dos EUA, com claro foco nas relações transatlânticas. Após a posse, em chamadas telefônicas com os

principais líderes europeus, como Macron e Merkel, Biden manifestou interesse no aprofundamento das relações bilaterais e com a UE e no fortalecimento da OTAN.

Alguns sinais positivos se destacaram no início do mandato Biden:

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

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

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

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

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

Na Cúpula da OTAN, embora os EUA sigam defendendo aumento dos gastos de defesa dos parceiros atlânticos, tratou-se da Agenda OTAN 2030, da nova política de defesa cibernética da aliança, da questão espacial, da China como desafio sistêmico e da Rússia, além de ter havido indicação de que novo conceito estratégico deverá ser adotado em 2022.

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

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

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

As tensões em outras áreas aumentaram após o anúncio do TTC, com divergências transatlânticas sobre o tratamento da retirada dos EUA do Afeganistão, as restrições de viagens devido à pandemia e o gasoduto Nord Stream 2, que leva gás russo para a Alemanha. Além disso,

uma briga entre Washington e Paris sobre o acordo submarino dos EUA com a Austrália quase afundou completamente a reunião de Pittsburgh.

A guerra da Rússia contra a Ucrânia fortaleceu os laços EUA-UE. Ambos têm coordenado estreitamente as sanções, e muitas sanções da UE e dos EUA são idênticas ou substancialmente semelhantes. Com outros parceiros, a UE e os EUA estabeleceram uma força-tarefa para garantir a implementação efetiva de sanções contra indivíduos e empresas designadas e anunciaram planos para suspender o tratamento comercial preferencial da Rússia sob as regras da OMC. Em março de 2022, o presidente Biden se comprometeu a ajudar a UE a reduzir sua dependência do gás russo, trabalhando com “parceiros internacionais” para aumentar as remessas de gás natural liquefeito (GNL) para a UE, e delineou planos para permitir remessas anuais adicionais de GNL dos EUA até 2030. Uma nova força-tarefa EUA-UE sobre segurança energética deve implementar esses e outros objetivos.

Alguns especialistas alertam que a unidade pode se desgastar a longo prazo. Alguns líderes europeus pediram um cessar-fogo e eventuais negociações com a Rússia, enquanto os EUA e outras autoridades europeias desencorajam qualquer esforço para promover concessões ucranianas à Rússia. As divisões EUA-UE também podem surgir sobre a extensão da assistência militar e financeira que cada parceiro está fornecendo à Ucrânia. A invasão da Ucrânia pela Rússia galvanizou o debate sobre várias iniciativas da UE que podem ser centrais para sua evolução como instituição e das relações EUA-UE:

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

A cooperação energética entre a UE e os EUA foi reforçada com a criação do Conselho de Energia UE-EUA em 2009. As principais áreas de cooperação incluem política energética, segurança energética e mercados de cooperação em tecnologias de energia limpa e renovável. Trata-se do principal fórum de coordenação transatlântica sobre questões estratégicas de energia. Atento ao cenário energético em rápida mudança e aos riscos contínuos para a segurança energética, incluindo a segurança cibernética da infraestrutura energética, o Conselho de Energia trabalha para aumentar a segurança energética e promover a diversificação energética. O mais recente (o nono) encontro do Conselho de Energia ocorreu em 7 de fevereiro de 2022, em Washington. O Conselho debateu a urgência de tomar medidas para resolver a situação de fornecimento de gás na Europa. Além disso, as partes sublinharam o compromisso de zerar suas emissões líquidas até 2050, de trabalhar juntas para garantir rápida descarbonização e transição para energia limpa e de promover investimentos crescentes em tecnologias relacionadas. O Conselho, assim, reiterou a necessidade de eliminar, sem demora, o carvão para a geração de energia e os subsídios aos combustíveis fósseis. Por fim, na declaração conjunta, consta que o Conselho também trabalha para acelerar uma transição energética justa para a neutralidade climática, em benefício aos cidadãos da UE, dos EUA e de todo o mundo.

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

i. Comércio total

O comércio total de bens e serviços EUA-UE cresceu em média cerca de 5% ao ano de 2010 a 2019. Durante esse período, o Reino Unido, então membro da UE, respondeu por cerca de um quinto do total do comércio de bens e serviços. Em 2020, o comércio total de bens e serviços EUA-UE diminuiu cerca de 30%. Essa queda refletiu o comércio global e as tendências econômicas associadas à pandemia de COVID-19, bem como a saída do Reino Unido do Mercado Único e União Aduaneira da UE, após o final do período de transição pós-*Brexit*, entre outros fatores. Em 2021, o comércio total EUA-UE aumentou 17%, refletindo certa recuperação econômica global. O bloco da UE continuou sendo o maior parceiro comercial geral dos EUA em 2021, embora o comércio dos EUA com o Canadá e o México combinados tenha sido 36% maior.

ii. Bens

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

iii. Serviços

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

iv. Agricultura

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

v. Investimentos

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

d) Relações dos Estados Unidos com o Reino Unido

O relacionamento entre EUA e Reino Unido compreende a convergência e cooperação em ampla variedade temática e fundamenta-se em valores como democracia, liberdade de expressão e mercado aberto⁶¹. A proximidade é facilitada pela ligação histórica e cultural entre as duas partes, e o elevado grau de confiança mútua e coordenação política proporcionam uma relação especial, termo frequentemente utilizado para caracterizar o relacionamento bilateral.

No que concerne à esfera econômica, os investimentos detêm grande importância, o que é corroborado pelo fato de o Reino Unido ser o principal destino de investimentos de origem estadunidense⁶². Os investimentos dos EUA no Reino Unido privilegiam o setor financeiro e de seguros, além das *holding companies*; no sentido inverso, o setor manufatureiro é a área privilegiada. A relação econômica bilateral é também marcada por grande emprego de

⁶¹ As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1785 e rompidas, por breve período, uma única vez, no contexto da Guerra de 1812.

⁶² Fonte: *Congressional Research Service Reports*) – *Foreign Direct Investment (FDI) Stock*: Estoque FDI no Reino Unido (origem EUA): US\$ 890 bilhões (ano: 2020); Estoque FDI nos EUA (origem UK): US\$ 487 bilhões (ano: 2020) Fonte: *U.S. Bureau of Economic Analysis data*) – *Direct Investment Position*: Posição de Investimento Direto dos EUA no Reino Unido: US\$ 918 bilhões (ano: 2020). Posição de IED do Reino Unido nos EUA: US\$ 421,7 bilhões (ano: 2020)

trabalhadores estadunidenses e britânicos, nas empresas de cada parte⁶³. Os EUA ocupam, ademais, a posição de maior parceiro comercial do Reino Unido, tendo o fluxo bilateral de bens e serviços atingindo US\$ 247 bilhões em 2021. Conforme dados de 2020, o comércio de bens e serviços com os EUA representava 17% do comércio total do Reino Unido. Ainda, o turismo é componente bastante relevante da relação econômica entre ambos.

Um ponto de grande importância no relacionamento consiste na cooperação em segurança, defesa e inteligência. Para além da cooperação no setor militar⁶⁴ e em defesa⁶⁵, da cooperação contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição em massa, EUA e Reino Unido articulam-se tanto no CSNU quanto na OTAN, da qual são membros fundadores. O Reino Unido foi importante aliado americano na Guerra do Golfo e na invasão ao Iraque, e, atualmente, converge com os EUA na necessidade de apoio à Ucrânia perante a invasão russa, contribuindo com auxílio militar e assistência humanitária. Ambos são, ademais, membros da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e firmaram o AUKUS⁶⁶. No campo da inteligência, nos últimos 75 anos⁶⁷, foi construída uma sólida aliança, com base no argumento do enfrentamento dos desafios impostos pela Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, pelo comunismo soviético e pela Guerra ao Terror. Atualmente, esse alto grau de cooperação seria justificado pelo confronto à ameaça do autoritarismo, representada particularmente pelos governos russo, iraniano e chinês⁶⁸. Aspectos importantes da cooperação em inteligência, na atualidade, compreendem a dificuldade de análise do crescente volume de dados, o impacto da tecnologia nas atividades de inteligência tradicionais e a necessidade de atender, no que for possível, à exigência da transparência em ambientes democráticos.

Quanto à dimensão social, o laço entre as populações é corroborado, entre outros fatores, pelo forte intercâmbio acadêmico⁶⁹ e cultural⁷⁰, para além da expressiva presença de cidadãos americanos no Reino Unido e vice-versa⁷¹. Ambos são, ainda, os maiores parceiros, um do outro, na cooperação em ciência.

⁶³ Mais de um milhão de estadunidenses trabalham para empresas britânicas; nas empresas americanas, são cerca de 1,5 milhões de britânicos contratados, principalmente no Texas, na Califórnia e em Nova York.

⁶⁴ O Reino Unido abriga pessoal militar estadunidense (cerca de 9.300 componentes, conforme dados de 2021), além de bases militares americanas. Ainda, o Acordo de Defesa Mútua, firmado em 1958, permitiu o intercâmbio de informação, tecnologia e material nuclear entre as duas partes.

⁶⁵ Há grande cooperação das indústrias de defesa, cujas companhias operam em solo do parceiro (exemplo disso é a presença BAE Systems nos EUA). Além disso, os países participam de mais de vinte programas conjuntos, como o projeto de construção dos caças F-35 (*F-35 Joint Strike Fighter*). Além disso, um acordo de 2007 (*Treaty Concerning Defense Trade Cooperation*) permitiu a simplificação do comércio em defesa.

⁶⁶ Pacto trilateral de Segurança (Austrália, Reino Unido e EUA), voltado para a promoção da segurança no Indo-Pacífico, divulgado pelos governos em 2021.

⁶⁷ A proximidade entre o GCHQ (*Government Communication Headquarters*) e a NSA (*National Security Agency*) resultaria em uma aliança especial dentro da aliança especial entre EUA-Reino Unido. Marco fundamental, nesse contexto, consiste no *Communication Intelligence Agreement* (UKUSA), firmado em 1946. Trata-se de acordo abrangente, compreendendo o compartilhamento de informações de inteligência de sinais, às técnicas de criptoanálise e à decodificação. A iniciativa resultou no *Five Eyes*, com posterior ingresso de Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

⁶⁸ Conforme essa perspectiva, no caso russo, para além da invasão à Ucrânia, são questões importantes os assassinatos em território britânico, as campanhas de desinformação e a interferência em eleições, os crimes cibernéticos, além da ameaça a instituições e a alianças ocidentais. No caso iraniano, os pontos centrais são a ameaça nuclear e a desestabilização do Oriente Médio; no caso chinês, o aumento da capacidade militar e o desenvolvimento de tecnologias de vigilância. O descompasso da rivalidade entre EUA e China, comparado ao relacionamento entre Reino Unido e o gigante asiático, traz, no entanto, algum grau de divergência no alinhamento.

⁶⁹ A cooperação no setor é histórica, como demonstra o *Marshall Scholarship programme*, criada em 1953.

⁷⁰ Compreende cooperação na música, na literatura, na indústria cinematográfica, entre outros.

⁷¹ Cerca de 678 mil cidadãos britânicos residem nos EUA, e 139 mil estadunidenses habitam no Reino Unido.

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

No que concerne aos desafios presentes no relacionamento bilateral, questões ligadas ao comércio referem-se a entraves pontuais relativos a barreiras tarifárias e não tarifárias⁷², posicionamentos divergentes em determinados temas⁷³, além das potenciais consequências do *Brexit* sobre o comércio.

Durante o governo Trump (2017-2021), houve expressivo alinhamento em termos de política externa e questões de segurança, tendo havido cooperação nos esforços contra o terrorismo, particularmente contra o Estado Islâmico, e na atuação no conflito na Síria. Embora o apoio ao plano de paz para o Oriente Médio exemplifique a proximidade entre os governos de Donald Trump e Boris Johnson (chefe do governo britânico entre 2019-2022)⁷⁴, divergências também se fizeram presentes – como os diferentes posicionamentos no tema das mudanças do clima, o apoio britânico ao Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA), o não alinhamento inicial à política americana em relação à Huawei⁷⁵ e ações unilaterais estadunidenses em questões de segurança⁷⁶. Embora o contexto de mudança de governo nos EUA, em 2021, pudesse afetar o relacionamento, considerando a afinidade pessoal de Johnson com presidente americano anterior, o posicionamento de Biden favorável ao multilateralismo, ao Direito Internacional e ao enfrentamento da mudança do clima aproxima-se mais da perspectiva do Reino Unido na esfera internacional. De fato, no primeiro encontro bilateral entre os líderes, em junho de 2021, foi firmado documento – a “Nova Carta do Atlântico” – que reafirma a relação especial existente⁷⁷. O Reino Unido seguiu, ademais, a iniciativa americana e decidiu retirar as forças remanescentes do Afeganistão a partir de maio de 2021, após o anúncio do governo Biden em abril.

⁷² Por exemplo, as tarifas sobre aço e alumínio, estabelecidas durante o governo Trump; a longa controvérsia, no âmbito da OMC, relativa aos subsídios a Airbus e Boeing; e as taxas impostas pelos EUA sobre produtos britânicos, com base em uma investigação da Seção 301, que alegava injusto prejuízo a empresas estadunidenses em decorrência da política de taxação de serviços digitais do Reino Unido. Quanto à taxação sobre aço e alumínio, os governos chegaram a um consenso em março de 2022, tendo os EUA anunciado uma extensiva remoção das tarifas fundamentadas na Seção 232; quanto à segunda disputa, os governos comprometeram-se, em 2021, com a suspensão por cinco anos das tarifas impostas por ambas as partes, ligadas à disputa, até o alcance de uma solução de longo prazo para a querela; quanto à terceira divergência, o Reino Unido afirmou que passará a adotar uma nova estrutura de taxação global.

⁷³ O governo Biden apoiou, por exemplo, a ideia de um *waiver* limitado às regras de propriedade intelectual, para vacinas no contexto de enfrentamento da COVID-19. O governo britânico, diferentemente, apoiava outras propostas.

⁷⁴ Já durante o governo de Theresa May (2016-2019), houve crítica aos EUA relativa ao reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel.

⁷⁵ Em novembro de 2020, o Reino Unido determinou a proibição da instalação de equipamento da Huawei a partir de setembro do ano seguinte. Embora inicialmente tenha havido opção pela flexibilidade, pois havia permissão para que a Huawei participasse da construção de parte da rede 5G britânica, houve progressiva restrição em relação à empresa.

⁷⁶ Entre elas, o ataque que resultou na morte do General iraniano Qasem Soleimani e a ordem de retirada de tropas americanas do norte da Síria.

⁷⁷ Concebido segundo o modelo acordado pelos seus antecessores Roosevelt e Churchill em 1941, mas levando em consideração novas ameaças como os ciberataques e a crise climática, o documento é estruturado em oito tópicos: 1) defesa dos princípios, valores e das instituições da democracia e das sociedades abertas; 2) fortalecimento das instituições e do direito; 3) apoio aos princípios da soberania, integridade territorial, solução pacífica de controvérsias; 4) proteção da ciência e tecnologia de inovação; 5) afirmação da responsabilidade compartilhada na manutenção da segurança coletiva e da estabilidade internacional; 6) compromisso com uma economia inclusiva, justa, compatível com o clima, sustentável e com base nas normas; 7) compromisso com o enfrentamento da questão climática e com a proteção da biodiversidade; 8) reconhecimento da importância de fortalecimento da defesa coletiva contra ameaças no campo da saúde.

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

Enquanto o ex-presidente Donald Trump era entusiasta do *Brexit*, há particular apreensão, no governo Biden, quanto às potenciais consequências dessa decisão, especialmente em relação aos desdobramentos para a Irlanda do Norte⁷⁸. Em 2021, Biden, descendente de irlandeses, alertou Johnson para os riscos de violações do Acordo de Retirada da UE e do Protocolo das Irlandas para a manutenção da paz naquela ilha. Em recente encontro à margem da 77ª Sessão da AGNU, Joe Biden e Liz Truss afirmaram que visavam a assegurar a proteção do Acordo de Belfast⁷⁹. Durante o encontro, no qual Joe Biden se referiu ao Reino Unido como o maior aliado estadunidense no mundo, os líderes também concordaram quanto à necessidade de manter o apoio econômico e militar à Ucrânia, para o enfrentamento da intervenção russa.

e) Relações dos Estados Unidos com a França

Os EUA e a França estabeleceram relações diplomáticas em 1778⁸⁰. As duas nações compartilham valores comuns, como democracia, direitos humanos, respeito às leis, e convergem em grande parte das questões políticas, econômicas e de segurança internacionais. Ambos os países são membros permanentes do CSNU, articulam-se também no âmbito da OTAN e são componentes da OSCE, do G20, do G7 e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A França é, além disso, membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA).

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

⁷⁸ Em posição similar, o ex-presidente Barack Obama (2009-2017) havia expressado, antes do referendo de 2016, que o desligamento do Reino Unido da UE não era do interesse estadunidense.

⁷⁹ Os EUA contribuíram com mais de US\$ 549 milhões para o Fundo Internacional para a Irlanda (IFI) desde a sua criação, em 1986, e apoiam o Acordo de Belfast. O presidente Biden afirmou que qualquer acordo de livre comércio entre EUA e Reino Unido era condicionado ao não estabelecimento de uma *hard border* na Irlanda.

⁸⁰ As relações foram rompidas em 1942 e restabelecidas em 1944, no contexto da Segunda Guerra Mundial.

Quanto à esfera econômica, a França é o terceiro maior parceiro comercial europeu dos EUA, tendo o fluxo bilateral de bens e serviços atingido US\$ 116 bilhões em 2021, com um déficit de US\$ 21,8 bilhões do lado estadunidense. Os EUA são tanto o maior destino de investimento francês quanto o maior investidor estrangeiro na França. Conforme dados do mesmo ano, a Posição de Investimento Direto da França nos EUA é de cerca de US\$ 276 bilhões, com privilégio dos setores manufatureiro e financeiro. A Posição de Investimento Direto dos EUA na França, por sua vez, é de aproximadamente US\$ 106 bilhões, sendo o setor manufatureiro o mais beneficiado, especialmente o setor químico. Ademais, os países têm tratados bilaterais sobre investimento e taxaço.

Assim como no caso alemão, a eleição de Biden foi bem recebida pela França, após as ameaças ao multilateralismo ligadas às ações do governo Trump, além das divergências na dimensão bilateral, como a oposição estadunidense à implementação da “taxa GAFA⁸¹” pela França, imposto sobre grandes empresas do setor digital, e a imposição de tarifas sobre produtos franceses. De fato, embora o relacionamento pessoal entre Trump e Macron tenha começado de amigavelmente, as divergências sobrepuseram-se no final do período. Também como no caso alemão, cresceu, na França, a percepção da necessidade de maior autonomia europeia.

A relação com o governo Biden não se mostrou, contudo, livre de tensões. A crise motivada pela divulgação do AUKUS, em 2021, estremeceu o relacionamento bilateral, ocasionando a inédita convocação do embaixador francês nos EUA. As tensões foram contornadas, após a ocorrência de diversos contatos de alto nível⁸². Os governos lançaram várias iniciativas conjuntas, abrangendo os temas de energia limpa, novas tecnologias, espaço, cibersegurança e acesso a mercado de defesa. Houve compromisso de aumento da cooperação militar no Sahel, no Indo-pacífico e no enfrentamento definitivo do Estado Islâmico. A declaração conjunta de 29 outubro de 2021, resultante das diversas consultas entre as partes, ressaltou a necessidade de profunda e sistemática consulta e coordenação entre Paris e Washington e, embora se trate de documento bilateral, a declaração tem efeitos sobre a Europa. Nesse contexto, Washington saudou a estratégia da UE para o Indo-Pacífico, por exemplo, e reconheceu a necessidade de fortalecimento da defesa europeia, visando a uma atuação de forma complementar à OTAN, em uma mudança de posicionamento. Apesar de permanecerem certos pontos de divergência no relacionamento, os esforços de reaproximação bilateral fazem-se claramente presentes.

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

⁸¹ *Google, Amazon, Facebook, Apple.*

⁸² Os contatos incluíram a ligação de Biden a Macron, além das visitas do secretário de Estado Antony Blinken e da vice-presidente Kamala Harris a Paris.

assuntos relativos a violações de direitos humanos, ao *status* de Taiwan e à ameaça à ordem internacional baseada em regras. Os dois presidentes também manifestaram a intenção de reforçar a cooperação bilateral na área de energia.

f) Relações dos Estados Unidos com a Alemanha

O longo relacionamento entre EUA e Alemanha é caracterizado, atualmente, como uma das mais fortes relações dos EUA com um país europeu, baseado na confiança mútua, na parceria comercial e no compartilhamento de valores comuns⁸³. Em relação à coordenação política internacional, destaca-se a atuação de ambos nos âmbitos do G7, do G20, da OTAN e da OSCE. A potência europeia é, ainda, membro observador da OEA.

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

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

Quanto à cooperação econômica, a Alemanha é parceiro central, uma vez que é a maior economia da UE e a quarta maior economia do mundo. É, além disso, o terceiro maior exportador mundial. O fluxo bilateral, no ano de 2021, foi de US\$ 268 bilhões, com déficit de US\$ 73 bilhões do lado estadunidense. Em 2021, a Posição de Investimento Direto da Alemanha nos EUA é da ordem de US\$ 170,2 bilhões, enquanto, no sentido inverso, o valor é US\$ 403 bilhões, representando um aumento de mais de 10% de ambos os lados. O investimento alemão privilegia o setor manufatureiro (principalmente o setor químico, o de equipamento de transporte e o de computadores e produtos eletrônicos), além do comércio atacadista e do setor financeiro. Os EUA, por sua vez, direcionam seus investimentos principalmente para as *holding companies*, o setor manufatureiro e as instituições depositárias.

Quanto a posicionamentos da população acerca de questões internacionais contemporâneas, destaca-se, primeiramente, o incremento na percepção positiva do relacionamento bilateral do lado americano e alemão em relação à Alemanha e aos EUA, respectivamente. No país europeu, a mudança foi drástica, já que, enquanto em 2020 apenas 18% dos alemães haviam classificado o relacionamento como bom, em 2021, esse valor saltou para 71%, o que é explicado particularmente pela eleição de Joe Biden⁸⁴. Em relação à China, no

⁸³ Os EUA estabeleceram relações diplomáticas com o Império Alemão em 1871, e já tinham relações diplomáticas com o Reino da Prússia desde 1797. As relações com a Alemanha foram rompidas duas vezes, em 1917 e em 1941, no contexto das duas guerras mundiais. Em relação à primeira ocasião de ruptura, as relações foram restabelecidas em 1921; em relação à segunda, houve restabelecimento das relações com a Alemanha Ocidental (RFA) em 1955 e com a Alemanha Oriental (RDA) em 1974.

⁸⁴ Atualmente, os alemães também consideram os EUA seu aliado mais importante na esfera internacional, superando o tradicional lugar da França. Aumentou também o percentual da população que percebe os EUA como um aliado em questões de grande importância, como a liberalização comercial, a proteção do meio ambiente, da democracia dos

entanto, a maior parte dos alemães não enxerga a nação asiática como uma ameaça, diferentemente dos estadunidenses⁸⁵. A maior parte da população alemã também não percebe os EUA como um aliado no enfrentamento da pandemia e na proteção ao meio ambiente. Quanto à condução da questão do Afeganistão, apenas metade dos alemães consideram o governo americano como um parceiro. Ademais, embora ambas as populações já preferissem a parceria entre seus Estados no lugar da Rússia, menos alemães percebiam o país como ameaça, segundo pesquisa realizada em setembro de 2021.

A mudança de governo nos EUA é um ponto particularmente importante para a Alemanha, já que Donald Trump tinha importantes divergências com Angela Merkel, à frente do governo alemão entre 2005 e 2021⁸⁶, o que levou inclusive ao anúncio de retirada de cerca de 10 mil militares americanos do país. Com o governo Biden, eventos como a reversão dessa decisão, o retorno americano ao Acordo de Paris e à Organização Mundial da Saúde (OMS), além da reafirmação do compromisso com a OTAN e da concordância na extensão da vigência do New START, com a Rússia, foram bem recebidos do lado alemão. A vitória de Biden não anula, no entanto, os danos ocasionados no relacionamento bilateral, decorrentes de fatores como as críticas ao superávit alemão e às insuficientes contribuições à OTAN. A preocupação quanto à possibilidade do retorno de Trump ao poder e com a força do “trumpismo” favorecem a propensão à busca de maior autonomia europeia. Ademais, anteriormente à invasão russa à Ucrânia, questões sensíveis ainda se faziam bastante presentes, como a diferente perspectiva em relação à China⁸⁷ e as divergências ligadas ao gasoduto Nord Stream 2 e aos gastos em defesa do governo alemão, considerados insuficientes pelos EUA. Ademais, decisões do governo Biden, como a retirada das tropas americanas do Afeganistão, decepcionaram o governo alemão.

A guerra na Ucrânia determinou, contudo, grande mudança na política internacional alemã e maior aproximação entre os dois países. Nesse contexto, foram particularmente importantes atos do governo alemão, agora sob a liderança de Olaf Scholz, em temas que opunham as duas partes. As ações compreendem a suspensão do processo de certificação para o funcionamento do gasoduto Nord Stream 2, o auxílio militar à Ucrânia e o projeto de investimento de € 100 bilhões nas forças armadas alemãs. Um dos fatores que favorecem o apoio dos EUA ao fortalecimento militar alemão consiste na possibilidade, nesse caso, de aumento da presença estadunidense na Ásia.

direitos humanos e a garantia da segurança europeia. A maior parte de ambas as populações concordam com o uso da força militar para a garantia de sua própria segurança e da de seus aliados.

⁸⁵ Nos EUA, a pesquisa mostra que mais de 50% da população percebe tanto China quanto Rússia como ameaça aos valores americanos, principalmente entre os maiores de 65 anos.

⁸⁶ Alemanha e França inclusive lançaram a iniciativa “Aliança para o Multilateralismo”, perante a deterioração do sistema multilateral durante o governo Trump.

⁸⁷ O governo alemão não considerava que a participação chinesa na rede 5G alemã represente uma ameaça à segurança. Ademais, a maior parte dos alemães defende a neutralidade, em caso de disputa entre EUA e China.

Geopoliticamente, os EUA, sob Biden, afastaram-se, num primeiro momento, em termos relativos da Arábia Saudita, buscando relação direta com o rei Salman, ao passo que, no governo Trump, havia a intenção de fortalecimento regional saudita e canal direto com o príncipe herdeiro

Mohammed bin Salman (MBS). Ademais, a despeito de manter apoio a Israel, houve a restauração das relações com a Palestina e o retorno da defesa de uma solução de dois Estados, ao passo que, no contexto geral da região, houve sinalizações de Washington para tentativa de uma solução negociada para a questão nuclear iraniana, ainda que não haja, até o momento, indicação de avanços de quaisquer dos lados envolvidos nos debates.

c) Combate ao terrorismo

É importante singularizar o combate ao terrorismo como uma preocupação específica dos EUA na região. Os EUA lideram, desde 2014, ainda no governo Obama, a Coalizão Global contra o autointitulado Estado Islâmico (para mais detalhes, ver a seção sobre o Estado Islâmico no Tomo 5).

As iniciativas norte-americanas contra o terrorismo compreenderam, durante o governo Trump, seu envolvimento direto ou indireto no Afeganistão, no Iraque e na Síria, ataques no Iêmen, o acirramento das tensões com o Irã e a deterioração de seu relacionamento com o Paquistão. Para os EUA, são considerados grupos terroristas os afiliados de Al-Qaeda e Estado Islâmico (do Iraque e do Levante, ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh), o Hamas, o Hezbollah, a Jihad Palestina, o Talibã paquistanês, a Frente Al-Nusra (atual Tahrir al-Sham), o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, em curdo) e a Guarda Revolucionária Iraniana, o que não se alterou no atual governo Biden.

A estratégia do governo Biden no tocante ao combate ao terrorismo é chamada pelo próprio presidente de “contraterrorismo *plus*”. Aplicada ao Oriente Médio, a intenção da estratégia é não repetir políticas de contraterrorismo discriminatórias na região, por meio da criação de diálogo com líderes da comunidade árabe-americana sobre questões de supervisão, criação e políticas e contraterrorismo, em conjunto com outras comunidades historicamente afetadas por relações securitizadas com o governo dos EUA. A intenção da política de Biden é, quanto ao tema, a destruição do autointitulado Estado Islâmico e da Al-Qaeda, com a garantia de que não haja possibilidade de reconstrução por quaisquer elementos que sobrevivam.

No dia em que Biden tomou posse, a nova administração adotou controles mais rígidos sobre ataques com drones e operações com forças especiais em locais com tropas norte-americanas, a exemplo de Líbia e Iêmen. A política de Biden inicialmente interrompeu a conduta adotada da era Trump, que dava a oficiais militares do país mais liberdade para dar início a ataques e operações de contraterrorismo sem a autorização da Casa Branca. Foi medida de caráter temporário, adotada até que a gestão completasse um processo de revisão a respeito da política de drones, revisão essa que buscou avaliar se a restauração de um decreto de 2016, exarado pelo então presidente Barack Obama e revogado em 2019 por Trump, que exigia do governo a publicação de um relatório anual com estimativas de números de suspeitos de atividades terroristas e baixas civis, seria a medida mais adequada; no caso, a política de Obama era mais centralizada em Washington, ao passo que a abordagem de Trump delegava poderes às Forças Armadas e à Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) para dar ordem a ataques com drones, a exemplo do que causou a morte do líder da Guarda Revolucionária, Qasem Soleimani, no Iraque, em janeiro de 2020.

Em sua campanha, Biden prometeu acabar com o envolvimento dos EUA nas “guerras eternas”. Em agosto de 2021, no contexto da retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, Biden declarou a intenção de recorrer a operações “além do horizonte” – eufemismo para ataques de drones e incursões de forças de operações especiais –, ao invés de presença de tropas, para impedir

que o Afeganistão volte a servir de porto seguro para o terrorismo transnacional. Em outubro de 2021, a assistente do presidente para Segurança Doméstica, Liz Sherwood-Randall, apresentou os três princípios básicos das estratégias de contraterrorismo do governo Biden: mudar as abordagens para enfrentar as ameaças em constante mudança, integrar os esforços de contraterrorismo a outras prioridades para enfrentar desafios de segurança nacional e investir em um conjunto mais amplo de ferramentas para lidar com ameaças emergentes.

Ao longo de 2022, foram mortos por operações militares antiterrorismo dos EUA Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, o principal líder do Estado Islâmico, em fevereiro, e Maher al-Agal, também um dos líderes do Estado Islâmico, em julho, ambos na Síria. Em agosto, Ayman al-Zawahiri, que liderava a Al-Qaeda desde a morte de Bin Laden em 2011, foi morto em um ataque de drones dos EUA, no Afeganistão.

Em outubro de 2022, Biden adotou o *Presidential Policy Memorandum* (PPM), novo memorando confidencial de política antiterrorismo para substituir as diretrizes do governo Trump. Segundo as informações divulgadas à imprensa, o documento retoma, em larga medida, a *Presidential Policy Guidance* (PPG) de 2013, a política antiterrorismo do segundo governo Obama. Um dos destaques do PPM é a formalização da política de ataques de drones fora das zonas de guerra convencionais, com o objetivo declarado de reduzir os riscos para os civis.

d) Relações dos Estados Unidos com o Afeganistão

Os EUA mantiveram tropas no Afeganistão entre 2001 e 2021, apesar das promessas de Barack Obama de retirá-las. Em 2014, foi encerrada a Operação *Enduring Freedom*, iniciada em 2001, dando lugar à Operação *Freedom's Sentinel*.

Trump também havia prometido retirar as tropas durante sua campanha, mas, logo no início do mandato, anunciou a intensificação da presença norte-americana. A partir de 2018, o governo dos EUA começou a encontrar-se secretamente com o Talibã no Catar. O Talibã, que esteve no poder naquele país até 2001, não aceitou negociar com representantes do governo afegão, por considerá-lo um “fantoche” da presença dos EUA. Em fevereiro de 2020, EUA e o Talibã chegaram a um acordo que permitiria a eventual retirada de tropas dos EUA e de aliados da OTAN, de forma gradual por 14 meses, e a retirada de sanções unilaterais caso o grupo cumpra algumas condições, como o compromisso em evitar que o Afeganistão seja plataforma para grupos terroristas. O plano foi aprovado por unanimidade no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em março. Tratou-se também de passo importante para o início de negociações internas no Afeganistão entre o governo e o Talibã. O Talibã condicionou o início dessas negociações à libertação de prisioneiros, pré-condição que, segundo o então presidente Ashraf Ghani, não foi parte de nenhum acordo, tendo em conta que não participou do acordo entre EUA e Talibã. Contraproposta do governo afegão, que propunha número menor de combatentes libertados e compromisso com a sua não reintegração aos combates, não foi aceita pelo Talibã e as negociações foram encerradas. Em agosto de 2020, o governo do Afeganistão concordou em libertar 400 prisioneiros de mais alto risco do Talibã, abrindo caminho para o início das negociações de paz com o objetivo de encerrar mais de 19 anos de guerra. Em setembro de 2020, começaram, em Doha, as negociações entre governo e Talibã, sem que tenha havido grande evolução ou ao menos definição de cessar-fogo. Em janeiro de 2021, ainda sob o governo Trump, o número de tropas norte-americanas se havia reduzido a 2,5 mil, o menor desde 2001.

A principal decisão do governo Biden foi a retirada das tropas norte-americanas do país, ao longo do primeiro semestre de 2021. No início do mandato, a administração decidiu reavaliar

as políticas do país para o Afeganistão, com cerca de 2.500 tropas em operação. Segundo o acordo firmado ainda no governo Trump, o prazo para saída das tropas norte-americanas se encerraria no 1º dia de maio de 2021, mas um painel organizado pelo Congresso recomendou que se estendesse; alguns integrantes do painel alertaram que a retirada completa das tropas seria arriscada, pois o Talibã não havia cumprido suas obrigações do acordo, e pelo fato de uma retirada rápida ser um fator de risco para ressurgência da guerra civil afegã, de ameaças terroristas e de insurgências; a conclusão final do painel apontava para a retirada acontecer de forma gradual, conforme as condições de segurança no país evoluíssem. Após tentativas infrutíferas de formação de um governo de transição, por conta do temor do presidente Ashraf Ghani de perder o cargo, Washington anunciou em abril de 2021 que as tropas deixariam o Afeganistão até 11 de setembro, mas que dariam apoio ao governo afegão no caso de vitória militar do Talibã no conflito que se delineava. A retirada da maioria das tropas já havia sido feita até o início de julho, o que acabou permitindo uma ofensiva do Talibã, em agosto, que levou ao colapso do governo de Ghani, que fugiu do país, dando ao grupo radical o controle completo do Afeganistão, que veio a transformar-se em um emirado islâmico. Duramente criticado pela forma como seu governo lidou com o episódio, Biden manteve a defesa da decisão de retirar as tropas, culpando o exército afegão por não se defender adequadamente; os índices de aprovação do governo caíram drasticamente por conta do evento, que foi comparado com outros fiascos norte-americanos, como a queda de Saigon, nos estertores da Guerra do Vietnã.

Para mais detalhes sobre a situação do Afeganistão, ver a subseção sobre aquele país, mais adiante neste tomo.

e) Relações dos Estados Unidos com a Arábia Saudita

No governo Trump, o relacionamento com a Arábia Saudita foi considerado prioritário para os EUA e primeiro destino de viagem internacional do então presidente, que tem bom relacionamento com o príncipe MBS. Ambos os países têm forte parceria na área militar, e o país médio-oriental tem abrigado número crescente de tropas norte-americanas. Os EUA consideram a Arábia Saudita aliado fundamental na contenção da influência iraniana na região, é entusiasta de aproximação entre sauditas e israelenses e, ainda que não oficialmente, parecem incentivar que a Arábia Saudita atue como seu *proxy* em disputas com o Irã (como no Iêmen, contra os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã). O governo norte-americano destaca o papel singular da Arábia Saudita nos mundos árabe e islâmico, sua posse da segunda maior reserva de petróleo do mundo e sua localização estratégica, cruciais no relacionamento bilateral de longa data entre o Reino e os EUA, que compartilham o interesse de preservar a estabilidade, a segurança e a prosperidade da região do Golfo e realizam consultas estreitas sobre uma ampla gama de questões regionais e globais. Ainda de acordo com o governo norte-americano, a Arábia Saudita desempenha papel importante em iniciativas em prol de um futuro pacífico e próspero para a região e é um grande parceiro nos esforços de segurança e contraterrorismo e na cooperação militar, diplomática e financeira, além de ser o segundo maior exportador de petróleo para os EUA. A Arábia Saudita também é importante investidor nos EUA, com destaque para o Vale do Silício. Durante o governo Trump, os EUA empregaram esforços de tentar contribuir para mediar a crise entre o Catar e os seus vizinhos, em especial a Arábia Saudita.

O relacionamento bilateral passou por período turbulento em decorrência do assassinato do dissidente e jornalista Jamal Khashoggi, embora o presidente Trump tenha vetado o bloqueio de venda de armas para a Arábia Saudita decidido pelo Congresso. Os EUA também toleraram o

envolvimento saudita no conflito do Iêmen, e Trump também vetou decisão do Congresso de retirar apoio militar à Arábia Saudita naquele conflito. Houve pressão congressional norte-americana em razão dos impactos sobre o preço do petróleo das tensões recentes entre a Arábia Saudita e outros países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a Rússia.

Antes mesmo da posse de Biden, os líderes dos países árabes do Golfo Pérsico selaram em uma cúpula na Arábia Saudita o fim do boicote de mais de três anos ao Catar. Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos (EAU) e também o Egito anunciaram que encerraram os bloqueios ao país por terra, mar e ar, que começaram em junho de 2017, ao Catar. Na cúpula, os seis países árabes do Golfo assinaram um acordo de solidariedade e de estabilidade. O Kuwait atuou como mediador na crise, mas também houve interferência do governo dos EUA. O governo do Catar elogiou os esforços do então conselheiro da Casa Branca Jared Kushner para encerrar o bloqueio.

A administração Biden teve início com medidas que apontavam recuo na relação estreita com a Arábia Saudita e aumentou a pressão sobre o aliado em dossiês como a guerra civil no Iêmen. A nova política de exportação de armas dos EUA passou a adotar estratégia que priorizaria o equilíbrio entre interesses de produtores locais e o compromisso com direitos humanos. Ainda em janeiro de 2021, a nova administração anunciou congelamento temporário de vendas militares para Arábia Saudita mais especificamente, armas teleguiadas de alta precisão e para os EAU (no caso destes, venda de aviões de caça), mas aquelas para os EAU, incluindo de jatos F-35, foram liberadas em abril. Além disso, Biden conversou com o rei Salman antes de a Casa Branca tornar público o relatório da CIA que vincula o príncipe MBS ao assassinato do jornalista Jamal Khashoggi. Não foram aplicadas sanções, entretanto, contra o príncipe MBS.

No contexto da guerra civil em curso no Iêmen, em fevereiro de 2021, Biden veio a alterar algumas diretrizes ligadas ao apoio dado pelos EUA à ofensiva saudita, que, ao longo de cinco anos, causara gravíssima crise humanitária no Iêmen, o país mais pobre da Península Arábica, sem lograr êxito em derrotar os rebeldes *houthis*, apoiados pelo Irã. Entre as ações, que incluíram o fim do apoio formal à intervenção saudita, podem ser citados: o pedido para que as partes negociassem um cessar-fogo e abrissem corredores humanitários; o anúncio de enviado especial para o Iêmen; e a remoção dos *houthis* da lista de organizações terroristas estrangeiras, algo feito por Trump nos dias finais de seu mandato. Contudo, Biden deixou claro que os EUA seguiriam defendendo os sauditas dos ataques *houthis*, e que continuariam a cooperar com Riad em temas militares e de combate ao terrorismo, além de continuarem ações contra a Al-Qaeda na região. Em abril de 2021, a Arábia Saudita propôs um cessar-fogo “abrangente” para retornar à mesa de negociação. Porém, o governo *houthi* sediado em Sanaa, capital do Iêmen, rejeitou imediatamente a ideia, ao reivindicar primeiro a suspensão do bloqueio militar sobre o país. Para mais detalhes sobre o Iêmen, ver seção específica no tópico 3.12.2 ainda neste tomo.

Mudança substancial na relação com a Arábia Saudita se deu no nível do interlocutor presidencial. Biden passou a lidar de forma direta com o rei Salman, em detrimento do príncipe MBS, líder *de facto* do país. A alteração se deu pelo envolvimento de MBS no assassinato de Jamal Khashoggi, no consulado saudita em Istambul (conforme conclusão de relatório da inteligência norte-americana, feito durante o governo Trump, mas somente divulgado em fevereiro de 2021), além da detenção de outros dissidentes sauditas e de seu papel na guerra do Iêmen. Durante o governo Biden, negociações com MBS só ocorreriam em assuntos de defesa, pelo fato de o príncipe ocupar o cargo de ministro; ademais, o governo norte-americano passou a denegar vistos para indivíduos ligados ao assassinato do jornalista dissidente, ainda que, apesar de pressões de setores democratas, não ter imposto nenhuma sanção direta a MBS. A mudança de postura de

Washington fez com que Riade decidisse, na busca de melhorar a imagem do país perante o governo Biden, avançar reformas em campos como direitos humanos e liberdade religiosa, além da libertação de prisioneiros políticos.

Em julho de 2022, Biden realizou a primeira viagem presidencial ao Oriente Médio, visitando Israel e Arábia Saudita, onde participou da Cúpula Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) + 3 (Iraque, Jordânia e Egito). Na Arábia Saudita, Biden apareceu em público com o príncipe herdeiro saudita, MBS, com quem, até então, havia evitado se encontrar. O presidente dos EUA conseguiu assegurar que o reino saudita elevasse, temporariamente, sua produção de petróleo, em apoio à estratégia dos EUA de tornar a invasão da Ucrânia financeiramente insustentável para Putin por meio da redução dos preços do petróleo. No mês seguinte, os EUA liberaram vendas de armamentos para a Arábia Saudita e os EAU, com valor total superior a US\$ 5 bilhões, alegando que se trata de armamentos defensivos contra ataques dos rebeldes *houthis* do Iêmen, apoiados pelo Irã. Em outubro de 2022, porém, a OPEP+, que inclui a Rússia e a Arábia Saudita, anunciou redução da produção em dois milhões de barris por dia, o que ajudará a sustentar os preços do petróleo, indiretamente apoiando Putin na invasão da Ucrânia. Essa medida levou o Congresso dos EUA a demandar a suspensão das vendas de armas à Arábia Saudita. Como nota positiva, foram acordadas parcerias bilaterais dos EUA para acelerar a transição para energias renováveis com a Arábia Saudita e os EAU, em julho e novembro de 2022, respectivamente.

f) Relações dos Estados Unidos com o Egito

No que diz respeito ao Egito, com quem o país mantém cooperação militar intensa desde 1979 (acordos de Camp David), as relações passam por momentos de aproximação e de afastamento desde a chegada ao poder do presidente Abdel Fattah al-Sisi. Tanto durante o governo Obama quanto durante o governo Trump, a cooperação militar chegou a ser interrompida, em razão de violações de direitos humanos e de facilitação egípcia de compras de armas pela Coreia do Norte. Trump, no entanto, recebeu visita oficial de al-Sisi. A dinâmica se manteve com Biden, em um primeiro momento: embora os EUA tenham pressionado o governo egípcio a melhorar sua situação no campo dos direitos humanos, houve a aprovação de uma venda de mísseis para a marinha do Egito, justificada pelo fato de o país africano ser um grande aliado extra-OTAN na região do Mediterrâneo.

Em novembro de 2022, Biden e al-Sisi se encontraram em Sharm El-Sheikh, à margem da COP27. No encontro, os presidentes falaram de direitos humanos e mudança do clima. Al-Sisi salientou que o encontro marca o centenário das relações bilaterais EUA-Egito. Biden agradeceu a al-Sisi pelo posicionamento firme contra a guerra na Ucrânia e reconheceu a importância da mediação do Cairo, na Faixa de Gaza, entre o Hamas e Israel. O presidente al-Sisi também participou da cúpula de líderes africanos convocada por Biden (*US-Africa Leaders Summit*) em Washington, em dezembro de 2022. À margem dessa cúpula, o conselheiro de segurança nacional, Jake Sullivan, e al-Sisi se encontraram para discutir a parceria estratégica EUA-Egito. Sullivan expressou o apoio dos EUA à agenda de reforma econômica doméstica do Egito, inclusive ao programa do FMI que sustentará essa reforma, e também à segurança hídrica do Egito.

g) Relações dos Estados Unidos com o Irã

A política externa dos EUA para o Irã, com quem não tem relações diplomáticas desde 1980, passou por forte inflexão com a eleição de Donald Trump. Apesar do clamor das outras partes, em especial dos países europeus, os EUA retiraram-se, em maio de 2018, do acordo nuclear Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês), de 2015, o que agradou o governo israelense, e reimpuseram sanções primárias e secundárias ao Irã. Entre os argumentos para a retirada estão a alegação de que o país médio-oriental vinha descumprindo seus termos, o que não foi confirmado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), e o fato de que o acordo não trata de outros aspectos considerados problemáticos relacionados ao Irã, como o apoio a grupos extremistas e terroristas ou seu programa missilístico.

O país persa é uma preocupação prioritária dos EUA, como indica a recorrência de menções ao seu nome na Estratégia de Segurança Nacional de 2017, a criação do *Iran Action Group* e o fato de que é prioridade-chave para os EUA prevenir a predominância de qualquer potência hostil na região, em alusão ao Irã. A preocupação com o Irã também teria motivado o estabelecimento da MESA. Em 2018, o Irã acionou os EUA na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Teerã afirma que Washington, ao reimpor sanções, violou um tratado bilateral assinado em 1955 sobre relações econômicas e direitos consulares. As relações entre os dois países pioraram em 2019, com a designação da Guarda Revolucionária Iraniana como organização terrorista pelos EUA e a intensificação de sanções americanas contra exportações de petróleo do Irã e de acusações contra o Irã em razão de explosões de navios petroleiros no golfo de Omã. O país persa derrubou um drone norte-americano que sobrevoava o estreito de Hormuz, alegadamente sobre o território iraniano. Progressivamente o Irã começou a deixar de cumprir obrigações provenientes do Acordo de 2015.

A situação chega ao seu pico no início de janeiro de 2020, quando o líder da Guarda Revolucionária, Qasem Soleimani, é morto em um ataque de um drone norte-americano no Iraque. Soleimani foi acusado de fomentar e planejar atividades terroristas e alimentar a violência sectária fora do Irã. Como resposta, o Irã anunciou abandonar o Acordo de 2015, atacou bases dos EUA no Iraque e anunciou que o Pentágono passou a ser considerado um grupo terrorista (em 2019, já havia dado o mesmo tratamento ao Comando Central dos EUA). Em fevereiro de 2020, com apoio iraniano, rebeldes *houthis* atacaram instalações da Aramco, estatal petrolífera saudita. Em março de 2020, o Congresso dos EUA adotou uma resolução que limita a capacidade de Donald Trump de ordenar um ataque contra o Irã, que será vetada pelo presidente. Apesar de o tema estar sob consideração, os EUA ainda não retiraram sanções sobre o Irã em razão da pandemia de COVID-19. Os EUA apresentaram em agosto de 2020 projeto de resolução no CSNU para prorrogar o embargo de armas ao Irã. O projeto foi rechaçado, tendo recebido apenas dois votos favoráveis (EUA e República Dominicana), diversas abstenções (como de Reino Unido, França e Alemanha) e votos contrários de China e de Rússia. Entre setembro e dezembro, os EUA ampliaram suas sanções à indústria e a indivíduos iranianos, bem como anunciaram aplicação de embargo unilateral de armas.

Joe Biden criticou a postura de Trump com relação ao Irã, qualificando-a como um “desastre autoinfligido”, ao mencionar a retirada dos EUA do JCPOA firmado em 2015, e à escalada de tensões em 2020. Em fevereiro de 2021, O secretário de Estado Antony Blinken afirmou, em fevereiro de 2021, que os EUA estavam preparados para conversar com o Irã sobre o retorno de ambos os países ao cumprimento do acordo de 2015 que tem o objetivo de impedir que Teerã desenvolva armas nucleares. No mesmo mês, porém, Biden indicou que os EUA não

levantariam as sanções impostas sobre o Irã até que o país cessasse suas atividades de enriquecimento de urânio. Pouco depois, Washington apresentaria formalmente oferta para reiniciar as negociações diplomáticas de um novo acordo. O retorno ao acordo nuclear foi promessa de campanha de Biden, mas seu cumprimento acabou sendo ofuscado pela emergência de várias crises de política externa, a exemplo do Afeganistão e da Ucrânia. Ademais, o JCPOA perde cada vez mais relevância para o Ocidente, na medida em que o Irã adquiriu *expertise* e tecnologia nuclear em resposta à política de “pressão máxima”, levando quase à perda de objeto do acordo. O Irã continuou violando o acordo nuclear, tendo aprimorado as suas centrífugas e sua capacidade de enriquecimento de urânio (que saltou de 20% para 60%), mesmo após a posse de Biden.

Não houve avanços significativos no diálogo bilateral em 2021: Irã e EUA mantiveram a exigência de condições que extrapolam a arquitetura original do JCPOA. O Irã quer garantias de que os EUA não se retirarão do acordo outra vez (o governo Biden já afirmou ser impossível garantir isso) e quer a retirada de sanções. Os EUA querem que Irã se comprometa com a negociação de um arranjo mais amplo de contenção de seu programa nuclear.

No início de 2022, uma oitava rodada de negociações foi realizada, quase chegando a consenso. Contudo, o início da guerra na Ucrânia levou à paralisação das negociações por meses. Novas negociações aconteceram em meados de 2022, e em agosto, após diálogo indireto entre EUA e Irã, em Viena, o chefe da diplomacia europeia, Joseph Borrel, divulgou esboço de um novo acordo, voltado para o restabelecimento do JCPOA. Contudo, EUA e Irã voltaram a divergir em setembro e logo depois eclodiram as grandes manifestações em solo iraniano, que passaram a fortalecer vozes em âmbito doméstico dos EUA e internacional que se opõem ao restabelecimento do JCPOA. Para mais detalhes sobre essa questão, ver a subseção sobre a política externa do Irã, mais adiante neste tomo.

h) Relações dos Estados Unidos com o Iraque

Com relação ao Iraque, o combate ao autointitulado Estado Islâmico é a razão oficial para a presença norte-americana, que retorna ao país em 2014. Em 2017, o governo iraquiano declarou ter vencido o autointitulado Estado Islâmico, de modo que, desde então, se intensificou o desejo de que os EUA deixem o país. Apesar disso, o presidente Donald Trump procurou garantir a presença norte-americana utilizando-se do Iraque como plataforma para o combate do Estado Islâmico. No final de 2019, a embaixada dos EUA em Bagdá foi atacada.

No começo de janeiro de 2020, após a morte de Soleimani, o Parlamento do país – sem a presença de sunitas e curdos – aprovou moção pedindo o fim da cooperação militar com os EUA nos termos estabelecidos em 2014 e a expulsão das mais de 5 mil tropas dos EUA e de outros países estrangeiros. Os EUA ainda têm os curdos iraquianos como aliados, embora não os tenham apoiado em sua consulta popular pela independência. A moção não é vinculante, mas o governo decidiu acatá-la. Algumas tropas norte-americanas e de outros integrantes da coalizão começaram a deixar o país no governo Trump, sendo principalmente remanejadas para outros países da região.

Durante o governo Biden, cabe destaque para a decisão, anunciada em meados de 2021, de conclusão da missão de combate dos EUA no Iraque, que se concretizou em dezembro. Foi o fim de um dos dois palcos de engajamento militar prolongado norte-americano, iniciado no contexto dos atentados de 2001. Com o fim da missão de combate, houve a transição para um papel consultivo na assistência às forças iraquianas, tendo como tarefa central impedir o retorno do Estado Islâmico, além do apoio no fortalecimento das instituições democráticas do país médio-

oriental, com cooperação em segurança. A decisão guardou algumas diferenças em relação à tomada no Afeganistão: o fim da missão ocorreu a pedido do próprio Iraque, que atravessava um momento delicado em meio a tensões entre facções antiamericanas, milícias apoiadas pelo Irã e o próprio exército dos EUA; ao contrário do caso afegão, não haverá retirada das tropas que estavam no país naquele momento, mas, sim, uma alteração no papel cumprido pela missão, de combate para uma empreitada consultiva. De toda forma, essa decisão indica a intenção do governo Biden de alterar o foco da política externa dos EUA da região para as ameaças representadas pela China e, mais recentemente, pela Rússia. Os EUA mantiveram 2.500 soldados no território iraquiano para oferecer assistência e consultoria às tropas locais no combate aos remanescentes do Estado Islâmico. Em setembro de 2022, o governo Biden renovou o acordo com o Governo Regional do Curdistão (KRG, na sigla em inglês) para continuar a oferecer apoio às forças de segurança locais.

Em outubro de 2022, a eleição do presidente Abdul Latif Rashid e a nomeação de Mohammed Shia al-Sudani como primeiro-ministro marcam o fim de um ano de instabilidade política no país, após as eleições legislativas de 2021. Rashid manifestou intenção de adotar política externa equilibrada em relação aos EUA e ao Irã. Sudani apoia a missão militar de assistência e consultoria dos EUA, consciente de que o Iraque ainda precisa da ajuda estadunidense em sua luta contra os bolsões remanescentes do Estado Islâmico. Também endossa posição semelhante em relação à missão de capacitação de longo prazo da OTAN para Bagdá.

i) Relações dos Estados Unidos com Israel e Palestina

Salienta-se o reforço da importância de Israel para a política externa norte-americana de Trump, seja em razão de imperativos de ordem doméstica, seja em razão da posição estratégica que ocupa Israel diante do Irã e do conflito sírio. Três fatores deveriam ser singularizados para caracterizar a política externa para Israel com Trump: a mudança da embaixada norte-americana para Jerusalém, o Plano de Paz e a mediação dos Acordos de Abraão.

Em dezembro de 2017, Trump reconheceu Jerusalém como capital de Israel. Em 1995, o Congresso norte-americano havia adotado o *Jerusalem Embassy Act*, que reconhecia Jerusalém como capital una e indivisível de Israel, mas autorizava os presidentes da República a invocar um *waiver* a cada seis meses para não a aplicar. Apesar do reconhecimento de Trump, o *waiver* seguiu sendo invocado até não ter sido renovado em 2019. Em maio de 2018, no 70º aniversário da independência de Israel, foi aberta a embaixada em Jerusalém. No início de março de 2019, o consulado-geral e a embaixada naquela cidade fundiram-se. A sede do consulado passou a hospedar a residência do embaixador norte-americano, o que completou o processo de mudança da embaixada.

Apresentando em janeiro de 2020, o Plano de Paz (*Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*), alcunhado de “acordo do século” pela administração Trump, foi elaborado por equipe liderada por Jared Kushner. Em junho de 2019, já havia sido apresentada, em conferência no Bahrein, a parte econômica do plano. O plano está calcado na ideia de dois Estados, mas sem retornar às fronteiras pré-1967. Possibilita a criação de um Estado palestino com mais do dobro do tamanho do território atual, mas sem Exército e Força Aérea e sob controle de Israel a oeste do rio Jordão. Os EUA propõem um Estado palestino “de uma única peça”, o que pode resultar em um quebra-cabeças para este território fragmentado por assentamentos israelenses e formado pelos dois blocos separados por Israel, deixando de um lado a Faixa de Gaza junto ao Mar Mediterrâneo e a Cisjordânia no lado leste. O plano de Trump propõe “redes de transporte modernas e eficientes” para que tanto pessoas quanto mercadorias circulem

facilmente. Jerusalém seria a capital israelense, una e indivisível, embora venha a perder parte de seus territórios na região leste, para a capital palestina (os subúrbios no leste da Cidade Santa, ou seja, localidades tecnicamente situadas em Jerusalém, mas na parte leste da barreira de segurança que separa Israel dos territórios palestinos). Sobre os locais sagrados, o presidente americano pediu que se mantivesse o *statu quo* da Esplanada das Mesquitas, também chamada de Monte do Templo pelos judeus, e que a Jordânia mantenha o controle desse lugar. A proposta congela por quatro anos a construção de novos assentamentos, mas pede às autoridades palestinas que reconheçam Jerusalém como a única capital de Israel, descartando o desmantelamento dos assentamentos existentes (a Palestina deveria reconhecer os assentamentos israelenses na Cisjordânia e o vale do rio Jordão como parte de Israel; nem palestinos nem israelenses serão forçados a deixar suas casas) e estabelece a consideração de Israel como um Estado judeu. Ademais, abole o direito de retorno de palestinos refugiados a regiões perdidas para Israel em conflitos anteriores (eles poderão viver no futuro Estado da Palestina, integrar-se nos países em que vivem atualmente ou migrar para um novo país). A proposta inclui US\$ 50 bilhões (cerca de R\$ 250 bilhões) em investimentos por dez anos para promover a prosperidade. Metade seria, em princípio, para Gaza, Cisjordânia e países vizinhos como Jordânia e Egito. A Autoridade Nacional Palestina não participou da elaboração do Plano e que, após o seu lançamento, suspendeu/rompeu relações diplomáticas tanto com os EUA quanto com Israel.

A respeito da mediação do reconhecimento de Israel por diferentes países árabes ou de maioria islâmica, em setembro de 2020, os EAU e o Bahrein assinaram, na Casa Branca, com Israel, a declaração intitulada Acordos de Abraão. Em outubro, o Sudão, que obteve promessa de ajuda financeira dos EUA, juntou-se à declaração. Em dezembro, foi a vez do Marrocos, que obteve apoio financeiro e o reconhecimento norte-americano de sua soberania sobre o Saara Ocidental.

Outros pontos vinculados ao relacionamento bilateral com Israel que poderiam ser destacados seriam a postura favorável norte-americana em votações internacionais no sistema das Nações Unidas (ONU) e as saídas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH).

Sob Trump, os EUA também reduziram o nível de representação diplomática na Palestina (o consulado-geral em Jerusalém atuava nesse sentido, e, com seu fechamento, a representação passa a estar subordinada à embaixada de Israel), ordenaram o fechamento da representação palestina em Washington e congelaram suas contribuições para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês) e em ajuda bilateral para a Faixa de Gaza. Trump foi o primeiro presidente dos EUA a visitar o Muro das Lamentações durante o mandato. Ele também reconheceu a soberania israelense sobre as Colinas de Golã.

Biden é partidário do aprofundamento das relações entre EUA e Israel, chegando a descrever-se como sionista e afirmando que a ajuda aos israelenses é um investimento. A primeira chamada telefônica com um líder do Oriente Médio ter sido para o israelense Benjamin Netanyahu, em fevereiro de 2021, na qual foram reafirmados o apoio à segurança de Israel, além do apoio à normalização de relações entre Israel e várias nações árabes e muçulmanas, os Acordos de Abraão. Em março de 2022, Blinken esteve na Cúpula de Negev, sediada por Israel e que contou também com chanceleres de Marrocos, EAU, Bahrein e Egito.

Embora tenha criticado a decisão de Trump de mudar a embaixada norte-americana para Jerusalém, Biden manteve o ato e continuou a reconhecer a cidade como capital israelense. Em outros pontos, todavia, sua administração retomou uma postura mais tradicional e equidistante

com relação à Questão Israelo-Palestina: o embaixador dos EUA junto às Nações Unidas reafirmou que o país apoiava uma solução negociada, com dois Estados, que permita a Israel viver em paz e segurança ao lado de um Estado palestino viável, e conclamou as partes para que não repitam atitudes no sentido contrário, a exemplo da expansão israelense na Cisjordânia.

O governo dos EUA retomou a normalidade nas relações diplomáticas com a Autoridade Palestina; não retirou, porém, apoio aos “Acordos de Abraão”, em prol da normalização de relações entre Israel e diversos países de maioria árabe ou islâmica. Também foi evasivo no que diz respeito à anexação israelense das Colinas de Golã, reconhecida por Trump.

Em relação ao conflito Israelo-Palestino, embora não tenha confirmado, tampouco rechaçado, o “Acordo do Século” da gestão Trump, Biden reafirmou compromisso com a solução de dois Estados. Conclamou Israel a interromper políticas anexionistas e de expansão de assentamentos, assim como pediu que os palestinos parassem de incitar e realizar atos de violência.

Em abril de 2021, os EUA anunciariam que voltariam a realizar aportes para a UNRWA, dois anos após Trump ter cortado esse apoio. Quando do acirramento das tensões principalmente na Faixa de Gaza, em maio de 2021, os EUA bloquearam a adoção de declaração conjunta do CSNU. Após o anúncio de cessar-fogo entre Israel e Hamas, Antony Blinken visitou a região. Reafirmou o compromisso com a defesa de Israel. Como aceno aos palestinos, anunciou a intenção da reabertura de consulado em Jerusalém e a missão palestina em Washington, além de ajuda humanitária e recursos econômicos (os quais frisou não podem beneficiar o Hamas). Em seguida, viajou ao Egito, tradicional mediador entre Israel e Palestina, com o objetivo de consolidar a trégua.

Em julho de 2022, Biden realizou a primeira viagem presidencial ao Oriente Médio, visitando Israel e Arábia Saudita. Manteve seu posicionamento pró-Israel em suas declarações oficiais, parabenizando a Arábia Saudita pela abertura de seu espaço aéreo a aeronaves civis israelenses e afirmando que não vê possibilidade de retomada das negociações para a solução de dois Estados no horizonte próximo. Outra repercussão da visita de Biden ao Oriente Médio foi a declaração conjunta I2U2, que reuniu Israel, Índia, EUA e EAU e criou uma estrutura para promover investimentos conjuntos e novas iniciativas em água, energia, transporte, espaço e saúde e segurança alimentar. Em outubro do mesmo ano, Biden comemorou o fim da disputa e o estabelecimento de fronteira marítima permanente entre Líbano e Israel, após meses de mediação dos EUA, com o apoio do presidente francês Macron.

Quanto à Palestina, em novembro de 2022, pela primeira vez, Biden nomeou um representante em Washington para assuntos palestinos, Hady Amr. Apesar de ser visto como uma melhora do relacionamento EUA-Palestina por Israel, o ato foi recebido com críticas, devido à percepção de que a prioridade seria a segurança de Israel, em detrimento das negociações em prol da solução de dois Estados. Além disso, até o final de 2022, Biden ainda não cumpriu a promessa de campanha relativa à reabertura do consulado dos EUA em Jerusalém para uso de palestinos.

j) Relações dos Estados Unidos com o Líbano

No caso do Líbano, que recebe ajuda militar norte-americana, os EUA preocupam-se com a influência do Hezbollah (alguns integrantes do grupo estão sob sanções norte-americanas) sobre o governo daquele país e ameaçam cortar a cooperação. Houve poucas mudanças na atuação dos governos Trump e Biden, mas, neste último, destaca-se como medida mais importante a iniciativa de mediação diplomática, junto com o presidente Macron, para o acordo marítimo Israel-Líbano em outubro de 2022, que estabelece fronteira marítima permanente entre esses dois países. O

acordo foi assinado por Líbano e Israel em separado, por meio de respostas à proposta de texto submetida pelos EUA no mês anterior.

k) Relações dos Estados Unidos com a Líbia

Com Trump, os EUA mantiveram a política de realização de ataques pontuais contra alvos do Estado Islâmico no país, têm manifestado preocupação crescente diante da escalada de tensões e, apesar de oficialmente ter reconhecido o Governo do Acordo Nacional, liderado por Fayeze al-Serraj, houve conversa telefônica entre Trump e Khalifa Haftar. Houve mudança no discurso dos EUA com a ascensão de Biden. Washington, nos primeiros dias do mandato do novo presidente, demandou que forças da Rússia, da Turquia e dos EAU se retirassem imediatamente da Líbia, após os países terem ignorado o prazo dado para que contingentes militares e mercenários estrangeiros deixassem o país, conforme os termos do cessar-fogo firmado com apoio das Nações Unidas em outubro de 2019.

l) Relações dos Estados Unidos com a Turquia

Embora sejam aliados na OTAN, os dois países têm nutrido desavenças em questões geopolíticas. A Turquia tem intensificado sua cooperação militar com a Rússia (o que levou à exclusão de Ancara, em 2019, da cooperação no programa dos caças F-35) e tem promovido ataque contra os aliados curdos dos EUA na Síria. Ademais, o governo Trump não atendeu aos pedidos turcos de extradição de Fethullah Gülen, acusado pelo governo de Erdogan de ser o mandante da tentativa de golpe de Estado naquele país em 2016. Os EUA também têm demandas em relação a prisioneiros norte-americanos na Turquia (em especial o pastor Andrew Brunson), o que inclusive gerou a aplicação de sanções contra autoridades turcas e a imposição de sobretaxas contra o aço e o alumínio turcos, prejudicando fortemente a economia do país médio-oriental. Em outubro de 2019, os EUA aplicaram sanções contra altas autoridades turcas em razão das operações na Síria. Em dezembro de 2020, os EUA aplicaram sanções contra instituições e autoridades turcas em razão da aquisição do sistema de mísseis terra-ar S-400 da Rússia. Os EUA também se preocupam com eventual aproximação entre Turquia e Irã, em razão da questão síria.

Do ponto de vista das relações positivas, a Secretaria de Estado dos EUA ressaltou o empenho da Turquia para derrotar organizações terroristas dentro e fora de suas fronteiras, incluindo o PKK, o Partido da Frente Revolucionária de Libertação do Povo (DHKP-C, na sigla em turco) e o Estado Islâmico. Enquanto membro da *Defeat ISIS Coalition*, a Turquia abriu suas bases militares para os EUA e parceiros em 2015, e a Base Aérea de Incirlik tem sido fundamental no esforço para destruir o Estado Islâmico na Síria e no Iraque.

Desde o início do governo Biden, Antony Blinken destacou que os EUA estavam cientes dos problemas representados por uma Turquia com ambições expansionistas. Para Washington, o governo de Recep Erdogan não estaria atuando como um aliado, e sanções impostas à época do governo Trump, por ocasião da aquisição turca do sistema S-400 da Rússia, teriam sua continuidade avaliada. As relações bilaterais já vinham desgastadas pelas ações turcas na guerra civil síria, pela exploração de petróleo no Mediterrâneo oriental e pelo papel desempenhado por Ancara na guerra entre Azerbaijão e Armênia, no marco da questão de Nagorno-Karabakh, em 2020.

Em 2021, Biden manteve pouco contato com Erdogan, com quem se encontrou em junho, à margem da cúpula da OTAN em Bruxelas, e em outubro, à margem da cúpula do G20. No

primeiro encontro, a Turquia aceitou assumir a segurança do aeroporto de Cabul durante a retirada das tropas dos EUA do Afeganistão, mas o impasse quanto à aquisição turca do sistema S-400 e à exclusão da Turquia do programa dos jatos de caça F-35 permaneceu. No segundo, Erdogan solicitou a compra de 40 caças F-16 e 80 *kits* de modernização para aviões de guerra fabricados nos EUA, porém, a percepção de que a Turquia não estaria se comportando enquanto aliada persistia no Congresso dos EUA, que se opôs à liberação da venda de armas. A questão dos direitos humanos continuou a ser um ponto de atrito.

Em 2022, a guerra na Ucrânia reavivou a importância estratégica das relações bilaterais. A Turquia é membro da OTAN e forneceu à Ucrânia drones letais usados contra as tropas russas, mas Erdogan também se reuniu várias vezes com o presidente russo Vladimir Putin, e a intermediação turca foi fundamental para garantir a passagem segura das exportações de grãos ucranianos pelo mar Negro. Em março, durante conversa telefônica com Erdogan, os dois presidentes condenaram a agressão russa, e Biden agradeceu os esforços da Turquia para apoiar uma resolução diplomática para o conflito, bem como as tratativas com líderes regionais para promover a paz e a estabilidade. Apesar dessa reaproximação, Erdogan não conseguiu encontrar-se com Biden à margem da cúpula extraordinária da OTAN, também em março. Em julho, Erdogan manifestou a intenção de vetar entrada da Suécia e da Finlândia na OTAN. Assim como outros membros da OTAN, incluindo os EUA, a Finlândia e a Suécia apoiam o grupo Unidades de Proteção do Povo Sírio (YPG, na sigla em curdo) na guerra contra Estado Islâmico. Segundo a Turquia, o YPG está ligado ao PKK, que combate as forças turcas há décadas e que o governo turco considera uma organização terrorista. Após um acordo entre a Turquia, a Finlândia e a Suécia, Ancara anunciou que suspenderia o veto. Biden telefonou para agradecer a Erdogan a suspensão do veto e o estabelecimento de corredores humanitários para permitir a exportação de grãos ucranianos. Em seguida, o governo dos EUA anunciou o apoio à venda dos caças F-16 à Turquia, conquanto ainda pendente de aprovação do Congresso. Em outubro, Erdogan declarou que não aprovará a entrada da Suécia e da Finlândia na OTAN enquanto as promessas feitas à Turquia por esses dois países e pelos EUA não sejam cumpridas. Em encontro não planejado à margem do G20 em novembro, Biden apresentou a Erdogan suas condolências pelo atentado em Istambul no mesmo mês; porém, o ministro do Interior da Turquia, Süleyman Soyly, rejeitou as condolências de Biden e acusou os EUA de estarem envolvidos na explosão. No passado, a Turquia acusou os EUA de financiar organizações terroristas no norte da Síria com armas e treinamento.

m) Relações dos Estados Unidos com o Paquistão

No caso do Paquistão, com quem há forte relacionamento na área de combate ao terrorismo, a cooperação foi suspensa em janeiro de 2018, em razão da inação paquistanesa diante de grupos terroristas que operam a partir de seu território, mas o país médio-oriental segue como peça central para as políticas dos EUA para o Afeganistão. O conflito afegão foi fator prevalente na dinâmica bilateral por ao menos quatro décadas. O fim do envolvimento dos EUA no Afeganistão apresentou, ao lado da mudança de governo em Islamabad, oportunidade para aproximação entre os países; contudo, em seus primeiros meses, o governo Biden não conferiu grande prioridade ao Paquistão nas suas relações, em boa medida pela ênfase de Washington em tentar neutralizar a China no Indo-Pacífico e, desde fevereiro de 2022, observar as ações da Rússia na guerra contra a Ucrânia.

n) Relações dos Estados Unidos com a Síria

Com relação à Síria, os EUA deram apoio – político e treinamento – a grupos de oposição logo no início da guerra civil, em 2011, mas paulatinamente passaram a concentrar seus esforços no combate ao Estado Islâmico e seu apoio, inclusive logístico e militar, aos grupos curdos na região do Rojava.

Logo em seu primeiro ano de governo, Trump ordenou ataques de mísseis contra alvos do governo Assad em razão de alegações de uso de armas químicas e também encerrou as atividades de apoio à oposição. Em 2018, em parceria com França e Reino Unido, foram realizados novos ataques. Naquele mesmo ano, a política norte-americana alternou entre o anúncio de retirada e de manutenção de tropas. Em 2019, os EUA começaram a retirar progressivamente suas tropas do país, o que causou desconforto na alta cúpula de Defesa dos EUA. Naquele momento, a proteção aos curdos foi pré-condição da retirada, o que trazia foco de tensão adicional especialmente para a relação entre os EUA e a Turquia. Em outubro de 2019, entretanto, os EUA intensificam sua retirada do norte e do nordeste da Síria, o que permitiu a intensificação dos ataques turcos contra as Forças Democráticas da Síria, em especial as forças curdas, sob o alegado objetivo de estabelecer zona-tampão que impeça contatos entre grupos curdos entre os dois lados da fronteira. Nota-se, por outro lado, papel proeminente exercido por Rússia, Irã e Turquia na crise síria em oposição ao papel dos EUA.

O governo dos EUA anunciou em meados de junho de 2020 uma campanha de pressão econômica e política contra o governo sírio, com sanções para 39 indivíduos e entidades oficiais, incluindo o presidente Bashar al-Assad (que já sofre sanções nos EUA desde 2011) e sua esposa, sob a “Lei Cesar”. Em novembro do mesmo ano, ampliou as sanções para mais indivíduos, incluindo parlamentares que apoiam Assad.

A política externa do governo Biden para a Síria tem sido, até o momento, marcadamente tímida, com o tema da guerra civil perdendo espaço diante de outros eventos, como o Afeganistão e a Ucrânia, e de uma falta de interesse estratégico e de uma abordagem oficial de desengajamento. Desde janeiro de 2021, a gestão de Biden teve três objetivos específicos para sua política externa relativa à Síria: vincular a presença militar no país explicitamente ao combate e prevenção do ressurgimento do Estado Islâmico; garantir a paz após os acordos de cessar-fogo na região, contribuindo para redução da violência; melhorar condições humanitárias. Ainda que possam soar objetivos pragmáticos e realistas, não são por si um conjunto de medidas que buscam impactar a trajetória do conflito, mas uma política tímida de gestão de ameaça, em abordagem reativa. Isso se dá, em boa medida, pelo fato de atores como Rússia e Irã terem interesses muito mais evidentes na Síria do que os EUA; assim, Biden sustentou uma política de relativo afastamento que não diferiu da adotada por Trump. A equipe de Biden anunciou, em 2021, que os EUA manteriam presença militar limitada, de cerca de 900 soldados, na Síria e ofereceriam assistência de estabilização direcionada à restauração de serviços essenciais, como água e eletricidade, em áreas controladas por forças apoiadas pelos EUA. Em julho de 2021, os EUA realizaram ataques aéreos contra instalações próximas à fronteira com o Iraque, usadas por facções de milícias apoiadas pelo Irã, incluindo Kata'ib Hezbollah e Kata'ib Sayyid al-Shuhada. Novos ataques na região, desta vez em Deir ez-Zor, província rica em petróleo, ocorreram em agosto de 2022. Também em 2022, foram mortos por operações militares antiterrorismo dos EUA Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, o principal líder do Estado Islâmico, em fevereiro, e Maher al-Agal, também um dos líderes do Estado Islâmico, ambos no noroeste da Síria. Para mais detalhes sobre a guerra na Síria, ver a subseção sobre aquele país, mais adiante neste tomo.

VII. Política Externa dos Estados Unidos para o Indo-Pacífico

a) Estratégia dos Estados Unidos para Indo-Pacífico

A estratégia dos Estados Unidos (EUA), lançada em 2022, baseia-se em cinco objetivos para o Indo-Pacífico: livre e aberto; conectado; próspero; seguro; e resiliente.

i. Livre e aberto

Um Indo-Pacífico aberto exige que os governos possam fazer suas próprias escolhas e que os domínios compartilhados sejam governados legalmente. Começa com o fortalecimento da resiliência, tanto em países individuais quanto entre eles. Em termos de medidas concretas, pode-se elencar: investir em instituições democráticas, imprensa livre e uma sociedade civil vibrante; melhorar a transparência fiscal no Indo-Pacífico para expor a corrupção e impulsionar reformas; garantir que os mares e céus da região sejam regidos e usados de acordo com o Direito Internacional; avançar abordagens comuns para tecnologias críticas e emergentes, para a *internet* e o para o espaço cibernético.

ii. Conectado

Um Indo-Pacífico livre e aberto só pode ser alcançado com a construção de capacidade coletiva para uma nova era. As alianças, organizações e regras que os EUA e seus parceiros ajudaram a construir devem ser adaptadas. Isso, na visão dos EUA, inclui: aprofundamento das cinco alianças de tratados regionais com Austrália, Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia; fortalecimento das relações com os principais parceiros regionais, incluindo Índia, Indonésia, Malásia, Mongólia, Nova Zelândia, Singapura, Taiwan, Vietnã e Ilhas do Pacífico; contribuição para uma Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) empoderada e unificada; fortalecimento do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e cumprimento de seus compromissos; apoio à ascensão contínua e à liderança regional da Índia; parceria para construir resiliência nas ilhas do Pacífico; elaboração de conexões entre o Indo-Pacífico e o Euro-Atlântico; expansão da presença diplomática dos EUA no Indo-Pacífico, particularmente no Sudeste Asiático e nas ilhas do Pacífico.

iii. Próspero

A prosperidade americana está ligada ao Indo-Pacífico. Esse fato exige investimentos para incentivar a inovação, fortalecer a competitividade econômica, produzir empregos bem remunerados, reconstruir cadeias de suprimentos e expandir as oportunidades econômicas para famílias de classe média: 1,5 bilhão de pessoas no Indo-Pacífico se juntarão à classe média global nesta década. A prosperidade do Indo-Pacífico será impulsionada por um quadro econômico indo-pacífico que seja capaz de: desenvolver novas abordagens para o comércio que atendam aos altos padrões trabalhistas e ambientais; governar economias digitais e fluxos de dados transfronteiriços de acordo com princípios abertos, inclusive por meio de uma nova estrutura de economia digital; avançar em cadeias de suprimentos resilientes e seguras que sejam diversas, abertas e previsíveis; fazer investimentos compartilhados em descarbonização e energia limpa; promover o comércio e o investimento livres, justos e abertos por meio do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

(APEC, na sigla em inglês); fechar a lacuna de infraestrutura da região por meio do *Build Back Better World*, com parceiros do G7.

iv. Seguro

Por 75 anos, os EUA mantiveram uma forte e consistente presença de defesa necessária para apoiar a paz, a segurança, a estabilidade e a prosperidade regionais. Agora irá modernizar esse papel e aprimorar capacidades para defender interesses comuns e impedir a agressão contra o território dos EUA e contra os aliados e parceiros. O reforço da segurança do Indo-Pacífico deve dar-se por: avanços na dissuasão integrada; aprofundamento da cooperação e aprimoramento da interoperabilidade com aliados e parceiros; manutenção da paz e da estabilidade no estreito de Taiwan; inovação para operar em ambientes de ameaças em rápida evolução, incluindo espaço, ciberespaço e áreas de tecnologia crítica e emergente; fortalecimento da dissuasão e a coordenação estendidas com aliados buscando a desnuclearização completa da península Coreana; continuidade da parceria via; expansão da presença e cooperação da Guarda Costeira dos EUA contra outras ameaças transnacionais; atuação junto ao Congresso para financiar a Iniciativa de Dissuasão do Pacífico e a Iniciativa de Segurança Marítima.

v. Resiliente

O Indo-Pacífico enfrenta grandes desafios transnacionais. A mudança do clima está tornando-se cada vez mais severa à medida que as geleiras do sul da Ásia derretem e as ilhas do Pacífico lutam contra os aumentos existenciais do nível do mar. A pandemia de COVID-19 continua a infligir um doloroso custo humano e econômico em toda a região. E os governos do Indo-Pacífico lidam com desastres naturais, escassez de recursos, conflitos internos e desafios de governança. Se não forem controladas, essas forças ameaçam desestabilizar a região. A resiliência regional às ameaças transnacionais do século XXI deve incluir: trabalho com aliados e parceiros para desenvolver metas, estratégias, planos e políticas para 2030 e 2050 consistentes com a limitação do aumento da temperatura global a 1,5°C; redução da vulnerabilidade regional aos impactos da mudança do clima e degradação ambiental; fim da pandemia de COVID-19 e reforço à segurança global da saúde.

Para mais detalhes sobre o Indo-Pacífico, ver o tópico 5.6 do tomo 5.

VIII. Política Externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe

a) Aspectos gerais no governo Trump

A política externa da administração Trump para a América Latina e o Caribe revela que a região não foi considerada, de forma agregada, como prioridade, embora alguns tópicos tenham merecido atenção presidencial, dados seus vínculos com os princípios que balizam o lema *America First*. As linhas gerais da política externa dos EUA para a região estiveram centradas no tripé segurança, que compreende questões migratórias; governança democrática; e prosperidade e crescimento econômico.

Em seus quatro anos de governo, Trump foi apenas uma vez à América Latina, para participar de cúpula do G20 na Argentina, tendo cancelado sua participação na Cúpula das

Américas e visitas bilaterais. Visitas vice-presidenciais e de secretário de Estado foram mais frequentes, mas em volume inferior a outras regiões do globo. O Departamento de Estado ficou dois anos, entre 2016 e 2018, sem um secretário assistente para relações com o hemisfério ocidental (Américas). Desde agosto de 2019, após a saída de Kimberly Breier, supostamente por discordâncias em relação à política migratória, houve secretário interino no cargo até o fim do mandato. O antigo assessor de segurança nacional de Trump, John Bolton, chegou a aludir à Doutrina Monroe para caracterizar a política externa que o país implementaria para a região. Segundo o ex-secretário de Estado Mike Pompeo, os três Rs que seriam a base de toda a política externa dos EUA também se aplicariam para a América Latina e o Caribe: realismo diplomático, restrição e respeito.

Alguns países latino-americanos receberam maior atenção positiva do governo Trump, como a Colômbia – por exemplo, por meio do apoio à acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e o Chile, em especial pela proximidade das bases principiológicas de seus governos com o norte-americano. No caso da Argentina, havia maior aproximação durante o governo do presidente Mauricio Macri, que se refletiu no apoio ostensivo dos EUA à candidatura argentina à OCDE. Após a eleição de Alberto Fernández, o relacionamento passou por momento de esfriamento.

b) Aspectos gerais no governo Biden

A política externa de Biden para a América Latina e o Caribe defende três grandes prioridades: expansão das oportunidades econômicas, fortalecimento da democracia e construção conjunta da segurança regional. A pandemia de COVID-19 e a recessão socioeconômica que a acompanhou exacerbaram desafios estruturais na região, alimentando a agitação social e política e elevando intensamente os níveis de imigração irregular. Ademais, o retraimento da atenção positiva dispensada à região durante o governo Trump fortaleceu a presença chinesa nos países latino-americanos, especialmente durante a pandemia de COVID-19, quando a China ofereceu à região equipamentos médicos, apoio a programas de desenvolvimento local de vacinas, empréstimos e centenas de milhões de doses de vacinas. As empresas estatais da China se destacam entre os principais investidores nas indústrias de energia, infraestrutura e espaço da região, e o país ultrapassou os EUA como o maior parceiro comercial da América do Sul, onde Pequim também expandiu sua presença diplomática, cultural e militar. Biden vê a China como um “competidor estratégico” dos EUA na região.

Para enfrentar esses desafios e defender suas prioridades políticas na região, o governo Biden elaborou estratégia de engajamento intensificado, com maior assistência externa e maior colaboração bilateral, multilateral e institucional, inclusive por meio de vários compromissos assumidos na Cúpula das Américas de junho de 2022, sediada pelos EUA. Entre seus principais esforços, o governo visa melhorar a saúde segurança na região; colaborar na gestão eficaz da migração; aprofundar o envolvimento em segurança energética e combate à mudança do clima; promover a democracia inclusiva e combater a corrupção e defender a democracia e o respeito aos direitos humanos em Cuba, Nicarágua e Venezuela. Biden também se comprometeu a trabalhar com o Congresso para fornecer assistência externa à América Central e tomar outras medidas para abordar as causas profundas da insegurança humana e da migração irregular, incluindo pobreza, violência criminal e corrupção. Destacam-se dois aspectos relevantes na retomada das ações voltadas para o Triângulo Norte: em primeiro lugar, a tendência de redução da assistência especificamente militar iniciada ainda no governo Obama (2009-2017 – entre 2010 e 2021, os

valores totais para esse setor passaram de US\$ 107,8 milhões para US\$ 1,7 milhão; em segundo lugar, a tendência crescente de destinar recursos para projetos socioeconômicos em conjunto com os Estados centro-americanos, o México e instituições financeiras internacionais, principalmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a realização destes com significativa presença de capitais privados transnacionais – em sua maioria sediados nos EUA.

c) Questão migratória e segurança doméstica

Aspectos relacionados à segurança doméstica foram o principal tópico de interesse dos EUA na região durante o governo Trump. Nesse sentido, indica-se a política migratória dos EUA, desde as discussões sobre eventual construção de muro na fronteira com o México (recorda-se que já há barreiras físicas em diversos trechos da fronteira), às retenções e deportações de brasileiros, com reflexos em questões de direitos humanos, e à suspensão de concessão de *green card* no contexto da pandemia de COVID-19. Nesse aspecto, o Brasil deu especial atenção os reflexos da política migratória do então governo norte-americano para as comunidades brasileiras, em particular a situação dos menores que se encontram separados de seus pais ou responsáveis em dezesseis abrigos nos EUA.

Trump chegou a assinar ordem executiva para destinar fundos federais para a construção de muro na fronteira com o México, o que foi pivô de discussões com o Congresso a respeito do orçamento. Em fevereiro de 2020, o Congresso foi notificado que US\$ 3,8 bilhões do orçamento destinado a atividades antidrogas e antiterrorismo seriam revertidos para a construção do muro. A iniciativa privada também tem atuado na construção. Biden havia anunciado durante a campanha e no dia da posse (quando interrompeu o estado de emergência que vigorava) que interromperia a construção por prazo determinado, a fim de analisar a iniciativa, mas, em abril de 2021, foram reportadas novas reapropriações na área de fronteira para o projeto.

As questões migratórias perpassam não apenas o veto a migrantes de alguns países muçulmanos, mas políticas de deportação em massa de imigrantes irregulares, em especial de países centro-americanos. Em 2021, o número de apreensões de migrantes na fronteira com o México triplicou em relação a 2020, e quadruplicou em 2022; sem pronunciamento oficial do governo, o projeto de construção do muro foi retomado em 2022.

Trump revogou o *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), que concede autorização temporária para morar, trabalhar e dirigir nos EUA aos que entraram no país de forma ilegal quando eram crianças, o que afeta principalmente mexicanos. Em junho de 2020, a Suprema Corte emitiu sentença que impediu Trump de eliminar o programa. Na ocasião, decidiu que o governo falhou em dar uma justificativa adequada para o término do programa, conforme exigido pela lei federal, mas deixou claro que o presidente tem autoridade para rescindir o programa criado pelo ex-presidente Barack Obama em 2012. Em julho de 2020, o presidente afirmou que, por meio de uma ordem executiva para estabelecer um novo sistema de imigração, abrirá caminho para a legalização dos cerca de 700 mil imigrantes beneficiários do programa.

A partir de 2021, o presidente Biden promoveu verdadeira guinada na política migratória dos EUA⁸⁸. Algumas das principais alterações foram o cancelamento dos acordos de asilo *Safe*

⁸⁸ Durante o governo Obama, Biden, então vice-presidente, tornou-se o enviado de fato para a região e supervisionou sua Estratégia dos EUA para a América Central.

Third Country Agreements with Northern Triangle Countries (STCA)⁸⁹ com El Salvador, Guatemala e Honduras; o aumento do limite global de refugiados para 125 mil; o estabelecimento de reserva de vistos temporários para trabalhadores do Triângulo Norte; o restabelecimento de um programa da era Obama, que Trump descontinuou em 2017, que permite que crianças elegíveis da região se juntem a seus pais que já vivem nos EUA; a retomada e a expansão do *Status* de Proteção Temporária (TPS, na sigla em inglês)⁹⁰ e proposta de legislação para fornecer aos titulares do TPS um caminho para a cidadania. Honduras recebeu a designação TPS em 1998 e El Salvador em 1991, e, atualmente, os dois países representam 80% dos atuais detentores de TPS. Além de processar os pedidos de asilo de menores desacompanhados, seu governo reiniciou o programa Menores da América Central, que permite que jovens em situação de risco solicitem asilo nos EUA de seus países de origem, em vez de fazer o pedido somente depois de fazer a perigosa viagem para a fronteira EUA-México. Sob a administração democrata, houve também o fortalecimento de dois programas centrais para a Estratégia dos EUA para Engajamento na América Central: a Iniciativa de Segurança Regional da América Central (CARSI, na sigla em inglês) e o Programa Regional da América Central da Agência dos EUA para Desenvolvimento Internacional (USAID) – cujos orçamentos haviam sido severamente reduzidos no governo Trump.

Em maio de 2021, a Casa Branca anunciou determinação presidencial emergencial que aumentou para 62,5 mil o limite anual de postulantes a refúgio, que poderiam entrar no país; o limite de 2020 havia sido 15 mil. O plano de Biden distribuiu as vagas da seguinte forma: 22 mil para a África, 6 mil para o Leste Asiático, 4 mil para a Europa e a Ásia Central, 5 mil para a América Latina e o Caribe, 13 mil para o Oriente e o sul da Ásia, e 12,5 mil para demais grupos. O total de refugiados admitidos nos EUA em 2021 foi, porém, de apenas 11, 4 mil. Em outubro de 2021, Biden anunciou que a determinação presidencial para 2022 será de 125 mil, para se aproximar da média histórica do país (95 mil entradas de postulantes a refúgio por ano), restaurar o *US Refugee Admissions Program* e reafirmar os valores humanitários e de liderança do país.

A administração Biden enfrentou verdadeira batalha judicial para eliminar algumas das ações restritivas referentes à recepção de migrantes, como a manutenção das expulsões sob o Título 42, uma ordem de saúde pública que passou a ser aplicada à pandemia⁹¹. Após várias contestações legais, a Suprema Corte decidiu em junho de 2022 que o governo Biden poderia encerrar as medidas sob o Título 42. Em 8 de agosto de 2022, o Distrito Norte do Texas suspendeu a liminar que exigia que o *Department of Homeland Security* (DHS) reimplementasse as medidas sob o Título 42. Em 15 de novembro de 2022, um tribunal federal bloqueou o uso do Título 42; o

⁸⁹ *Safe Third Country Agreements with Northern Triangle Countries* (STCA): conjunto de acordos firmados entre os EUA e os países do Triângulo Norte sob a administração do ex-presidente Donald Trump em setembro de 2019. Os acordos envolviam a recepção nesses países de migrantes deportados dos EUA, com o objetivo de lhes proporcionar refúgio e asilo, conferindo a estes Estados o estatuto de “país terceiro seguro”. Os solicitantes de asilo deveriam passar um período indeterminado nos países para os quais era redirecionado. O objetivo desse acordo era aliviar a pressão migratória na fronteira sul dos EUA, o que fazia parte da estratégia presidencial de Trump. Dos governos do Triângulo Norte, apenas o da Guatemala começou a implementar o acordo, mas suspendeu o acordo em 2020.

⁹⁰ Desde 1990, o *Status* de Proteção Temporária (TPS) permite que migrantes de países com condições inseguras residam e trabalhem legalmente nos EUA. O TPS é um programa do Departamento de Segurança Interna (DHS, na sigla em inglês) que permite que migrantes de países designados residam legalmente nos EUA por um período de até 18 meses, que o governo dos EUA pode renovar indefinidamente. Hoje, cerca de 320 mil portadores de TPS vivem no país. Em 2018, Trump encerrou as designações TPS para El Salvador e Honduras.

⁹¹ Título 42: Em 20 de março de 2020, o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) emitiu um regulamento de emergência para implementar um aspecto específico do código de saúde público dos EUA. A Seção 265 do Título 42 do Código dos EUA permite a expulsão de migrantes na fronteira sem permitir que pedissem asilo, em razão de riscos à saúde pública, como existência de doenças transmissíveis no local de origem.

Departamento de Justiça está entrando com uma moção para manter o Título 42 em vigor por algum período, para uma transição ordenada para novas políticas na fronteira. A Suprema Corte decidiu manter a vigência do Título 42, em dezembro.

As pressões dos EUA, inclusive em termos comerciais, contribuíram para que diversos países da região adotem políticas mais restritivas para saída de seus migrantes em direção a território norte-americano, que, em muitos casos, procuram pedir asilo ou refúgio quando de sua chegada. Biden, em sua campanha presidencial, anunciou o *Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America*, programa de quatro anos e de US\$ 4 bilhões para lidar com os fatores que provocam migrações para os EUA.

Nos primeiros meses de 2021, Biden assinou uma Ordem Executiva para a criação da Iniciativa Regional para América Central (CARI, na sigla em inglês), uma estrutura regional abrangente para abordar as causas da migração, gerenciar a migração na América do Norte e Central e fornecer processamento seguro e ordenado de solicitantes de asilo na fronteira dos EUA. Com investimentos de US\$ 300 milhões, busca capacitar organizações locais para lidar com os impulsionadores da migração irregular. Diferentemente da CARSI, a CARI não apresenta elementos de segurança regional, tendo foco em questões econômicas e sociais. Em maio do mesmo ano, a administração nomeou Ricardo Zuniga como enviado especial para o Triângulo Norte, e a vice-presidente Kamala Harris lançou o *Call to Action*, com o objetivo de engajar o setor privado em compromissos para promover oportunidades econômicas na região. As iniciativas já totalizam mais de US\$ 3,2 bilhões e destinam-se a apoiar o desenvolvimento de longo prazo da região.

Em 2022, foi publicada a *Root Causes Strategy*, documento que reforça a necessidade de lidar com as causas sistêmicas das forças migratórias, como a falta de oportunidade de emprego e os altos índices de violência⁹². O documento ressalta a responsabilidade dos governos nacionais, de entidades da sociedade civil e de atores privados para lidar com o problema migratório nos curto, médio e longo prazos. Até novembro de 2022, o Congresso optou, porém, por não financiar totalmente essa estratégia do governo, alegando preocupações com possíveis desvios de fundos devido à corrupção e à impunidade nos países da região, embora tenha aprovado assistência para determinados fins, incluindo US\$ 100 milhões para programas de desenvolvimento liderados localmente e US\$ 70 milhões para reduzir a violência contra mulheres e meninas. O Departamento de Estado alocou cerca de US\$ 667,2 milhões para a região em 2022, cerca de US\$ 193,4 milhões a menos do que o governo solicitou.

O México, que se recusou a assinar acordo de *safe third country*, também tem atuado para ajudar a conter o afluxo vindo de outros países da região. Ademais, os Protocolos de Proteção a Migrantes (MPP, na sigla em inglês), também conhecidos como o programa *Remain in Mexico*,

⁹² Em seu segundo mandato, Obama impulsionou a reformulação da estratégia para a América Central, com o objetivo de complementar o Plano da Aliança para a Prosperidade do Triângulo Norte (A4P, na sigla em inglês). O A4P foi um acordo realizado entre os governos de Honduras, El Salvador e Guatemala, com o objetivo de estimular o crescimento econômico nos países pobres da América Central e conter o fluxo migratório para os EUA. Lançado em 2014, o plano foi elaborado pelos três países da América Central, com o apoio técnico e financeiro do governo dos EUA e do BID. As ações implementadas no âmbito do Plano buscam fomentar o setor produtivo para criar oportunidades econômicas, promover medidas para desenvolver o capital humano, melhorar a segurança cidadã e o acesso à justiça e fortalecer as instituições para aumentar a confiança dos cidadãos no governo. O A4P foi estruturado em torno de quatro pilares estratégicos: 1) fomento ao setor produtivo, 2) desenvolvimento do capital humano, 3) melhoria da segurança cidadã e acesso à justiça e 4) fortalecimento institucional e melhoria da transparência. Foram definidas linhas de ação para orientar os esforços nas áreas prioritárias de cada pilar. Apesar desses esforços, o número de deportações ordenadas pelo tribunal durante a administração de Obama ultrapassaram as do presidente George W. Bush, totalizando cerca de três milhões.

foram criados para os solicitantes de asilo que não são mexicanos e que entrem por essa fronteira com os EUA⁹³. O propósito é deter os grandes fluxos de imigrantes nas fronteiras. De acordo com as novas regras, imigrantes que entraram nos EUA atravessando a fronteira sul são “devolvidos” e precisam aguardar em território mexicano a decisão sobre o pedido de asilo. Em 29 de janeiro de 2020, Trump incluiu os brasileiros no programa *Remain in Mexico*. Antes disso, em outubro de 2019, o Palácio do Planalto autorizou o despacho, em voos fretados, de brasileiros presos na fronteira — algo não permitido anteriormente, pois o sistema era considerado degradante para as pessoas. Para mais detalhes sobre o *Remain in Mexico*, ver a seção sobre o México no tópico 3.3.1. Outro aspecto de relevância em termos de segurança é o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, por meio de iniciativas de cooperação em segurança com diversos países e sub-regiões (Iniciativa Mérida⁹⁴, *Central America Regional Security Initiative*⁹⁵ e *Caribbean Basin Security Initiative*⁹⁶), e a eventuais focos terroristas na América Latina e do Caribe (inclusive na Venezuela), com a convocação da Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo. A América Latina e o Caribe ocupam lugar de destaque na política antinarcóticos dos EUA devido ao papel da região como origem e/ou zona de trânsito para várias drogas ilícitas destinadas aos mercados dos EUA; outra causa de preocupação é a escalada da violência das gangues, que tem piorado as condições políticas, econômicas e sociais no Haiti. Quanto à política antinarcóticos, a Estratégia Nacional de Controle de Drogas do governo Biden, lançada em abril de 2022, concentra-se no uso de dados para melhorar o tratamento doméstico e os esforços de redução de danos e interromper as atividades financeiras domésticas e internacionais de organizações criminosas transnacionais, bem como fortalecer as parcerias antidrogas estrangeiras. Destaca-se, nesse contexto, a Estrutura do Bicentenário para a cooperação de segurança EUA-México, que se concentra em abordar drogas e violência de uma perspectiva de saúde pública, combatendo o crime transfronteiriço e desmantelando redes financeiras ilícitas. Os EUA também indicam interesse no processo de paz colombiano (ver seção posterior sobre a Colômbia ainda neste tomo) e na questão interna do Haiti (ver seção posterior sobre o Haiti ainda neste tomo).

⁹³ Os MPPs são um programa do governo dos EUA, iniciados em janeiro de 2019 de acordo com a Seção 235(b)(2)(C) da Lei de Imigração e Nacionalidade (INA, na sigla em inglês). Sob o MPP, os EUA devolvem ao México certos cidadãos e nacionais de outros países que não o México enquanto seus processos de remoção dos EUA estão pendentes. O MPP se aplica a quem chega do México por via terrestre.

⁹⁴ Lançada em 2007, a Iniciativa Mérida é um acordo de cooperação em segurança entre os EUA, o México e os países da América Central, com o objetivo declarado de combater as ameaças do narcotráfico, do crime organizado transnacional e da lavagem de dinheiro. A assistência inclui treinamento, equipamentos e inteligência.

⁹⁵ Em 2008, a parte relativa à América Central da Iniciativa Mérida foi separada e renomeada como CARSI, que é o principal mecanismo de assistência aos governos da América Central para melhorar a segurança do cidadão. Por meio da CARSI, os EUA apoiam as nações da América Central a reduzir os níveis de crime e violência, aumentar a capacidade e a responsabilidade das instituições do Estado de Direito e expandir a prevenção municipal do crime e os serviços para jovens em situação de risco. Responde a ameaças como o crime organizado e o tráfico de drogas e complementa as estratégias e programas que as nações da América Central estão implementando por conta própria e em cooperação com outros países. A CARSI é coordenada com outras nações, instituições financeiras internacionais, setor privado, sociedade civil e o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA).

⁹⁶ Há mais de uma década, os EUA têm procurado estabelecer parcerias estreitas com outros países da região para combater o narcotráfico e a violência relacionada a ele e promover a segurança dos cidadãos. Esses esforços incluem a *Caribbean Basin Security Initiative* (CBSI), iniciada em 2009.

d) Democracia e as relações com Venezuela, Cuba e Nicarágua

A política externa dos EUA para Venezuela, Cuba e Nicarágua tem tido foco na promoção da liberdade (e dos direitos humanos) e da democracia. Os três países foram classificados por John Bolton, assessor de segurança nacional de Trump, como a “*troika* da tirania” na região. Especialmente Venezuela e Cuba representam acentuada importância geopolítica, principalmente para as disputas de influência de EUA e da Rússia no subcontinente.

Com relação à Venezuela, ampliou as sanções contra aquele país (focadas em altos agentes governamentais, mas também a PDVSA, estatal petrolífera venezuelana) e manifestou apoio à suspensão na Organização dos Estados Americanos (OEA) – que não se concretizou – e aos esforços do Grupo de Lima. Em janeiro de 2019, apoiou a assunção de Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional venezuelana, como presidente encarregado da Venezuela, de acordo com a Constituição daquele país. Os EUA buscaram oferecer ajuda humanitária para a Venezuela, e, apesar de considerados, bloqueio naval e ação militar para depor Maduro foram descartados até o momento. Em agosto de 2019, foram congelados todos os ativos do regime Maduro nos EUA e foram proibidas transações de cidadãos e companhias dos EUA com a Venezuela. Em setembro de 2019, invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) contra o regime Maduro. Em 2020, os EUA propuseram a “Moldura Institucional para a Transição Democrática da Venezuela”, pelo qual tanto Nicolás Maduro como Juan Guaidó se afastariam para que a Assembleia Nacional nomeie um Conselho de Governo de Transição, que se encarregaria de organizar eleições presidenciais dentro de seis a oito meses. Washington, por sua vez, levantaria todas as sanções contra o regime se as forças de segurança estrangeiras se retirassem da Venezuela. Em maio de 2020, Maduro denunciou uma operação “narcoterrorista” organizada com o alegado apoio dos EUA e da Colômbia para desestabilizar o seu governo. A suposta tentativa de ataque, que resultou em, ao menos, oito mortes e pela qual foram presas, ao menos, 16 pessoas, incluindo dois americanos, foi batizada por seus organizadores como “Operação Gedeón”. Em julho, os EUA ampliaram suas sanções contra aliados de Maduro (em março, ofereceram recompensa pela captura de Maduro), e a Justiça dos EUA autorizou confisco de gasolina iraniana de navios com destino à Venezuela. Em janeiro de 2021, Trump aprovou medida que evita, por dezoito meses, a deportação de milhares de venezuelanos (geralmente contrários ao governo chavista).

Quanto ao não reconhecimento da legitimidade do regime de Maduro e às pressões diplomáticas, econômicas e jurídicas para forçar sua deposição, o governo Biden manteve política semelhante à de Trump em relação à Venezuela, embora as negociações dos EUA com Maduro em março e junho de 2022 e as libertações de prisioneiros em outubro do mesmo ano possam sinalizar uma ligeira mudança de política. Um dos motivos da mudança é a redução progressiva do apoio internacional ao líder da oposição Juan Guaidó, ex-presidente da Assembleia Nacional. O aumento de detenções de venezuelanos tentando entrar ilegalmente nos EUA também causa preocupações. Biden tem ponderado se o alívio das sanções dos EUA, particularmente no setor de energia, que é do interesse norte-americano em meio à crise energética decorrente do conflito na Ucrânia, poderia incentivar Maduro a negociar uma transição para eleições livres e justas em 2024. Uma primeira iniciativa concreta foi tomada em dezembro de 2022, com a assinatura do contrato entre a PDVSA e a Chevron para a retomada das atividades da multinacional dos EUA na Venezuela. A Chevron retomou parte das operações no território venezuelano no mesmo mês. Para mais detalhes, ver a seção sobre Venezuela no tópico 3.3.1.

Com relação a Cuba, Trump anunciou, em 2017, a reversão de algumas medidas tomadas por Obama e a reimposição de restrições de viagens e de operações econômicas, embora não tenha

rompido relações diplomáticas. O pessoal diplomático em Havana foi reduzido, em razão também de alegados ataques sônicos sofridos naquela cidade. O embargo econômico foi mantido. Trump também elevou as críticas aos programas de envio de médicos cubanos para diversos países da região. Em 2019, Trump renunciou à suspensão do *Title III* da chamada Lei Helms-Burton, que permite ações jurídicas contra estrangeiros que usem propriedades confiscadas de cidadãos americanos durante a Revolução Cubana. Novas sanções contra Cuba foram introduzidas em 2020.

Em seus primeiros meses, o governo Biden anunciou uma revisão da política em relação a Cuba, com os direitos humanos com pilar central. Após a dura repressão do governo cubano aos protestos populares de 11 de julho de 2021, a administração Biden impôs rodadas de sanções financeiras e restrições de vistos contra a entidades de segurança cubanas e indivíduos envolvidos na repressão dos manifestantes. Em maio de 2022, o governo anunciou várias mudanças políticas destinadas a apoiar o povo cubano, como o aumento do processamento de vistos de imigração na Embaixada dos EUA em Havana e a promessa de restabelecimento do programa de reunião familiar *Cuban Family Reunification Parole* (CFRP), cumprida em setembro de 2022. Biden também aliviou as restrições de viagem, reautorizando voos regulares e fretados para outras cidades além de Havana e suspendeu restrições ao envio de remessas monetárias familiares e doações a cidadãos cubanos. Para mais detalhes, ver a seção sobre Cuba no tópico 3.3.1.

Com relação à Nicarágua, no governo Trump houve aplicação de sanções a autoridades; preocupação em relação ao projeto de construção de canal com capital chinês que rivalize com o do Panamá; e a adoção do *Nicaragua Investment Conditionality Act* (NICA), que bloqueia empréstimos à Nicarágua até a adoção de eleições livres. O governo Biden, com apoio do Congresso, ampliou as sanções dos EUA contra a Nicarágua para responsabilizar o governo Ortega por suas práticas antidemocráticas e ataques à sociedade civil. Ortega tem resistido à pressão dos EUA e seus aliados; entre 2021 e 2022, por exemplo, a Nicarágua anunciou sua saída da OEA, rejeitou um enviado dos EUA, cortou relações diplomáticas com os Países Baixos, e declarou o chefe da delegação da UE *persona non grata*. A Nicarágua também tomou medidas para estreitar os laços com a Rússia e estabelecer relações diplomáticas com a China.

Biden solicitou um total de US\$ 15 milhões em assistência para apoiar a democracia, direitos humanos alianças democráticas, mídia independente e programas de governança na Nicarágua em 2022, montante aprovado pelo Congresso; essa ajuda deverá ser renovada em 2023. Além da ajuda à democracia, a USAID forneceu quase US\$ 18 milhões em ajuda humanitária à Nicarágua para enfrentar os efeitos da pandemia de COVID-19 e dos furacões Eta e Iota. Desde outubro de 2021, os EUA forneceram mais de 1,6 milhão de doses de vacina para a Nicarágua através do COVID-19 Mecanismo de Acesso Global a Vacinas (COVAX Facility). Além disso, para fazer frente à pandemia, a Nicarágua recebeu mais de US\$ 400 milhões em recursos do BID, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Para mais detalhes sobre a Nicarágua de Ortega, ver a seção sobre o país centro-americano no tópico 3.3.1.

e) Interesses econômicos na América Latina e no Caribe

Em termos econômicos, a prioridade dos EUA de Trump para a região foi a renegociação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), que começou como uma discussão bilateral com o México, em razão dos enormes déficits comerciais registrados pelos EUA. Em 2018 (depois revisto em 2019 em razão de discordâncias sobre as normas trabalhistas), foi assinado o Acordo EUA-México-Canadá (USMCA), que já foi ratificado pelas três partes. Para mais detalhes sobre o NAFTA e o USMCA, ver o tomo 4.

Medidas restritivas embasadas na diretriz de *America First*, como aqueles sobre aço e alumínio, afetaram não apenas o Brasil, mas também outros países da região.

Houve interesse norte-americano de recuperar presença comercial e de investimentos no continente, em razão da forte concorrência chinesa. Nesse sentido, para além da continuidade dos acordos de livre comércio existente com países (Chile, Colômbia, Panamá e Peru) e blocos da região (Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana – CAFTA-DR, na sigla em inglês), foi lançado o projeto América Cresce, que também funciona como contraponto à consolidação de investimentos da China na região. De acordo com o governo dos EUA, a iniciativa é uma abordagem inovadora, da totalidade do governo para apoiar o desenvolvimento econômico ao catalisar investimentos no setor privado em projetos de energia e de outras infraestruturas em toda a América Latina e Caribe. O objetivo hemisférico é fomentar a criação de empregos e iniciar o crescimento econômico, facilitando projetos de infraestrutura com demanda urgente. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Jamaica e Panamá acordaram participar do América Cresce.

O governo Biden não deu continuidade à iniciativa; em vez disso, lançou na cúpula da OEA de junho de 2022, seu próprio plano com objetivos semelhantes, a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica, um acordo histórico visando impulsionar a recuperação e o crescimento da economia do continente, com os objetivos de revitalizar as instituições econômicas regionais e mobilizar investimentos, tornar as cadeias de suprimentos mais resilientes, ampliar a participação na economia formal, incluindo medidas fiscais e anticorrupção, bem como cooperação e investimentos em infraestrutura, criar empregos de energia limpa e promover a descarbonização e a biodiversidade e garantir o comércio sustentável e inclusivo.

f) Organismos regionais

No âmbito interamericano, a OEA foi revalorizada sob a gestão Trump, como forma de buscar tratamento, em especial, para a questão venezuelana. Em setembro de 2020, foi eleito o candidato dos EUA para a presidência do BID, Mauricio Claver-Carone, com apoio do Brasil. Antes dele, o BID foi presidido apenas por latino-americanos. Para a realização da 9ª Cúpula das Américas, já pelo governo Biden, ver o tomo 4.

3.2.2. Relações com o Brasil

Marcos: Estados Unidos (EUA) como primeiro país a reconhecer, oficialmente, a independência brasileira (1824), segundo a historiografia tradicional; D. Pedro II foi o primeiro chefe de Estado estrangeiro a visitar os EUA (1876), em viagem de caráter privado; visita de Roosevelt ao Brasil (1936); visita de Dutra aos EUA (1949); Diálogo de Parceria Global (2010); Diálogo de Parceria Estratégica (2019); Diálogo de Alto Nível (2022).

Embaixadas: Brasil abre legação em Washington (1824); EUA abre legação no Rio de Janeiro (1825); Brasil e EUA elevam o *status* de ambas as legações a embaixadas (1905), sendo Joaquim Nabuco o primeiro embaixador do Brasil, em consagração da “aliança não escrita” entre os dois países e do americanismo pragmático de Rio Branco.

Coordenação Política

Instâncias: Diálogo de Parceria Global (2010), Diálogo de Parceria Estratégica (2019) e Diálogo de Alto Nível (2022) são as principais instituições entre os mais de trinta mecanismos de cooperação bilateral, a maioria deles setorial e, portanto, citados mais adiante. O Diálogo de Parceria Global acabou por perder tração com os escândalos de espionagem (2013), que abalaram as relações bilaterais, em episódio já superado. O Diálogo de Parceria Estratégica, presidido pelos chanceleres, busca coordenação política e execução das ações definidas em visitas presidenciais. O Diálogo de Alto Nível, instância mais recente, mantém, de maneira geral, os mesmos eixos temáticos do Diálogo de Parceria Estratégica, quais sejam, o apoio à governança democrática, a promoção da prosperidade econômica e o fortalecimento da cooperação em defesa e segurança e promoção da paz e do primado do Direito. No entanto, não é integrado pelos chanceleres, mas por altos representantes governamentais.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, sendo os EUA o país mais visitado por Bolsonaro (seis viagens), por Temer (três viagens) e por Dilma (seis viagens). Obama foi o último presidente americano a visitar o Brasil (2012). Nos últimos anos, registram-se, ainda, intensas visitas de chanceleres e outros ministros, além de encontros à margem de cúpulas, como ocorreu na Cúpula das Américas (2022), entre Biden e Bolsonaro. Depois da vitória de Lula nas eleições de 2022, o conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, e Juan González, assessor especial do Conselho de Segurança para a América Latina, visitaram o Brasil. Além de formalizarem convite a Lula para visita oficial em janeiro de 2023, os norte-americanos trataram de temas como: meio ambiente, em especial, a importância de medidas contra as mudanças do clima; o estabelecimento de uma nova governança mundial, com uma reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); e o papel do G20. 2023: Visita da secretária do Departamento do Interior Deb Haaland como enviada especial para a posse de Lula; Lula deverá visitar os Estados Unidos em fevereiro, tendo aceitado convite de Biden.

Discurso Oficial: Os EUA são o mais antigo e tradicional parceiro brasileiro. Conforme o período histórico e a visão dos diversos governos, as relações passaram por oscilações de aproximação e distância. No longo prazo, entretanto, prevaleceu o interesse mútuo em manter relações produtivas e próximas, em benefícios de ambas as sociedades. Nesse sentido, Brasil e EUA são as duas maiores democracias do hemisfério ocidental, contando com economias dinâmicas e diversificadas, além de grande convergência de valores e interesses, representados por populações multiétnicas e multiculturais. Atualmente, há claro interesse dos dois lados no sentido de dar um salto de qualidade nas relações bilaterais.

Convergências

Convergências Multilaterais: Os EUA já apoiaram os pleitos de Índia, Japão e Alemanha para um assento permanente no CSNU, mas não o brasileiro, embora ressaltem o caráter positivo de uma participação mais ativa do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU) e o apoio à expansão do CSNU, desde que não seja afetada sua eficiência nem as regras de veto. Brasil e EUA estão entre os membros mais ativos da Organização Mundial do Comércio (OMC), apoiando reforma da organização, embora com divergências sobre o rumo exato destas.

Convergências Plurilaterais: O Brasil participou do Processo de Heiligendamm (2007), diálogo informal no formato G8+5. Brasil e EUA participam do G20, tendo protagonizado sua elevação

do nível ministerial para o presidencial (2008). Os EUA apoiam a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2019). O Brasil, uma das maiores democracias do mundo, participou da Cúpula para a Democracia (2021), iniciativa do governo Biden. Os dois países, junto com Canadá, Argentina e México, integram o Grupo Agrícola do Hemisfério Ocidental (AG5, 2019), coalizão internacional para a segurança alimentar global, a partir de comércio agrícola baseado em princípios comuns. Brasil, EUA e Japão, ainda, lançaram o Diálogo Trilateral JUSBE (2020), de coordenação política, econômica e de governança democrática. Ambos os países participaram do lançamento da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa.

Convergências Regionais: Brasil e EUA são membros fundadores da Organização dos Estados Americanos (OEA), além de integrarem o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Até janeiro de 2023, o Brasil e os EUA reconheciam Juan Guaidó como presidente encarregado da Venezuela, até a realização de novas eleições. EUA e Brasil foram atores vocais em defesa da democracia na região, incluindo apoio à Assembleia Nacional da Venezuela democraticamente eleita em 2015, em seu trabalho para restaurar a ordem constitucional na Venezuela. O Brasil apoiou a “Moldura Institucional” apresentada pelos EUA. Os EUA também são convidados para encontros do Grupo de Lima e apoiam os esforços brasileiros na Operação Acolhida. Entre o ano fiscal de 2017 e meados de 2020, os EUA forneceram US\$ 46 milhões (dos quais quase US\$ 42 milhões são destinados para assistência humanitária) para apoiar os esforços do Brasil com o objetivo de fornecer serviços para migrantes e refugiados venezuelanos vulneráveis. No governo Lula, as convergências entre ambos no dossiê venezuelano tendem a reduzir-se. Com relação a Cuba, o Brasil sob Bolsonaro deixou de apoiar a condenação do embargo norte-americano adotada anualmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Durante o governo Trump e os governos Temer e Bolsonaro, houve a valorização da OEA como instância privilegiada de tratamento de questões hemisféricas. Ambos os países participam das Conferências Ministeriais de Segurança Hemisférica e do Mecanismo de Segurança Regional (sucessor do “3+1”). Outra região que merece atenção especial de ambos é o Oriente Médio. Na visita do presidente Bolsonaro aos EUA em março de 2020, os mandatários reiteraram seu compromisso com a paz e a prosperidade no Oriente Médio, e o Presidente Bolsonaro elogiou a visão dos EUA para a coexistência pacífica entre o Estado de Israel e um Estado palestino. Sobre o “Plano de paz e prosperidade do Presidente Trump para solucionar o conflito israelense-palestino”, o governo brasileiro o saudou, avaliando ser uma visão promissora para, após mais de sete décadas de esforços infrutíferos, retomar o caminho rumo à tão desejada solução do conflito israelense-palestino. O governo brasileiro exorta tanto israelenses quanto palestinos a considerar o plano com toda a seriedade e a iniciar negociações partindo das bases ali expostas. O plano se afigura compatível com os princípios constitucionais que regem a atuação externa do Brasil, notadamente a defesa da paz, o repúdio ao terrorismo e a autodeterminação dos povos. Desse modo, o Brasil estará pronto a contribuir com o processo de construção da paz, das maneiras que se afigurarem mais adequadas. Em 2020, o governo brasileiro saudou a decisão tomada por Israel e por Emirados Árabes Unidos (EAU), Bahrein, Marrocos e Sudão de normalizar inteiramente suas relações, conforme anunciado por esses países em conjunto com os EUA. O Brasil também participou da Conferência de Varsóvia, em fevereiro de 2019, para Promover um Futuro de Paz e Segurança no Oriente Médio, coorganizada pelos EUA, e coordena o Grupo de Trabalho sobre Questões Humanitárias e de Refugiados do “Processo de Varsóvia”. Em votações no Sistema ONU, tem adotado postura mais próxima da norte-americana quando diz respeito à Questão Israel-Palestina,

cubana e venezuelana. Em janeiro de 2020, por nota, quando das ações conduzidas pelos EUA no Iraque, o governo brasileiro manifesta seu apoio à luta contra o flagelo do terrorismo e reitera que essa luta requer a cooperação de toda a comunidade internacional sem que se busque qualquer justificativa ou relativização para o terrorismo.

Segurança e Defesa

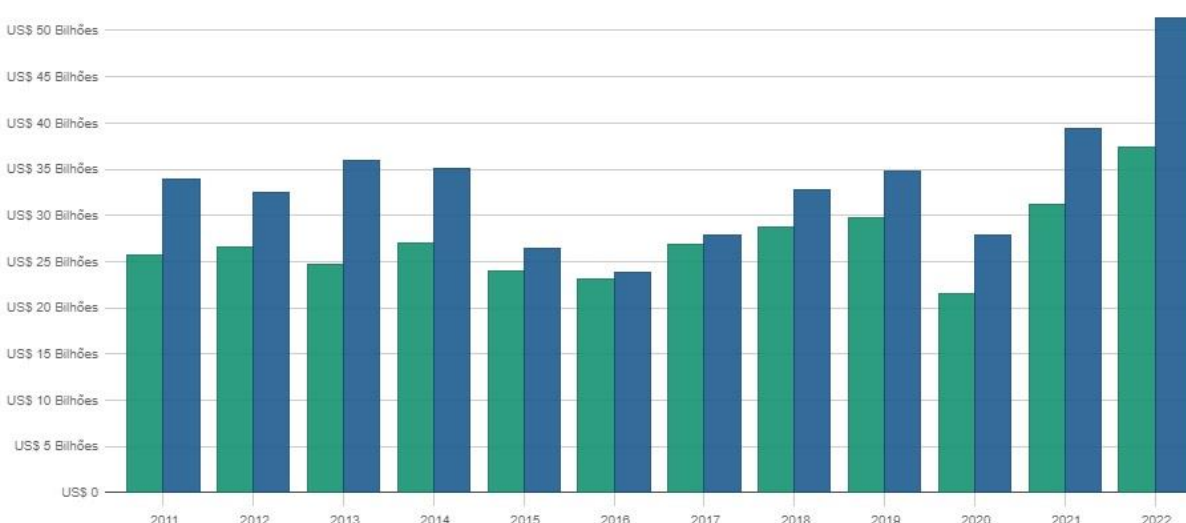
Instâncias Bilaterais: A cooperação em defesa dos dois países é antiga, remontando aos acordos de 1942 e 1952, além do memorando de 1984, que a retoma, após breve interrupção. O documento bilateral mais recente nesse âmbito é o de Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa (2010), complementado pelo Acordo sobre Proteção de Informações Militares Sigilosas (2010). O Diálogo de Cooperação em Defesa (2012) foi um marco inédito em décadas para a cooperação de alto nível, entre os ministros de defesa. Posteriormente, foi lançado o Foro Permanente de Segurança (2018), que busca articulação bilateral em narcotráfico, tráfico de armas, delitos cibernéticos, lavagem de dinheiro e crimes financeiros, terrorismo e cooperação institucional. Em fevereiro de 2019, anunciou-se que general brasileiro passaria a integrar um escalão subordinado do Comando Militar do Sul (SOUTHCOM). Também em 2019, o Brasil sediou o exercício marítimo multinacional UNITAS, incluindo sua fase anfíbia (realizado no Atlântico e no Pacífico sob coordenação do SOUTHCOM); as Forças Armadas brasileiras estabeleceram parceria com a Guarda Nacional de Nova York; e houve participação de militares brasileiras em missão humanitária do navio norte-americano *USNS Comfort*. Ainda, o Brasil foi designado pelo governo dos EUA como aliado preferencial extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, 2019), o que elevou as possibilidades de intercâmbio e assistência militar, compra de material de defesa, treinamentos conjuntos e participação em projetos. A possibilidade do ingresso do Brasil como parceiro global na OTAN já foi defendida pelos EUA. Em março de 2020, o presidente Bolsonaro visitou o SOUTHCOM, que supervisiona as Forças Armadas dos EUA na América Latina e Caribe. Na ocasião, firmou-se o Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E, na sigla em inglês). O objetivo do RDT&E é abrir caminho para que os dois governos desenvolvam futuros projetos conjuntos alinhados com o mútuo interesse das partes, abrangendo a possibilidade de aperfeiçoar ou prover novas capacidades militares. O RDT&E poderá ampliar o acesso da Base Industrial de Defesa ao mercado americano, bem como a formalização de outros pactos no setor de Defesa, reduzindo processos burocráticos no comércio de produtos do segmento entre Brasil e EUA. O Brasil sediou o UNITAS (2022), exercício marítimo anual dos EUA, e este país participa do GUINEX.

Temas Regionais: Historicamente, Brasil e EUA cooperam nas mais diversas instâncias de segurança e defesa na OEA. Brasil, EUA, Argentina e Paraguai criaram o Mecanismo de Segurança Regional (2019), instância de cooperação no combate a ilícitos transnacionais, sucedendo o Grupo 3+1 (2002). Brasil e EUA também participaram das três edições das Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo.

Comércio

Marcos: Os EUA são o segundo maior parceiro comercial do Brasil e o maior mercado para as exportações brasileiras provenientes da indústria de transformação. As relações comerciais ocorrem em diversos âmbitos. O Fórum de Altos Executivos (2007) congrega doze CEOs brasileiros e doze CEOs norte-americanos para tratar de temas relacionados à integração produtiva, facilitação de comércio e investimentos, tendo sido reativado em 2019. O Diálogo

Comercial (2006) é o espaço para avançar em temas técnicos de promoção comercial e de ambiente de negócios com o Departamento de Comércio norte-americano. A Comissão Brasil-EUA de Relações Econômicas e Comerciais (2011), com participação do Itamaraty, do Ministério da Economia e do representante de Comércio dos EUA (USTR, na sigla em inglês), identifica oportunidades concretas de cooperação econômica e de liberalização comercial entre os dois países, além de outros temas de cooperação bilateral. No âmbito do Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC, na sigla em inglês, 2011), que deu origem à referida comissão, celebra-se, ademais, o Protocolo sobre Regras Comerciais e Transparência (2020), para facilitação do comércio e boas práticas regulatórias, sem abranger medidas tarifárias, que entrou em vigor em 2022. Em setembro de 2022, foi assinado o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Operadores Econômicos Autorizados (ARM, na sigla em inglês), que permitirá a empresas brasileiras e norte-americanas identificadas como de baixo risco usufruir de maior celeridade no desembaraço aduaneiro em ambos os países. Além disso, é possível citar o Diálogo Econômico e Financeiro (2007) e o Acordo-Quadro de Comércio e Investimentos (TIFA, na sigla em inglês) (2011). O Brasil, ainda, é beneficiário do sistema geral de preferências dos EUA para países em desenvolvimento, com isenções tarifárias unilaterais para alguns produtos.

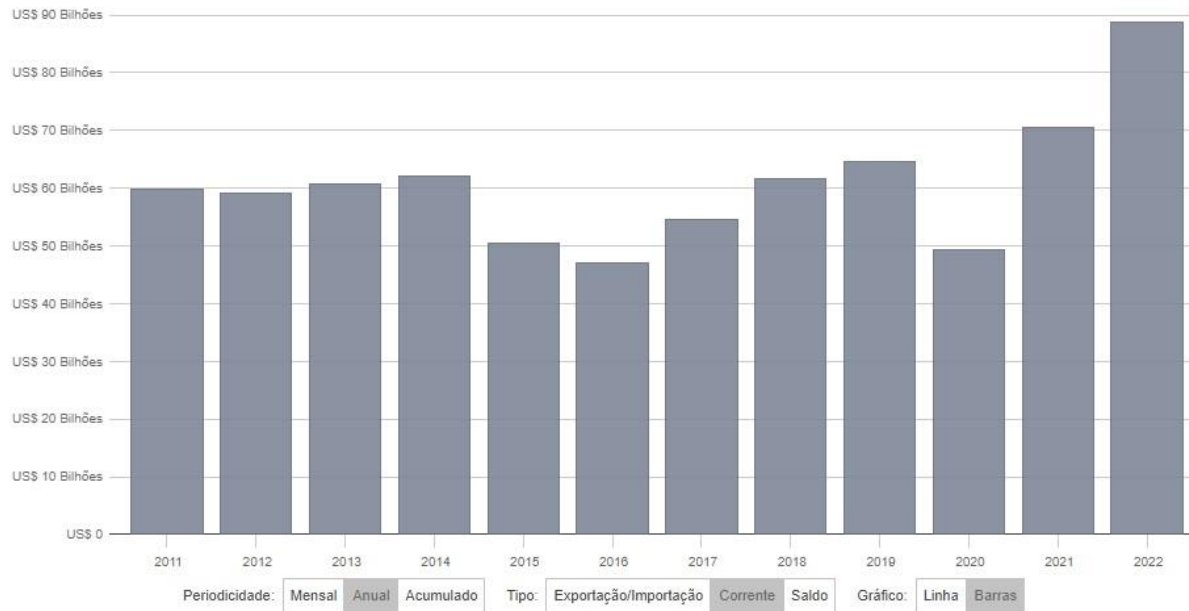


Periodicidade: Mensal Anual Acumulado

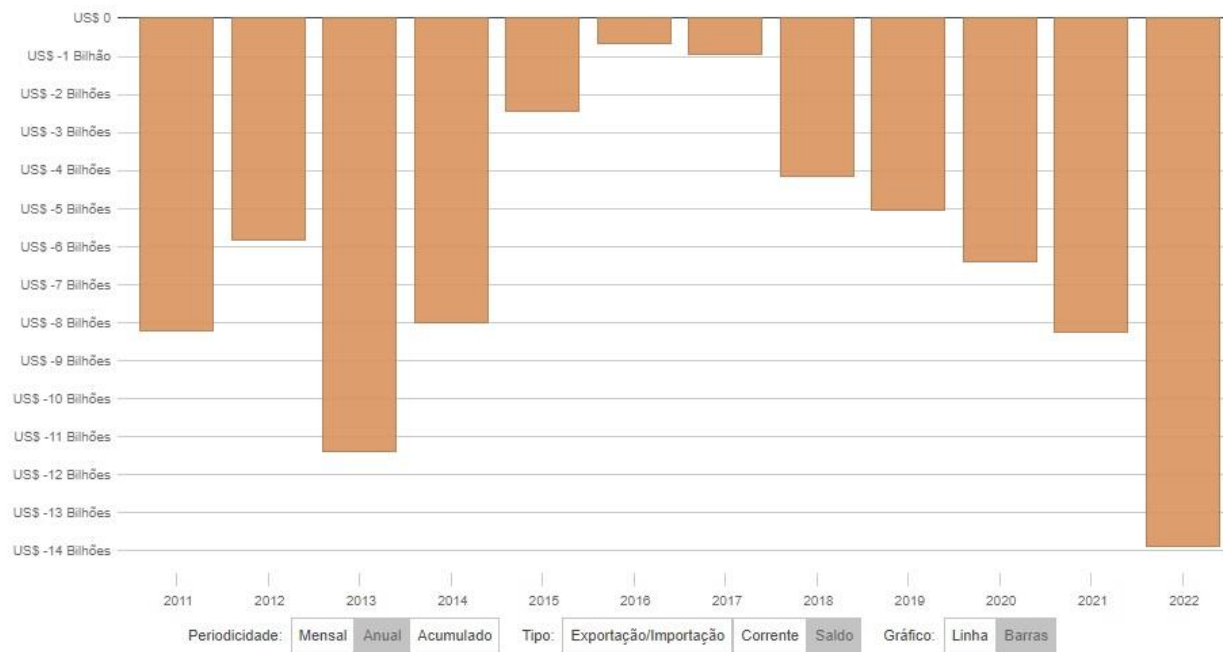
Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo

Gráfico: Linha Barras

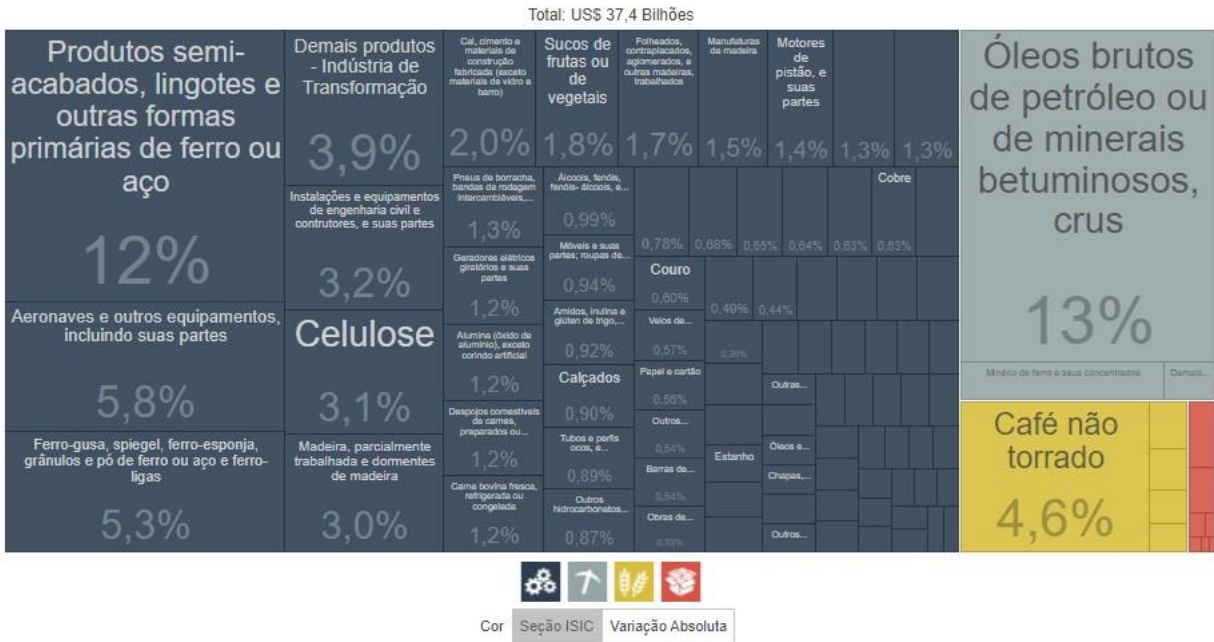
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: A principal controvérsia comercial, após a resolução da questão do algodão, diz respeito às medidas protecionistas sobre o aço e o alumínio brasileiros impostas pela administração Trump, por motivos de “segurança nacional”. Em 2022, foram removidas as restrições sobre o aço. Para os EUA, os maiores entraves na relação comercial bilateral são a proteção brasileira contra a importação de trigo, etanol e carne suína.

Investimentos

Investimentos dos EUA no Brasil: O papel dos EUA como investidor no Brasil é antigo, ocupando o primeiro lugar em estoque de investimentos diretos no país no critério de “país do controlador final”, com mais de US\$ 120 bilhões investidos, quase o dobro do segundo lugar. Além disso, é o país que, de longe, mantém o maior número de empresas no Brasil, mais de 17 mil, sob o mesmo critério de análise. Os investimentos são bastante diversificados, com destaque para o setor financeiro e de telecomunicações, entre outros. A Câmara Americana de Comércio em São Paulo (Amcham, na sigla em inglês) é a maior câmara de comércio do mundo. Todos os 18 unicórnios ou *startups* brasileiros, avaliados em mais de US\$ 1 bilhão, receberam investimentos dos EUA. Trump também lançou o projeto América Cresce (2019), para combater a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China; Biden, contudo, diminuiu a relevância do projeto de seu antecessor.

Investimentos do Brasil nos EUA: Embora menor que no sentido contrário, meramente ultrapassando os US\$ 10 bilhões em estoque, os investimentos brasileiros nos EUA são significativos e relevantes para ganho de escala e incrementação tecnológica pelas empresas nacionais. Os setores de destaque são de óleo e gás, aeronáutico, pecuário, bélico, de construção, de motores elétricos, entre outros.

Cooperação

Cooperação Técnica: Na relação do Brasil com os EUA, a principal modalidade de cooperação técnica é a trilateral, envolvendo, principalmente, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Na América Central, especificamente no Haiti e em Honduras, a USAID e a ABC executaram projetos de redução da pobreza e da má nutrição. Na África, houve iniciativas de combate à lagarta-do-cartucho, com o objetivo de garantir a segurança alimentar nos países em que a cooperação ocorreu. Houve, ainda, ações trilaterais de cooperação para o combate à malária e ao HIV/AIDS. Brasil e EUA treinam conjuntamente unidades malauianas destacadas para a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês). Há, por fim, a modalidade de cooperação na qual o Brasil é receptor, destacando-se o papel de órgãos do Departamento de Estado e da Secretaria de Defesa norte-americanos no treinamento de contrapartes brasileiras no combate a crimes ambientais. Além disso, a USAID atua no Brasil na recepção de migrantes venezuelanos, na conservação de florestas e da biodiversidade e pelo programa Mais Unidos, pelo qual é facilitada a atuação do setor privado norte-americano no treinamento de jovens brasileiros em língua inglesa. Por fim, pode-se citar a utilização do programa GLOBE, da Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), para integrar escolas brasileiras a bases de dados capazes de identificar mosquitos transmissores de doenças.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Os EUA abrigam a maior comunidade brasileira no exterior, contando com mais de 1,9 milhão de residentes. De acordo com dados anteriores à pandemia, há, ainda, grande fluxo de turistas, sendo os EUA, em média, o segundo país em visitantes ao Brasil, atrás da Argentina, o que foi facilitado pela isenção unilateral de vistos (2019). Ainda, os EUA são o principal destino de turistas brasileiros, com mais de dois milhões de visitas anuais. Ademais, os países celebraram o Acordo de Céus Abertos (2011), para aumentar a quantidade de voos, e Acordo de Previdência Social (2015), para facilitar o acesso às

aposentadorias. O Brasil passou a participar do programa *Global Entry* (2022), que oferece trâmite migratório simplificado e rápido para viajantes pré-aprovados. O Brasil mantém dez consulados-gerais nos EUA, tendo aberto, ainda, um vice-consulado em Orlando (2022). Os EUA mantêm quatro consulados-gerais no Brasil, em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, além de escritório em Belo Horizonte.

Meio Ambiente: EUA e BASIC cooperaram para o Acordo de Copenhague (2009), na COP15, e para a conclusão do Acordo de Paris (2015), na COP21. Recentemente, os EUA aderiram à Plataforma para o Biofuturo (2016), de iniciativa brasileira, e o Brasil aderiu ao Compromisso Global sobre o Metano (2021), cuja iniciativa coube, majoritariamente, aos EUA. No Brasil, o meio ambiente é uma prioridade da USAID, concretizada na Parceria EUA-Brasil para a Conservação da Biodiversidade da Amazônia (PCAB, na sigla em inglês, 2014) e na Plataforma de Parcerias para a Amazônia (PPA, 2017), além de fundo de investimento em ações com impacto sobre a biodiversidade na Amazônia (2019)⁹⁷. Em lançou-se o Diálogo Quadro sobre Meio Ambiente (2020), de cooperação bilateral, e discutiu-se, bilateralmente entre os presidente de ambos os países, a Iniciativa Um Trilhão de Árvores, um esforço, originalmente, proposto pelo Fórum Econômico Mundial, que visa ao replantio, ao combate à degradação e à melhor proteção de um trilhão de árvores em todo o mundo até 2050, por meio de ações coletivas de todos os setores da sociedade. O Brasil engajou-se na Cúpula dos Líderes sobre o Clima (2021), organizada e presidida pelos EUA. Os EUA também anunciaram apoio à programação brasileira para combater crimes ambientais e foram um dos grandes parceiros do Brasil no combate aos incêndios na Amazônia e à disseminação de notícias falsas a respeito.

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia (1984) deu origem à Comissão Mista de Cooperação Científica e Tecnológica (1986), que realizou cinco reuniões desde a sua instauração, sendo a última delas em 2020. De modo geral, a Comissão Mista busca fomentar a pesquisa conjunta e o desenvolvimento de novas tecnologias. Em 2020, a Comista tratou de temas que compreendem desde observação da Terra e educação em ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM, na sigla em inglês) até manufatura avançada e pesquisa em física de partículas. Durante a 5ª Comista, os dois países adotaram um Plano de Trabalho em Ciência e Tecnologia, para o período de 2020 a 2023, e foram firmados acordos de cooperação na área de cooperação científica em Física de Partículas de Alta Energia entre o Fermilab (Laboratório de pesquisa científica do Departamento de Energia dos EUA) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e outro acordo na mesma área entre o Fermilab e a UNICAMP.

Energia: Cabe ressaltar o papel do Fórum de Energia Brasil-EUA (USBEF, na sigla em inglês, 2019), que desenvolveu plano de ação (2020) prevendo cooperação em óleo e gás, eficiência energética e energia nuclear, nesta incluídos o prolongamento da vida útil de Angra 1 e a conclusão de Angra 3. Destaca-se, ainda, o interesse mútuo na bioenergia, especialmente em relação ao etanol, objeto de acordo de parceria (2007).

⁹⁷ Os dois países decidiram estabelecer um fundo de investimento de US\$ 100 milhões, liderado pelo setor privado, com período de vigência de onze anos, para a conservação da biodiversidade da Amazônia. O Fundo de Biodiversidade de Althelia (ABF, na sigla em inglês), cujo desenvolvimento foi apoiado pela USAID, foi oficialmente lançado no fim de 2019.

Aeroespacial: Há o Acordo-Quadro sobre a Cooperação dos Usos Pacíficos do Espaço Exterior (2018) e o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (2019), para proteção de tecnologias em lançamentos de foguetes a partir de Alcântara, inclusive de outros países, mas que contenham sistemas ou componentes de origem norte-americana, o que permitirá a inserção brasileira no segmento de lançamentos espaciais, além de aprofundar a cooperação internacional no tema. No mesmo encontro presidencial (2019), foi anunciado o acordo entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a NASA para a cooperação no projeto relativo à Observação Preventiva da Cintilação (SPORT, na sigla em inglês), por meio de lançamento um satélite desenvolvido conjuntamente no futuro próximo, que tem por fim estudar fenômenos ionosféricos que causam transtornos à rede do Sistema de Posicionamento Global (GPS, na sigla em inglês) e aos sistemas espaciais de comunicação. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) coopera com a Administração Oceânica e Atmosférica Nacional (NOAA, na sigla em inglês), órgão do governo americano, no programa COSMIC-2, de observação meteorológica. O Brasil, ainda, assinou os Acordos Ártemis (2021) com a NASA, relativos à cooperação em exploração espacial civil.

Educação e Cultura: A comissão binacional da Fulbright (1957) já possibilitou que mais de 3 mil brasileiros estudassem com bolsa no sistema de ensino superior EUA, além de ter trazido número similar de pesquisadores ao Brasil. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fulbright mantêm cooperação extensa, oferecendo, por exemplo, bolsas de doutorado nos EUA para estudantes brasileiros ou treinamento para professores de língua inglesa. Ademais, o programa Jovens Embaixadores já atingiu mais de 700 brasileiros. Além disso, o Brasil integra o programa “*100,000 Strong in the Americas*”, para intercâmbios no ensino superior, contando com parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Os EUA, ainda, mantêm 42 centros *Education USA* no Brasil, auxiliando brasileiros que desejem estudar fora. Finalmente, os EUA foram maior parceiro do programa Ciência sem Fronteiras, tendo recebido em torno de 27 mil pesquisadores e estudantes. O Fundo dos Embaixadores dos EUA para a Preservação Cultural doou recursos para melhorias no Cais do Valongo. Em abril de 2021, o governo brasileiro recebeu, com satisfação, a decisão do governo dos EUA de conceder aos estudantes brasileiros matriculados em instituições de ensino americanas o *status* de “exceção de interesse nacional”. A decisão, que responde às diferentes gestões realizadas em Brasília e em Washington pelo Ministério das Relações Exteriores, atende parcialmente a pleito de estudantes brasileiros que se encontravam impossibilitados de estudar nos EUA, inclusive em razão da suspensão dos serviços rotineiros de emissão de vistos pelas Repartições Consulares americanas no Brasil, à luz da pandemia de COVID-19.

Saúde: O Instituto Butantan e a *National Institutes of Health* (NIH) cooperaram para a pesquisa e produção da vacina contra a dengue, que serviu de modelo para a vacina contra o vírus zika. Os EUA mantêm escritórios dos Centros de Controle e Prevenção de Doenças (CDC, na sigla em inglês) no Brasil, tendo o último deles sido inaugurado em 2020. No contexto da pandemia de coronavírus, os EUA doaram mais de 5 milhões de doses da vacina da Janssen e da AstraZeneca/Oxford ao Brasil (2021), além de respiradores pulmonares e medicamentos. O total da assistência ultrapassa US\$ 50 milhões. A vacina teuto-americana da Pfizer foi a mais utilizada no Brasil. O Brasil e os EUA colaboram estreitamente na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

3.3. Demais países americanos

3.3.1. Situações nacionais e política externa

I. Situação política da América do Sul a partir de 2019

a) Situação geral

O ano de 2019 foi marcado por diversas convulsões por todo o continente. Como traços mais ou menos comuns, apontam-se insatisfação popular com denúncias de corrupção e de projetos de amplas reformas socioeconômicas e a estagnação do crescimento econômico sul-americano. Internacionalmente, os episódios estão associados a uma série de mudanças econômicas sistêmicas, como o fim do *boom* das *commodities* e a recuperação das economias centrais. Internamente, esse cenário é caracterizado pelo aumento do custo de vida, do desemprego e da desigualdade social e do aumento da violência e dos problemas de segurança pública.

Em 2020 e 2021, os problemas socioeconômicos e a insatisfação popular se agravaram devido ao impacto das medidas de distanciamento social adotadas no contexto da pandemia de COVID-19. As políticas de vacinação e produção local de vacinas não foram suficientes para proteger a maioria da população, segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês); pessoas que vivem na pobreza e comunidades étnicas da América Latina são as mais vulneráveis ao coronavírus. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) afirmou que a pandemia evidenciou e exacerbou as grandes brechas estruturais da região e alertou que a retomada do crescimento econômico a partir de 2021 não conseguiria superar os impactos sociais da crise, já que os problemas estruturais da região se agravaram.

No plano político, esses problemas estão diretamente relacionados ao ressurgimento de uma “onda rosa” nos governos da região, marcando a insatisfação com os resultados dos governos neoliberais, embora a polarização política permaneça. Inaugurada em 2019 com a eleição de Alberto Fernández à presidência argentina, a virada à esquerda continuou em 2020 com Luis Arce, na Bolívia; em 2021, com Pedro Castillo, no Peru, Xiomara Castro, em Honduras e Gabriel Boric, no Chile; e em 2022 com Gustavo Petro, na Colômbia e Luís Inácio Lula da Silva, no Brasil.

Na sequência, serão apresentados os panoramas gerais dos países sul-americanos, à exceção de Argentina (ver seção na parte inicial deste tomo), Brasil, Colômbia (ver subseção seguinte neste tomo) e Venezuela (ver subseção seguinte neste tomo).

b) Bolívia

O processo eleitoral presidencial de 2019 na Bolívia esteve envolto, desde o momento em que foi confirmada a candidatura de Evo Morales, em crise político-institucional, que, com diferentes graus de intensidade ao longo do período, perdurou até a nova eleição, em 2020. A Constituição boliviana de 2009, aprovada em consulta popular, previu, em seu Artigo 168, que o presidente e o vice-presidente pudessem concorrer à reeleição apenas uma vez. Considerando que seu primeiro mandato se iniciou sob o signo da Carta Magna anterior (que não permitia reeleição consecutiva), Morales teve outros dois mandatos consecutivos sob o signo do texto de 2009. Não poderia, portanto, concorrer a um novo. Em fevereiro de 2016, foram rejeitadas, em consulta popular, alterações constitucionais que removeriam as restrições sobre o número de mandatos

presidenciais. Morales recorreu ao Supremo Tribunal de Justiça e ao Tribunal Constitucional Plurinacional. Em novembro de 2017, o presidente conseguiu a liberação do Tribunal Constitucional para disputar a reeleição indefinidamente. A Corte determinou em novembro de 2017 que a prevalência do limite constitucional de dois mandatos presidenciais sobre os direitos políticos de candidatar-se indefinidamente seria uma violação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). O pleito eleitoral de 2019 opôs, principalmente, Morales e o ex-presidente Carlos Mesa, apoiado pela coalizão centrista Comunidad Ciudadana. Ainda que o presidente tenha declarado sua reeleição no final de outubro (tendo, segundo o Órgão Eleitoral Plurinacional, vencido por 47,1% a 36,5%), irregularidades no processo de transmissão e contagem de votos pelo órgão, em momento em que a apuração (em um sistema que conta com dois tipos de apuração em paralelo) indicava que haveria segundo turno (nenhum candidato tinha mais de 40% dos votos e mais de 10% de diferença para o segundo colocado), foram apontadas por observadores internacionais, em especial missão eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em razão dos protestos populares e sob forte pressão de setores oposicionistas e das forças armadas e policiais, apesar de ter anunciado previamente a repetição da eleição e a renovação dos membros do Supremo Tribunal Eleitoral, Morales apresentou sua renúncia e deixou o país, primeiro para o México, depois para a Argentina. Ainda na primeira semana após o pleito, a OEA e a União Europeia (UE) pediram que fosse realizado um segundo turno. Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, EUA, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela lançaram nota conjunta sobre a situação do país. Nicolás Maduro condenou a ação que removeu Morales. A Rússia também condenou a agitação na Bolívia que culminou na mudança de governo, considerando que os atos se assemelham a um “golpe de Estado”.

Após a renúncia de Morales, a segunda vice-presidente do Senado, Jeanine Áñez Chávez, assumiu a presidência. O país afastou-se do regime Maduro e passou a integrar o Grupo de Lima. Entre o fim de 2019 e o início de 2020, houve incidentes diplomáticos entre a Bolívia, o México e a Espanha, em razão de supostas ações espanholas para buscar facilitar a fuga de funcionários de Morales asilados na embaixada mexicana em La Paz.

Em 2020 o país organizou eleições gerais, para presidente, vice-presidente, senadores e deputados. Em dezembro de 2019, Áñez avisou que não seria candidata; o pleito ocorreria em março de 2020, mas foi adiado pela disparada do número de casos de COVID-19, o que levou o país a decretar quarentena total; as eleições ocorreriam, finalmente, em 18 de outubro. Para o pleito presidencial, os três principais candidatos foram Luis Arce, do partido Movimento ao Socialismo (MAS, na sigla em espanhol), partido de Evo, além de Carlos Mesa, representante da principal coalizão oposicionista, e do independente Luis Fernando Camacho. Arce venceu com 55,1% dos votos válidos, contra 28,8% de Mesa e 14% de Camacho. Arce superou a soma dos demais candidatos em mais de 10%, e a lisura do processo eleitoral e a validade do resultado do pleito foram reconhecidas pelos principais candidatos e pelas missões de observadores internacionais, a exemplo da presidente Jeanine Áñez, de Mesa e do secretário-geral da OEA. Nas eleições parlamentares, o MAS também obteve maioria, com 75 dos 130 assentos da Câmara e 21 dos 35 no Senado. Arce foi empossado em novembro, apesar de protestos da oposição. Evo Morales retornou à Bolívia no mesmo mês.

No atual quadro político boliviano, há, no marco do retorno da esquerda ao poder em 2020, a tentativa de superação de clivagens dentro do próprio partido governista, o MAS. As divergências vividas no partido já chegaram a causar expulsões, com relatos de atritos entre as diversas alas do MAS, incluindo a do líder do partido, o ex-presidente Evo Morales. Desde sua

ascensão ao poder, Arce tem buscado distensão e governabilidade por meio de mediação de conflitos intrapartidários e entre o MAS e outros movimentos sociais de relevo no país, a exemplo dos produtores de coca. Para buscar unificar as bases partidárias, Arce usou retórica hostil e ações persecutórias contra ex-autoridades do governo provisório, sobretudo a ex-presidente Jeanine Áñez. Ela foi presa preventivamente em março de 2021 e, desde então, está detida, tendo sido condenada, em junho de 2022, em primeira instância, a dez anos de reclusão, sob acusação relativa à prática de um alegado “golpe de Estado” quando da transição política em outubro e novembro de 2019. Em dezembro de 2022, governador da província de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, foi preso, acusado de envolvimento no alegado “golpe de Estado”. Apesar de acusações de violações a direitos de opositores, a imagem de Arce junto à população se mantém positiva, em quadro de gestão econômica estável.

Quanto a inflexões e mudanças com relação ao governo anterior, o novo governo de esquerda implementou algumas medidas. De início, foi promulgada lei que instituiu o imposto a grandes fortunas, além de instituído limite a saída física de divisas da Bolívia e da devolução de US\$ 327 milhões de dólares em créditos recebidos do Fundo Monetário Internacional (FMI) no ano anterior pelo governo Áñez, mas que não chegaram a ser usados. Quanto à política externa, a Bolívia anunciou que retomaria suas participações na Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e, em novembro de 2020, o país reestabeleceu relações com o regime de Nicolás Maduro, em detrimento de Juan Guaidó, que contara com o apoio do governo Áñez.

Em 1º de dezembro de 2022, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) decidiu a favor do Chile a respeito do *status* internacional do rio Silala. Em 2016, o então presidente boliviano Evo Morales acusou o Chile de desviar irregularmente o curso das águas do Silala; em resposta, o Chile solicitou à CIJ uma sentença declaratória de que o rio Silala é um curso de água internacional, cujo uso é regido, portanto, pelo Direito Internacional consuetudinário. Além disso, solicitou uma declaração reconhecendo que o uso atual da água é equitativo e razoável. A Bolívia, por outro lado, rejeitou a caracterização legal chilena do Silala, argumentando que se tratava de uma nascente totalmente localizada em território boliviano e artificialmente direcionada para o Chile. Ao longo dos anos, a Bolívia mudou de posição, passando a aceitar o *status* internacional do rio Silala e o uso compartilhado e equitativo de suas águas entre os dois países. Essa mudança de posição da Bolívia durante os seis anos de litígio fez com que a CIJ declarasse os principais aspectos da demanda “sem objeto” e decidisse em favor do uso compartilhado e equitativo, sem indenizações do Chile à Bolívia.

c) Chile

As crises político-institucionais no Chile decorrem de fatos ocorridos em 2019, com protestos ainda no governo de Sebastián Piñera, mas com implicações até o presente (2022). Os protestos iniciados em 2019 ficaram conhecidos como “*estallido social*”, causados pelo aumento nas tarifas de transporte, além de crises relacionadas ao aumento do custo de vida, privatizações e desigualdade social. Os protestos buscaram reverter os aumentos no transporte público, reformar os sistemas de educação, saúde e previdência social, além de reivindicar a renúncia de Piñera e a redação de uma nova constituição. Em termos de política externa, culminaram com a transferência ou o cancelamento de grandes eventos que aconteceriam no Chile, como a COP25, a cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e, inclusive, a final da Copa Libertadores

da América. O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) condenou a violência empregada pelo Exército e pelas forças policiais na repressão aos protestos.

Em 2020, a segunda onda de protestos, no marco da gestão governamental da pandemia, levaria a mudanças no gabinete de Piñera e à convocação de plebiscito nacional para nova constituição, que resultaria favorável a um novo documento, a ser elaborado pelos membros de uma Constituinte. A eleição para a Constituinte foi realizada em maio de 2021, tendo sido postergada anteriormente em razão da pandemia.

Também em 2021, foram organizadas eleições para presidente, deputados e senadores. Em contexto de baixa popularidade do então presidente Sebastián Piñera, da direita, organizaram-se sete candidaturas para sua sucessão, das quais duas chegaram ao segundo turno: José Antonio Kast, do Partido Republicano, de direita mais radical, recebeu 27,9% dos votos, contra 25,8% de Gabriel Boric, o ex-líder estudantil dos protestos de 2019, da aliança “Aprovo Dignidade”, de esquerda. Kast deixou para trás outros nomes considerados de maior projeção na direita e centro-direita chilenos, como Franco Parisi e Sebastián Sichel, ao passo que, pela centro-esquerda, Yasna Provoste também obteve mais de 10%. No segundo turno, Boric acabou vencedor, com 55,7% dos votos, contra 44,2% de Kast. O pleito contou com 55% de comparecimento, maior participação na história democrática chilena, onde o voto é facultativo.

Boric, o presidente mais jovem da história chilena, com 36 anos, teve 4,6 milhões de votos, com melhor desempenho em centros populosos, como Santiago e Valparaíso, e conseguiu boa parte dos eleitores de Parisi, apesar das diferenças ideológicas. Kast, que havia adotado retórica bastante agressiva durante a campanha, reconheceu a vitória de Boric prontamente e, ainda na noite da divulgação do resultado, encontrou-se com o vencedor em seu comitê de campanha. Boric integra coalizão de grupos progressistas, focados em temas como meio ambiente, feminismo e justiça social, com relativamente pouca experiência.

Quanto às consequências da mudança de governo para política interna e externa, cumpre lembrar que Boric assumiu tendo como desafio enfrentar as causas dos protestos de 2019 e as consequências da pandemia. Sem maioria no Congresso, Boric precisa administrar um país que passa por processo constitucional com potencial de grandes mudanças e forças políticas fragmentadas. Quanto à política externa, ganha destaque a decisão do Chile, em abril de 2022, de retirar-se do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), ao passo que o país não tem participado das iniciativas do Grupo de Lima. Desde a posse de Boric, vários integrantes do alto escalão do governo têm sofrido com desgastes, no marco da queda de popularidade do presidente chileno.

No contexto da realização do plebiscito constitucional em setembro de 2022 (que resultou na rejeição da nova carta pela população), pastas como a do Interior e Segurança Pública enfrentam o estado de emergência no sul do país, a questão mapuche, a crise migratória no norte do Chile e dificuldades decorrentes de fortes nevascas nos Andes chilenos. Problemas de coesão da base seguem sendo evidenciados, que impedem o devido progresso legislativo de iniciativas do governo.

d) Equador

O governo do Equador precisou recorrer a ajuda financeira do FMI e a implementar reformas impopulares em 2019, para poder tentar impulsionar a recuperação econômica do país. Protestos violentos, com forte participação de movimentos indígenas e com apoio do ex-presidente Rafael Correa, irromperam após o então presidente Lenín Moreno anunciar o fim de um subsídio

aos combustíveis para cumprir parte de um pacote de metas com o FMI. O fim do benefício, que existia há 40 anos, provocou aumento de até 123% nos preços. Em resposta, o governo decretou “estado de exceção” e mudou temporariamente sua sede da capital Quito para Guayaquil. A crise deixou mortos, além de centenas de feridos e presos, e provocou desabastecimento em algumas regiões por conta dos bloqueios de estradas. Moreno revogou a medida que cortava o subsídio e anunciou que faria ajustes no plano negociado com o FMI. Equipe do ACNUDH foi ao Equador investigar alegações de violações de direitos humanos durante a repressão aos protestos.

Em julho de 2020, o Conselho Eleitoral do Equador suspendeu o Partido Força de Compromisso Social (FCS), que apoia Rafael Correa. O ex-presidente alega ser alvo de perseguição política pelo governo de Lenín Moreno.

O primeiro turno da eleição presidencial no Equador em 2021 ocorreu em 7 de fevereiro, e o segundo turno ocorreu em 11 de abril. Com 52,36% dos votos, os equatorianos elegeram Guillermo Lasso como o presidente do país, cujo mandato irá até maio de 2025. As eleições legislativas ocorreram em simultâneo, sendo eleitos os integrantes do Parlamento Andino e da Assembleia Nacional. Lasso, candidato liberal que já havia perdido duas eleições presidenciais anteriores, venceu Andrés Arauz, apoiado pelo ex-presidente Correa. No primeiro turno, Lasso venceu disputa apertada com o líder indígena Yaku Pérez, que demandou recontagem dos votos. A coalizão de Arauz, chamada União pela Esperança (UNES), obteve 48 cadeiras no Parlamento, seguido pela aliança Pachakutik-Minka por la Vida, que apoiou Pérez, com 27 cadeiras, pelo Partido Social Cristão (19), pela Esquerda Democrática (18) e finalmente pelo movimento Criando Oportunidades (CREO), de Lasso, com 12.

Empossado em sua terceira candidatura consecutiva, após ter sido segundo colocado nas eleições de 2013 e 2017, Lasso assumiu um país que passava por grave crise econômica, sanitária e de segurança, com seu antecessor, Lenín Moreno, tendo taxas de aprovação baixíssimas. Note-se que, embora Lenín tenha sido eleito na esteira de Correa, rompeu com este em seu governo, passando a adotar postura mais pragmática na política interna e externa. Assim, Lasso não representou ruptura política, como no caso de seus vizinhos Peru e Colômbia, com sua eleição. Na política externa, também se manteve a linha de Lenín, com ênfase em processos como a aproximação com a Aliança do Pacífico.

O quadro de instabilidade constante pelo qual passa o Equador se amplificou no mandato de Lasso. Há desafios de governabilidade em um cenário parlamentar de grande fragmentação – a base de Lasso não chega a 20% dos 137 parlamentares da Assembleia Nacional, a despeito de a popularidade do presidente ter chegado a índices bastante altos no marco do plano de vacinação exitoso contra a COVID-19. Entre as crises enfrentadas, é possível destacar algumas situações específicas, com impactos na governabilidade equatoriana. O primeiro caso veio em setembro de 2021, com o massacre na Penitenciária de Guayaquil, com 119 mortos, em grave crise carcerária e de segurança pública⁹⁸. Quase ao mesmo tempo, vieram à tona denúncias de que Lasso se valera de paraísos fiscais, conforme dados revelados pela investigação *Pandora Papers*. Os dois episódios causaram grande declínio no apoio ao presidente equatoriano.

Em junho de 2022, eclodiu movimentação nacional contra o governo de Lasso, reivindicando redução no preço dos combustíveis e o controle de preços de alimentos, entre outras medidas de urgência. Nos 18 dias da mobilização, com grande adesão de povos indígenas, rodovias e cidades foram bloqueadas, órgãos públicos e poços de petróleo foram ocupados, e enfrentamentos levaram a mortes, desaparecimentos e centenas de feridos. Para reduzir a pressão

⁹⁸ Em março de 2022, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) afirmou que, no Equador, devido à ausência de controle efetivo por parte do Estado das prisões, estas são controladas pelos próprios delinquentes.

sobre as finanças públicas, em setembro de 2022, o Equador fechou acordo com o *Export-Import Bank of China* e o *China Development Bank* para reestruturar dívida de US\$ 4,4 bilhões, conseguindo extensão de três anos no prazo para ressarcimento e redução das taxas de juros.

Ao longo de 2022, Lasso recorreu quatro vezes ao estado de exceção no país, em abril, junho, outubro e novembro, decretado nas províncias mais afetadas por homicídios e atentados. Em outubro de 2022, Lasso propôs um referendo para aprovação de oito emendas à Constituição, das quais a Suprema Corte aprovou apenas seis. Entre os temas aprovados, destacam-se extradição de nacionais por delitos relacionados ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, redução do número de congressistas, exigência de número mínimo de filiados para movimentos políticos e autonomia da Receita Federal. A data prevista para a realização do referendo é 5 de fevereiro de 2023. Em dezembro de 2022, Lasso solicitou ao Congresso que fizesse mudanças na constituição nacional para permitir que o exército trabalhe em conjunto com a polícia no enfrentamento ao crime organizado e ao narcotráfico. Lasso tem sido criticado pelo recurso ao estado de exceção e ao aumento da militarização no enfrentamento de problemas socioeconômicos e questões estruturais como agravamento do narcotráfico, corrupção, cooptação de militares, policiais e funcionários públicos pelo crime organizado.

e) Guiana

Na Guiana, a crise de 2019 derivou da não convocação de eleições gerais no prazo estabelecido constitucionalmente, após a base governista de David Granger ter perdido em votação de moção de desconfiança, a qual esteve vinculada à questão de exploração de recursos minerais. As eleições nacionais extemporâneas foram finalmente realizadas em março de 2020 e ganharam importância por serem as primeiras após a descoberta de grandes reservas de petróleo na costa guianesa. Nove partidos disputaram o pleito pela presidência e pelas 65 cadeiras da Assembleia Nacional, em pleito que se revelaria polêmico e conflituoso.

De início, o pleito transcorreu normalmente, mas a situação se deteriorou quando da apuração dos votos, com a liderança do Partido Progressista do Povo (PPP), partido de oposição, de Mohammed Irfaan Ali. Houve confrontos entre observadores da Comunidade do Caribe (CARICOM) e a chanceler guianesa, em contexto de suspeitas de manipulação na tabulação de votos em uma região eleitoral na qual a Aliança para a União Nacional (APNU), partido de Granger, é mais presente. A contagem foi paralisada e, após ameaças de sanções de EUA e UE ao governo guianês, foi decidida por recontagem, que teve início em maio e durou cerca de um mês. Na recontagem, os resultados seriam divulgados apenas em agosto, com vitória da oposição, que obteve 33 assentos contra 31 dos governistas. Em agosto de 2020, Irfaan Ali foi empossado presidente, sendo reconhecido pela comunidade internacional. Apesar de ser de um partido nominalmente socialista, as políticas aplicadas pelo país não tiveram inflexões, com ênfase à integração regional, sobretudo pela CARICOM e, mais recentemente, por iniciativas bilaterais, sobretudo, com o Brasil.

f) Paraguai

O Paraguai passou por crise político-institucional entre o final de julho e o início de agosto de 2019. Foi protocolado pedido de *impeachment* contra o presidente Mario Abdo Benítez, em razão de alegada pressão do presidente sobre a Ande, empresa estatal energética paraguaia, para endossar a ata diplomática que supostamente contrariava os interesses de Assunção na compra de

energia da hidrelétrica binacional de Itaipu. O processo não foi à frente, em razão da falta de apoio majoritário no legislativo paraguaio, tendo em conta que a ala vinculada ao ex-presidente Horacio Cartes, no partido governista Colorado, acabou por não apoiar a ação. A ata diplomática foi renegociada posteriormente. Itaipu é ponto bastante sensível para a política interna – e, consequentemente, externa – paraguaia. Segundo a ata bilateral, busca-se estabelecer um contrato de venda de energia de Itaipu no período de 2019 a 2022, e reequilibrar a defasagem histórica entre a energia contratada pela Ande e o valor pago.

Em março de 2021, a Câmara dos Deputados do Paraguai rejeitou por maioria (42 a 36) nova tentativa de abrir um novo processo de *impeachment* contra o presidente Mario Abdo Benítez, acusado pela oposição de ser “corrupto e inoperante” na gestão da pandemia de COVID-19. Eram necessários 53 votos a favor para o processo seguir para o Senado. Com o resultado, os deputados não puderam apresentar novo pedido de *impeachment* por um período de um ano. O vice-presidente também foi alvo do processo. Os deputados citaram como fundamento do *impeachment* do vice-presidente a participação ativa em atos de traição à pátria materializada com a assinatura do ato secreto de Itaipu; violação grave dos deveres constitucionais e atribuições estabelecidas para o vice-presidente; mentiras deliberadas e reiteradas aos cidadãos, ao Congresso Nacional e às forças da sociedade, além do uso indevido de recursos públicos para o proselitismo político.

Também em março de 2021, Benítez foi alvo de manifestações populares, que tiveram como motivo o agravamento da crise sanitária no país. As mobilizações deixaram centenas de feridos após saques por todo o país, causando a queda do ministro da saúde paraguaio; apesar da ameaça de a oposição pedir a renúncia de Abdo, o presidente conseguiu a maioria no Legislativo para arquivamento da proposta. Contudo, o governo segue vulnerável. Cumpre lembrar que o impacto da pandemia na economia paraguaia foi relativamente baixo, com o produto interno bruto (PIB) retraindo-se apenas 0,8% em 2020, e crescendo 4,2% no ano seguinte.

As crises paraguaias mais recentes dizem respeito às disputas tradicionais entre grupos políticos, tendo como horizonte as eleições presidenciais que serão organizadas em abril de 2023. Uma das questões centrais para o pleito diz respeito à criminalidade e ao contrabando de cigarros, tendo o ex-presidente Horacio Cartes como personagem central; há uma clivagem entre partidários de Cartes e de Abdo pelo controle do dominante Partido Colorado. Recentemente, os EUA denunciaram o vice-presidente Hugo Velázquez como indivíduo corrupto, o que causou sua renúncia à pré-candidatura presidencial; Cartes também foi incluído na mesma lista. Na mesma semana, porém, Velázquez retirou sua renúncia, alegando aguardar maiores esclarecimentos sobre as acusações dos EUA.

g) Peru

O Peru, país com cerca de 33,4 milhões de habitantes e PIB de cerca de US\$ 223,2 bilhões (2021), vem passando por sucessivas crises institucionais nos últimos anos, sobretudo na dimensão política, em parte pelo impacto da Operação Lava-Jato, apesar da relativa estabilidade econômica do país. O escândalo de corrupção atingiu quatro ex-presidentes (Toledo, García, Humala e Kuczynski), incluindo o episódio trágico do suicídio de Alan García, quando a polícia tentava prendê-lo; o ex-Presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK), acusado em delações da empreiteira Odebrecht de ter recebido propina enquanto Ministro da Economia de Alejandro Toledo. Keiko Fujimori, ainda sob investigação em 2022, cumpriu penas de prisão preventiva em 2018-2019 e 2020-2022. Todos negam irregularidades.

Reflexo da desmoralização política aguda no país foi a crise em torno do Tribunal Constitucional em 2019. Martín Vizcarra, presidente após a renúncia de PPK em meio ao *impeachment*, questionou o processo renovação do tribunal sob alegação de falta de transparência e separação dos Poderes, incluindo a escolha de um primo do Presidente do Congresso, de modo que dissolveu a legislatura e convocou novas eleições (apesar de ser uma medida constitucional, ela não ocorria há 27 anos), enquanto os congressistas votaram pela sua suspensão da presidência. Houve apoio popular ao presidente e a suas medidas excepcionais para garantir a realização das eleições legislativas. Como resultado, foi eleito um Congresso fragmentado, com dez partidos e nenhum com maioria, cujo maior derrotado foi o fujimorismo. A gestão de Vizcarra ainda foi marcada por sucessivas reformas ministeriais, forte impacto econômico e social da pandemia, dois processos de *impeachment* por “incapacidade moral” e a consequente sucessão de presidentes interinos até a eleição de Pedro Castillo.

Pedro Castillo, de esquerda, obteve uma vitória apertada sobre Keiko Fujimori, de direita, no segundo turno das eleições presidenciais de junho de 2021 com 50,12% contra 49,88%, uma diferença de pouco mais de 44 mil votos, após um primeiro turno bastante fragmentado (definido por apenas 19% contra 13%). Keiko chegou colocar em dúvida o pleito com pedidos de anulação do resultado, mas reconheceu a derrota após cerca de um mês – observadores internacionais, como OEA, EUA, EU, Canadá e Reino Unido consideraram o pleito como legítimo. Em nível de governo, houve incerteza quanto ao futuro da relação bilateral após sua eleição, haja vista a discrepância de posições com relação ao governo de Jair Bolsonaro (embora possam divergir em termos em políticos e econômicos, aproximam-se, em alguma medida, na pauta dos costumes). Na prática, no entanto, a relação bilateral foi conduzida sob o signo do pragmatismo, demonstrado pela intenção recíproca de avançar a cooperação em temas de interesse comum. De todo modo, a gestão de Pedro Castillo mostrou-se bastante conturbada: foi obrigado a reformar seu ministério pouco depois do início do governo; em menos de um ano de governo, já foi objeto de duas moções de *impeachment*, com menos de oito meses de intervalo uma da outra, por “incapacidade moral”; e foi expulso do seu próprio partido (Perú Libre), por não atender às políticas do partido, que agora passa para a oposição, o que tornou a posição do presidente muito mais instável, haja vista a importância do partido no bloqueio do avanço de pedidos de *impeachment*. Em outubro de 2022, Castillo pediu ajuda à OEA para superar a crise política, invocando os Artigos 17 e 18 da Carta Democrática Interamericana. A OEA enviou Grupo de Alto Nível em missão ao país em novembro de 2022.

No dia 7 de dezembro de 2022, Pedro Castillo, foi detido e destituído pelo Congresso após anunciar a dissolução da Casa e o estabelecimento de um “governo de exceção”. Após o anúncio, o Congresso aprovou, com 101 votos favoráveis, o *impeachment* de Castillo, declarando a vacância da Presidência. O argumento do Parlamento, que é unicameral, foi a “permanente incapacidade moral” de Castillo para exercer a Presidência. As medidas anunciadas pelo então presidente, que também incluem a convocação de uma assembleia constituinte e o toque de recolher, não chegaram a ser formalmente decretadas e não têm efeito jurídico. Foi a terceira vez que o Congresso votou o *impeachment* de Castillo, mas desta vez a votação superou os 87 votos necessários, que não tinham sido alcançados nas sessões anteriores.

A vice-presidente Dina Boluarte assumiu a presidência no dia 7 de dezembro. Em reação, mobilizações nacionais em protesto foram convocadas por organizações sindicais, estudantis e indígenas, em meio a declarações de insurgência popular contra a assunção de Boluarte à presidência. Embora haja várias tendências entre os manifestantes, destacam-se as reivindicações de renúncia de Boluarte, dissolução do Congresso, convocação de Assembleia Constituinte e

realização de novas eleições legislativas e presidenciais; há, também, manifestações de apoio a Castillo. Os protestos, acompanhadas de greves e bloqueios de rodovias, levaram a decretos de toque de recolher em quinze províncias, decreto de estado de emergência nacional e enfrentamentos entre a população e a polícia, com 22 mortos e cerca de 600 feridos, entre policiais e manifestantes, até dezembro de 2022⁹⁹.

Em um cenário bem diferente daquele visto no Brasil, as acusações de corrupção surgidas da Operação Lava-Jato no Peru desde 2017 não parecem ter afetado de forma contundente a economia do país, que é uma das que mais crescem na América Latina. Em 2018, a economia peruana cresceu 4%; em 2019, 2,2%; em 2020, -11%, de modo que a pandemia interrompeu 21 anos consecutivos de crescimento e estabilidade. Em 2021, a economia do Peru cresceu 13%, enquanto a América Latina e Caribe cresceu, em média, 6,6% e o Brasil, 4,6%. O FMI estima crescimento de 3% para 2022, muito acima da previsão para o Brasil de 0,8%, enquanto a CEPAL estima crescimento de 2,5% e de 0,4% para os dois países, respectivamente. Segundo analistas, uma das razões para a trajetória de crescimento é o fato de que Toledo, García, Humala e Kuczynski terem mantido os principais pilares econômicos do país: abertura do mercado, ambiente de previsibilidade para investimentos estrangeiros, livre comércio, inflação e gastos públicos baixos. Contudo, houve impacto da Lava-Jato na economia, sobretudo no setor de infraestrutura, no qual obras públicas possuem peso relativamente baixo no PIB (~3%, por isso do limitado impacto), de modo que o crescimento do país poderia ter sido ainda maior.

Outra chave para a estabilidade estaria no comércio exterior. O Peru diversificou sua lista de exportações nos últimos anos. Além do seu histórico setor da mineração, passou a exportar ouro, incrementado por empresas chinesas instaladas em seu território, e produtos do ramo agroindustrial – o Peru é hoje um dos maiores exportadores mundiais de abacate, aspargos e uvas. Quase metade das exportações destinam-se para mercados asiáticos, com a China absorvendo cerca de 30% das exportações peruanas. Essa possível dependência é relativizada por analistas que constatarem que o Peru também passou a exportar, nos últimos vinte anos, para outros mercados, como o europeu, e ao contrário da Venezuela, que depende do petróleo, e do México, que se apoia nos EUA para suas exportações, a economia peruana diversificou sua produção e seus mercados de exportação. Outro setor que cresceu bastante foi o do turismo.

Apesar do crescimento estável, o Peru enfrenta problemas profundos, que vão além da falta de infraestrutura, como altos índices de pobreza (58,7% em 2004; 20,7% em 2016; 21,7% em 2018) e de informalidade (80% em 2004; 65% em 2018), mesmo num ambiente propício para investimentos e taxas baixas de inflação e de juros. No contexto anterior à pandemia e atual crise mundial de preços e suprimentos, a economia local contava com inflação baixa (cerca de 2% anual) e o câmbio histórico recente de pouca variação.

h) Suriname

No Suriname, em 2019, o presidente do país, Dési Bouterse, foi condenado por crime cometido nos anos 1980, mas apresentou-se para um quinto mandato nas eleições gerais realizadas em maio de 2020, que culminou com vitória da oposição. Em julho, foi eleito pela Assembleia Nacional um novo presidente para o país: Chan Santokhi. O período entre 2020 e 2022 foi marcado por manifestações populares contrárias ao governo de Santokhi. As manifestações tiveram como objeto, em parte, acusações de nepotismo e favorecimentos ilegais no marco da administração do governo surinamês, o que levou Santokhi a anunciar mudanças nas políticas de nomeação para

⁹⁹ Mais informações constarão da próxima edição do Repositório.

conselhos de estatais e outros cargos públicos, incluindo o afastamento do irmão do vice-presidente do conselho de várias estatais e, também, da esposa do presidente.

O país passa por crise econômica, com a taxa de câmbio ganhando grande volatilidade em 2022 no contexto do aumento dos preços de petróleo. Junto à volatilidade, veio a alta do índice inflacionário, atualmente atrás apenas de Argentina e Venezuela, em um país que depende totalmente de importações para víveres e bens essenciais. Os protestos, nesse contexto, e diante de um governo com base de sustentação frágil, fortalecem as forças de oposição, que seguem obstaculizando a agenda governamental.

i) Uruguai

O Uruguai passou por eleições presidenciais no final de 2019 que culminaram com a alteração no grupo no poder. Após três mandatos consecutivos da Frente Ampla (Vázquez, Mujica e novamente Vázquez), o então senador (e filho de ex-presidente, que governou o país no início dos anos 1990) de centro-direita Luis Lacalle Pou venceu, em segundo turno, com 50,8% dos votos, o candidato governista Daniel Martínez. As eleições foram marcadas pela busca de autonomia dos dois candidatos diante de eventuais apoios de lideranças políticas brasileiras e argentinas. A derrota da esquerda no Uruguai pode ser atribuída a desgastes em termos políticos, como a posição dúbia em relação ao regime Maduro, sociais, como o aumento da violência no país, e econômicos, como a alta do desemprego e a estagnação da economia.

Em termos de política doméstica, o novo governo não tem revisto as reformas sociais progressistas aprovadas nas últimas duas décadas (como a autorização do casamento homossexual, a liberalização da maconha e a legalização do aborto). Lacalle Pou elegeu como prioridades a defesa da democracia, a integração física, a cooperação fronteiriça, a implementação de reformas econômicas liberalizantes e o combate à criminalidade. Em termos econômicos e de política externa, tem adotado linha mais liberal que seu antecessor, defende o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e propôs redução imediata da tarifa externa comum (TEC) e critérios de flexibilização para as negociações externas. Lacalle Pou também prometeu alterar a posição do país em relação ao regime Maduro, mas não ingressou oficialmente no Grupo de Lima.

Em março de 2022, o apoio à revogação da Lei de Urgente Consideração (LUC) em referendo popular não alcançou a maioria absoluta necessária por margem de 1%. Essa derrota reforçou o programa de reformas liberais do governo, como a reforma da previdência e mudanças no sistema educacional. Carro-chefe da agenda de extrema direita da campanha de Lacalle Pou para a presidência, a LUC foi aprovada em 2020 com 476 artigos que alteram a Constituição uruguaia em aspectos relacionados à segurança, financiamento do Estado, políticas públicas e até o direito à greve. Em julho de 2022, as reformas se aprofundam com revogação da lei de serviços de comunicação audiovisual, que retira da empresa pública de telecomunicações o monopólio da rede de dados de fibra ótica e o restabelecimento de dois decretos do regime militar uruguaio que permitiam o fechamento arbitrário de veículos de imprensa.

II. Colômbia

a) Governo Santos (2010-2018)

Juan Manuel Santos (Partido Social da Unidade Nacional) venceu as eleições de 2010 com 69% dos votos. A campanha de Santos foi baseada na continuidade do governo anterior (Uribe, do Centro Democrático) em questões securitárias e de abertura de mercado.

O maior marco de seu governo foi a elaboração de um pacto de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), principal grupo guerrilheiro no país no contexto de um longo conflito armado interno (dura mais de 60 anos), responsável pelo maior número de deslocamentos internos no mundo até hoje. As negociações se estenderam de 2012 a 2016 e foram apoiadas pelos garantidores Noruega, Cuba, Venezuela e Chile¹⁰⁰. O processo de paz foi negociado em 50 rodadas e tratou de cinco temas: desenvolvimento rural e reforma agrícola; participação política das FARC; fim do conflito, com desmobilização, desarmamento e reintegração; política de drogas; e justiça às vítimas. Em fevereiro de 2015, apesar dos posicionamentos dúbios do governo estadunidense, Obama apoiou abertamente as negociações de paz. Em outubro de 2016, o acordo de paz foi levado à votação em um plebiscito nacional, sendo rejeitado pela sociedade colombiana. Em novembro de 2016, a administração Santos e as FARC modificaram o acordo, que foi então levado diretamente ao Congresso – sem plebiscito –, sendo ratificado em pouco tempo. Em dezembro de 2016, Santos recebeu o prêmio Nobel de Paz, o que evidenciou o apoio internacional ao pacto.

O acordo de paz previa o fim das fumigações sobre os plantios de coca, bastante criticadas por seus aspectos sociais e ambientais. Destacou também a necessidade de cooperação com as comunidades, visando à substituição dos plantios, ao mesmo tempo em que buscava evitar uma abordagem fundamentada pelo uso da força, concebida como pouco eficiente. Contudo, de acordo com dados do governo dos EUA e das Nações Unidas (ONU), a quantidade e a área plantada de folha de coca aumentaram logo após a implementação do processo de paz, o que veio a suscitar pressões, em Washington, pela retomada de estratégias mais agressivas de combate aos cultivos da folha de coca. Além do interesse geopolítico dos EUA no país, o país norte-americano é o maior consumidor de cocaína, o que enceta discussões acerca da chamada guerra mundial às drogas, bem como das responsabilidades de países produtores e consumidores.

O acordo de paz de 2016 com as FARC reconheceu esse grupo como partido político, sendo o desarmamento um dos compromissos desse pacto. Porém, dissidentes das FARC mantiveram-se na luta armada, assim como o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Em 2014, durante as negociações de paz, ocorreram eleições presidenciais, nas quais Santos e Óscar Iván Zuluaga (uribista do Centro Democrático) disputaram a presidência. Santos foi reeleito com 50,94% dos votos (contra 45% de Zuluaga), e Uribe elegeu-se como senador. Isso alterou a composição dos apoiadores de Santos no Congresso, dificultando a formação de uma maioria. A oposição (Centro Democrático) ganhou assentos no Senado e na Câmara de Representantes.

Outros resultados obtidos na administração Santos foram: o acordo de livre comércio com os EUA (2012), que é o maior parceiro comercial da Colômbia; o plano de ação de direitos trabalhistas (2011), decorrente das exigências estadunidenses para o acordo comercial; a edição da Lei de Vítimas e Restituição de Terras (2011), que visa reparar e devolver terras às vítimas dos

¹⁰⁰ As negociações iniciaram-se na Noruega e terminaram em Cuba.

conflitos; reforma eleitoral (2015)¹⁰¹; e o programa Paz Colômbia, de iniciativa conjunta com o governo Obama (2016), que substituiu o Plano Colômbia (1999)¹⁰² de Bill Clinton e Andrés Pastrana (1999-2015). A ineficiência da guerra às drogas foi debatida na VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, no ano de 2012.

b) Governo Duque (2018-2022)

Em 2018, a disputa presidencial deu-se entre Iván Duque (54%), candidato de direita (Centro Democrático) apoiado por Uribe, e Gustavo Petro (42%), candidato de esquerda (Colômbia Humana). Já no primeiro ano de governo, Duque perdeu o apoio da maioria no Congresso. Os objetivos da política externa deste governo eram aumentar a legalidade, o empreendedorismo e a justiça por meio da paz, do combate às drogas e do combate à corrupção. Na prática, defendia uma linha mais radical que a de Santos para a consecução da paz, mais próxima daquela defendida pelo ex-presidente Uribe.

Questões humanitárias tomaram espaço neste governo, em grande parte por causa do alto fluxo migratório em 2018, quando o país recebeu cerca de um milhão de venezuelanos, pressionando as finanças do país. Duque acusou Maduro de estabelecer uma ditadura na Venezuela, com rompimento das relações diplomáticas em 2019. O fluxo de migrantes e de refugiados continuou em 2020, apesar de ter havido casos de migração reversa por causa da pandemia. De acordo com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Colômbia é o segundo país que mais recebe refugiados (1,8 milhão), sendo a maior parte deslocados venezuelanos. Em 2021, criou-se um programa inovador de acolhimento a essas pessoas que entraram no país até janeiro de 2021, fornecendo *status* de proteção temporária por dez anos. Além dessa crise humanitária, a Colômbia sofre com alto número de pessoas deslocadas internamente: segundo o Registro Nacional de Vítimas da Colômbia, o número total de pessoas reconhecidas como vítimas de deslocamento é de mais de 8,2 milhões¹⁰³, resultado de mais de 50 anos de conflito interno. Dessas pessoas, aproximadamente 6,8 milhões têm direito às reparações previstas no Acordo de Paz de 2016.

¹⁰¹ A reforma eleitoral proibiu a eleição à presidência de pessoa que tiver exercido o cargo de “vice-presidente, ministro, magistrado, procurador-geral, defensor do povo, controlador-geral, promotor-geral, registrador nacional, comandantes de força pública, governador ou prefeito” um ano antes das eleições presidenciais, o que obriga todos esses funcionários a renunciar para poder candidatar-se ao cargo. A reforma também estabeleceu que o candidato à presidência e vice-presidência que obtiver a segunda maior votação ganha automaticamente um assento no Senado. A reforma entrou em vigor nas eleições presidenciais de 2018. A emenda constitucional mantém o mandato dos governantes em quatro anos sem a possibilidade de voltar a concorrer, e retoma a velha tradição colombiana de alternância no poder.

¹⁰² O Plano Colômbia foi uma iniciativa estadunidense de ajuda militar e diplomática à Colômbia para combater os cartéis de drogas e os grupos insurgentes de esquerda. Há críticas ao plano de que ele teria tomando dimensões fortemente repressivas, com violações de direitos humanos. Já o novo programa, Paz Colômbia, de 2016, visa fornecer ajuda ao país após a implementação do Acordo de Paz.

¹⁰³ Isso inclui o número de deslocados internos que estão sujeitos a atenção ou reparação (Lei 1.448), no montante de 6,8 milhões de pessoas. As vítimas de deslocamento que já faleceram, ou deslocados internos que foram vítimas de homicídio ou desaparecimento forçado, e outras vítimas que, por diversas razões, não podem acessar efetivamente essas medidas, são identificados como não passíveis de atenção ou reparação. O número é constantemente atualizado, considerando que, por definição legal, as vítimas têm até dois anos para declaração e ser incluído no sistema de registro. (*UNHCR Global Trends 2021*)

O acordo de paz estabeleceu a criação de uma justiça de transição (*Jurisdicción Especial para la Paz*, JEP) para punir crimes cometidos durante os conflitos; porém, há críticas sobre ter havido sucateamento da JEP no governo Duque.

O período Trump na Casa Branca, que, em grande parte, coincide com o de Duque, notabiliza-se pela prioridade à repressão aos narcóticos (com ampla utilização do termo “narcoterrorismo”), em detrimento da cooperação para a construção da paz. A retórica de Trump foi ofensiva em relação a Bogotá. O ex-presidente chegou a propor a retirada da Colômbia da lista de parceiros comprometidos com os esforços de combate à produção de narcóticos, uma medida que normalmente é tomada contra inimigos geopolíticos de Washington, o que está longe de ser o caso da Colômbia.

Duque aderiu à estratégia de Trump de máxima pressão sobre o governo de Caracas. Entretanto, a ruptura de relações diplomáticas e o aumento das desconfianças em termos securitários na fronteira culminaram no esvaziamento da cooperação contra o narcotráfico entre os dois países, bem como contra outros aspectos da violência dentro do conflito colombiano. Além da ação guerrilheira tradicional, focos de grupos paramilitares avançam na região entre os dois países, como é o caso do grupo “*los Rastrojos*”, também envolvido em polêmicas com figuras políticas, como no caso em que forneceu apoio logístico, em 2019, ao autoproclamado presidente venezuelano Juan Guaidó, quando este precisou sair do país para coordenar uma tentativa malograda de criar um corredor de ajuda humanitária através do estado Táchira. O maior grupo paramilitar do país é o chamado Clã do Golfo, largamente envolvido com o tráfico de drogas.

A partir de 2019, manifestações de massa, com presença predominante de jovens de bairros pobres das grandes cidades colombianas, aumentaram o clima de oposição ao governo de Ivan Duque. Em que pese a estabilidade apresentada pelos dados econômicos apontados pelo governo, a precarização das condições de vida das classes populares viria a encerrar o período de seu grupo político à frente da Casa de Nariño. Com a pandemia, o país adotou medidas de isolamento por cinco meses, com as ações do governo e a agenda parlamentar voltadas ao enfrentamento da crise sanitária. Ao longo do ano, os impactos econômicos e sociais, a despeito das tentativas do governo em implementar programas emergenciais, foram grandes, com o aumento da taxa da pobreza, que chegou a 42,5% da população no fim de 2020. Entre agosto e outubro de 2020, o ex-presidente Álvaro Uribe cumpriu pena de prisão domiciliar, acusado de fraude processual e suborno. A crise social, agravada pela pandemia, levaria a novo ciclo de protestos em abril de 2021, após proposta de reforma tributária que aumentava a incidência de impostos sobre a classe média colombiana, o que desencadeou insurgências contra a desigualdade econômica e social, a corrupção e o crime, a morosa implementação do Acordo de Paz, a brutalidade policial (tendo a CIDH denunciado o uso excessivo da força do aparato estatal contra os protestantes), entre outras.

As questões de direitos humanos continuam tendo dramática relevância na Colômbia. São milhares de execuções extrajudiciais, entre outros crimes, atribuídas a paramilitares e mesmo por forças de segurança. Dezenas de ex-membros das FARC foram assassinados, desde a entrada em vigor do Acordo de Paz de 2016. Contam-se às centenas os números de líderes sociais assassinados, e há o receio de que a radicalização da imposição da força ou a intransigência do Estado produzam o recrudesimento do conflito. Em pouco mais de cinquenta anos de conflito, morreram cerca de 260 mil pessoas. Entretanto, a taxa de homicídios é atualmente a mais baixa desde 1975.

Com a crise, a popularidade de Duque caiu de forma substancial, com sua reprovação chegando a quase 70% em maio de 2022. A opinião pública colombiana passou a defender

mudanças, o que teria reflexos nos resultados eleitorais desse ano, muito favoráveis aos setores políticos da esquerda nacional.

O segundo turno colombiano no pleito presidencial de 2022 colocou frente a frente dois candidatos que reforçaram o sinal de desejo de mudança por parte da população. Hernández iniciou o período como favorito, mas Petro recuperou-se e, em votação relativamente próxima, saiu como vencedor, com 50,4% dos votos, contra 47,3% de Hernández, que reconheceu a derrota de forma imediata.

c) Governo Petro (2022-presente)

Em 19 de junho de 2022, a Colômbia elegeu seu primeiro presidente de esquerda da história, Gustavo Petro (Colômbia Humana), e sua primeira vice-presidente negra, Francia Márquez¹⁰⁴ (Pacto Histórico pela Colômbia). Político de carreira e associado ao braço político do grupo guerrilheiro do M-19, Petro venceu as eleições presidenciais (50,5%) em uma disputa acirrada contra Rodolfo Hernández (47,3%), empresário “*anti-establishment*”, em contexto de polarização da sociedade colombiana. Márquez, por sua vez, é uma ativista ambiental e defensora de minorias étnicas e rurais. Análises políticas indicam que a coalizão do Pacto Histórico enfrentará dificuldades em estabelecer uma maioria no Congresso nos próximos anos¹⁰⁵. O Legislativo e o Judiciário também podem frear políticas “*anti-establishment*” da administração Petro.

Os principais objetivos deste governo são: apoio a instituições relacionadas aos processos de paz e de reconciliação; inclusão social; melhor distribuição de terras; combate à pobreza; segurança alimentar; educação superior gratuita; atualização de acordos de livre comércio; taxaço de grandes fortunas; direitos reprodutivos; legalização de drogas; tratativas de paz com as guerrilhas; normalização das relações com a Venezuela; criação de fundo internacional para proteger a Amazônia colombiana¹⁰⁶; transição energética; estabelecimento de um “Grande Acordo Nacional” para evitar respostas negativas do mercado¹⁰⁷; e “Política do Amor” para a humanização das cidades.

Em 7 de agosto de 2022, ocorreu a posse dos eleitos. Petro assumiu com uma base parlamentar fortalecida em relação à legislatura anterior, após a evolução da coalizão de esquerda nas eleições legislativas; ainda assim, a esquerda continuou minoritária, apesar de ter a maior bancada no Senado e a segunda maior na Câmara.

Quatro dias antes da posse, em 3 de agosto, o Bloco do Sudeste – frente mais poderosa dos dissidentes das FARC, que conta com dois mil membros – propôs a Petro um cessar-fogo bilateral para encontrar uma solução política ao conflito. O ELN e o Clã do Golfo também manifestaram interesse. Petro disse querer acordar uma “paz total” com todos os grupos armados da Colômbia.

¹⁰⁴ Eles ganharam amplamente na capital, Bogotá, onde Petro já foi prefeito (2012-2015), e nas cidades litorâneas.

¹⁰⁵ O Partido Verde e o Partido Liberal são fundamentais para o estabelecimento da maioria congressual.

¹⁰⁶ Afirmções de Petro à comunidade internacional: “trocar a dívida externa por gastos internos para salvar e recuperar nossas florestas”; “reduzam a dívida externa e gastaremos o excedente salvando vidas humanas”.

¹⁰⁷ Devido a seu histórico de guerrilheiro e suas posições políticas, há desconfiança do mercado em relação a Petro, especialmente quanto à separação de Poderes, a eventuais desapropriações e a medidas protecionistas. Para contornar esse problema, em 2021 Petro afirmou que a Colômbia precisava de “democracia e paz”, e não de socialismo.

Em relação aos direitos humanos, já no início do governo, em 24 de agosto de 2022, Petro anunciou a saída da Colômbia da Declaração do Consenso de Genebra¹⁰⁸, sob a justificativa de que os direitos de meninas e mulheres devem ser respeitados. Em fevereiro de 2022, a Corte Constitucional colombiana já tinha declarado a constitucionalidade da interrupção voluntária da gravidez até a 24ª semana de gestação; porém, em maio de 2022, no final de seu governo, Duque aderiu ao Consenso de Genebra, indo contra o entendimento da Corte.

Nos primeiros cem dias de mandato, completos em novembro de 2022, Petro contabilizou êxitos significativos no seu tripé de reformas prioritárias: mudança social, normalização de relações com a Venezuela e “paz total”. Conseguiu convencer a oposição no Congresso da necessidade de sua reforma tributária, com a qual pretende arrecadar cerca de US\$ 4 bilhões, em tempo expresso. A aprovação legislativa deste projeto é fundamental para financiar os programas sociais prometidos.

A “normalização gradual” das relações com a Venezuela, após anos de diferenças irreconciliáveis, tem sido um dos principais focos da ativa diplomacia colombiana. Em agosto de 2022, as relações com a Venezuela, rompidas em 2019, foram reestabelecidas, ainda que, no mesmo mês, Petro tenha manifestado apoio às pessoas que buscam asilo político e refúgio em seu país, tendo negado a extradição de 23 pessoas à Venezuela. No final de 2022, os respectivos embaixadores assumiram seus cargos e foi reaberta a extensa e porosa fronteira de mais de 2.200 km. O trânsito de cargas pelas pontes binacionais foi lentamente restabelecido, e há uma incipiente reconexão aérea entre Bogotá e Caracas. Petro e Maduro já realizaram seu esperado primeiro encontro na capital venezuelana, no dia 1º de novembro de 2022. Na agenda de trabalho, foram discutidos temas como o comércio na fronteira e o retorno da Venezuela ao sistema de direito humanos interamericano e à Comunidade Andina de Nações (CAN).

Na vertente negociadora de seu projeto de “paz total”, Petro também busca entendimento tanto com o ELN quanto com os dissidentes das FARC e outros grupos do crime organizado. Petro conseguiu reavivar o diálogo com os guerrilheiros do ELN preparando o terreno para negociar acordos concretos. No marco de sua estratégia de segurança, Petro pediu a Maduro que atuasse como “fiador” nas negociações de paz com os guerrilheiros do ELN; nas negociações anteriores com as FARC, a voz do governo venezuelano teve peso decisivo. Segundo uma pesquisa recente, o projeto de “paz total”, com o qual o presidente pretende dismantlar os grupos armados, é a proposta governamental mais popular (51,2%). Em novembro, a Colômbia decidiu enviar 400 soldados para combater o narcotráfico na fronteira com Peru, Brasil e Equador, face ao aumento de homicídios e deslocações internas de população nos últimos meses. Também em novembro, o governo colombiano e o ELN concordaram em convidar Brasil, Chile e México como países fiadores de seu processo de diálogo de paz, juntando-se aos também fiadores Cuba, Noruega e Venezuela. As partes também disseram que vão convidar Alemanha, Suécia, Suíça e Espanha para acompanhar o processo e que farão esforços diplomáticos com o governo dos EUA para nomear um enviado especial para a mesa. Em dezembro de 2022, foi acordado que o México sediará a segunda rodada de negociações entre o governo colombiano e o ELN. O primeiro ciclo foi encerrado no mesmo mês, em Caracas, após 21 dias de negociações. Também foi anunciado cessar-fogo entre o governo e cinco dos principais grupos armados do país, incluindo ELN e

¹⁰⁸ Iniciativa conservadora, com forte atuação antiaborto, lançada em outubro de 2020 e copatrocinada, entre outros, por Brasil, Egito, EUA (que, com a posse de Biden, se retirou da declaração em janeiro de 2021), Hungria, Indonésia e Uganda.

dissidentes das FARC, cujos detalhes serão regidos por decreto. Dias depois, entretanto, não tendo o ELN renunciado à continuidade da luta armada, o cessar-fogo com esse grupo foi suspenso¹⁰⁹.

Em termos de política externa, os governos anteriores da Colômbia haviam buscado aprofundar suas relações com a Ásia, o que resultou no fortalecimento das relações bilaterais com a Coreia do Sul, o Japão e a China. Com relação a esta última, trata-se atualmente da segunda maior parceira comercial da Colômbia, atrás apenas dos EUA. No ano 2000, a China ocupava a modesta 37ª posição. O país é a quarta maior economia da América Latina, além de ser o maior receptor de financiamento estadunidense na região. Além disso, os governos da Colômbia também vêm indicando como fatores que expandem a produção de coca no país o poder de compra do dólar, e a ação de traficantes brasileiros e mexicanos, que buscam expandir suas ações na Colômbia.

A política externa colombiana sob Petro, tendo como referência seu programa de governo, atrela a atuação do país a objetivos como a redução da pobreza e o combate à mudança do clima, com ênfase na cooperação com vizinhos para a preservação amazônica e potencial para aproximação com o Brasil e os vizinhos sul-americanos em temas ambientais.

Em outubro de 2022, o secretário de Estado dos EUA Antony Blinken realizou visita oficial à Colômbia, onde se reuniu com Petro para discutir temas como política antidrogas e migrações. Petro defendeu uma perspectiva mais flexível quanto ao problema das drogas, com maior ênfase na reforma agrária, para oferecer alternativas econômicas aos agricultores, do que na criminalização da produção. Blinken parabenizou Petro pelo seu compromisso com a plena implementação do Acordo de Paz de 2016 e pela acolhida humanitária de mais de 2,4 milhões de venezuelanos, afirmando que a concessão de *status* de proteção temporária por dez anos a esses migrantes é um modelo de política migratória para o mundo.

III. Venezuela

a) Origem da crise na Venezuela

A origem da crise remete à declaração de uma “guerra econômica” por Hugo Chávez em 2010, diante do desgaste de uma política baseada em subsídios e expansões fiscais com base no petróleo, desgaste que viria a crescer a ponto de tornar a situação insustentável já em 2013, ano em que Nicolás Maduro foi eleito sucessor de Chávez, falecido em março. Chávez vencera as eleições de 2012, após polêmica causada por emenda constitucional que aboliu o limite de mandatos, permitindo ao presidente concorrer novamente à reeleição. Contudo, com o falecimento de Chávez, foi convocado novo pleito em abril de 2013, entre Maduro e Henrique Capriles, que havia sido derrotado em 2012. Maduro, que já estava atuando como presidente interino por ser o vice de Chávez, venceu por pequena margem, em eleições questionadas por seu adversário e marcadas por protestos de opositores nas ruas, duramente reprimidos pelas forças bolivarianas. Medidas econômicas, como a que forçou lojas a vender produtos por preços inferiores, logo antes das eleições municipais de novembro, levaram à eclosão de uma série de protestos nas ruas entre fevereiro e maio de 2014, novamente reprimidos pelas forças de Maduro, incluindo a prisão de Leopoldo López, um dos líderes da oposição, que só viria a ser libertado à força da prisão domiciliar em 2019 por forças leais a Guaidó.

¹⁰⁹ Informações adicionais estarão na próxima edição do Repositório.

O crescente descontentamento viria a impactar o resultado das eleições legislativas de 2015, nas quais a oposição obteve maioria na Assembleia Nacional. Para conter o crescimento oposicionista, os parlamentares da legislatura que se encerraria, composta em sua grande maioria de chavistas, indicou treze juízes e 21 suplentes para o Supremo Tribunal de Justiça, corte máxima venezuelana, o que foi feito sem respeitar normas constitucionais vigentes – as indicações seriam anuladas pela Assembleia Nacional em junho de 2016.

Em maio de 2016, teve início o processo para convocatória de um referendo revocatório para decidir sobre a permanência de Maduro no poder, após petição de líderes da oposição. Porém, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) buscou protelar o referendo, esquivando-se de anunciar se o número mínimo de assinaturas (1% do eleitorado) havia sido atingido. Em agosto, o CNE anunciou que o número de assinaturas era suficiente, mas não estabeleceu uma data para a segunda fase, que demandava 20% do eleitorado subscrevendo a proposta, até que, em setembro, fixou regras, exigindo que as assinaturas teriam de ser coletadas em três dias, além de adicionar a exigência de 20% do eleitorado em cada estado, e forneceu menos urnas eletrônicas à oposição do que o demandado. Em outubro, o CNE decidiu cancelar o referendo, sob alegação de fraude eleitoral, o que ensejou críticas acerca de um “golpe à democracia”.

Em março de 2017, a crise política recrudesceria com a decisão do Supremo Tribunal de atribuir ao Executivo as prerrogativas da Assembleia Nacional de legislar e “tomar as medidas civis, militares, econômicas, penais, administrativas, políticas, jurídicas e sociais tidas como necessárias para evitar um estado de comoção”, sob alegação de “omissão legislativa” da Assembleia. A decisão foi interpretada por vários países e organizações como a União Europeia (UE), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) como um autogolpe; em maio, Maduro convocaria uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em violação à Constituição, que atribuíra aos cidadãos essa prerrogativa. Com a oposição tendo boicotado as eleições, o bloco chavista obteve praticamente todos os assentos da Assembleia. Em junho, a Assembleia Nacional reagiu criando um Comitê de Indicações Judiciais, para eleger novos juízes para o Supremo, mas o governo bolivariano afirmou que não reconheceria estes magistrados, mas sim aqueles indicados em dezembro de 2015. A Assembleia Nacional seguiu adiante e, em julho, elegeu 33 magistrados, que formaram o Supremo Tribunal no exílio. Em agosto, com a posse de seus membros, a ANC se declarou o braço do governo com poder supremo na Venezuela, proibindo a Assembleia Nacional de atos que interferissem na ANC; além disso, a nova assembleia aprovava medidas em apoio e solidariedade a Maduro. Logo a ANC retiraria todas as atribuições legislativas da Assembleia Nacional, que afirma que não reconheceria a ANC.

b) Contexto político da crise na Venezuela a partir de 2018

Em janeiro de 2018, a ANC ordenou que as eleições presidenciais fossem antecipadas de dezembro para abril, o que recebeu críticas de organizações não governamentais locais, preocupadas com irregularidades do calendário eleitoral, como o fato de a ANC não ser competente para convocar as eleições, o impedimento à participação de partidos de oposição e a falta de tempo para procedimentos eleitorais ordinários. Ignorando apelos de grupos locais e de organizações internacionais, o governo levou a cabo as eleições em maio, com Maduro vencendo com cerca de 68% dos votos. Porém, a legitimidade do processo eleitoral não foi reconhecida por, entre outros, Grupo de Lima, UE, OEA e países como Austrália e Estados Unidos (EUA).

Maduro toma posse em janeiro de 2019, dando início a uma nova crise, dessa vez relativa à presidência venezuelana: a Assembleia Nacional declarou Maduro “usurpador da presidência”

e, semanas depois, anunciou que o recém-indicado presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, assumiu o papel de presidente encarregado da Venezuela, com base na Constituição venezuelana e com apoio da Suprema Corte no exílio. Guaidó chegara a ser detido por agentes da inteligência de Maduro dias antes do anúncio. Desde então, “duas Venezuelas” passaram a existir em paralelo, com instâncias legislativas e judiciárias próprias: a de Maduro, apoiada por Rússia, China e Turquia, com o Legislativo concentrado na ANC e na “nova” Assembleia Nacional, e o Judiciário, na Suprema Corte no país; e a de Guaidó, que obteve apoio de mais de cinquenta países, incluído o Brasil, com o Legislativo centrado na Assembleia Nacional “Opositora”, e o Judiciário, na Suprema Corte no exílio.

A participação das Forças Armadas também merece destaque, sobretudo após o início da crise presidencial: até então, o governo de Maduro havia concedido aos militares o controle de indústrias como a de alimentação, o que contribuiu para o agravamento da crise nacional. Com o anúncio de Guaidó, teve início movimento de defeção de militares que estavam sob ordens de Maduro, a exemplo de um adido militar em Washington, que instou as Forças Armadas Nacionais Bolivarianas a reconhecer Guaidó. O presidente encarregado teria dado início a conversações com integrantes da cúpula militar, com a intenção de forçar a saída de Maduro. Ao longo do ano, milhares de combatentes militares venezuelanos desertaram e deixaram o país, tendo como destino sobretudo a Colômbia. Além disso, um processo que já se desenvolvia desde o início da crise ganhou corpo: as prisões sucessivas de políticos opositores, chegando a nomes como o vice-presidente da Assembleia Nacional, além de ataques contra grupos de oposição.

Sobre a oposição, a *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD), formada antes mesmo da crise por partidos contrários a Chávez, viria a fragmentar-se a partir de 2015, com a saída de pequenos partidos, mas sofreria duro golpe em 2018, com o anúncio de saída da *Acción Democrática* (AD), segundo maior partido da oposição. Fragmentada e novamente em desacordo com o processo eleitoral relativo à Assembleia Nacional em dezembro de 2020, a MUD decidiu boicotar o pleito, o que facilitou o caminho para que o grupo favorável a Maduro obtivesse maioria absoluta das cadeiras. Porém, novamente não houve reconhecimento de grande parte da comunidade internacional. No fim de 2020, a ANC acabou dissolvida (sem que tivesse cumprido a atribuição de redigir nova Constituição) e, em janeiro de 2021, a nova Assembleia Nacional (V Legislatura, com 277 parlamentares) foi empossada, mesmo tendo sua legitimidade questionada tanto pela oposição venezuelana como pelos EUA e pela UE.

Entre os questionadores, destacam-se os deputados eleitos em 2015, que aprovaram a extensão dos próprios mandatos, por doze meses, até ao final de 2022, designando-se como Assembleia Nacional Opositora (IV Legislatura, com 167 parlamentares); vários desses deputados se encontram no exílio. Esse grupo também mantém a linha de ignorar as eleições presidenciais de 2018 e as legislativas de 2020, por considerar os dois processos eleitorais fraudulentos e para evitar que Maduro sequestre definitivamente o Legislativo. Guaidó foi reeleito presidente da Assembleia Nacional Opositora e, em seu discurso de recondução, anunciou que não estaria mais vinculado a nenhum partido, para permitir maior autonomia para suas ações enquanto presidente. A Assembleia Nacional Opositora também aprovou a reforma do estatuto de transição, com ampliação das funções da Assembleia Nacional. Essa reforma não teve, contudo, o apoio da AD, decisão considerada um novo sinal de divisão na oposição venezuelana; a AD se absteve na votação, alegando que os apoiadores da reforma do estatuto se encontram, majoritariamente, no exílio, logo, sem condições de promover mudanças efetivas na situação da Venezuela.

Em maio de 2022, Juan Guaidó pediu a Nicolás Maduro eleições em troca de fim progressivo de sanções internacionais. A OEA e os EUA se pronunciaram a favor da iniciativa de

Guaidó; de fato, em outubro de 2022, o governo Biden demonstrou estar disposto à redução gradual de sanções, mediante condições como a realização de eleições justas e transparentes em 2024. Em outubro de 2022, o diálogo entre Maduro e Guaidó foi retomado, após a participação de delegações do governo e da oposição venezuelanos. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Foro para a Paz, em Paris, foi o encontro dos negociadores do regime de Maduro e da oposição venezuelanos para a retomada das negociações. Paralelamente, ao longo de 2022, o apoio da oposição venezuelana a Guaidó continuou a se fraturar. Os três maiores partidos que compõem a MUD – AD, *Un Nuevo Tiempo* (UNT) e *Primero Justicia* (PJ) – declararam, em outubro de 2022, que não continuariam a apoiar Guaidó após a expiração da sua extensão de mandato em janeiro de 2023.

Diante do fato de que Guaidó passou a perder apoio interno e internacional e não conseguiu concretizar mudanças significativas no país, mesmo após o reconhecimento internacional como líder legítimo da Venezuela e o acesso a alguns dos fundos congelados do país, o governo venezuelano e a oposição assinaram no México, em novembro de 2022, o Segundo Acordo Parcial de Proteção ao Povo Venezuelano, cujo principal objetivo é a recuperação dos recursos estatais do país caribenho bloqueados no sistema financeiro internacional, incluindo cerca de US\$ 3 bilhões congelados pelas sanções dos EUA. O acordo, assinado após a retomada do diálogo bilateral suspenso pelo Executivo venezuelano em outubro de 2021, também permitiu o alívio imediato dessas sanções, cuja principal consequência foi a autorização do governo de Washington à gigante Chevron para retomar parcialmente suas atividades de extração de petróleo na Venezuela. A empresa voltou a funcionar na Venezuela em dezembro de 2022.

Em dezembro de 2022, três (PJ, AD e UNT) dos quatro (o Vontade Popular, de Guaidó, não apoiou a medida) principais partidos de oposição na Venezuela, no âmbito da Assembleia Nacional eleita em 2015, decidiram por extinguir o governo interino, o que, na prática, elimina a figura de presidente encarregado (Guaidó). Comenta-se haver atualmente disputa interna na oposição, entre Guaidó e o ex-candidato a presidente Henrique Capriles, para a nomeação como candidato às presidenciais de 2024.

c) Contexto econômico da crise na Venezuela

A condução política do regime de Hugo Chávez tinha como base o petróleo, com uma política de gastos excessivos e controle de preços por meio de subsídios. Já em 2012 a Venezuela passava a apresentar indicadores macroeconômicos deteriorados, levando a economia do país a um quadro assemelhado a uma economia de guerra, em colapso desde 2014, com quedas sucessivas do produto interno bruto (PIB) e aumento progressivo da pobreza, da inflação e da falta de produtos e serviços. O fato por trás desse colapso é a queda no preço do petróleo em 2014, causada pela desaceleração do crescimento da China e pelo aumento da produção – o impacto sobre a economia venezuelana, já fragilizada, foi brutal, o que foi agravado pelo desmantelamento da PDVSA, gigante estatal petrolífera, que já havia levado ao declínio da produção e à queda nos investimentos em estrutura de extração. Soma-se a isso o declínio no desenvolvimento econômico de outros setores, pela dependência excessiva no petróleo, na chamada “doença holandesa”, a desindustrialização da economia venezuelana. Isso não levou ao aumento da extração, porém, o que se refletiu nos indicadores macroeconômicos.

O derretimento da economia venezuelana se verifica pelas quedas sucessivas do PIB desde 2014, quando houve contração de 3,9%, seguida de novas retrações em 2015, 2016 e 2017 de 6,2%, 17% e 15,7%, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). A queda se acentuou

ainda mais nos anos seguintes: 19,6% em 2018, 35% em 2019 e 30% em 2020. Para mensurar a dimensão dessa série de quedas: em 2015, a Venezuela estava entre as 35 maiores economias do mundo; em cinco anos, já estava próxima do 90º lugar. A inflação, que já estava alta durante a presidência de Chávez, disparou a partir de 2014, quando já era a mais alta do mundo, com 69% anuais; em 2015, subiu para 181%, em 2016 atingiu 800%, em 2017 superou 4.000% e, em 2008, 1.700.000%. Em 2019, após o regime de Maduro abrir mão de medidas de controle econômico, os números recuaram, ainda que a recuperação tenha sido interrompida pela pandemia do COVID-19. Consequência direta da hiperinflação foi a sequência de maxidesvalorizações do bolívar: a cotação oficial em relação ao dólar foi desvalorizada cinco vezes entre 2010 e 2015; porém, as taxas não oficiais se dissociaram das oficiais: na prática, o bolívar ficou tão desvalorizado que, em 2018, o Banco Central anunciou uma desvalorização de 99,6%, o que não resolveu: em 2013, a cotação oficial estava em 6,3 bolívares por dólar; em agosto de 2018, um dólar chegou a equivaler a mais de 4 milhões de bolívares *fuertes*. No final de 2017, Maduro anunciou uma criptomoeda estatal, o “Petro”; porém, além de a Assembleia Nacional ter declarado a criptomoeda uma emissão ilegal de dívida pública, o governo dos EUA proibiu qualquer tipo de transação envolvendo a criptomoeda em março de 2018; as trocas do “Petro” chegaram ao fim em agosto.

O desemprego cresceu com a hiperinflação, saltando de 18,1% em 2016, o que já era um dos maiores índices do mundo, a cerca de 40% no fim de 2019; além disso, 60% da população economicamente ativa venezuelana estava no setor informal, baixando ainda mais os salários e induzindo a emigração dos segmentos mais jovens. Além disso, produtos e serviços passaram a faltar com mais frequência após a implantação de controle de preços; porém, a falta não se limitou a bens regulados, como leite e carne de frango, chegando também a produtos de necessidade básica, como medicamentos e papel higiênico. Tornou-se comum ver venezuelanos procurando por comida no lixo e comprando alimentos estragados por falta de opção.

Em dezembro de 2022, após a retomada de algumas operações da petrolífera Chevron na Venezuela em razão da autorização de Biden para o alívio parcial das sanções impostas pelos EUA, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) estimou que a Venezuela contabilizará crescimento do PIB de 12% em 2022 e 5% em 2023.

d) Contexto social da crise na Venezuela

A crise econômica impactou fortemente questões sociais na Venezuela, a exemplo do aumento progressivo da pobreza: em 2019, o número de pessoas em situação de pobreza no país mais que dobrou, chegando a 94% da população, segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU); um quarto dos venezuelanos à época passava por necessidade de alguma forma de assistência humanitária. Se, com a receita do petróleo, o governo de Chávez reduziu a desnutrição ao longo da década de 2000, a tendência se reverteu de forma incisiva na década seguinte: em 2016, a maioria dos venezuelanos se alimentava menos e gastava a maior parte de seus salários com alimentação. Cerca de 30% das crianças no país sofriam com nutrição deficiente, e a questão da fome causa outros problemas, como o enfraquecimento imunológico e, pela falta de água, também problemas com higiene. No fim de 2016, mais de três quartos dos venezuelanos haviam perdido peso por conta da alimentação insuficiente; em 2017, cerca de dois terços, com mais de três quintos afirmando que iam dormir sentindo fome. A situação se agravaria, com crianças morrendo de fome e outras mortes após tentativas de alimentar-se com comida estragada ou envenenada.

Violações de direitos humanos são notórias e reiteradas ao longo da quase uma década do regime Maduro. Durante os protestos de 2014, o governo foi criticado por organizações de direitos humanos pela violenta repressão, valendo-se desde balas de borracha e gás lacrimogêneo até armas de fogo e tortura de manifestantes detidos. Além disso, a presença de grupos militantes pró-governo, os *colectivos*, cujas agressões constantes a opositores eram toleradas por Maduro, e a censura aos meios de comunicação também são exemplos de violações. Outra questão envolve as prisões com motivação política, a exemplo da de Leopoldo López em 2014. Nos protestos de 2017, o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) apontou o uso indiscriminado e sistemático de força em excesso contra manifestantes, além de mais prisões arbitrárias. Os casos de tortura levaram à possibilidade de que o regime de Maduro fosse processado por crimes contra a humanidade; em 2020, investigadores da ONU reportaram ordens de Maduro para que opositores fossem mortos e torturados.

A criminalidade na Venezuela já era alta quando da morte de Chávez – o país era considerado um dos mais inseguros do mundo, o que se agravou com Maduro, que deu sequência a políticas chavistas que desestruturaram o país social e economicamente. A título de exemplo, desde 2015, aumentaram exponencialmente os crimes relacionados à falta de produtos no país e à fome. Para agravar o cenário, quase nenhum dos crimes reportados no país chega a uma decisão na Justiça. A taxa de homicídios por habitante do país chegou ao auge em 2018, com 81,4 por 100 mil habitantes, uma das maiores do mundo. Crimes como sequestros, tráfico de seres humanos e furtos também se tornaram endêmicos na Venezuela, em relação direta com os problemas econômicos.

Quanto à corrupção, segundo dados de 2021, o regime venezuelano figura na 177ª posição entre os 180 países analisados pelo índice *Corruption Perception Index*, da organização Transparência Internacional, ficando atrás do Iêmen e à frente apenas de Somália, Síria e Sudão do Sul. Essa colocação representa uma queda de uma posição em relação a 2020 e uma queda de seis pontos na maior nota obtida pelo país desde o ano base de 2012 (20/100 em 2013, o que significa que se trata de um país com níveis muito altos de corrupção).

Outro tema relacionado à criminalidade é a própria atuação de elementos do regime de Maduro no tráfico ilícito de drogas, dentro do conceito de “Narcoestado”. A Venezuela tornou-se rota para que drogas produzidas na Colômbia chegassem aos EUA e, sobretudo no governo Maduro, passou a abrigar cartéis de drogas. Dois casos ilustram a atuação de elementos ligados ao governo em atividades de narcotráfico: em 2015, dois sobrinhos da primeira-dama venezuelana foram presos no Haiti, transportando 800 kg de cocaína para Nova York, valendo-se de passaportes diplomáticos, mas sem ter imunidade por ocasião da viagem; também em 2015, o Departamento de Justiça dos EUA ligou o presidente da Assembleia Nacional à época, Diosdado Cabello, ao Cartel de los Soles, organização venezuelana envolvida em tráfico de drogas e que também conta com outros integrantes da cúpula das Forças Armadas.

Como resultado dessas dinâmicas, a Venezuela tornou-se ponto de partida de uma emigração massiva, a “diáspora bolivariana”, que se deu por início com acadêmicos e integrantes de classes mais abastadas, que deixaram o país durante a presidência de Chávez, com destino a países como EUA e Espanha. Com o agravamento da situação na década de 2010, o êxodo também passou a contar com venezuelanos de classe média e baixa. O fato de um grande número de emigrantes ter educação formal e enquadrar-se como trabalhadores qualificados, isso levou a uma “fuga de cérebros” do país. À medida que venezuelanos que se opunham ao regime de Maduro deixavam o país, criou-se um paradoxo: o apoio local ao governo aumentou, pois seus partidários permaneceram. Em meados de 2019, mais de quatro milhões de venezuelanos haviam deixado o

país, número que hoje é de cerca de seis milhões. Para mais informações a respeito, ver a seção sobre refúgio, no tomo 5.

e) Correlação entre forças regionais no contexto da crise na Venezuela

Entre as forças regionais que se posicionaram contra o regime bolivariano, ganha destaque a iniciativa do Grupo de Lima, estabelecido em agosto de 2017 pela Declaração de Lima, assinada por doze países do continente (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru). Com o passar do tempo, o Grupo de Lima chegou a contar com quinze países: Guiana, Santa Lúcia, Bolívia (de Áñez) e Haiti juntaram-se ao agrupamento de chanceleres, enquanto a Argentina anunciou sua saída em março de 2021. Além dos membros do Grupo de Lima, é possível mencionar Barbados, Granada, Jamaica e Uruguai como países que já deram suporte ao grupo. Equador e El Salvador subscreveram declarações do Grupo de Lima em 2021, embora não tenha havido anúncio oficial de sua adesão. Além disso, a própria Venezuela (representada pela presidência de Guaidó) integra as deliberações do Grupo.

Os aliados regionais de Maduro, por sua vez, foram nos últimos anos em número menor, em alguma medida coincidindo com os países que hoje integram a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), salvo Antígua e Barbuda e Granada. Na América do Sul, o Suriname, que se beneficiou do Petrocaribe, recebendo petróleo venezuelano a preços favoráveis e sendo destino de cooperação econômica, não chegou a afastar-se decisivamente em nenhum momento. Na América Central e Caribe, apoiam o regime de Maduro a Nicarágua, um dos aliados de longa data da Venezuela, que reconheceu também a ANC formada em 2017, além de Cuba, embora no caso cubano, as relações tenham perdido força com a deterioração econômica venezuelana e a busca de novos parceiros por Havana; ainda assim, Cuba reconhece Maduro como presidente e rechaça Guaidó, além de manter um contingente de milhares de tropas na Venezuela, o que foi alvo de ameaças do governo de Trump. Restam algumas pequenas ilhas do Caribe, que eram destinatárias de cooperação e que recebiam petróleo a preços mais baixos, que mantiveram ao lado do regime de Maduro: Dominica, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas. Entretanto, dois dos países que receberam recursos do Petrocaribe – Bahamas e República Dominicana – reconheceram Guaidó como presidente encarregado.

A Argentina, até 2015, dava apoio a Maduro, mudando sua posição com a eleição de Mauricio Macri: a Argentina, durante sua presidência *pro tempore* (PPT) do MERCOSUL no primeiro semestre de 2017, anunciou a intenção de invocar a cláusula democrática do bloco. O país foi um dos signatários originais do Grupo de Lima, e também reconheceu a presidência de Guaidó; porém, com a ascensão de Alberto Fernández, os argentinos não mais reconheceram o embaixador designado de Guaidó, por conta do enfraquecimento político do presidente encarregado; porém, Fernández adotou postura mais cautelosa, não retomando o reconhecimento expresso de Maduro em um primeiro momento. A chancelaria argentina se posicionou a favor do restabelecimento de relações normais e condenou a proibição da entrada de Guaidó na Assembleia Nacional, no fim de 2020. Em março de 2021, a Argentina justificou sua saída do Grupo de Lima por não concordar com o isolamento de Maduro. Em abril de 2022, durante visita oficial do presidente equatoriano Guillermo Lasso à Argentina, Fernández declarou que queria “recuperar o vínculo diplomático pleno” com a Venezuela, argumentando que o isolamento do país agrava a situação do povo venezuelano. A Argentina nomeou embaixadora em Caracas em maio. Em novembro de 2022, graças a esforços conjuntos de representantes de Biden e Macron e à iniciativa

pessoal de Fernández e Gustavo Petro, as negociações entre os representantes de Maduro e a oposição venezuelana em prol de eleições justas e transparentes em 2024 foram retomadas na quinta edição do Foro para a Paz, em Paris. No evento, Fernández e Petro dialogaram diretamente com Maduro; Macron declarou “seguir a mesma linha”, no sentido de apoiar as negociações entre o regime de Maduro e a oposição, porém retirando o apoio a Guaidó enquanto figura central da agenda política da Venezuela.

A Bolívia também teve mudanças em sua trajetória no que diz respeito à crise venezuelana e às relações com o regime de Maduro. Até 2019, sob a presidência de Evo Morales, as relações bolivianas com Chávez e Maduro foram estreitas por razões ideológicas, sendo os dois países lideranças da ALBA. Em novembro de 2019, com a renúncia de Evo, assumiu interinamente a presidência Jeanine Áñez, que retirou a Bolívia da ALBA, rompeu relações com Maduro e passou a reconhecer Guaidó em seu lugar, aderindo ao Grupo de Lima. Um ano depois, assumiu a presidência Luis Arce, partidário de Evo Morales, após vencer as eleições de 2020, o que levou a nova alteração, com a Bolívia retirando o reconhecimento de Guaidó e retomando relações com Maduro; contudo, embora não esteja assinando as declarações, a Bolívia não anunciou oficialmente sua saída do Grupo de Lima.

O Equador, por sua vez, era um dos aliados mais próximos de Maduro até 2017, durante o governo de Rafael Correa. Contudo, a posição equatoriana mudou com a eleição de Lenín Moreno, candidato apoiado por Correa, que se aproximou dos EUA e, em agosto de 2018, retirou-se da ALBA. Em 2019, o Equador reconheceu a presidência de Guaidó e afastou-se ainda mais de Maduro. Cumpre lembrar, todavia, que o Equador não é oficialmente parte do Grupo de Lima, embora tenha acompanhado as deliberações do agrupamento como observador. Em 2022, em visita oficial à Argentina, o presidente Guillermo Lasso, eleito em 2021, declarou posição favorável ao desejo de Fernández de reestabelecer vínculo diplomático pleno com a Venezuela e reconheceu que a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) seria o foro ideal para esse fim; contudo, declarou que o Equador ainda não está pronto para tomar essa decisão.

Quanto ao México, as relações tiveram tentativa de aproximação por parte do governo Felipe Calderón, apesar de diferenças quanto a ideologias, quando Maduro assumiu em 2013; mas em 2015, o venezuelano acusou o mexicano de conspirar para matá-lo. O México subscreveu a Declaração de Lima, sendo membro fundador do Grupo de Lima, em 2017, e, em abril de 2018, o Senado mexicano aprovou ponto de acordo que estabelece a rejeição às eleições presidenciais venezuelanas que seriam convocadas e impôs sanções econômicas e de viagens a funcionários do regime de Maduro. A última declaração do Grupo de Lima subscrita pelo México data de 15 de setembro de 2018. Em dezembro, Andrés López Obrador foi empossado presidente e, apesar de convergências à esquerda – Maduro esteve presente em sua posse –, declarou neutralidade diante da crise de janeiro de 2019, evitando o reconhecimento de Guaidó, reiterando a postura de não intervenção do México em outros países. Ao lado do Uruguai, o México organizou uma conferência internacional em Montevidéu, em janeiro de 2019, na qual foi estabelecido o Grupo de Contato Internacional, que incluiu também outros países sul-americanos e europeus (ver mais detalhes em subseção seguinte).

O Uruguai manteve apoio ao regime Maduro, com ligeiras oscilações conforme o governo no poder, evitando conflitos bilaterais até 2020, quando ascendeu ao poder Luis Lacalle Pou, que não convidou Maduro para sua posse e, uma vez empossado, expressou apoio a Juan Guaidó. Em janeiro de 2020, o Uruguai reconheceu Guaidó como presidente da Assembleia Nacional, mas não como presidente encarregado.

O Brasil também teve inflexões em sua relação com a Venezuela, que impactaram em suas posições e iniciativas. Até 2016, havia relação cordial, até o processo que levou ao afastamento de Dilma Rousseff, quando o regime de Maduro decretou “congelamento” de relações e chamou seu embaixador para consultas. Desde então, o Brasil adotou postura de oposição ao regime bolivariano, tendo atuado em foros como a OEA e o MERCOSUL para que se restabelecesse a democracia na Venezuela. Em 2017, o Brasil assinou a Declaração de Lima, tendo sido membro fundador do Grupo de Lima; também em 2017, os dois países trocaram declarações de “persona non grata” aos embaixadores do outro país. O Brasil não reconheceu a eleição presidencial de 2018 e, em janeiro de 2019, reconheceu Guaidó como presidente encarregado. Em junho, a embaixadora de Guaidó apresentou suas credenciais ao presidente Bolsonaro; em abril de 2020, o Brasil fechou a embaixada em Caracas, removeu seus servidores e ordenou que os funcionários do regime de Maduro deixassem a embaixada venezuelana em Brasília; a medida foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) poucos dias depois. Segundo o Supremo, os diplomatas venezuelanos poderão permanecer no Brasil até o fim da calamidade pública originada da pandemia. Essa política está em curso de reversão no início do mandato do presidente Lula. Para mais detalhes sobre as relações bilaterais, ver a seção XII do tópico 3.3.2.

Finalmente, cabe lembrar do Haiti, um dos países caribenhos que, por meio do Petrocaribe, adquiria petróleo venezuelano em condições favoráveis e, assim, passou a alinhar-se com a Venezuela em foros multilaterais, sendo observadora da ALBA desde 2012 e aprofundando a cooperação com Caracas. Com a crise sob o governo de Maduro, o fluxo de petróleo cessou, levando a problemas de abastecimento e na economia haitiana. Em 2019, o governo de Jovenel Moïse rompeu com Maduro e reconheceu Guaidó como presidente, além de solicitar adesão ao Grupo de Lima em janeiro de 2020.

f) Forças extrarregionais sobre a crise na Venezuela

Os EUA mantinham preocupação com o regime venezuelano desde o governo Chávez, pela ação do narcotráfico e pela falta de cooperação para enfrentamento do terrorismo. As primeiras sanções dos EUA remontam a 2008, o que se aprofundou na década seguinte: em 2014, o governo Obama aprovou uma lei que impôs sanções específicas a indivíduos responsabilizados por violações de direitos humanos nas manifestações oposicionistas daquele ano; essa lei foi prorrogada em 2016 e expirou no último dia de 2019. Em 2015, os EUA impuseram restrições de visto a integrantes e ex-integrantes do governo venezuelano ligados a abuso de direitos humanos e corrupção, além de congelar ativos e impedir a entrada de membros do regime de Maduro. Durante o governo Trump, os EUA endureceram as sanções, e o presidente norte-americano chegou a aventar a possibilidade de ações militares, como um bloqueio naval, diante da dificuldade de remover Maduro mediante sanções. Ainda assim, Trump aumentou as medidas contra o regime bolivariano, congelando todos os ativos em nome do governo venezuelano nos EUA e proibindo transações entre o país e cidadãos e companhias norte-americanas; também houve medidas contra a PDVSA, petrolífera estatal venezuelana, e contra moedas digitais venezuelanas – nomeadamente a criptomoeda “Petro”. Em 2019, os EUA proibiram o envio de gasolina refinada para a Venezuela, o que gerou bastante impacto, pela deterioração da indústria de refino venezuelana, agora incapaz de produzir gasolina em quantidade suficiente, o que gerou falta de combustível crônica no país. Em março de 2020, com apoio do Brasil, os EUA propuseram a Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, composta de uma série de medidas, que incluíam a renúncia simultânea de Maduro e Guaidó, a libertação de presos políticos, restauração das imunidades

parlamentares, a reestruturação do CNE e o restabelecimento de uma Corte Suprema de Justiça. Em março de 2021, já no governo Biden, os EUA concederam *status* de proteção temporária a migrantes venezuelanos vivendo no país, cumprindo promessa de campanha: dar abrigo àqueles que fugiram do colapso econômico e do caos econômico sob Maduro.

Em 2022, o governo Biden começou a dar sinais de distensão no apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado e figura política central da mudança de regime na Venezuela. Em junho de 2022, Biden não convidou Guaidó para a Cúpula das Américas; tampouco foram convidados Maduro ou os presidentes de Cuba e da Nicarágua, considerados mandatários de regimes não democráticos. Em outubro de 2022, o governo dos EUA fechou um acordo com o México para aceitar a entrada de até 24 mil imigrantes venezuelanos que cheguem por via aérea, em uma rota legal semelhante à aplicada aos ucranianos. Na COP27, no Egito, John Kerry foi visto em breve conversa com Maduro. Após a assinatura, em novembro de 2022, por representantes de Maduro e da oposição, inclusive o próprio Guaidó, de acordo na Cidade do México para a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana, Biden aliviou algumas sanções ao setor do petróleo no país, em um esforço para impulsionar a continuidade das negociações. No mesmo mês, Biden autorizou a petrolífera Chevron a voltar a atuar na Venezuela, com algumas restrições: os recursos auferidos deverão ser destinados a pagar os bilhões de dólares de dívida acumulada que a Venezuela deve à Chevron. Além disso, é proibido o pagamento de royalties ou impostos ao regime, ou quaisquer dividendos à PDVSA. O contrato entre a PDVSA e a Chevron para retomada das atividades foi assinado em dezembro de 2022 e a retomada das atividades teve efeitos imediatos sobre as estimativas de crescimento do PIB da Venezuela, segundo a CEPAL. Esta medida reflete o reconhecimento de que Guaidó não teve êxito em promover a transição da Venezuela para a democracia e o aumento de importância estratégica das reservas petrolíferas venezuelanas no contexto da Guerra da Ucrânia, além das preocupações com a crise humanitária que assola a Venezuela. Para mais detalhes sobre as relações entre os EUA e a Venezuela, ver seção VIII do tópico 3.2.1.

Outro país contrário ao regime de Maduro e que impôs sanções e embargos foi o Canadá. O primeiro-ministro Justin Trudeau chamou Maduro “ditador ilegítimo” e afirmou que seu governo tem sido responsável por opressão e por uma crise humanitária pela qual a América do Sul não passava há décadas.

A UE manifestou-se após a repressão aos protestos de 2014, pedindo solução via diálogo; no ano seguinte, após a prisão de manifestantes, o bloco passou a debater a possibilidade de sanções. Em 2017, a UE proibiu companhias do bloco de comercializar materiais que pudessem ser utilizados para repressão, incluindo armas de fogo, em resposta às violações de direitos humanos e do enfraquecimento da democracia e do Estado de Direito sob o regime de Maduro. Quando das eleições presidenciais de 2018, mais de metade dos países membros do bloco, incluindo Reino Unido, Espanha, Alemanha e França, afirmaram seu suporte a Guaidó – a posição só não foi oficializada como do bloco devido ao veto da Itália, que optou por limitar seu apoio à Assembleia Nacional. Em fevereiro de 2021, a UE retirou seu reconhecimento ao governo de Guaidó, adotando a mesma posição italiana; o Reino Unido, que deixou o bloco, mantém seu apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado.

Por sua vez, o bloco de países que mantiveram seu apoio ao regime de Maduro é encabeçado por Rússia, China, Irã e Turquia. A Rússia é o aliado mais vocal do regime de Maduro, tendo cooperado não apenas no campo econômico, mas também no militar, em parceria que remonta à época de Hugo Chávez. O governo de Vladimir Putin enviou dois bombardeiros capazes

de carregar armas nucleares para a Venezuela, e tem sido o maior aliado de Maduro no âmbito das Nações Unidas. Há investimentos da Rosneft, estatal petrolífera russa, em iniciativas conjuntas com a PDVSA para modernizar campos de extração, além de empréstimos para a companhia estatal venezuelana. Além disso, no início de 2019, cerca de cem militares russos foram enviados ao país, segundo o Kremlin, com a justificativa de reparação de equipamentos e promoção de cooperação técnica.

A China, embora reconheça o governo de Maduro, passou por ajustes em sua posição desde as eleições contestadas de 2018. No início, Pequim defendeu a soberania e a independência venezuelana, opondo-se a intervenções externas em assuntos domésticos. Porém, cálculos políticos, como o temor de prejudicar relações comerciais com outros países sul-americanos que reconheceram Guaidó e a insatisfação com a incapacidade da Venezuela de cumprir as parcelas de um empréstimo de US\$ 67 bilhões feito pela China, levaram o país a uma condução mais pragmática. Mesmo sem reconhecer Guaidó como presidente, representantes do governo chinês se reuniram com diplomatas do presidente encarregado, ao mesmo tempo em que Pequim reafirmou sua oposição às sanções impostas sobre o regime de Maduro e defendeu a retomada do diálogo entre as duas partes.

O Irã afirmou que dá apoio a Maduro e se opõe a qualquer tipo de interferência externa em assuntos domésticos. A Turquia, por sua vez, deu apoio inicial a Maduro, com o presidente Erdogan tendo sinalizado que o país investiria na economia venezuelana e aprofundaria a cooperação em todos os campos. Porém, em agosto de 2019, o maior banco turco parou de oferecer serviços ao Banco Central da Venezuela.

g) Agrupamentos e outras tentativas de mediação da crise na Venezuela

O Grupo de Lima busca abordar a crise venezuelana e explorar formas de contribuir para a restauração da democracia no país por meio de uma solução pacífica e negociada, que não inclua a permanência de Maduro no poder. Desde então, o Grupo, que usa declarações e comunicados conjuntos para expor suas posições, condenou a ruptura da ordem democrática em 2017, no contexto da criação da ANC, apoiou a Assembleia Nacional eleita, além de repudiar a violência e as violações de direitos humanos. O Grupo de Lima se posicionou contrário à Venezuela integrar o Conselho de Direitos Humanos (CDH), e apoiou a aplicação das cláusulas democráticas da OEA e do MERCOSUL para suspensão venezuelana. Também condenou irregularidades em eleições, pediu revisão do sistema eleitoral e exigiu libertação de presos políticos, além de instar ONU e o secretário-geral (SGNU) a acompanharem a crise. Em 2018, não reconheceu as eleições presidenciais venezuelanas, endossou o não convite à Venezuela para a Cúpula das Américas e rebaixou relações diplomáticas com Caracas. Em 2019, o Grupo de Lima reconhece Guaidó como presidente e pede apoio às Forças Armadas venezuelanas, e pede investigação de crimes contra a humanidade para o CDH e o Tribunal Penal Internacional (TPI). Em 2020, expressou apoio à Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, rejeitou eleições para a Assembleia Nacional e reiteraram apoio a Guaidó. Finalmente, em 2021 não reconheceu a Assembleia Nacional eleita em dezembro e instou a comunidade internacional a fazer o mesmo, reiterando o pedido por uma solução pacífica e constitucional.

A partir da chegada ao poder de presidentes com tendências de esquerda na América Latina, o Grupo de Lima começou a dar sinais de enfraquecimento diante dos questionamentos quanto à eficácia da política de isolamento do regime de Maduro e do apoio a Guaidó enquanto presidente encarregado. Críticas quanto ao sequestro da agenda regional pelos governos de direita, que

articularam alianças em função da oposição à Venezuela, se intensificaram. Após a eleição de López Obrador para a presidência, em 2018, o México parou de subscrever as declarações do grupo, embora não tenha se retirado do grupo, postura também assumida pela Bolívia de Arce. Em março de 2021, Fernández anunciou a retirada formal da Argentina e, em agosto do mesmo ano, Santa Lucía se retirou do grupo; no mesmo mês, Pedro Castillo, presidente eleito do Peru, fez o mesmo, ironicamente privando o grupo de seu toponímico. Em 2022, as eleições dos presidentes Gabriel Boric, no Chile, Gustavo Petro, na Colômbia e Lula, no Brasil, terminaram de esvaziar o apoio ao grupo na região. Em paralelo, no plano extrarregional, a retirada pela UE ao reconhecimento de Guaidó como presidente encarregado, em janeiro de 2021, e o crescente desengajamento de Biden quanto ao apoio a Guaidó, ao longo de 2022, privam o grupo de Lima de importantes apoios. A última declaração emitida pelo grupo data de janeiro de 2021, após a posse da Assembleia Nacional eleita em 2020. A XIX Reunião Ministerial do Grupo de Lima (2020) foi a última do grupo.

Outra iniciativa com origem no continente americano é o Grupo de Contato Internacional sobre a Venezuela, criado em fevereiro de 2019 em conferência patrocinada pelos governos de México e Uruguai, buscando uma forma de mediar negociações entre Maduro e Guaidó, com a participação de países latino-americanos tendentes a neutralidade e de alguns europeus. Mexicanos e uruguaios negaram-se a respaldar a posição de outros membros do MERCOSUL e do Grupo de Lima, que reconheciam a presidência de Guaidó, e pediam um novo processo de negociações que respeitasse o Estado de Direito e os direitos humanos. Entre os europeus que aceitaram participar, estão França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Países Baixos, Portugal, Espanha e Suécia. O Grupo de Contato emitiu uma declaração na qual pediu novas eleições na Venezuela e ajuda humanitária – como curiosidade, o México não assinou a declaração, citando uma proibição constitucional de interferir na política interna de outros Estados. Apesar de não haver tido o reconhecimento de Guaidó como presidente encarregado, o Grupo de Contato reconheceu Guaidó como presidente do Parlamento, após a eleição da Comissão Delegada da Assembleia Nacional, em 2020.

Em outubro de 2016, o Vaticano tentou mediar diálogo entre governo e oposição, com apoio de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Paraguai e Uruguai. Porém, a medida naufragou antes de iniciar: apesar da boa recepção de Maduro à iniciativa do papa Francisco, líderes da oposição, alegando terem tomado conhecimento do diálogo pela imprensa, descartou a possibilidade.

Em setembro de 2017, a República Dominicana tentou mediar negociações entre o governo de Maduro e a oposição; contudo, após tensões relativas a esclarecimentos de uma possível execução extrajudicial de um político dissidente por forças de segurança de Maduro, a oposição não compareceu à rodada marcada para janeiro de 2018, e a iniciativa redundou malsucedida.

Em 2019, após a fracassada tentativa de motim entre militares, representantes de Maduro e de Guaidó iniciaram novo processo de negociação, dessa vez mediado pela Noruega. Após dois encontros em Oslo, não houve acordo: Guaidó não abriu mão do retorno das prerrogativas usurpadas da Assembleia Nacional pela ANC, enquanto Maduro se limitou a antecipar eleições legislativas.

Em agosto de 2020, foi publicada a Declaração Conjunta de Apoio à Transição Democrática na Venezuela, iniciativa que uniu o Grupo de Lima, o Grupo de Contato, a UE, os EUA, além de outros países, que pediu que houvesse engajamento urgente no apoio a um processo que estabelecesse um governo de transição inclusivo, levando o país a eleições presidenciais livres

e justas no curto prazo. A Declaração também apontou que as eleições legislativas de 2020 poderiam agravar a polarização política na Venezuela.

Em março de 2020, foi proposta uma Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, de autoria dos EUA, com apoio do Brasil, que propunha um governo de transição sem Maduro nem Guaidó. Caso houvesse concordância e Maduro aceitasse convocar eleições, nas quais não faria parte por um período de pelo menos seis meses, os EUA poriam fim a todas as sanções contra o regime. Essas eleições deveriam ocorrer ainda em 2020, e todas as forças militares estrangeiras teriam de deixar o país. A proposta também incluía a libertação de presos políticos e o estabelecimento de um Conselho de Estado, com membros escolhidos pelas duas partes. A UE também se mostrou disposta a levantar as sanções caso a ideia fosse aceita. A proposta foi aceita por Guaidó, mas o chanceler de Maduro rechaçou a iniciativa, afirmando que somente eleições parlamentares ocorreriam em 2020.

Em 2021, as negociações entre o governo Maduro e a oposição, com mediação norueguesa, foram relançadas, com mais três rodadas, sendo novamente interrompidas em outubro de 2021 devido à extradição do Cabo Verde aos EUA de Albert Saab, aliado de Maduro acusado de lavagem de dinheiro.

Em 2022, as negociações foram retomadas em outubro, após a participação de delegações do governo e da oposição venezuelanos no Foro de Oslo em junho de 2022. Em novembro de 2022, um dos pontos altos da quinta edição do Foro para a Paz, em Paris, foi o encontro dos negociadores do governo e da oposição venezuelanos, realizado graças ao empenho pessoal dos presidentes Macron e Fernández. No mesmo mês, representantes de Maduro e sua oposição, inclusive o próprio Guaidó, assinaram um acordo na Cidade do México para a criação de um fundo administrado pela ONU para financiar programas de saúde, alimentação e educação para a população venezuelana.

h) Tratamento da crise da Venezuela em organizações de âmbito sub-regional e hemisférico

No MERCOSUL, a questão da crise passou a ser abordada em 2014, com o bloco expressando preocupação com o uso de ações violentas como instrumento político e pedindo por diálogo. Em 2016, com a mudança nas presidências de Argentina e Brasil, ao mesmo tempo em que a Venezuela passava por crise institucional envolvendo a relação entre o Executivo e o Legislativo, a suspensão venezuelana entrou na pauta das reuniões entre os membros. Em agosto, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram que a PPT do bloco, que seria da Venezuela no segundo semestre de 2016, foi assumida pelos quatro. Em dezembro, a Venezuela foi suspensa do bloco por não ter internalizado o acervo normativo do MERCOSUL, condição firmada na assinatura do protocolo de adesão, em 2012. Em 2017, após o episódio no qual as prerrogativas da Assembleia Nacional acabaram usurpadas pela ANC, os chanceleres dos quatro países membros assinaram declaração na qual afirmava que houve uma ruptura da ordem democrática na Venezuela, e que após tentar fazer consultas com o regime de Maduro, buscando separação dos poderes, cronograma eleitoral e respeito aos direitos humanos, em agosto foi acionado o Protocolo de Ushuaia, que levou a nova suspensão da Venezuela. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre MERCOSUL, no tomo 4.

Quanto à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), houve reunião de emergência em 2013, para tratar das eleições presidenciais, que mencionou atos de violência após o pleito, mas que não questionou o resultado. Em 2014, os chanceleres de Brasil, Colômbia e Equador

organizaram reunião da Comissão Reduzida de Chanceleres da UNASUL para tentar mediar um diálogo entre governo e oposição; em 2015, a comissão visitou Caracas, pouco antes de relatarem a situação para o Conselho de Chanceleres da UNASUL, reafirmando apoio à realização de eleições parlamentares e a disposição de enviar missão para acompanhar o processo eleitoral. Porém, a crise econômica venezuelana, aliada à falta de consenso entre os países em quase todos os temas, a exemplo da escolha do secretário-geral da organização (SG-UNASUL), cargo vago desde a saída do colombiano Ernesto Samper, no início de 2017, levaria à paralisia da organização. Para mais detalhes a respeito da UNASUL, ver o tomo 4.

Fruto direto do ocaso da UNASUL, o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) foi criado em janeiro de 2019, após proposta de Colômbia e Chile, para substituir a entidade que se esfarelou. O objetivo da nova iniciativa é um claro recado a Maduro e seus aliados: a adesão ao PROSUL dependerá da vigência plena do Estado de Direito e do respeito às liberdades e aos direitos humanos. A Venezuela não foi convidada para a primeira cúpula, por não ser considerada uma democracia. Para mais detalhes a respeito do PROSUL, ver o tomo 4.

Outro bloco que teve sua derrocada ocorrendo em paralelo com a crise venezuelana foi a CELAC, organismo composto de todos os países latino-americanos e caribenhos, excluídos EUA e Canadá. Contudo, especialmente durante a PPT do México (2020-2022), López Obrador empenhou-se em revitalizar a CELAC, esforço continuado por Fernández durante a PPT da Argentina, iniciada em 2022. O fato de a Venezuela estar representada no bloco por membros do governo de Maduro fez com que o Brasil considerasse que a CELAC não tem condições para atuação no contexto da crise vivida por Caracas. Em janeiro de 2020, o Brasil oficializou a decisão de suspender sua participação nas atuações do fórum, que atuaria no sentido de dar protagonismo a regimes totalitários. Na cúpula da CELAC de 2020 (PPT do México), o ministro da Comunicação e Informação da Venezuela, Jorge Rodríguez, defendeu a unidade e a cooperação internacional entre os países do continente, a fim de fortalecer a região, confirmando a vontade de apoiar a gestão do México à frente da CELAC como um mecanismo indispensável e legítimo, unitário e diverso, de concertação política e integração regional. Na cúpula de 2021, também no México, Maduro esteve presente como representante da Venezuela. O evento foi marcado por atritos: os presidentes do Paraguai, Mario Benítez, e do Uruguai, Lacalle Pou, questionaram a legitimidade democrática de seus pares Maduro e Miguel Díaz-Canel, presidente de Cuba. Na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores da CELAC-UE, o ministro do Poder Popular para as Relações Exteriores, Carlos Faría, representou o regime de Maduro. Para mais detalhes a respeito da CELAC, ver o tomo 4.

Na OEA, houve, já em 2016, pedido feito pelo G15 (Argentina, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, EUA, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai) para que houvesse diálogo político e um referendo revocatório, que acabou não sendo feito na Venezuela. Em abril de 2017, após críticas do secretário-geral da organização (SG-OEA) sobre a situação política na Venezuela e a aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI), o governo de Maduro anunciou sua saída da organização, que dependeria de um prazo de dois anos, além da liquidação da dívida do país com o órgão, cerca de US\$ 12 milhões. Em 2018, foi aprovada resolução para dar início ao processo de suspensão da Venezuela da OEA. Em janeiro de 2019, a OEA aprovou resolução pela qual considera ilegítimo o novo mandato de Maduro; semanas depois, no dia em que Guaidó foi anunciado presidente encarregado, o SG-OEA reconheceu Guaidó, mas não houve, no dia seguinte, a maioria necessária para que uma resolução da OEA no mesmo sentido fosse aprovada. Em abril de 2019, a poucos dias de expirar o prazo da saída requerida pelo governo de Maduro, o governo Guaidó, por meio de representante nomeado

pela Assembleia Nacional, solicitou a revogação do pedido de saída; assim, a Venezuela voltou a ter delegado na OEA, mas também no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), apesar do regime de Maduro afirmar que o país não pertence mais à organização.

Na 52ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em novembro de 2022, como sinal do enfraquecimento político de Juan Guaidó, só quatro países votaram a favor de manter as credenciais dos representantes do opositor venezuelano nas reuniões do bloco. O Brasil se absteve. O resultado final, porém, não mudou a situação: para que essa proposta de remoção seja votada, é preciso que 23 dos 34 membros ativos da OEA apoiem o pedido de votação. Na ocasião, o SG-OEA Almagro salientou que, embora o prazo para que a Venezuela formalizasse sua saída da OEA, notificada pelo governo de Nicolás Maduro dois anos antes, tenha expirado em 27 de abril de 2019, o processo não foi concluído. Almagro argumenta que a Venezuela não pode deixar formalmente a entidade porque o país deve contribuições atrasadas à OEA. Para mais detalhes a respeito da OEA, ver o tomo 4.

Violações de direitos humanos foram abordadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que afirmou, em carta de maio de 2017, deplorar as medidas repressivas das forças de Maduro contra os protestos no país, com preocupação especial com o aumento de mortes, pessoas feridas e detenções em massa. Em janeiro de 2020, o regime de Maduro não permitiu a entrada de delegação da CIDH, que visitaria o país no mês seguinte para fiscalizar a situação; a alternativa foi viajar até Cúcuta, na Colômbia, cidade próxima à fronteira de maior fluxo com a Venezuela.

Também houve menção à crise na Cúpula das Américas de 2018, em Lima: declaração presidencial apoiou a Assembleia Nacional, além de pedir assistência humanitária, restabelecimento da democracia e recuperação econômica no pós-crise. A Venezuela não foi convidada para o encontro entre presidentes. Essa situação se repetiu na IX Cúpula das Américas, em junho de 2022. Em sinal de protesto contra a exclusão não apenas de Maduro, mas também dos presidentes de Cuba e da Nicarágua, seis chefes de Estado não compareceram à Cúpula em Los Angeles. Alberto Fernández, presente ao evento, criticou enfaticamente essa exclusão.

A crise venezuelana levou à convocação de reunião do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em setembro de 2019, na qual foi aprovada resolução que reconhece o regime de Maduro como ameaça para a segurança e a estabilidade do hemisfério. A resolução estabelece um mecanismo operacional coletivo para que pessoas e entidades do regime de Maduro ligadas ao narcotráfico e ao terrorismo, além daqueles responsáveis por graves violações de direitos humanos, corrupção e lavagem de dinheiro, sejam investigados e levados à justiça. A resolução, assim, vê as atividades do regime de Maduro como uma grave ameaça à segurança regional, além do sofrimento infligido ao seu próprio povo. Em dezembro, o Órgão de Consulta se reuniu pela segunda vez, e decidiu impor sanções a Maduro e outros 28 altos funcionários de seu regime: os Estados Partes do TIAR farão investigações e aplicarão medidas administrativas e judiciais às 29 pessoas citadas, que também passam a ser impedidas de entrar ou transitar pelo território de qualquer um dos Estados Partes do TIAR.

i) Tratamento da crise na Venezuela em organizações de âmbito extrarregional e universal

Em janeiro de 2019, após a recondução de Maduro, delegados de seu regime seguiram representando a Venezuela junto à ONU; no mês seguinte, um grupo de delegados, incluindo

venezuelanos e membros de nações aliadas a Maduro, acusou os EUA de usar sanções econômicas como armas políticas.

A crise venezuelana foi abordada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU): em janeiro de 2019, foi convocada reunião extraordinária do CSNU para discussão do impasse presidencial, mas não foi possível chegar a um consenso. Em fevereiro, dois projetos de resolução foram colocados para votação pelo CSNU: um proposto pelos EUA, que pedia novas eleições na Venezuela, a entrada de ajuda humanitária e o reconhecimento de Guaidó como presidente interino; o outro de autoria da Rússia, que pedia diálogo entre o regime de Maduro e a oposição, indo ao encontro da ideia do Grupo de Contato idealizado por México e Uruguai. Porém, Rússia e China vetaram o projeto dos EUA, enquanto o projeto da Rússia obteve apenas quatro votos favoráveis, sequer chegando à maioria exigida.

O assunto da crise venezuelana foi suscitado em diversas instâncias relativas a direitos humanos dentro da ONU, como o Comitê das Nações Unidas contra a Tortura: em novembro de 2014, a Venezuela foi objeto de avaliação do comitê, por conta de violações ocorridas entre 2002 e 2014, incluindo um estupro de uma juíza, o baixo número de condenações de autoridades públicas acusadas de violações (foram mais de cinco mil casos, com apenas doze acusados considerados culpados), e o fato de a Comissão Nacional Venezuelana para a Prevenção da Tortura não ser independente do governo, assim como o próprio sistema judicial do país. No mesmo mês, o Comitê considerou alarmantes os relatos de abusos cometidos por autoridades do regime durante os protestos daquele ano: torturas teriam incluído espancamentos, queimaduras e choques elétricos como formas de obter confissões; o órgão da ONU pediu investigações efetivas pelo governo venezuelano, pois apenas cinco em 185 inquéritos levaram a processos; além disso, instou o regime a libertar presos políticos.

Temas conexos à crise venezuelana foram objeto de várias deliberações e relatórios do CDH: em março de 2015, o relator da ONU para tortura e outros tratamentos degradantes afirmou que o regime de Maduro não respondeu a múltiplos pedidos de informação, o que o levou a concluir que direitos de detentos foram violados pelo governo, e que o regime não cumpriu sua obrigação de investigar, processar e punir todos os atos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Em 2018, o CDH aprovou a primeira resolução sobre situação humanitária e de direitos humanos na Venezuela, patrocinada por onze países das Américas; embora o Brasil não tenha subscrito o projeto de resolução, foi um dos votos favoráveis no Conselho. Em 2019, o CDH aprovou nova resolução sobre a situação dos direitos humanos na Venezuela, desta vez apresentada pelo Brasil, ao lado de parceiros do Grupo de Lima; a resolução expressa preocupação com violações contra direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no contexto da crise causada pelo regime de Maduro. A resolução cria a Missão Internacional de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, independente e com mandato amplo e robusto, para investigar execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias, tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ocorridos na Venezuela desde 2014, com o objetivo de garantir a responsabilização dos violadores e justiça para as vítimas. Em setembro de 2020, a Missão Internacional publicou relatório de suas atividades: foram investigados 223 casos e revisados outros 2.891; a missão afirma haver reunido evidências suficientes para acreditar que o regime de Maduro violou tratados e convenções de direitos humanos, além de ter cometido crimes tipificados no ordenamento penal doméstico e no direito internacional, alguns dos quais constituem crimes contra a humanidade. O relatório responsabiliza o Estado venezuelano e seus agentes, e conclui que Maduro e seus ministros da Defesa e do Interior e Justiça “ordenaram ou contribuíram para a prática dos crimes documentados”, apontando seu envolvimento e o de outros representantes do

regime em crimes que devem ser investigados por tribunal competente e, na falta de disposição ou capacidade da justiça nacional, pelo TPI.

Outra instância da ONU que tratou do caso venezuelano é o ACNUDH: em 2017, expressou preocupações diante dos relatos de violência e pediu ao governo que garantisse os direitos à liberdade de reunião pacífica e de opinião, e criticou a cassação dos direitos políticos, por quinze anos, do líder opositor Henrique Capriles. Em agosto, o ACNUDH publicou uma declaração afirmando haver uso generalizado e sistemático de força excessiva e prisões arbitrárias contra manifestantes na Venezuela, além de sinais de outras violações de direitos humanos, como tortura e tratamento cruel contra indivíduos detidos por relação com os protestos, vários mortos por grupos ligados a autoridades públicas e milícias governistas. Em 2019, a alta comissária Michelle Bachelet anunciou que enviaria uma delegação para a Venezuela antes de uma possível visita dela mesma; logo surgiram denúncias de que autoridades de Maduro estavam conduzindo uma operação em larga escala para maquiar a situação. Contudo, os membros da delegação não se convenceram das aparências de instalações, por indícios como o odor de tinta fresca; em uma visita sem acompanhamento de membros do governo, a delegação constatou a condição precária de instalações hospitalares. Bachelet, em pronunciamento preliminar pouco antes do fim da visita da delegação, expressou preocupação com a gravidade da situação dos direitos humanos, possível fator de desestabilização regional, e afirmando que a crise tinha origem anterior à imposição de sanções econômicas, embora afirmasse preocupação de que as sanções agravassem o quadro. Outros temas abordados pela alta comissária foram o recrudescimento das restrições à liberdade de expressão e imprensa, o impacto da crise sobre o sistema de saúde venezuelano e o uso excessivo da força por integrantes do regime contra protestos. Bachelet visita a Venezuela em junho de 2019, encontrando-se separadamente com Maduro e Guaidó, além de outros atores ligados ao tema: após anunciar que uma delegação encabeçada por agentes da ONU permaneceria na Venezuela, reiterou a preocupação com o efeito de sanções sobre a crise, e pediu pela libertação de presos políticos no país. O relatório final de Bachelet mencionou execuções extrajudiciais, tortura, desaparecimentos forçados e outras violações de direitos atribuídas a forças de segurança de Maduro; outro ponto destacado foi uma lei proposta por governistas que criminalizaria organizações de direitos humanos que recebessem financiamento externo.

Por outro lado, a ACNUDH também apontou que sanções impostas ao regime venezuelano que possam levar ao esgotamento de produtos médicos e à fome também violam direitos humanos de inocentes: em janeiro de 2019, o relator especial apontado pela ONU para tratar das sanções impostas pelos EUA à PDVSA, afirmou que o uso de coerção, seja militar ou econômica, jamais deve ser usada com o intuito de mudar o governo de um Estado soberano, reiterando que a solução deve vir mediante diálogo. Em maio de 2019, um especialista independente indicado pelo CDH expressou preocupação com novas medidas coercitivas impostas pelos EUA contra a Venezuela, novamente com o argumento de que o uso de sanções econômicas para finalidades políticas representa violação de direitos humanos e normas internacionais, podendo precipitar catástrofes humanitárias de proporções sem precedentes. Em fevereiro de 2021, a relatora especial para medidas coercitivas unilaterais e direitos humanos da ACNUDH instou os EUA e a UE a suspenderem as sanções impostas ao regime de Maduro, após constatar que as sanções agravaram situações econômicas pré-existentes e afetaram dramaticamente toda a população da Venezuela, em especial aqueles vivendo em extrema pobreza.

Entre junho de 2020 e maio de 2021, o ACNUDH registrou 97 incidentes ligados a defensores de direitos humanos na Venezuela. Segundo Bachelet, são “sinais do aumento da polarização e da diminuição do espaço cívico no país”; ela salienta que a crise enfrentada pela

Venezuela tem sido agravada pela pandemia de COVID-19 e por sanções enfrentadas pelo país. Em 2021, o CDH voltou a denunciar o uso da força por parte das autoridades de segurança na Venezuela em 23 manifestações dispersadas por policiais durante o ano. Em setembro de 2022, o TPI conclamou o CDH a renovar a Missão Internacional de Verificação de Fatos sobre a Venezuela, para garantir a documentação das violações persistentes de direitos humanos no país. O relatório de 2022 da missão documenta ampla gama de graves violações e abusos dos direitos humanos no Arco Mineiro do Orinoco, incluindo desaparecimentos forçados, tráfico de pessoas, ameaças a defensores dos direitos humanos, bem como violações e abusos dos direitos à saúde, à terra e a um meio ambiente saudável de mulheres, crianças e povos indígenas, na maioria dos casos com a aquiescência ou cumplicidade das autoridades locais e seus superiores. Em outubro do mesmo ano, a Venezuela perdeu seu assento no CDH, não conseguindo reeleger-se. O país fazia parte do órgão há três anos; em seu lugar e no do Brasil, que não poderia mais reeleger-se, foram eleitos Chile e Costa Rica.

Quanto ao TPI, passou-se a suscitar investigações acerca da crise em 2017, quando uma advogada venezuelana, em audiência da OEA que analisava possíveis crimes contra a humanidade no país, testemunhou sobre 289 casos de tortura, incluindo incidentes dos protestos naquele ano e 192 casos de tortura sexual. Em fevereiro de 2018, o TPI anunciou que abriria investigações preliminares acerca dos alegados crimes contra a humanidade perpetrados por autoridades do regime de Maduro. Em maio, painel independente de especialistas internacionais formado pela SG-OEA concluiu haver fundamentos razoáveis para acreditar que crimes contra a humanidade (assassinatos, execuções extrajudiciais, prisões arbitrárias, tortura, ataques contra o Judiciário e uma “crise humanitária chancelada pelo Estado”) foram cometidos na Venezuela desde pelo menos fevereiro de 2014, recomendando que o SG-OEA encaminhasse o relatório e as provas obtidas pela OEA para a Promotoria do TPI, convidasse Estados Partes do Estatuto de Roma para encaminhar a situação da Venezuela à Promotoria do TPI e pedisse a abertura de uma investigação acerca dos fatos expostos no relatório.

Em setembro de 2018, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru encaminharam a situação ao TPI e demandaram que a Promotoria desse início a uma investigação; o caso foi para uma das Câmaras de Pré-julgamento do Tribunal. No final de maio de 2011, a Argentina retirou seu copatrocinio à denúncia de países americanos ao TPI contra o regime Maduro. Em 3 de novembro de 2021, o procurador-chefe do TPI, Karim Khan, anunciou a abertura da investigação formal de crimes contra a humanidade na Venezuela, após conclusão de exame preliminar em uma visita de três dias ao país. Como a Venezuela é signatária do Estatuto de Roma, este anúncio foi acompanhado por um memorando de entendimento assinado por Khan e pelo presidente Maduro, no qual, sob o princípio da complementaridade, o governo se compromete a facilitar a investigação mesmo que expresse seu desacordo com esta decisão. Esta decisão histórica levou ao primeiro caso do TPI na América Latina. A abertura formal da investigação confirma os relatórios emitidos pela OEA, pela ACNUDH e pela Missão Internacional Independente de Averiguação sobre a violação sistemática dos direitos humanos por parte do Estado venezuelano. Em março de 2022, a promotoria do TPI abriu escritório em Caracas para acompanhar a investigação; os funcionários receberam vistos de entrada múltipla do governo.

O tema também foi tratado pela Organização Mundial do Comércio (OMC): em dezembro de 2018, a Venezuela registrou reclamação junto à OMC para questionar sanções impostas pelos EUA, como proibição da entrada de indivíduos em sua lista negra e restrições ao comércio, que violariam regras da OMC. Foi apenas a segunda vez em que a Venezuela acionou a OMC, e o país também citou as sanções norte-americanas sobre negociações envolvendo ouro e o tratamento

discriminatório da dívida venezuelana e das transações em moedas digitais como brechas das regras internacionais. Porém, os EUA não manifestaram preocupação, pois as regras da OMC permitem exceções em casos de “interesses essenciais de segurança nacional”, o que já havia sido invocado pelos próprios EUA como justificativa no caso dos aumentos de tarifas sobre importações de aço e alumínio; ademais, a situação de paralisia em que se encontra o Órgão de Apelação (OA) da OMC faz com que quaisquer disputas no foro acabem em um limbo legal; assim, contenciosos podem ter maior chance de resolução via diplomática do que por meio dos árbitros da OMC. Recentemente, em março de 2021, os EUA responderam à demanda venezuelana, afirmando que o pedido não tinha legitimidade, o que foi refutado por Caracas, levando a OMC a suspender uma reunião sobre o contencioso. Para os EUA, o requerimento de painel não era legítimo, pois o regime de Maduro não teria direito de falar em nome do povo venezuelano, e que os norte-americanos não aceitariam ações de Maduro para valer-se da OMC para atacar sanções voltadas à restauração dos direitos humanos e da democracia na Venezuela. A ação dos EUA teve a intenção de mostrar que o governo de Joe Biden não mudaria a abordagem linha-dura contra Maduro: a posição foi apoiada por Brasil, Colômbia e Peru, enquanto a Rússia se posicionou favorável ao direito de a Venezuela solicitar o painel.

j) Discurso na AGNU em 2021

Maduro destacou o desejo de consolidar uma ordem internacional multipolar, pautada por paz, cooperação, diálogo e diversidade ideológica, cultural, política e religiosa. Rechaçou o que chamou de “*hegemonismos imperiales*”. Comentou que a Venezuela compartilha das lutas dos povos do Sul, da doutrina do Movimento Não Alinhado (MNA) e da doutrina Sul-Sul. Notou o apoio definitivo e majoritário que recebeu dos países do mundo. Denunciou a “campanha feroz” de agressão permanente e sistemática por meio de sanções econômicas, financeiras, petrolíferas e cruéis levada a cabo pelas elites dos EUA, com a cumplicidade das europeias e de outras. Essas buscaram instrumentalizar os organismos internacionais, o direito internacional para justificar o ataque criminoso contra o povo venezuelano. Comentou que a relatora especial para sanções da ONU recomendou o fim das sanções após visitar a Venezuela. Afirmou que a Venezuela provou que é possível enfrentar as agressões imperiais e avançar. Ratificou o apoio a Cuba. Comentou o êxito das “mega eleições” realizadas. Notou a volta do diálogo com grupos sociopolíticos para superação das crises venezuelanas, com o apoio de México, Noruega, Rússia e Países Baixos. Comentou a necessidade de agir contra a mudança do clima.

IV. México

a) Governo AMLO

Em julho de 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), do Movimento Regeneração Nacional (MORENA), foi eleito presidente do México com 54,7% dos votos, com ampla margem sobre o segundo colocado, Ricardo Anaya (22,9%). O candidato situacionista, Antonio Meade, do Partido Revolucionário Institucional (PRI), logrou meros 16,8% dos votos. Os resultados refletiram desejo dos mexicanos por mudança e uma grande insatisfação com o governo anterior de Enrique Peña Nieto. A coalizão de AMLO (“*Juntos haremos historia*”) conquistou ainda 69

dos 128 assentos no Senado e 306 das 500 cadeiras na Câmara de Deputados, conferindo ao presidente amplo respaldo no Legislativo.

Em sua campanha, AMLO prometeu realizar a “*cuarta transformación*” mexicana – as três outras teriam sido a Guerra de Independência (1810-1821), a Guerra da Reforma (1858-1861) e a Revolução Mexicana (1910-1917). A “4T”, como ficou conhecida, consistiria em uma ampla agenda de austeridade republicana, com combate a privilégios e à corrupção, aliada a megaprojetos de infraestrutura, como o “trem maia”, o novo aeroporto da Cidade do México e a construção da refinaria de Dos Bocas. Críticas à 4T incluem a participação recorde do Exército no governo (a despeito da criação da Guarda Nacional, em 2019¹¹⁰); perseguição a políticos de oposição e jornalistas; deterioração da situação securitária do país, com recordes de violência em áreas como Zacatecas e Guanajuato, resultantes das disputas territoriais entre os cartéis, e maior ocorrência de delitos graves, como chacinas, tráfico de pessoas e desaparecimentos de mulheres; e fraca observância das leis ambientais.

Quanto à situação política interna, AMLO havia prometido devolver os militares aos seus quartéis enquanto concorria ao cargo em 2018, mas mudou de ideia devido à necessidade de combater o crime organizado. Em setembro de 2022, a Câmara dos Deputados do México aprovou a manutenção do Exército nas ruas por mais cinco anos, aumentando os temores sobre os esforços do presidente para militarizar a segurança pública do país. É a segunda medida que aumenta o poder dos militares no mesmo mês, após a aprovação pelo Senado mexicano da passagem do controle da Guarda Nacional ao Exército. A nova moção sobre o destacamento de militares, aprovada com 335 votos a favor e 152 contra, deveria expirar em 2024, mas agora se estenderá até 2029. A medida segue surtos de violência provocada por cartéis em todo o país.

Com relação à política exterior, desde o começo de seu governo, AMLO demonstra pouco interesse pelo tema – uma de suas máximas é a de que “*la mejor política exterior es una buena política interior*”. Até dezembro de 2022, AMLO realizou apenas nove viagens ao exterior, sendo uma em 2020 (encontro com o presidente norte-americano Donald Trump em Washington), duas em 2021 (ambas aos Estados Unidos – EUA) e as outras seis em 2022 (todas a países próximos, como EUA, Guatemala e Cuba). O despreço de AMLO pela política externa tem como contrapartida a concessão de ampla autonomia ao chanceler Marcelo Ebrard, apontado como um dos prováveis sucessores de AMLO para a próxima eleição presidencial, em 2024¹¹¹.

Uma das principais diretrizes históricas da política externa mexicana, mas ainda mais sob AMLO, é a Doutrina Estrada¹¹². A doutrina segue vigente como lei no México e, com o tempo, passou a expressar um ideal mais amplo de não intervencionismo, fundamentando, por exemplo, a decisão mexicana de não apoiar a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1962, e de não condenar violações de direitos humanos no continente americano, como a que ocorre atualmente na Nicarágua. Em termos gerais, a política externa do governo AMLO caracteriza-se por pragmatismo com os EUA e a Europa, a despeito de tensões em temas como

¹¹⁰ Após defender uma desmilitarização do país em sua campanha eleitoral, AMLO criou, em março de 2019, a Guarda Nacional, com funções similares a de uma polícia nacional. Embora fosse um órgão civil, a Guarda Nacional era treinada e composta por militares. Paulatinamente, foi crescendo a militarização do governo AMLO, com o Exército ocupando postos chave e realizando diretamente grandes projetos de infraestrutura da 4T, como o novo aeroporto da CDMX. Em setembro de 2022, o Congresso mexicano aprovou lei que transfere o comando da Guarda Nacional ao ministério da Defesa do país.

¹¹¹ Não há possibilidade de reeleição no México.

¹¹² A Doutrina Estrada foi elaborada em 1930 pelo chanceler Genaro Estrada Félix, que defendia que Estados não devem se pronunciar acerca do reconhecimento de um governo estrangeiro.

energia, e por relações com a América Latina pautadas, em boa parte, pelos temas de cooperação econômica e migração.

b) Relações do México com os Estados Unidos

A despeito de tensões históricas, México e EUA têm profundos laços culturais e comerciais, o que faz com que tenha prevalecido, nas últimas décadas, certo pragmatismo na relação bilateral, mesmo diante de posições frequentemente distintas na esfera multilateral¹¹³. Essa configuração manteve-se no governo AMLO, que apresentou uma postura colaborativa com Donald Trump e, hoje, com Joe Biden.

Das apenas nove viagens que López Obrador fez ao exterior até momento, quatro foram aos EUA, o que demonstra a relevância dada pela política externa mexicana ao relacionamento com Washington. A mais recente delas foi em julho de 2022, quando AMLO e Biden se encontraram para discutir temas como migração, investimentos, energia e meio ambiente. A visita dissipou o mal-estar gerado pelo não comparecimento de López Obrador à Cúpula das Américas, realizada um mês antes em Los Angeles, devido à ausência de Cuba, Nicarágua e Venezuela do evento. Donald Trump não foi ao México¹¹⁴, assim como também ainda não o fez Joe Biden, embora o democrata tenha visita agendada para a Cidade do México em dezembro de 2022, para a Cúpula de Líderes da América do Norte (conhecida como “*the Three Amigos*”)¹¹⁵. Em setembro de 2022, o secretário de Estado Antony Blinken foi ao México¹¹⁶ para participar do Diálogo Econômico de Alto Nível México-EUA (DEAN).

Há entre México e EUA uma fronteira compartilhada de 3.141 km, por onde passam tanto fluxos comerciais intensos quanto migrantes em condição irregular e tráficos de drogas, armas e pessoas. O México é o segundo maior parceiro comercial dos EUA, tanto em exportações quanto em importações, perdendo apenas para o Canadá. Em 2021, o fluxo comercial bilateral foi de cerca de US\$ 661 bilhões, com déficit para os EUA de mais de US\$ 108 bilhões. Os EUA são o maior parceiro comercial do México, respondendo em média por 80% de todo o comércio exterior mexicano.

Com a chegada de Trump à Casa Branca, em 2017, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) passou a ser renegociado com o Canadá e o México de Ernesto Peña Nieto. Embora AMLO não tenha participado das negociações, concluídas em 2018, o MORENA apoiou uma pronta ratificação do *United States Mexico Canada Agreement* (USMCA), o que ocorreu em junho de 2019, tornando o México o primeiro país a ratificar o novo acordo¹¹⁷. O USMCA entrou em vigor em 1º de julho de 2020 e estabeleceu, entre outras medidas, novas regras de origem no setor automobilístico. Não é possível ainda auferir o impacto do USMCA sobre a economia

¹¹³ Em 2003, por exemplo, o México, à época governado pelo presidente Vicente Fox, mostrou-se fortemente contrário à invasão norte-americana do Iraque. Bilateralmente, no entanto, a relação era marcada por intensa colaboração em temas como combate ao tráfico de drogas e migração.

¹¹⁴ Ao todo, entretanto, os secretários de Estado de Trump foram ao México cinco vezes.

¹¹⁵ O canal de diálogo trilateral entre EUA, Canadá e México foi criado em 2005, com encontros praticamente anuais até 2016; com o governo Trump, no entanto, não foi realizado nenhum encontro. O mecanismo foi reativado no governo Joe Biden, que sediou a cúpula em novembro de 2021, em Washington.

¹¹⁶ Ao todo, Antony Blinken foi ao México em duas ocasiões: em outubro de 2021, para o Diálogo em Energia de Alto Nível; e em setembro de 2022, para o Diálogo Econômico de Alto Nível.

¹¹⁷ Na visão do governo mexicano, definir e implantar com celeridade o novo acordo era essencial para dirimir incertezas no mercado e estimular o retorno dos investimentos externos no país.

mexicana, sobretudo em tempos anormais como o da pandemia, mas a indústria automobilística do país, por exemplo, não parece ter sido afetada.

Outro episódio marcante na relação econômica entre o México de AMLO e os EUA de Trump foi a ameaça do presidente norte-americano, em maio de 2019, de impor, a cada mês, tarifas de 5% sobre os bens mexicanos, até se atingir 25%, o que teria tido um efeito desastroso sobre a economia mexicana. A crise foi evitada pelo chanceler Ebrard, com o México se comprometendo em assinar novo acordo para tentar conter os fluxos migratórios em direção ao norte.

Com Biden, destaca-se o relançamento, em 2021, do supracitado DEAN, que visa a avançar em prioridades estratégicas econômicas e comerciais. O DEAN estrutura-se em 4 pilares:

- 1) “*building back together*”, com foco em melhorar o ambiente de negócios regional, implantar tecnologias avançadas, fortalecer as cadeias de fornecimento e promover comércio e viagens;
- 2) “promover desenvolvimento econômico e social sustentável no sul do México e na América Central”;
- 3) “assegurar as ferramentas para a prosperidade futura”, a fim de fomentar compatibilidade regulatória e minimizar riscos em setores como tecnologia da informação; e
- 4) “investir nos nossos povos”, com medidas voltadas a mulheres, jovens, comunidades indígenas e pessoas LGBTQIA+.

Novo encontro do DEAN foi realizado em setembro de 2022, na Cidade do México. Foram reforçados os quatro pilares, revisados os resultados conquistados e anunciadas novas áreas de colaboração, como cooperação no combate à mudança do clima e na Agenda 2030, cooperação em agenda digital, reforço de questões laborais e elevação da resiliência das cadeias de fornecimento em setores como o farmacêutico.

Em energia, o relacionamento não só com os EUA, mas também com outros países como Canadá, Espanha e Japão, se viu abalado pelas constantes investidas de AMLO contra empresas estrangeiras privadas. Desde sua campanha eleitoral, AMLO¹¹⁸ tinha como grande bandeira aprovar uma nova reforma energética¹¹⁹ que visasse a aumentar a proeminência das estatais PEMEX (petróleo e gás) e CFE (eletricidade). Em abril de 2022, no entanto, AMLO não logrou obter a maioria necessária de dois terços da Câmara dos Deputados para sua reforma que previa, entre outros pontos, limitar a participação privada no setor energético mexicano a 46% e revisar contratos já assinados. A lei havia sido duramente criticada pelos EUA, pela oposição interna mexicana e por ativistas ambientais, já que traria queda de investimentos em energia limpa. Na ocasião, em sua tradicional *mañanera*¹²⁰, AMLO acusou o Congresso de “traição à pátria”. A reforma energética era um dos pontos principais da 4T. Ainda tramitam, mesmo assim, consultas decorrentes de reclamações formais interpostas pelos EUA e pelo Canadá no âmbito do USMCA alegando tratamento injusto concedido às suas empresas em comparação com a CFE e a PEMEX, citando mudanças na legislação e práticas desleais como atrasos propositais na renovação ou concessão de licenças, por exemplo. Em julho de 2022, as tensões a respeito de negociações de política energética do México com os EUA e o Canadá levaram a pedido de consultas destes dois países a respeito da legalidade das políticas mexicanas quanto ao tratamento discriminatória

¹¹⁸ AMLO é natural do estado mexicano de Tabasco, onde a PEMEX tem atuação intensa.

¹¹⁹ Em agosto de 2013, o então presidente mexicano Ernesto Peña Nieto aprovou uma profunda reforma energética no país, visando a elevar a produtividade do setor, atrair investimentos e reduzir tarifas; a principal mudança trazida pela reforma foi o fim do monopólio da PEMEX.

¹²⁰ *Mañaneras* são as tradicionais conferências de imprensa que o presidente AMLO realiza todas as manhãs, com transmissão ao vivo.

dispensado a empresas estrangeiras, no âmbito do USMCA. A ministra da Economia do México, Tatiana Couthier, renunciou ao cargo em outubro. Em dezembro de 2022, as consultas continuam, além do prazo previsto pelo USMCA, a encargo da nova ministra mexicana, Raquel Buenrostro, que prioriza apaziguar as negociações com os EUA e o Canadá.

Para além de comércio e investimentos, outra importante seara da relação México-EUA é migração e segurança. Estima-se que, hoje, vivam cerca de 11 milhões de mexicanos nos EUA, enquanto 1,5 milhão de americanos viveriam no México. Em sua campanha presidencial, em 2016, Trump prometeu que construiria um muro na fronteira “e faria o México pagar por ele”. Em janeiro de 2017, Trump emitiu ordem executiva ordenando a construção do muro, mas indefinições quanto ao financiamento do projeto, que acabou sendo arcado totalmente pelos EUA, adiaram o início da construção para 2018. Ao todo, 732 km da fronteira tiveram seu muro já existente reforçado; em somente 79 km, foi construído um muro onde ainda não havia nenhum. Após sua posse, Joe Biden anunciou que a construção do muro seria imediatamente encerrada, mas alguns trechos continuaram recebendo financiamento do Departamento de Defesa até abril de 2021.

O muro de Trump foi emblemático de uma política mais abrangente, que visava a reduzir o máximo possível o fluxo de migrantes do México para os EUA. Em junho de 2018, Washington passou a negar pedidos de refúgio baseados em violência de gênero e de gangues. Em dezembro, o governo adotou protocolos que ficaram conhecidos como a política *Remain in Mexico*, pela qual pleiteantes de refúgio deveriam aguardar a análise de seus processos em território mexicano, ensejando até mesmo o retorno forçado daqueles que já estivessem em território norte-americano. O programa ocasionou uma explosão demográfica nas cidades mexicanas situadas na fronteira.

O *Remain in Mexico* foi encerrado pela administração Biden em fevereiro de 2021, mas reimplementado em dezembro de 2021, em uma vitória legal para os estados de Texas e Missouri. Após decisão da Suprema Corte, em junho de 2022, que afirmou que o governo federal tinha, sim, poderes para encerrar o *Remain in Mexico*, o programa foi extinto, mas juiz federal do Texas suspendeu a extinção do programa, em dezembro de 2022, embora sem ter ordenado sua reinstauração. No contexto da última visita de AMLO a Washington, em julho de 2022, México e EUA anunciaram que, sob os compromissos adotados na última Cúpula das Américas e na Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, estavam tomando medidas imediatas e coordenadas para administrar os fluxos migratórios entre os dois países, como um plano conjunto de modernização da infraestrutura fronteiriça, incluindo investimentos de US\$ 3,4 bilhões provenientes do Acordo Bipartidário de Infraestrutura de Biden. No comunicado conjunto, México e EUA afirmaram ainda que o desenvolvimento deve estar no centro das políticas de migração e que os vetores econômicos e securitários das migrações devem ser reconhecidos e combatidos.

No tema de direitos trabalhistas, o comunicado conjunto divulgado em julho de 2022 destacou a criação de um grupo de trabalho bilateral para promover maiores proteções legais como parte de uma estratégia de maior mobilidade laboral. Foi também anunciada a criação de um grupo de trabalho para aprimorar o tratamento a crianças migrantes.

O comunicado de julho de 2022 abordou ainda a questão da segurança fronteiriça. Foi reafirmado o compromisso de combater questões como “o desafio do fentanil, o tráfico de armas e o contrabando de pessoas” e reduzir o nível de consumo de drogas, por meio do aumento da cooperação entre as forças de segurança e do estabelecimento de uma força-tarefa para interromper o fluxo de fentanil entre os países. Lamentaram-se, ainda, as “trágicas mortes de migrantes pelas mãos de traficantes em San Antonio”¹²¹. México e EUA cooperam em segurança por meio do

¹²¹ A visita de AMLO ocorreu em meio à notícia de que 53 migrantes morreram sufocados em um caminhão em San Antonio, no Texas, ao tentar migrar para os EUA.

Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras, criado em 2021 depois da rejeição de AMLO à “Iniciativa de Mérida”¹²². Desde 2019, o México é o maior fornecedor de opioides sintéticos aos EUA. O *Bicentennial Framework* fundamenta-se em três pilares: proteger as pessoas, prevenir crime transfronteiriço e perseguir redes criminosas.

Sob Biden, cresceu em relevância na relação bilateral a pauta de meio ambiente. AMLO tem sido criticado por ativistas ambientais e por parte da comunidade internacional por apoiar projetos danosos ao meio ambiente, como o trem maia e a refinaria de Dos Bocas, em seu estado natal de Tabasco. No comunicado publicado em julho de 2022, México e EUA reafirmaram o compromisso de avançar rumo a uma América do Norte verde e mais limpa, reduzindo as emissões de metano causadas pelo setor de petróleo e gás. Em apoio ao Compromisso Global do Metano¹²³, o México e a PEMEX, em colaboração com os EUA, anunciaram que irão desenvolver um plano para eliminar queimas e fugas em operações de gás e petróleo em mar e terra.

Em janeiro de 2023, o presidente AMLO recebeu seus homólogos Biden e Trudeau (Canadá) para a edição anual Cúpula dos Líderes da América do Norte, apelidada de Cúpula dos Três Amigos. Mais detalhes estarão na próxima edição do REPI.

c) Relações do México com a América Latina

A política externa mexicana para a América Latina é pautada por 4 eixos principais:

- 1) comércio;
- 2) migração;
- 3) interação econômica; e
- 4) prestação de cooperação para o desenvolvimento.

O desinteresse de AMLO pela política externa fundamentou críticas quanto a sua estratégia externa para o eixo latino-americano, porquanto até meados de 2020, após quase dois anos de mandato, o presidente mexicano não havia realizado nenhuma visita oficial à América Latina, sendo que sua única viagem ao exterior fora uma para reunir-se com o então presidente dos EUA, Donald Trump. As críticas decorrem, entre outros, do fato de que o México é uma das maiores economias latino-americanas e precisa, ainda, aprofundar as relações comerciais com a região, particularmente porque as exportações mexicanas destinadas à América Latina não se comparam com as destinadas aos EUA; portanto haveria o subaproveitamento das possibilidades econômico-comerciais existentes na América Latina, bem como a perda de oportunidade de reduzir a dependência em relação aos EUA.

No que se refere à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o foro não é um dos grandes temas tratados pelo presidente em seus discursos, embora o México tenha conduzido a presidência *pro tempore* (PPT) e, em 2021, foi o anfitrião da Cúpula da CELAC. Segundo o chanceler mexicano¹²⁴, um dos grandes feitos da PPT mexicana do foro foi o acordo argentino-mexicano para o envase de vacinas da AstraZeneca/Oxford contra a COVID-19, favorecendo a vacinação na região latino-americana e caribenha. Para além das temáticas

¹²² A Iniciativa de Mérida foi criada em 2007 entre o México de Felipe Calderón e os EUA de George Bush, visando a estabelecer um *framework* de cooperação entre os dois países no combate a organizações criminosas e ao tráfico fronteiriço. Desde sua campanha, AMLO criticava a Iniciativa de Mérida e a “guerra às drogas” no México.

¹²³ Assinado em novembro de 2021, no contexto da 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), o Compromisso Global do Metano visa a reduzir em 30% as emissões de metano globais até 2030 (em relação aos níveis de 2020).

¹²⁴ Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-presentara-resultados-de-la-presidencia-pro-tempore-en-la-vi-cumbre-de-celac-282779?idiom=es>.

sanitárias, voltadas mormente ao combate da COVID-19, como resultados e temas de destaque no período a frente da CELAC mencionam-se:

- 1) a criação da Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE);
- 2) a criação de fundo para combater os impactos da mudança do clima na região;
- 3) críticas à OEA, devido ao predomínio dos interesses norte-americanos nesta instituição regional, em detrimento dos interesses latino-americanos e caribenhos;
- 4) a condenação do embargo dos EUA à Cuba;
- 5) chamado ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para flexibilizar as condições de dívida e de financiamento, devido à crise econômica causada pela pandemia de COVID-19;
- 6) a defesa do Acordo de Paris e de seus compromissos de redução de emissões para combater a mudanças do clima;
- 7) o combate ao crime organizado; e
- 8) a proposta venezuelana de dotar a CELAC de maior institucionalidade, por exemplo, criando uma Secretaria-Geral.

No subcontinente, o “triângulo norte” da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras) é uma região prioritária na política exterior mexicana, devido aos históricos vínculos políticos, econômicos e de cooperação que abarcam as três fronteiras que o México compartilha com os vizinhos (Belize, Guatemala e EUA). Ainda, as relações e os desafios relacionados às fronteiras do sul mexicano repercutem nas relações com os EUA, em sua fronteira ao norte. Com os países ao sul, têm predominado os interesses de cunho econômicos, o que é um aspecto permanente na política externa do país há décadas. Cabe destacar o programa social *Sembrando Vida* (SV), cujo objetivo é controlar o fluxo migratório dos países do triângulo centro-americano, por meio de medidas de viés socioeconômico.

Muitas vezes, o México é considerado como um *proxy* das estratégias norte-americanas de livre comércio e de guerra às drogas, mormente porque suas políticas para a América Central não tratam das causas profundas dos problemas da região, como as desigualdades sociais, a falta de infraestrutura, a debilidade das instituições estatais e a violência endêmica. Esta tem estimulado os fluxos migratórios dos países do triângulo norte centro-americano, por exemplo, as caravanas que, ao longo de 2020, resultaram em atritos com os EUA e levaram o governo mexicano a enviar a recém-criada Guarda Nacional para a fronteira sul do país.

Em relação à América do Sul, o foco mexicano está na Aliança do Pacífico (AP). Há modesto envolvimento atual com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Seguem, abaixo, tópicos prioritários da agenda mexicana, na América Latina, país a país ¹²⁵:

| Região | País | Temas | Comentários adicionais |
|-----------------|------|--|---|
| América Central | Cuba | - Visita de AMLO (2020); - Defesa do fim do embargo dos EUA; - Cooperação solidária, com ações para o desenvolvimento social; - Promoção do comércio. | - A visita retribuiu àquela feita por Miguel Díaz-Canel ao México, por ocasião do Dia da Independência. - Não se mencionam as violações cubanas de direitos humanos. |

¹²⁵ Apresentam-se, somente, os países nos quais há maior destaque no relacionamento bilateral.

| Região | País | Temas | Comentários adicionais |
|----------------|-------------|---|--|
| | Belize | - Cooperação política; - Cooperação comercial; - Cooperação cultural; - Turismo. | - Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina. |
| | El Salvador | - Comércio e investimentos; - Relações consulares. | - Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina. |
| | Guatemala | - Modernização da infraestrutura fronteiriça; - Projetos de cooperação no marco do Plano de Desenvolvimento Integral, incluindo o programa SV. | - Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina. |
| | Haiti | - Cooperação solidária. | |
| | Honduras | - Comércio; - Infraestrutura; - Relações consulares e culturais. | - Visita no bojo da primeira viagem de AMLO à América Latina. |
| América do Sul | Argentina | - Viagem do então presidente eleito Alberto Fernández ao México (2019). | - Declaração de intenções de aliança para impulsionar um eixo progressista na América Latina (2019). |
| | Bolívia | - AMLO concedeu asilo político a Evo Morales, no bojo do “golpe de Estado” que o depôs. | - Decisão de concessão de asilo ocasionou desinteligências diplomáticas. |
| | Colômbia | - Aprovação do programa de Cooperação Técnica e Científica (2021-2023); - Cooperação cultural e educacional. | - Apoio ao governo de Gustavo Petro. |
| | Chile | - Comércio e investimentos. | - Apoio ao governo de Gabriel Boric. |
| | Peru | - Comércio e investimentos. | - Apoio ao governo de Pedro Castillo. |
| | Venezuela | - Reconhecimento de Nicolás Maduro como presidente da Venezuela, mudando a posição que o México assumira, contra Maduro, durante o governo de Enrique Peña Nieto. | - Defesa da autodeterminação dos povos, no bojo da Doutrina Estrada, recuperada pela política externa mexicana sob AMLO. |

d) Relações do México com outros países e regiões

Quando se trata de relações diplomáticas mexicanas com outras regiões, destacam-se os vínculos com a União Europeia (UE), Rússia e China. Para a UE, não parece haver uma grande estratégia mexicana sob AMLO, mas, sim, continuidade do que existia, com a manutenção do pragmatismo. Houve ênfase em temas comerciais e a entrada em vigor do Tratado de Livre Comércio entre México e UE (2020), o que implicou aumento significativo do fluxo comercial.

Nota-se que o principal parceiro mexicano na UE é a Alemanha, com vínculos em comércio, investimentos e energia.

No diz respeito à Rússia, o México hesitou em condená-la e em apoiar a Ucrânia, o que analistas e críticos da política externa do país latino-americano atribuem à predominância do voluntarismo do presidente AMLO, devido ao fato de a tradição multilateral e técnica da política externa do México ter sido relativizada e sujeita às predileções e às ojerizas do presidente. A posição errática mexicana quanto ao dossiê russo-ucraniano evidenciou-se: na abstenção na votação de uma resolução apresentada pelos EUA para suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos; na posterior, e tardia, condenação à Rússia; na votação em favor de uma resolução no CDH em que se fez apelo urgente à Rússia para retirar suas forças militares da Ucrânia; no trabalho da missão mexicana na Organização das Nações Unidas (ONU) e do grupo de diplomatas que representa o México nas discussões no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, o país ocupa, atualmente, assento não permanente), articulando discurso e discussões com parceiros, para promover posições comuns e resoluções que contribuam para solucionar a crise.

Por fim, em relação à China, cuja influência cresce na América Latina, o México sob AMLO não apresentou uma estratégia clara. Há um interesse comercial e econômico em aproveitar o potencial da relação; contudo o Artigo 32.19 do USMCA proíbe que haja assinatura de acordos comerciais com países que não sejam economias de mercado, o que constrange eventual ímpeto chinês ou mexicano de aprofundamento de vínculos comerciais.

V. Cuba

a) Panorama interno a partir de Díaz-Canel

Em 2018, Miguel Díaz-Canel assumiu a presidência de Cuba, sucedendo Raúl Castro. Três anos depois, Díaz-Canel passou também a liderar o Partido Comunista Cubano (PCC). A ascensão de Díaz-Canel foi interpretada como uma possível mudança de rumos. De fato, seu governo tem feito transformações significativas, embora o PCC siga impondo seu regime autoritário na ilha¹²⁶.

Anteriormente, Raúl Castro (2006-2018), irmão mais novo de Fidel Castro, já havia sinalizado para a realização de mudanças, notadamente na economia, a fim de fortalecer o setor privado cubano e transformar o país em uma economia mista. Em 2008, o governo eliminou, por exemplo, restrições sobre a compra de eletrodomésticos e eletroeletrônicos como computadores e microondas. Em 2011, foi anunciado um extenso pacote de reformas, com medidas para estimular a iniciativa privada, reduzir gastos públicos, atrair investimento externo e modernizar o setor agrário do país. Para muitos, no entanto, as mudanças foram poucas e lentas, produzindo poucos resultados efetivos. Em novembro de 2016, faleceu Fidel Castro.

Em abril de 2018, após dois dias de eleições no PCC, Díaz-Canel foi eleito o novo presidente de Cuba. Menos carismático que os irmãos Castro, Díaz-Canel era tido como uma figura discreta dentro do Politburo cubano, tendo antes sido governador de Villa Clara (1994-2003), onde ficou conhecido por ter uma política mais pró-LGBTQIA+, e ministro da Educação Superior

¹²⁶ Segundo o relatório mais recente da *Freedom House*, de 2022, Cuba é considerada um país “não livre”, com pontuações baixíssimas em direitos políticos (1 de 40 pontos) e liberdades civis (11 de 60): de um total de 100 pontos, Cuba conquistou, portanto, somente 12.

(2009-2012). De 2013 a 2018, foi vice-presidente de Cuba. Em seu primeiro discurso¹²⁷, prometeu dar continuidade à Revolução¹²⁸ e afirmou que “a política exterior cubana se manterá inalterada”.

Em agosto de 2018, foi iniciado o processo de elaboração de uma nova constituição, com a realização de consultas populares, que se estenderam por quatro meses. Em dezembro de 2018, o Parlamento cubano aprovou a versão final da nova constituição, que foi referendada em fevereiro de 2019, passando a vigor a partir de abril de 2019. Entre as principais mudanças trazidas pela nova constituição estão o reconhecimento da propriedade privada, a despeito da manutenção expressa do socialismo como sistema “irrevogável”, e a criação do cargo de primeiro-ministro. O PCC seguiu reconhecido pela carta máxima cubana como o único partido e “força política dirigente superior da sociedade e do Estado”. Esperava-se um reconhecimento do casamento homoafetivo, mas a questão ficou para um futuro “Código das Famílias”.

A pandemia de COVID-19 não foi tão mortífera em Cuba, tanto em função das medidas severas adotadas pelas autoridades de saúde do país quanto pelo desenvolvimento de vacinas próprias¹²⁹. Até o começo de outubro de 2022, morreram oficialmente pouco mais de 8.500 cubanos por conta da COVID-19, o que representa uma das menores taxas de mortalidades do hemisfério americano; 88% da população encontra-se hoje totalmente vacinada. Em contrapartida, a economia cubana foi duramente afetada: segundo o governo, o produto interno bruto (PIB) retraiu-se em 10,9% em 2020, registrando tímido crescimento de 1,3% em 2021. Para 2022, Havana estima uma alta da atividade econômica de 4% em relação ao ano anterior.

Em 1º de janeiro de 2021, passou a valer nova mudança significativa promovida por Díaz-Canel na economia cubana: a unificação das moedas. O processo havia sido anunciado em 2013, mas constantemente adiado à espera do momento ideal para sua implementação¹³⁰. Desde 1994, Cuba convivia com duas moedas: o CUP (*peso nacional*) e o CUC (*peso convertible*). A unificação foi feita de modo gradual, ao longo de seis meses. Hoje, circula apenas o CUP, fixado oficialmente pelo governo à taxa de 24 pesos para 1 dólar. No mercado informal, no entanto, a moeda cubana sofreu intensa desvalorização desde o anúncio da medida, chegando a atingir 124 pesos por dólar. Em abril de 2021, o governo suspendeu a venda de dólares à população, devido à falta de liquidez. Em agosto de 2022, o Banco Central Cubano anunciou que bancos e casas de câmbio poderiam comprar dólar à taxa de 120 pesos por dólar, semelhante, portanto, à do mercado informal, o que significa que, na prática, Cuba tem hoje duas taxas cambiais.

Em setembro de 2022, o “Código das Famílias” foi referendado por cerca de 67% dos cubanos. Com isso, o país passou a reconhecer questões como casamento homoafetivo e adoção de crianças por casais homoafetivos. O avanço foi celebrado pelo presidente em redes sociais e na imprensa local.

A despeito de avanços, o governo de Díaz-Canel também se tem destacado negativamente no que tange à repressão política. Em novembro de 2020, o governo prendeu diversos membros do movimento San Isidro, composto por artistas e intelectuais cubanos opositores, e interrompeu o acesso a redes sociais em momentos diversos. Em julho de 2021, em meio à crise econômica e sanitária, ocorreram na ilha enormes protestos contra o governo, os maiores desde o

¹²⁷ Discurso completo disponível em: <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/discurso-pronunciado-en-la-sesion-constitutiva-de-la-ix-legislatura-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular/>.

¹²⁸ Iniciada em 1953, a Revolução Cubana foi uma revolta armada conduzida pelo Movimento 26 de Julho, que logrou derrubar a ditadura militar de Fulgencio Batista em 31 de dezembro de 1958.

¹²⁹ Ao todo, Cuba desenvolveu cinco vacinas contra a COVID-19: Soberanas 01, 02 e *Plus*, Abdala e Mambisa.

¹³⁰ Não passou incólume a diversos analistas a ironia de que, após diversos adiamentos, a medida foi implementada justamente em um dos períodos econômicos mais turbulentos para Cuba e o mundo.

*Maleconazo*¹³¹, em 1994. A escassez de alimentos e medicamentos assim como a onda de contágios que marcou o verão de 2021 na ilha foram apontadas como as principais insatisfações dos manifestantes, somando-se às insatisfações de longa data com o autoritarismo do governo e com a falta de liberdades civis. Ao menos uma pessoa morreu nos confrontos com a polícia, e, segundo organizações não governamentais, cerca de 700 foram presas. No mês seguinte, o governo aprovou lei que tipifica como crime divulgar *fake news* e mensagens ofensivas ou difamatórias contra o prestígio do país.

Ao longo de 2022, os apagões de energia elétrica aumentaram por conta de falhas nas termelétricas; desde maio, a ilha vive situação de crise energética, com cortes programados no horário de pico em todo o país devido a falhas nas unidades de geração, que sofrem avarias e manutenções constantes. Os protestos se intensificaram depois que o furacão Ian, que passou pela ilha em 27 de setembro, deixou em seu rastro dois dias de apagões generalizados: foram mais de trinta protestos pelo país, desde 29 de setembro. Foram destituídos o ministro da Energia e o diretor da estatal União Elétrica de Cuba (UNE, na sigla em espanhol).

Em dezembro de 2022, entrou em vigor o novo Código Penal do país, aprovado em maio pelo Parlamento cubano. O novo Código substitui o de 1997 e complementa a Constituição de 2019. O presidente do Supremo Tribunal Popular de Cuba, Rubén Remigio Ferro, ao apresentar o projeto do novo código ao plenário parlamentar, disse que este reforça o rigor das sanções relacionadas com a corrupção, acrescentando que estabelece a prisão perpétua como a sanção máxima, e mantém a possibilidade de aplicar a pena de morte excepcionalmente no caso de 24 crimes. Ativistas e organizações de direitos humanos já se referem ao novo Código como “lei antiprotestos”, destacando o endurecimento da repressão à liberdade de expressão, devido a medidas como penas de até dez anos de prisão para quem receber ou conceder qualquer tipo de financiamento de organizações não governamentais ou instituições internacionais que possam ser usados para “pagamento de atividades contra o Estado e a sua ordem constitucional” em Cuba. Também suscita preocupações o aumento do número de crimes punidos com pena de morte, em relação à legislação de 1997. Atividades em redes sociais e uso de mídias digitais também foram criminalizadas. Foram incluídos 37 novos crimes, como “desordem pública” em grupo ou individualmente, e sanções de até três anos para quem insultar altos funcionários públicos. Embora a inclusão de crimes contra mulheres seja um avanço, o tipo penal “feminicídio” não consta na nova lei¹³². Ao contrário do novo Código da Família, o novo Código Penal não será submetido a referendo popular.

¹³¹ *Maleconazo* foram enormes protestos ocorridos em Havana em 5 e 6 de agosto de 1994, no contexto da dura crise pela qual Cuba passou no início dos anos 1990, após a queda da União Soviética (URSS). Houve cerca de trinta feridos e 370 pessoas foram presas. Os protestos perderam força após Fidel Castro recuar e ordenar à guarda costeira que permitisse a saída dos cubanos por mar rumo à Flórida. Estima-se que trinta mil pessoas fugiram de Cuba para os EUA nos meses seguintes em barcos e balsas. Em resposta, o governo de Bill Clinton formulou, por sua vez, política que ficou conhecida como “*wet feet, dry feet*”, que consistia em acolher somente aqueles que efetivamente pisassem em solo norte-americano, encerrada apenas no governo Obama.

¹³² O termo usado no Artigo 344 foi “*asesinato por discriminación de género*”, mais vago, enquanto as feministas cubanas reivindicam expressamente a tipificação do crime de feminicídio desde 2019. A tipificação facilita a formulação de políticas públicas para a proteção de mulheres em situação de risco, embora observatórios de direitos das mulheres contem cerca de trinta feminicídios em 2021 que não foram reconhecidos como crimes de gênero.

b) Relações de Cuba com os Estados Unidos

As relações entre Estados Unidos (EUA) e Cuba são das mais tensas que existem no sistema internacional. De uma crise nuclear de graves proporções¹³³ a um severo bloqueio comercial e financeiro, o relacionamento é marcado, desde a Revolução Cubana, por intensas hostilidades mútuas, a despeito dos laços históricos e consulares. Sob a presidência de Barack Obama, houve significativa aproximação, parcialmente revertida por Donald Trump. Atualmente, o governo de Joe Biden busca retomar o processo de distensão.

Em 2008, notaram-se os primeiros indícios de uma relação mais amena entre EUA e Cuba: de um lado, Fidel Castro passou a presidência *de facto* a seu irmão, Raúl Castro; de outro, ainda em sua campanha presidencial, Barack Obama afirmou que “se a liderança cubana começar a permitir mudanças democráticas significativas, os EUA precisam estar preparados para começar a tomar medidas visando a normalizar as relações e a amenizar o embargo das últimas cinco décadas”. Já em 2009, o presidente Obama permitiu o relaxamento de algumas restrições sobre viagens e remessas financeiras¹³⁴, impostas por seu antecessor, George W. Bush. Em 2011, novas medidas por parte da Casa Branca incluíram relaxamento na concessão de licenças para viagens educacionais, religiosas e jornalísticas a Cuba.

Em dezembro de 2014, Washington e Havana concordaram em restabelecer suas relações diplomáticas, após 18 meses de negociações secretas mediadas pelo papa Francisco. A distensão prosseguiu: em maio de 2015, os EUA retiraram Cuba da lista de Estados patrocinadores do terrorismo¹³⁵, em junho, as embaixadas foram reabertas, e ao longo dos meses seguintes, diversas restrições impostas pelo governo norte-americano sobre remessas financeiras, comércio, telecomunicações e viagens foram eliminadas ou reduzidas¹³⁶. Em março de 2016, Barack Obama foi a Havana, na primeira viagem de um presidente norte-americano à ilha em 88 anos¹³⁷.

A ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA representou um retrocesso na distensão das relações cubano-americanas. Em junho de 2017, Trump editou decreto proibindo comércio com negócios controlados ou operados pelas forças armadas cubanas. Em setembro, em meio a uma doença misteriosa que atingiu boa parte do *staff* da embaixada em Havana, a lotação no posto foi reduzida em mais da metade. Entre 2019 e janeiro de 2021, o governo Trump intensificou sua política austera em relação a Cuba. Com base em cláusula até então suspensa da chamada Lei Helms-Burton¹³⁸, o governo passou a permitir que empresas e indivíduos não apenas cubanos, mas também de outras nacionalidades, sejam instadas a pagar indenizações, nos EUA,

¹³³ Em outubro de 1962, o mundo esteve à beira de uma guerra nuclear quando EUA e URSS discordaram quanto à implantação de mísseis balísticos soviéticos em Cuba, que havia sofrido, no ano anterior, tentativa de invasão de seu território pelos norte-americanos na Baía dos Porcos.

¹³⁴ Viagens familiares, por exemplo, voltaram a ser permitidas, sob uma licença especial concedida pelas autoridades norte-americanas. Restrições quanto a gastos feitos em Cuba pelos viajantes também foram eliminadas.

¹³⁵ Cuba foi incluída na lista de *state sponsors of terrorism* em 1982, durante o governo Reagan. A medida reduziu ainda mais o acesso cubano a financiamentos externos.

¹³⁶ Licenças para viagens, antes concedidas por autoridades oficiais do Estado, por exemplo, agora podiam ser concedidas por agências de viagens e companhias aéreas; viajantes passaram a poder trazer para os EUA até US\$ 400 em bens cubanos; restrições sobre viagens artísticas e jornalísticas foram significativamente reduzidas; o valor máximo permitido para remessas feitas dos EUA a indivíduos cubanos foi progressivamente elevado de maneira bastante significativa; etc.

¹³⁷ A última visita havia sido feita pelo presidente Calvin Coolidge, em 1928, para a Conferência Pan-Americana.

¹³⁸ A Lei Helms-Burton foi aprovada nos EUA em 1996, no governo do presidente Bill Clinton. Entre outras medidas, a lei trouxe uma expansão do bloqueio comercial e financeiro, que passou a restringir negócios com empresas estrangeiras que transacionassem com Cuba, e não apenas as norte-americanas (espécie de sanção secundária).

por expropriações de propriedades de cidadãos americanos feitas após 1959. Viagens individuais com fins educacionais foram proibidas, assim como viagens de cruzeiros. Trump impôs ainda extensas restrições sobre remessas financeiras, resultando inclusive no encerramento das operações da Western Union em Cuba. Em 11 de janeiro de 2021, dias antes do fim de seu mandato, Trump reclassificou Cuba como um Estado patrocinador de terrorismo.

Como candidato à presidência dos EUA, Joe Biden já havia sinalizado em sua campanha que reverteria ao menos algumas das medidas tomadas por Trump em relação à Cuba, sob o argumento de que elas não ajudaram a melhorar a situação humanitária na ilha. De fato, assim que assume, Biden anuncia que sua política para Cuba teria como pilar central a questão dos direitos humanos. Expectativas quanto a um retorno da reaproximação entre Cuba e EUA, como havia ocorrido com o também democrata Barack Obama, foram, assim, frustradas diante da repressão do governo de Havana aos protestos de julho de 2021, a qual ensejou por parte de Washington a imposição de sanções direcionadas a autoridades cubanas. Diante de um cenário mais tranquilo, em maio de 2022, o governo Biden anunciou um pacote de medidas que visam a “aumentar o apoio ao povo cubano”, que sofre uma “crise humanitária sem precedentes”. Entre as medidas, estão a reautorização de voos programados e *charter* para outras cidades além de Havana, a reautorização de viagens em grupo com fins educativos (seguem proibidas viagens individuais com tal objetivo) e a recriação da licença que autoriza a realização de reuniões profissionais ou conferências na ilha. Limites antes impostos por Trump a remessas financeiras também foram suspensos. Por fim, em setembro de 2022, Biden também resgatou programa que promove a reunificação de famílias cubano-americanas (“*Cuban Family Reunification Parole*”, CFRP).

Em novembro de 2022, autoridades dos EUA e de Cuba se reuniram em Havana para discutir a implementação dos Acordos de Migração EUA-Cuba. As discussões ocorrem em contexto de recrudescimento da migração cubana para os EUA: em outubro, os cubanos ultrapassaram os venezuelanos, tornando-se a segunda nacionalidade mais numerosa, depois dos mexicanos, entre os migrantes que chegam à fronteira. Representantes dos dois países expressaram satisfação com a preservação do diálogo bilateral, não obstante as divergências. O governo dos EUA anunciou que retomaria os serviços de vistos e consulares na ilha em janeiro de 2023, paralisados desde 2017 após uma série de incidentes de saúde envolvendo diplomatas dos EUA.

c) Relações de Cuba com outros países e regiões

Cuba e Venezuela mantêm relações bastante próximas desde que Hugo Chávez assumiu a presidência venezuelana, em 1999. Entre Díaz-Canel e Nicolás Maduro, não tem sido diferente: prova disso é o fato de que a primeira visita ao exterior feita por Díaz-Canel foi a Caracas, em maio de 2018, quando se encontrou com o mandatário venezuelano. Boa parte do petróleo consumido pelos cubanos provém da Venezuela, que, em contrapartida, recebe de Havana auxílios extensos na área de saúde, inclusive no que diz respeito à vacinação dos venezuelanos contra a COVID-19¹³⁹.

Outro país latino-americano com quem Cuba tem boas relações é o México de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Desde que assumiu a presidência, Díaz-Canel já realizou três visitas oficiais à Cidade do México. Em maio de 2022, AMLO, que pouco viaja ao exterior, foi a

¹³⁹ Para alguns analistas, Cuba tentou fazer uma “diplomacia das vacinas”. Apesar de as vacinas cubanas não terem passado pelo processo de *peer review* consagrado no meio científico internacional, elas foram exportadas para países como Irã, Vietnã, Venezuela e Nicarágua. Cuba tem um longo histórico de exportar serviços de saúde a países em desenvolvimento visando a promover a imagem do país no cenário externo e elevar seu *soft power*.

Cuba receber condecoração oficial do governo de Havana; no mês seguinte, recusou-se a comparecer à Cúpula das Américas, nos EUA, em função de Cuba, Venezuela e Nicarágua não terem sido convidadas ao evento.

Vale destacar que Cuba tem cumprido papel histórico relevante como mediador nas negociações de paz na Colômbia. Dois meses depois da eleição de Gustavo Petro, ocorrida em junho de 2022, foram retomadas as negociações, em agosto, entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN) em Havana. Analistas apontam para sinalizações de Petro para relações mais próximas com Havana. Analistas apontam para sinalizações de Petro para relações mais próximas com Havana.

As relações entre Cuba e Brasil, por sua vez, têm passado por flutuações de grande monta nos últimos anos. Os países reataram relações diplomáticas em 1986, no governo do presidente José Sarney. Durante as presidências de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve maior proximidade bilateral, com destaque à formulação, no governo da ex-presidenta brasileira, do programa Mais Médicos, no âmbito do qual vieram ao Brasil cerca de 8.500 médicos cubanos. O programa foi encerrado em novembro de 2018, pouco após a eleição presidencial daquele ano. Naquele mesmo contexto, Jair Bolsonaro, recentemente eleito, anunciou que romperia relações diplomáticas com Cuba, o que não ocorreu. A distância ideológica entre os governos de Brasília e Havana tem ditado relações frias nos últimos quatro anos. Prova desse distanciamento é que, em 2019, o Brasil mudou a sua posição histórica e votou, no seio da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), contra resolução que condena o embargo norte-americano a Cuba¹⁴⁰. A resolução é tradicionalmente votada pela AGNU desde 1992 e tinha, desde então, a anuência brasileira. Os outros dois únicos países a também votarem contra foram Israel e EUA.

Cabe ainda pontuar que Cuba permanece fora da Organização dos Estados Americanos (OEA). A suspensão de Cuba foi decidida em 1962, durante a Conferência de Punta del Este, a despeito de um voto contra (Cuba) e seis abstenções (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México – os chamados *outer-six*), com base no argumento de que a adesão da ilha ao marxismo-leninismo era incompatível com os princípios e objetivos do sistema interamericano. Em 2009, no âmbito da 39ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em San Pedro Sula, Honduras, a suspensão de Cuba foi tornada sem efeitos, mas Havana decidiu permanecer fora da organização. Em 2016, Raúl Castro afirmou que Cuba jamais retornará à OEA, “um instrumento de dominação imperialista”.

Fora do continente americano, China e Rússia têm sido grandes aliadas de Cuba no cenário internacional. Com a China, as relações remontam a 1879, quando a Dinastia Qing abriu consulado em Havana, em época que Cuba ainda era uma colônia espanhola. Isso porque houve no século XIX enorme imigração chinesa para Cuba, embora hoje a comunidade seja bastante diminuta¹⁴¹. A China tem enorme importância econômica para Cuba, sendo hoje o principal parceiro comercial da ilha e o principal destino das exportações cubanas, bastante concentradas em açúcar e níquel. São frequentes as visitas de alto nível entre as autoridades dos dois países. Cuba faz parte da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) e com frequência assume posições de defesa de Pequim em instâncias multilaterais.

Com a Rússia, as relações próximas remontam à intensa cooperação que se dava entre Cuba e a União Soviética (URSS), com a ilha caribenha chegando a fazer parte do Conselho para

¹⁴⁰ Em 2020, não houve votação sobre esse tema. Em 2021 e 2022, o Brasil absteve-se.

¹⁴¹ Estima-se que, em meados do século XIX, houvesse mais de cem mil chineses trabalhando em Cuba, em sua grande maioria homens, que se destinavam ao cultivo da cana-de-açúcar. Após a Revolução Cubana, a maior parte dos descendentes fugiu para os EUA.

Assistência Econômica Mútua (COMECON)¹⁴². O fim da URSS, em 1991, representou para Cuba um duro golpe, já que a ilha era altamente dependente do petróleo e dos bens de alto valor agregado soviéticos¹⁴³. Desde a ascensão de Vladimir Putin ao poder, em 2000, as relações bilaterais voltaram a se estreitar. É intensa a cooperação nos âmbitos militar, econômico (destaque à exploração do níquel cubano por companhias russas), de auxílio a desastres naturais, da saúde e agrícola. Cuba reconhece a Crimeia como parte do território russo; em setembro de 2022, Díaz-Canel afirmou, em seu discurso proferido na 76ª AGNU, que rejeita “as tentativas de expansão da presença da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) até as fronteiras russas”, assim como “a imposição de sanções unilaterais e injustas” contra a Rússia.

Desde a ascensão de Díaz-Canel, as relações cubanas com a Europa Ocidental têm sido um pouco mais próximas, a despeito de recriminações europeias quanto às violações de direitos humanos na ilha. Em novembro de 2018, Díaz-Canel passou pela França e pelo Reino Unido em seu giro euroasiático, encontrando-se com o primeiro-ministro francês Édouard Philippe e com o líder da oposição britânica, o trabalhista Jeremy Corbyn. Em março de 2019, recebeu em Havana o então príncipe Charles e a duquesa da Cornualha, na primeira visita feita à Cuba pela família real inglesa. Em novembro de 2019, o rei espanhol Felipe VI realizou visita oficial a Havana, por ocasião do 500º aniversário da fundação da cidade. Residem hoje na Espanha mais de 170 mil cubanos. A Espanha é o maior parceiro comercial de Cuba na Europa.

VI. Nicarágua

a) Histórico da ascensão de Daniel Ortega

Daniel Ortega chegou ao poder pela primeira vez, em 1979, após a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) derrubar a ditadura Somoza, que controlava o país desde 1936. Nesse primeiro período¹⁴⁴, Ortega fez um governo relativamente democrático, respeitando a liberdade de expressão, os direitos humanos e a propriedade privada, entretanto o desempenho econômico do país foi péssimo. Quando deixou o governo, em 1990, o desemprego chegava a 50% dos trabalhadores e a renda *per capita* estava 70% abaixo do nível de 1978. O presidente nicaraguense atribuiu o mau desempenho econômico à guerra dos Contra, apoiados pelos Estados Unidos (EUA). Fora do poder, Ortega liderou a oposição e fortaleceu sua posição dentro do movimento sandinista, afastando seus concorrentes¹⁴⁵. Em 2006, Ortega consegue ser eleito com 38% dos votos, graças à reforma da lei eleitoral¹⁴⁶, aprovada em 2000, a qual determinava que

¹⁴² O COMECON foi fundado em 1949 e visava, originalmente, à integração econômica das nações comunistas do Leste Europeu. Posteriormente, países de outras regiões se somaram ao bloco, como a Mongólia em 1962, Cuba em 1972 e o Vietnã em 1978. Extinguiu-se em 1991.

¹⁴³ Para se ter uma ideia da gravidade do chamado “período especial”, o PIB cubano caiu de US\$ 31,1 milhões em 1990 para US\$ 19,8 milhões em 1993.

¹⁴⁴ Entre 1979 e 1985, Ortega governa como parte do Diretório Nacional. Entre 1985-1990, ele governa o país como presidente da Nicarágua.

¹⁴⁵ Em 1995, surge o Movimento Renovador Sandinista (MRS) em oposição ao sandinismo ortodoxo de Ortega. Desde janeiro de 2021, o MRS é denominado União Democrática Renovadora (UNAMOS).

¹⁴⁶ A reforma da lei eleitoral de 2000 foi resultado de um acordo (*El Pacto*) entre Daniel Ortega, então líder da oposição (FSLN), e o presidente Arnoldo Alemán (Partido Liberal Constitucionalista – PLC) para o controle bipartidário das principais instituições de Estado (Suprema Corte, Controladoria Geral, Supremo Conselho Eleitoral). Pessoalmente,

estaria eleito o candidato que atingisse no mínimo 35% dos votos e obtivesse pelo menos 5% a mais de votos do que o segundo colocado. Em 2011, Ortega é reeleito.

Entre 2007 e 2016, Daniel Ortega promove um governo crescentemente centralizador, tolerado doméstica e internacionalmente devido ao sucesso econômico e à relativa estabilidade política e social. O regime de Ortega é apoiado pelo regime chavista, que envia ajuda financeira e investimentos que permitem à Nicarágua implementar generosos programas sociais e sustentar o crescimento econômico do país. O empresariado é cooptado por meio de um acordo de não agressão entre o governo e o Conselho da Empresa Privada (COSEP), que se afasta da ação política em troca de mínima intervenção na economia e isenções tributárias. A política econômica, considerada pragmática, era aprovada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, apesar do crescente controle de pessoas próximas ao regime sobre as principais empresas e setores econômicos do país. Ortega e sua família acumulam enorme riqueza no período. Ao mesmo tempo, Ortega começa a politizar as forças armadas e a polícia fica subordinada diretamente ao presidente. O cardeal Miguel Obando y Bravo representa bem a relação dos sandinistas com a Igreja Católica. Obando fez ferrenha oposição à FSLN, porém aproximou-se de Ortega, quando esse passou a apoiar a Igreja e algumas de suas causas. Em 2005, o cardeal casou Daniel Ortega e Rosario Murillo, e, no ano seguinte, ainda na oposição, a FSLN apoiou a proibição do aborto, que era um direito na Nicarágua desde o século XIX.

Em 2014, já em seu terceiro mandato, Ortega reforça seu controle sobre as instituições do Estado. A reforma do Código Militar e o novo Código de Polícia aumentam a influência do presidente sobre as forças armadas, permitindo a nomeação de militares para cargos civis. A nova regulamentação também estabelece a participação dos militares na gestão da infraestrutura relacionada à segurança nacional, como portos, aeroportos e telecomunicações. No mesmo ano, Ortega consegue aprovar uma emenda constitucional permitindo reeleições ilimitadas e restringe as manifestações na imprensa a “críticas construtivas” ao governo. A Nicarágua tornava-se um Estado centralizado e policial.

b) Crise atual

Atualmente, a Nicarágua passa por uma profunda crise política que decorre do crescente autoritarismo do governo sandinista de Daniel Ortega, que governa o país continuamente desde 2007. O estopim da crise foi o corte dos benefícios sociais em abril de 2018, que desencadeou grandes protestos populares em Manágua e em outras cidades. O governo Ortega e as forças sandinistas reprimiram as manifestações com grande violência, deixando mais de 300 mortos e mais de dois mil feridos. A violência e os ataques aos direitos humanos somaram-se às iniciativas de Ortega para sua perpetuação no poder por meio do controle de todas as instituições do Estado e têm gerado críticas da comunidade internacional, em especial do hemisfério americano, e uma crise migratória que, de acordo com algumas fontes, já expulsou mais de 250 mil nicaraguenses desde 2018¹⁴⁷. O principal destino, segundo relatório do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é a Costa Rica, com cerca de cem mil pessoas; entre os que buscam

Ortega queria, sobretudo, aumentar suas chances de voltar ao poder, já que a lei eleitoral anterior estabelecia o patamar mínimo de 45% para eleger o presidente da República, enquanto Alemán desejava obter uma vaga garantida de deputado após sua saída da presidência e permanecer no controle do governo.

¹⁴⁷ Segundo dados do *US Customs and Borders Protection*, entre janeiro e novembro de 2022 foram detidos mais de 216 mil migrantes nicaraguenses apenas na fronteira sudoeste dos EUA, mais do que o triplo em relação a 2021 (cerca de 50 mil).

refúgio no país vizinho estão vários líderes universitários, que fugiram do país após receberem ameaças por parte de integrantes do regime de Ortega. Também estão entre os que deixaram o país ativistas de direitos humanos e artistas, ameaçados por grupos armados apoiados por Ortega. De acordo com o ACNUR, em estimativa bem mais conservadora, no total, 103,6 mil nicaraguenses estão refugiados ou em busca de asilo desde o início da crise.

A partir de 2016, o regime de Ortega consolida o controle sobre as instituições nicaraguenses, mas busca manter uma aparência democrática e conciliadora dos interesses dos diversos grupos sociais. Rosario Murillo, esposa de Ortega, é a principal responsável pela suavização da imagem do ex-guerrilheiro sandinista, que substitui o preto e vermelho pelo azul e rosa como símbolos sandinistas. Em 2016, Ortega impediu a entrada de observadores internacionais para as eleições gerais daquele ano, que teve abstenção estimada de 70%. O Supremo Conselho Eleitoral (SCE) era presidido por Roberto Rivas, que havia sido indicado ao órgão pelo cardeal Obando. O SCE privilegiava Ortega e os candidatos sandinistas, que foram eleitos com ampla maioria. Em 2017, Rivas passou a ser sancionado pelo governo dos EUA, ao lado de outras lideranças sandinistas.

Em abril de 2018, diante da diminuição da ajuda econômica vinda da Venezuela, o governo da Nicarágua anuncia a redução de benefícios sociais, o que agrava os protestos que já ocorriam devido ao incêndio na reserva “Indio Maiz”. As manifestações de abril de 2018 envolveram, em grande parte, idosos, estudantes universitários e ativistas de vários campos, que foram duramente reprimidos por autoridades do regime de Ortega. Cerca de trinta manifestantes acabaram mortos, com relatos de censura a veículos de mídia independentes. Os protestos se intensificaram após a vice-presidente (e primeira-dama) fazer um discurso debochando dos manifestantes e os chamando “agressores”, afirmando que os ataques de grupos pró-Ortega foram em legítima defesa. Canais de televisão independentes tiveram suas transmissões suspensas por algumas horas. Ortega anunciou que abriria negociações para revisão das reformas sociais, mas apenas com empresários, o que levou a um aumento ainda maior dos protestos. O governo e as milícias sandinistas¹⁴⁸ reprimiram, com violência, as “revoltas azul e branco”, que se espalharam por todo o país, pedindo a renúncia de Daniel Ortega. A violência da repressão unifica os grupos sociais, e o COSEP soma-se à pressão popular e organiza a primeira marcha nacional contra o regime. Os militares, contudo, não reprimiram os protestos, considerando que o controle das manifestações era responsabilidade da polícia. Sob pressão, Ortega faz um recuo tático e concorda em negociar com a oposição, para logo depois retirar-se do diálogo nacional e retomar a repressão, inclusive com uso de tortura e execuções sumárias, acusando os EUA de instigar os protestos. Com o falecimento do cardeal Obando y Bravo, em junho de 2018, Ortega perde seu principal interlocutor com a Igreja Católica, que se torna mais vocal contra a violência do regime e no apoio aos opositores de Ortega. Quanto ao impacto da crise no orçamento nacional, em meados de 2018, a Nicarágua cortou cerca de 1,3% de seu produto interno bruto (PIB) em investimentos para o ano. Uma emenda orçamentária editada com urgência por Ortega afetou sobretudo programas de investimento público, iniciativas em saúde e educação.

Com a erosão do seu apoio político, o regime de Ortega endurece ainda mais a repressão a opositores, intensifica as manobras para se perpetuar no poder e recusa as iniciativas de conciliação nacional. Por conta disso, a oposição ao regime de Ortega cresceu e, apesar de o presidente ter cancelado as reformas de 2018, isso não impediu a continuidade das manifestações, a despeito da crescente repressão do governo. Os protestos seguiram, pedindo o fim da violência policial, a

¹⁴⁸ Além da polícia, Daniel Ortega sustenta-se com apoio de uma polícia paralela, composta por gangues, policiais à paisana e pela juventude sandinista, configurando-se como uma milícia.

libertação dos estudantes presos e esclarecimentos acerca das mortes pela repressão – cerca de cem mil pessoas foram às ruas em Manágua, e os protestos foram encorpados por camponeses, contrários à proposta chinesa de um canal transoceânico. No início de maio de 2018, após operação de forças militares e policiais de Ortega contra estudantes em uma universidade, movimentos estudantis fecharam canais de diálogo com o regime. Após semanas de conflito, em meados de maio teve início uma rodada de negociações nacionais, sob a supervisão de delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Como resultado, acordou-se uma trégua, suspensa após uma semana. Relatório da comissão apontou que pelo menos 76 pessoas haviam sido mortas pela repressão do regime de Ortega, com denúncias de violações de direitos humanos pelo governo da Nicarágua. Durante o mês de junho, além dos protestos, o país passou a sofrer com saques e assaltos contra comércios, sem que o regime de Ortega arrefecesse a repressão; na primeira semana de julho, o número de mortos já ultrapassara 300, com ataques agora direcionados a representantes católicos, incluído o núncio apostólico. Desde então, além de os protestos continuarem por mais alguns meses, a comunidade internacional passaria a intensificar a pressão sobre o regime de Ortega, a exemplo de pedidos por EUA, por treze países latino-americanos e pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, para que o governo nicaraguense pusesse fim às repressões. O parlamento nacional, pró-Ortega, aprovou uma nova Lei sobre Terrorismo, que poderia criminalizar protestos pacíficos, segundo relatório do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Em setembro, uma greve geral contou com a participação de 90% das empresas do país, exigindo a libertação de presos políticos.

A crise entraria em 2019 sem perspectivas de resolução, com 325 mortes tendo sido registradas até a primeira semana de fevereiro. Em abril, nova onda de protestos deixou pelo menos quarenta mortos, em sua grande maioria baleados por autoridades do regime de Ortega, além de milícias pró-governamentais que teriam recebido armamentos para usar contra os manifestantes. Até o fim de maio, estimativas apontavam cerca de 550 mortos decorrentes dos protestos, com o Conselho de Direitos Humanos (CDH) condenando indícios de execuções ilegais por parte do governo de Ortega. Outras acusações envolvem manifestantes sendo detidos e torturados por autoridades nicaraguenses e pessoas ameaçadas para não registrar queixas junto à CIDH acerca das mortes de seus familiares, maus tratos contra detentos e ameaças contra defensores de direitos humanos no país. Em reação, o presidente nicaraguense expulsou uma missão do escritório do ACNUDH e duas missões da CIDH, que, segundo Ortega, estariam atuando de maneira intervencionista e enviesada em suas avaliações a respeito da situação no país, deixando a Nicarágua sem praticamente nenhuma estrutura independente de direitos humanos em seu território, segundo a ACNUDH. No mesmo ano, a Assembleia Nacional aprovou uma lei que exige o registro de qualquer entidade que receba financiamento internacional como “agente estrangeiro”, aumentando a repressão à oposição.

A pandemia de COVID-19 e dois furacões agravaram ainda mais a crise nicaraguense. Ortega não apenas se recusou a implementar medidas sanitárias restritivas, como estimulou eventos públicos. A demissão de médicos que atenderam manifestantes feridos nos protestos seria outro fator de agravamento da crise sanitária. Apesar do toque de recolher de fato, desde setembro de 2018, Ortega esforçava-se para manter aparência de normalidade.

Com a aproximação das eleições de novembro de 2021, o regime de Ortega reforçou as manobras para eliminar a oposição política. Com o discurso de combate ao imperialismo ianque e em defesa de um novo modelo de democracia revolucionária, Ortega prendeu todos os candidatos que pudessem ameaçar sua quarta reeleição consecutiva. O regime prendeu sete candidatos ao longo de 2021, incluindo Cristiana e Juan Sebastián Chamorro, filhos da ex-presidente Violeta

Chamorro. Em junho de 2021, uma resolução do CDH pediu que a Nicarágua libertasse esses candidatos e outros presos políticos. O objetivo de perpetuação no poder fica ainda mais claro com o registro da candidatura de Daniel Ortega, que escolhe sua esposa Rosario Murillo para vice-presidente, a qual tem sido considerada a verdadeira autoridade por trás de Ortega, atualmente com 76 anos e saúde frágil.

Apesar das diversas sanções impostas às principais figuras do regime Ortega-Murillo, as eleições na Nicarágua ocorreram sob controle do governo. Segundo o SCE da Nicarágua, Ortega foi reeleito com 75% dos votos, com participação de 65% do eleitorado. Segundo observadores independentes, a participação eleitoral foi de 18%. O pleito foi considerado ilegítimo pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e por diversos atores regionais, como Chile, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Uruguai. Por outro lado, Bolívia, Cuba e Venezuela reconheceram o processo eleitoral. Argentina expressou preocupação com a prisão de candidatos, mas adotou postura de não ingerência no processo eleitoral. Brasil e México não emitiram notas específicas sobre a eleição de 2021.

A situação na Nicarágua permanece sem perspectiva de solução. O controle das instituições pelos partidários de Ortega e Murillo, a fragmentação da oposição e a falta de uma opção de liderança à Daniel Ortega indicam a falta de solução doméstica. Internacionalmente, as intervenções mal sucedidas na Bolívia e na Venezuela tornaram os países da região mais cautelosos, além do que, para os EUA, a situação na Venezuela e no Triângulo Norte (Guatemala, Honduras e El Salvador) são questões mais prementes. A aproximação de Ortega com a Rússia e a China tendem a tornar a situação mais complexa, apesar de a influência dos EUA e da OEA sobre a região ainda ser bastante relevante.

c) Tratamento da crise em organizações internacionais

As primeiras tentativas de diálogo nacional remontam a maio de 2018, mas o tratamento da crise em instâncias internacionais começou após novas repressões no fim desse mês. Ao longo de 2018, a Nicarágua foi objeto de atenção na Organização das Nações Unidas (ONU) e na OEA, cujos órgãos de direitos humanos denunciam as violações de direitos humanos na repressão aos protestos. O secretário-geral (SG-OEA) Luis Almagro condenou os atos de violência e pediu por paz. A repressão a adversários políticos foi objeto de diversas resoluções¹⁴⁹ no âmbito da OEA, que exortaram a Nicarágua a retornar aos padrões democráticos, a libertar os presos políticos e encerrar a violência. O ACNUDH, a CIDH e a República Dominicana condenaram a perseguição a jornalistas e a violação à liberdade de expressão.

A CIDH instituiu um Mecanismo Especial de Acompanhamento para a Nicarágua (MESENI, na sigla em espanhol), em junho de 2018, atendendo ao convite do Estado e em cumprimento às recomendações oriundas das observações preliminares e do relatório final da visita. Em 19 de dezembro de 2018, o governo de Ortega informou a decisão de suspender a presença do MESENI no país e as visitas da CIDH ao país. A partir desta data, o mecanismo

¹⁴⁹ Como a Resolução 1175 (2324/21), que condena prisão de candidatos presidenciais e pede que Nicarágua promova eleições livres, e foi adotada por 26 votos a favor, três votos contra (Bolívia, Nicarágua, São Vicente e Granadinas) e cinco abstenções (Argentina, Belize, República Dominicana, Honduras e México); e a Resolução 1182 (2346/21), que pede soltura dos candidatos presidenciais e presos políticos e pede que Nicarágua implemente os princípios da CDI, adotada por 26 votos a favor, sete abstenções (Argentina, Brasil, Bolívia, Guatemala, Honduras, México, São Vicente e Granadinas) e uma ausência (Nicarágua).

continuou monitorando a situação da Nicarágua a partir da sede da CIDH em Washington, e mediante a realização de visitas de trabalho a outros países.

Em julho de 2018, a OEA votou resolução condenando o regime de Ortega e instando o governo a organizar eleições no prazo de dois anos. Em agosto de 2018, foi criado um Grupo de Trabalho para a Nicarágua, para apoiar o diálogo nacional e contribuir para a “busca de soluções pacíficas e sustentáveis” para a crise, com o aval de vinte dos 34 países que são membros ativos da OEA. Na votação, realizada em uma sessão extraordinária do Conselho Permanente, apenas quatro integrantes votaram contra: Venezuela, Bolívia, São Vicente e Granadinas e a própria Nicarágua. Oito membros se abstiveram, e dois se ausentaram. O texto estabelece que o objetivo do grupo será “contribuir para a busca de soluções pacíficas e sustentáveis à situação que acontece na Nicarágua”, e acrescenta que isso será feito “inclusive por meio de consultas com o governo da Nicarágua”, uma frase que não tinha sido incluída na proposta original. O grupo conta com doze membros: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, EUA, Guiana, México, Panamá e Peru.

Em dezembro de 2018, o governo de Ortega revogou as licenças de cinco organizações de direitos humanos, fechou os escritórios de um canal de notícias da televisão fechada e agrediu jornalistas que protestaram. O CDH criticou os ataques contra meios de comunicação e a censura imposta pelo governo de Ortega, a qual também foi criticada por associações de jornalistas de todo o continente americano. O governo de Ortega também retaliou segmentos específicos de profissionais após sua participação nos protestos. Exemplos foram a dispensa arbitrária de médicos que atendiam nas unidades públicas de saúde e professores das escolas públicas; em resposta, estudantes se recusaram a entrar nas salas de aula após a demissão de seus docentes. O conjunto de medidas tomadas pelo regime fez com que o SG-OEA, Luis Almagro, anunciasse que haveria o início da aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI) à Nicarágua.

Em outubro de 2021, a CIDH publicou o relatório “Concentração de Poder e Enfraquecimento do Estado de Direito na Nicarágua”. O documento¹⁵⁰ aborda a grave crise política, social e de direitos humanos na Nicarágua em um contexto de completo enfraquecimento do Estado de Direito e de uma profunda deterioração em matéria de direitos humanos no período que antecedeu as eleições gerais do país. A comissão identificou, entre outros, assédio e repressão contra qualquer pessoa considerada como opositora ao governo, o uso arbitrário da força letal e não letal, o que resultou em violações ao direito à vida e à integridade pessoal, detenções arbitrárias, buscas, ameaças, maus-tratos, criminalização mediante processos judiciais com acusações infundadas, irregularidades nas garantias judiciais e no acesso à justiça, o fechamento de espaços democráticos, suspensão de liberdades e violações da liberdade de expressão. Tudo isso perpetrado por grupos policiais e milícias afins ao Executivo.

Na 51ª Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), em novembro de 2021, foi aprovada a Resolução 2978, a “Resolução sobre a situação na Nicarágua”. O documento relembra os dispositivos da CDI e as conclusões da CIDH no relatório supracitado. Na resolução, a AG-OEA declarou que as eleições ocorridas em novembro de 2021 na Nicarágua não foram livres, justas nem transparentes, carecendo de legitimidade democrática. A AG-OEA reiterou seus chamamentos anteriores para a liberação de todos os presos políticos e o fim imediato da perseguição aos meios de comunicação. Em resposta, o representante da Nicarágua afirmou que os nicaraguenses puderam votar em “paz, transparência e tranquilidade” e que a OEA “não é nosso conselho eleitoral supremo”; rechaçou “a mentira e a agressão repetida”; e alertou para que “não se siga deteriorando a credibilidade desta organização”. Ao todo, 25 países votaram a favor, sete

¹⁵⁰ https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021_Nicaragua-ES.pdf.

se abstiveram e a Nicarágua votou contra. Ainda em novembro de 2021, a Nicarágua denuncia a Carta da OEA e inicia sua retirada da organização. A decisão foi oficializada em abril de 2022, com o desligamento sendo expresso por meio do país fechando o escritório regional da organização em Manágua.

Em dezembro de 2021, na Resolução 1188 (2355/21)¹⁵¹, o Conselho Permanente da OEA (CP-OEA) declara que a Nicarágua viola a CDI e pede que o país aceite bons ofícios da organização, que propõe um processo que levará a reformas eleitorais, ao fim das violações de direitos humanos e ao diálogo com os partidos políticos com o objetivo de ter eleições antecipadas livres e atestadas por observadores internacionais. Em março de 2022, o embaixador da Nicarágua na OEA, Arturo McFields, denuncia a ditadura de Ortega em seu país e é demitido logo depois. Em abril, a Nicarágua toma os escritórios – presentes em seu território – da OEA, que suscitou protestos e a aprovação, pelo CP-OEA, da Resolução 1196 (2377/22)¹⁵² denunciando a violação dos acordos sobre imunidades da OEA no país. Em agosto de 2022, a Resolução 1203 (2389/22) do CP-OEA condena o fechamento de organizações não governamentais e as arbitrariedades contra organizações religiosas e de oposição, reitera o pedido de libertação de presos políticos e de respeito aos direitos humanos, e oferece apoio para restauração das instituições democráticas. Na 52ª AG-OEA (de 5 a 7 de outubro de 2022), a Nicarágua foi novamente objeto de resolução que reitera o conteúdo das anteriores e destaca o recrudescimento da repressão do regime Ortega-Murillo, que já fechou dois mil organismos da sociedade civil e 54 meios de comunicação independentes.

Quanto ao MESENI, ao longo dos quatro anos de seu funcionamento, realizou visitas de trabalho a diferentes países da região, com a finalidade de monitorar o desenvolvimento da crise, através da realização de reuniões periódicas com organizações da sociedade civil, vítimas de violações de direitos humanos e familiares. Isso permitiu: documentar as graves violações; denunciá-las perante a comunidade internacional; acompanhar as pessoas nicaraguenses que sofreram violações aos seus direitos e se viram forçadas a fugir do seu país; e, finalmente, contribuir para o fortalecimento de capacidades da sociedade civil e para a construção da memória visando eventuais processos de justiça de transição.

O CDH anunciou, em 31 de março de 2022, a criação de um mecanismo que vai investigar as violações de direitos humanos do regime de Ortega desde abril de 2018. A decisão foi aprovada em sessão do conselho. Na votação, vinte países se abstiveram e outros sete se posicionaram contra: Cuba, Venezuela, Bolívia, Honduras, Rússia, China e Eritreia. A ONU publicou um relatório no qual expressava sua preocupação com a situação do país da América Central. No relatório, a organização listou, entre outros abusos, que “não houve responsabilização pelas violações de direitos humanos cometidas desde abril de 2018”, a existência de pelo menos 43 presos políticos para as eleições de 2021, julgamentos expressos “sem respeito ao devido processo” e as “prisões arbitrárias ou o “assédio por agentes do Estado contra defensores de direitos humanos, jornalistas e advogados”.

¹⁵¹ Adotada por 25 votos a favor, um contrário (Nicarágua) e oito abstenções (Argentina, Belize, Bolívia, Honduras, México, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas).

¹⁵² Denuncia violação do Acordo sobre Privilégios e Imunidades da OEA (1949), assinado por Manágua em 1960 e do Acordo de 1989 e recorda que a Nicarágua deve cumprir suas obrigações com relação à OEA por dois anos após sua retirada.

d) Posições de alguns países diante da crise

De início, a principal força regional que se posicionou contrária às ações do regime de Ortega foram os EUA, que têm na América Central região de influência e interesse especial, mas o país tem sido criticado por sua ação limitada contra o regime de Ortega-Murillo. O Escritório para Democracia, Direitos Humanos e Trabalho do Departamento de Estado, por meio de um diretor, declarou que a Nicarágua e o governo de Ortega são contumazes violadores de direitos humanos, com relatos de torturas e execuções extrajudiciais, além de censura. Diante da repressão na Nicarágua, os EUA aprovam o *Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act* (NICA) de 2018¹⁵³, que, entre outras medidas, busca restringir o acesso do país centro-americano a novos empréstimos de instituições financeiras multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), até a adoção de eleições livres, exceto no caso de crédito para assistência humanitária e para apoio à democracia. De fato, desde outubro de 2021, os EUA enviaram mais de 1,6 milhão de doses de vacina para a Nicarágua via COVAX Facility, e o país recebeu US\$ 400 milhões em ajuda do BID, FMI e Banco Mundial para lidar com a pandemia. Em 2022, o Congresso dos EUA aprovou verba de US\$ 15 milhões para apoiar a democracia, direitos humanos, alianças democráticas, mídia independente e programas de governança na Nicarágua. O governo estadunidense argumenta que as sanções aplicadas à Venezuela e à Rússia têm afetado sua capacidade de ajudar a Nicarágua e potencializa as sanções contra lideranças sandinistas. Prova disso seria a alegada aproximação do regime Ortega em busca de uma solução negociada com os EUA. Em outubro de 2022, os EUA aplicaram sanções a mais de 500 indivíduos, sob a forma de restrições de viagem aos EUA, além de sanções específicas sobre o setor minerador, especialmente aurífero. O principal objetivo das sanções é responsabilizar o governo de Ortega e Murillo por seus atos contra a democracia no país e exercer pressões em prol do respeito aos direitos humanos na Nicarágua, sob pena de prejuízo nas relações diplomáticas, comerciais e econômicas, segundo comunicado oficial do Secretário de Estado Antony Blinken.

Na América do Sul, em comunicado conjunto (2018), Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru expressaram preocupação e lamento com relação aos atos de violência, instando urgentemente o fim das hostilidades por parte de ambos os lados, em especial que as forças de segurança exerçam suas atribuições com calma, sem uso excessivo da força. O Brasil, em especial, por meio do Itamaraty, condenou o aprofundamento da repressão e o uso de força letal e excessiva, convocando, em 2018, o embaixador da Nicarágua para esclarecimentos e instando o país a respeitar liberdades e direitos individuais.

O Canadá demonstrou preocupação com relatos de mortes e ferimentos em protestos no país, pedindo por diálogo. A Costa Rica condenou censura contra meios de comunicação por parte do regime de Ortega. O Panamá, além de lamentar os atos de violência e de fazer apelo para que a paz se restabeleça, ordenou que cargas de bens não fossem transportadas para a Nicarágua enquanto o conflito político se mantivesse. Entre os países com posição mais neutra, podem-se incluir Uruguai e México, que defenderam a ideia de diálogo e reflexão, lamentando a violência e exigindo respeito pela lei e pelos direitos individuais.

Finalmente, os países vizinhos com posição favorável são, de forma relevante, dois: Cuba e Venezuela. No caso de Cuba, o governo defendeu Ortega, criticando o que considerou “tentativas

¹⁵³ O *Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act* foi aprovado em 2018 e reformado em 2021, passando a ser denominado *Nicaragua Investment Conditionality Act* (NICA).

que visam a desestabilizar a Nicarágua”; por sua vez, o presidente Nicolás Maduro indicou que o governo de Ortega estaria enfrentando um plano “terrorista e golpista”.

Quanto às forças extrarregionais contrárias ao regime de Ortega ou em posição de neutralidade, vários países europeus que se manifestaram expressamente. A Alemanha pediu que todos os lados envolvidos renunciassem ao uso da força, criticando a repressão e a censura impostas pelo regime de Ortega e pediu que o governo esclarecesse as mortes ocorridas. A Espanha criticou a repressão pelas forças de segurança de Ortega. Os Países Baixos cancelaram pacotes de cooperação financeira com a Nicarágua devido a “violações severas de direitos humanos cometidas por autoridades do governo e grupos paramilitares”. Luxemburgo suspendeu pacotes de auxílio à Nicarágua. A Santa Sé, por meio do papa Francisco, expressou preocupação com a violência no país e pedindo negociações pacíficas para as questões em aberto.

A União Europeia (UE) se posicionou contrária às ações do regime de Ortega. De início, a delegação da UE na Nicarágua, em conjunto com os chefes de missão das embaixadas de seus Estados-Membros, emitiu comunicado lamentando os atos de violência recentes, com condolências às vítimas e instando as partes ao diálogo. Em maio de 2018, o Parlamento Europeu condenou a repressão usada pelo governo da Nicarágua e pediu novas eleições presidenciais no país. Em 2022, a UE condenou a “farsa eleitoral” na Nicarágua e nos últimos dois anos impôs sanções a pelo menos 14 indivíduos ligados a Daniel Ortega.

Quanto às forças extrarregionais favoráveis ao regime de Ortega, o governo de Vladimir Putin mantém relações cordiais com a Nicarágua, a exemplo do apoio do país centro-americano às repúblicas separatistas da Geórgia (Abecásia e a Ossétia do Sul) e ao reconhecimento nicaraguense da Crimeia enquanto parte do território russo. Em junho de 2022, o regime de Ortega autorizou a entrada de tropas, aviões e navios russos no território da Nicarágua, sob a justificativa de ajuda humanitária e missões de busca e resgate. A Nicarágua já adquiriu tanques e tem interesse em jatos russos.

A Turquia, em 2021, após encontro entre seu chanceler e sua contraparte nicaraguense, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), firmou acordo em agricultura. Pouco depois, o governo turco sinalizou oposição às sanções sobre a Nicarágua, defendendo resoluções da ONU e o princípio de não interferência em assuntos domésticos de um país.

Com relação à China, não há posição explícita de Pequim acerca da crise na Nicarágua. Em dezembro de 2021, a Nicarágua rompeu suas relações com Taiwan e estabeleceu relações com a China, aderindo à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) em janeiro de 2022 – no primeiro dia de 2022, a China reabriu sua embaixada em Manágua. A relação com a China está associada ao projeto de construção do controverso canal da Nicarágua¹⁵⁴ através do lago homônimo. A construção do canal é um dos motivos de oposição do movimento campesino em relação ao governo Ortega, que, em 2013, criou lei permitindo o confisco de terras indígenas e comunais.

Há outros países que apoiam o regime de Ortega, e também alguns casos *sui generis* de entidades estatais com reconhecimento limitado. A Nicarágua mantém relações desde 2008 com a Abecásia e a Ossétia do Sul, territórios *de jure* da Geórgia, mas que reivindicam soberania e mantêm proximidade com a Rússia.

¹⁵⁴ Lançado em 2012, o projeto de canal bioceânico da Nicarágua foi concedido por cem anos ao grupo *Hong Kong Nicaragua Canal Development* (HKND), do investidor chinês Wang Jing. Em 2018, a HKND encerrou suas atividades devido a dificuldades financeiras. A resistência ao canal decorre das desapropriações necessárias à sua construção, que afetas principalmente as população mais pobre e indígena; dos riscos ambientais, uma vez que o lago Nicarágua é a principal fonte de água do país; além de críticas de que Ortega estaria entregando o país a uma potência estrangeira.

VII. Triângulo Norte da América Central

a) Definição

A expressão Triângulo Norte da América Central refere-se a três países da América Central: Guatemala, Honduras e El Salvador.



Fonte: Wikipedia

O termo é usado em referência à integração econômica¹⁵⁵ desses países e seus desafios em comum, incluindo pobreza generalizada, violência e corrupção. A vulnerabilidade econômica e social dos países do Triângulo Norte, envoltos em crises políticas, presença do tráfico de drogas, instabilidade econômica e violência, gera um contexto de pressão migratória para os Estados Unidos (EUA). Ainda que alguns migrantes busquem refúgio ou melhores oportunidades de trabalho em outras nações latino-americanas, a maior parte deles vai aos EUA via México. Nos últimos vinte anos, as administrações estadunidenses vêm auxiliando os países do Triângulo do Norte a administrar os fluxos migratórios irregulares, combatendo a insegurança econômica e a violência. Desde 2014, mais de dois milhões de pessoas deixaram El Salvador, Guatemala e Honduras, adentrando o território mexicano com o objetivo de alcançar os EUA. Os hondurenhos representam a maior parcela dos migrantes do Triângulo Norte interceptados pelas autoridades de fronteira dos EUA, seguidos de perto pelos guatemaltecos e depois pelos salvadorenhos.

O Triângulo Norte é uma das regiões mais pobres do hemisfério ocidental. Em 2021, os três países figuravam nas últimas posições no *ranking* de produto interno bruto (PIB) de países da América Latina e do Caribe. Em junho de 2021, dados do governo hondurenho mostraram que mais de 70% da população do país vivia abaixo da linha da pobreza.

Crises fitossanitárias, incluindo um surto de ferrugem do café, e crises ambientais, como os furacões em 2020, aumentaram a insegurança alimentar. Além disso, as mudanças do clima devem tornar o cenário ainda mais complexo. Dois exemplos ilustram bem os problemas vindouros. Até 2050, espera-se que a temperatura no triângulo norte da América Central aumente entre 1°C e 2°C, o que afetará a qualidade dos solos, a produtividade da lavoura e o padrão de chuvas. Ademais, até 2100, projeta-se que El Salvador perderá até 28% de sua costa por conta do aumento do nível do mar.

Muitas famílias dependem de remessas internacionais. Tomando como base dados do Banco Mundial de 2019, Honduras recebeu US\$ 5,576 bilhões (23,5% do PIB), El Salvador,

¹⁵⁵ Os três países fazem parte do Mercado Comum Centro-Americano.

US\$ 5,661 (24,1% do PIB), e Guatemala, US\$ 10,656 (14,8% do PIB). Historicamente, a corrupção e dificuldades fiscais minaram a capacidade dos governos de fornecer serviços públicos, o que mostra a centralidade desses fluxos monetários.

Muitos dos problemas econômicos da região derivam da violência generalizada. Décadas de guerra civil e instabilidade política deram vazão a um complexo ecossistema criminal que assola os três países, o que inclui a presença de gangues transnacionais como a Mara Salvatrucha (MS-13) e a 18th Street¹⁵⁶ (M-18). Alguns críticos afirmam que as intervenções norte-americanas durante a Guerra Fria contribuíram para a desestabilização da região. As mulheres também migram por conta da violência de gênero.

b) Guatemala

A Guatemala, país mais populoso da América Central, tem consolidado a sua transição democrática desde os anos 1980. O país tem uma longa história de conflitos internos, incluindo uma guerra civil de 36 anos (1960-1996) durante a qual o exército guatemalteco tomou o poder e mais de 200 mil pessoas foram mortas ou desapareceram. Uma constituição foi adotada em 1985, e um governo eleito democraticamente tomou posse em 1986.

Em 2015, Jimmy Morales concorreu à presidência com uma plataforma em favor da transparência do governo e do combate à corrupção. Durante a sua campanha, houve uma série de protestos contra o então presidente Pérez Molina. Contra os esquemas de corrupção de Molina, Morales ressaltava o fato de ser um *outsider*¹⁵⁷. Ele venceu as eleições com 67% dos votos válidos.

De início, Morales apoiou a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), criada por meio de um acordo entre a Guatemala e a Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006. A CICIG era um órgão independente para apoiar a Procuradoria-Geral da Nação, a Polícia Nacional Civil e outras instituições do Estado na investigação de casos sensíveis e difíceis. O objetivo final do trabalho da CICIG era fortalecer as instituições judiciais nacionais. Em 7 de janeiro de 2019, o acordo entre a ONU e a Guatemala foi rescindido unilateralmente pelo presidente Jimmy Morales, que alegou a participação da CICIG em atos ilegais, abuso de poder e atos contrários à constituição do país. A decisão está ligada a uma série de acusações que Morales e seus familiares sofreram. Em 2017, o irmão e o filho de Morales foram presos acusados de corrupção. No mesmo ano, a CICIG anunciou que pretendia retirar as imunidades do então presidente na medida em que se investigam possíveis violações no financiamento da campanha eleitoral.

Houve eleições presidenciais em 2019. Alejandro Giammattei, médico que foi diretor do Sistema Penitenciário da Guatemala entre 2005 e 2007, venceu a disputa presidencial contra a candidata Sandra Torres, ex-primeira-dama da Guatemala, alcançando 1.907.801 votos no segundo turno (57,95%). Giammattei foi eleito com a promessa de impulsionar a economia nacional e gerar empregos, pois, segundo o político, barreiras de prosperidade econômica, e não muros físicos, vão pôr fim à crise migratória.

A Guatemala é a maior economia da América Central¹⁵⁸ e, nas últimas décadas, tem tido um crescimento estável. Apesar dessa performance, a desigualdade econômica e a pobreza

¹⁵⁶ Conhecida também como Barrio 18, Mara 18, ou La 18.

¹⁵⁷ Antes de se tornar político, Morales havia sido ator e comediante.

¹⁵⁸ US\$ 86 bilhões. Dados disponíveis em: <https://pt.tradingeconomics.com/guatemala/gdp>.

cresceram, especialmente entre a população rural indígena¹⁵⁹. Fatores como a corrupção, dificuldades de arrecadação fiscal¹⁶⁰, fragilidade das instituições públicas e gargalos nos setores de logística e de energia dificultam o desenvolvimento econômico do país. A dificuldade da Guatemala de fornecer serviços básicos à população e de melhorar a qualidade do ensino e da saúde resulta numa mão de obra pouco produtiva, o que também é um obstáculo ao crescimento econômico.

Conflitos fundiários, especialmente aqueles envolvendo áreas de mineração, são endêmicos. O governo vê as minas como uma fonte de renda, mas as populações indígenas normalmente se opõem a essa atividade, alegando que viola os seus direitos ancestrais à terra, retira o seu meio de vida e não os dá voz para decidir como os recursos provenientes da extração mineral deveriam ser usados¹⁶¹. O café é um dos principais produtos de exportação da Guatemala. Apesar da importância dessa cultura, a ferrugem do café, preços baixos no mercado internacional e secas têm feito com que muitos agricultores familiares (responsáveis por 80% da produção de café da América Central) abandonem o cultivo e vendam as suas terras. As rendas secundárias¹⁶² constituem cerca de 10% do PIB nacional, e se estima que esse percentual atingirá 13,8% em 2023. O consumo privado representa 85% do PIB da Guatemala.

c) El Salvador

El Salvador tem laços econômicos e históricos com os EUA. Durante os anos 1980, o governo norte-americano gastou bilhões de dólares para apoiar a contrainsurgência em oposição ao movimento de esquerda Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). Anos mais tarde, os EUA deram apoio a um acordo de paz que pôs fim ao conflito e incorporou a FMLN no sistema político. A Aliança Republicana Nacional (ARENA), de cunho conservador, esteve à frente da presidência de 1989 a 2009, quando foi substituída pela FMLN por dois mandatos consecutivos. Em 2019, contudo, devido ao descontentamento da população por conta da corrupção e da falta de segurança durante as gestões tanto da ARENA quanto da FMLN, os salvadorenhos elegeram o *outsider* Nayib Bukele. Bukele começou sua carreira na FMLN, mas foi expulso do partido em 2017 por violar as regras da agremiação. Empresário e prefeito de San Salvador entre 2015 e 2019, Bukele havia criado um novo partido político, o Novas Ideias, em 2017. O partido acabou por não ser registrado até a segunda metade de 2018, fazendo com que Nayib tivesse de aderir ao partido Grande Aliança pela Unidade Nacional (GANU) para concorrer¹⁶³. Ainda assim, Bukele é o primeiro presidente, desde o fim da guerra civil, que não representa nenhum dos dois principais partidos (ARENA ou FMLN) que governaram por trinta anos.

Em setembro de 2019, Bukele criou a Comissão Internacional contra a Impunidade em El Salvador (CICIES), um mecanismo que contou com o apoio da Organização dos Estados

¹⁵⁹ A parcela da população que vive na pobreza caiu de 56% para 51% entre 2001 e 2006, mas cresceu novamente em 2014 para 59% (tomada apenas a população indígena, esse valor sobe para 79%).

¹⁶⁰ A carga tributária da Guatemala é de 12,6%, enquanto a média latino-americana é de 22,7%, segundo dados de 2016 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

¹⁶¹ A Guatemala assinou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, que prevê a consulta dos povos indígenas antes da exploração de recursos naturais em suas terras. De acordo com a OIT, o governo da Guatemala concedeu 367 licenças de mineração entre 1996, ano da ratificação da convenção, e 2014, mas fez apenas 60 consultas públicas, todas elas tendo expressado oposição aos projetos.

¹⁶² Antes denominadas “transferências unilaterais”.

¹⁶³ Em 2019, Bukele filiou-se em definitivo ao Novas Ideias.

Americanos (OEA). Em 2021, contudo, o governo salvadorenho pôs fim ao acordo com a OEA e, consequentemente, à CICIES. Bukele alega que o rompimento se deu pelo fato de o secretário-geral (SG-OEA) Luís Almagro ter como assessor o ex-prefeito de San Salvador, Ernesto Muyschondt, processado penalmente no país.

A despeito da popularidade de Bukele, foram feitas críticas às suas tendências autoritárias. Bukele prometeu combater o crime e atrair investimentos, mas a falta de apoio no Congresso levou a choques entre Executivo e Legislativo. Ele lançou mão das mídias sociais para comunicar-se com a população, anunciar políticas, perseguir rivais e exonerar funcionários. Ao longo de 2020, Bukele brigou com o Congresso e a Suprema Corte Salvadorenha a respeito dos fundos destinados ao seu plano securitário e à quarentena no contexto da pandemia de COVID-19. Em fevereiro de 2020, Bukele mandou tropas para cercar a Assembleia Nacional e forçar os parlamentares a aprovarem uma lei anticrime.

Em fevereiro de 2021, o partido Novas Ideias obteve uma supermaioria (56 de 84 assentos) nas eleições parlamentares, o que abriu caminho para que Bukele aumentasse o controle sobre o Legislativo e também sobre o Judiciário. Em maio de 2021, o Novas Ideias apresentou queixas e afastou cinco juízes da Suprema Corte acusados de dificultar a resposta do governo no combate à pandemia. Os parlamentares também afastaram o procurador-geral por supostos laços com a ARENA. Esse mesmo procurador-geral investigava o gabinete de Bukele por corrupção e um suposto acordo com gangues para reduzir a violência. Uma reforma judicial estipulou a aposentadoria compulsória de todos os juízes com mais de 60 anos. Por fim, a nova Câmara Constitucional autorizou Bukele a concorrer a um novo mandato, ainda que a reeleição seja proibida constitucionalmente.

Em termos gerais, Bukele parece ter tido sucesso no combate à violência. A taxa de homicídios no país caiu de 36/100.000 em 2019 para 17,6/100.000 em 2021. Há, contudo, alguns questionamentos a respeito dos números. Primeiro, analistas apontam que o crescente número de desaparecimentos acaba mascarando alguns homicídios. Segundo, ainda que o governo aponte o Plano Controle Territorial¹⁶⁴ como a causa do êxito, alguns críticos afirmam que Bukele negociou com as principais gangues do país, oferecendo melhores condições nas prisões em troca de redução nos homicídios e apoio eleitoral.

O PIB de El Salvador sofreu uma retração de 7,9% e o país perdeu cerca de 20% dos postos de trabalho formal em 2020 por conta da pandemia. O governo de Bukele lançou um pacote de US\$ 3 bilhões de investimentos, financiados com empréstimos multilaterais, com o intuito de socorrer governos locais, apoiar famílias e pequenas empresas, distribuir vacinas e combater a insegurança alimentar. A economia do país cresceu 10,3% em 2021, especialmente por conta do fluxo de rendas secundárias¹⁶⁵ e da recuperação do setor secundário. Ainda que o Fundo Monetário Internacional (FMI) preveja um novo crescimento em 2022 (de 3%), o endividamento público e os baixos níveis de investimento são um obstáculo ao crescimento sustentado de El Salvador. A escassez de investimentos privados contribui para a baixa produtividade e os altos índices de informalidade, problemas esses que limitam o desenvolvimento.

Em setembro de 2021, El Salvador adotou o *bitcoin* como moeda nacional em paralelo ao dólar. A decisão, segundo o governo, reduziria os custos de remessas internacionais, promoveria a inclusão financeira, atrairia recursos de investidores de criptomoedas e reduziria a dependência da política monetária norte-americana. Há, contudo, uma outra motivação. A grande popularidade

¹⁶⁴ Plano criado em 2019 com foco em três áreas: controle dos centros prisionais, interrupção do financiamento do crime organizado e fortalecimento das forças de segurança.

¹⁶⁵ As rendas secundárias representaram cerca de 25% do PIB salvadorenho em 2021.

de Bukele está ligada a um aumento dos gastos públicos sem a contrapartida do aumento de impostos. Sendo uma economia dolarizada, El Salvador não pode financiar seu déficit via emissão monetária, o que o faz olhar para outras fontes de renda. Por conta do crescente autoritarismo de Bukele, os EUA têm redirecionado os seus fundos de ajuda externa para grupos da sociedade civil. Assim, a lei de *bitcoin* parece ter sido feita para injetar *bitcoins* na economia, marcá-los como dólares e pegar os dólares de fato para pagar a dívida. Para os salvadorenhos, o plano parece uma tentativa de desdolarização mascarada. Além disso, os intentos de Bukele parecem ter malogrado. O governo criou um aplicativo de pagamentos em criptomoeda, Chivo Wallet, e ofereceu US\$ 30,00 para quem o baixasse. Apesar do sucesso inicial, poucos são aqueles que continuaram usando o Chivo depois que os US\$ 30,00 acabaram. Ainda, com a forte queda do preço do bitcoin no decorrer de 2022, as participações do governo na moeda perderam cerca de 60% do seu valor.

d) Honduras

Quinto país mais populoso da América Central, superado por Guatemala, Cuba, República Dominicana e Haiti, Honduras tem sofrido com instabilidade política e autoritarismo durante boa parte de sua história. Os militares têm tido um papel importante na política hondurenha e estiveram à frente do governo entre 1963 e 1982. A atual Constituição do país instituiu uma democracia representativa e a divisão dos poderes entre o Executivo, liderado pelo presidente, o Legislativo, composto por um Congresso unicameral com 128 assentos, e um Judiciário encabeçado pela Suprema Corte. Na prática, contudo, o processo legislativo tende a ser capitaneado pelo Executivo e o Judiciário é alvo constante de intimidação e politização.

O sistema partidário hondurenho, tradicionalmente controlado pelo Partido Liberal (PL) e pelo Partido Nacional (PN)¹⁶⁶, fraturou-se na década passada. A liderança de ambos os partidos apoiou o golpe de 2009 que forçou o então presidente Manuel Zelaya ao exílio. Zelaya havia sido eleito como uma voz moderada dentro do PL, mas acabou adotando um modelo de governo mais populista, além de advogar a convocação de uma Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Lei Maior. Muitos membros do PL abandonaram o partido após o golpe e se juntaram a Zelaya depois de seu retorno do exílio para fundar o partido de centro-esquerda Liberdade e Refundação (LIBRE). Esse racha no PL acabou beneficiando o PN, que detinha maioria parlamentar e controlava a presidência até 2022, quando Xiomara Castro, do LIBRE, esposa de Zelaya, assumiu a chefia do Executivo. Em seus primeiros meses de governo, Xiomara prometeu gratuidade da conta de luz daqueles que consumissem menos de 150 kWh por mês. Além disso, ela bloqueou novas concessões a mineradoras. Alguns críticos pontuam, contudo, que Xiomara tem organizado um governo no qual a sua família tem uma participação central. Por exemplo, Zelaya é um dos principais conselheiros da presidência, o que é visto como nepotismo.

Juan Orlando Hernández Alvarado, do PN, governou Honduras de janeiro de 2014 a janeiro de 2022. A sua presidência foi marcada por um aumento da influência das organizações evangélicas conservadoras nas decisões governamentais. No início de 2021, a proibição total do aborto e do casamento entre pessoas do mesmo sexo foi consagrada na Constituição. A sua reeleição foi marcada por polêmicas. Além de a Constituição hondurenha proibir explicitamente a reeleição¹⁶⁷, uma série de irregularidades fizeram com que observadores da OEA questionassem

¹⁶⁶ Ambos considerados partidos de centro-direita.

¹⁶⁷ Hernández só conseguiu concorrer à reeleição por conta de uma decisão da Suprema Corte.

os resultados oficiais¹⁶⁸. Os protestos que se seguiram após o resultado do pleito deixaram um saldo de 23 mortos.

As Nações Unidas procuraram facilitar a reconciliação após as eleições. Membros dos três principais partidos (PL, PN e LIBRE) chegaram a 169 pontos de consenso que abrangiam direitos humanos, reformas eleitorais e constitucionais. Em janeiro de 2019, o Congresso hondurenho aprovou um pacote de mudanças que reformou parcialmente o processo eleitoral. O Escritório de Registro Nacional foi reestruturado, a Autoridade Eleitoral foi dissolvida e foram criadas duas instituições – um conselho nacional eleitoral, para organizar e supervisionar as eleições, e uma corte eleitoral para mediar litígios. Ainda que muitos analistas recomendassem a despolitização dessa nova estrutura, o conselho e a corte terão representantes do PN, do PL e do LIBRE.

Durante a administração de Hernández, houve uma série de protestos por conta de desvios de fundos da saúde pública e da aposentadoria. Os hondurenhos pediam o estabelecimento de uma organização internacional de combate à corrupção no país. Hernández relutou em criar um órgão independente e com mandato amplo como a CICIG, mas negociou um arranjo mais restrito com a OEA.

Em janeiro de 2016, foi lançada a *Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras* (MACCIH), cujo mandato era dar suporte e fortalecer as instituições hondurenhas a prevenir, investigar e punir atos de corrupção. A missão defendeu várias reformas no arcabouço legal hondurenho, incluindo a criação de cortes anticorrupção com jurisdição nacional. Representantes da MACCIH também trabalharam com autoridades hondurenhas na investigação e julgamento de casos envolvendo funcionários de alto escalão. No total, 112 pessoas foram julgadas, incluindo ministros, parlamentares e outros funcionários do governo. No primeiro desses casos, a ex-primeira-dama Rosa Elela Bonilla de Lobo (2010-2014) foi condenada a 58 de prisão por desvio de fundos.

Ainda que contasse com o apoio da população, a MACCIH sofreu com a oposição da elite política e econômica. O Congresso, por exemplo, tentou atrasar as reformas propostas pela MACCIH e minar as investigações do órgão. Em janeiro de 2020, o mandato da MACCIH não foi renovado pelo então presidente Hernández, o que levou ao fim da missão. A partir de então, ele reafirmou o seu compromisso com a luta contra a corrupção ao requerer ao Congresso fundos para contratar mais funcionários para atuar nessa área. No entanto, a Suprema Corte anulou a condenação de Elena de Lobo em março de 2020, um claro retrocesso.

No tocante à economia, a agricultura ainda é importante, representando cerca de 13% do PIB hondurenho e empregando cerca de 26% da mão de obra nacional, mas a economia do país se diversificou desde os anos 1980, visto que sucessivas administrações privatizaram estatais, baixaram impostos e tarifas e ofereceram incentivos para atrair investimentos externos. Essas políticas acabaram impulsionando a exportação de produtos não tradicionais, como frutos do mar e óleo de palma.

Durante o seu mandato, a prioridade de Hernández foi reduzir o déficit público. Em 2014, ele negociou um acordo de três anos com o FMI, prometendo reduzir o déficit do setor público não financeiro de 7,5% do PIB para 2% em troca de US\$ 189 milhões em financiamento. Em 2017, o déficit caiu para menos de 1% do PIB. Em 2019, mais um acordo com o FMI foi assinado, que previa US\$ 311 milhões para auxiliar nos esforços de estabilidade macroeconômica e nos investimentos públicos tanto no setor elétrico quanto em políticas sociais. Ainda, Hernández também começou a colocar em prática um plano para estabelecer Zonas para Emprego e

¹⁶⁸ Hernández venceu Salvador Nasralla, do LIBRE, por uma margem bastante estreita (42,9% contra 41,4).

Desenvolvimento Econômico (ZEDEs)¹⁶⁹. Apesar dos esforços, os números mostram que o investimento externo caiu de US\$ 1,4 bilhão em 2014 para cerca de US\$ 500 milhões em 2019, por conta da instabilidade política. Além disso, ainda que a economia hondurenha tenha crescido por volta de 3,7% a.a. nos últimos anos, 48% dos hondurenhos vivem abaixo da linha da pobreza.

A violência é outro problema que assola o país. A pobreza e a falta de oportunidades levam muitos jovens a serem recrutados por gangues como Mara Salvatrucha (MS-13) e Barrio 18. Essas organizações estão envolvidas com tráfico de drogas¹⁷⁰ e extorsão e são responsáveis por grande parte dos homicídios que acontecem em Honduras. Para combater as gangues, foram criadas a Polícia Militar de Ordem Pública (PMOP), em 2013, ligada ao Ministério da Defesa, e um grupo de policiais com treinamento militar, a Tropa de Inteligência e Grupos de Resposta Especial de Segurança (TIGRES).

VIII. Haiti

O contexto político do Haiti atualmente é de grande instabilidade. Protestos vinham tomando o país desde 2019, pedindo a saída do presidente e o atendimento de demandas sociais. Em 2021, o presidente Jovenel Moïse foi assassinado sem resistência aparente de sua guarda, em uma situação de crescente controle do território por grupos criminosos financiados por opositores ligados a elites, traficantes de drogas e de armas, que o presidente prometia denunciar¹⁷¹. Semanas mais tarde, o Haiti foi atingido por outro terremoto, o que agravou as crises econômica, migratória, securitária e humanitária já em curso. O governo interino do primeiro-ministro Ariel Henry enfrenta dificuldades, com um legislativo esvaziado, problemas em investigar crimes graves, suspeitas de envolvimento na morte do presidente e serviços básicos dependendo de organizações não governamentais e outras instituições.

A falta de apoio internacional e a crise deixam a população jovem do país sem oportunidade e aumentam as tensões políticas, enquanto o Haiti mantém uma economia rentista e dependente de importações. O referendo constitucional para reformar a Constituição de 1987 e as eleições foram adiadas, para evitar ainda mais embates, em um contexto em que a segurança do processo não pode ser garantida. Um acordo entre os cerca de vinte partidos haitianos foi firmado por um período interino de calma e governança, com o fim de estabelecer um governo de consenso de Ariel Henry, indicado a primeiro-ministro por Moïse, mas o lançamento do acordo foi cancelado no fim de setembro de 2021.

No entanto, em agosto de 2021 surgiu o Acordo de Montana, outra plataforma para o consenso nacional, criado pela *Commission for a Haitian Solution to the Crisis*, da parte do Fórum de Organizações da Sociedade Civil, com o intuito de normalizar a situação social e política. Este acordo prevê o estabelecimento de um período de dois anos para um conselho de transição inclusivo antes das eleições nacionais, em 2023. Em 2022, a Comissão escolheu seu presidente interino, Fritz Jean, mas Henry segue no poder, em campanha pelo seu modelo de transição, que

¹⁶⁹ As ZEDEs se assemelham a outras zonas de livre comércio, como as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) chinesas.

¹⁷⁰ Honduras é um país de trânsito por conta de sua localização estratégica: fica entre países produtores na América do Sul e os EUA.

¹⁷¹ O presidente haitiano foi assassinado por um comando de 22 ex-militares colombianos e dois estadunidenses de origem haitiana. Sabe-se que os militares foram recrutados por uma empresa de segurança privada. Algumas prisões foram feitas, até mesmo do chefe da segurança presidencial, mas não se sabe o mandante. Acusa-se o atual primeiro-ministro de ter relações pessoais com um dos suspeitos-chave, mas ainda não houve inquérito formal de Ariel Henry. Há uma investigação nacional e uma internacional em curso.

propõe um referendo constitucional e eleições já em 2022¹⁷². Potências estrangeiras pressionam por um consenso nacional entre os partidos e as organizações em disputa.

O Haiti tem um histórico autoritário marcado por crises políticas e humanitárias que impeliram a comunidade internacional a agir diversas vezes para evitar o completo desmantelamento do Estado, que enfrenta desafios para superar o legado após o fim da ditadura de Duvalier, em 1986. No entanto, esse apoio não garantiu a criação e a manutenção de uma estrutura de governança ao país, que depende em grande medida de auxílio internacional para a manutenção de serviços básicos para a população, especialmente desde o terremoto de 2010.

Dentro deste contexto de instabilidade política e social, foi estabelecida a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês). A MINUSTAH foi criada por resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em fevereiro 2004, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio. O Brasil comandou as forças de paz no Haiti, que teve a participação de tropas de outros quinze países. A presença da MINUSTAH assegurou a realização de eleições presidenciais em 2006 e 2010, com a passagem pacífica do poder.

Em 2017, o CSNU decidiu pela desativação completa da MINUSTAH, após avaliar terem sido cumpridos os propósitos iniciais de criação da missão. Foi sucedida pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), sem componente militar. A transição para um novo modelo de atuação no Haiti gerou críticas, devido à percepção de que a saída da MINUSTAH em sua configuração como uma operação de paz das Nações Unidas (ONU) de pleno direito seria um desengajamento da comunidade internacional e da ONU no país.

Originalmente prevista para encerrar em 2018, a MINUJUSTH tinha como mandato auxiliar o governo do Haiti a desenvolver ainda mais a Polícia Nacional Haitiana (PNH); fortalecer as instituições do Estado de Direito do Haiti, incluindo a justiça e as prisões; e promover e proteger os direitos humanos. Foi sucedida pelo estabelecimento do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), uma missão política especial criada ao abrigo do Capítulo VI da Carta da ONU, em 15 de outubro de 2019, momento que marcou o fim de quinze anos de manutenção da paz no Haiti. Seu mandato inclui assessorar o governo do Haiti em questões como a promoção e o fortalecimento da estabilidade política e boa governança, do Estado de Direito, de um diálogo inter-haitiano inclusivo e da proteção e promoção dos direitos humanos.

Em relação ao mandato do BINUH, a sociedade civil reclama da falta de engajamento da missão com setores locais. Além disso, o país é extremamente vulnerável a eventos climáticos extremos, e sua população enfrenta insegurança alimentar, falta de acesso à água potável, à educação e ao saneamento.

Sob a presidência brasileira, o CSNU votou, no dia 15 de julho de 2022, pela prorrogação do mandato do BINUH por mais um ano. A Resolução 2645 (2022) foi adotada unanimemente pelos membros do CSNU. Nela, o conselho reiterou a necessidade de todas as partes interessadas haitianas chegarem a um acordo urgente sobre uma estrutura sustentável, com prazo e comumente aceita, para um processo político liderado pelo Haiti, permitindo a realização de eleições legislativas e presidenciais inclusivas, pacíficas, livres, justas e transparentes. Os membros do conselho também exigiram a cessação imediata da violência das gangues e das atividades criminosas. Eles expressaram sua disposição de tomar as medidas apropriadas, conforme

172 Desde julho de 2022, os representantes do Acordo de Montana e os apoiadores da transição pelo modelo do primeiro-ministro estão em negociações para tirar o país da crise institucional. Até o momento, há um acordo para discussões diárias com a presença de observadores

necessário, que podem incluir o congelamento de bens ou medidas de proibição de viagem contra aqueles que praticam ou apoiam a violência de gangues, atividades criminosas ou abusos dos direitos humanos – ou que de outra forma minam a segurança do Haiti e da região – dentro de 90 dias a partir da aprovação da Resolução 2645.

Em 19 de setembro, o Itamaraty emitiu nota de apoio brasileiro ao Haiti, corroborando os termos da “Declaração Especial sobre a necessidade de prestar apoio à República do Haiti”, emitida pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no mesmo dia. O Brasil expressa preocupação com a acelerada deterioração do quadro de segurança e da situação humanitária no Haiti, sublinhando a relação entre segurança, desenvolvimento, reforço de instituições e reconciliação política. Também defende que os próprios haitianos, por meio de negociação e construção de consenso entre as forças políticas locais, liderem o processo de resolução da crise em seu país. Reconhece o importante papel que pode desempenhar a comunidade internacional no enfrentamento desse grande desafio e reitera o compromisso de continuar a prestar cooperação técnica e humanitária ao país e a participar de esforços em diferentes mecanismos de concertação regionais e internacionais em favor do Haiti. No mesmo mês, vários países, como República Dominicana, Canadá, México e Espanha, anunciaram o fechamento temporário de suas embaixadas em Porto Príncipe por razões de segurança, em meio a protestos em várias cidades haitianas pela decisão do governo de suspender os subsídios aos combustíveis.

Em 7 de outubro, o primeiro-ministro Henry e o Conselho de Transição requisitaram assistência internacional para enfrentar a violência das gangues e a situação de crise humanitária. A população, com destaque para lideranças da sociedade civil, reagiu com protestos em todo o país contra a perspectiva de alegada ocupação militar, vista como ingerência nos assuntos internos do país, e reivindicou a renúncia de Henry, considerado desprovido de legitimidade para fazer esse apelo em nome do povo haitiano.

Em 21 de outubro, o CSNU adotou, por unanimidade e sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 2653 (2022), um regime de sanções contra os líderes das gangues e seus financiadores; o principal alvo é Jimmy Cherizier, o “Barbecue”, chefe da coalizão criminosa *G9 en famille et alliés*. As sanções têm por objetivo exigir o fim imediato da violência das gangues e atividades criminosas e promover um acordo que torne possível um processo político liderado por haitianos para permitir a organização de eleições legislativas e presidenciais inclusivas, livres e justas, realizadas de forma transparente. O CSNU expressou grave preocupação com os níveis extremamente altos de violência de gangues e outras atividades criminosas, incluindo sequestros, tráfico de pessoas e tráfico de migrantes, homicídios e violência sexual e de gênero incluindo estupro e escravidão sexual, bem como impunidade contínua para os perpetradores, corrupção e recrutamento de crianças por gangues, além de tráfico ilícito e desvio de armamentos, veículos blindados e munições por atores não estatais, salientando as graves consequências dessa situação para a segurança regional. As sanções abrangem proibição de viagem, congelamento de bens e embargo de vendas de armas aos indivíduos e entidades designados pelo Comitê de Sanções criado pela resolução.

No mesmo mês, em parceria, as Forças Armadas dos Estados Unidos (EUA) e o Canadá enviaram veículos blindados ao Haiti por via aérea. Os EUA e o México cogitam a proposta de uma missão por tempo limitado, fora do escopo da ONU, ao encargo de um “país parceiro”. Em novembro, Celso Amorim, na qualidade de membro da equipe de transição para o governo Lula, declarou à imprensa que a participação do Brasil em eventual missão militar ao Haiti é “improvável”.

A situação de crise humanitária agravou-se nos últimos meses de 2022, pelo bloqueio de portos, inclusive o principal terminal de combustível do país, por gangues fortemente armadas, dificultando severamente o acesso a água potável, alimentos e remédios. A insegurança alimentar está aumentando, com um recorde de 4,7 milhões, ou quase metade da população, enfrentando fome aguda. O saneamento precário e a falta de abastecimento de água potável levaram a um surto de cólera. Até o momento, foram notificados 2,6 mil casos suspeitos da doença, metade deles crianças, e dezenas de mortos.

A violência das gangues continua a se expandir pela capital e em outras regiões do país. Várias áreas da região metropolitana de Porto Príncipe estão sob controle de facções criminosas, que perpetram sequestros, assassinatos e estupros diariamente. A violência política também foi documentada, com o assassinato de líderes políticos e jornalistas proeminentes. Em 2022, as atividades do legislativo continuaram suspensas, agravando a situação de vácuo político que remonta ao contexto do assassinato do presidente Moïse.

O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) fez um apelo aos Estados da região e de fora da região para que suspendam o retorno forçado de haitianos ao seu território. O Comitê dos Direitos da Criança também expressou sua preocupação com graves violações dos direitos da criança no Haiti. Segundo os dados, a crescente insegurança tirou as crianças da escola desde 3 de outubro. Mais recentemente, e após três anos sem nenhum caso relatado, a cólera está de volta, ameaçando 1,2 milhão de crianças. De acordo com projeções do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), cerca de cem mil crianças menores de cinco anos enfrentam desnutrição aguda grave. A situação é alarmante, pois as crianças desnutridas correm ainda mais riscos com o desdobramento do surto de cólera. O comitê pede o Haiti que cumpra suas obrigações internacionais de direitos humanos sob a Convenção sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Facultativos sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados e sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil.

3.3.2. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-Bolívia

Marcos: 1867: Tratado de Ayacucho estabelece linha Madeira-Javari como fronteira comum; 1903: Tratado de Petrópolis (Acre é incorporado ao Brasil, que paga indenização de £ 2 milhões à Bolívia e se compromete a construir ferrovia Madeira-Mamoré, efetivada em 1912); 1958: Acordos do Roboré (exploração de petróleo, obras ferroviárias e cooperação econômica); 1969: Tratado da Bacia do Prata (Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai); 1984: Primeira viagem de um presidente brasileiro à Bolívia (Figueiredo); 1996: ACE-36: entre Bolívia e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Embaixada: A primeira menção a uma legação brasileira na Bolívia data de 1853. Em 1891, a legação foi reunida com a do Peru, medida que durou apenas até 1892. A elevação à embaixada ocorreu em 1941.

Coordenação Política

Instâncias: Brasil e Bolívia têm, como instâncias de coordenação bilateral, o Mecanismo Bilateral de Consultas Políticas (1994) e a COMISTA (1988, reformulada em 1994). Na esfera da defesa e

segurança, destacam-se o Gabinete Binacional de Segurança e a Comissão Mista sobre Drogas e temas Conexos. Os países articulam-se, ademais, por meio dos Comitês de Integração Fronteira.

Visitas de Alto Nível: 2019: Participação do presidente Evo Morales na solenidade de posse do presidente Jair Bolsonaro (1º de janeiro); 2019: Encontro entre o ministro Ernesto Araújo e a Chanceler Karen Longaric à margem da 55ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados e da 55ª Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, em Bento Gonçalves (dezembro); 2020: Visita do Ministro da Defesa boliviano, Luis Fernando López, a São Paulo e Manaus (janeiro); 2023: Visita do presidente Luis Arce Alberto Catacora e do ex-presidente Evo Morales para a posse de Lula.

Discurso Oficial: As relações com a Bolívia são prioritárias para o Brasil. Há uma plêiade de iniciativas em áreas distintas, como cooperação em energia, integração fronteiriça, combate a ilícitos transnacionais e articulação em foros regionais e globais. O fato de a Bolívia ser o único país a compartilhar com o Brasil a condição de Estado simultaneamente amazônico e platino ajuda a conferir importância geoestratégica singular à relação bilateral. Ademais, a localização central no subcontinente sul-americano faz da Bolívia parceiro fundamental para o aprimoramento da infraestrutura de integração física regional, viabilizando mais acessos do Brasil ao Pacífico. Em relação aos desdobramentos políticos, as relações entre Bolívia e Brasil passaram por várias crises e atritos, em boa medida derivados de inflexões nos governos dos dois países, a exemplo do não reconhecimento do *impeachment* de Dilma Rousseff pela Bolívia em 2016 (então presidida por Evo Morales) e o conturbado momento boliviano quando da renúncia de Evo Morales e da assunção do governo por Jeanine Áñez, que foi reconhecida pelo Brasil. Com a eleição de Luis Arce, partidário de Evo, e os eventos que levaram à detenção de Áñez, em março de 2021, o Brasil mostrou preocupação com a situação no país vizinho. Houve certo distanciamento na relação entre os países, em especial pelas seguidas declarações de Arce contra o governo Bolsonaro, com acusações de envolvimento do Brasil no contexto da renúncia de Evo. Por outro lado, embora haja diferenças de cunho político entre os dois países, Evo Morales foi um dos chefes de Estado presentes na posse do presidente Jair Bolsonaro, em 2019, e o início do relacionamento foi marcado pelo pragmatismo, inclusive no episódio de captura e extradição de Cesare Battisti da Bolívia para a Itália.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Bolívia convergem em diversas instâncias multilaterais. Ambos os países são membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), compartilhando posições a respeito de desarmamento e não proliferação e do comércio multilateral. Os dois países ratificaram o Estatuto de Roma e assinaram o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), embora apenas a Bolívia já tenha ratificado o último.

Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

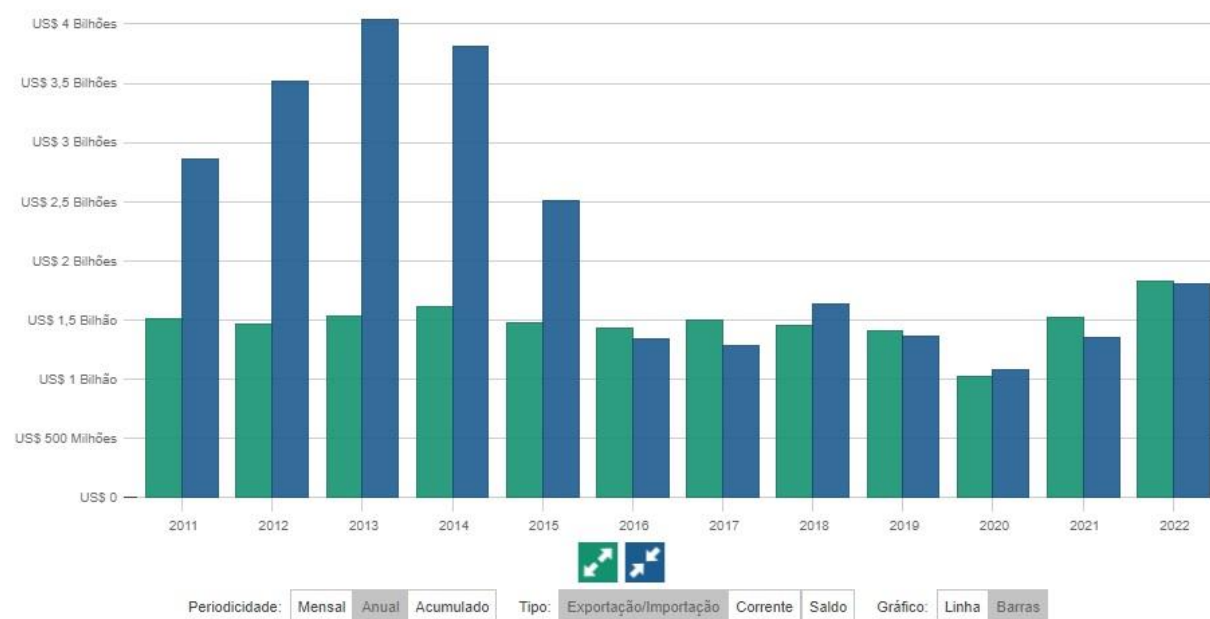
Convergências Regionais: Brasil e Bolívia são membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), na qual, como fato histórico, ambos os dois se abstiveram a respeito da expulsão de Cuba em 1962 – *outer-six*); os países também são membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); a Bolívia é Estado em processo de adesão ao MERCOSUL (o Brasil é o

único Estado-Membro que ainda não finalizou o processo interno de adesão). Havia, entretanto, algumas divergências, como a não participação boliviana no Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e a saída do Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a suspensão de sua participação na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2019, por exemplo – que tendem a ser eliminadas no terceiro mandato do presidente Lula.

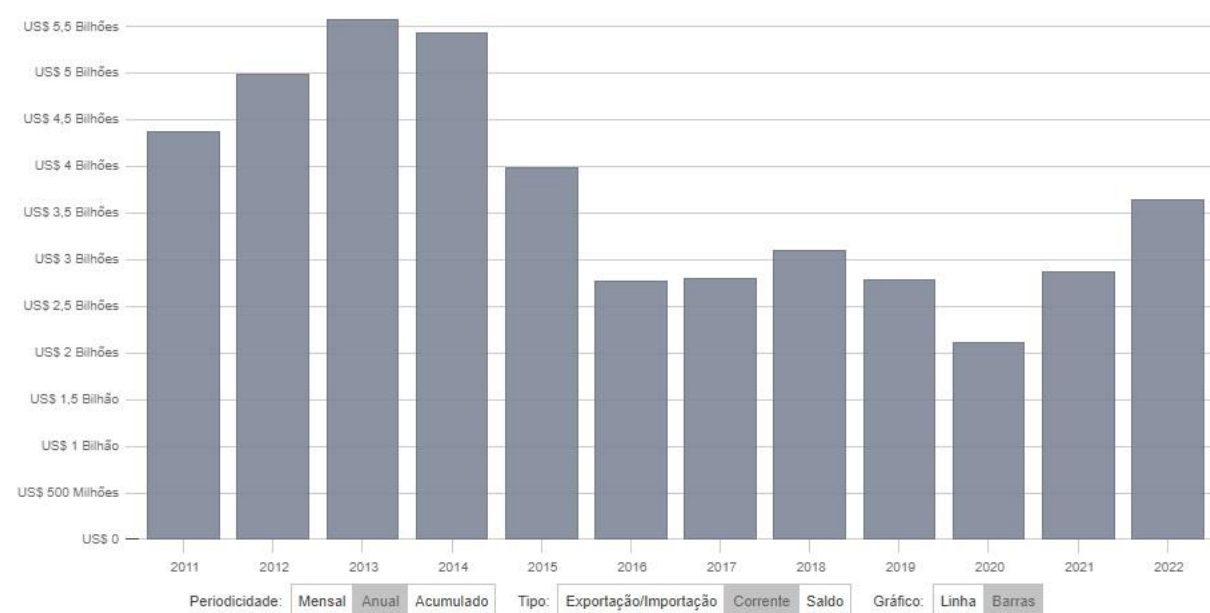
Segurança e Defesa: Pelo fato de o Brasil compartilhar com a Bolívia sua maior fronteira terrestre (3.423 km), o tema segurança e defesa é estratégico nas relações bilaterais. O foco está em desafios transversais, que demandam ações coordenadas para que sejam solucionados (combate a ilícitos transnacionais, problema mundial das drogas, por exemplo). Nesse sentido, os países têm avançado na atuação conjunta para o combate ao crime organizado transnacionais, com atividades de cooperação e encontros de alto nível. Em 2017, teve lugar a primeira edição do Gabinete Binacional de Segurança Brasil-Bolívia, que reuniu autoridades ministeriais de defesa e segurança dos dois países. Em 2019, realizou-se a X Reunião da Comissão Mista Brasil-Bolívia sobre Drogas e Temas Conexos, mecanismo para o diálogo sobre temas de segurança regional e o estabelecimento de compromissos recíprocos no combate a ilícitos. Desde 2017, a Força Aérea Brasileira (FAB) coopera na implementação do novo sistema de controle de tráfego aéreo boliviano (SIDACTA) com o uso de radares adquiridos pela Bolívia em 2016. Em março de 2019, foi estabelecida a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (MTAB) para dar suporte à referida atividade de cooperação técnica, além de auxiliar na elaboração de doutrina e regulamentação pertinentes à defesa e controle aéreos e na capacitação e formação de quadros bolivianos. Com impactos positivos inclusive para o combate ao narcotráfico, a missão continua operante. Por fim, vale destacar que a cooperação em segurança e defesa inclui não apenas Brasil e Bolívia, mas também Peru (agenda de cooperação Brasil-Bolívia-Peru) e mesmo os Estados Unidos (EUA, em 2017, os países firmaram Acordo de Cooperação Policial).

Comércio

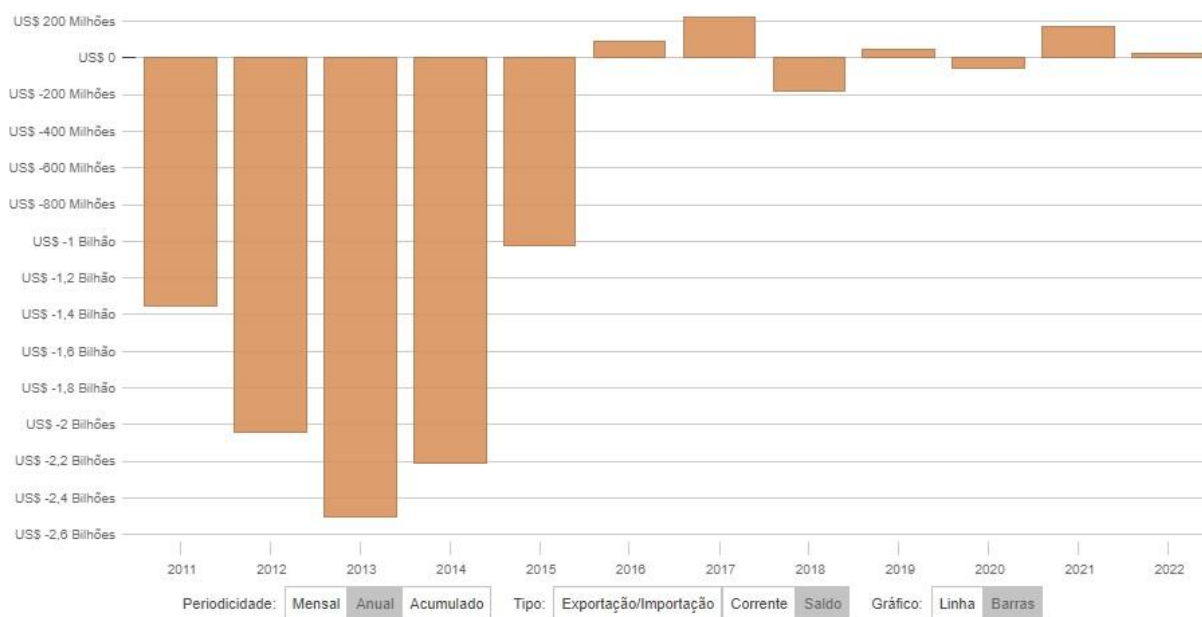
Marcos: As relações entre Bolívia e Brasil, sob a perspectiva econômica e comercial, passam por características peculiares do país vizinho brasileiro. Embora ainda uma das economias mais pobres da América do Sul, a Bolívia tem relativa estabilidade macroeconômica e grande potencial de crescimento econômico. Historicamente, o Brasil é o maior parceiro comercial da Bolívia, sendo o principal fornecedor, depois da China. É, ademais, o principal destino das exportações bolivianas e o primeiro importador de gás natural, em relação que contribui para o desenvolvimento boliviano. Vale ressaltar o ACE-36, entre o MERCOSUL e a Bolívia, assinado em 1996 e internalizado pelo Brasil em 1997, com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio entre as partes, bem como de promover o desenvolvimento, os investimentos recíprocos, a integração física e a cooperação econômica, energética, científica e tecnológica. O ACE-36 foi o segundo acordo de livre comércio celebrado pelo MERCOSUL, e a Bolívia foi o segundo país a se tornar Estado Associado do bloco. Ao amparo do ACE-36, atualmente todo o universo tarifário já está desgravado (ou seja, livre da cobrança de imposto de importação), situação que foi alcançada em 1º de janeiro de 2014.



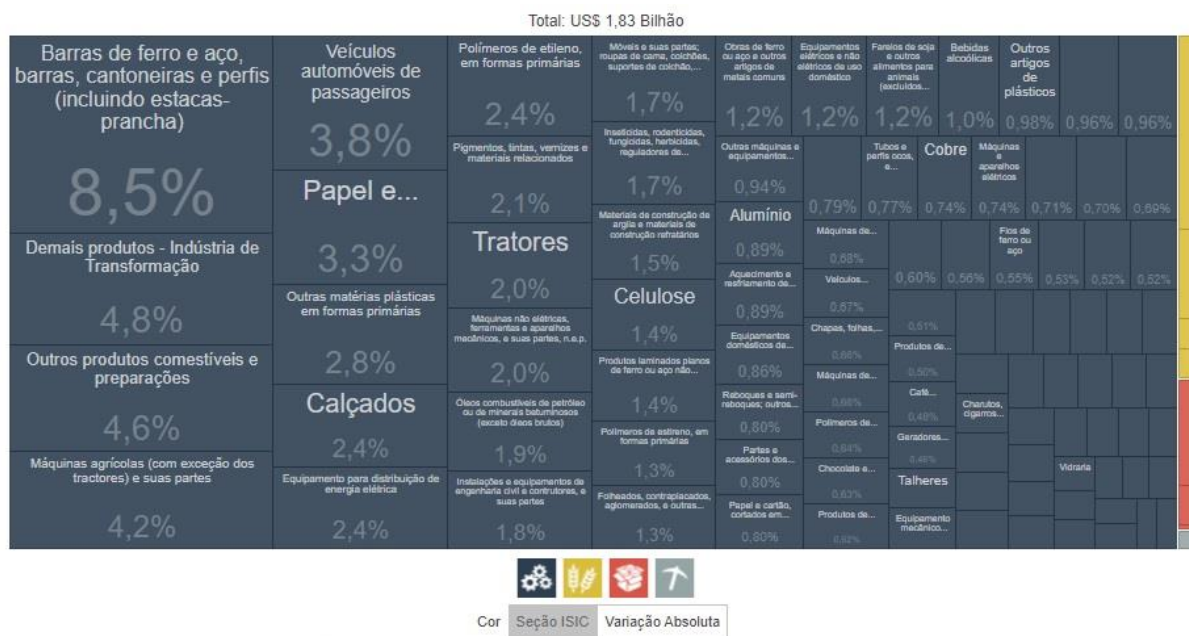
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



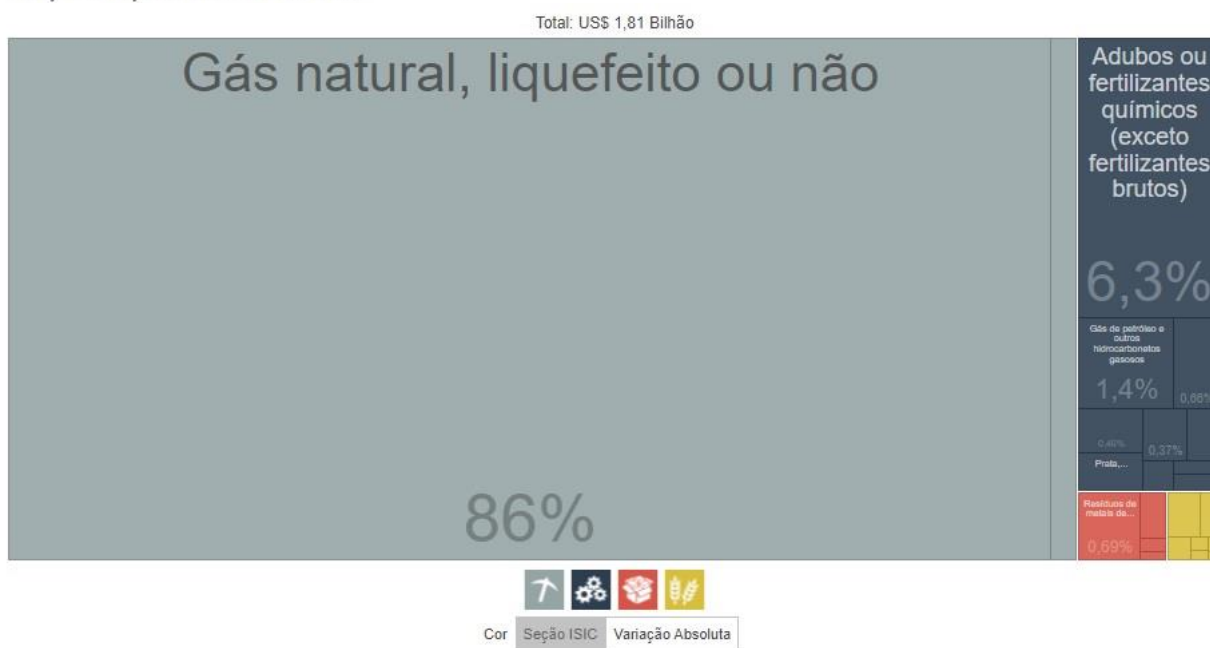
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Por um lado, o Brasil é importante fonte de investimentos e promissor mercado consumidor das riquezas minerais, fertilizantes e insumos energéticos bolivianos, a exemplo do gás natural. Por outro, há grande presença de investimentos brasileiros na Bolívia, em setores como frigoríficos, energia, finanças, construção civil e mineração. Atualmente, há operações no montante de US\$ 2,4 milhões envolvendo exportações à Bolívia no âmbito do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF). Vale ressaltar, também, o peso das remessas de imigrantes bolivianos para seu país de origem (mais de 250 mil bolivianos vivem no Brasil).

Cooperação:

Cooperação Técnica: O Programa de Cooperação Brasil-Bolívia possui como marco jurídico o Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, celebrado em Fortaleza, em 1996, em vigor desde 1998. As iniciativas de cooperação técnica com a Bolívia abrangem áreas como segurança pública, agricultura, saneamento, saúde, metrologia e meio ambiente, com destaque para a gestão de recursos hídricos, e compreendem iniciativas de formação profissional e técnica. Algumas iniciativas de destaque:

- 1) Apoio à criação de uma Instituição Pública de Pesquisa Agropecuária na Bolívia: Em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), este projeto tem como executores a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pelo lado brasileiro, e o Ministério do Desenvolvimento Rural, Agropecuário e Meio Ambiente (MDRyMA), pelo lado boliviano. Seu objetivo é dotar a Bolívia de uma organização de pesquisa capaz de gerar soluções tecnológicas adequadas às condições socioculturais, econômicas, políticas e ambientais do país;
- 2) Construção de Estratégias Públicas para o Desenvolvimento Rural do Norte Amazônico da Bolívia com Foco na Promoção da Agricultura Familiar e do Extrativismo;
- 3) Fortalecimento da Gestão Pública Florestal;
- 4) Fortalecimento da Oferta da Educação Escolar Indígena na Bolívia e no Brasil;
- 5) Intercâmbio de Experiências e Conhecimentos para a Gestão das Culturas.

Cooperação Humanitária: O Brasil tem prestado assistência humanitária ao país vizinho, por meio de doações humanitárias financeiras, de alimentos e medicamentos. No contexto da pandemia de COVID-19, o governo brasileiro autorizou, em caráter humanitário, exportações de oxigênio líquido medicinal para uso na rede de hospitais públicos bolivianos.

Cooperação Fronteiriça: Os dois países buscam um espaço de paz, cooperação e desenvolvimento econômico e social ao longo dos mais de 3.400 km de fronteira compartilhados (a maior fronteira brasileira), o que confere importância geoestratégica à relação para o Brasil. Os dois países compartilham a condição de serem, simultaneamente, nações platinas e amazônicas. Em 2009, foi promulgado acordo bilateral assinado em 2004 em benefício de localidades fronteiriças vinculadas, que permite residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos. Em 2011, foram criados os Comitês de Integração Fronteiriça, que se reuniram em quatro pontos de fronteira entre os países (Corumbá, Epitaciolândia, Cáceres e Guajará-Mirim); a integração é fundamental para que as condições de vida das populações locais melhorem; a fronteira conta com postos consulares em Cobija, Guayaramerín e Puerto Quijarro. Mais recentemente, no contexto de fechamento de fronteiras em razão da crise sanitária, os dois países negociaram a adoção de regime que permitiu, a partir de 1º de setembro de 2020, a retomada do trânsito vicinal fronteiriço entre cidades-gêmeas. O acordo estabeleceu a possibilidade de

tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que garantida a reciprocidade no tratamento de um país ao outro. Há também diálogo para o enfrentamento de desafios transversais, a exemplo do controle das regiões de fronteira e as ações de combate a ilícitos transnacionais e ao problema mundial das drogas. As ações ocorrem de forma bilateral e também trilateral, a exemplo da agenda de cooperação Brasil-Bolívia-Peru.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A rede consular brasileira na Bolívia conta com os consulados-gerais em Cochabamba e Santa Cruz de La Sierra, os consulados em Cobija, Guayaramerín e Puerto Quijarro, além do setor consular na Embaixada em La Paz. Há consulados honorários em San Ignacio de Velasco, Sucre, Tarija e Oruro. O Itamaraty estima em cerca de 42 mil (2021) o número de brasileiros que moram na Bolívia, com presença substantiva de estudantes universitários. Os estudantes brasileiros concentram-se em Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Cobija e Guayaramerín. Parcela importante da comunidade brasileira é integrada por agricultores. Destaca-se, nesse contexto, a produção de soja por agricultores brasileiros no Departamento de Santa Cruz. No Brasil, vivem cerca de 250 mil bolivianos. Nos anos 2000, foram firmados compromissos para a facilitação de ingresso e trânsito de nacionais (via acordo, 2004) e para a regularização migratória (via troca de notas, 2005).

Energia: Trata-se de uma faceta central na relação bilateral. Para a política energética brasileira, o gás natural oriundo da Bolívia é insumo fundamental, enquanto para a Bolívia, é uma de suas maiores fontes de renda relativas a comércio. A parceria remonta aos Acordos de Roboré, conjunto de notas reversais assinado em 1958 acerca do tema da compra de gás boliviano e da construção de um gasoduto. O Acordo de Cooperação e Complementação Industrial (1972) foi outro passo importante no processo que, na década de 1990, redundaria na implantação do Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL), que aprofundou as relações bilaterais e ajudou a criar oportunidades para a Bolívia inserir-se economicamente na América do Sul e no Brasil. Para além da cooperação no fornecimento de gás natural, Brasil e Bolívia têm trabalhado pelo aprimoramento da vertente da integração elétrica em vista do potencial de fontes renováveis de energia e do intercâmbio de excedentes energéticos. Na agenda do Comitê Técnico Bilateral Brasil-Bolívia sobre Energia, estão previstos estudos de inventário e pré-viabilidade de projeto de hidrelétrica binacional no rio Madeira, de potencial estimado em 3.000 MW, bem como estudo de interconexão elétrica entre os dois países.

Transportes e Infraestrutura: Há projetos para dois Corredores: o Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile e o Bioceânico Central Brasil-Bolívia-Peru. Impasses com La Paz fizeram com que outro projeto de corredor bioceânico, passando pelo Peru, ganhasse espaço, o que se amplificou com a inauguração de uma ponte em Assis Brasil (AC). Ainda, é possível mencionar a ferrovia entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra, além de debates acerca do uso de corredores hidroviários pelo Rio Madeira.

Saúde: O destaque é para o Acordo Interinstitucional Internacional (2017), cujo objetivo é a constituição de um marco institucional para estimular esforços de coordenação na área de saúde na fronteira, por meio da ampliação de colaborações existentes e da identificação e desenvolvimento de ações em áreas que sejam reconhecidas como mutuamente benéficas. Ademais, o Acordo tem como objeto a criação e a implantação do Grupo de Trabalho em Saúde

na Fronteira Brasil-Bolívia. O propósito do mencionado grupo de trabalho é identificar e avaliar problemáticas de saúde que afetem as populações da zona fronteira entre os dois países. Há outros projetos de destaque, como o Apoio à Implementação do Banco de Leite Materno e o Fortalecimento da Atenção Integral e Vigilância Epidemiológica em DST/HIV/AIDS na Bolívia.

II. Relações Brasil-Canadá

Marcos: Em 2021, completam-se 80 anos de relações diplomáticas. Entre os temas centrais do relacionamento bilateral estão parcerias em educação, ciência, política agrícola, tecnologia e inovação. Os dois países mantêm Diálogo de Parceria Estratégica (2011).

Embaixada: Criou-se uma legação no Canadá pelo Decreto nº 6.604, de 17/12/1940. Ela foi elevada à embaixada pelo Decreto nº 14.250, de 10/12/1943.

Coordenação Política

Instâncias: Brasil e Canadá dispõem de diversos mecanismos de coordenação e diálogo bilateral, entre os quais o Diálogo de Parceria Estratégica, o Diálogo Político-Militar no formato 2+2, a Conferência Bilateral de Estados-Maiores do Exército, a Reunião de Conversações entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Real Força Aérea Canadense (RCAF), o Conselho Conjunto Econômico-Comercial e o Comitê Conjunto Brasil-Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação. A última edição (a terceira) do Diálogo de Parceria Estratégica aconteceu em 2018 (as anteriores foram em 2012 e 2013).

Visitas de Alto Nível: Em 2019, o chanceler Ernesto Araújo recebeu enviado especial do Canadá para a posse. No mesmo ano, o governo brasileiro emitiu nota em que felicita o primeiro-ministro do Canadá, Justin Trudeau, pela vitória de seu partido nas eleições gerais.

Discurso Oficial: Em 2018, a visita do ministro das Relações Exteriores do Brasil ao Canadá, a primeira desde outubro de 2012, marcou a retomada do diálogo político mais estreito com o Brasil. Na última edição do Diálogo de Parceria Estratégica, os dois países discutiram cooperação em defesa, mobilidade e assistência a refugiados e migrantes, bem como igualdade de gênero e direitos humanos. Outros tópicos nessa discussão incluíram cooperação em ciência, tecnologia e inovação; mudança do clima e meio ambiente; e comércio e investimento.

Convergências

Convergências Multilaterais: Ambos mantêm relacionamento bastante estreito na Organização Mundial do Comércio (OMC) e apoiam a reforma da organização.

Convergências Plurilaterais: Ambos são membros do G20, e o Canadá apoia a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ambos os países integram o Grupo de Cairns, o Grupo de Ottawa e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) na OMC. Na Organização das Nações Unidas (ONU), todavia, o Canadá integra o Unidos pelo Consenso nas discussões sobre reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Convergências Regionais: Brasil e Canadá integram a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Grupo de Lima, compartilhando posições sobre democracia e a questão venezuelana. Ambos apoiaram a eleição de Mauricio Claver-Carone para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2020. O Canadá apoiou a eleição do brasileiro Ilan Goldfajn como o mais novo presidente do BID.

Segurança e Defesa: Em 2018, aconteceu a última edição do Diálogo Político-Militar, no formato 2+2. Constaram da pauta operações de manutenção de paz, desarmamento e não proliferação, questões de gênero relacionadas a paz e segurança, papel das instituições interamericanas de defesa, desafios regionais, além de Ártico e Amazônia. Foram repassados, ainda, os principais temas da agenda bilateral de defesa. Além do Mecanismo 2+2, estão em funcionamento a Conferência Bilateral de Estados-Maiores do Exército e a Reunião de Conversações entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Real Força Aérea Canadense (RCAF).

Comércio

Marcos: Atualmente, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Canadá estão em fase avançada na negociação de acordo de livre comércio, já tendo sido realizadas sete rodadas presenciais e uma série de reuniões bilaterais. As partes já intercambiaram ofertas de bens, serviços e investimentos, bem como de compras governamentais. As negociações foram lançadas em março de 2018, e o Brasil ficou encarregado de conduzir as negociações no MERCOSUL. A assinatura do acordo de livre comércio tem potencial para aumentar em US\$ 7,8 bilhões a receita das exportações brasileiras de produtos agropecuários, segundo estudo da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Carnes, cereais, farinhas e preparações, frutas e complexo soja são os setores do agro, segundo a CNA, que têm mais potencial de serem beneficiados com o acordo. Com relação às tarifas, o entendimento do estudo da entidade é de que mercado canadense tende a negociar a eliminação de boa parte delas já no ano seguinte à entrada em vigor dos acordos, o que pode beneficiar os produtores brasileiros em um curto prazo. O estudo revela que, de forma generalizada, as tarifas não são altas para os países do MERCOSUL. Muitos produtos do agro brasileiro já entram nesse mercado livres da incidência de tarifa de importação. Contudo, a CNA alerta os negociadores para a importância da melhoria das condições de acesso e para as medidas não tarifárias. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a negociação de um acordo comercial entre o MERCOSUL e o Canadá criará oportunidade para 321 produtos brasileiros que hoje chegam mais caros e competem em condições de desigualdade no mercado canadense. Apesar de o Canadá ser um mercado considerado aberto, os exportadores enfrentam tarifas de importação em áreas como autopeças (6%) e calçados (16% a 18%). No caso de bens agroindustriais, essa barreira pode chegar a 70%. A lista de 321 produtos foi elaborada com base no que o Canadá importa e o que o Brasil vende ao exterior com competitividade, mas que não chega ao país da América do Norte. A maioria dos produtos da lista de oportunidades são manufaturados (255), seguidos de básicos (39) e semimanufaturados (27). Dos produtos, 84 pagam hoje tarifa de importação para chegar aos canadenses.



| Ano | Saldo (US\$ Bilhões) |
|------|----------------------|
| 2011 | 6.5 |
| 2012 | 6.1 |
| 2013 | 5.7 |
| 2014 | 5.0 |
| 2015 | 4.8 |
| 2016 | 4.2 |
| 2017 | 4.5 |
| 2018 | 5.7 |
| 2019 | 5.8 |
| 2020 | 6.1 |
| 2021 | 7.5 |
| 2022 | 10.5 |

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Em termos de divergências bilaterais, há o histórico, inclusive recente, de contenciosos entre os dois países na OMC envolvendo as empresas de aviação Embraer e Bombardier. O mais recente contencioso foi aberto pelo Brasil em fevereiro de 2017 (DS 522) e recentemente encerrado, devido às mudanças no setor e à compra de programa da Bombardier pela Airbus.

Investimentos: O Canadá é o principal destino de investimento brasileiro no exterior, com estoque superior a US\$ 20 bilhões, o que torna o Brasil a sétima maior fonte de investimento estrangeiro direto no país (a maior entre latino-americanos). Os investimentos brasileiros concentram-se no setor de mineração. Os investimentos canadenses no Brasil, por sua vez, atingem cerca de US\$ 15 bilhões e abrangem áreas como engenharia civil, tecnologia e mineração.

Cooperação

Ciência, tecnologia e inovação: A última edição do Comitê Conjunto Brasil-Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação aconteceu em 2021, com foco em inteligência artificial. Na ocasião, houve o lançamento da chamada conjunta entre a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPPI) e o Conselho Nacional de Pesquisas do Canadá para projetos nas áreas de inteligência artificial (IA), manufatura avançada e *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), além de plano de trabalho entre entidades dos dois países ligadas à inovação.

Educacional: Além disso, o Canadá é o país que abriga o maior número de estudantes brasileiros, grande parte interessados em estudar inglês e francês durante curtos períodos de tempo.

Outras áreas de cooperação bilateral: Destacam-se os setores de administração pública – entre escolas de governo, as Escolas Nacionais de Administração Pública (ENAPs) dos dois países – e temas regulatórios (em especial regulação de produtos de saúde, de cosméticos e de medicamentos genéricos).

Cooperação Trilateral: Na vertente trilateral, destaca-se projeto para realização do mestrado em sistemas de saúde em Moçambique.

Turismo: Brasileiros não precisam mais de visto de turismo para entrar no Canadá, bastando autorização eletrônica de viagem. Desde 2019, turistas canadenses estão isentos de visto para o Brasil.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há mais de 120 mil brasileiros no Canadá. O Brasil tem consulados-gerais em Montreal, Toronto e Vancouver. Há campanhas de atração de profissionais qualificados brasileiros para migrarem para o Canadá.

III. Relações Brasil-Chile

Marcos: Brasil e Chile estabeleceram relações diplomáticas em 1836; desde 2006, mantêm uma “Aliança Renovada”, com posições coincidentes em favor da democracia e das liberdades individuais e comerciais.

Embaixada: Elevação das Legações dos dois países a categoria de Embaixadas (1922).

Coordenação Política

Instâncias: COMISTA (2010); Mecanismo 2+2 (2018).

Visitas de Alto Nível: Troca de visitas entre Bolsonaro e Piñera (2019), apesar de elogios a Pinochet; em agosto de 2021, o chanceler chileno Andrés Allamand esteve em Brasília, cumprindo agenda política com o chanceler Carlos França e os presidentes do Legislativo brasileiro; em março de 2022, o vice-presidente Hamilton Mourão esteve presente na cerimônia de posse do presidente Gabriel Boric, em Santiago e Valparaíso. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Gabriel Boric para a posse de Lula.

Discurso Oficial: As relações entre Brasil e Chile caracterizam-se pela intensidade e pelo dinamismo do intercâmbio comercial e empresarial. Na coordenação política, área em que ambos os países têm aprofundado sua articulação, o bom entendimento e a adoção de posições comuns têm sido frequentes tanto no âmbito regional quanto no multilateral. Os investimentos bilaterais crescem ano a ano, beneficiando as economias e as sociedades dos dois países.

Convergências

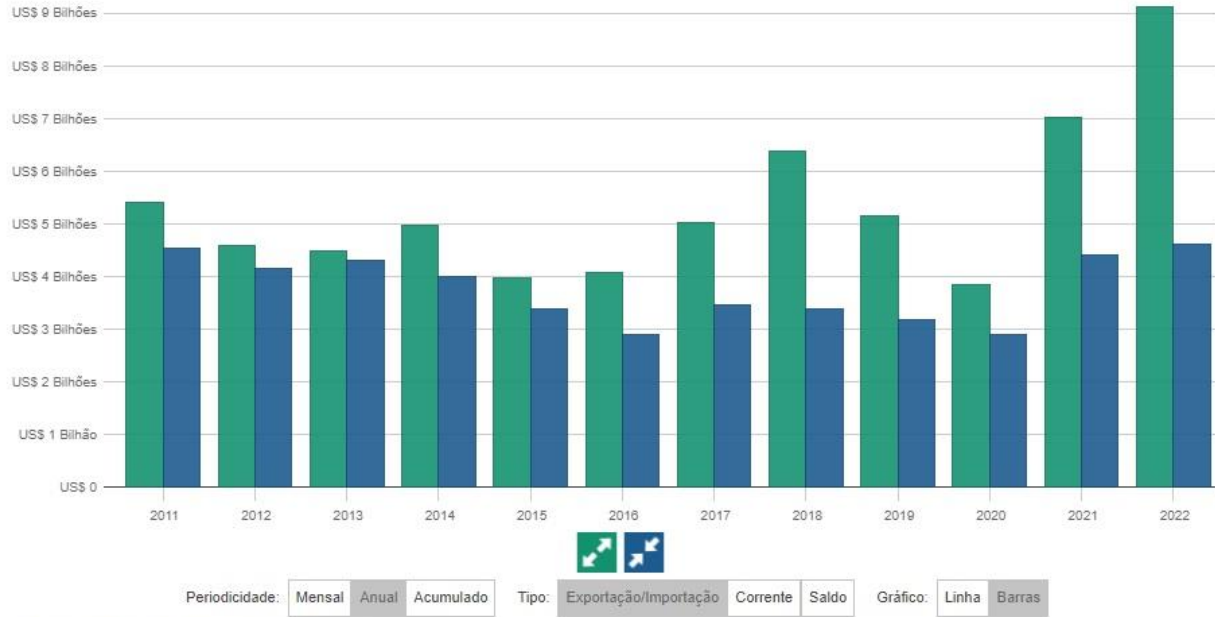
Convergências Regionais: No âmbito regional, havia concertação sobre a crise venezuelana no Foro para o Progresso e Integração da América Latina (PROSUL), no Grupo de Lima e no Processo de Quito – o que tende a ser alterado em termos de foro com a mudança de governos para a esquerda em ambos os países.

Convergências Plurilaterais: A convergência em foros internacionais se verifica na participação no G77+China, no âmbito das Nações Unidas (ONU), no *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e no Grupo de Cairns, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e no apoio chileno ao ingresso brasileiro na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

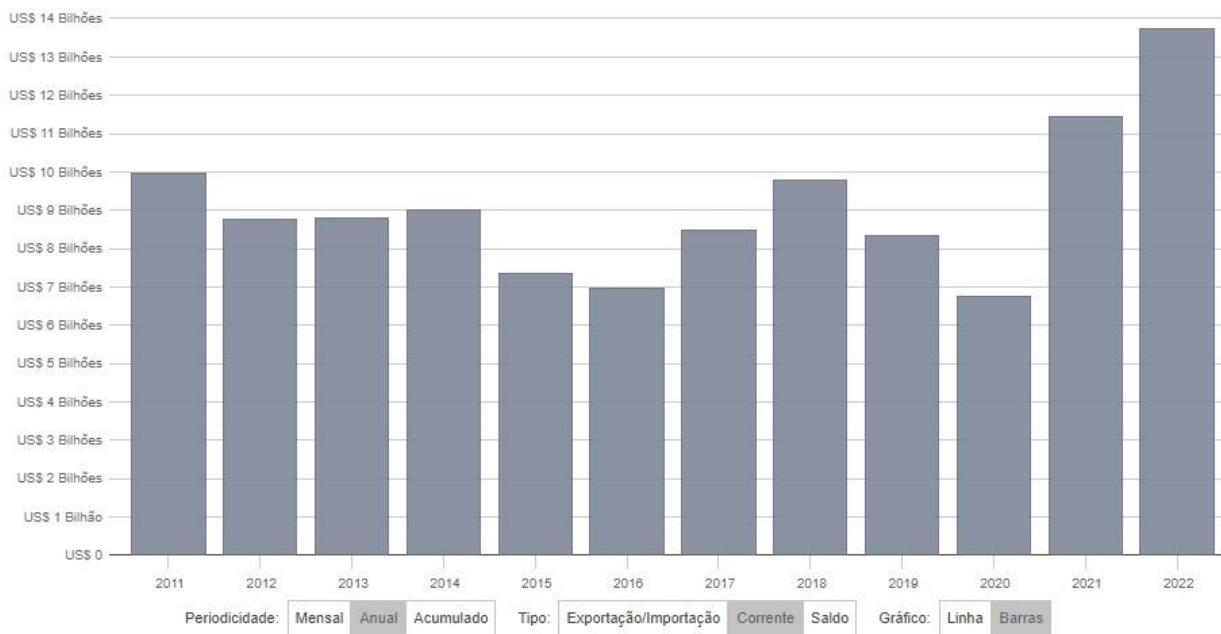
Segurança e Defesa: Diálogo Político-Militar no formato 2+2, cuja primeira reunião ocorreu, em 2018, em Brasília; Protocolo sobre Intercâmbio de Dados e Serviços de Catalogação da Defesa; cooperação bilateral em operações na Antártida; atuação conjunta na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês).

Comércio

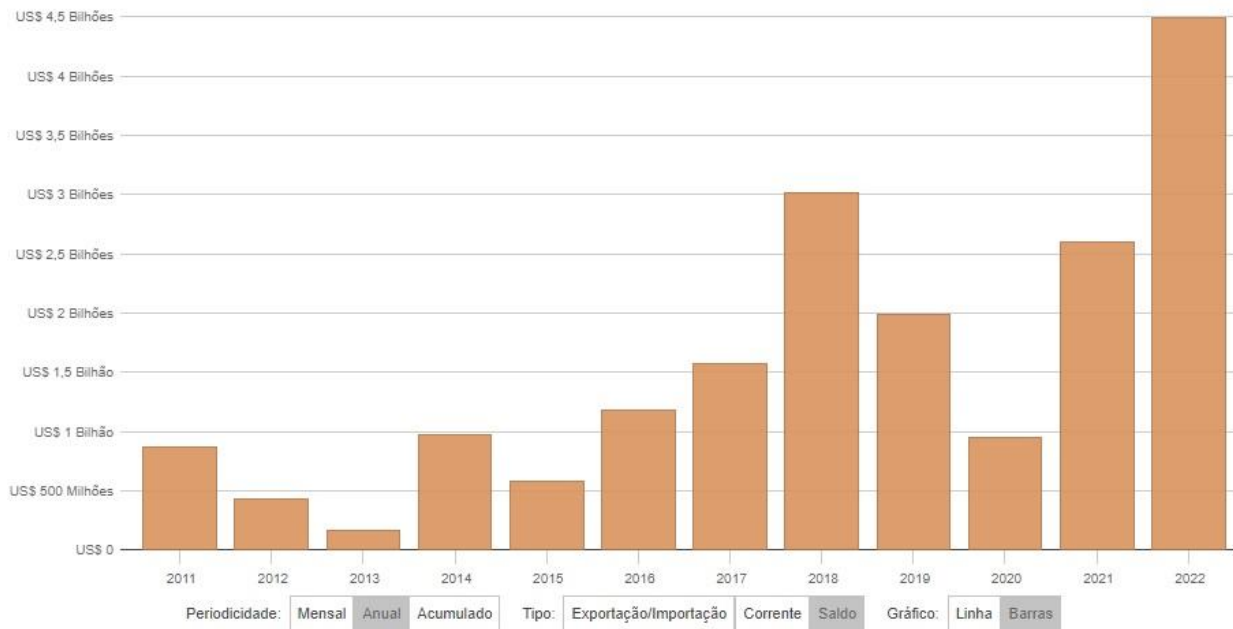
Marcos: Atualmente o Chile é o segundo maior parceiro comercial do Brasil na América do Sul e o quinto maior destino de exportações, com superávits para o Brasil desde 2010. O Chile é associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) desde 1996 por meio do ACE-35, que liberalizou o comércio entre os dois países, no âmbito da ALADI. Em 2015, assinou-se Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Em 2018, MERCOSUL e Aliança do Pacífico (AP) adotaram o Plano de Ação de Puerto Vallarta. Também em 2018, foi assinado acordo de livre comércio com o Brasil sobre temas de natureza não tarifária, que incorpora acordos recentes entre os dois países, como o Protocolo de Compras Públicas e o Protocolo de Investimentos em Instituições Financeiras – o acordo entrou em vigor internacional em janeiro de 2022.



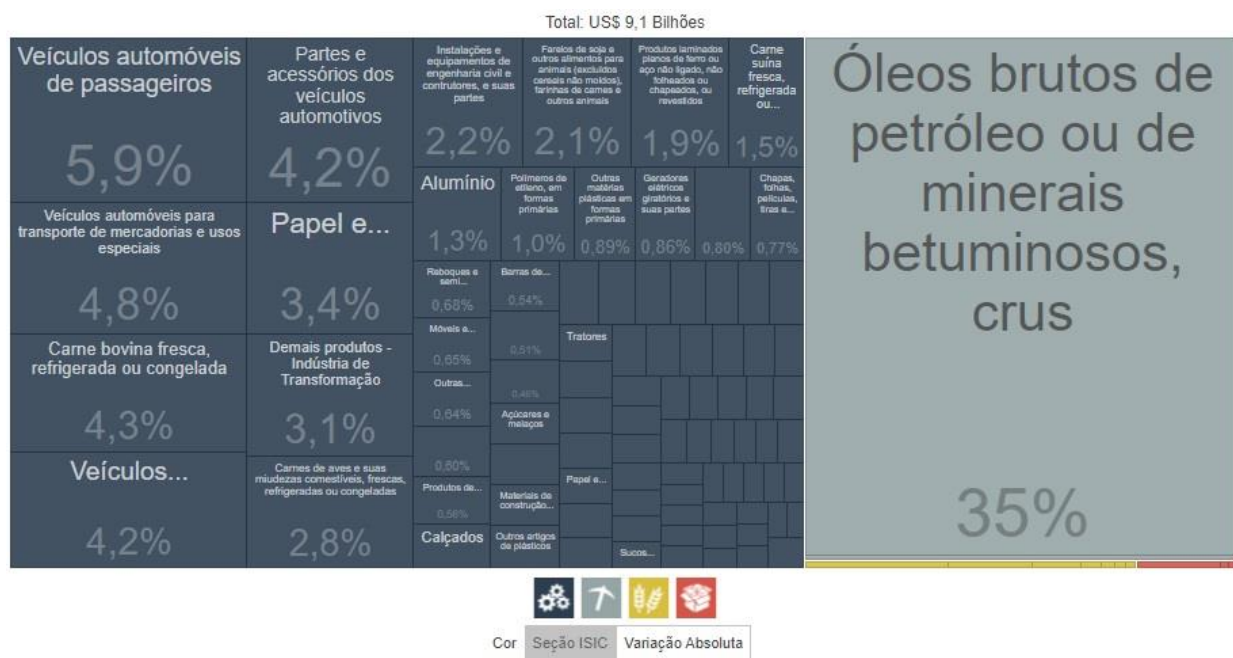
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



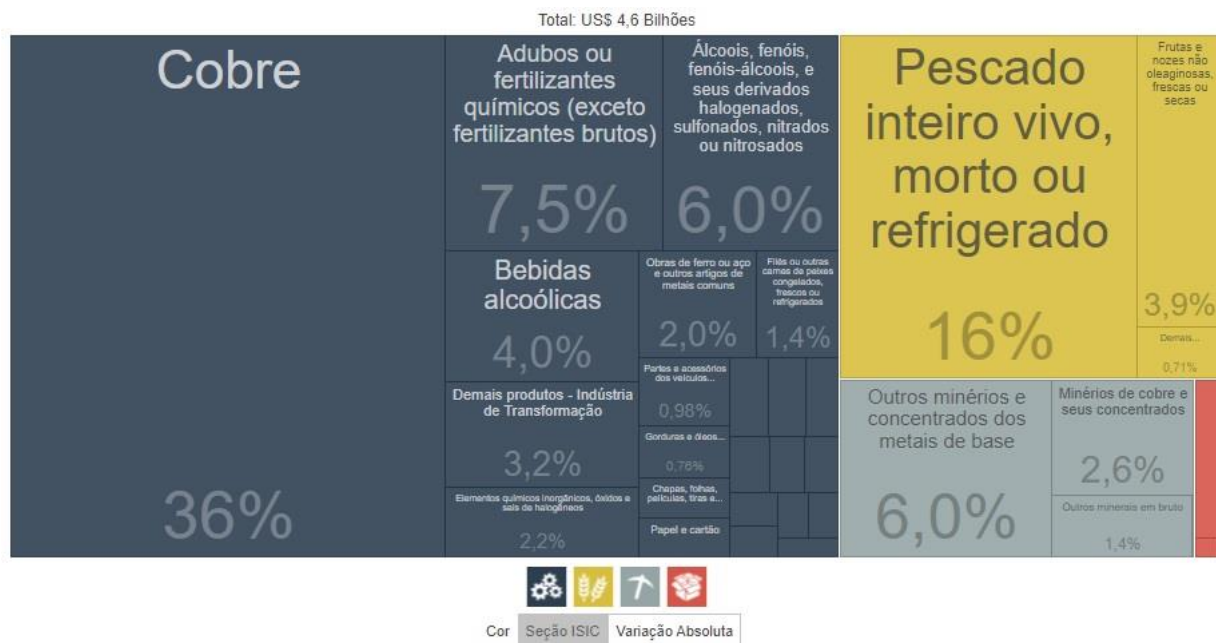
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: O Brasil concentra o maior estoque de investimentos externos chilenos no mundo, hoje superior a US\$ 35 bilhões, com as empresas chilenas atuando em áreas distintas, como varejo, energia, aviação e papel e celulose; na outra direção, o Brasil tem mais de US\$ 4,5 bilhões investidos na economia chilena, em setores como energia, serviços financeiros, alimentos, mineração, siderurgia, construção e fármacos.

Cooperação

Infraestrutura: Chile e Brasil têm interesse em aprimorar a infraestrutura regional, a exemplo do Corredor Rodoviário Bioceânico entre Porto Murtinho e portos do Norte do Chile, como Arica e Antofagasta; em dezembro de 2015, à margem da Cúpula do MERCOSUL, os presidentes de Brasil, Argentina, Chile e Paraguai assinaram a Declaração de Assunção sobre Corredores Bioceânicos, atribuindo prioridade à construção desse eixo logístico.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Participação do Brasil no consórcio do E-ELT (Telescópio Europeu Extremamente Grande), no Atacama; cooperação na Antártida; compartilham o sistema nipo-brasileiro de TV; têm acordo de *roaming* desde 2018 e, em 2020, os assinaram Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Telecomunicações e Economia Digital.

Telecomunicações: Acordo de *Roaming* (2018); da adesão do Chile ao padrão ISDB-T (nipo-brasileiro); Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Telecomunicações e Economia Digital (2020); Cabo de Fibra Ótica Transpacífico (Humboldt).

Formação diplomática: Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Instituto Rio Branco e a Academia Diplomática Andrés Bello, firmado em 2020.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 20 mil brasileiros no Chile.

IV. Relações Brasil-Colômbia

Marcos: A relação bilateral entre Colômbia e Brasil, no que concerne às relações políticas, ganhou força na década de 1990; antes disso, era concentrada em temas de cooperação técnica e iniciativas regionais, a exemplo do Acordo Básico de Cooperação Técnica (1972) e do Acordo para a Exploração do Carvão Coqueificável (1976). Apesar disso, o ano de 1981 é marco da aproximação bilateral, tendo sido realizada a primeira visita de chefe de Estado do Brasil à Colômbia, em março, que foi retribuída pela visita do presidente Júlio Turbay Ayala, entre agosto e setembro do mesmo ano. No contexto da visita do presidente Figueiredo, foi firmado o Tratado de Amizade e Cooperação, além de cinco acordos em áreas diversas¹⁷³ e um convênio complementar ao acordo Básico de Cooperação Técnica de 1972, na área de cooperação científica. O aprofundamento do

¹⁷³ Os acordos são concernentes às áreas de usos pacíficos da energia nuclear, cooperação amazônica, cooperação científica e tecnológica, turismo, prevenção do uso e tráfico ilícito de drogas. Durante a visita do presidente colombiano, por sua vez, foram firmados oito convênios complementares ao Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1972. Nas declarações conjuntas emitidas por ocasião de ambas as visitas, foram manifestadas visões convergentes em temas da agenda internacional e regional, como defesa do desarmamento geral e completo, condenação às manifestações de colonialismo e discriminação racial – especialmente, o *apartheid* –, crítica aos obstáculos impostos pelo sistema financeiro internacional aos países subdesenvolvidos, defesa da importância da questão energética, apoio ao processo de integração regional e à cooperação amazônica.

relacionamento bilateral dar-se-ia, contudo, a partir de 1994, com o estabelecimento da Comissão de Vizinhança e Integração, que institucionalizou o longo histórico de cooperação fronteiriça entre os dois países. A Colômbia é Estado Associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Embaixada: O Brasil tem Embaixada em Bogotá e Vice-Consulado em Letícia. A legação no Equador e Colômbia, criada em 1899, foi separada em 1904, pouco tempo após relatório (1903), assinado pelo Barão do Rio Branco, que defendia a criação de legações específicas para Colômbia e Equador. A legação na Colômbia foi promovida à embaixada em 1938.

Coordenação política

Instâncias: Comissão Bilateral Brasil-Colômbia (2009; comissão bilateral de chanceleres); Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), Comissão de Vizinhança e Integração.

Visitas de Alto Nível: O então presidente Juan Manuel Santos realizou visita ao Brasil em 2018, 2014, 2011 e 2010. Ocorreu visita de Estado da presidenta Dilma Rousseff à Colômbia em 2015. Em visita de Estado feita pelo presidente Iván Duque em outubro de 2021, Brasil e Colômbia acordaram “o propósito primordial de estimular o desenvolvimento sustentável, a prosperidade e o bem-estar das duas nações”. Em agosto de 2022, o chanceler Carlos França realizou visita a Bogotá, onde se reuniu com o Ministro das Relações Exteriores Álvaro Leyva e participou da cerimônia de posse do presidente Gustavo Petro. Os ministros ressaltaram a importância do relacionamento bilateral e manifestaram a intenção de aprofundar a cooperação econômica e empresarial, e em energia verde, meio ambiente, segurança e defesa. Nesse contexto, o chanceler brasileiro propôs a criação do Conselho Empresarial Brasil-Colômbia e defendeu o fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Gustavo Petro para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Colômbia mantêm relações há mais de 190 anos e uma ampla fronteira de 1.642 km. Os países convergem na defesa dos valores da democracia, do livre mercado e da segurança. O Brasil apoia o processo de paz no país vizinho e procura contribuir por meio da cooperação em áreas como a desminagem e a agricultura, setores essenciais para a consolidação da paz no país. As relações bilaterais ganharam força a partir de 2016, com dinâmicas de cooperação e concertação entre os governos de Michel Temer e Juan Manuel Santos. A convergência foi mantida com os governos de Jair Bolsonaro e Iván Duque, sobretudo em temas relacionados a economia, comércio e segurança (incluindo alinhamento de posições acerca da crise venezuelana, que tem na Colômbia grande impacto).

Convergências

Convergências Multilaterais: A convergência de posições quanto aos valores da democracia, do livre mercado e da segurança manifesta-se também na esfera multilateral. Os países concordam quanto à necessidade de fortalecimento da Organização Mundial da Saúde (OMS) na atuação da organização perante emergências sanitárias, posição que foi reforçada no contexto da visita do presidente Iván Duque ao Brasil (2021). Em matéria de segurança, há convergência quanto à prioridade ao combate ao crime organizado transnacional. Em relação ao meio ambiente, Brasil e Colômbia são países megadiversos, que convergem, igualmente, quanto à necessidade de acelerar a transição energética global, tendo atuado como “campeões globais” no âmbito do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia (2021), e são partes do Acordo de Paris e da

Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Ambos são membros do Tribunal Penal Internacional (TPI). No tema de direitos humanos, destacam-se os esforços dos dois Estados na acolhida de refugiados venezuelanos. Os países alcançaram, ademais, acordo de apoio recíproco às candidaturas brasileira (2022-2023) e colombiana (2026-27) para assento não permanente no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Convergências Plurilaterais: A Colômbia é membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Brasil é candidato à acessão à organização. A Colômbia integra o Grupo de Cairns e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), além do G77+China, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

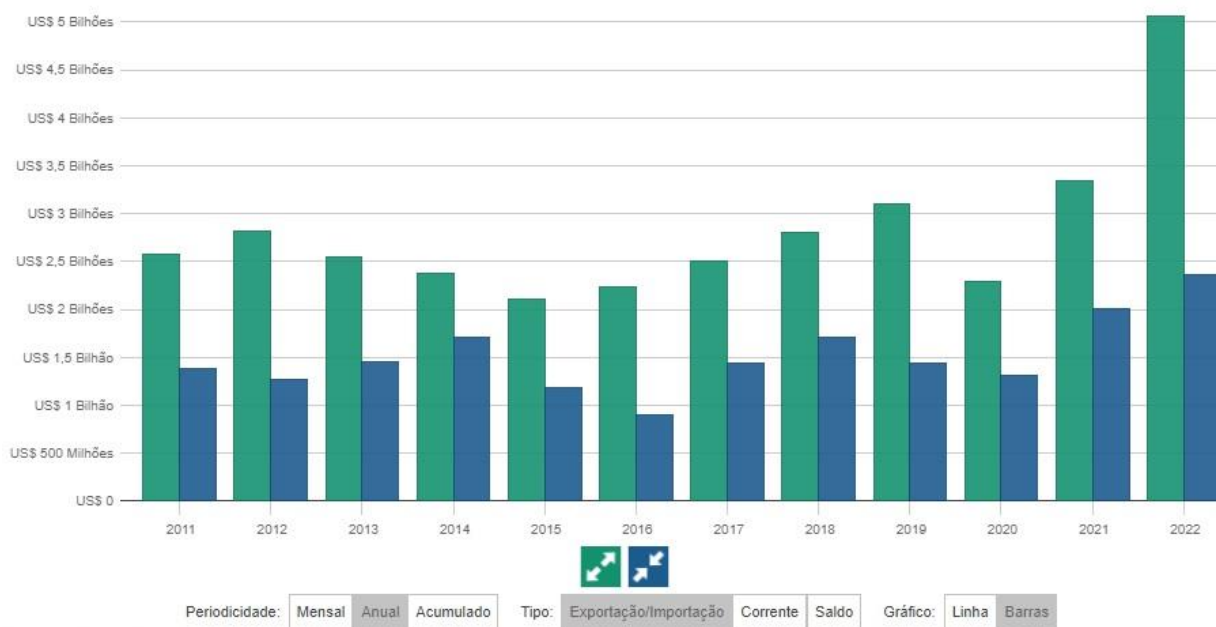
Convergências Regionais: Há posições semelhantes em diversos foros hemisférios e regionais, como na Organização dos Estados Americanos (OEA), no Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e no relacionamento entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico (AP). No PROSUL, a Colômbia exerceu a presidência *pro tempore* em 2021, com destaque para a coordenação no enfrentamento à COVID-19. Os países cooperam, ademais, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Brasil e Colômbia compartilham visão semelhante sobre a crise na Venezuela, que deve ser superada para a preservação da estabilidade na região. Conforme os dois Estados, em última instância, a normalização institucional no país depende da convocação de eleições presidenciais livres e transparentes. Brasil e Colômbia foram membros fundadores do Grupo de Lima.

Segurança e Defesa: A cooperação em segurança é ponto central da relação bilateral entre Colômbia e Brasil. Em julho de 2021, foi realizada a X Reunião da Comissão Mista em Matéria de Drogas e de Crimes Conexos, com vistas a fortalecer a cooperação no combate a esses ilícitos. No mesmo ano, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica Internacional entre a Polícia Federal do Brasil e a Polícia Nacional da Colômbia. Destacam-se, ademais, as iniciativas na matéria ligadas à cooperação fronteiriça, tratadas em tópico específico. Há engajamento do Brasil no processo de paz colombiano, tendo o país enviado dezenas de oficiais militares para missões coordenadas bilateralmente ou por meio da OEA (Grupos de Monitores e Grupos de Assessores Técnicos Interamericanos). O Brasil atuou igualmente como garante dos diálogos de paz entre Bogotá e o autodenominado Exército de Libertação Nacional (ELN), última guerrilha ativa na Colômbia. Embora as negociações estivessem suspensas desde 2019, foi anunciada a retomada do processo, com a eleição de Gustavo Petro, o que de fato ocorreu em novembro de 2022. Nesse contexto, Brasil, Chile e México foram convidados a juntarem-se a Cuba, Noruega e Venezuela como países fiadores dos diálogos de paz. No processo de reestruturar o país para o pós-conflito, o Brasil coopera em projetos de promoção da ocupação do território e da integração de ex-combatentes na economia, e visa a cooperar para a substituição de cultivos ilícitos. Áreas específicas de atuação incluem a desminagem, feita desde 2006, e a agricultura, fundamentais para o pós-conflito colombiano.

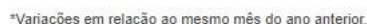
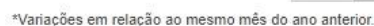
Comércio

Marcos: As relações econômicas e comerciais entre Colômbia e Brasil, embora já estejam se fortalecendo, ainda apresentam potencial inexplorado, considerando o fato de que a Colômbia é a terceira maior economia sul-americana. O Brasil é geralmente o quarto maior parceiro comercial

da Colômbia, atrás somente de Estados Unidos (EUA), China e México, mas, em 2021, ficou em terceiro lugar. Para preencher lacunas do potencial inexplorado do comércio bilateral, há uma série de medidas institucionais firmadas pelos dois países: em 2015, foi assinado o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), que busca aprofundar a promoção do investimento e a geração de um ambiente de negócios confiável e amigável; no mesmo ano, foi firmado Acordo Automotivo. Em 2017, grande avanço se deu com o ACE-72, entre Colômbia e MERCOSUL, que ampliou a liberalização do comércio com os colombianos para 97% da pauta tarifária – entre os setores mais favorecidos estão o têxtil, siderúrgico e automotivo. Em mais uma iniciativa para facilitar o aproveitamento de todo o potencial do intercâmbio bilateral de bens, serviços e investimentos, foi assinado, em julho de 2018, o Acordo de Serviços MERCOSUL-Colômbia, na forma de protocolo adicional ao ACE-72. Em 2022, foi a vez de protocolo adicional ao ACE-72 sobre produtos originários de zonas francas. Além disso, nos últimos anos, foram concluídas as negociações do Acordo para evitar a Dupla Tributação (ADT) Brasil-Colômbia e foi assinado o Acordo sobre Serviços Aéreos.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.





*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: A Colômbia é destino cada vez mais procurado por empresas brasileiras – são mais de 110 empresas no país atualmente. Os segmentos envolvidos são muito diversificados, desde o *agritech* (aplicação de tecnologias na produção agrícola) até o financeiro (Itaú e BM&F Bovespa), passando por cosméticos (O Boticário e Natura), infraestrutura, siderurgia (Gerdau e Votorantim), alimentação e bebidas (Minerva Foods, Ambev) e tecnologias da informação e comunicação; o estoque de investimentos do Brasil já supera US\$ 6 bilhões. A Colômbia, hoje, só está atrás dos EUA como destino de interesse para empresas de pequeno e médio porte que desejam internacionalizar suas atividades, segundo estudo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil).

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica tem nos Acordos de Cooperação, firmados em 1972, documento inicial, e hoje os países desenvolvem iniciativas em temas como agropecuária, desenvolvimento rural, urbanismo, leite humano e propriedade intelectual.

Meio Ambiente: Entre as iniciativas, há projetos, atualmente em execução (2022), voltados para gestão e uso sustentável dos recursos hídricos, com participação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), para a recuperação de solos degradados e para o intercâmbio de experiência no manejo e na conservação de espécies e ecossistemas ameaçados. Os países cooperam, além disso, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Ciência, Tecnologia e Inovação: Brasil e Colômbia cooperam no âmbito do Programa Ibero-americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED). Em 2021, firmou-se o Memorando de Entendimento entre o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação da Colômbia e o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP) do Brasil, com o objetivo de desenvolvimento de iniciativas conjuntas em ciência e pesquisa.

Agricultura: Iniciativas no setor abrangem o projeto financiado em parceria entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), entre 2015-2016, na área de compras públicas da agricultura familiar colombiana, além do apoio brasileiro ao desenvolvimento sustentável do setor algodoeiro da Colômbia, por meio do aumento da produtividade agrícola e da geração de renda.

Cooperação Fronteiriça: Nessa área, a questão central na relação entre os países diz respeito à defesa e segurança, com o aprofundamento de informações de inteligência e o compartilhamento de elementos logísticos para atuar no combate ao crime transnacional. Os países realizam reuniões anuais no âmbito da Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), nesse sentido. Ademais, os países vêm reunindo-se sob a égide da Comissão de Vizinhança e Integração, desde sua criação, em 1994. Recentemente, destacam-se projetos, na região de Tabatinga-Letícia, que envolveram capacitação de servidores públicos (2017) e inclusão financeira (2019). As iniciativas de saúde na fronteira, por sua vez, compreendem vigilância epidemiológica, vacinação e promoção da saúde indígena. Em 2015, no contexto da visita de Estado da presidenta Dilma Rousseff à Colômbia, foi assinado Memorando de Entendimento para a Cooperação em Assuntos Indígenas na Zona de Fronteira.

Educação: O intercâmbio nos níveis de graduação e pós-graduação é aspecto importante da cooperação. A Colômbia destaca-se, nesse contexto, por ter a maior quantidade de candidatos selecionados em programas brasileiros de bolsas de pós-graduação.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Colômbia abriga a décima maior comunidade brasileira na América do Sul (cerca de oito mil brasileiros, conforme dados de 2021). O governo colombiano prestou assistência a vítimas e familiares no contexto do acidente, envolvendo a equipe do Chapecoense, próximo à cidade de Medellín em 2016.

Cooperação Humanitária: O Brasil realizou doações para assistência à população, no contexto dos desastres naturais no arquipélago de San Andrés, Providência e Santa Catalina, além de doações de medicamentos à Colômbia.

V. Relações Brasil-Ecuador

Marcos: Em 1998, é assinado, em Brasília, o acordo de paz entre Equador e Peru, que encerra o conflito fronteiriço na Cordilheira do Condor e cria uma zona desmilitarizada e dois parques ecológicos na região. Em 2005, Brasil concede asilo ao ex-presidente equatoriano Lúcio Gutierrez, que permaneceu no Brasil durante alguns meses e renunciou ao asilo, retornando ao seu país. Acordo de Cooperação entre Brasil e Equador (2012). Houve período de esfriamento das relações entre 2015 e 2017, em razão da postura do presidente equatoriano Rafael Correa pelo processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Em 2018, houve a retomada construtiva das relações bilaterais, com encontro de chanceleres no âmbito do Mecanismo de Consultas Bilaterais. Em 2012, houve as assinaturas do Memorando de Entendimento sobre Diálogo Consular e Temas de Mobilidade Humana entre a República Federativa do Brasil e a República do Equador e do Convênio de Cooperação Interinstitucional entre Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil.

Embaixada: O estabelecimento de relações diplomáticas ocorreu em 1844. Em 1942, a legação do Brasil é elevada à Embaixada. Há dois Consulados Honorários brasileiros, em Cuenca e Guayaquil. Já o Equador, além da embaixada, conta com Consulado Geral em São Paulo e Consulados Honorários em Manaus, Recife, Fortaleza, Campinas e Porto Alegre.

Coordenação política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Bilaterais Brasil-Ecuador a nível de Ministros de Relações Exteriores (2011). O Memorando de Entendimento que o estabeleceu prevê também que Grupos de Trabalho e Comissões Mistas encaminharão suas conclusões ao Mecanismo.

Visitas de Alto Nível: Osvaldo Hurtado é o primeiro presidente equatoriano a visitar o Brasil (1982); José Sarney é o primeiro presidente brasileiro a visitar Equador (1988). Visita do ministro Carlos França ao Equador (outubro 2022); presidente Jair Bolsonaro vai a posse do presidente equatoriano Guillermo Lasso (2021); visita do ministro das Relações Exteriores equatoriano José Valencia ao Brasil (2018). Em 2022, o ministro Carlos França visitou o Equador, ocasião na qual os principais temas da agenda bilateral foram passados em revista, incluindo: mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); Convênio de Cooperação Interinstitucional entre o Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil; cooperação em segurança e defesa; confirmação da aprovação de cinco novos projetos de cooperação nas áreas de saúde, defesa civil e agricultura; agradecimento à doação brasileira de antirretrovirais e insumos de biossegurança médica; aprofundamento das relações econômicas; aprofundamento das relações entre as academias diplomáticas; apoio mútuo em instâncias regionais; e situação na Venezuela. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Guillermo Lasso para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Equador mantêm laços de amizade e cooperação que unem os dois países, convergentes em valores e interesses. Busca-se consolidar as relações econômicas e comerciais, com o objetivo de propiciar o equilíbrio do intercâmbio comercial, fortalecer as cadeias de valor e contribuir para integração e desenvolvimento regional. Nesse sentido, busca-se aprofundar o diálogo exploratório entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Equador para negociação de um novo acordo de complementação econômica, para melhorar o acordo ACE-59, bem como começar discussões sobre um eventual acordo de livre comércio. Há interesse equatoriano em buscar mecanismos para dar tratamento a barreiras não tarifárias.

Convergências

Convergências Multilaterais: Em 2022, o Equador foi eleito membro do CSNU, para o biênio 2023-2024. O ano de 2023 coincidirá com o mandato brasileiro no Conselho, de modo que, na visita do chanceler brasileiro ao Equador (2022), houve troca de opiniões sobre as atuações das delegações no CSNU, com o comprometimento de trabalhar em conjunto para manutenção da paz, segurança internacional, promoção de direitos humanos e direito das mulheres. Equador apoia uma reforma na Organização das Nações Unidas (ONU), como defendido no âmbito da sua presidência no G77+China (2017). O governo equatoriano apoiou a candidatura do professor Leonardo Caldeira Brant a vaga de juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Brasil apoia a candidatura equatoriana do embaixador Luis Vayas Valdivieso como representante do GRULAC na presidência do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC, na sigla em inglês) para o desenvolvimento de um instrumento vinculante sobre contaminação por plásticos.

Convergências Plurilaterais: Em 2017, Equador exerceu a presidência do G77+China, ocasião em que defendeu a redemocratização da ONU; luta contra evasão tributária e paraísos fiscais; combate ao aquecimento global, defesa dos direitos dos migrantes e cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Convergências Regionais: Assim como o Brasil, Equador é entusiasta de iniciativas de integração regional e é participante ativo dessas iniciativas. Interessa-se pelo fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); atua na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), Quito sediou a IV Cúpula da CELAC (2016); apresentou proposta para tornar a organização espaço precípua para resolução de divergências com a América do Norte, na V Cúpula, sediada na República Dominicana. Além disso, participa das Cúpulas das Américas e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em Quito, também se encontrava a sede da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Equador é membro fundador do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL, 2019). No âmbito da OEA, junto ao governo brasileiro defendeu uma reforma do sistema interamericano de direitos humanos (2013). Ambos os países reconhecem a importância de que o novo presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) seja comprometido com a integração regional, investimento em infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Em 2019, os protestos decorrentes de instabilidade política interna e crise econômica fizeram com que o governo brasileiro, o MERCOSUL e os presidentes dos países do PROSUL emitissem nota de apoio ao governo democraticamente constituído de Lenin Moreno. Na questão venezuelana, apesar das posturas ambíguas do governo equatoriano em anos anteriores, ambos apoiam o processo de reativação do processo de diálogo iniciados em 2021, no México, para convocação de eleições presidenciais livres, transparentes e justas. Além disso, Equador é observador do Grupo de Lima. Na questão colombiana, o governo equatoriano foi sede da “Mesa da Paz” entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN), negociação em que Brasil era um dos países-garantes. Com a retomada das negociações sob o governo colombiano de Petro, as negociações foram retomadas tendo como países-garantes Venezuela, Cuba e Noruega.

Segurança e Defesa: o Convênio de Cooperação Interinstitucional entre Ministério do Interior do Equador e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil (2022) permite apoiar a cooperação bilateral em matéria de segurança pública, combate ao crime transnacional, tráfico ilícito de drogas, gestão penitenciária e crimes cibernéticos. Em 2017, foi instalado na Embaixada brasileira o Oficiado de Ligação da Polícia Federal, que deve tornar-se Adidância Policial, o que contribuiu concretamente para o combate a ilícitos transnacionais.

Comércio

Marcos: MERCOSUL e Equador possuem acordo comercial ACE-59 (2004), e, em 2019, houve a assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre Brasil e Equador. Em vista ao desequilíbrio da balança comercial, foi importante a abertura do mercado brasileiro, em 2017, para as exportações equatorianas de banana e camarão. Em 2019, o Equador abriu o mercado para bovinos vivos do Brasil. Nesse sentido, as perspectivas são de aumento de fluxo comercial.

Exportações US\$ Milhões

1.123,1

↑25,4% Var. Jan-Dez
2022/2021

0,3%

Part. nas Exportações
Jan-Dez/2022

Importações US\$ Milhões

109,8

↓7,6% Var. Jan-Dez
2022/2021

46°

Ranking de Exportações
Jan-Dez/2022

Corrente US\$ Milhões

1.232,9

↑21,6% Var. Jan-Dez
2022

0,04%

Part. nas Importações
Jan-Dez/2022

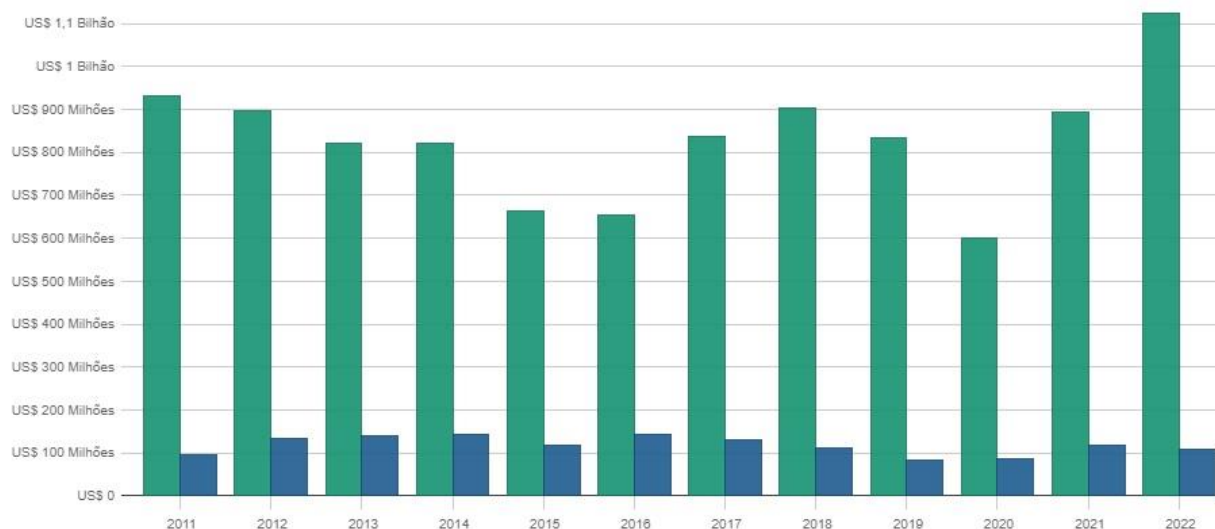
Saldo US\$ Milhões

1.013,3

Superávit Jan-Dez
2022

75°

Ranking de Importações
Jan-Dez/2022

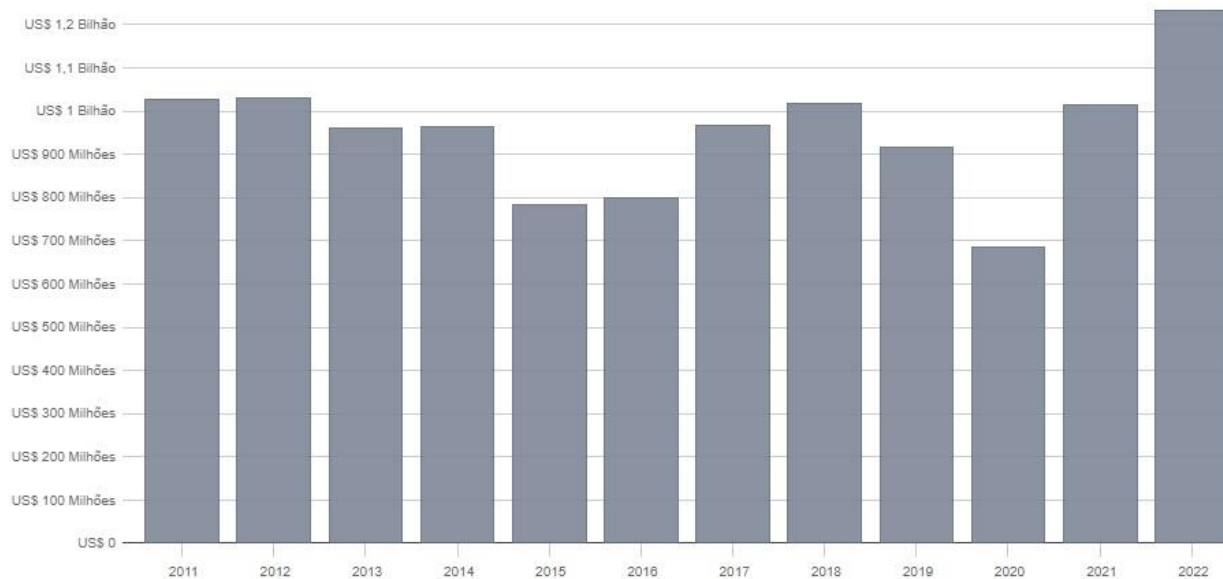


Periodicidade: Mensal Anual Acumulado

Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo

Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

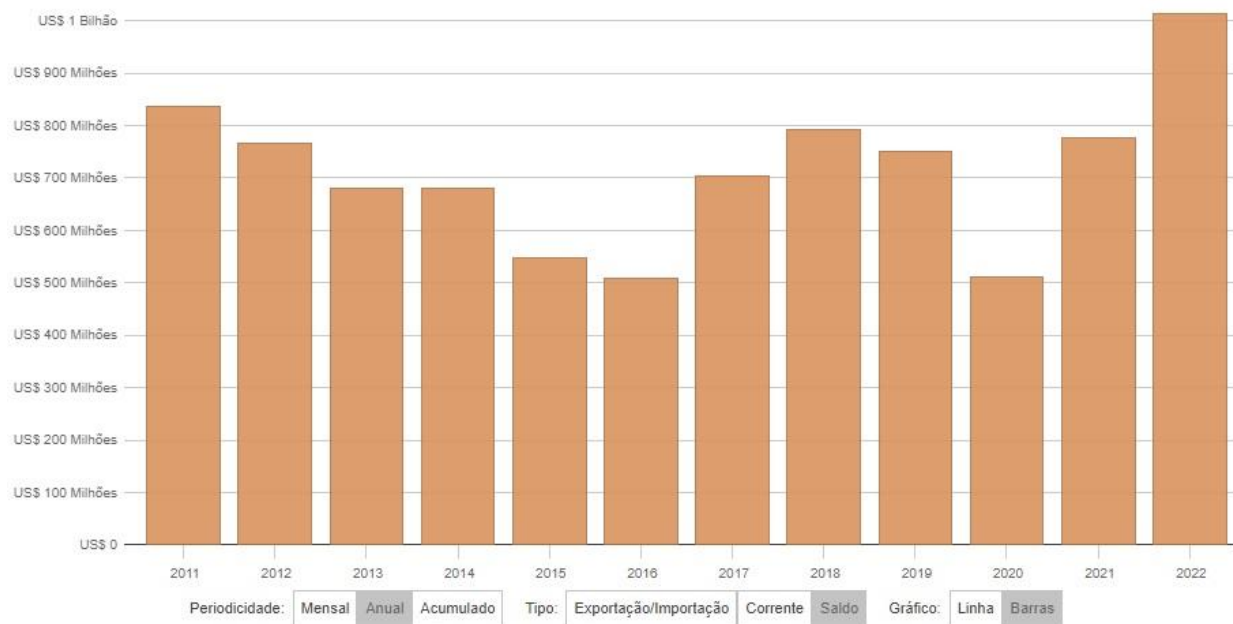


Periodicidade: Mensal Anual Acumulado

Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo

Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

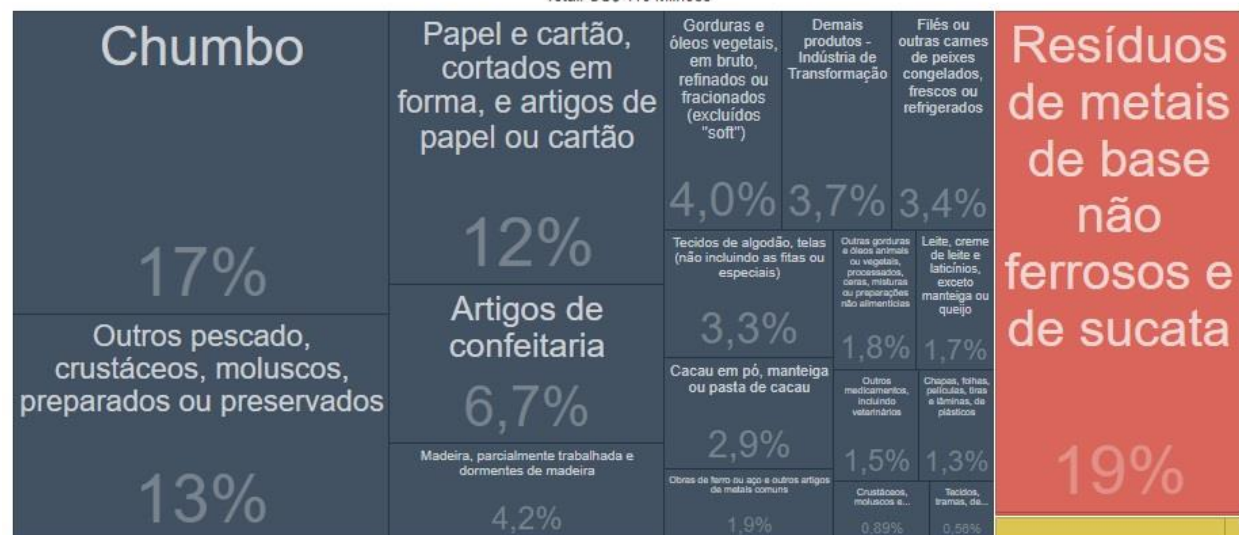
Total: US\$ 1,12 Bilhão



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 110 Milhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Estima-se em US\$ 129 milhões o estoque de investimentos brasileiros no Equador. Houve redução do número de filiais brasileiras no Equador entre 2015-2018, consequência das crises econômicas e dos efeitos da Operação Lava-Jato. Construtoras como Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS fecharam suas sucursais. A Petrobrás vendeu ativos à empresa argentina Pampa Energia. Destaca-se a presença de empresas como Tigre, Vicunha, Ambev, CCR (acionista da concessionária do aeroporto de Quito), consórcio Safra-Culturale, Tramontina, WEG e Eurofarma.

Cooperação

Cooperação Técnica: No âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Equador, apoia-se no Acordo Básico de Cooperação Técnica (1982). Entre os parceiros brasileiros, destacam-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Agência Brasileira de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Instituto Florestal de São Paulo. São treze projetos desenvolvidos desde então, dos quais oito ainda estão em execução nas áreas de agricultura, saúde, desenvolvimento social, trabalho infantil, hidrologia florestal. Entre os projetos em execução, destacam-se: desenvolvimento de processos agroprodutivos para biocombustíveis; capacitação técnica em produção integrada, com ênfase no manejo de pragas e doenças de frutas tropicais e de espécies amazônicas e andinas; rede de banco de leite humano no Equador. Junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) e à ABC também há projeto de reintrodução do algodão no Equador, a fim de intercalar com cultivo de amendoim, abóbora e milho, no âmbito do projeto *Cotton+*, especialmente na região de Tosagua, beneficiando grupo de mulheres desta comunidade. Programas de geometria trilateral foram desenvolvidos, como o Programa de Redução de Incêndios Florestais e Alternativas ao Uso de Fogo “Amazônia sem Fogo”, com participação da Itália; e o programa Gestão de Conhecimento na área de pesquisa, transferência tecnológica e Inovação em Biodiversidade, com a Alemanha.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Segundo o relatório Comunidades Brasileiras no Exterior (2021), a comunidade brasileira no Equador é a menor da América do Sul, com três mil pessoas.

Meio Ambiente: O Pacto de Letícia para Amazônia (2019) foi assinado por Colômbia, Equador, Brasil, Peru, Guiana e Suriname para fortalecer ações conjuntas e coordenadas para a preservação dos recursos naturais da Região Amazônica. Em 2021, na III Cúpula do Pacto, o Presidente do Equador, Guillermo Lasso, reiterou a necessidade de coordenação com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para evitar a duplicidade de esforços e manter as prioridades de trabalho em benefício da Amazônia.

Infraestrutura: Procura-se dar impulso ao eixo Manta-Manaus, que figura há anos entre os eixos estratégicos Brasil-Equador, de modo a permitir o escoamento de produtos brasileiros pelo Pacífico.

Diplomática: Destaca-se o trabalho coordenado entre a Academia Diplomática do Equador “Galo Plaza Lasso” e o Instituto Rio Branco, com o Plano de Trabalho Conjunto para o biênio 2023-2024 e a participação de um terceiro-secretário equatoriano no Instituto.

Cultura: O Instituto Brasileiro-Equatoriano de Cultura (IBEC) é a principal referência do ensino de português no Equador, cujos diplomas são aceitos como provas de proficiência em língua estrangeira por diversas universidades. Há, ainda, cooperação educacional, com o programa Estudante Convênio de Graduação, que o Equador faz parte desde a década de 1960 e o aumento de participação da Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA).

Saúde e Assistência Humanitária: Brasil vem contribuindo ativamente na área da saúde com a doação de medicamentos ao governo equatoriano em razão do COVID-19 (2021) e a doação de antirretrovirais (2021). Houve cessão temporária de uma aeronave cargueira para transporte interno de alimentos (2021).

VI. Relações Brasil-Guiana

Marcos: Brasil e Guiana compartilham uma antiga relação de amizade. Em 1968, dois anos após a independência da ex-colônia britânica, o vice-primeiro-ministro guianense Ptolemy Reid visitou o Brasil, momento em que se estabeleceram as relações bilaterais. Em 1971, Gibson Barbosa visitou Georgetown, tendo sido o primeiro chanceler latino-americano a visitar o país. Em 1988, Sarney fez o mesmo, tendo sido o primeiro presidente brasileiro a visitar a Guiana. Em 2018, comemoraram-se os 50 anos de relações diplomáticas, com celebrações em ambos os países. A relação de amizade vem-se intensificando bastante nos últimos anos, o que pode ser verificado pelo aumento dos contatos bilaterais, e tem como temas prioritários comércio e investimentos, infraestrutura, cooperação fronteiriça e temas de defesa e segurança.

Embaixada: A embaixada do Brasil na Guiana foi criada em 1968, por força do Decreto nº 62.892, de 24 de junho de 1968.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Mista de Cooperação Econômica (1971). Grupo de Cooperação Consular (criado em 1993; sétima reunião será realizada em 2022). Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterais Brasil-Guiana (2002). Comitê de Fronteira (criado em 2009; reunião mais recente em 2020, para tratar da pandemia). Grupo de Trabalho bilateral sobre Cooperação Técnica (segunda reunião será realizada em 2022).

Visitas de Alto Nível: O presidente David Granger visitou Brasília em 2017, e Bolsonaro visitou Georgetown em 2022¹⁷⁴. Além disso, Aloysio Nunes e Ernesto Araújo visitaram a Guiana em 2018 e 2020, respectivamente, e o vice-presidente e chanceler Carl Greenidge compareceu à posse de Bolsonaro em 2019. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Mohamed Irfaan Ali para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Guiana mantêm relação antiga de amizade, que contempla a compreensão, do lado brasileiro, da necessidade de promover a plena incorporação diplomática do país à América do Sul, sem prejuízo de seus profundos laços com o Caribe. O relacionamento bilateral é marcado por uma agenda diversa, que compreende a cooperação em áreas como integração fronteiriça, segurança e defesa, cooperação técnica, além da parceria no âmbito

¹⁷⁴ Deveria ter ocorrido em janeiro, mas foi adiada para maio, em razão do falecimento da mãe do presidente. No contexto da visita, foi firmada declaração conjunta por Bolsonaro e o guianense Mohamed Irfaan Ali.

regional, em organizações como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Guiana concordam quanto à importância de se fortalecer o multilateralismo e a representatividade da Organização das Nações Unidas (ONU), com a reforma do Conselho de Segurança (CSNU), defendem o combate à mudança do clima, como signatários do Acordo de Paris, e compartilham o mesmo assento no âmbito do Fundo Monetário Internacional (FMI).

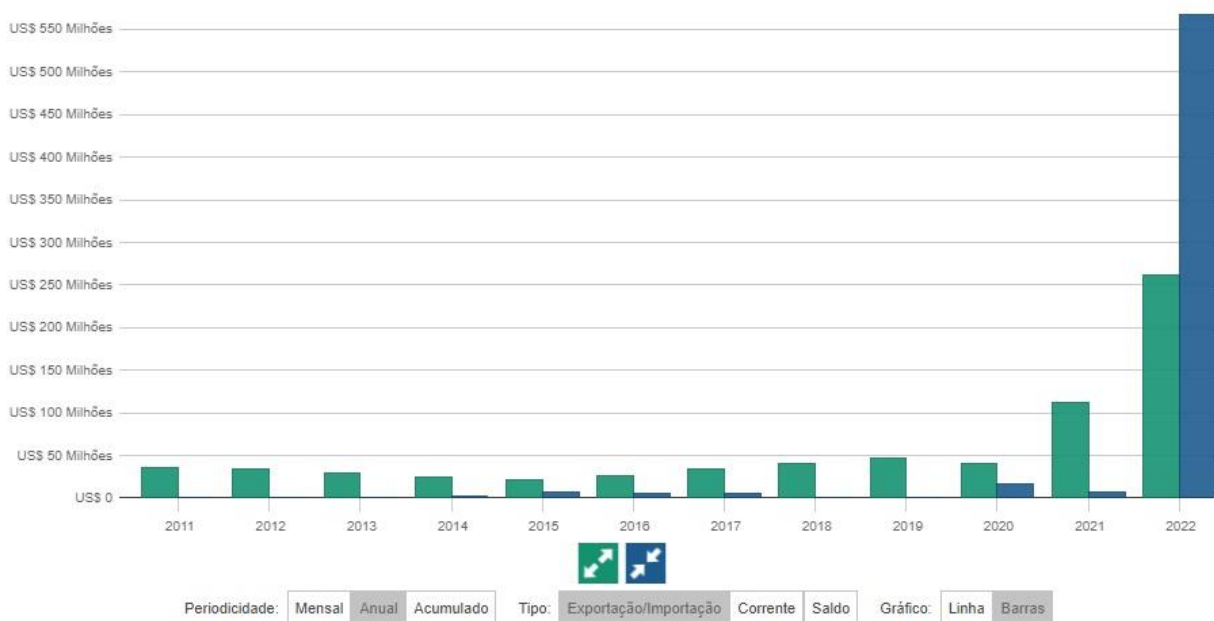
Convergências Plurilaterais: Brasil e Guiana fazem parte do G77+China.

Convergências Regionais: A Guiana é Estado Associado do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) desde 2013. Os dois países convergem, ainda, no âmbito da OTCA, da OEA, do Grupo de Lima e do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). Em 2020, o Brasil, a OEA e o PROSUL expressaram preocupação com o atraso na conclusão do processo eleitoral na Guiana. Nesse contexto, o Brasil endossou as conclusões da Missão de Observação Eleitoral da Comunidade do Caribe (CARICOM), no que diz respeito à lisura do procedimento de recagem dos votos, que consagrou a vitória de Mohamed Irfaan Ali. Em 2020, o Brasil defendeu a solução pacífica da controvérsia entre a Venezuela e a Guiana, reavivada após a descoberta de hidrocarbonetos na região de Essequibo. O Itamaraty prontificou-se a contribuir para um diálogo entre os dois países a partir do momento em que houver um governo legítimo na Venezuela.

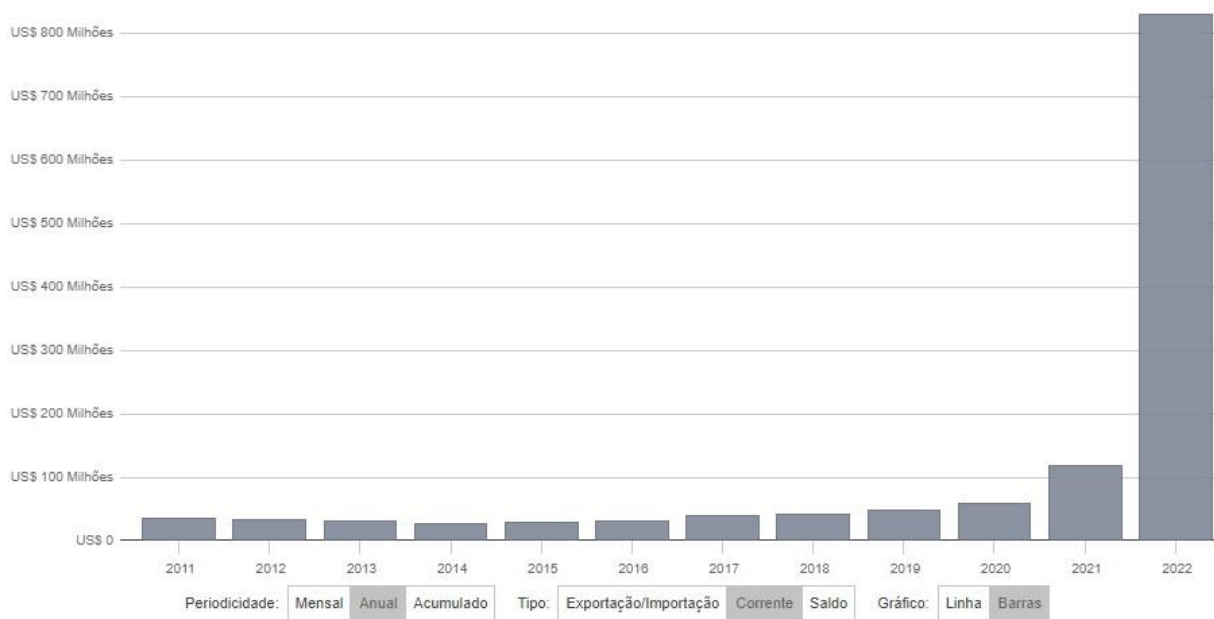
Segurança e Defesa: Diante da necessidade de prevenir e combater a prática de ilícitos transnacionais na zona de fronteira, como o contrabando, o tráfico de pessoas e o tráfico de drogas, bem como de proteger a soberania nacional, Brasil e Guiana desenvolvem uma tradicional parceria na área de segurança e defesa. Além da realização de operações conjuntas dos órgãos de segurança brasileiros com a Força de Defesa da Guiana e oferta de estágios para engenheiros militares guianenses no Brasil, os dois países contam com Acordo de Cooperação em matéria de Defesa (2009), o qual está sendo renegociado a fim de dinamizar a cooperação nesse setor. Como avanços recentes na área, podemos mencionar a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica entre a Polícia Federal e a Unidade Aduaneira Antinarcótico da Guiana, em 2020, e a conclusão das negociações do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal e a Força Policial da Guiana e do Termo de Cooperação Interinstitucional para o Intercâmbio de Informações sobre Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado, em 2022. Ressalte-se, ainda, que os dois países têm estudado a possibilidade da utilização de imagens de sensoriamento remoto como ferramenta para prevenir e combater o crime organizado transnacional.

Comércio

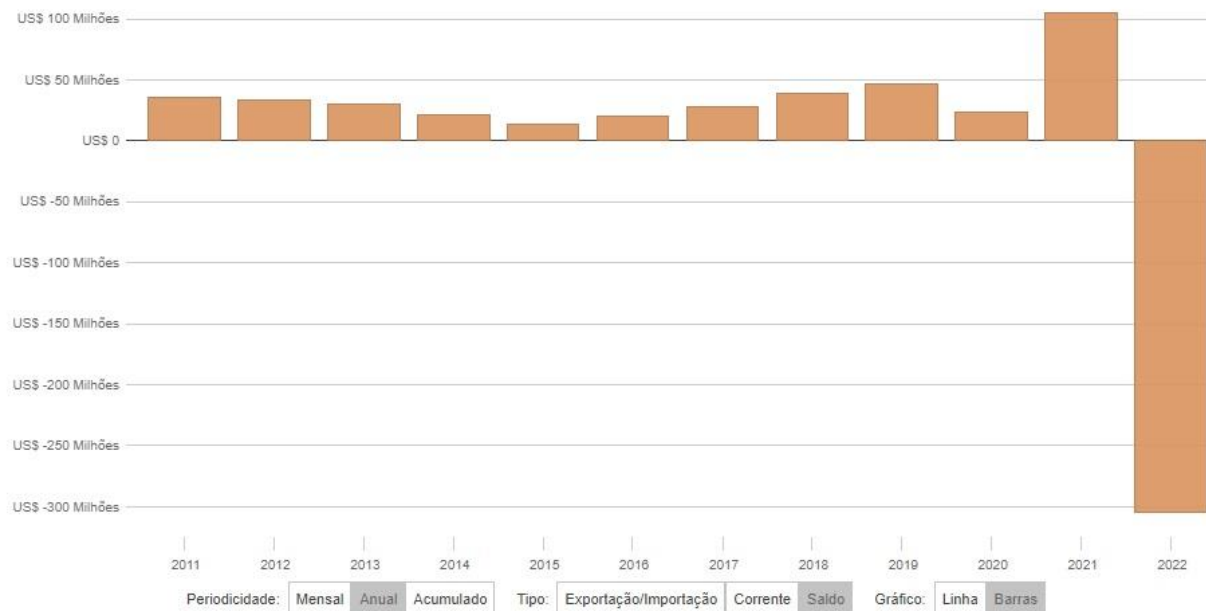
Marcos: Em 2001, assinou-se Acordo de Alcance Parcial no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, AAP.A25TM 38 ou AAP-38), que entrou em vigor em 2004, estabelecendo desgravação tarifária para diversos itens da pauta bilateral. Vale ressaltar que São Cristóvão e Névis aderiu posteriormente ao acordo, que, atualmente, está sendo renegociado de forma a ampliar o seu alcance. Embora as relações econômicas e comerciais com Guiana ainda sejam bastante tímidas, há diálogos bilaterais no âmbito da Comissão Administradora do AAP-38, e o comércio bilateral tem aumentado muito nos últimos anos, especialmente em 2022.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

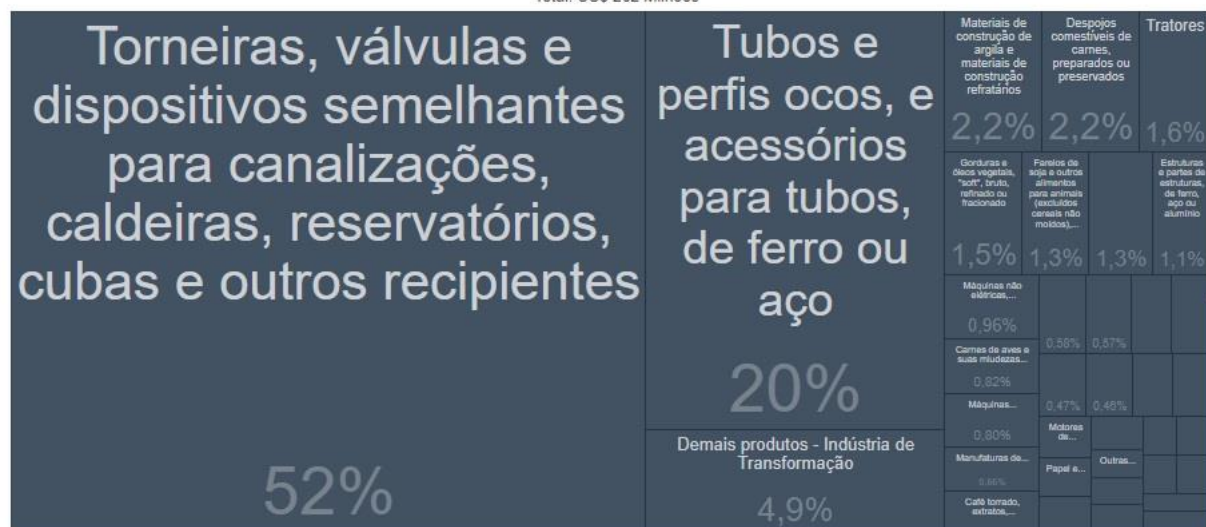


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

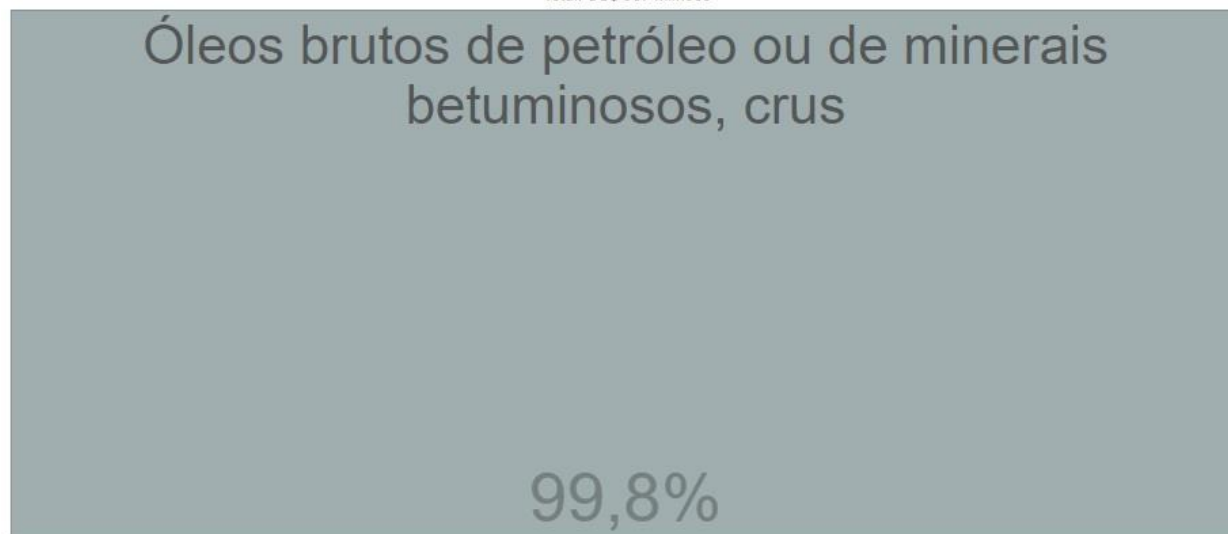
Total: US\$ 262 Milhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 567 Milhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Até o momento, observa-se um pequeno volume de investimentos brasileiros na Guiana, sendo a maior parte deles formada por pequenos hotéis, restaurantes e lojas. Da mesma forma, o nível de investimentos da Guiana no Brasil é pouco significativo. Em 2018, foi assinado Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre os dois países, o qual estabelece relevante marco legal para o incremento de investimentos entre as partes. Esse instrumento legal encontra-se em processo de internalização no Congresso. Com a descoberta de jazidas de petróleo na Guiana, observa-se uma perspectiva de investimentos brasileiros no setor.

Cooperação:

Infraestrutura, Transporte e Comunicações: Um ponto fundamental para as relações Brasil-Guiana diz respeito à cooperação em transportes e infraestrutura. A integração do Brasil com a Guiana amplia as perspectivas de desenvolvimento da região Norte brasileira e do Estado vizinho. Embora os dois países compartilhem uma fronteira de extensão significativa, trata-se de uma área pouco povoada e de infraestrutura precária, ao ponto de a conexão com a capital, Georgetown, ainda se dar por meio de estradas de terra. A ponte sobre o rio Tacutu¹⁷⁵, primeira conexão terrestre entre Brasil e Guiana, foi inaugurada em 2009, e liga a cidade brasileira de Bonfim, a Lethem, na Guiana. Como avanços recentes nessa área, podemos destacar a assinatura de memorando de entendimento sobre projetos de infraestrutura, em 2012, a criação de Comissão Mista para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, em 2013, que visa a aperfeiçoar o aproveitamento do potencial hidrelétrico e portuário da Guiana, integrando o país ao Norte do Brasil, e a celebração de acordo que prevê o apoio brasileiro para a pavimentação de trecho da estrada Lethem-Linden, em 2017, o que resultará em ligação entre a fronteira e portos com saída para o Caribe. Em 2022, na visita de Bolsonaro à Guiana, estabeleceu-se um grupo de trabalho com o objetivo de avaliar os potenciais benefícios de um corredor rodoviário Boa Vista-Georgetown. Nesse contexto, discutiu-se o projeto de construção de um porto de águas profundas na Guiana, o qual trará benefícios para o comércio do Brasil com o resto do mundo, e a implementação do Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas (2003), objeto de duas reuniões técnicas em 2019. No que diz respeito ao setor de comunicações, em 2020, Brasil e Guiana firmaram Memorando de Entendimento para os Estudos de Viabilidade Técnica relativos à implantação de rota de fibra óptica entre os dois países.

Cooperação Fronteira: Para além das iniciativas ligadas à infraestrutura, há o Comitê de Fronteira Brasil-Guiana, reunido pela sétima vez em 2018 de forma ordinária (houve reunião extraordinária em 2020 no marco da pandemia do coronavírus).

Energia: No contexto da descoberta de hidrocarbonetos na Guiana, os dois países têm estudado a possibilidade de intensificar a cooperação no setor de energia, por meio do intercâmbio de informações entre planos nacionais de energia, da troca de experiências em matéria regulatória no setor de petróleo e gás, bem como da colaboração na prevenção de acidentes por derramamento de petróleo. Além disso, o presidente Ali convidou o Brasil a cooperar com a Guiana no desenvolvimento da indústria de bauxita, à luz da importância do alumínio para as tecnologias limpas. Para além disso, Brasil e Guiana têm discutido, junto com Guiana Francesa e Suriname, a possibilidade de promover a interconexão elétrica entre eles, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com base em Memorando de Entendimento assinado por essa instituição e empresas de energia dos interessados em 2019 (Projeto Arco Norte).

¹⁷⁵ Inicialmente prevista por um acordo de 1982.

Judiciária: Em 2022, durante a visita de Bolsonaro à Guiana, os dois países assinaram o Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Civil e Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, e concluíram as negociações de Tratado sobre Transferência de Condenados, o qual deve ser assinado em breve.

Cooperação Técnica: A cooperação técnica entre Brasil e Guiana, desenvolvida com amparo do Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1982, é outro ponto central das relações. Como exemplos recentes dessa cooperação, podemos mencionar a missão do Exército à Guiana, em 2018, para a perfuração de poços artesanais na região do Rupununi, em benefício de comunidades que sofrem com a seca. Além disso, destacam-se projetos em matéria de agricultura, como aquele voltado para o combate à mosca da carambola.

Meio Ambiente: No que diz respeito à preservação ambiental, Brasil e Guiana desenvolvem cooperação trilateral com o Suriname para a promoção do desenvolvimento sustentável da parte norte do continente sul-americano. Além disso, em 2019, assinaram, junto a outros países, o Pacto de Letícia, que tem como objetivos o desenvolvimento sustentável da Amazônia e a reafirmação de soberania sobre esse território.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Desde os anos 1990, observa-se um crescimento da comunidade brasileira na Guiana, atraída principalmente por atividades ligadas à mineração de ouro. Atualmente, estima-se um número de 10.700 brasileiros vivendo na Guiana. Por vezes, esse movimento leva a problemas entre os dois países, em razão do garimpo irregular, considerado crime no Brasil, e do contrabando na região de fronteira¹⁷⁶. Os contatos entre as duas comunidades são bastante fortes em Lethem e Bonfim, em razão do comércio, bem como do trânsito de pessoas para fins de educação e saúde.

Cultura: Em matéria de cooperação cultural, Brasil e Guiana assinaram acordo cultural ainda em 1968, e, em 1970, fundaram o Centro Cultural Brasil-Guiana, responsável pela difusão da língua portuguesa e pela realização de eventos tradicionalmente brasileiros, como a Festa Junina.

Saúde: Nos últimos anos, o Brasil realizou doações de medicamentos contra a leishmaniose, bem como de vacinas contra a COVID-19. A Guiana, por sua vez, contribuiu para o combate à filariose no Brasil.

VII. Relações Brasil-México

Marcos: Convênio de Amizade e Cooperação e visita de Geisel ao México (1978); visita de Figueiredo ao México (1983); três visitas de Sarney ao México (1985, 1987 e 1987); visita de Collor ao México para Cúpula Ibero-Americana (1991); visitas presidenciais de Fox (2000, quando presidente eleito; 2002), Calderón (2006, quando presidente eleito; 2009) e de Peña Nieto (2012, quando presidente eleito) ao Brasil e de FHC (1996 e 1999) e Lula (2003, 2007) ao México; encontro entre os presidentes do Brasil e do México durante a I Cúpula da América Latina e do

¹⁷⁶ Os principais ilícitos na zona de fronteira estão relacionados a contrabando e receptação de automóveis e motocicletas roubados no Brasil; contrabando de mercúrio para utilização no garimpo; descaminho, em direção ao Brasil, de alho e mercadorias provenientes da China; e descaminho, em direção à Guiana, de bebidas alcólicas.

Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), na Costa do Sauipe (2008); reuniões da Comissão Binacional Brasil-México (2007, 2009, 2016 e 2018); encontro entre os presidentes durante a 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York (2011); encontro entre os presidentes durante Cúpulas da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, 2013 e 2014); Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2015) e Acordo para o Reconhecimento Mútuo da Cachaça e da Tequila como Indicações Geográficas (2016).

Embaixada: Em 1834, Duarte da Ponte Ribeiro faz entrega de credenciais como Encarregado de Negócios do Brasil junto ao Governo do México. As representações diplomáticas dos dois países são elevadas ao nível de Embaixada em 1922.

Coordenação Política

Instâncias: As principais instituições são a Comissão Binacional Brasil-México (desde 2007), o Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais e o Conselho Empresarial Brasil-México (2019). A instância tradicional de concertação política é a Comissão Binacional, que se reuniu pela quarta vez em 2018, em Brasília. Está subdivida nas seguintes subcomissões: a) Subcomissão de Assuntos Políticos; b) Subcomissão de Assuntos Econômicos, Comerciais e Financeiros; c) Subcomissão de Assuntos de Cooperação Técnico-Científica (VII Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica); e d) Subcomissão de Assuntos de Cooperação Educativo-Cultural. Na mesma ocasião, foi realizada a V Reunião do Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais.

Visitas de Alto Nível: Desde 2015, foram realizadas três visitas brasileiras de alto nível ao México. A ex-presidente Dilma Rousseff visitou a cidade do México, em maio de 2015, ao passo que os chanceleres Mauro Vieira e José Serra realizaram visitas oficiais à mesma cidade, em fevereiro e julho de 2016, respectivamente. Do lado mexicano, o chanceler José Antonio Meade visitou o Brasil, em maio de 2015, e Luis Videgaray visitou o País, em novembro de 2017. Os ex-presidentes Michel Temer e Enrique Peña Nieto reuniram-se à margem da Cúpula Aliança do Pacífico (AP)-Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em Puerto Vallarta, em julho de 2018. Em janeiro de 2023, houve a visita da primeira-dama Beatriz Gutiérrez Müller para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e México vivem, desde 2015, momento produtivo do relacionamento bilateral, caracterizado por entendimentos importantes em diversas áreas. Foram reativados diversos mecanismos bilaterais – com destaque para a Comissão Binacional, o Mecanismo Bilateral de Consultas sobre Temas Multilaterais e o Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica – e retomadas as visitas de alto nível. Em todos os casos, trata-se de iniciativas que realçam a determinação política dos dois países de projetar visão estratégica para o relacionamento bilateral. O marco jurídico tem-se reforçado com a gradual entrada em vigor de importantes instrumentos assinados nos últimos anos, a exemplo dos acordos ACFI, de Cooperação Aduaneira, de Serviços Aéreos e sobre Cachaça e Tequila, além de Memorandos de entendimento sobre cooperação em matéria de Defesa e de micro e pequenas empresas.

Convergências

Convergências Multilaterais: Defendem a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), embora divirjam quanto ao formato, e expressaram mútuo reconhecimento pelo

intercâmbio de apoios a suas candidaturas a membros não permanentes no CSNU, respectivamente para os biênios 2022-2023 e 2021-2022. Ressaltaram que, caso sejam eleitos, coincidirão no órgão em 2022 e, nesse contexto, enfatizaram sua disposição de fortalecer a cooperação nos temas da alçada do Conselho. Ambos os países integram com Argentina e Uruguai o grupo ABUM no âmbito do Comitê Especial sobre Operações de Paz das Nações Unidas (C-34). Ambos são promotores e signatários do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN) e integrantes da Coalizão da Nova Agenda e da Organização sobre a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe (OPANAL).

Convergências Plurilaterais: México é membro do G20, apoia a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e integra o Grupo de Ottawa e o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Como divergência, o México é do Unidos para o Consenso nas discussões de reforma do CSNU.

Convergências Regionais: Ambos integram a Organização dos Estados Americanos (OEA) e apoiam o Grupo de Trabalho sobre a Nicarágua. O México foi um dos fundadores do Grupo de Lima, mas no atual governo não mais vem subscrevendo suas declarações. Ainda na esfera regional, mesmo durante a assunção da presidência mexicana (2020), o Brasil permaneceu com sua participação suspensa na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), tendo indicado seu reengajamento com esse arranjo no início do terceiro mandato do presidente Lula. Os dois países apoiaram lados opostos no processo sucessório para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2020 e em 2022, e o México recebeu Evo Morales quando deixou a Bolívia em meio à crise eleitoral de 2019.

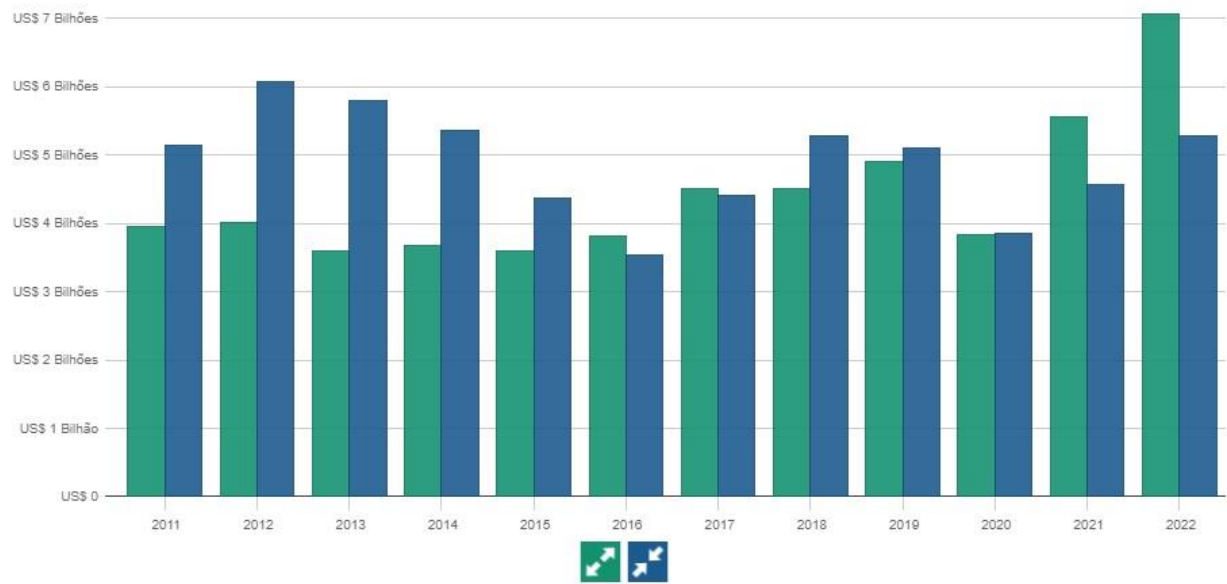
Segurança e Defesa: Em temas de segurança pública, destacam-se Comissão Técnica sobre Cooperação para Prevenir e Combater o Tráfico de Migrantes e de Pessoas, e para a Atenção e Proteção a suas Vítimas, e Comitê de Cooperação contra o Narcotráfico, a Farmacodependência e seus Delitos Conexos. Em matéria de defesa e segurança, concordaram em cooperar desde a troca de experiência envolvendo a participação em operações para manutenção da paz das Nações Unidas (inclusive entre CECOPAM e CCOPAB) até a exploração de sinergias na indústria da defesa. Em julho de 2017, houve a I Reunião de Chefes de Estado Maior das Forças Armadas dos dois países, assim como da realização, em abril do mesmo ano, de visita oficial ao México do então ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, ocasião em que participou de Seminário sobre Sinergias na Indústria de Defesa, à margem da Feira Aeroespacial México 2017.

Comércio

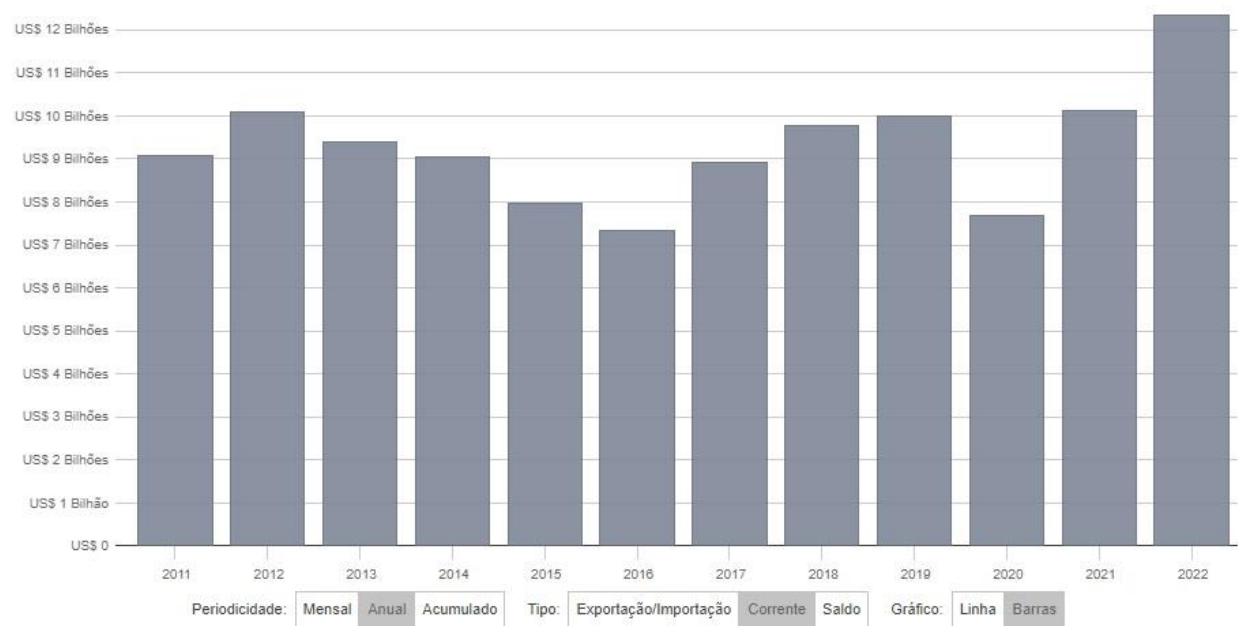
Marcos: Brasil e México são as duas maiores economias latino-americanas. O Brasil possui três Acordos de Complementação Econômica em vigor com o México (ACE-53, 54 e 55), todos assinados em 2002. O ACE 54 é um Acordo-Quadro que tem como objetivo criar uma área de livre comércio entre os Estados Partes do MERCOSUL e o México. Enquanto esse objetivo não é atingido, o comércio entre as partes é regulado por outros acordos atualmente em vigor – no caso do Brasil, pelo ACE-55 (MERCOSUL-México), que abrange produtos automotivos, e pelo ACE-53 (Brasil-México), que compreende produtos não automotivos. Entre 2016 e 2017, foram realizadas quatro reuniões negociadoras para a ampliação do ACE-53, que regula grande parte do comércio entre o Brasil e o México. O Brasil e o México estão negociando uma ampliação

significativa do universo tarifário com preferências no âmbito do ACE-53, com a inclusão de novos produtos agrícolas e industriais. Atualmente, o ACE-53 estabelece a eliminação ou redução de tarifas de importação para um universo de aproximadamente 800 posições tarifárias (12% das linhas tarifárias), por meio da concessão de margens de preferências recíprocas entre Brasil e México. O instrumento prevê ainda que, no caso do Brasil, as importações de produtos constantes Acordo não estarão sujeitas à aplicação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). No último encontro negociador, reuniram-se os grupos de acesso a mercados, regras de origem, medidas sanitárias e fitossanitárias, obstáculos técnicos ao comércio (por videoconferência), serviços, compras governamentais, coerência regulatória e solução de controvérsias. O relacionamento bilateral experimenta, ao longo dos últimos anos, dinâmica produtiva com a assinatura de diversos instrumentos, com destaque para os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI); de Serviços Aéreos (em vigor em 2018); de Cooperação e Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Aduaneiros (celebrado em 2018); e de Reconhecimento Mútuo da Cachaça e da Tequila como Indicações Geográficas e Produtos Distintivos (em vigor em 2018). Brasil e México possuem relações econômicas e comerciais densas e significativas, que têm evoluído ainda mais com o estabelecimento, em março de 2019, do livre comércio de veículos leves, ao amparo do ACE-55. Em outubro de 2020, entrou em vigor o sétimo protocolo adicional ao Apêndice II do ACE-55, o qual estabeleceu que o comércio bilateral de veículos pesados (caminhões e ônibus) será desgravado progressivamente até atingir o livre comércio em 1º de julho de 2023. O instrumento estabeleceu, também, o livre comércio das autopeças destinadas a esses veículos, a partir da data de sua entrada em vigor. Iniciativas recentes evidenciam como o comércio bilateral tem encontrado respaldo institucional para avançar de maneira sustentável. A abertura mútua dos mercados mexicano de arroz e brasileiro de feijão, acordada em maio de 2019, abriu caminho para a exploração de complementariedade em produtos agropecuários. Já a realização da reunião inaugural do Conselho Empresarial Brasil-México, na Cidade do México, em setembro de 2019, sinalizou a aproximação entre as comunidades empresariais dos dois países, com vistas ao aumento do conhecimento recíproco e à criação de novas oportunidades para dinamizar importantes fluxos econômicos bilaterais. Foram concluídos os textos de facilitação de comércio e coerência regulatória. Em 2018, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil e o Conselho Empresarial Mexicano de Comércio Exterior, Investimento e Tecnologia (COMCE) anunciaram o estabelecimento do Conselho Empresarial Brasil-México, com o propósito de aproximar os empresários de diversos setores em ambos os países, além de propiciar maior e melhor conhecimento recíproco para o desenvolvimento do comércio e dos investimentos bilaterais. O Conselho conta com a participação e o apoio do BID. Pode-se lembrar, ainda, que o Brasil e o México também se relacionam no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) ou nos contatos entre MERCOSUL e Aliança do Pacífico (AP).

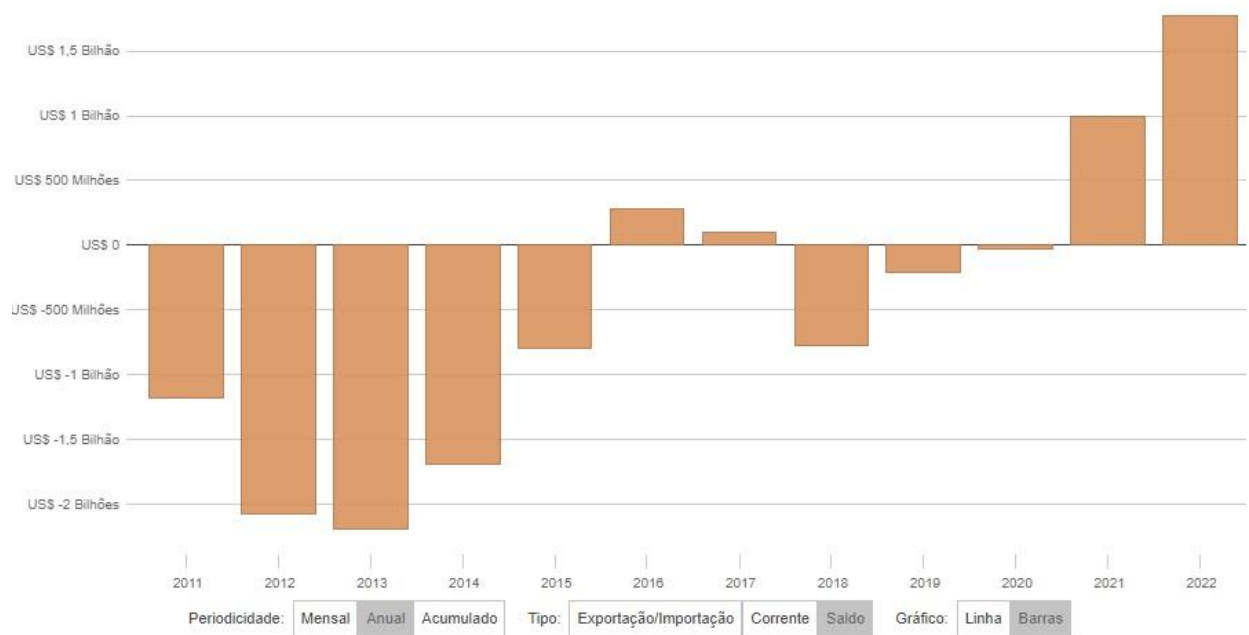




*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

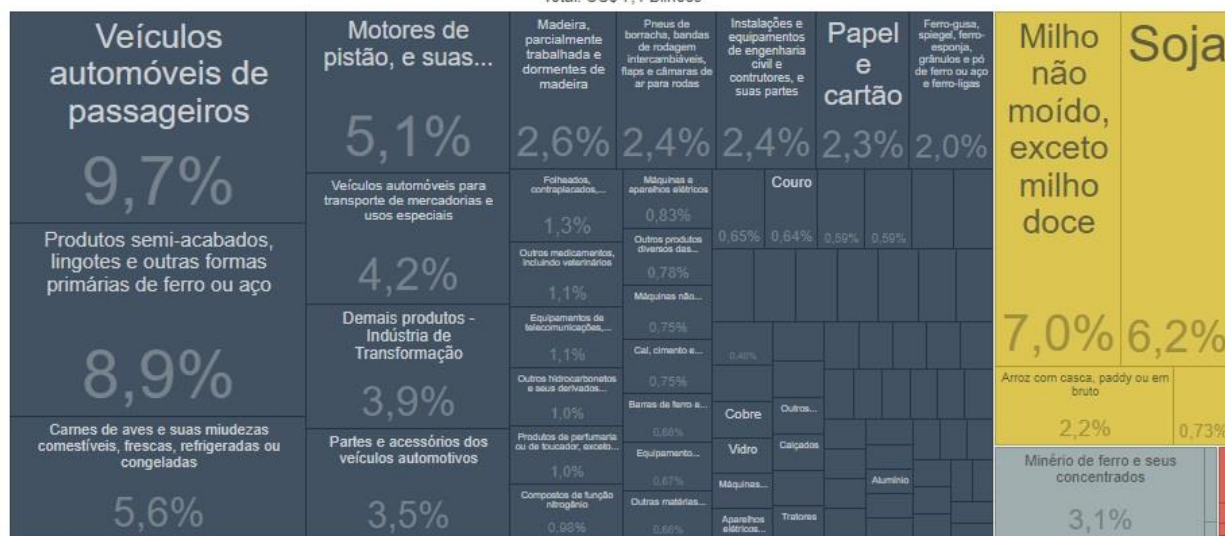


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 7,1 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 5,3 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Assinado em 2015, o ACFI busca incentivar investimento recíproco por meio de mecanismo de diálogo intergovernamental. Ao abrigo do acordo, encontram-se a divulgação de oportunidades de negócios, o intercâmbio de informações sobre marcos regulatórios e a adoção de mecanismo de prevenção e solução de controvérsias. Brasil e México são, também, os maiores captadores internacionais de investimentos na região. A previsibilidade do ambiente regulatório facilita os investimentos privados. O principal setor de investimentos mexicanos no Brasil é o de telecomunicações. Há também importantes investimentos em indústria de autopeças, sistemas de água, rede de cinemas e *free-shoppings*. Em fevereiro de 2016, Brasil e México concluíram

negociações para o reconhecimento mútuo da cachaça e da tequila. O principal objetivo é proteger a denominação de origem dos dois produtos. Ao reconhecer as indicações geográficas, o Acordo assegura a proteção dos dois países contra a concorrência desleal de produtos que queiram se beneficiar indevidamente da reputação dessas bebidas.

Cooperação

Cooperação Técnica: Os dois países possuem Grupo de Trabalho em Cooperação Técnica Brasil-México. Ambos os países também compartilham experiências reconhecidas no campo da cooperação Sul-Sul (CSS) para o desenvolvimento: são os maiores ofertantes de CSS na região. Entre 2018-2020, houve programa de cooperação bilateral, integrado, entre outros, por projetos relacionados a políticas públicas para atenção à primeira infância; à unificação dos sistemas de informação dos programas sociais; e ao intercâmbio de experiências para o combate à obesidade. Para promover o intercâmbio de experiências entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), especialmente em temas como avaliação de projetos, valorização e quantificação da CSS, desenvolveram o projeto “Fortalecimento de Capacidades de Gestão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na América Latina – México-Brasil”. Outras áreas de cooperação bilateral ou em conjunto com outros parceiros regionais incluem fortalecimento institucional das duas chancelarias, administração pública, cooperação humanitária, prevenção e combate a incêndios florestais, manejo de recursos hídricos, cooperação aeroespacial, nanotecnologia, biotecnologia, pesquisas físicas, cotonicultura, formação de técnicos especializados em agricultura, pecuária e silvicultura tropical, direitos humanos, desenvolvimento social, cooperação educacional e cooperação cultural.

Saúde: No México, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) apoiou a expansão e a consolidação da Rede de Bancos de Leite Humano do México. Cooperação na área de saúde abrange Rede de Bancos de Tumores da América Latina e Caribe (Reblac), capacitação técnica em cancerologia e estratégias de combate à falsificação de medicamentos.

Trilateral: O programa bilateral de cooperação técnica tem ainda grande potencial a ser explorado, em particular no tocante a iniciativas de natureza trilateral na região latino-americana e caribenha.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira no México é estimada em 40 mil pessoas (2021). O Brasil recentemente fechou consulado-geral na capital mexicana, e os temas consulares voltaram à alçada da embaixada.

VIII. Relações Brasil-Paraguai

Marcos: O Paraguai tem relações próximas com o Brasil desde o século XIX, com aprofundamento de laços sobretudo ao longo do século XX, quando se consolidou como parceiro fundamental brasileiro no subcontinente, com instrumentos como o Tratado de Amizade e Cooperação (1975), vigente até hoje. Em 1844, Brasil e Paraguai estabeleceram relações diplomáticas, quando da designação de Pimenta Bueno como encarregado de negócios em Assunção. Em 1872, foi assinado tratado de paz entre Brasil e Paraguai, substituído por novo

Tratado de Amizade, Comércio e Navegação em 1882. Na primeira metade do século XX, destacam-se a visita do presidente eleito do Paraguai, José Guggiari, ao Brasil (1928) e a de Getúlio Vargas ao país vizinho (1941)¹⁷⁷, retribuída pelo presidente Higinio Morínigo em 1943, além do papel do País na Guerra do Chaco, marcado pela neutralidade e pela bem-sucedida atuação como mediador¹⁷⁸. Nas décadas de 1960 e 1970, há avanços no processo de integração fronteiriça e alcança-se, afinal, superação da divergência concernente à soberania da região das Sete Quedas. Nesse período, é inaugurada a Ponte da Amizade (1965) e são firmados a Ata das Cataratas (1966), entre Brasil e Paraguai; o Tratado da Bacia do Prata (1969), entre Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai e Bolívia; o Tratado de Itaipu (1973), entre Brasil e Paraguai, e o Acordo Tripartite (1979), entre Brasil, Argentina e Paraguai. Ademais, o presidente Geisel visita o país vizinho, em 1975, ocasião na qual é assinado o Tratado de Amizade e Cooperação (1975), que estabeleceu a Comissão Geral de Cooperação e Coordenação Brasileiro-Paraguaia. Na década de 1980, há inauguração da hidrelétrica de Itaipu (1984), e, nos anos 1990, a aproximação é evidenciada pelo processo de integração sul-americano. Nesse contexto, em 1991, é celebrado o Tratado de Assunção e ocorrem duas trocas de visitas presidenciais (FHC, 1996 e 1998; Raúl Cubas Grau, 1998 e 1999¹⁷⁹). A partir dos anos 2000, intensificam-se tanto as visitas de alto nível quanto as iniciativas de cooperação¹⁸⁰. Em 2020, são assinados o ACE-74 e o primeiro protocolo adicional ao ACE (com o Acordo Automotivo).

Embaixada: Legação brasileira aberta em 1844 e elevada à categoria de embaixada em 1942. Há cinco postos consulares no Paraguai, além do setor consular na Embaixada em Assunção: Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá, Concepción e Encarnación.

Coordenação Política¹⁸¹

Instâncias: Comissão Geral de Cooperação e Coordenação Brasileiro-Paraguaia (1975); Comissão Binacional de Contas para Itaipu (2021); Mecanismo 2+2 entre Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e Comissão Mista sobre Droga e Temas Conexos; Comissão de Monitoramento do Comércio Brasil-Paraguai; Grupo de Cooperação Consular (1982); Comitês de Fronteiras.

Visitas de Alto Nível: Os presidentes Bolsonaro e Mario Abdo Benítez encontraram-se em Foz do Iguaçu, em agosto de 2022, ocasião na qual os chefes de Estado realizaram visita técnica na ponte que liga Foz do Iguaçu a Presidente Franco. Houve visita do presidente Mario Abdo Benítez a Brasília em 2021 e em 2019¹⁸², e de Temer a Assunção em agosto de 2018, por ocasião da posse do atual mandatário paraguaio. Encontro de Benítez e Bolsonaro em Foz do Iguaçu, em 2020.

¹⁷⁷ Primeira visita oficial de chefe de Estado brasileiro ao Paraguai.

¹⁷⁸ O Brasil manteve-se neutro desde o primeiro choque entre Bolívia e Paraguai, em 1928; em 1933, a posição de completa neutralidade foi proclamada por decreto.

¹⁷⁹ Também em 1999, o governo brasileiro concedeu asilo político a Raúl Cubas Grau, após sua renúncia.

¹⁸⁰ No período, destacam-se a doação de seis aeronaves T-25 Universal pela FAB (2005), a decisão de aumento do valor pago pelo Brasil pela cessão de energia de Itaipu (2005) e a doação de R\$ 20 milhões ao Fundo de Apoio à Economia Paraguaia (2007), criado pelo Brasil. São, ainda, celebrados os acordos relativos à construção de segunda ponte internacional sobre o rio Paraná (2005), ao desenvolvimento sustentável e gestão integrada da Bacia do Rio Apa (2006), à cooperação em matéria de defesa (2007), aos serviços aéreos (2016), às localidades fronteiriças vinculadas (2017) e à construção de ponte internacional sobre o Rio Apa (2018).

¹⁸¹ Atualmente, Brasil e Paraguai atravessam momento de particular convergência na pauta bilateral, o que se deve em parte à boa relação pessoal entre os presidentes Jair Bolsonaro e Mario Abdo Benítez.

¹⁸² Abdo Benítez também visitou o Brasil três vezes em 2018.

Houve relevante frequência de visitas ao Paraguai pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, para além da ocorrência de encontros bilaterais à margem das cúpulas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e pela presidente Dilma Rousseff. São, ademais, frequentes as visitas de chanceleres, tendo a última ocorrido em 2021, com o paraguaio Euclides Acevedo encontrando o chanceler Carlos França. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Mario Abdo Benítez para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Os dois países compartilham o desejo de promover a democracia e a prosperidade compartilhada na América do Sul. A relação política bilateral entre Paraguai e Brasil é marcada pela busca de construção de confiança mútua, com pontos estratégicos, e, nesse contexto, os principais temas tratados pelas chancelarias são cooperação energética, infraestrutura e combate a ilícitos transnacionais.

Convergências

Convergências Multilaterais: As convergências multilaterais ocorrem em dimensões diversas. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em 2015, Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai proferiram declaração conjunta sobre a incompatibilidade entre a pena de morte e os direitos humanos. Em 2017, o Brasil retirou sua candidatura à vaga de juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar, em favor do paraguaio Oscar Cabello. No âmbito comercial multilateral, os dois países, para além de terem participado da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), defendem a liberalização do comércio agrícola e a reforma da organização. Ademais, em 2017, o Brasil retirou sua candidatura à vaga de juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar, em favor do paraguaio Oscar Cabello.

Convergências Plurilaterais: Na OMC, integram o Grupo de Cairns, que defende a liberalização do comércio agrícola. Na Organização das Nações Unidas (ONU), integram o G77+China.

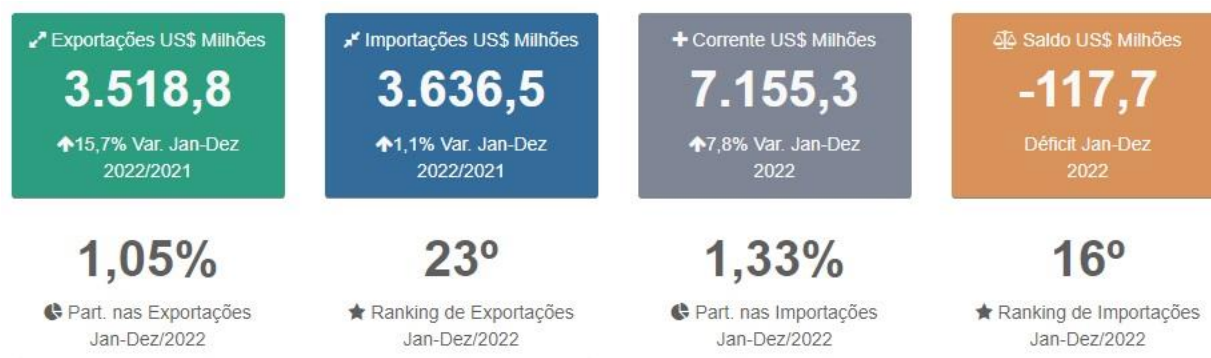
Convergências Regionais: No que diz respeito à situação da Venezuela, o Paraguai endossou a denúncia de Maduro ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e, em 2019, rompeu relações com o país. Assim como o Brasil, o país faz parte do Grupo de Lima e reconhece Guaidó como presidente interino da Venezuela. Além disso, os dois países são parceiros no âmbito do MERCOSUL – em relação ao qual são membros plenos e fundadores –, do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Os países convergem na ênfase na dinamização do mercado interno do MERCOSUL e no fortalecimento da agenda negociadora externa, e defendem a redução da tarifa externa comum (TEC).

Segurança e Defesa: Brasil e Paraguai mantêm estreita cooperação nas áreas de segurança e inteligência. Os países firmaram Acordo de Cooperação Militar em 1995, e Acordo de Cooperação em Defesa em 2007; em 2016, foi estabelecido Mecanismo 2+2 entre Ministros das Relações Exteriores e da Defesa, além de firmado Acordo sobre Serviços Aéreos. Houve, ainda, incorporação de militares paraguaios no contingente brasileiro da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês). Há parceria também no combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, envolvendo, além do Itamaraty, outros ministérios (sobretudo Defesa e Justiça, além das áreas de inteligência). A criação de Equipes Conjuntas de Investigação para lidar com crimes específicos, como o tráfico internacional de pessoas, bem como a realização de operações policiais conjuntas, a exemplo da operação Nova

Aliança (de combate ao narcotráfico) e da operação *Status* (de combate à lavagem de dinheiro), têm produzido resultados positivos. A cooperação em matéria penal também é bastante profícua, permitindo a célere extradição de criminosos brasileiros e paraguaios. Ressalta-se que, em 2019, ocorreu a VII Reunião da Comissão Mista Paraguaia-Brasileira sobre Drogas e Temas Conexos. Estão, ademais, em vigor os acordos sobre o combate ao tráfego de aeronaves envolvidas em atividades ilícitas, o combate ao tráfico ilícito de madeira (1994), a restituição de veículos roubados (1994) e sobre o tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas (1994). Em 2022, comemoraram-se os 40 anos da Missão Técnica da Aeronáutica Brasileira (MTAB) no Paraguai, criada com o objetivo de assessoramento técnico, operacional e administrativo ao Comando de Aeronáutica do Paraguai.

Comércio

Marcos: Em 2020, Brasil e Paraguai firmaram o ACE-74, que completa a rede de acordos bilaterais desse tipo entre Brasil e os parceiros do MERCOSUL no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Na mesma ocasião, firmou-se, como primeiro protocolo adicional do ACE-74, Acordo Automotivo entre os dois países. Segundo o texto, promulgado ainda em 2020, o Brasil concederá livre comércio imediato para produtos automotivos paraguaios, com liberalização total do setor até 2022. No mesmo ano, foi também assinada ata bilateral relativa ao comércio fronteiriço. Estima-se que o protocolo poderá contribuir para a adequação do setor à União Aduaneira do MERCOSUL. Por conta de fatores como a vasta e povoada fronteira, o comércio entre Paraguai e Brasil é altamente integrado e complementar. De fato, o Brasil é o principal parceiro comercial do Paraguai e absorve cerca de um terço das exportações do país¹⁸³. O Brasil figura como maior mercado para as maquiladoras paraguaias¹⁸⁴.

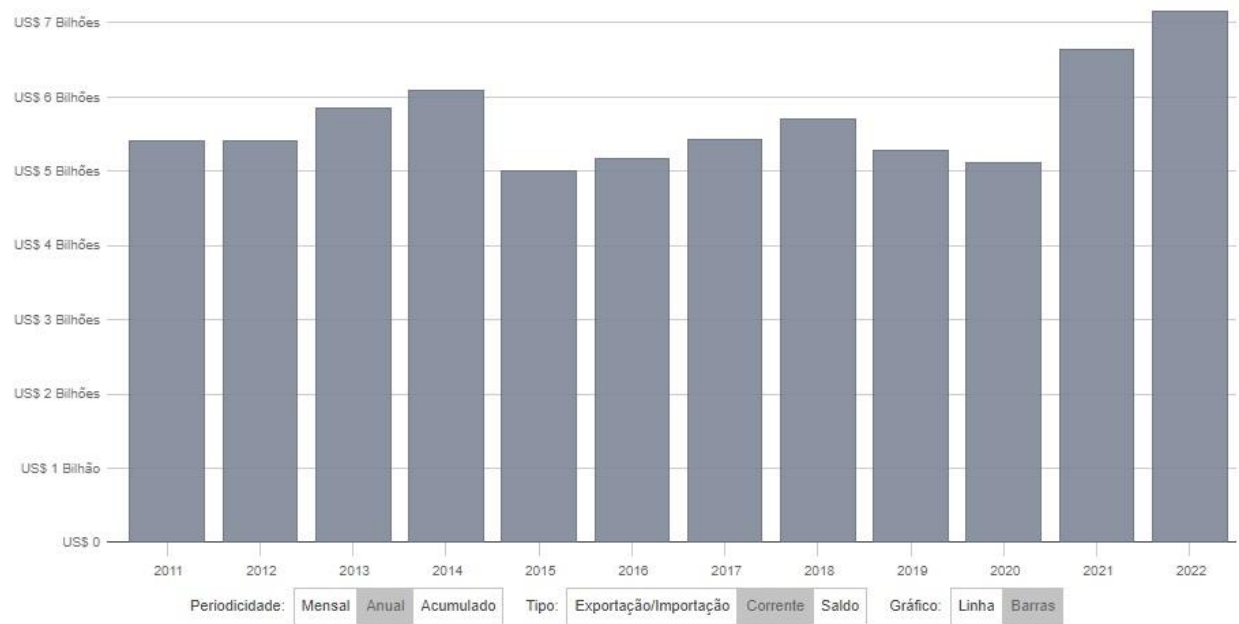


¹⁸³ Em 75 anos, a dinâmica do comércio exterior do Paraguai sofreu grande alteração: hoje, o Brasil ultrapassou a Argentina como maior exportador regional ao mercado paraguaio. Porém, embora seja claro o impacto do contingente “brasiguai” no aumento da produção de oleaginosas, em especial a soja, seu fluxo de exportações, pelo menor custo, foi desviado pela via fluvial a portos argentinos e uruguaios. Ou seja, há potencial para ampliar o valor comercializado. O significativo percentual da categoria “outros produtos” na pauta de importação do Brasil em relação ao Paraguai dá-se pela importação de energia elétrica – o produto corresponde a 39% das importações totais com origem no Paraguai.

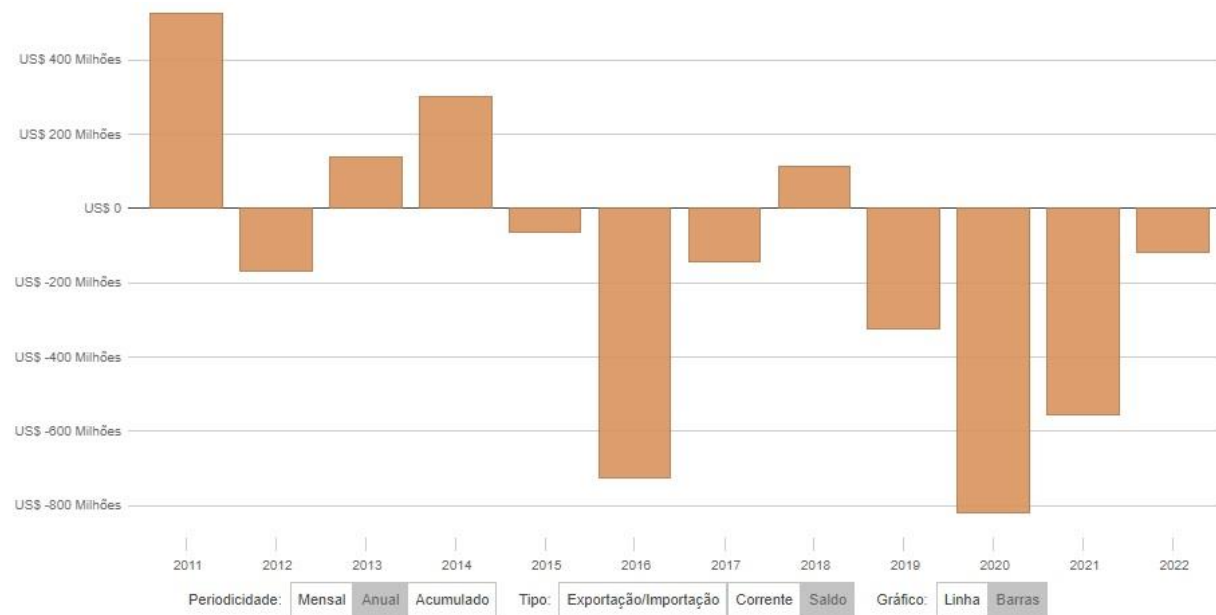
¹⁸⁴ Indústrias voltadas à exportação que contam com benefícios tributários.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

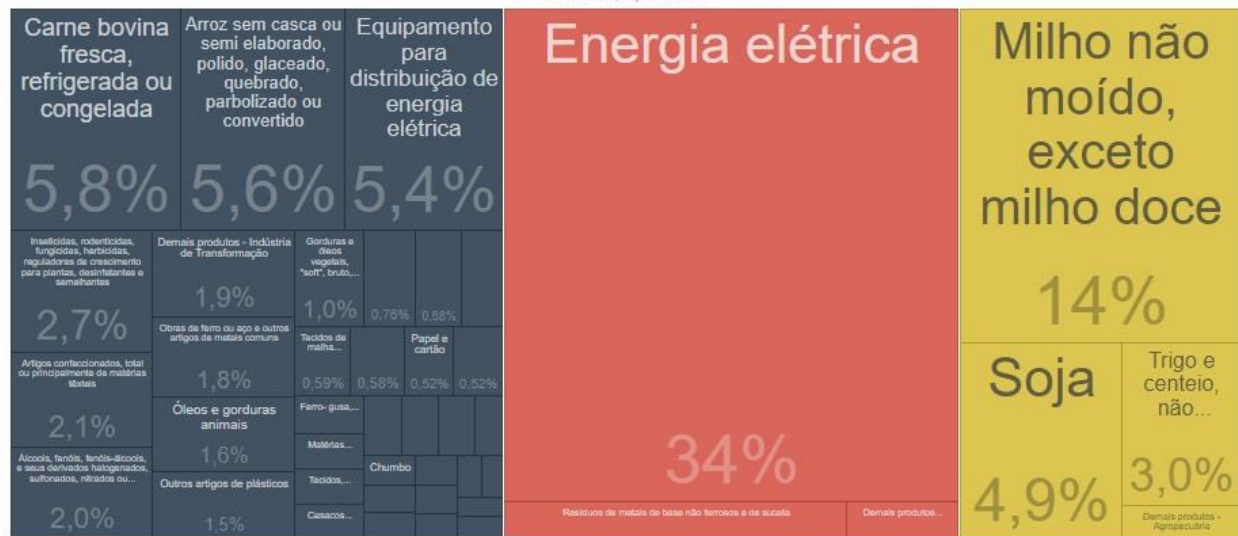
Total: US\$ 3,5 Bilhões



| Cor | Seção ISIC | Variação Absoluta |
|-----|------------|-------------------|
|-----|------------|-------------------|

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 3,6 Bilhões



| Cor | Seção ISIC | Variação Absoluta |
|-----|------------|-------------------|
|-----|------------|-------------------|

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior

Investimentos

Investimentos do Brasil no Paraguai: O Brasil possui o segundo maior estoque de investimentos diretos no Paraguai, no valor de US\$ 971 milhões (2018), com destaque para a atuação de empresas como o Banco do Brasil, o Itaú e a Camargo Correa (Yguazu Cimentos). Houve grande ampliação do investimento estrangeiro direto do Brasil no Paraguai, com interesse cada vez maior de empresas brasileiras em instalar-se no país vizinho

Investimentos do Paraguai no Brasil: O Paraguai, por sua vez, possui investimentos menos expressivos no Brasil. Pode-se destacar, contudo, a presença do NBC Bank, filial do Banco Continental, no RS e em SC.

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica entre Brasil e Paraguai também é profícua, remontando a pelo menos à década de 1970¹⁸⁵, quando foi assinado o Acordo de Cooperação Educacional, Científica e Cultural (1973). Em 1987, por sua vez, foi assinado Acordo de Cooperação Técnica, ao qual se somaram mais de vinte ajustes complementares, nas últimas décadas, referentes a temas como educação e capacitação profissional, agricultura e acesso à terra, cooperação jurídica, transparência e governo eletrônico, energia, saúde, cultura e serviço postal

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Paraguai abriga a terceira maior comunidade de brasileiros no exterior – e a primeira na América Latina. A presença de mais de 245 mil brasileiros vivendo no país estreita os laços sociais e humanos entre os vizinhos, fundamentando a criação de pontes (fisicamente e de diálogo) e o desenvolvimento de intercâmbios de experiência em áreas diversas. O tema migratório ganha relevo pelo contingente de centenas de milhares de brasileiros assentados no país vizinho. Um dos pontos em debate, a regularização migratória, avançou após o Paraguai ratificar, em 2009, os Acordos sobre Regularização Migratória Interna e Residência de Nacionais, firmados em 2002 no âmbito do MERCOSUL. Os países, além disso, coordenam-se no âmbito do Grupo de Cooperação Consular, estabelecido em 1982.

Energia: A hidrelétrica de Itaipu, cujas operações iniciaram em 1984, é marco fundamental do relacionamento, bem como um símbolo da amizade entre os dois países¹⁸⁶. Administrada pela Itaipu Binacional, é uma das maiores geradoras de energia limpa e renovável do mundo, respondendo por cerca de 15% da energia consumida no Brasil e por mais de 85% da consumida no Paraguai. Em 2013, foi inaugurada linha de transmissão entre Itaipu e a paraguaia Villa Hayes, obra com aporte do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Em 2019, a assinatura de uma ata diplomática que previa uma redefinição de preços de maneira supostamente prejudicial ao Paraguai levou a uma crise política no país, com pedido de *impeachment* de Benítez.¹⁸⁷ Diante dessa situação, o acordo foi anulado e o Itamaraty e o Ministério de Minas e Energia emitiram nota de esclarecimento, declarando que a negociação não foi secreta e buscava corrigir uma histórica defasagem na contratação de energia por parte da Ande, que vinha adquirindo um volume de energia inferior ao efetivamente consumido (de forma a beneficiar-se da compra posterior de energia excedente, comercializada a um valor mais baixo). Em 2021, Brasil

¹⁸⁵ Em 1969, já é firmado acordo de cooperação para o combate à febre aftosa.

¹⁸⁶ Debates sobre o regime administrativo e jurídico de Itaipu foram suscitados ao longo da década de 1990: em 1995, os países assinaram novo Anexo sobre a estrutura institucional da Itaipu Binacional, o que viabilizaria a cogestão administrativa. A questão da dívida contraída pelo Paraguai durante a construção da hidrelétrica também gerou polêmicas: em 1997, primeira tentativa de acordo para perdão da dívida foi rejeitado pelo Congresso brasileiro; a segunda tentativa foi recebida com críticas pela imprensa e pelo Congresso paraguaio, sobretudo por parte da dívida ter sido reconhecida. Já no Governo Lula, no final da década de 2000, o presidente Fernando Lugo propôs discutir uma agenda com seis pontos, aceita pelo Brasil: recuperação da soberania hidrelétrica, pela livre disponibilidade da energia produzida; preço justo para a energia cedida ao Brasil; revisão da dívida e eliminação de sua porção ilegítima; cogestão plena; controle e transparência; e conclusão de obras faltantes (como a subestação seccionadora e as obras de navegação).

¹⁸⁷ Para mais detalhes, ver: <https://folha.com/d9krx6am>.

e Paraguai instituíram uma Comissão Binacional de Contas para Itaipu¹⁸⁸, um mecanismo independente com o fim de aprimorar a fiscalização contábil da empresa. Está em pauta, também, a renegociação do Anexo C, relativo às bases financeiras e à prestação dos serviços de eletricidade do tratado, com validade prevista até 2023¹⁸⁹. Em junho de 2022, acordaram-se diretrizes que permitiram a redução da tarifa de Itaipu que era aplicada desde 2009. Quanto a outras iniciativas em energia, Brasil e Paraguai divulgaram Declaração Conjunta, em 2007, na qual se afirma que a cooperação no setor foi fortalecida por meio do Memorando de Entendimento para o Plano de Ação para o Desenvolvimento de Biocombustíveis no Paraguai.

Cooperação Fronteiriça: A Ponte da Amizade, sobre o Rio Paraná, inaugurada em 1965, é exemplo eloquente da cooperação fronteiriça, tendo permitido ao Paraguai acesso rodoviário ao Atlântico, viabilizando opção competitiva para o escoamento da produção. Em 2017, os países firmaram o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Iniciativas bilaterais incluem escolas de fronteira e postos de saúde que atendem residentes das cidades lindeiras. Durante a pandemia, o Itamaraty buscou promover ações para facilitar o comércio fronteiriço, por meio de compras pela *internet*, resgatáveis em zonas aduaneiras na fronteira. O sistema econômico da região da fronteira Brasil-Paraguai¹⁹⁰ – considerando que a maior concentração demográfica e econômica está em Foz do Iguaçu e Ciudad del – apresenta um complexo conjunto de atores, produtos e processos. Nesse contexto, a fronteira desempenha papel vital não como separação territorial, mas como delimitadora dos sistemas jurídicos e econômicos, o que confere grande dinamismo aos fluxos transfronteiriços. Subsiste, contudo, ponto de tensão quanto à Tríplice Fronteira: o processo de desenvolvimento de atividades comerciais por intermédio de Ciudad del Este levou ao crescimento de atividade à margem da lei: a atuação de “sacoleiros”, que adquirem mercadorias no lado paraguaio e entram no território brasileiro sem o pagamento devido de impostos. A dinâmica levou o Brasil a adotar restrições e fiscalizações mais duras; ademais, houve a estigmatização da cidade paraguaia, que passou a ser vista como centro de pirataria, contrabando,

¹⁸⁸ Em novembro daquele ano, por ocasião da visita do chanceler Euclides Acevedo a Brasília.

¹⁸⁹ Em 2023, Itaipu termina de pagar o empréstimo tomado para sua construção. O Ministério de Minas e Energia estima que esse fato poderá resultar em uma queda considerável no preço da energia comprada pelo Brasil, no entanto, o resultado dependerá das novas regras negociadas para o Anexo C. Com relação ao anexo, ele deverá ser renegociado até agosto de 2023, sendo prioridade para a diplomacia brasileira – o Paraguai poderá optar pela elevação do valor pago por sua produção excedente ou pela possibilidade de vender seus excedentes a terceiros países. Ainda sobre a questão energética, houve reajustes do fator de remuneração em 1992 e 2005.

¹⁹⁰ É possível o uso do termo Tríplice Fronteira, agregando a Argentina Puerto Iguazú, na província de Misiones. Na área de confluência dos três países, a fronteira é percebida como vantagem, e não como problema, pois quase não representa corte territorial; pelo contrário, assemelha-se a um *continuum* com nuances próprias, onde os atores logram êxito em obter receitas das diferenças de fronteira. As manifestações econômicas, culturais e linguísticas da região fronteiriça apontam componente geopolítico: na prática, atos que reforçam o pertencimento à órbita brasileira. Por sua vez, cumpre mencionar a importância econômica e geoestratégica da barragem de Itaipu para o Paraguai, pelo desenvolvimento da região da bacia do Paraná que coincide com a faixa de fronteira leste, da serra de Amambay a Ciudad del Este. Ademais, é nítido o nexo entre o desenvolvimento da atividade agroexportadora e a imigração de brasileiros, mas também houve grande mudança no meio urbano. No Paraguai, o processo tem como símbolo Ciudad del Este, fundada na década de 1950 e, hoje, segundo centro urbano mais populoso do país, elemento fundamental para entender a região fronteiriça. A configuração territorial de Ciudad del Este permite a distinção entre dois modelos de estrutura e operação urbana, com usos e utilidades distintos: a franja oriental, menor parte do território, mas a de maior dinamismo, é composta de um centro de estabelecimentos que comercializam diversos produtos, em especial eletrônicos e de informática; o restante do território é a cidade “real”, na qual estão as instituições locais e os conjuntos habitacionais. Surgem novos núcleos urbanos secundários na região, que acompanham a expansão da sojicultura e a impulsionam ao fornecer a logística necessária, além dos serviços ligados a uma área produtiva exitosa.

lavagem de dinheiro e tráfico de armas. Houve distinção de abordagens pelos dois governos: o Paraguai buscou encarar a questão como problema regional, dentro da integração do MERCOSUL; o Brasil, por sua vez, insistiu em uma concepção repressiva. Em 2000, o Tríplice Acordo¹⁹¹, ato com normas tributárias e de combate ao contrabando, acaba rejeitado pelo Congresso paraguaio. Nesse sentido, há também prioridade, quanto a temas fronteiriços, à segurança, sobretudo ao combate ao crime organizado transnacional. Foram, ainda, estabelecidos Comitês de Fronteiras nas cidades lindeiras de Pedro Juan Caballero/Ponta-Porá e Saltos del Guairá/Guaíra, em 1985, e em Puerto Presidente Stroessner/Foz do Iguaçu.

Infraestrutura e Integração Física: Em 2018, Brasil e Paraguai assinaram Declaração Presidencial Conjunta sobre Integração Física, prevendo a construção de duas novas pontes na faixa de fronteira. A primeira delas, custeada pela margem brasileira de Itaipu, será a segunda ponte sobre o Rio Paraná e ligará Foz do Iguaçu a Presidente Franco. Com a conclusão da obra, prevista para meados de 2022, a Ponte de Amizade será liberada para o tráfego de veículos de passeio. A outra ponte, custeada pela margem paraguaia, será construída sobre o Rio Paraguai e ligará Porto Murtinho a Carmelo Peralta¹⁹². Esse projeto integrará o corredor rodoviário bioceânico, ligando o Brasil a portos do Chile, passando por Paraguai e Argentina. Também em 2018, assinou-se acordo para a construção de ponte internacional sobre o rio Apa, ligando Porto Murtinho a San Lazaro, cuja obra deverá ser integralmente financiada pelo governo paraguaio. Além da integração rodoviária, há, no marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e em planos ministeriais dos dois países, o intento de aprofundar os trabalhos de grupos técnicos para viabilizar a integração física em outros modais, como a interconexão ferroviária e a exploração das hidrovias Paraguai-Paraná¹⁹³ e Paraná Tietê, novas alternativas para escoamento da produção agrícola paraguaia via portos de Paranaguá e Santos. Ademais, Brasil e Paraguai têm estudado a possível interconexão entre as redes de banda larga dos dois países. com base em memorando assinado em 2016, e há projeto ambicioso envolvendo o aperfeiçoamento e a viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná. O rio Paraguai tem passado por grave crise hídrica, a qual tem afetado a navegabilidade na hidrovia Paraná-Paraguai, fundamental para o escoamento das produções paraguaia e brasileira. Nesse contexto, os dois países têm trabalhado em conjunto para mitigar os efeitos da crise, a qual, caso se agrave, poderá ter efeitos negativos sobre a produção energética de Itaipu.

Recursos Hídricos: Está em curso um projeto de capacitação em gestão de recursos hídricos no Paraguai, com ênfase nas zonas transfronteiriças das Bacias do Apa e de Itaipu.

Agricultura: Há cooperação em desenvolvimento agrário. Encontram-se em execução projetos de fortalecimento do setor algodoeiro, por meio da experiência do Brasil no tema, e de capacitação técnica para a melhoria da cadeia de produção de melado de cano no Paraguai.

¹⁹¹ Detalhadamente, a “Convenção Tributário Aduaneira” trata 1) de um regime para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal, 2) da concessão recíproca de Depósito Franco e 3) do desenvolvimento de esforços para a prevenção e repressão ao contrabando, ao descaminho e à falsificação de produtos fumageiros.

¹⁹² A declaração altera as disposições de acordo de 2005, que previa que a ponte sobre o rio Paraná seria financiada integralmente pelo Brasil, e de acordo de 2016, que previa que a ponte sobre o rio Paraguai teria seus custos repartidos entre os dois países.

¹⁹³ Há projeto ambicioso envolvendo o aperfeiçoamento e a viabilização da Hidrovia Paraguai-Paraná com base em memorando assinado em 2016. Acerca do tema, ressalta-se que, ainda na década de 1990, houve a busca da reativação do Sistema da Bacia do Prata, com ênfase à Hidrovia Paraná-Paraguai.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Há memorandos de entendimento que tratam da conectividade e da comunicação, com ênfase em diplomacia pública e digital (2016, 2017).

Saúde: Destacam-se o apoio técnico para a expansão da Rede de Banco de Leite Humano do Paraguai, com participação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), além da cooperação em vigilância sanitária.

Educação: Implementação de escolas técnicas no Paraguai. Um dos projetos de maior importância na área de educação, cujo início se deu em 2002, foi o do Centro de Formação e Capacitação Profissional em Hernandárias, município da região metropolitana de Ciudad del Este. O projeto, com participação do SENAI, teve como objetivo a contribuição para a recuperação socioeconômica da região do Alto Paraná e sua quarta fase foi concluída em 2015. Há, ademais, Comissão Mista de Cooperação Educacional e Cultural e parceria na formação do corpo diplomático do Paraguai – o Instituto Rio Branco oferta vagas para diplomatas do país.

IX. Relações Brasil-Peru

Marcos: Início das relações diplomáticas no Império (1826); primeiro tratado de limites do Brasil¹⁹⁴ (1841; 1851); rompimento das relações em 1867 e restabelecimento em 1869. As relações entre Peru e Brasil, em âmbito macropolítico, ganharam mais força a partir da década de 1980. O presidente Figueiredo é o primeiro a visitar o Peru (1981, com assinatura de Acordo sobre Interconexão Rodoviária). Ponto central das relações bilaterais entre Peru e Brasil, em sua vertente política, é a Aliança Estratégica, estabelecida em 2003, mesmo ano em que o Peru se tornou Estado Associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com o ACE-58.

Embaixada: Simón Bolívar designa o primeiro encarregado de negócios no Rio de Janeiro (1826); Brasil designa Duarte da Ponte Ribeiro como primeiro encarregado de negócios em Lima (1829); representação compartilhada com Chile e Equador até 1867; foi elevada à embaixada em 1934.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteira Brasil-Peru (CVIF, 2009); Comissão Binacional Fronteira (COMBIFRON); Grupo de Trabalho Binacional sobre Cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço (1987); Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos Brasil-Peru.

Visitas de Alto Nível: Pedro Castillo encontra Jair Bolsonaro durante visita em Porto Velho, RO (fevereiro de 2022), a convite do Brasil, e reafirmaram o compromisso da Aliança Estratégica entre os países. Jair Bolsonaro foi o único presidente da América do Sul a não comparecer na posse de Pedro Castillo, que contou com a presença de Hamilton Mourão (julho de 2021). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente do Conselho de Ministros Alberto Otárola Penaranda para a posse de Lula.

¹⁹⁴ Convenção Especial de Comércio, Navegação e Limites. O de 1841 foi rejeitado pelo Império. O efetivo, de 1851, representa marco da doutrina de fronteiras do Brasil, primeiro negociado diplomaticamente e sem uso da força, define a fronteira pelo rio Javari e pela linha Tabatinga-Apaporis, com base no *uti possidetis*, e concede ao Peru o direito de livre navegação pelo Amazonas (fronteira sucessivamente ratificada em 1904, 1909, 1925 e 1942).

Discurso Oficial: Brasil e Peru mantêm Aliança Estratégica desde 2003. Entre os principais temas da agenda bilateral estão o adensamento dos laços econômico-comerciais, a integração fronteiriça, o aprimoramento da infraestrutura regional e a cooperação. O Peru é objeto do mais extenso programa de cooperação do Brasil com um país sul-americano, que aborda múltiplos temas, em áreas como integração fronteiriça, segurança, combate ao narcotráfico, saúde, recursos hídricos, sistema agroflorestais, ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento social, trabalho, etc. Houve incerteza quanto a como os dois países dialogariam após a eleição de Pedro Castillo, presidente de posições politicamente muito distintas da do governo de Jair Bolsonaro. Os sinais de possibilidade de cooperação em temas de interesse comum, no entanto, confirmaram-se durante a visita de Pedro Castillo ao Brasil (fevereiro de 2022), quando os mandatários manifestaram intenção de desenvolver os principais temas da agenda bilateral.

Convergências

Convergências Multilaterais: Peru é parte de vários tratados e converge com o Brasil em diversos regimes internacionais. Assim como o Brasil, o Peru é parte dos tratados de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de Proibição Parcial (PTBT) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), sobre o Comércio de Armas Convencionais (TCA), sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), de Tlatelolco, sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida, do Espaço Exterior, mas, diferentemente do Brasil, também dos tratados da Lua e de Armas *Cluster*. Ambos são partes do Acordo de Paris, apoiam a Agenda 2030 e são membros do Tribunal Penal Internacional (TPI). O Peru participou da composição 2018-2019 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); e da 2018-19 do CDH, essa última junto da participação do Brasil.

Convergências Plurilaterais: Ambos são candidatos à adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁹⁵. Peru já foi convidado a cúpulas do BRICS. Ambos são membros do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)¹⁹⁶, mas apenas o Peru assinou memorando de entendimento sobre a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês, 2019). Diferentemente do Brasil, o Peru possui vasta gama de tratados de livre comércio¹⁹⁷. Ambos são membros do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e do Grupo de Cairns no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ambos integram o G77+China.

Convergências Regionais: Questão Venezuelana: Grupo de Lima (PPK, 2017); Cúpula das Américas (8ª, Lima, 2018, desconvite à Venezuela); Organização dos Estados Americanos (OEA); União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, suspensão 2018; saída pendente¹⁹⁸; retorno em 2023 sob governo Lula); Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL, 2019; Pedro Castillo enviou ministro das Relações Exteriores à Cúpula de janeiro de 2022); Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); Peru não suspendeu sua participação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, mantém interesse nas interações CELAC-China e CELAC-Rússia). Sob o governo Pedro Castillo, Peru e Venezuela

¹⁹⁵ Comitê da OCDE aprovou roteiro de adesão de ambos em junho de 2022.

¹⁹⁶ Ao ingressar em 2022, Peru se tornou o maior acionista na América Latina.

¹⁹⁷ Entre os principais, destacam-se os tratados de livre comércio com EUA (2006), China (2009) e o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (TPP-11, 2018).

¹⁹⁸ Projeto de lei para concluir o processo de denúncia do Tratado de Brasília está parado no Legislativo peruano. A Comissão de Relações Exteriores do Peru proveu parecer positivo para a aprovação da lei de denúncia em 2019.

reataram relações diplomáticas, e Peru retirou-se do Grupo de Lima (agosto de 2021). Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980) e MERCOSUL (2003, ACE-58). Trabalham segundo o Plano de Ação de Puerto Vallarta (2018) para aproximação da Aliança do Pacífico (AP) e do MERCOSUL. Cooperam na Amazônia sobre as várias dimensões do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA, 1978) e sua organização (OTCA, 1995).

Segurança e Defesa

Instâncias bilaterais: Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON, 2ª edição dezembro de 2021). Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos Brasil-Peru (10ª edição em setembro de 2021). Reuniões anuais entre ministros da Defesa e Comandos das Forças Armadas.

Temas regionais: O Brasil patrocinou o processo de paz entre Peru e Equador, em disputa fronteiriça no Vale do Cenepa¹⁹⁹. Brasil e Peru fazem parte do grupo Amigos do Haiti (ONU), participaram da Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo e participam de órgãos da OEA sobre drogas, terrorismo e crime organizado transnacional. Foram temas do encontro presidencial em Porto Velho, RO (fevereiro de 2022), combate a ilícitos transnacionais, cooperação de inteligência, segurança cibernética, Comando Militar da Amazônia, abertura do Peru à indústria de defesa brasileira²⁰⁰, entre outros para além de questões de segurança.

Comércio

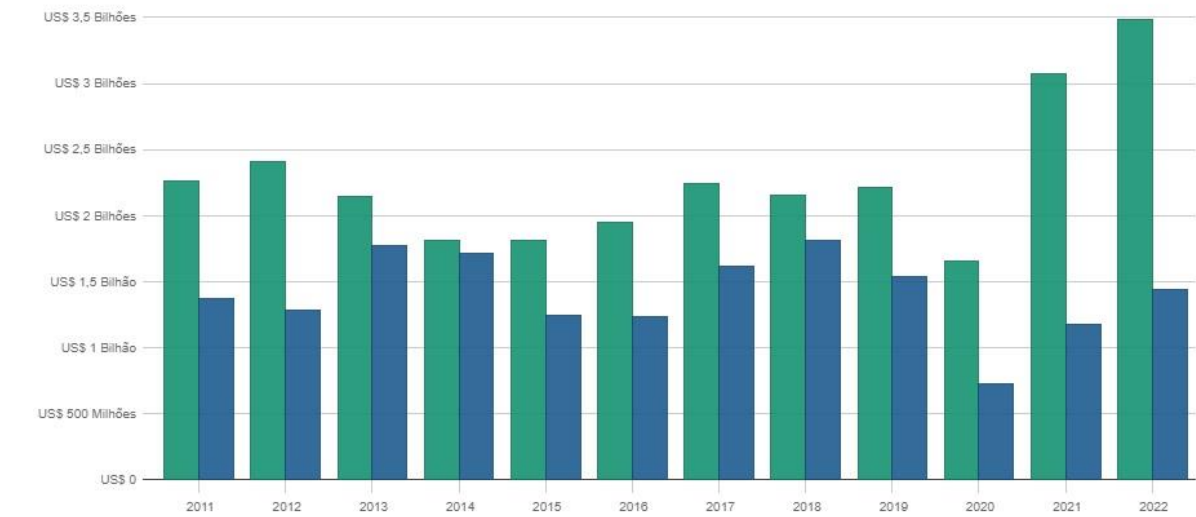
Marcos: Em janeiro de 2019, completou-se o cronograma de desgravação do ACE-58 (MERCOSUL-Peru, ALADI), o que permitiu a formação de uma virtual área de livre comércio na América do Sul; Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru²⁰¹ (2016).



¹⁹⁹ Acordo de Paz de Brasília, 1998; celebração de vinte anos em 2018.

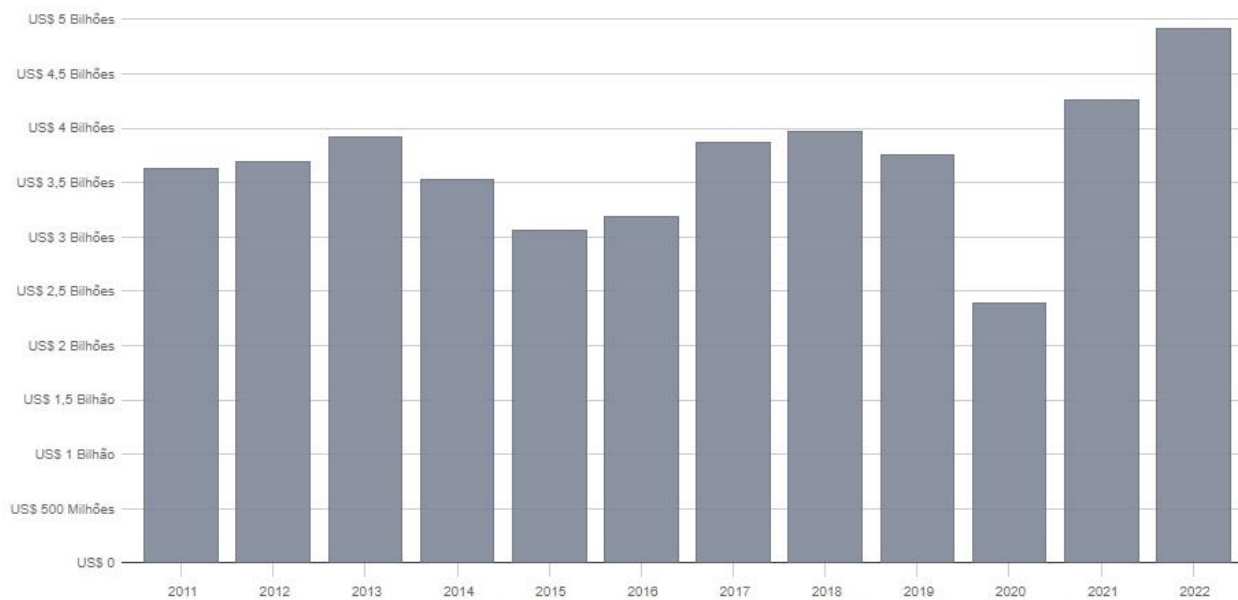
²⁰⁰ Em 2019, durante a gestão Vizcarra, Hamilton Mourão viajou ao Peru para reunião com autoridades e empresários do Peru e reunião sobre a venda de submarinos usados brasileiros para Marinha peruana. Em 2020, a Marinha do Brasil emitiu proposta formal de transferência de dois submarinos Type 209/1400 (classe Tupi: Timbira (S32) e Tapajó (S33)), ao Peru.

²⁰¹ Primeiro acordo bilateral de compras governamentais firmado pelo Brasil, também possui capítulos sobre bens, serviços, investimentos e facilitação do comércio.



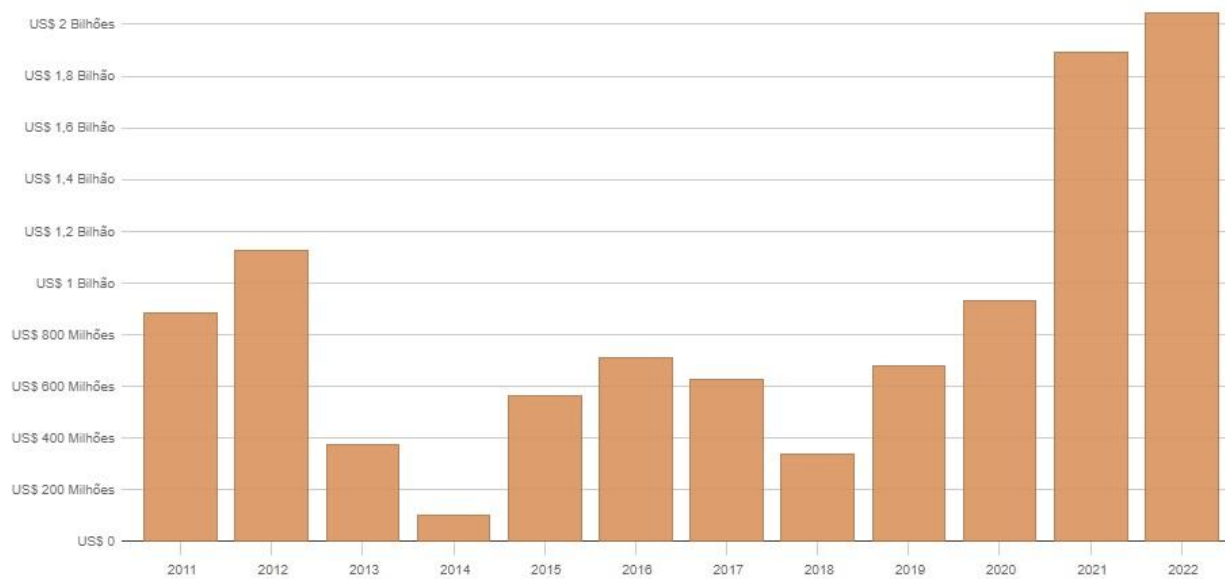
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



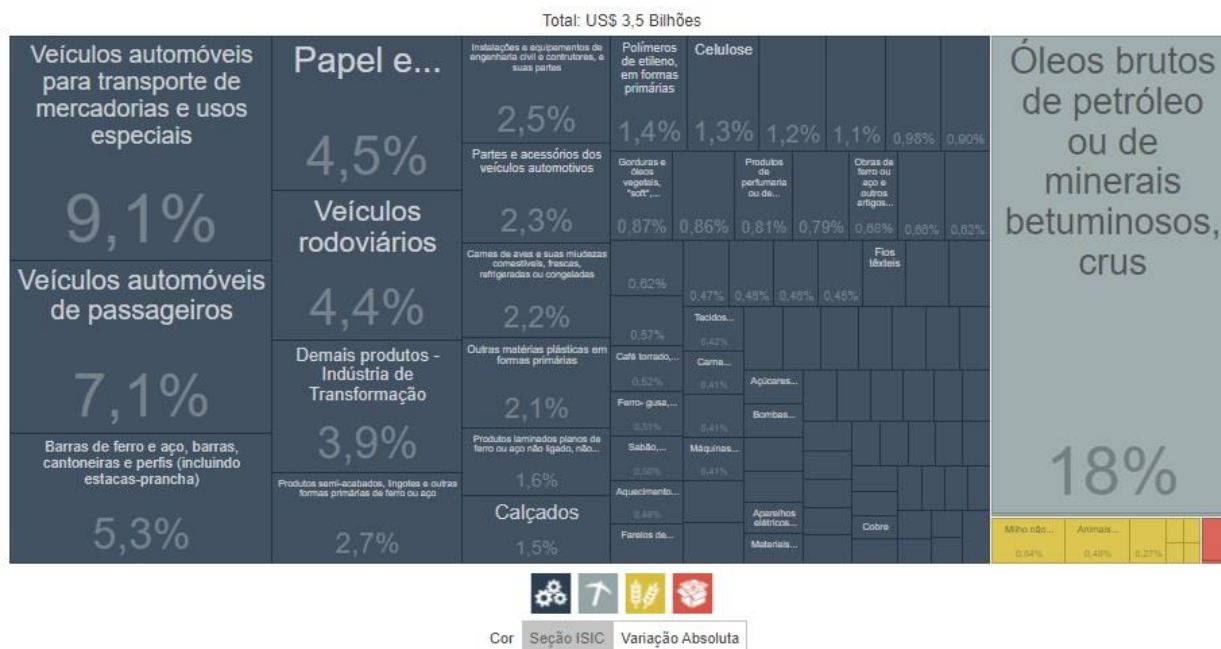
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: O Peru abriu queixa na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra o Brasil por tarifas sobre PET (DS596) e o tratamento tributário de outros produtos importados pelo Brasil do Peru. O país queixa-se da imposição de medidas antidumping pelo Brasil sobre o PET peruano e a cobrança de tarifas sobre produtos em geral. Está em fase de consultas, desde julho de 2020²⁰². Questionamento comercial recente e anterior, sobre têxteis, foi resolvido bilateralmente sem recurso ao sistema de solução de controvérsias da OMC.

²⁰² OMC: DS596: *Brazil – Measures concerning the Importation of PET Film from Peru and Imported Products in General*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds596_e.htm.

Investimentos²⁰³

O Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru²⁰⁴ (2016) possui capítulos de investimento baseados no modelo Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) brasileiro.

Investimentos do Brasil no Peru: O Peru é grande destino de investimentos brasileiro na América do Sul, com estoque de cerca de US\$ 1,2 bilhão (quinto maior IED no Peru). Destacam-se os setores de mineração, indústrias, construção civil e grandes obras de infraestrutura de transporte, portos e energia. As maiores empresas brasileiras no Peru são Odebrecht e Votorantim.

Investimentos do Peru no Brasil: O Peru investe no Brasil através de empresas financeiras que atuam no microcrédito, companhias de alimentos, refrigerantes, embalagens plásticas e mineração. O estoque não ultrapassa US\$ 1 bilhão.

Cooperação²⁰⁵

Cooperação Fronteiriça: No que concerne às iniciativas de integração fronteiriça, as relações entre Brasil e Peru apresentam a maior complexidade entre os vizinhos setentrionais brasileiros. Brasil e Peru compartilham 2.995 km de fronteira²⁰⁶, de modo que a integração fronteiriça é pauta prioritária e é administrada pela CVIF²⁰⁷, que trata de temas como controle fronteiriço integrado, transportes, saúde na fronteira, cooperação ambiental fronteiriça e temas indígenas, pela COMBIFRON e seus grupos de trabalho temáticos. Acordo-Quadro para o estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru²⁰⁸ (ZIF, 2009); Acordo para eliminação da cobrança de *roaming* em serviços de telefonia na região de fronteira (2013); quatro sistemas de cidades-gêmeas: Assis Brasil (AC), Iñapari (Peru) e Bolpebra (Bolívia); Santa Rosa do Purus (AC) e Ucayali (Peru); e na tríplice fronteira Brasil-Peru-Colômbia: Tabatinga (AM) e Letícia (Colômbia); e Benjamin Constant (AM) e Santa Rosa (Peru). Entre as iniciativas relacionadas à integração fronteiriça entre Brasil e Peru, também há a Estratégia de Desenvolvimento e Integração do Setor Sul da ZIF, ferramenta de gestão para articulação social e econômica entre municípios limítrofes da fronteira entre o Peru e o Acre, com programas e projetos em áreas como educação, saúde e sustentabilidade ambiental.

²⁰³ *ProInversión: Agencia de Promoción de Inversión Privada – Perú*: <https://www.investinperu.pe/>.

²⁰⁴ Ainda não está em vigor, resta a ratificação pelo Peru. O Legislativo brasileiro, via Decreto Legislativo nº 42, de 2017, já autorizou o Governo Brasileiro a prosseguir com a sua ratificação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-42-24-marco-2017-784522-acordo-152213-pl.html>.

²⁰⁵ Relatório COBRADI 2019-2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10920>.

²⁰⁶ Primeira maior para o Peru; segunda maior para o Brasil.

²⁰⁷ Conforme o Acordo-Quadro para o estabelecimento de uma ZIF Brasil-Peru, a CVIF é responsável por aprovar os Planos Operativos da ZIF Brasil-Peru e orientar os trabalhos dos GTs binacionais. Exemplos de grupos de trabalho são o Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF) e o Grupo de Trabalho de Saúde na Fronteira.

²⁰⁸ Acordo em processo de ratificação. Estabelece a ZIF Brasil-Peru, definida como áreas territoriais adjacentes para as quais serão adotadas políticas, planos, programas e projetos conjuntos ou coordenados a fim de promover a integração e o desenvolvimento sustentável. O documento prevê a divisão da ZIF em três setores (Norte, Central e Sul) e a criação de mecanismos institucionais bilaterais, entre eles a CVIF, os grupos de trabalho binacionais e os Comitês de Fronteira. Em 2020, os governos do Brasil e do Peru estabeleceram, por meio de troca de notas, os comitês de fronteira norte e sul (Comitê de Fronteira Amazônico Norte e Comitê de Fronteira Amazônico Sul), além de seu regulamento geral. Do lado brasileiro, o Comitê Norte trata da fronteira com o Amazonas, e o Comitê Sul, da fronteira com o Acre.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Peru detém a segunda menor comunidade brasileira na América do Sul (7 mil brasileiros²⁰⁹), atendidos pela Embaixada em Lima, pelo Consulado em Iquitos e pelo recém-criado Vice-consulado em Cusco (fevereiro de 2022). O Brasil abriga cerca de 50 mil peruanos²¹⁰, a nona maior comunidade de estrangeiros no País. Brasil fretou duas aeronaves C-130 da Força Aérea Brasileira (FAB) para repatriação de brasileiros retidos no Peru no contexto do agravamento da pandemia de COVID-19 em março de 2020.

Transporte e Infraestrutura: Acordo sobre Interconexão Rodoviária²¹¹ (1981). Destacam-se a inauguração da primeira ponte entre os países, que se estende sobre o rio Acre (2006), de modo a conectar os municípios de Assis Brasil e Iñapari, e é parte do projeto de rodovia interoceânica que parte de Rondônia e chega ao Pacífico peruano (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA –, 2002-11); além de projeto de nova ponte e rodovia que interligaria Cruzeiro do Sul a Pucallpa. Discutem-se novos corredores multimodais bilaterais, além do polêmico projeto da Ferrovia Transoceânica que ligaria o Atlântico ao Pacífico, entre o porto de Açu, no RJ, até o porto de Paita, no Peru, com possibilidade de financiamento chinês.

Energia: Declaração para cooperação na área de energia (2019) reafirma o interesse em aprofundar a cooperação em áreas como planejamento energético; segurança de barragens; mineração em pequena escala; energias renováveis; materiais radioativos; e estágios e capacitação. O Brasil desenvolve estudos de projetos para o aproveitamento hidrelétrico no Peru. Há grande exportação de petróleo bruto do Brasil para o Peru e de derivados processados do Peru para o Brasil.

Recursos Hídricos: Capacitação técnica para planejamento e operação de redes de monitoramento de recursos hídricos (Projeto Amazonas, desde 2012, em parceria com a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico – ANA – e Agência Brasileira de Cooperação – ABC).

Agricultura: Fortalecimento do setor algodoeiro, em âmbitos institucionais nacionais e regionais, mediante melhoria da competitividade de sistemas de produção agrícola familiar, com participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Meio Ambiente: Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF), no âmbito da CVIF.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Padrão ISDB-T de TV digital (nipo-brasileiro); projetos MATH e STIC AmSud, em conjunto com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

²⁰⁹ Comunidade Brasileira no Exterior: estimativas referentes ao ano de 2020. Ministério das Relações Exteriores: Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania – Departamento Consultar. Junho de 2021.

²¹⁰ SISGRIMA: Sistema de Registro Nacional Migratório, Polícia Federal/Ministério da Justiça e Segurança Pública.

²¹¹ É marco da cooperação técnica e de grande peso político no processo de integração do Brasil com países da fronteira setentrional, firmado no contexto da primeira visita presidencial do Brasil ao Peru.

Educação: Terceiro maior parceiro no programa PEC-PG, além de haver cooperação via PEC-G e capacitação de diplomatas estrangeiros no Instituto Rio Branco.

Cultura: Lima possui um Centro Cultural Brasileiro; prevê-se contemplá-la como uma das cinco primeiras cidades a receber uma unidade do Instituto Guimarães Rosa²¹².

Saúde: Grupo de Cooperação em Saúde na Fronteira, no âmbito da CVIF. Doações de vacinas e soros diversos via Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Instituto Butantã; doações de 330 ventiladores mecânicos e mais de 50 mil testes para apoiar na luta contra a COVID-19. Banco de leite humano de modelo brasileiro (2009).

Cooperação Humanitária: Peru foi o maior destinatário de ajuda brasileira entre 2019-20.

X. Relações Brasil-Suriname

Marcos: Brasil reconheceu a independência do Suriname (1975); Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, o Acordo Cultural e o Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica (1976); missão Venturini ao Suriname (1983), com o intuito de influenciar o presidente Desi Bouterse a manter-se na esfera capitalista; primeiras visitas, com José Sarney (1989) e Ronald Venetiaan (1996); Acordo sobre Regularização Migratória e Tratado de Extradicação e o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica (2004); Memorando de Entendimento para Estabelecimento de Mecanismo Político de Consulta e Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas e Ajuste Complementar sobre Regularização Migratória (2005), Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa (2012); e Memorando de Entendimento para Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal brasileira e o Corpo de Polícia do Suriname (2018).

Embaixada: O Decreto nº 76.670 (novembro/1975) criou a embaixada brasileira em Paramaribo.

Coordenação Política

Instituições: Mecanismo Político de Consultas (2007) e Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares (2011).

Visitas de Alto Nível: Visita do presidente Desiré Delano Bouterse (2018), quando foram assinados Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), acordos sobre produção sustentável de açaí, agricultura sustentável, alimentação escolar e zoneamento agroecológico e memorando de entendimento em cooperação interinstitucional entre a polícia federal e o corpo de polícia do Suriname; visita de Bolsonaro (2022), para tratar com o presidente do país vizinho, Chandrikapersad Santokhi, de acordos bilaterais em áreas como energia, infraestrutura, segurança e defesa. Houve também visitas recentes mútuas dos chanceleres dos dois países: Aloysio Nunes (2018), Ernesto Araújo (2020) e Albert Ramdin (2021). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Chandrikapersad Santokhi para a posse de Lula.

²¹² As outras quatro seriam Luanda, Londres, Nova York e Tel Aviv.

Discurso Oficial: As relações entre o Brasil e o Suriname passam por excelente momento, como comprovam a quantidade de encontros de alto nível realizados e a assinatura do ACFI e do Memorando de Entendimento entre a Polícia Federal e a Polícia Surinamesa. Brasil e Suriname têm conseguido manter relacionamento bilateral dinâmico, não obstante as dificuldades de transporte: a fronteira entre Brasil e Suriname estende-se por 593 km, em região de baixa densidade demográfica e importantes barreiras naturais (Serra do Tumucumaque e floresta equatorial) e por reservas indígenas. Trata-se do único país vizinho com quem o Brasil não tem ligação viária direta e da única fronteira brasileira onde inexistem cidades gêmeas.

Convergências

Convergências Multilaterais: Destacam-se o compartilhamento de assento em diretorias colegiadas no Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo o Brasil apoiado o plano de estruturação da instituição para o Suriname, e no Banco Mundial e o apoio surinamês à candidatura brasileira ao assento não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 2022-2023.

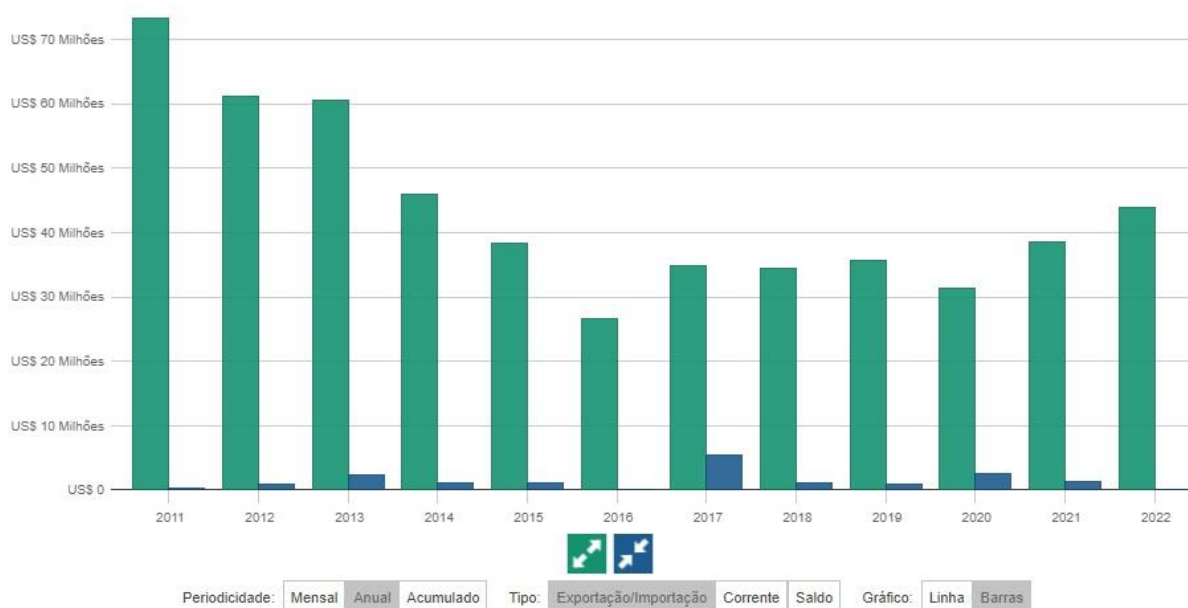
Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

Convergências Regionais: O Suriname é Estado Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) desde 2013; na terceira cúpula do Foro para o Progresso e Integração da América-Sul (PROSUL, 2022), o Suriname apresentou o desejo de seu país ingressar oficialmente como país membro do mecanismo e formalizar a sua saída da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); os dois países enfatizam a importância de promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais da região amazônica no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), da qual são membros fundadores; verificaram-se apoio mútuo nas candidaturas dos países à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) e a convergência em relação às eleições para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

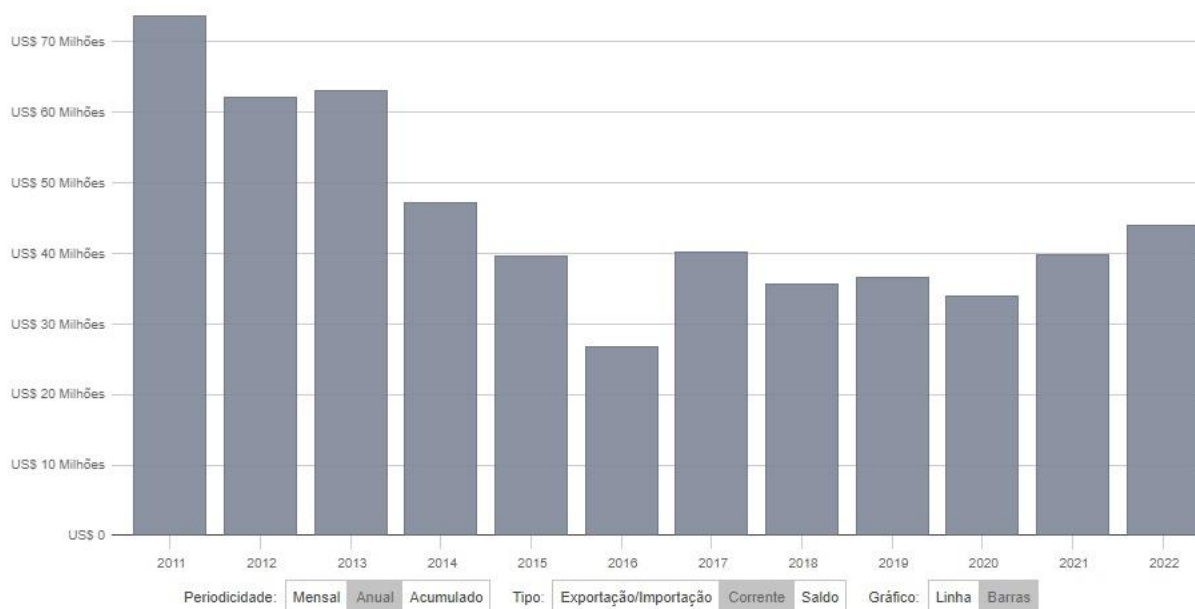
Segurança e Defesa: A cooperação em Defesa e segurança é pilar importante da relação bilateral, tendo por base o Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa (2012). Para combater ameaças transfronteiriças e promover a cooperação, destacam-se alguns instrumentos normativos, como o Acordo para a Prevenção, Controle e Repressão da Produção, Tráfico e Consumo Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1989), o Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas (2005) e o Tratado sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal (2005). Além de ações de patrulhamento conjunto nas fronteiras e de iniciativas relacionadas à segurança cibernética, policiais e militares surinameses já participaram de treinamentos em instituições brasileiras, como o Centro de Cooperação Policial Internacional, no Rio de Janeiro.

Comércio

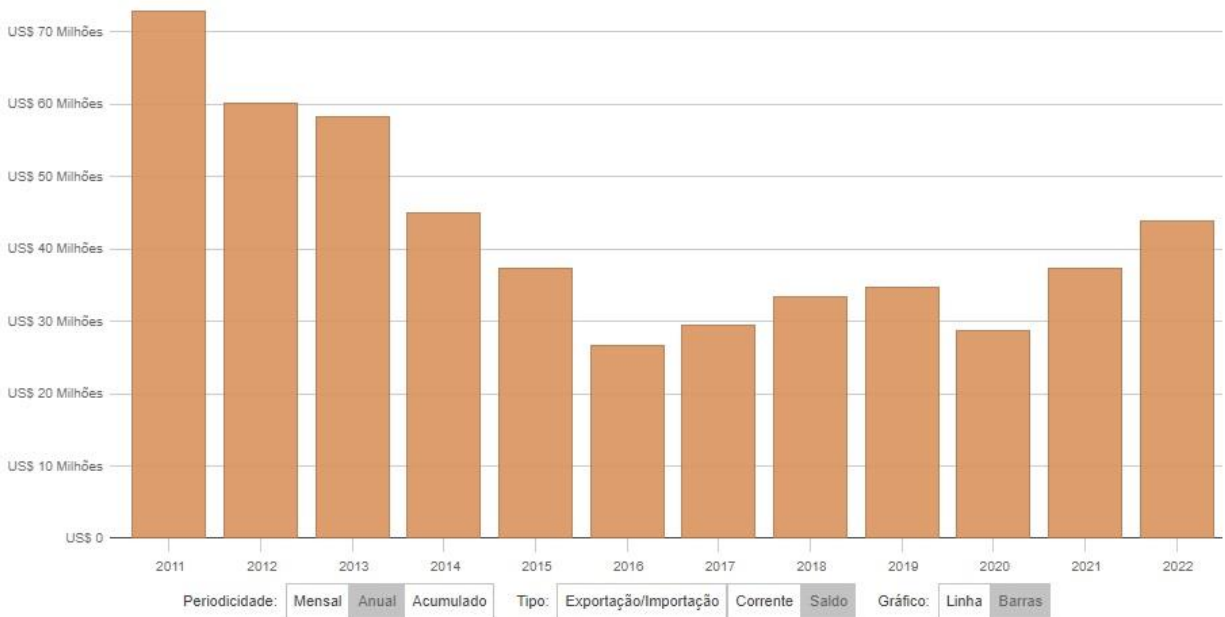
Marcos: O instrumento comercial bilateral mais importante é o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica (2004), que consiste na concessão brasileira de quota anual de dez mil toneladas de arroz, cifra alcançada somente em 2017. Apesar de o Suriname não ser membro, o acordo deve seguir o modelo adotado no Regime Geral de Origem da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

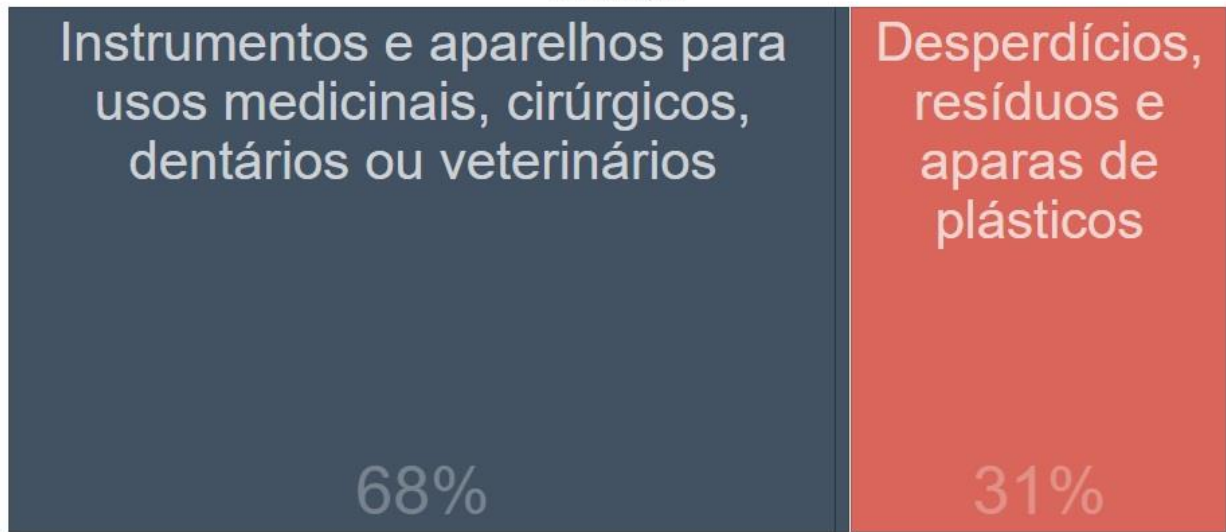
Total: US\$ 43,8 Milhões

| | | | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|--|--|
| Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas | Bombas para líquidos, elevadores de líquidos e suas partes | Demais produtos - Indústria de Transformação | Outros produtos comestíveis e preparações | Outras máquinas e equipamentos especializados para determinadas indústrias e suas partes | Café torrado, extratos, essências e concentrados de café | Filés ou outras carnes de peixes congelados, frescos ou refrigerados | Móveis e suas partes; roupas de cama, colchões, suportes de colchão, almofadas e semelhantes |
| 13% | 6,1% | 4,9% | 3,1% | 2,8% | 2,5% | 2,5% | 2,1% |
| Despojos comestíveis de carnes, preparados ou preservados | Tratores | Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado | Pigmentos, tintas, vernizes e materiais relacionados | Equipamentos domésticos de... | Papel e cartão, contatos em... | Outros artigos de plásticos | |
| 9,3% | 5,3% | 4,9% | 1,8% | 1,0% | 0,80% | 0,75% | 0,71% |
| | Instalações e equipamentos de engenharia civil e contrutores, e suas partes | Pneus de borracha, bandas de rodagem intercambiáveis, flaps e câmaras de ar para rodas | Máquinas agrícolas (com exceção dos tratores)... | Tubos, canos e mangueras, e seus... | Papel e cartão | Sucos de frutas ou de... | 0,70% |
| | 5,2% | 3,5% | 1,3% | 1,0% | 0,60% | 0,53% | 0,52% |
| | Calçados | Materiais de construção de argila e materiais de construção refratários | Máquinas não elétricas, ferramentas e... | Geradores elétricos giratórios e seus... | Folheados... | 0,45% | |
| | 5,0% | 3,1% | 1,2% | 0,97% | Sabão... | | |
| | | | Outros artigos manufaturados diversos... | Bombas, centrífugas, compressores de... | 0,80% | | |
| | | | 1,0% | 0,97% | Talheres | | |
| | | | Manufaturas de madeira | Suprimentos de... | Cleas combustíveis... | Tacidos... | |
| | | | 1,0% | 0,82% | Artigos de confectura | 0,80% | |
| | | | | Charutos, cigarros... | Máquinas... | | |

Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 38,9 Mil



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: As reduzidas dimensões da economia do Suriname, bem como a ausência de linha de navegação e de rota terrestre, limitam as possibilidades do comércio bilateral, apesar de haver espaço substantivo para a ampliação do fluxo comercial.

Investimentos: Encontra-se em processo de ratificação o ACFI, assinado em 2018. Ademais, existem a perspectiva de realização de um seminário bilateral envolvendo as comunidades empresariais dos dois países, a ser coordenado, do lado brasileiro, pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com foco em novas oportunidades no setor de petróleo e gás, e a previsão de realização de uma missão da ApexBrasil a Paramaribo, com o objetivo de compartilhar a experiência brasileira na criação e na operação de uma agência de promoção comercial.

Cooperação:

Cooperação Técnica: A agenda bilateral de cooperação e assistência técnica é ampla e tradicional. O programa de cooperação é executado ao amparo do Acordo Básico de Cooperação (1976), que abrange projetos nas áreas de agricultura (produção de mandioca e industrialização e alimentos), geologia, desenvolvimento institucional, meio ambiente, combate ao crime organizado (relação com a exploração mineral na região), saúde (prevenção à sífilis, HIV/AIDS e doença de Chagas) e formação de pessoal diplomático. Trata-se do maior programa bilateral de cooperação mantido pelo Brasil nas Américas. Na visita de Bolsonaro, o Presidente surinamês destacou a longa parceria, em especial, a cooperação técnica por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Segundo Santokhi, são 25 projetos, dos quais alguns estão em via de implementação, outros já foram assinados formalmente e estão prontos para serem implementados, além de outros, ainda, em estágio de negociação em áreas como agricultura, educação, recursos naturais, administração pública, saúde, segurança cibernética, tecnologia da informação e comunicação, cooperação entre os bancos centrais, justiça e polícia.

Humanitária: Além de doar luvas e máscaras cirúrgicas durante a pandemia, o Brasil apoiou os esforços de vacinação surinameses, oferecendo a doação de doses de vacinas contra a COVID-19 e várias outras doenças. Adicionalmente, doou, com o apoio do Ministério da Saúde, em 2020, comprimidos de medicamentos antirretrovirais para o tratamento de portadores do vírus HIV/AIDS, testes rápidos para diagnóstico do vírus HIV/AIDS e frascos de isetionato de pentamidina para o tratamento de leishmaniose.

Energia e Meio Ambiente: Impulsionado pelas descobertas recentes de hidrocarbonetos, o governo brasileiro ofereceu apoio para a formação da indústria de petróleo e gás *offshore* no Suriname, a cooperação relacionada à construção de capacidade técnica e institucional e o desenvolvimento de conteúdo local e de energias renováveis. Houve, nesse sentido, em 2019, missão técnica brasileira no contexto do projeto “Fortalecimento Institucional para Gestão Estratégica dos Recursos Hídricos no Suriname”, que consistiu em encontros com instituições públicas surinamesas encarregadas da gestão dos recursos hídricos com o objetivo de apoiar o estabelecimento de um marco jurídico e de expandir o escopo de atuação dessas instituições no país vizinho. A cooperação bilateral pode ampliar a oferta de possíveis serviços relacionados ao setor energético ao Brasil, respondendo, assim, às necessidades dos estados do Norte.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A presença de significativa comunidade brasileira traz importante componente humano para as relações bilaterais. Estima-se que haja, atualmente, 30 mil brasileiros residentes, muitos dos quais se dedicam a atividades de exploração mineral. A regularização migratória desse contingente é objeto de contatos políticos de alto nível, além de ser tratada no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares, criado em 2011. Destaca-se também a exitosa cooperação entre Academias Diplomáticas. Desde os anos 1980, diplomatas surinameses têm frequentado o curso de formação no Instituto Rio Branco. Em 2022, foi realizada, em Brasília, a segunda reunião do Grupo de Trabalho sobre Migração e Assuntos Consulares Brasil-Suriname.

Cooperação Fronteiriça: A fronteira comum de 593 km apresenta baixa densidade demográfica, sobretudo por ser coberta por barreiras naturais (serra do Tumucumaque e floresta equatorial) e por áreas de preservação ambiental e indígena, locais onde se verificam inúmeros conflitos entre nativos surinameses e garimpeiros brasileiros. A ausência de linha de navegação e de rota terrestre representa desafio para o aumento das relações econômico-comerciais. O Suriname é único país vizinho com quem o Brasil não tem ligação viária direta e é a única fronteira brasileira onde inexistem cidades-gêmeas. Para superar essa barreira, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, retomou, em 2019, as discussões sobre a extensão da BR-163, conectando a cidade de Óbidos, no estado do Pará, à fronteira do Suriname.

XI. Relações Brasil-Uruguai

Marcos: As relações diplomáticas entre Brasil e Uruguai foram estabelecidas em 1828 pela Convenção Preliminar de Paz que pôs fim à Guerra da Cisplatina. No último decênio, o relacionamento bilateral teve como marcos a criação de instâncias – como o Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai, em 2012 – e a celebração de instrumentos – como o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração, em 2013; o 76º Protocolo Adicional ao ACE-2 (Acordo Automotivo), em 2015; o acordo bilateral para evitar bitributação sobre renda e capital e prevenir a evasão e a elisão fiscais, em 2019; e o Convênio Interinstitucional para Implementação de Transferência da Tecnologia e Conhecimento da Plataforma “Consumidor.gov.br”, em 2020.

Embaixada: O Brasil tem embaixada em Montevidéu e Consulado-Geral em Montevidéu e Rivera. As primeiras nomeações brasileiras, como encarregados de negócios, datam de 1831. Em 1933, a representação diplomática do Brasil no Uruguai é elevada à categoria de embaixada.

Coordenação Política

Instâncias: Em junho de 2012, foi criado o Grupo de Alto Nível Brasil – Uruguai (GAN), dividido em seis subgrupos e voltado à consolidação de projetos em áreas prioritárias para o aprofundamento da integração bilateral. Essas iniciativas se concentram, notadamente, nos âmbitos da: integração produtiva; ciência, tecnologia e inovação; comunicação e informação; integração da infraestrutura de transportes; livre circulação de bens e serviços; e livre circulação de pessoas. Em 2013, o GAN aprovou o “Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai”. Não tem havido reunião da instância nos últimos anos.

Visitas de Alto Nível: Bolsonaro participou da cerimônia de posse do presidente uruguaio Lacalle Pou (março de 2020), cuja eleição pôs fim ao domínio da Frente Ampla, coalizão de centro-esquerda, e este escolheu o Brasil como destino de sua primeira visita oficial ao exterior, em fevereiro de 2021, quando se encontrou em Brasília com o presidente brasileiro. O chanceler uruguaio visitou Brasília em fevereiro e junho de 2021. O ministro Carlos França, por sua vez, visitou Montevidéu em outubro de 2021 e maio de 2022, quando discutiu com sua contraparte a modernização do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O ministro brasileiro avistou-se, ainda, com o presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), o uruguaio Ricardo Manrique. Os chanceleres de Brasil e Uruguai se encontraram em Los Angeles, às margens da Cúpula das Américas, em junho de 2022. Houve visita do vice-presidente Hamilton Mourão a Montevidéu, na primeira semana de maio de 2022, encontrando-se com sua contraparte uruguaia Beatriz Argimón. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Luis Alberto Aparicio Alejandro Lacalle Pou e dos ex-presidentes Julio María Sanguinetti e José Alberto Mujica Cordano para a posse de Lula.

Discurso Oficial: A posse de Lacalle Pou, em março de 2020, inaugurou um período de maior convergência entre esses dois países. O governo de Montevidéu elegeu como prioridades a defesa da democracia, a integração física, a cooperação fronteiriça, a implementação de reformas econômicas liberalizantes e o combate à criminalidade, programa que se aproxima das linhas de ação da política externa brasileira.

Convergências

Convergências Multilaterais: O Uruguai apoia incorporação do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e votou favoravelmente ao mandato brasileiro como membro rotativo para o biênio 2022-2023. Ambos defendem a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Convergências Plurilaterais: Brasil e Uruguai fazem parte do G77+China. Na OMC, são membros do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e fazem parte do Grupo de Cairns, agrupamento de grandes exportadores agrícolas que compartilham, entre outros, o objetivo de defender, multilateralmente, uma reforma “significativa” dos subsídios agrícolas distorcivos à produção e ao comércio e, conseqüentemente, uma maior liberalização do comércio desses produtos. No regime de clima, integra grupo negociador com Argentina e Brasil (ABU).

Convergências Regionais: Houve distanciamento uruguaio do regime de Nicolás Maduro, considerado ilegítimo. Tanto o presidente quanto o chanceler uruguaio afirmaram haver uma ditadura na Venezuela, mas o Uruguai não integrou o Grupo de Lima, conforme sua posição de neutralidade crítica. O Uruguai manifestou apoio à candidatura brasileira de Rodrigo Duterte à CtIDH. O Brasil apoiou reeleição do secretário-geral (SG-OEA) Luís Almagro na Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil apoiou adesão uruguaia ao Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês). Ambos apoiaram recente resolução da “Situação na Nicarágua” (outubro de 2021), na OEA, reiterando o apelo à liberação dos candidatos presidenciais e dos presos políticos, com vistas à realização de eleições livres e justas, e sublinhando a deterioração da situação dos direitos políticos e dos direitos humanos na Nicarágua. Ambos se retiraram da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), mas o Uruguai, diferentemente do Brasil, não chegou a integrar o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL).

– participa esporadicamente como convidado nas cúpulas. No MERCOSUL, ambos defendem a redução da tarifa externa comum (TEC) e a flexibilização das negociações externas. Buscam retomar o conceito do MERCOSUL como zona de comércio e união aduaneira, visando à eliminação das barreiras entre os países e o enfoque de uma integração aberta. Mas o Uruguai condiciona seu apoio à redução da TEC à flexibilização da Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 32/00, a fim de permitir a negociação bilateral de acordos comerciais com terceiros países ou bloco de países extrazona. A intenção do Uruguai quanto a essa flexibilização, é, de modo geral, tornar-se mais competitivo no comércio exterior, e, mais especificamente, avançar em negociações para celebrar um acordo comercial com a China. Como o Uruguai não conseguiu consenso para essa flexibilização, o país não assinou as duas últimas declarações de Estados Partes das cúpulas de chefes de Estado do MERCOSUL. No encontro de chanceleres à margem da última Cúpula da Américas, proferiu-se declaração conjunta defendendo a redução da TEC para aumentar a competitividade do bloco, bem como a celebração de novos acordos comerciais com parceiros extrazona. A proposta de redução horizontal da TEC, formulada pelo Brasil, foi apoiada pelo Uruguai, ao passo que a flexibilização das regras de negociação de acordos comerciais, defendida pelo Uruguai, teve o apoio do Brasil.

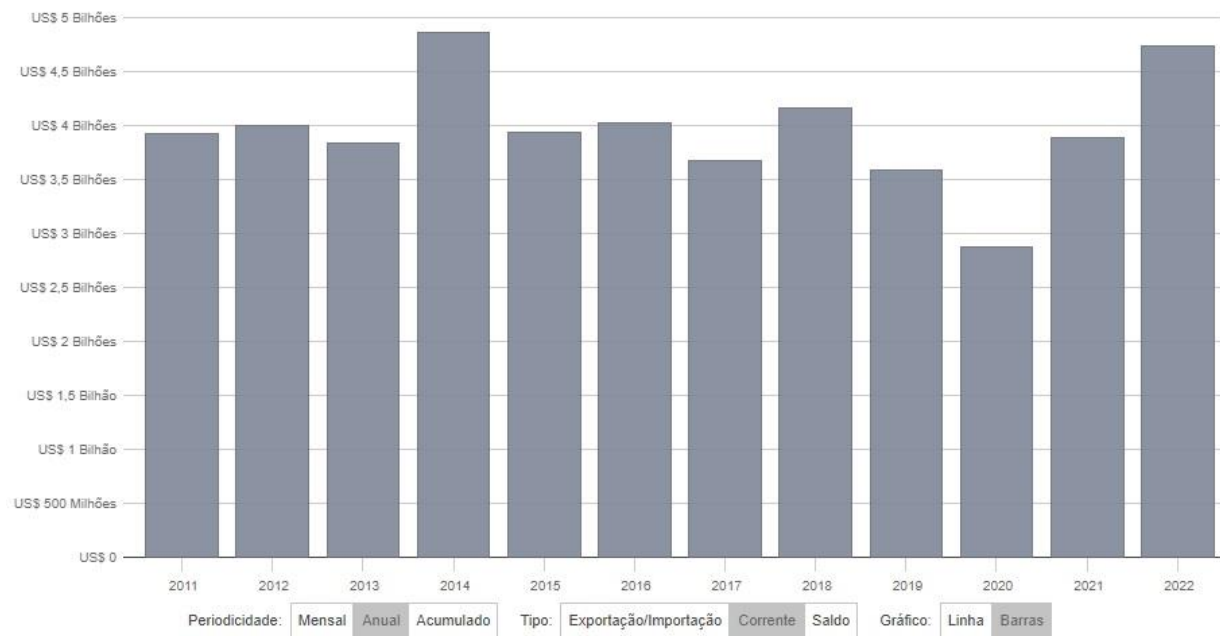
Comércio

Marcos: Quanto aos acordos bilaterais, destacam-se o ACE-2 e dois protocolos adicionais ao acordo de complementação econômica: o PA-76 (Acordo Automotivo, 2015) e os recentes PA-83, firmado em junho e em vigor desde outubro de 2022, que estabelece desgravação total e imediata da TEC ou de impostos nacionais de importação em relação a produtos oriundos das Zonas Francas e das Áreas Aduaneiras Especiais de Brasil e Uruguai, estabelecendo, na prática, o livre comércio relativo a mercadorias produzidas nessas áreas; e PA-84, também firmado em junho e em vigor desde outubro de 2022, que facilita as exportações brasileiras de erva-mate para o mercado uruguaio. No âmbito do GAN, há duas comissões de interesse para as relações econômicas: Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva e a Comissão de Comércio Bilateral. Na última Cúpula das Américas, os dois países acordaram, ainda, os requisitos técnicos da erva-mate e as condições sobre acesso preferencial a mercadorias produzidas em suas zonas francas e regiões aduaneiras especiais, para aumentar seus acordos comerciais bilaterais. Atualmente, a China é principal parceiro comercial de Brasil e Uruguai; o Brasil é o maior fornecedor do Uruguai e o segundo maior destino das exportações uruguaias, depois da China.

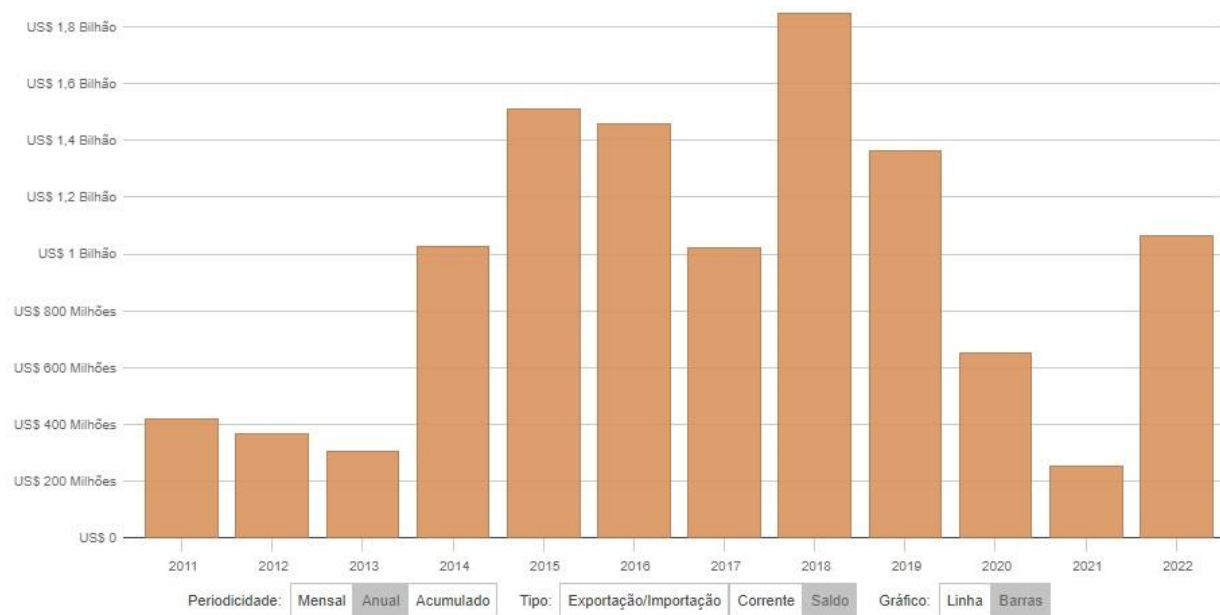




*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 2,9 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 1,84 Bilhão



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: O Brasil representa terceira fonte de investimento estrangeiro direto no Uruguai. Destaca-se a importância dos investimentos brasileiros no Uruguai particularmente em setores agroexportadores, de infraestrutura e energia, além de frigoríficos, finanças, construção civil e mineração. Quase a metade da exportação de carne e de arroz, um dos principais produtos de exportação uruguaios, é realizada por empresas de capitais brasileiros instaladas no Uruguai. A maior construtora uruguaia é de propriedade de capitais brasileiros, e grandes empresas brasileiras, como Itaú, Ambev e Votorantim, têm presença consolidada no mercado uruguaio. Desde 2009,

Montevidéu abriga um escritório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Cooperação

Cooperação Fronteiriça: Com mais de 1.060 km de fronteira comum, em boa parte expressivamente povoada (a exemplo do binário Santana do Livramento-Rivera), os dois países desenvolveram complexo mecanismo de formulação de políticas para suas zonas lindeiras, encabeçado pela Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, estabelecida em 2002, que atua em coordenação com os níveis estadual e local dos governos brasileiro e uruguaio, buscando atender às demandas da população fronteiriça mediante políticas acordadas bilateralmente. Entre as medidas formuladas no âmbito da Nova Agenda, encontra-se o Projeto de Saneamento Integrado Aceguá-Aceguá, financiado com aportes do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), para criar sistemas de saneamento integrado entre as duas cidades-gêmeas. Brasil e Uruguai concordaram também em convocar Comitês de Fronteira, como o de Integração Fronteiriça Trinacional, que se reuniu pela primeira vez em junho de 2022. No contexto da pandemia, Brasil e Uruguai coordenaram-se para que os fechamentos de fronteiras não fossem determinados de forma unilateral e atuaram conjuntamente para combater o contágio de coronavírus nas cidades-gêmeas fronteiriças. Negociaram protocolos sanitários conjuntos para Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas e Barra do Quaraí-Bella Unión. Tratou-se do primeiro acordo fronteiriço de combate ao novo coronavírus de ambos os países. Durante a pandemia, o Itamaraty buscou promover ações para facilitar o comércio fronteiriço, por meio de compras pela *internet*, resgatáveis em zonas aduaneiras na fronteira.

Integração Física: Destacam-se projetos como a construção da segunda ponte internacional sobre o rio Jaguarão, que visa à melhoria do tráfego internacional de transporte de carga e de passageiros entre Brasil e Uruguai; a restauração do patrimônio histórico e arquitetônico da Ponte Internacional Barão de Mauá, entre as cidades de Jaguarão (RS) e Rio Branco (Uruguai); e a dragagem de canais da Hidrovia Uruguai-Brasil, entre as Lagoas Mirim e dos Patos. Essa via fluvial é considerada central para aumentar o comércio bilateral, e os estudos de sua viabilidade econômica foram concluídos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do Brasil. Ademais, com o Uruguai, há pontes binacionais em Chuí-Chuy e em Jaguarão-Río Branco, além da Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva.

Energia: O relacionamento bilateral tem sido intensificado, em particular no que tange ao comércio de energia elétrica, no contexto das crises hídrica e energética enfrentadas na região. O Brasil e o Uruguai contam com infraestrutura de transmissão compartilhada. O Uruguai gera excedentes de energia elétrica, em boa parte de origem eólica, que estão sendo usados para suprir parte da demanda brasileira. A parceria bilateral desenvolve projetos hidrelétricos, a exemplo da usina de Aceguá-Aceguá, e há uma linha de transmissão entre Candiota (RS) e San Carlos, além do Parque Eólico Artilleros, inaugurado em 2015 e decorrente da parceria entre a Eletrobras e a uruguaia UTE. Os dois países realizaram encontros ministeriais sobre comércio de energia, mobilidade elétrica e energias renováveis. Além disso, as iniciativas conjuntas compreendem o desenvolvimento de biocombustíveis.

Meio Ambiente: No âmbito do GAN Brasil-Uruguai, foi elaborado Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 2020, os países assinaram convênio interinstitucional para que se implementasse a transferência da tecnologia da plataforma “Consumidor.gov.br” no Uruguai.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se haver cerca de 47 mil brasileiros no Uruguai. Além do setor consular na Embaixada brasileira em Montevideu, há postos consulares em quatro cidades fronteiriças uruguaias: Rivera, Chuy, Artigas e Río Branco.

Saúde: O Brasil coopera com o Uruguai em temas como pesquisa e combate ao HIV/AIDS.

XII. Relações Brasil-Venezuela

Marco: Entre 1999-2007: construção de parceria estratégica (de 2005, estabeleceu reuniões trimestrais e ampliou a agenda de interações). Entre 2008-2012: tentativa de cooperação ampla. Entre 2013-2016: retração e paralisação de cooperação (gradual decadência). Entre 2016-2018: mudança de estratégia e deterioração das relações bilaterais. 2019 e anos seguintes: rompimento e pressão pela mudança de regime.

Embaixada: Estabelecimento das relações em 1842. A informação sobre o estabelecimento da primeira embaixada brasileira em Caracas é confusa, pois o processo de criação dos Estados no território correspondente hoje ao do Equador, da Venezuela, de Nova Granada, do Panamá e da Guiana Inglesa foi lento e complexo. Os representantes brasileiros eram enviados para missões itinerantes na região em missão especial. O Brasil deixou de manter o posto diplomático em três ocasiões: entre 1899 e 1904, entre 1915 e 1917 e logo após o regime militar em 1964. Em dezembro de 2017, Venezuela declarou o embaixador brasileiro como persona non grata. Em março de 2020, o Brasil retirou seu corpo diplomático na Venezuela. Em setembro de 2020, o Brasil declarou o corpo diplomático do regime de Maduro no Brasil como personae non gratae. Desde 2020, não há representação diplomática brasileira naquele país.

| | | | |
|-----------------------------------|-------------------------|------------|------------|
| Ruy Carlos Pereira | Embaixador | 01/12/2013 | 21/01/2018 |
| José Wilson Moreira | Encarregado de Negócios | 21/01/2018 | 22/01/2018 |
| João Marcelo de Aguiar Teixeira | Encarregado de Negócios | 22/01/2018 | 04/04/2018 |
| José Wilson Moreira ¹⁷ | Encarregado de Negócios | 04/04/2018 | 21/09/2019 |
| Rodolfo Braga ¹⁸ | Encarregado de Negócios | 21/09/2019 | 17/04/2020 |
| Sem representação | | 17/04/2020 | 15/05/2020 |

Fonte: Legações e embaixadas do Brasil (FUNAG)

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Binacional de Alto Nível – COBAN (1994), criada pelo Protocolo de la Guzmanía.

Visitas de Alto Nível: Visitas presidenciais desde 1973, intensificadas na gestão Lula; última visita presidencial foi em 2015, quando o presidente Maduro participou da XLVIII Cúpula dos Chefes de Estado do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Estados Associados, em Brasília. Entre 2016 e 2019, o governo brasileiro não se reuniu nenhuma vez com Maduro ou com o chanceler venezuelano. A partir de 2019, Bolsonaro recebeu Guaidó, reconhecido também pelo Grupo de Lima, EUA e grande parte dos países europeus. Em 2020 e 2021, não houve encontros presidenciais (seja Maduro, seja Guaidó). Em janeiro de 2023, especulou-se a visita do presidente Nicolás Maduro para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Houve mudança brusca de discurso após o *impeachment* da Dilma Rousseff. Inicialmente, o chanceler José Serra adotou uma postura mais ríspida em relação ao governo anterior (exemplo: “instauração de um estado de exceção na Venezuela”, “usurpação das atribuições do Legislativo”). Após, o chanceler Aloysio Nunes moderou o discurso, de modo a reforçar o diálogo – mas, ainda assim, distinto do governo Rousseff. Nesse período, a política externa foi orientada por quatro eixos: 1) isolamento da Venezuela nos organismos regionais; 2) desvalorização de mecanismos regionais recentes, notadamente a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); 3) pressão contra o regime de Maduro a partir de iniciativas regionais fragmentadas (Grupo de Lima); 4) criação de infraestrutura para a recepção e a interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos (Operação Acolhida). Em 2017, foi criado o Grupo de Lima, proposta peruana para, inicialmente, coordenar posições entre países americanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em relação à Venezuela. O grupo, então, tornou-se o principal fórum de interesse do Brasil sobre a crise. Houve publicação de notas diplomáticas conjuntas e notas individuais, tendo o Brasil adotado uma postura mais rígida em relação à Venezuela. A atuação do grupo não resultou na esperada transição de regime venezuelana, e suas atividades foram bastante reduzidas em 2020. A partir de 2019, com o governo Bolsonaro, as relações bilaterais tornaram-se mais combativas, e a política externa baseou-se em três pontos: 1) adotou tom mais ríspido, de confronto, contra o regime venezuelano; 2) buscou cooperação com o Grupo de Lima e organizações internacionais; 3) atuou em parceria com o governo Trump para pressionar o regime. Em janeiro, o Brasil reconheceu Guaidó como representante legítimo da Venezuela. O Brasil reduziu os canais de comunicação com o governo Maduro, ampliou a rede de suporte a Guaidó, e pressionou pela mudança de regime. O chanceler Ernesto Araújo referiu-se ao regime de Maduro como “mecanismo de crime organizado, baseado na corrupção generalizada, no narcotráfico, no tráfico de pessoas, na lavagem de dinheiro e no terrorismo internacional”. Em 2020, o Brasil apoiou a Moldura Institucional para a Transição na Venezuela, proposta pelos EUA, que previa a criação de um Conselho de Estado bipartidário para um processo de transição política, com a retirada de forças estrangeiras do território venezuelano (China e Rússia) e a eliminação das sanções dos Estados Unidos (EUA). Desde então, as relações entre Brasil e Venezuela permanecem paralisadas. Em 2021, o Brasil subscreveu declaração do Grupo de Lima expressando o não reconhecimento da Assembleia Nacional instalada em 5 de janeiro devido a “processo eleitoral ilegítimo”. Após a substituição de ministros no Itamaraty, também em 2021, o chanceler Carlos França moderou o tom do discurso, apesar de ainda rechaçar as violações de direitos

humanos na Venezuela. A posição brasileira atual é a de apoiar uma solução pacífica, constitucional e liderada pelos próprios venezuelanos para colocar fim à grave crise por que passa o país, com uma transição democrática. O Brasil passou a priorizar então dois temas: 1) o processo de diálogo e negociação entre o regime e a oposição democrática no México, sob a facilitação da Noruega; e 2) a realização de eleições regionais e locais na Venezuela, em novembro de 2021, e suas repercussões junto à comunidade internacional. Em outubro de 2021, Colômbia e Brasil reconheceram os esforços das forças democráticas venezuelanas para restaurar a democracia, no marco do processo de negociação facilitado pela Noruega. A transição para o terceiro Governo Lula indica que o Brasil implementará, a partir de 2023, política de aproximação com o vizinho caribenho.

Resumo dos eventos e posições brasileiras em relação à Venezuela (2016-2020)

| Dedção | Data |
|--|-------------------|
| Criação do Grupo de Lima às margens das organizações multilaterais | Setembro de 2017 |
| Suspensão da Venezuela do Mercosul | Dezembro de 2017 |
| Declaração do embaixador da Venezuela no Brasil como <i>persona non grata</i> | Dezembro de 2017 |
| Instalação da Operação Acolhida na fronteira Brasil-Venezuela | Fevereiro de 2018 |
| Visita do ministro da Defesa brasileiro à Venezuela | Setembro de 2018 |
| Reconhecimento de Juan Guaidó como o presidente oficial da Venezuela | Janeiro de 2019 |
| Operação para envio de ajuda humanitária à Venezuela com Estados Unidos e Colômbia | Fevereiro de 2019 |
| Reconhecimento do representante de Juan Guaidó no BID e na CIL | Março de 2019 |
| Impedimento unilateral da entrada de altos funcionários do regime Maduro no Brasil | Agosto de 2019 |
| Brasil nega participação na invasão da embaixada venezuelana por apoiadores de Juan Guaidó | Novembro de 2019 |
| Retirada dos diplomatas e funcionários brasileiros da embaixada, do consulado-geral e dos demais consulados na Venezuela | Março de 2020 |
| Restrição temporária da entrada de venezuelanos no país devido à pandemia de covid-19 ¹ | Março de 2020 |
| Apoio à proposta de Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela sugerida pelos Estados Unidos | Abril de 2020 |
| Declaração do corpo diplomático do regime de Nicolás Maduro como <i>personae non gratae</i> | Setembro de 2020 |
| Última manifestação do Grupo de Lima | Janeiro de 2021 |
| Brasil não envia representantes para a Cúpula da Celac | Setembro de 2021 |

Fonte: Site do Ministério das Relações Exteriores (2022).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Portaria nº 159, de 31 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>>.

Fonte: IPEA

Convergências

Convergências Multilaterais: Durante o Governo Bolsonaro, as divergências marcaram as relações na arena multilateral. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Brasil apoiou a Resolução 42/25, de 2019, que criou uma missão internacional independente de averiguação de fatos referentes a violações de direitos humanos cometidas na Venezuela desde 2014. Em outubro de 2022, o Brasil copatrocinou resolução do CDH para estender o mandato da Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos para a Venezuela (FFM, na sigla em inglês) por mais dois anos. A FFM publicou quatro relatórios condenatórios documentando evidências de crimes contra a humanidade, cumplicidade judicial, responsabilidade de autoridades (cadeia de comando, incluindo abusos por parte dos serviços de inteligência), e violações de direitos humanos em áreas de mineração. A resolução também estende o mandato do Alto-

Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), que tem presença em Caracas, para monitorar a situação no país pelo mesmo período.

Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

Convergências Regionais: Na arena regional, o afastamento data do governo Temer. Exemplo do isolamento da Venezuela foram suas duas suspensões do MERCOSUL: em 2016, devido ao descumprimento dos compromissos assumidos de incorporação da normativa vigente no bloco, e, em 2017, por motivo de ruptura da ordem democrática. Durante o governo Bolsonaro, as divergências marcaram as relações também na arena regional. Em 2019, apoiou resolução da OEA, de janeiro, pela qual se considerou ilegítimo o novo mandato de Maduro, e defendeu que a representação do país na organização passasse a ser feita por representantes de Guaidó. Na 2ª reunião do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), sanções foram impostas a Maduro e a 28 altos funcionários do governo por motivos de envolvimento com narcotráfico, terrorismo, corrupção, lavagem de dinheiro e violações de direitos humanos. A edição da lista de pessoas envolvidas é feita a partir do trabalho da rede operacional do TIAR. Como medida adicional, as pessoas listadas foram impedidas de ingressar ou transitar no território brasileiro ou no de qualquer um dos 19 Estados Partes do TIAR. Internamente, o Brasil adotou a Portaria Interministerial nº 7 Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério das Relações Exteriores, que estipulou as primeiras sanções unilaterais de sua história recente contra um país vizinho, a fim de impedir o ingresso de altos funcionários do regime venezuelano no país. O ato foi revogado no final do governo Bolsonaro.

Segurança e Defesa

Instâncias regionais: Brasil e Venezuela têm visões diferentes sobre cooperação em segurança na América do Sul. Tradicionalmente, o Brasil queria mais autonomia, mediar problemas regionais, coordenar posições em fóruns e limitar intervenções extrarregionais na América do Sul. Já a Venezuela queria unificar forças armadas sul-americanas e criar doutrina militar conjunta. No Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), prevaleceu a visão do Brasil. Com a denúncia brasileira do tratado constitutivo da UNASUL, em 2019, o conselho deixou de existir como instância relevante.

Instâncias bilaterais: Há ausência de transferências de armamentos ou projetos militares conjuntos entre Brasil e Venezuela, e os intercâmbios militares entre os países alternam entre proximidade e distanciamento. A partir de 2015, o Brasil passou a reduzir os intercâmbios militares com o país vizinho, inclusive em cursos, conforme mostra o gráfico abaixo:



Fonte: Comando Aéreo Regional (Coamar), Comando do Exército Brasileiro (CEX) e Comando da Aeronáutica (Comaer), 2021.

Fonte: IPEA

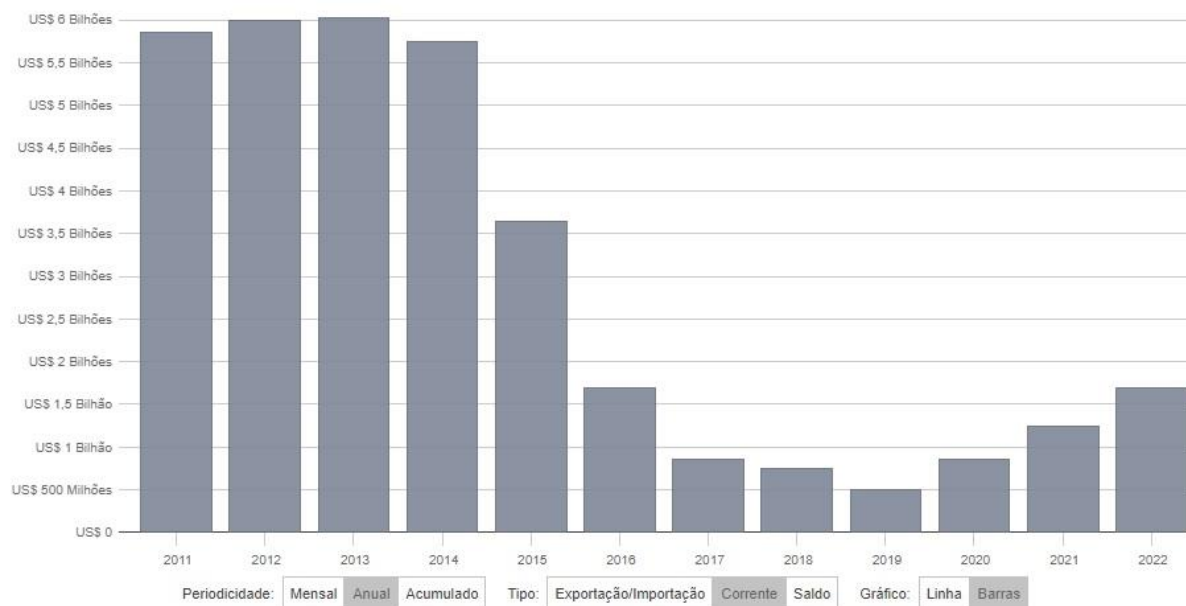
Nota-se que, a partir de 2018, com a crise das relações diplomáticas entre Brasil e o regime de Maduro, essas interações bilaterais no campo militar cessam. O Brasil também retirou seus adidos militares da Venezuela em 2020, acompanhado da retirada dos diplomatas brasileiros. Em 2020, na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), o Brasil reconheceu a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, com novas emergências no cenário internacional e com o aumento da presença de potências externas no entorno brasileiro, sendo a primeira vez que o Brasil menciona a possibilidade de um conflito regional desde a redemocratização.

Comércio

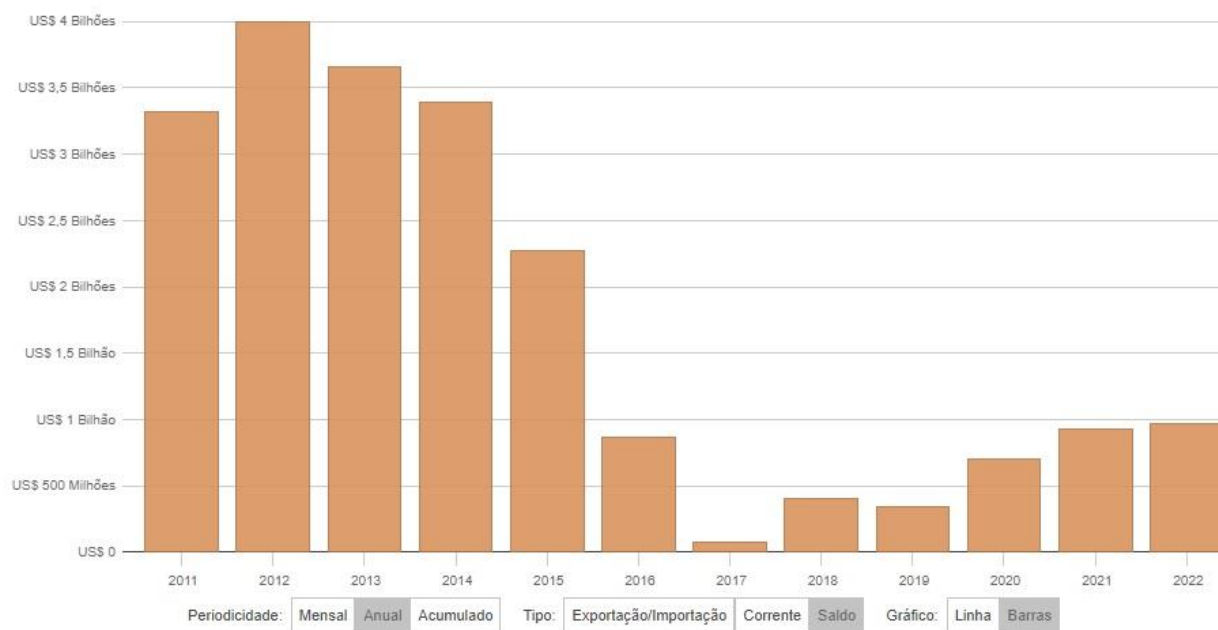
Marcos: ACE-59 (2004) entre MERCOSUL, Colômbia, Equador e Venezuela. ACE-69 (2012) entre Brasil e Venezuela, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em 2014. Ao longo dos dois últimos decênios, identifica-se uma gradual substituição do comércio de bens industrializados por gêneros alimentícios e derivados nas exportações brasileiras destinadas à Venezuela. A recuperação do comércio bilateral em 2021 decorre da dinamização econômica das regiões de fronteira, visto que fatores externos (como as sanções econômicas impostas ao país andino) impulsionaram e reorganizaram a dinâmica fronteiriça entre o estado de Roraima e a Venezuela. Roraima tem tido um desempenho econômico robusto, melhor do que a média brasileira, com recordes em seu comércio exterior. As transferências de renda para venezuelanos, via programas sociais, em resposta à crise migratória, também contribuíram para o aquecimento do fluxo de comércio informal.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Nota-se que, em 2016, com a mudança de governo no Brasil, houve também alterações de entendimentos bilaterais com a Venezuela, afetando diretamente os resultados comerciais, como a redução da complacência brasileira com relação às dívidas da Venezuela com o Brasil, sobretudo por parte de autarquias, notadamente o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Investimentos: Petrobras e PDVSA realizaram pesquisas e projetos conjuntos, havendo investimento venezuelano no setor de refino no Brasil e participação brasileira na exploração do óleo pesado venezuelano. O projeto de construção da refinaria Abreu e Lima (PE) foi um marco da parceria energética Brasil-Venezuela, mas o país vizinho não cumpriu com o cronograma de aportes e a construção da refinaria foi alvo de investigações relacionadas a corrupção e superfaturamento. A Caixa financiou projetos relacionados à moradia e a créditos para população de baixa renda na Venezuela. O BNDES financiou a internacionalização de empresas brasileiras para atuar naquele país. Houve financiamento do BNDES para exportação de bens e serviços brasileiros em áreas como infraestrutura, energia, construção civil (linhas de metrô, indústria siderúrgica, estaleiro), aeronaves (Embraer) etc. Empresas como Marcopolo, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Embraer foram beneficiadas. Esses financiamentos foram, posteriormente, investigados na Operação Lava-Jato e em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI, em 2016 e 2017). Houve também negociações para a criação do Banco do Sul, com divergências entre Brasil e Venezuela, que culminou na assinatura do Convênio Constitutivo (2009), mas o qual está paralisado no Congresso Nacional. Esse banco nunca entrou em vigor, e o BNDES continuou como financiador regional.

Cooperação

Cooperação Técnica e em Infraestrutura: O Convênio Básico de Cooperação Técnica (1973) é marco da cooperação bilateral. Para o Brasil, as relações bilaterais foram baseadas na internacionalização de agências governamentais, como a Caixa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), para promover a cooperação entre os países. Essas agências instalaram escritórios na Venezuela e depois fecharam suas representações a partir de 2014. Houve projetos de cooperação nas áreas de agricultura (mandioca, café, cítricos), sanidade agropecuária, saúde (banco de leite humano), segurança alimentar (resíduos e contaminantes, controladoria sanitária), desarmamento e controle de armas e munições, e infraestrutura. Alguns resultados da cooperação foram: a interconexão elétrica “Linhão de Guri” (2001); a segunda ponte sobre o Rio Orinoco (2006); a quantificação e certificação das reservas petrolíferas do campo Carabobo (2006); a interconexão de fibra ótica entre Manaus e a cidade de Santa Helena (2011); o apoio ao Plano de Desenvolvimento Sustentável para Favelas de Caracas (2012); e o desenvolvimento institucional do Instituto de Altos Estudos de Saúde Pública Dr. Arnoldo Gabaldón.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Operação Acolhida (2018) foi criada como resposta humanitária brasileira ao crescente fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos que ingressavam no Brasil. Trata-se de uma força-tarefa composta por governo, sociedade civil e organismos internacionais, sob liderança governamental, cujos principais eixos são: 1) ordenamento da fronteira; 2) acolhimento; e 3) interiorização. Todos os migrantes e refugiados venezuelanos que ingressaram em território brasileiro e se apresentaram a autoridades migratórias foram documentados como residentes temporários ou solicitantes de refúgio. Em 2021, havia 258.824 venezuelanos entre migrantes e refugiados no Brasil, sendo 144.996 com visto de residência permanente, e 46.923 com *status* de refugiados. Quanto a migrantes e refugiados, o Brasil defende o princípio do compartilhamento de responsabilidades, além de destacar o papel primordial dos países receptores e a necessidade de financiamento sustentável, previsível e eficiente. Em 2021, o Brasil assumiu a presidência *pro tempore* do Processo de Quito, iniciativa informal de coordenação

técnica entre países latino-americanos que recebem migrantes e refugiados venezuelanos. Não há dados atualizados sobre a comunidade brasileira na Venezuela. A estimativa de 2018 era de cerca de doze mil pessoas.

Humanitária: Quanto à ajuda humanitária, em 2019, Brasil, Colômbia e EUA, junto com Guaidó, mobilizaram caminhões com doações para a Venezuela, saindo de Pacaraima e Cúcuta, os quais foram impedidos de entrar, causando confrontos entre grupos internos na Venezuela. Após, Rússia e China enviaram ajuda humanitária, além de especialistas militares russos para a Venezuela.

Energética: Com a Venezuela, há dois temas de interesse: a integração elétrica com o estado de Roraima, que não está interligado à rede brasileira (Sistema Interligado Nacional), além da tentativa de cooperação no campo petrolífero (em que pese o atual momento turbulento da relação).

XIII. Relações contemporâneas do Brasil com países da América Central e do Caribe

a) Relacionamento político entre Brasil e os países da América Central

O Brasil possui embaixada em todos os países centro-americanos (a de Belize, última a ser aberta, foi em 2006). O Brasil é observador regional do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) desde 2008. Todos os países centro-americanos são membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao lado de Costa Rica, El Salvador (observador), Guatemala, Honduras e Panamá, coordena ações no Grupo de Lima. Em 2020, entre outros países como El Salvador, Guatemala, Honduras e Panamá, concertou-se na eleição à presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Com a Guatemala, os dois países compartilham visão de mundo baseada em valores, o que tem gerado iniciativas recorrentes de cooperação, apoios mútuos a candidaturas a órgãos internacionais e ação coordenada em foros multilaterais, com destaque para o Grupo de Lima e a OEA. A ativação do Mecanismo de Consultas Políticas bilaterais, cuja primeira reunião ocorreu em maio de 2018, na Cidade da Guatemala, representou ocasião para a discussão dos principais temas da agenda bilateral. No mesmo ano, o presidente Michel Temer visitou a Guatemala por ocasião da XXVI Cúpula Ibero-Americana e manteve encontro com o então presidente Jimmy Morales. Em 2019, o Governo brasileiro felicitou Alejandro Eduardo Giammattei Falla pela vitória na eleição presidencial. A visita oficial do ministro Ernesto Araújo à Guatemala, em fevereiro de 2020, representou marco do processo de aproximação entre os dois países, alavancando iniciativas na área de defesa e segurança, comércio e investimentos, entre outras.

Em Honduras, além de temas de interesse na cooperação bilateral (agropecuária, energia, biocombustíveis e permuta de aeronaves), os dois ministros discutiram aspectos da agenda regional. O chanceler hondurenho Lisandro Rosales também manteve encontro bilateral com o ministro Ernesto Araújo, em Brasília, em novembro de 2019, à margem da XVI Reunião de Chanceleres do Grupo de Lima. O presidente Juan Orlando Hernández participou da cerimônia de posse do presidente Jair Bolsonaro. Em 2018, os presidentes Michel Temer e Juan Orlando Hernández participaram de reunião bilateral à margem da VII Cúpula das Américas, em Lima. O governo hondurenho se candidataria à vaga destinada a países da América Latina e do Caribe no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o biênio 2022-2023, mas abriu mão para

o Brasil, que antes se candidataria para o período entre 2033-2034. Em 2020, o então ministro Ernesto Araújo visitou Honduras.

Com o Panamá, em 2020, foi realizada I Reunião do Mecanismo de Consultas Políticas, via videoconferência. Em 2019, o governo brasileiro felicitou o presidente eleito do Panamá, Laurentino Cortizo, pela vitória nas eleições gerais. Em 2018, os chanceleres Aloysio Nunes Ferreira e Isabel de Saint Malo mantêm encontro à margem do Foro Econômico Mundial – América Latina, em São Paulo. No plano multilateral, há boa coincidência de posições entre o Brasil e o Panamá, com apoio mútuo na indicação de candidatos para organismos e foros multilaterais. O Panamá integra a mesma *constituency* do Brasil no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com a Costa Rica, os entendimentos registrados entre os dois países em matéria de candidaturas a organismos internacionais e a coordenação em temas hemisféricos vêm dando tom positivo à agenda bilateral. Em 2020, o chanceler Rodolfo Solano encontrou-se com o Ministro Ernesto Araújo, à margem da reunião ministerial do Grupo de Lima, em Ottawa. Em 2018, houve encontro entre os então chanceleres Aloysio Nunes e Manuel González Sanz, à margem do Foro Econômico Mundial, em São Paulo. Em setembro de 2022, Brasil e Costa Rica alcançaram um entendimento acerca das compensações decorrentes da aplicação de salvaguardas pelo governo costaricense às importações de açúcar brasileiro. O governo da Costa Rica comprometeu-se com duas medidas: concessão de quota tarifária de açúcar isento da taxa durante o período restante da salvaguarda (até 19 de agosto de 2023) e redução a zero do imposto de importação do etano no primeiro ano de execução do projeto de mistura de gasolina com etanol, que será implementado na Costa Rica²¹³.

Quanto Belize, em 2019, o governo brasileiro, que foi um dos criadores do Grupo de Amigos do Processo de Transição Guatemala-Belize na OEA em 2003, congratulou o governo de Belize pela realização de referendo pelo qual se decidiu levar a julgamento da Corte Internacional de Justiça (CIJ) a questão fronteiriça com a Guatemala. O governo brasileiro recordou, a esse propósito, que o povo da Guatemala também votou, em abril de 2018, pela submissão do tema à CIJ. Ao saudar a demonstração de ambos os países de compromisso com uma solução pacífica para o diferendo, o Brasil ratificou seu apoio a iniciativas que levem à promoção da estabilidade na região.

Quanto El Salvador, a visita do então chanceler Hugo Martínez ao Brasil, em outubro de 2017, simbolizou o relançamento das relações bilaterais e a plena retomada do diálogo entre os dois países. Na ocasião, foram assinados instrumentos para a criação de um mecanismo bilateral de consultas políticas; para a colaboração entre as academias diplomáticas de ambos os países; e para o estabelecimento de cooperação em matéria de defesa. Em 2019, o governo brasileiro congratulou o presidente eleito de El Salvador, Nayib Bukele, pela vitória nas eleições gerais.

A questão da Nicarágua precisaria ser singularizada. Atualmente, a Nicarágua passa por uma profunda crise política que decorre do crescente autoritarismo do governo sandinista de Daniel Ortega, que governa o país continuamente desde 2007. O estopim da crise foi o corte dos benefícios sociais em abril de 2018, que desencadeou grandes protestos populares em Manágua e em outras cidades. Nesse contexto, as relações bilaterais entraram em compasso de espera. Conforme seção sobre a Nicarágua no tópico 3.3.1, o Brasil apoiou resoluções na OEA em

²¹³ A divergência comercial tem origem, em agosto de 2020, em virtude da imposição de sobretaxa adicional de 34,27%, pelo governo da Costa Rica, sobre o açúcar, após investigação de salvaguardas iniciada em 2019. Após fracasso na negociação de acordo, o governo brasileiro suspendeu a concessões à importação de certos produtos agrícolas originários da costa Rica.

condenação à repressão a adversários políticos, mas não emitiu notas específicas sobre a eleição de 2021. O Brasil, em conjunto com outros países da região, tem insistido pela normalização do quadro político da Nicarágua e acompanha a situação de deterioração democrática na Nicarágua principalmente por meio da OEA, apoiando as resoluções e as iniciativas de mediação da crise nicaraguense. O País é parte do Grupo de Trabalho do Conselho Permanente para a Nicarágua, composto por doze Estados-Membros. Apesar disso, assim como nos Estados Unidos (EUA), a situação na Nicarágua era relegada ao segundo plano, diante das preocupações em relação à Venezuela. A chancelaria brasileira tem sido especialmente vocal contra as ofensivas de Ortega contra a liberdade expressão e contra a Igreja Católica, emitindo nota sobre o fechamento de sete rádios católicas na Nicarágua. Como ponto adicional, menciona-se que a Nicarágua integra a mesma *constituency* do Brasil no Banco Mundial.

b) Relacionamento político entre Brasil e os países do Caribe

As relações bilaterais com a maioria dos países caribenhos tiveram impulso em 2010, em cúpula que reuniu o Brasil e os países da Comunidade do Caribe (CARICOM) em Brasília. Até há pouco tempo, o Brasil mantinha embaixadas residentes em todos os países do Caribe, mas, recentemente, foram fechadas cinco: em Dominica, Antígua e Barbuda, Granada, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas.

Em termos de concertação política regional, Bahamas, Haiti, Jamaica e República Dominicana concertaram posições com Brasil no processo eleitoral sobre a sucessão na presidência do BID. O Brasil é membro não mutuário do Banco de Desenvolvimento do Caribe. Em termos multilaterais, República Dominicana, Haiti e Trinidad e Tobago integram a mesma *constituency* do Brasil no Banco Mundial e no FMI. Ressalta-se, ademais, coordenação de candidaturas no âmbito do GRULAC.

Quanto à CARICOM, o Brasil reconheceu o trabalho da Missão de Observação Eleitoral da CARICOM, nas últimas eleições gerais na Guiana. O Grupo de Lima também concordou em promover aproximação com o CARICOM na questão venezuelana.

Em termos bilaterais, com relação ao Haiti, o relacionamento é marcado pela cooperação técnica e pelo diálogo político de alto nível. Nesse contexto, merece destaque no histórico do relacionamento o papel desempenhado pelo Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês), entre 2004 e 2017. Mesmo com o encerramento da MINUSTAH, o Brasil renovou seu comprometimento com o desenvolvimento institucional do Haiti e a melhora das condições de vida do povo haitiano por meio de engajamento na Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), que também já foi encerrada. O ex-chanceler Aloysio Nunes esteve naquele país em 2017, quando da cerimônia de passagem de comando do 25º para o 26º e último contingente militar de tropas brasileiras da MINUSTAH, marcando assim o período final da bem-sucedida atuação do Brasil no âmbito da missão. Mais de 36 mil militares brasileiros passaram pela missão desde seu estabelecimento, em 2004, fazendo do Brasil o maior país contribuinte de tropas. Durante todo este período, o componente militar da MINUSTAH esteve sob o comando de oficiais brasileiros. Na OEA, o Brasil é membro do “Grupo de Amigos do Haiti” e mantém com a organização projeto de cooperação em apoio aos processos eleitorais e ao fortalecimento institucional daquele país. O Brasil também integra o *core group* – representantes especiais da Organização Nações Unidas (ONU) e da OEA e embaixadores de Brasil, Canadá, União Europeia (UE), França, Alemanha, Espanha e EUA – para apoio à solução na corrente crise política naquele país. Em setembro de

2022, o governo brasileiro divulgou nota, corroborando os termos da “Declaração Especial sobre a necessidade de prestar apoio à República do Haiti”, emitida pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), conforme o compromisso do Brasil com a superação da crise multidimensional do Haiti.

Com relação à República Dominicana, em dezembro de 2020, foi realizada a I Reunião de Consultas Políticas bilateral, em nível de Vice-Ministros, ocasião em que foram avaliadas as relações bilaterais, bem como temas regionais e multilaterais de importância para ambos os países; cooperação no combate à COVID-19; cooperação técnica; e a preparação para a II Reunião do Conselho Conjunto de Comércio e Investimento (CCCI). Em 2018, o chanceler Miguel Vargas visitou o Brasil e participou da cerimônia oficial de lançamento da pedra fundamental da sede da embaixada dominicana em Brasília. Na ocasião, foi mantida reunião de trabalho em que foram abordadas questões no campo do comércio e da cooperação técnica, bem como foram assinados acordos em áreas como defesa, vistos de turismo e de negócios, consultas políticas, serviços aéreos, formação diplomática, comércio e investimento. No mesmo ano, foi realizada a I Reunião do Conselho Conjunto de Comércio e Investimentos (CCCI) Brasil – República Dominicana.

Com relação a Cuba, a atual política externa condena o que considera ser ditadura naquele país, além de criticar o papel nefasto que o regime cubano tem na manutenção do regime de Maduro na Venezuela. Pode-se lembrar que o Brasil alterou sua posição e votou contra resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2019, que condena o embargo a Cuba. Em 2020 e 2021, no entanto, houve nova alteração, tendo o governo brasileiro optado pela abstenção nas resoluções de teor similar aprovadas no âmbito da AGNU.

As relações entre Brasil e Jamaica, país com uma das maiores populações e economias do Caribe, têm potencial de crescimento significativo. Além disso, a Jamaica é sede e membro ativo da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, na sigla em inglês), organismo da ONU sobre o Direito do Mar e de grande relevância para o Brasil. Durante a Cúpula Brasil-CARICOM, em 2010, foi firmado Memorando de Entendimento para estabelecimento de comissão bilateral para promoção da cooperação nas áreas cultural, social, econômica e técnica, denominada “Comissão Binacional Brasil-Jamaica”. A última visita de um ministro das Relações Exteriores brasileiro à Jamaica ocorreu em 2014, por ocasião da I Reunião da referida Comissão.

Com Santa Lúcia, além do fato de ser sede da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS), reforça sua importância para o Brasil o engajamento santa-lucense nos esforços do Grupo de Lima para solução da crise multidimensional venezuelana.

c) Relações econômicas entre Brasil e países da América Central e do Caribe

Em 2022, o Brasil registrou US\$ 6 bilhões em exportações para a região, crescimento de 51,2% em relação a 2021 (quando foram US\$ 4 bilhões). Em termos de importações, foram US\$ 1,4 bilhão, alta em relação a 2020 (6,3 %).

Nossos principais produtos exportados são óleos combustíveis ou brutos de petróleo, seguido por milho, óleos brutos, minério de ferro e produtos semiacabados de ferro e aço. Os principais destinos são República Dominicana, Panamá, Guatemala, Costa Rica e Ilhas Virgens Americanas. Os principais produtos importados são compostos químicos e medicamentos (especialmente veterinários). As principais origens são Trinidad e Tobago, Porto Rico e Costa Rica.

Em dezembro de 2020, no contexto da LVII Cúpula de Presidentes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), registrou-se no comunicado conjunto dos Estados Partes o seguinte

parágrafo: “Valorizaram a apresentação a países da América Central e à República Dominicana de uma proposta de Termos de Referência para acordos de livre comércio entre o MERCOSUL e os referidos países, com vistas a fortalecer a integração regional, mediante vínculos comerciais mais profundos.” O MERCOSUL apresentou a todos os países da América Central proposta de início de negociações de acordo de livre comércio, em 2020. Em 2021, por ocasião da LIX Cúpula do MERCOSUL, afirmou-se o prosseguimento da atuação do MERCOSUL para expandir a fronteira de liberalização comercial do bloco na direção América Central e Caribe. Nesse contexto, o MECOSUL e a República Dominicana firmaram Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio, dos Investimentos e do Encadeamento Produtivo. Foi acordado o início do diálogo exploratório com El Salvador em 2022, a fim de se proceder à negociação de um acordo comercial.

Embora não tenha acordo de comércio preferencial específico com o Panamá, o Brasil integra a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) juntamente com o país centro-americano. O Panamá foi o país de crescimento mais rápido na América Latina ao longo da última década, o que desperta o interesse da comunidade empresarial brasileira. Em anos recentes, os Brasil e Panamá desenvolveram significativos laços de investimentos. Cada vez mais os brasileiros fazem uso das conexões pelo Panamá para viajar para as Américas do Norte e Central e para o Caribe. O desenvolvimento panamenho como centro logístico beneficia o Brasil e suas empresas.

Com Cuba, que também integra a ALADI, o MERCOSUL possui o ACE-62, de 2006, sucedendo o ACE-43, que era bilateral. Pode-se lembrar, ainda, o financiamento pelo BNDES de parte majoritária do porto de Mariel em Cuba, pela Odebrecht e parceira cubana.

No âmbito econômico-comercial, São Cristóvão e Névis aderiu, em 2010, ao Acordo de Alcance Parcial no 38 (AAP-38) assinado originalmente entre Brasil e Guiana, em 2001.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), além do fato de que Costa Rica e Guatemala são parceiros do Brasil no Grupo de Cairns, a Guatemala também tem contencioso com a Índia sobre apoio do país asiático ao seu setor açucareiro.

d) Cooperação entre o Brasil e os países da América Central e do Caribe

Na América Central, El Salvador é o principal beneficiário da cooperação técnica prestada pelo Brasil em toda a América Central. A XII Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil – El Salvador foi realizada em São Salvador, no período de 10 a 14 de setembro de 2018, e resultou na elaboração de novos projetos nas áreas de agricultura, proteção social, defesa civil e biodiversidade. No campo da agricultura e do meio ambiente, estão em curso projetos de fortalecimento institucional para o melhoramento de hortaliças adaptadas à mudança do clima e para a gestão de recursos hídricos. Na esfera da saúde, há cooperação na área da vigilância e regulação sanitária, além do apoio técnico para a implementação do programa de certificação da qualidade da rede de banco de leite humano em El Salvador. No âmbito da cooperação técnica trilateral, o Brasil promove ações de segurança pública, em parceria com o governo do Japão, em favor de El Salvador. Na seara da cooperação humanitária, o Brasil prestou solidariedade a El Salvador e aos demais governos e populações afetadas no contexto das tempestades em 2011, agravadas pela Depressão Tropical XII-E²¹⁴, do furacão “Sandy”, em 2012, e da tempestade “Nate”, em 2017.

O Brasil mantém com Honduras significativa carteira de projetos em bases bilaterais e trilaterais. Foi realizada, em Tegucigalpa, em junho de 2019, a VII Reunião do Grupo de Trabalho

²¹⁴ Perante a catástrofe, que vitimou 90 pessoas, o governo brasileiro proveu assistência humanitária em El Salvador, na Guatemala, na Nicarágua e em Honduras.

de Cooperação Técnica Brasil-Honduras, ocasião em que foram acordadas cinco novas iniciativas em temas de capacitação do serviço público e do corpo de bombeiros, irrigação e produção de hortaliças, inspeção sanitária e desenvolvimento da cadeia de alimentos frios (refrigerados). As autoridades hondurenhas têm manifestado interesse em aumentar a cooperação no campo agrícola e pecuário. O acordo trilateral com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) é considerado particularmente bem-sucedido, ao promover boas práticas de segurança alimentar e nutricional por meio da instalação de refeitórios e cozinhas em escolas públicas hondurenhas. As instituições parceiras em Honduras – Secretarias de Inclusão Social e de Educação – têm prestado valioso apoio para a implantação dos projetos. O governo brasileiro também doou a Honduras, Belize e Panamá, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), US\$ 25 mil cada, em caráter de cooperação humanitária, no contexto dos danos causados pelo furacão Eta. Entre os projetos em execução no ano de 2022, destacam-se a área da saúde – com as iniciativas de apoio técnico para implantação de dois bancos de leite humano em Honduras e a cooperação no desenvolvimento de capacidades na área de saúde mental – e os programas de capacitação, tanto de militares quanto do corpo de bombeiros de Honduras.

Em julho de 2019, Brasil e Guatemala assinaram novo Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica, que moderniza o arcabouço jurídico utilizado nos projetos de cooperação. Com a Guatemala o Brasil também possui grupo de trabalho de cooperação técnica. Quanto à cooperação humanitária, em abril de 2020, o Brasil prestou assistência para o combate aos incêndios em Petén, na Guatemala. Em novembro do mesmo ano, destinou US\$ 25 mil ao governo guatemalteco, em caráter humanitário, no contexto dos danos causados pelos furacões Eta e Iota. Em março de 2021, em resposta a apelo da Guatemala e a título de cooperação humanitária, o Brasil viabilizou o uso de avião-tanque, disponível naquele país, dedicado ao combate a incêndios florestais. O alvo da ação é a área do vulcão Atitlán, na região de Sololá²¹⁵. Entre os projetos em execução no ano de 2022, estão o apoio técnico para a implantação do programa de certificação da qualidade da Rede Global de Bancos de Leite Humano da Guatemala, a cooperação no fortalecimento do sistema de proteção à infância contra as piores formas de trabalho infantil e a cooperação na área de polícia comunitária.

A Nicarágua é um dos países que adotou o padrão nipo-brasileiro de TV digital. O programa bilateral está amparado pelo Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e a Nicarágua, assinado em 2006 e promulgado em 2008. A cooperação técnica figurava, até o início da crise política nicaraguense, entre os principais ativos diplomáticos do Brasil em suas relações com o país centro-americano.

Com o Panamá, há oportunidades para dinamizar a cooperação bilateral em áreas de interesse prioritário do governo daquele país, como genética bovina, segurança alimentar e economia agrária de maneira geral.

Brasil e Costa Rica dedicam-se à retomada da cooperação técnica bilateral, e discutem iniciativas que abordem temas diversos como saúde, meio ambiente, agricultura, entre outros. Em termos de cooperação humanitária, em 2019, houve o lançamento do Programa Brasileiro de Reassentamento para Refugiados do Norte da América Central, no marco do Acordo de Transferência de Proteção entre o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Costa Rica.

²¹⁵ Em julho de 2021, houve reconhecimento pela assistência prestada pelo governo brasileiro. A embaixadora do Brasil na Guatemala, Vera Cintia, Álvarez, recebeu uma placa em nome da Embaixada do Brasil pelo auxílio fornecido.

Quanto ao Caribe, em maio de 2021, o Embaixador Ruy Pereira, diretor da ABC, participou da reunião virtual relativa à V Conferência de Cooperação Internacional da Associação de Estados Caribenhos, organização de consulta, cooperação e ação concertada nas áreas de comércio, transporte, turismo sustentável e desastres naturais no Grande Caribe. Foram discutidas as prioridades e estratégias de cooperação, com particular atenção para os efeitos da pandemia na região.

Com Haiti, desde 2010, ano do terremoto que vitimou mais de cem mil pessoas e gerou prejuízos no montante de 120% do produto interno bruto (PIB) haitiano, esse país caribenho passou a contar com uma das mais expressivas carteiras de projetos da ABC. Cumpre sublinhar a cooperação na área da saúde, com a construção de três hospitais de referência (inaugurados em 2014, como parte de cooperação tripartite Brasil-Cuba-Haiti para o fortalecimento do sistema e dos serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológica em execução desde 2010), bem como na área de formação profissional, com a construção de centros de educação técnica. Há projetos em andamento nas áreas de metrologia, recursos hídricos, cotonicultura, saneamento e sistema prisional. O Brasil atuou também em várias frentes de assistência humanitária para o alívio do estado de emergência provocado pela passagem do furacão Matthew, em outubro de 2016. Cabe também mencionar que, desde 2012, o Brasil tem adotado política migratória especial de caráter humanitário para haitianos. Com a entrada em vigor, no Brasil, da nova legislação sobre migrações e a publicação de portaria interministerial, em abril de 2018, foi mantida a política de acolhida humanitária de cidadãos haitianos.

Aspectos relevantes da relação bilateral com a República Dominicana são o Programa de Cooperação Técnica e o Centro Cultural Brasil-República Dominicana, que formou mais de 600 alunos em cursos de português. Atualmente, estão em execução projetos nas áreas de meio ambiente (Programa Produtor de Água), direitos humanos (Plano de Acesso à Justiça e Proteção dos Direitos das Pessoas com Deficiência) e saúde (Banco de Leite Humano). O Grupo de Trabalho para Cooperação Técnica Brasil – República Dominicana ocupa-se desses e de outros projetos em negociação e deverá reunir-se em 2021 para discutir o estabelecimento de novas linhas de cooperação.

Com Cuba, além do projeto trilateral com o Haiti, pode-se fazer breve menção ao programa Mais Médicos.

Com Antígua e Barbuda, sobressaem áreas como agricultura familiar, segurança alimentar e desenvolvimento agrícola. Merece destaque a assinatura do acordo-quadro sobre cooperação em matéria de defesa, que possibilita o compartilhamento de conhecimentos e experiências entre as Forças Armadas, além de apoio logístico, parceria em pesquisa e desenvolvimento e aquisição de produtos e serviços de defesa.

Com Bahamas, a cooperação em turismo, importante setor na economia desse país caribenho, também apresenta perspectivas de incremento, tendo sido assinado Acordo sobre Serviços Aéreos, em 2016.

Com Barbados, por meio da ABC, o Brasil realizou, nos últimos anos, diversas iniciativas com esse país que tem sediado oficinas com a participação dos demais países do Caribe.

Na área de saúde, por exemplo, a realização de workshops sobre bancos de leite humano, em parceria entre a ABC e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), tem sido fundamental para expansão dessas iniciativas no entorno caribenho.

Com Dominica, em 2014, foi assinado importante Acordo Básico de Cooperação Técnica. No âmbito da iniciativa Fortalecimento da Gestão de Recursos Hídricos em Países Caribenhos foram realizados vários cursos de capacitação de técnicos caribenhos na conservação de água e

solo, bem como na governança e gestão de recursos hídricos, sendo um desses cursos em território dominiquense. Em 2017, a temporada de furacões afetou gravemente a ilha de Dominica. Nesse contexto, o governo brasileiro destinou US\$ 200 mil em recursos do projeto Brasil-FAO (Gestão de Riscos e de Desastres Socioambientais para Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe) com a finalidade de apoiar a reconstrução do país caribenho.

Com Granada, o programa de cooperação bilateral possui como marcos o Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, em vigor desde 2010, e o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Técnica em Agricultura, em vigor desde 2012. Além disso, Granada tem participado de diversos cursos de capacitação oferecidos pelo Brasil em países da CARICOM. Em 2017, atendendo à solicitação do governo granadino, o ministério da Saúde do Brasil realizou doação de 150 frascos de Imunoglobulina Humana, em caráter de cooperação humanitária, para tratamento da síndrome de Guillain-Barré, em Granada.

Com a Jamaica, em 2014, foi inaugurado o Centro de Formação Profissional Brasil-Jamaica, iniciativa de cooperação que se destaca pelo êxito alcançado, atendendo demanda jamaicana por qualificação de mão de obra. Também em 2014, no contexto da I Reunião da Comissão Binacional Brasil-Jamaica, foram assinados acordos em diferentes áreas, incluindo cooperação em matéria de defesa e intercâmbio de informações sobre matéria tributária. Outras importantes iniciativas bilaterais concentram-se na área de saúde, em especial no combate à anemia falciforme, área em que o Brasil detém relevante conhecimento.

Com Santa Lúcia, há memorandos de entendimento nas áreas de cooperação técnica em segurança pública e em agricultura, além de acordos sobre cooperação técnica e cooperação educacional, que aguardam a ratificação santa-lucense. Em 2020, por meio da Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil realizou doação de recursos para aquisição, para Santa Lúcia, de 6 mil *kits* de testagem para COVID-19. A chegada da doação humanitária foi amplamente noticiada pela imprensa local, o que levou a repercussão positiva para a imagem do Brasil e estreitamento dos laços de afinidade entre os dois países.

Com São Cristóvão e Névis, em 2015, celebrou-se Entendimento Recíproco, por troca de Notas, para estabelecimento de Isenção de Vistos para nacionais de ambos os países. Além disso o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 2022, acordo de cooperação técnica bilateral, assinado em 2016, por meio do qual poderão ser executadas ações nas áreas de formação profissional, saúde, esportes, horticultura, fruticultura e etanol.

Com São Vicente e Granadinas, o acordo de cooperação técnica assinado em 2010 encontra-se superado, tendo em vista a assinatura de novo instrumento, em 2017, que foi aprovado pelo Congresso Nacional, em outubro de 2022, e aguarda ratificação da outra parte para entrada em vigor. Há expectativa de que o acordo contribua para aprimorar o conhecimento mútuo e dinamizar os contatos entre os povos dos dois países e as relações bilaterais.

Com Trinidad e Tobago, a afinidade cultural que une os dois países cria possibilidades de cooperação em temas como produção de espetáculos de carnaval, indústria relevante para a economia trinitária. Também têm sido explorados vínculos em setores como turismo e agricultura, potencialmente atrativos para investimentos. Em 2016, no âmbito da cooperação humanitária, o Brasil realizou doação de vinte mil doses de vacina contra influenza (trivalente H1N1) ao país.

Deve-se recordar projetos no âmbito do Fundo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Fundo IBAS) que beneficiam Granada, Haiti e Santa Lúcia.

3.4. União Europeia

3.4.1. Origens, evolução histórica, estrutura e funcionamento, situação atual

I. Marcos iniciais

a) A Declaração Schuman e o Tratado de Paris

A Declaração Schuman foi lida pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman²¹⁶, em 9 de maio de 1950, na Sala do Relógio do Quai d'Orsay (sede da chancelaria francesa), e lança as bases que levaram à instituição, no curto prazo, de uma comunidade para a gestão conjunta dos recursos do carvão e do aço: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). O dia 9 de maio é hoje celebrado como o Dia da Europa.

Na Declaração, Schuman já faz referência ao papel estratégico da “organização conjunta da produção de carvão e de aço”, que “garantirá de imediato a criação de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da Federação Europeia, e modificará o destino de regiões há muito dedicadas ao fabrico de armas de guerra, de que foram sempre as principais vítimas”. “Com a organização conjunta da produção de base e a instituição de uma nova Alta Autoridade, cujas decisões unam a França, a Alemanha e os países que venham a aderir, esta proposta lançará os alicerces de uma Federação Europeia, indispensável à preservação da paz.” O processo de integração, portanto, nasce focado no objetivo de evitar uma nova guerra europeia e mundial, ao mesmo tempo em que visa a consolidar o processo de reconstrução continental (e também fazer face à ameaça soviética).

A Declaração ou Plano Schuman redundará, no ano seguinte, no tratado que institui a CECA, assinado em Paris, em 18 de abril de 1951, por Bélgica, Alemanha Ocidental (RFA), França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Concluído para vigorar por um período de 50 anos e em virtude de ter entrado em vigor em 23 de julho de 1952, chega ao seu termo em 23 de julho de 2002.

b) Os dois tratados de Roma de 1957

Em 25 de março de 1957, em Roma, foram assinados, por RFA, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, dois tratados que adensam a integração europeia: o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM). Entraram em vigor em janeiro de 1958. Sua origem está relacionada com o fracasso da integração em defesa, demonstrado por uma série de iniciativas que, embora funcionem como antecedentes, malograram em seu objetivo efetivo: Dunquerque

²¹⁶ Schuman é considerado um dos países fundadores da União Europeia (UE). Uma série de outros nomes podem ser lembrados como pais fundadores pela sua importância para a integração europeia, como Aristide Briand (ministro dos Negócios Estrangeiros da França, que, em 1929, sugeriu o estabelecimento de uma união federal entre os países europeus), Jean Monnet (consultor e político francês que inspirou o “Plano Schuman”), Konrad Adenauer (chanceler da RFA de 1949 a 1963) e Winston Churchill (primeiro-ministro britânico que preconizou, durante a Segunda Guerra Mundial, a criação de um Conselho da Europa e, em 1946, dos “Estados Unidos da Europa”).

(1947); Bruxelas, (1948); Plano Pleven; Comunidade Europeia de Defesa (1952); União da Europa Ocidental (1954), conforme seção posterior neste tomo.

Como recorda Oliver Costa, “em 1955, durante a Conferência de Messina, os representantes dos seis países decidiram abandonar a integração ‘setorial’ e ampliar a integração a toda a economia”. Naquele momento, foi apresentado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos o “Plano Beyen”, que consistia numa proposta de criação de uma união aduaneira e de estabelecimento de uma ampla cooperação econômica, no âmbito de um mercado comum europeu. Será formado um comitê para poder estruturar esse plano, o que dará origem ao “Relatório Spaak” (ministro de Assuntos Estrangeiros da Bélgica), a base dos Tratados de Roma.

O Tratado de Roma sobre a CEE criou um mercado comum baseado na livre circulação de: mercadorias; pessoas; serviços; e capitais. Segundo o documento, os objetivos da CEE e do mercado comum eram:

- 1) transformar as condições econômicas das trocas comerciais e da produção no território dos seus seis membros; e
- 2) constituir um passo para uma unificação política mais alargada da Europa.

Esse mercado comum não foi estabelecido de maneira imediata. Acordou-se, no Artigo 8º, um período transitório de doze anos, em três etapas, para um mercado comum. Ao fim do período, estavam eliminadas as tarifas e as quotas entre os Estados-Membros, assim como vigorava a tarifa externa comum (TEC) sobre as importações provenientes do exterior da CEE, que substituiu as tarifas anteriormente existentes nos vários Estados. Entretanto, o mercado comum não se constituiu dentro do prazo. O livre movimento de pessoas, capitais e serviços precisou de um novo impulso do Ato Único Europeu, para concretizar-se com o Tratado de Maastricht.

O Tratado de Roma também estabeleceu certas políticas logo desde o início como políticas comuns entre os países membros, nomeadamente:

- 1) a política agrícola comum (Artigos 38º a 47º);
- 2) a política comercial comum (Artigos 110º a 116º);
- 3) a política dos transportes (Artigos 74º a 84º);
- 4) o fundo social europeu (Artigos 123º a 128º); e
- 5) permitiu a criação de outras políticas comuns em função das necessidades.

Após 1972, a CEE desenvolveu ações comuns nos domínios das políticas ambiental, regional, social e industrial. O Tratado criou instituições e mecanismos de decisão que permitiram a manifestação dos interesses nacionais e de uma visão comum. As principais instituições eram:

- 1) o Conselho de Ministros;
- 2) a Comissão;
- 3) a Assembleia Parlamentar²¹⁷; e
- 4) o Tribunal de Justiça (criado no Tratado de Paris, com Roma passa a também ser instituição da CEE e da EURATOM).

Ainda segundo Costa, “a ideia da integração setorial ainda servia de inspiração para a EURATOM, criada a pedido da França, mas foi parcialmente abandonada em favor da criação de um mercado comum”. A importância do Tratado da EURATOM pode ser claramente constatada no contexto do alargamento das comunidades europeias: a energia nuclear é uma importante fonte de energia para muitos países da Europa do Leste, mas as normas de segurança das suas centrais de energia nuclear e o nível de proteção da população e dos trabalhadores nem sempre são

²¹⁷ A Assembleia Parlamentar foi criada no Tratado de Paris e funcionou de maneira *ad hoc* a partir de 1952; com os Tratados de Roma, ela passa a também ser instituição da CEE e da EURATOM; a partir de 1958, ela passa a funcionar permanentemente como Assembleia Parlamentar Europeia; finalmente, em 1962, foi renomeada Parlamento Europeu.

suficientes; é no contexto do Tratado da EURATOM que se desenvolve a cooperação europeia nesse domínio.

c) Do primeiro ensaio de alargamento ao Tratado de Bruxelas

Em 1961, Irlanda, Reino Unido e Dinamarca apresentam seu pedido oficial de adesão às Comunidades, seguidas pela Noruega, em 1962. No mesmo ano, o presidente francês Charles de Gaulle apoiará o Plano Fouchet, elaborado por seu embaixador na Dinamarca, que prevê uma alternativa intergovernamental ao adensamento das Comunidades Europeias, que não chega a prosperar. Em 1963, é dado o primeiro veto francês às adesões. O presidente de Gaulle declara que a França duvida da vontade política do Reino Unido, e, alguns dias depois, são suspensas as negociações com todos os países candidatos. Ainda em 1963, é assinada a Convenção de Iauandé, um acordo de associação celebrado por um período de cinco anos entre a Comunidade e 17 países africanos e Madagascar.

Negociado desde o começo da década, pelo Tratado de Fusão de 1965 (Tratado de Bruxelas), fundiram-se os conselhos e as comissões (na CECA se chamava Alta Autoridade) de CECA, CEE e EURATOM, instituindo as Comunidades Europeias (CE). Em 1965, também ocorre a primeira crise da integração europeia. O então presidente francês, Charles de Gaulle, decidiu pela política da “cadeira vazia” e solicitou que seus ministros não participassem do Conselho. Ele queria expressar sua oposição à natureza federal da CEE, que se tornou mais evidente com o final da transição para a votação por maioria qualificada no Conselho. A crise da cadeira vazia paralisou o Conselho por sete meses, até o “Compromisso de Luxemburgo” ser adotado. Ademais, é ainda no início da década de 1960 que ocorrem os primeiros encontros informais de líderes europeus, que estão na gênese do que virá a ser o Conselho Europeu a partir de 1975.

d) O Tratado de Maastricht

A União Europeia (UE) foi criada, em 1992, pelo Tratado de Maastricht e foi resultado do aprofundamento do processo de integração econômica e política entre os países-membros das CE: CECA²¹⁸, CEE²¹⁹ e EUROATOM²²⁰. A integração europeia diferencia-se dos demais blocos regionais por ter entre seus objetivos fundamentais o de evitar novos conflitos militares entre os países do continente, como os que levaram a duas guerras mundiais. O Tratado de Maastricht é assinado no contexto do desmonte do bloco soviético, e os países da Europa ocidental temiam que instabilidades nesse processo pudessem levar a conflitos, como os que se viam na ex-Iugoslávia. A perspectiva de integração dos países do Leste Europeu, argumentavam os defensores de Maastricht, dava-lhes um objetivo norteador que lhes permitiu uma transição pacífica do modelo soviético para o liberal democrático.

O processo de integração europeu aprofundou-se e expandiu-se desde os anos 1950, tratando de mais temas e incluindo maior número de membros, chegando à década de 1990 com doze países-membros. O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, assinado em 7 de

²¹⁸ Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço de 1951 (Tratado de Paris), que expirou em 2002.

²¹⁹ Comunidade Econômica Europeia (CEE), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia de 1957, um dos “Tratados de Roma de 1957”.

²²⁰ Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), criada pelo Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica de 1957, um dos “Tratados de Roma de 1957”.

fevereiro de 1992 e em vigor desde 1º de novembro de 1993, deu uma base política para a integração econômica europeia ao fortalecer o papel do Parlamento Europeu, com a introdução do procedimento de codecisão entre o Parlamento e o Conselho, e ao estabelecer o conceito de cidadania europeia. Contudo, o desdobramento mais evidente de Maastricht foi a criação da União Econômica e Monetária (UEM), que levaria ao surgimento da moeda única europeia, o euro. O ano de 1993 marca o início do funcionamento do mercado único europeu, previsto desde o início da integração, mas que ganhou grande impulso com o Ato Único Europeu de 1986.

A UE foi organizada em três pilares:

- 1) Pilar Comunitário (PC): absorveu os temas tratados nas CE e era onde a integração se encontrava mais aprofundada, pois cuidava das políticas relacionadas à integração, como a Política Agrícola Comum (PAC), a união alfandegária, o mercado comum, entre outras estruturas com forte componente supranacional;
- 2) Pilar de Política Externa e Segurança Comuns (PESC): era onde eram tratadas questões relativas à segurança e à defesa da UE e dos países-membros, paz e segurança internacionais, em cooperação com a Organização das Nações Unidas (ONU), e a defesa dos valores da democracia, Estado de Direito, direitos humanos e liberdades fundamentais – em 1992, uma integração mais profunda em temas de segurança era obstada pela falta de consenso dos membros: Reino Unido e França, membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), queriam manter a autonomia de suas políticas externas, enquanto outros países preferiam manter sua neutralidade tradicional; e
- 3) Pilar de Justiça e Assuntos Internos (JAI): eram onde era tratada a segurança interna do bloco e de seus membros em temas como controle de fronteiras, terrorismo, crime organizado, cooperação jurídica em matéria civil e penal; Maastricht também criou a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), que seria a agência europeia para coordenar a cooperação em relação a esses temas.

A unificação monetária prevista no tratado de 1992 seria implementada em três etapas, sendo que a primeira lhe era anterior, com a liberalização do movimento de capitais a partir de 1º de janeiro de 1990. A segunda etapa seria a convergência das políticas econômicas dos países membros, e a terceira seria o estabelecimento do Banco Central Europeu (BCE) em 1º de junho de 1998 e a criação da moeda única em 1º de janeiro de 1999. O Tratado de Maastricht estabeleceu o “critério de Maastricht” que definiu as balizas para inflação, dívida pública, taxas de juros e de câmbio que os países que adotariam o euro deveriam cumprir. Pelo tratado, era possível manter as moedas nacionais por meio de um *opt out*, que foi acionado pelo Reino Unido e pela Dinamarca.

O Tratado de Maastricht também versava sobre questões diversas que iam de política industrial a cultura, com destaque para o Protocolo Social da UE, que visava à promoção do emprego, de melhores condições de trabalho, de proteção social adequada, entre outros temas. O Reino Unido, sob John Major, acionou o *opt out* em relação ao Protocolo Social em 1992, porém Tony Blair retirou-o em 1997, no contexto da assinatura do Tratado de Amsterdã. No tema da cidadania europeia, Maastricht reforçou o valor simbólico da identidade europeia com a promoção da livre circulação e residência no território da UE, do direito de voto e de elegibilidade nos países de residência e não apenas no de nacionalidade, da assistência e proteção diplomática nos países de UE, e o direito de petição ao Parlamento Europeu, por meio do Provedor de Justiça Europeu.

e) De Maastricht a Lisboa

A partir de Maastricht, a UE prepara-se para a entrada de novos membros e para aumentar a participação dos cidadãos europeus na integração. Em 1993, o Conselho reconhece a vocação dos países do Leste Europeu para fazerem parte da UE e são acordados os “critérios de Copenhague”, que estabelecem os parâmetros mínimos de governança democrática e econômica para acesso ao bloco. Em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia entram para a UE.

Como primeiro passo substancial de reorganização jurídica e institucional da UE em preparação para seu alargamento, o Tratado de Amsterdã, assinado em 1997 e em vigor a partir de 1999, consolida os tratados constitutivos da UE, inclusive com a supressão de dispositivos redundantes e renumeração de artigos, e amplia a aplicação do procedimento de codecisão por maioria qualificada. Essa flexibilização das decisões por consenso era uma maneira de aumentar funcionalidade do bloco, reduzindo a possibilidade de que um país pudesse vetar matérias de interesse geral. Era a forma de a UE conseguir compatibilizar uma união de diversidades. Amsterdã aprofunda a comunitarização do pilar da PESC, privilegiando uma cooperação mais sistemática entre os países da UE e com a criação do cargo de Alto-Representante para a Política Externa e Segurança, exercido pelo secretário-geral do Conselho. O tratado também incorpora o *acquis* Schengen²²¹ ao ordenamento jurídico da UE, aprofundando a cooperação no bloco e fortalecendo a cidadania europeia, ainda que se tenha mantido a possibilidade de *opt outs*.

O Tratado de Nice, assinado em 2001 e em vigor desde 2003, aprofunda a reforma das instituições da UE, alterando a composição da Comissão Europeia²²², que passaria a contar com apenas um comissário por país-membro, ao invés da regra informal que permitia que os países grandes²²³ indicassem até dois comissários. O presidente e os membros da Comissão passam a ser eleitos pelo Conselho, por maioria qualificada; e é redefinido o sistema de votação do Conselho da UE, cuja ponderação de votos e parâmetros da maioria qualificada²²⁴ são revistos. O Parlamento Europeu é expandido para 732 membros, e o processo de codecisão é estendido a quase todos os temas decididos por maioria qualificada no Conselho. O Tribunal de Justiça da UE também é ampliado, e sua jurisdição de primeiro grau (atual Tribunal Geral) é alargada. As reformas de Nice ocorrem no contexto de garantir a funcionalidade de uma UE em processo de expansão da membresia. Em 1998, são lançadas formalmente as negociações para acesso dos países do Leste Europeu e, em 2004, dez países são admitidos na UE, e, em 2007, outros dois, chegando a 27 membros.

Em paralelo à ampliação do bloco para o leste, ocorria o aprofundamento do processo de constitucionalização da UE, que sofreria forte resistência. Em 2003, na Cúpula de Bruxelas,

²²¹ O *acquis* Schengen compreende o Acordo de Schengen de 1985, a Convenção de Schengen de 1990 e demais acordos e regulamentos que disciplinam o livre trânsito de pessoas dentro da área Schengen e a isenção do controle fronteiriço entre os países participantes. Atualmente 26 países fazem parte da área Schengen, entre os quais 22 dos 27 países da UE.

²²² O Protocolo ao Tratado de Amsterdã sobre o alargamento da UE previa que a Comissão seria composta por apenas um membro de cada país-membro, porém a renúncia dos países à indicação de um segundo comissário era condicionada à revisão da composição do Conselho. No Protocolo ao Tratado de Nice sobre o alargamento da UE, a composição da Comissão fica limitada a um comissário por Estado-Membro, sem condicionalidades. Nesse protocolo também se prevê que a Comissão teria quantidade de comissários inferior ao número de países-membros, quando a UE atingisse 27 membros, estabelecendo-se um rodízio entre os países.

²²³ França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido.

²²⁴ Por Nice, a maioria qualificada é atingida com 73,9% (em vez de 71,3%) dos votos ou tendo a maioria dos países da UE (caso essa verificação seja exigida por um dos Estados-Membros) de representar pelo menos 62% da população total da EU. Esses valores ficaram em vigor até 2014.

fracassa a primeira tentativa de adoção de uma “Constituição Europeia” devido à oposição da Espanha e da Polônia. Em 2005, França e Países Baixos recusam, em referendo popular, o Tratado Constitucional (TC), adotado pelo Conselho em 2004.

f) O Tratado de Lisboa e a União Europeia contemporânea

Para contornar as resistências ao aprofundamento da integração europeia, ao invés de pretender substituir todos os tratados constitutivos em vigor por um único documento, adotou-se a abordagem de reforma dos acordos vigentes, cujo instrumento seria o Tratado de Lisboa, assinado em 23 de junho de 2007. O Tratado de Lisboa de 2007 manteve em grande parte a substância do Tratado Constitucional de 2004, mas reduziu as menções à uma eventual soberania da UE e amplificou os traços intergovernamentais da integração. As referências a símbolos europeus, como hino, bandeira e brasão, foram suprimidos, e denominações como lei e lei-quadro foram substituídos por diretivas e regulamentos. A referência ao primado do direito comunitário foi excluída, mas permanece na prática, com o reconhecimento do poder vinculante da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros. Além disso, os Estados-Membros não submeteram o Tratado de Lisboa a referendo popular, exceto a Irlanda, cujo eleitorado o rejeitou num primeiro momento. Após negociação com o bloco, que se compromete a não reduzir o número de membros da Comissão entre outros compromissos, a Irlanda aprovou o acordo em novo referendo em 2008.

O Tratado de Lisboa reforma de maneira profunda o Tratado de Maastricht, modificando o funcionamento e o processo decisório da UE. O objetivo do tratado foi tornar a UE mais democrática, eficaz e capaz de responder aos problemas globais, como a mudança do clima, de maneira coesa. Para tanto, o tratado mantém o espírito do Tratado Constitucional e aumenta o poder do Parlamento Europeu, que passa a representar os cidadãos da UE, e não mais os povos dos países do bloco, e a eleger o Presidente da Comissão Europeia, antes eleito pelo Conselho. O Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado ou de Governo, passa a ser formalmente uma instituição da EU. Foi criado o cargo de Presidente do Conselho Europeu, eleito pelo colegiado por maioria qualificada para um mandato de trinta meses, renovável uma vez, dando maior continuidade ao órgão. O cargo é atualmente ocupado, desde 2019, pelo belga Charles Michel. Lisboa estabelece que o Conselho (não confundir com o Conselho Europeu) passa, a partir de 2014²²⁵, a aprovar leis por maioria qualificada de 55% dos países da UE, representando, no mínimo, 65 % da população da UE, após debates e votação públicos. Entre outras mudanças institucionais, o Presidente da Comissão passa a ser escolhido com base nos resultados das eleições europeias, e o BCE passa a ser formalmente uma instituição da UE.

Em relação à política externa e segurança, o Tratado de Lisboa estabelece o cargo de vice-presidente da Comissão e Alto-Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros; cria um serviço diplomático da UE, o Serviço Europeu para a Ação Externa; e introduz uma cláusula de defesa mútua, estabelecendo a solidariedade do bloco em caso de ataques externos.

O Tratado de Lisboa substitui o sistema de pilares de Maastricht pelo sistema de repartição de competências, que podem ser exclusivas, partilhadas ou de apoio. Nas competências exclusivas, apenas a UE legisla, e os Estados-Membros implementam. Nas competências partilhadas, os países da UE podem legislar e adotar medidas vinculantes, desde que a UE ainda não o tenha feito. Nas

²²⁵ Até 31 de março de 2017, qualquer membro poderia propor que uma decisão fosse tomada com base na maioria qualificada estabelecida em Nice.

competências de apoio, a UE adota medidas destinadas a apoiar, coordenar ou completar as políticas nacionais. Continuando o processo de alargamento de temas regulados pela UE, as políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo, à imigração e à cooperação judiciária e policial, que eram de responsabilidade intergovernamental, passam a ser de competência partilhada com o bloco.

O tratado também reforça os valores democráticos da integração europeia, consagrando princípios democráticos e tornando vinculante a Carta de Direitos Fundamentais da UE, que fora proclamada pelo Parlamento Europeu em 2000. O Reino Unido²²⁶ e a Polónia²²⁷ acionaram o *opt out* em relação à Carta, limitando sua aplicação pelo TJUE e pelos tribunais nacionais. O fortalecimento prático da democracia, no âmbito comunitário, ocorre pela introdução, já prevista no Tratado Constitucional de 2004, da iniciativa de cidadania²²⁸, pela qual os cidadãos europeus podem apresentar propostas legislativas à Comissão. Além disso, os legislativos nacionais têm maior participação no processo decisório da UE, prestigiando o elemento de soberania de cada Estado-Membro. Nesse mesmo sentido, o Tratado de Lisboa estabelece, pela primeira vez, um procedimento formal de saída de um país da UE (Artigo 50º), que foi acionado pelo Reino Unido, em 2017.

O Tratado de Lisboa entra em vigor em 1º de dezembro de 2009, em meio à crise financeira de 2008, que seria o embrião da crise da dívida europeia de 2011. A desconfiança sobre a solvência de Irlanda e Grécia leva a UE a aprovar um pacote de resgate financeiro e a criar o Fundo Europeu de Estabilização Financeira em 2010. Convencido de que a UE necessitaria de mecanismos de estabilização financeira perenes, ao longo de 2011, o Conselho Europeu estabeleceu o Mecanismo Europeu de Estabilidade, em março, e adotou os Pactos para o Euro e para a Estabilidade e o Crescimento, que estabeleciam regras mais severas de disciplina fiscal. Em 2012, os países da UE, com exceção da Tchécua e do Reino Unido, assinaram o Pacto Fiscal²²⁹, que entrou em vigor em 2013 e estabelecia maior centralização das regras orçamentárias, inclusive com sanção automática aos que o violassem. Em 2014, o Mecanismo Único de Supervisão entra em vigor, permitindo supervisão do BCE sobre a ação dos bancos e a melhor proteção do euro.

Na esteira das crises econômicas que atingiram o bloco, que se refletiam em baixo crescimento, alto desemprego, altas dos déficits e da dívida pública, as instituições europeias perdiam legitimidade e o sentimento eurocético aumentava. As desigualdades internas do bloco são ilustradas pelos recortes sociais do euroceticismo. De forma geral, nos países mais ricos, o discurso eurocético é capturado pela direita, enquanto nos países mais pobres, esse discurso é defendido pela esquerda. Em 2014, os deputados eurocéticos conquistaram cerca de um terço das cadeiras do Parlamento Europeu. Em 2016, em referendo²³⁰, o Reino Unido decidiu sair da UE, dando início ao *Brexit*, que se efetivou em maio de 2021. A crise migratória que eclodiu em 2015, devido às instabilidades na Síria, no Iraque e em outros países do entorno europeu, somada a uma

²²⁶ O Reino Unido temia que ações no TJUE obrigassem a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da UE em seu território e levasse a aumento de custos para as empresas britânicas.

²²⁷ A Polónia queria limitar a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da EU, por considerar que essa tomava uma abordagem excessivamente liberal em alguns assuntos sociais.

²²⁸ A iniciativa de cidadania é uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa. Por meio dela, no mínimo um milhão de cidadãos, em certas condições, podem convidar a Comissão a apresentar proposta legislativa (Artigo 11 do Tratado de Maastricht);

²²⁹ Tratado para Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM”, ou “Tratado para Estabilidade Fiscal”.

²³⁰ Em 2013, David Cameron propõe um referendo sobre a permanência do Reino Unido na UE. A realização do referendo três anos depois resultou na vitória do *Leave*, enquanto Cameron defendia o *Remain*. Sua derrota no referendo leva a sua renúncia.

série de atentados na Europa (Paris, Bruxelas, Nice, Berlim, Londres, Barcelona) exacerbou movimentos xenófobos e aumentou a pressão por um maior controle das fronteiras da Europa. A Política Europeia de Vizinhança, adotada em 2015, visava a responder a essas pressões e atuar para a estabilização do entorno imediato da Europa, que inclui o norte da África e o Oriente Médio. A anexação da Crimeia em 2014 era um elemento adicional para tensionamento do contexto europeu. As agressões ao Estado de Direito e aos valores democráticos por membros da UE também são um desafio a ser enfrentado pelas instituições europeias.

A pandemia de COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022 revalorizaram a coordenação política coletiva e a solidariedade europeia. Em 2016, ainda no contexto do *Brexit*, a UE publica a “Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança” (EUGS, na sigla em inglês), que busca responder aos desafios que se colocavam à UE. A EUGS adotou uma abordagem realista baseada em princípios e estabeleceu cinco prioridades:

- 1) fortalecer as estruturas de gestão de crise da UE, tanto do ponto de vista civil quanto militar, enfatizando na necessidade de “autonomia estratégica” em relação à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN);
- 2) fomentar resiliência dos Estados e da sociedade civil da vizinhança europeia;
- 3) abordagem global dos conflitos e crises;
- 4) promoção de ordens regionais estáveis (regionalismo); e
- 5) promoção da governança global efetiva (multilateralismo).

A resposta coordenada à pandemia, com o desenvolvimento conjunto de vacinas, os acordos e a política comum, demonstraram a necessidade de coordenação para tratar de problemas globais, o que se estende às questões climáticas. De fato, em 2019, firmou-se o Pacto Ecológico Europeu, que estabelece neutralidade climática até 2050. No setor de segurança e defesa, a agressão russa à Ucrânia despertou a UE para a necessidade de melhorar suas capacidades de defesa, o que inclui assumir maiores responsabilidades na parceria transatlântica.

II. Alargamento da União Europeia

a) Histórico

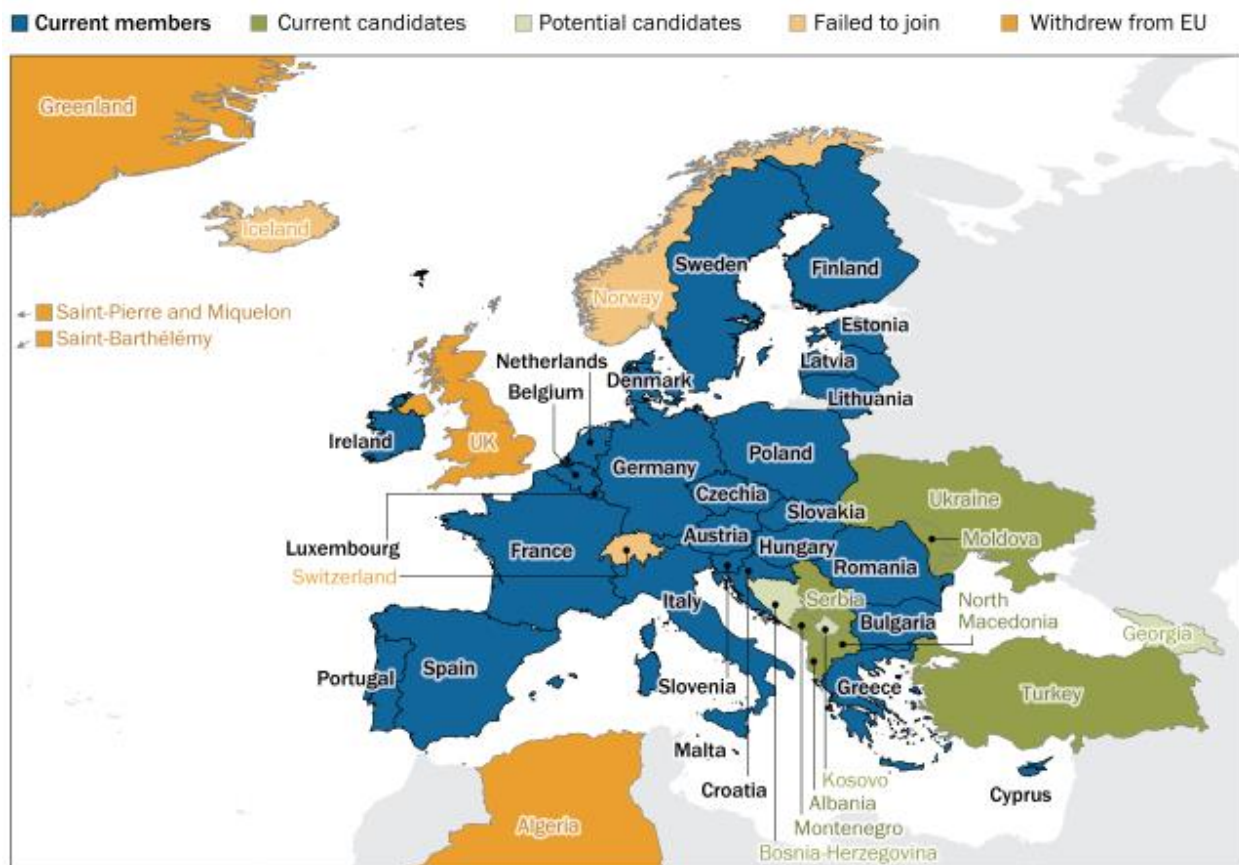
O início da integração da Europa remete aos anos de 1950, com a criação das Comunidades Europeias (CE). Em 1951, seis países fundaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, mais tarde, em 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM): Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Desde então, mais 22 países aderiram ao que viria ser, em 1992, a União Europeia (UE), incluindo uma expansão histórica em 2004, marcando a reunificação do continente após décadas de divisão.

Ao longo dos anos 1960, a ampliação dessas comunidades sofreu a resistência da França, governada por Charles de Gaulle, que vetava a adesão de outros países, especialmente do Reino Unido. Com o fim do governo de Gaulle e do veto francês, ocorreu o primeiro alargamento em 1973, com a entrada, além de britânicos, da Dinamarca e da Irlanda. A década de 1980, por sua vez, foi marcada pela adesão de países mediterrâneos – Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986) –, possível graças ao término dos regimes autoritários que governavam essas nações. Na década de 1990, ocorreu um quarto alargamento, com a inclusão de Áustria, Finlândia e Suécia (1995), rompendo a postura histórica de neutralidade desses países.

Parte da divisão entre a Europa Oriental e Ocidental foi sanada quando antigos países socialistas aderiram à UE no século seguinte. O Tratado de Nice, em 2001, preparou as instituições da organização para uma expansão histórica em 2004, com a entrada de dez nações: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e Tchêquia. Em 2007, foi a vez de Romênia e Bulgária fazerem parte do bloco. O último país a entrar como membro pleno foi a Croácia em 2013. Atualmente, com a saída do Reino Unido em 2020, a UE tem 27 países membros.

Where countries stand with the European Union

Status of countries and territories that have sought or withdrawn from EU membership



Observação: No mapa, o status da Bósnia e Herzegovina está desatualizado.

Fonte: Pew Research Center

b) Processo de candidatura e Critérios de Copenhague

A adesão ao bloco não é automática, pois depende da preparação adequada do país candidato e da capacidade da UE para integrar o novo membro. Existe um período de pré-adesão de duração variável, em que o país candidato adapta as suas instituições, normas e infraestruturas para lhe permitir cumprir as suas obrigações enquanto Estado-Membro.

O Tratado de Maastricht, em seu Artigo 49º, estabelece que qualquer país europeu pode candidatar-se à adesão se respeitar os valores da UE (dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, o Estado de Direito e os direitos humanos), estabelecidos no Artigo 2º, e estiver

empenhado em promovê-los. O Estado requerente dirige o seu requerimento ao Conselho Europeu, que se pronuncia por unanimidade, após consulta à Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria dos membros que o compõem. São tomados em conta os critérios de elegibilidade aprovados pelo Conselho Europeu, que, em 1993, em Copenhague, definiu os chamados “critérios de Copenhague”; isto é, os países que desejam aderir ao bloco precisam:

- 1) ter instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias;
- 2) ter uma economia de mercado funcional e a capacidade para enfrentar a concorrência e as forças do mercado na UE;
- 3) ter a capacidade de assumir e implementar eficazmente as obrigações de internalização, incluindo regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da UE (o *acquis*); e
- 4) aderir aos objetivos da união política, econômica e monetária.

O Conselho Europeu realizado, em Madrid, em 1995, acrescentou que o país candidato deve ser capaz de aplicar a legislação da UE e garantir que a legislação da UE transposta para a legislação nacional seja aplicada de forma eficaz mediante estruturas administrativas e judiciais adequadas. A UE, nesse contexto, reserva-se o direito de decidir quanto ao cumprimento dos critérios de adesão pelo país candidato. Ademais, o próprio bloco deve ser capaz de integrar novos membros.

No caso dos países dos Balcãs Ocidentais, foram estabelecidas condições adicionais de adesão no chamado “Processo de Estabilização e Associação”, principalmente relacionadas com a cooperação regional e as relações de boa vizinhança, que objetivam a estabilização política, o estímulo à transição para uma economia de mercado e a cooperação regional. Ao dar a perspectiva de torna-se membro, esse processo ajuda essas nações a desenvolver a capacidade para internalizar as normas e os padrões da UE mediante concessões comerciais (isenção de impostos), assistência financeira e ajuda para reconstrução e desenvolvimento.

A duração das negociações varia em decorrência do ritmo de implementação das reformas e do alinhamento com a legislação da UE. A Comissão faz um exame detalhado, juntamente com o país candidato, de cada domínio político (capítulo), como direitos humanos e democracia, discutido separadamente, para determinar sua preparação. Nenhuma negociação sobre qualquer capítulo individual é encerrada até que todos os governos da UE estejam satisfeitos com os progressos do candidato nesse campo político, conforme analisado pela Comissão. Todo o processo de negociação só é concluído definitivamente quando todos os capítulos forem encerrados.

Uma vez encerrada essa análise, as condições e a data de adesão, os eventuais períodos de transição necessários e as adaptações dos tratados em que se funda a UE devem ser acordados sob a forma de um tratado de adesão, aprovado tanto pela Comissão quanto pelo Parlamento Europeu, entre o país candidato e os Estados-Membros. Quando assinado o tratado, o país ganha o *status* de “aderente”, o que garante algumas prerrogativas, como a possibilidade de comentar os projetos de propostas, comunicações, recomendações ou iniciativas da UE e o “*status* de observador ativo” em órgãos e agências do bloco. Com a ratificação de todos os Estados-Membros e do país candidato de acordo com as suas próprias regras constitucionais, ele se torna membro de pleno direito na data estabelecida no tratado.

c) Países candidatos

A atual agenda de alargamento abrange antigos países socialistas, bem como a Turquia. As negociações de adesão foram abertas com a Turquia (2005), Montenegro (2012) e a Sérvia (2014). Em 2020, os Estados-Membros decidiram abrir negociações de adesão com a Macedônia do Norte e a Albânia. Recentemente, no contexto da invasão russa, Ucrânia, Moldávia e Geórgia apresentaram suas candidaturas, porém o Conselho Europeu somente conferiu *status* de candidato às duas primeiras, haja vista que a Comissão Europeia afirmou que os georgianos ainda precisavam preencher alguns requisitos, como o fim da polarização política interna e o aumento das instituições governamentais. Destaca-se, nesse contexto, que os candidatos devem preencher de forma plena todas as exigências dos chamados “critérios de Copenhague” para se tornarem membros plenos, o que pode levar anos. O Conselho Europeu aprovou, em 15 de dezembro de 2022, a concessão do *status* de “pré-candidato” a ingressar no bloco para a Bósnia e Herzegovina (pedido de adesão à UE apresentado em fevereiro de 2016). Cabe ressaltar ainda que, no mesmo dia 15 de dezembro, o Kosovo (Acordo de Estabilização e Associação que entrou em vigor em abril de 2016), apresentou seu pedido formal de adesão. Além disso, Noruega, Suíça e Islândia chegaram a negociar suas candidaturas, contudo seus processos não foram adiante por motivos sobretudo de política interna.

Para além das dificuldades de internalizar os chamados critérios de Copenhague e das discrepâncias de indicadores econômicos e sociais em relação aos membros, cada país candidato e cada potencial candidato enfrenta desafios específicos, conforme a tabela a seguir:

i. Países candidatos à adesão na UE

| País | Desafios | Observações |
|---|--|---|
| Turquia Pedido: 1987 Negociações: 2005 | <ul style="list-style-type: none"> - Movimentos autocráticos do presidente Erdogan; - Tamanho da população; - População de maioria muçumana; - Questão do Chipre do Norte; - Crises econômicas sucessivas; - Questão do gás no Mediterrâneo. | <ul style="list-style-type: none"> - As negociações paralisaram após a tentativa de golpe na Turquia em 2016, quando Erdogan iniciou um movimento de repressão no país. - A Turquia obteve o <i>status</i> de candidato em 1999, porém as negociações para adesão somente iniciaram-se em 2005. |
| Montenegro Pedido: 2008 Negociações: 2012 | <ul style="list-style-type: none"> - Disputa de fronteira com a Croácia; - Corrupção. | <ul style="list-style-type: none"> - Em 2016, nas avaliações das adesões, a Comissão Europeia identificou o país como o de mais elevado nível de preparação para a adesão entre os negociadores; - Utiliza o euro desde 2002. |
| Sérvia Pedido: 2009 Negociações: 2014 | <ul style="list-style-type: none"> - Relação com a Rússia; - Relações com Kosovo. | |
| Macedônia do Norte Pedido: 2004 Negociações: 2020 | <ul style="list-style-type: none"> - Bloqueio grego superado com a mudança de nome do país; - Resistência da Bulgária quanto ao reconhecimento de minorias búlgaras no país. | |
| Albânia Pedido: 2009 Negociações: 2020 | <ul style="list-style-type: none"> - Dúvidas sobre a disposição do país no combate ao crime organizado transfronteiriço; - População de maioria muçumana. | |
| Bósnia e Herzegovina Pedido: 2016 Negociações: não iniciadas | <ul style="list-style-type: none"> - Tensão política interna. | |
| Ucrânia Pedido: 2022 | <ul style="list-style-type: none"> - Tamanho da população; | |

| País | Desafios | Observações |
|---|--|-------------|
| Negociações: não iniciadas | - Questão da Transcarpátia: Hungria reclama de perseguições contra a população de minoria húngara nessa região da Ucrânia. | |
| Moldávia Pedido: 2022 Negociações: não iniciadas | - Conflito na Transnístria | |

ii. Países potenciais candidatos à adesão na UE

| País | Desafios | Observações |
|--------------------------------|--|------------------------------|
| Geórgia Pedido: 2022 | - Questão da Ossétia do Sul e da Abecásia com a Rússia | |
| Kosovo Pedido: 2022 | - Conflito com a Sérvia - Nem todos os países da UE reconhecem a independência do país. | - Utiliza o euro desde 2002. |

d) A Comunidade Política Europeia

Apesar da recente aceitação da candidatura da Ucrânia, após ser invadida pela Rússia, o chanceler federal alemão, Olaf Scholz, e o presidente francês, Emmanuel Macron, enfatizaram que, para ser justo com candidatos de longa data dos Bálcãs Ocidentais, não haverá “atalhos” para entrar na UE. Nesse sentido, observadas a existência de candidaturas de mais de uma década, muitos países membros, como os Países Baixos, são reticentes quanto a novos alargamentos, haja vista que, segundo eles, o bloco com 27 membros já é disfuncional, e novas expansões só iriam desacelerar ainda mais as instituições, reduzindo o valor agregado da UE aos olhos dos cidadãos.

Como uma forma alternativa de integração, o líder francês, na Conferência para o Futuro da Europa, em 2022, propôs uma Comunidade Política Europeia (CPE). Essa iniciativa, segundo Macron, seria uma resposta aos múltiplos desafios enfrentados pela Europa, como nas áreas de energia, meio ambiente e segurança, estando aberta a todos Estados europeus que compartilham os valores da UE, o que incluiria, além dos membros e candidatos a membros, os não membros (como Suíça e Noruega) e o Reino Unido, não sendo citada explicitamente a Turquia. O presidente enfatizou que a proposta, baseada em uma estrutura enxuta de cooperação, não substituiria a UE nem as políticas atuais de alargamento, mas, sim, as complementaria. A ideia francesa não é nova. Com o fim da Guerra Fria e da União Soviética (URSS), o presidente francês François Mitterrand defendeu o estabelecimento de uma Confederação Europeia, porém a proposta não prosperou, pois a Alemanha focou na sua reunificação, e os países do Leste Europeu reuniram esforços para aderir à UE.

Ainda que a “invasão” russa seja um momento favorável para o projeto, as primeiras reações sugerem que essa é uma avaliação bastante otimista. Enquanto os países membros e o Reino Unido saudaram a iniciativa de forma tímida, os Estados candidatos, como a Ucrânia, temem que ela retarde ainda mais, ou mesmo cesse, o processo de adesão à UE. Apesar da reação pouco otimista, todos concordam que uma ação conjunta precisa ser tomada, a fim de estabilizar a Europa.

A primeira reunião da CPE ocorreu em outubro de 2022, em Praga. A CPE foi concebida como um fórum de diálogo por meio de uma estrutura flexível que exige menos regras processuais e menor estrutura do que a UE ou outras organizações multilaterais. Com isso, a primeira reunião alcançou importantes resultados diplomáticos, além de exibir um enorme valor simbólico. Tudo isso sem orçamento formal, secretariado ou estrutura burocrática.

Primeiro, facilitou um avanço entre a Armênia e o Azerbaijão. Após a CPE, os países concordaram com uma missão de paz da UE para diminuir as tensões, com o objetivo de “construir confiança” e “contribuir para as comissões de fronteira”. Em segundo lugar, houve uma reaproximação entre França e Reino Unido (ainda de Liz Truss). Os dois países também concordaram em reviver a Cúpula Reino Unido-França em 2023, cinco anos após a última, para forjar uma “agenda bilateral renovada”.

A CPE demonstrou que o diálogo pode ser facilitado e alcançado apesar das diferenças entre os países, além de ser um instrumento para fortalecer a unidade continental. As reuniões devem ocorrer a cada seis meses. A próxima será realizada na Moldávia na primavera de 2023, e a Espanha será anfitriã no segundo semestre de 2023, ao mesmo tempo que ocupa a presidência do Conselho da UE. O Reino Unido ofereceu-se para sediar em 2024.

III. *Brexit*

a) Adesão do Reino Unido às comunidades europeias

O Reino Unido (RU) adentrou as comunidades europeias (CE) em 1973, no mesmo alargamento que admitiu a Irlanda e a Dinamarca, somando-se à Alemanha Ocidental (RFA), à Bélgica, à França, à Itália, a Luxemburgo e aos Países Baixos, países fundadores do bloco regional. Essa primeira expansão do processo de integração regional caracterizou-se pelo reforço da lógica intergovernamental.

As tratativas para adesão britânica estenderam-se por muitos anos²³¹. No início da década de 1950, o governo de Clement Attlee recusou-se a participar da negociação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). Em 1954, houve recusa britânica em participar das negociações do Tratado de Paris, que criaria a Comunidade Europeia de Defesa. O RU também se recusou a participar da Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída pelo Tratado de Roma, em 1957, tanto pela oposição à criação de uma união aduaneira conforme proposto no tratado quanto pela relevância das relações comerciais da Commonwealth. Em contraposição à CEE, o governo britânico envolveu-se na criação da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), em 1960, a qual constituía uma zona de livre comércio formada por Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça; todavia, os resultados econômicos desse bloco não foram tão satisfatórios.

Em 1961, o RU iniciou as negociações para adesão à CEE; não obstante, em 1963, o presidente francês Charles de Gaulle vetou a entrada britânica, temendo principalmente a forte aproximação desse país com os Estados Unidos (EUA), naquele momento da Guerra Fria. Em 1967, o RU foi novamente vetado por de Gaulle. Somente após o fim do mandato do general francês, em 1969, as negociações foram retomadas; e, finalmente, em 1º de janeiro de 1973, os britânicos entraram na CEE.

É importante ressaltar que, desde o início, o UK não buscava estreitar a integração política e sempre foi relutante no que se refere à transferência de soberania, tendendo a optar por uma

²³¹ Antes mesmo do início do processo de integração europeu, em discurso em 1946, o ex-primeiro-ministro Winston Churchill fez alusão à necessidade de construir “uma espécie de Estados Unidos da Europa”, sem o Reino Unido, como condição para a paz na Europa. Já em 1930, Winston Churchill afirmara que os britânicos estavam com a Europa, mas não eram da Europa; ou seja, um país com relações, mas sem compromissos com o restante do continente. Mais de nove décadas depois, esse pensamento não mudou muito, refletindo parte da identidade britânica.

estrutura de cooperação intergovernamental. Anos após a entrada na CEE, os ganhos econômicos não corresponderam ao esperado, e o Partido Trabalhista inglês, liderado por Harold Wilson, realizou um referendo em 1975, a respeito da participação nas comunidades europeias, em que a maioria da população (67,2%) votou pela permanência.

b) Histórico do Reino Unido no processo de integração europeu

O histórico do relacionamento do RU com o processo de integração europeu é caracterizado pela progressiva construção de um “*status* especial”, que é materializado na forma de *opt-outs*. De modo geral, o governo britânico constantemente adotou uma postura de exclusivismo almejando um “*status* diferenciado” dentro da integração regional. Por esta razão, “o relacionamento do RU com a UE, geralmente, foi descrito de forma variada como ‘estranho’, ‘relutante’ ou ‘semi-independente’”. Essa caracterização reitera o ceticismo britânico com o processo de integração.

O posicionamento do país, ao longo dos anos, tem sido em favor de uma abordagem mais intergovernamental do que supranacional, na qual os Estados atuariam de maneira mais autônoma. Para o RU, a unidade europeia deveria consistir em um projeto meramente econômico, capaz de criar um mercado comum europeu, e não uma comunidade política. Por essas razões, o país decidiu, ao assinar o Tratado de Maastricht, em 1992, não participar da União Econômica e Monetária, o que significaria um aprofundamento para uma união política, bem como optou por não aderir ao Espaço Schengen (que foi integrado ao acervo normativo comunitário com o Tratado de Amsterdã, de 1997). Também foram *opt-outs* o protocolo de esclarecimento à Carta de Direitos Fundamentais – que, grosso modo, esclarece que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) não pode julgar inconsistências entre as leis britânicas e a Carta – e a não adesão à área de liberdade, segurança e justiça – o RU poderia escolher quais medidas adotar ou não, em questões como asilo e imigração, combate ao terrorismo e ao crime organizado, cooperação judicial, cooperação aduaneira. Em 1997, por meio do Tratado de Amsterdã, o RU renunciou ao seu *opt-out* sobre a legislação trabalhista europeia (“capítulo social” do Tratado de Maastricht). Os *opt-outs* do UK na UE são compreendidos como instrumentos de vocalização do desinteresse no aprofundamento da integração e da preferência por mecanismos intergovernamentais, ao invés de supranacionais.

O RU também se beneficiava de um mecanismo conhecimento como *rebate*, de ressarcimento de parte do valor de suas contribuições para o orçamento europeu (66% da diferença entre o que contribui e o que recebe, cuja compensação era feita por meio do rateio entre os demais Membros). Em 2012, juntamente com a Tchécua, ficou de fora do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (que, por ter sido negociado fora do *framework* institucional e legal da UE, não é considerado um *opt-out* propriamente dito).

Após o anúncio pelo governo britânico de que seria realizado referendo sobre a retirada, foi negociado um acordo em fevereiro de 2016 com a UE que aprofundava o “*status* especial” se votasse por permanecer, inclusive com isenção dos compromissos que visassem ao estabelecimento de uma *ever closer union*. O Conselho Europeu procurou atender as principais exigências do governo britânico nos temas considerados sensíveis:

- 1) governança econômica;
- 2) competitividade;
- 3) soberania; e
- 4) benefícios sociais e livre circulação de pessoas.

As conclusões do Conselho Europeu reiteraram a condição diferenciada do RU dentro da UE ao recordar que o país tem o direito, conforme acordado em tratados e protocolos ao Tratado de Lisboa, de:

- 1) não adotar o euro e, dessa forma, manter sua moeda nacional, a libra esterlina (Protocolo nº 15);
- 2) exercer o controle das fronteiras e, portanto, não participar do Espaço Schengen (Protocolos nºs 19 e 20);
- 3) escolher se participa ou não das medidas comunitárias nas Áreas de Liberdade, de Segurança e de Justiça (Protocolo nº 21); e
- 4) não estar juridicamente vinculado à Carta de Direitos Fundamentais da UE (Protocolo nº 30).

c) Causas do *Brexit*

O processo de crescimento do euroceticismo não só no RU como em outras partes do continente, aliada à histórica postura dos diferentes governos britânicos em relação ao processo de integração e aos princípios de excepcionalismo e isolacionismo britânico, que, em maior ou menor grau, fundamentaram a atuação externa britânica ao longo de sua participação na UE, é uma causa estrutural da saída do país do bloco: o *Brexit*. Entre o final da década de 2000 e o início da década de 2010, tanto a Crise do Euro²³² como o aumento no fluxo de imigrantes²³³ contribuíram para a exacerbação de um sentimento de incredulidade quanto à capacidade da UE em lidar com demandas regionais e coletivas. Em alguma medida, essa percepção facilitou a proliferação de partidos nacionalistas (taxados de “populistas”) de direita dentro dos Estados-Membros do bloco. No âmbito das próprias instituições europeias, observou-se, naquele momento, o crescimento de partidos nacionalistas de direita com agendas contrárias à integração regional. Nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, o *UK Independence Party* (UKIP), fundado no início da década de 1990 (na mesma época do *Referendum Party*) e liderado por Nigel Farage, foi o partido britânico mais votado. O fortalecimento desse partido trouxe impactos também dentro do RU, com o aumento das pressões sobre o governo conservador de David Cameron para a convocação de um referendo a respeito da saída do país da UE.

Outros fatores ajudam a explicar o *Brexit*. Com relação ao excepcionalismo, trata-se da ideia de que o RU apresenta características históricas, políticas e sociais peculiares que o distinguem dos países da Europa continental, como a utilização da *common law* e a ênfase em uma política comercial liberal, ou seja, a promoção do livre comércio. O isolacionismo, irmão do excepcionalismo, está relacionado com o interesse no exercício de política externa autônoma, ao mesmo tempo em que dissociada da Europa continental. Ao mesmo tempo, ao excepcionalismo e ao isolacionismo em relação à Europa continental vem a somar-se o atlantismo: em muitos momentos, o RU opôs-se a avanços no processo de integração que pudessem prejudicar seu relacionamento com os EUA. Esses elementos contribuem, ao lado do compromisso das elites político-administrativas do RU com o nacionalismo e com o internacionalismo global, para a

²³² Ainda que o Reino Unido não tenha sido diretamente impactado pela crise na Zona Euro por não utilizar a moeda comum, a retração do comércio internacional e a redução do ritmo de crescimento em diversos países europeus, após o colapso financeiro de 2008, afetou toda a região; o governo britânico, por exemplo, também precisou aplicar medidas de austeridade, como a redução de gastos com benefícios sociais.

²³³ O Reino Unido não figurava entre os principais destinos; no entanto, o temor de que o incremento desse fluxo pudesse impactar o sistema de benefícios sociais, bem como a vinculação dos imigrantes de origem muçulmana ao aumento da violência e a atos terroristas, colaborou para a disseminação de um sentimento xenófobo.

construção de uma percepção própria do patriotismo britânico como “uma nação historicamente capaz de se sustentar sozinha” e para a reafirmação de uma identidade própria britânica dissociada da europeia.

Entre outras causas, conjunturais, do contexto das campanhas de *Leave* e *Remain*, pode-se indicar, conforme um dos *slogans* da campanha *Leave* apregoava (“*Take back control*”) o desejo de retomar:

- 1) a autonomia legislativa ou a “soberania parlamentar”: retomar competências legislativas que eram exclusivas da UE, incluindo a negociação de acordos comerciais com terceiros países e autonomia regulatória;
- 2) a autonomia jurisdicional: não se submeter ao TJUE;
- 3) a autonomia sobre a política migratória: muito embora já tivesse o *opt-out* de Schengen, a questão migratória também se relaciona à fiscalização de fronteiras; e
- 4) o controle sobre o orçamento e suas prioridades: em resposta às críticas às disparidades entre custos e benefícios orçamentários da participação, apesar do *rebate*, há o clamor para que se redirecionem recursos para as próprias prioridades do RU.

Somam-se a isso o fato de que a própria mídia britânica adotava, predominantemente, uma perspectiva crítica em relação à participação do país no processo de integração regional e o alto grau de desconhecimento dos britânicos sobre a UE, suas funções e suas instituições. Pode-se, ainda, fazer referência a alegadas interferências externas no processo eleitoral por meio de campanhas de propagação de informações falsas (para mais informações, ver a subseção sobre *sharp power*, na seção III do tópico 1.1. no tomo 1).

d) Referendo e Acordo de Saída do Reino Unido da União Europeia

O Partido Conservador, em 2013, liderado pelo então primeiro-ministro David Cameron, prometeu que realizaria um referendo sobre a permanência na UE caso alcançasse a vitória nas eleições parlamentares de 2015. As campanhas *Leave* e *Remainer* foram compostas por diversos grupos partidários, de modo que superavam as tradicionais divisões políticas entre conservadores e trabalhistas.

Em 23 de junho de 2016, os cidadãos britânicos foram às urnas, e 51,9% da população do RU optou pela saída do país do bloco comunitário (comparecimento de 72,2% do eleitorado). A consulta popular evidenciou diversas disparidades no interior do RU, considerando que a maioria da população da Escócia e da Irlanda do Norte votou pela permanência no processo de integração regional, enquanto a Inglaterra e o País de Gales optaram, predominantemente, pela retirada. Ademais, a partir da estratificação por faixa etária e grau de escolaridade, é possível notar que os segmentos populacionais mais jovens e mais escolarizados votaram para continuar no bloco regional, em oposição às parcelas mais idosas e menos escolarizadas.

Após o resultado do referendo, David Cameron renunciou. A maior parte das negociações, inclusive o acionamento do Artigo 50^{o234}, ocorreu sob a liderança de Theresa May, que, por sua vez, não foi partidária da campanha do *Leave*. O governo de May passou por momentos de debilidade interna (em determinado momento, precisou governar em minoria, e dois dos seus ministros *Brexiters* pediram demissão durante o processo), em especial após a estratégia de

²³⁴ Antes do Tratado de Lisboa (Artigo 50º), não havia dispositivo que regulasse a saída de um membro. O RU é o primeiro Estado-Membro a deixar o bloco. Antes dele, apenas três territórios de Estados-Membros saíram: a Argélia, com sua independência da França em 1962; e Groenlândia e São Bartolomeu, que se tornaram territórios ultramarinos da UE, respectivamente em 1985 e 2012).

convocar eleições antecipadas, e, ao mesmo tempo em que se comprometia com um *hard Brexit*²³⁵. May fez uso da estratégia de *brinkmanship* (forçar uma situação inerentemente perigosa até à iminência de um desastre, de forma a angariar concessões e, assim, alcançar o resultado mais vantajoso) para buscar aprovar seu acordo internamente, o que demandou três postergações do prazo de saída sem que tenha conseguido que o documento obtivesse apoio parlamentar (foi rejeitado três vezes no Parlamento britânico). A concretização da saída, com a renegociação de alguns termos do acordo, em especial no que diz respeito à Irlanda, só foi possível após a chegada de Boris Johnson (também do Partido Conservador), partidário do *Leave*, ao poder. Focado em concluir o *Brexit* e sob o slogan de campanha *Get Brexit Done*, tornou-se primeiro-ministro após as eleições de 2019. Johnson conseguiu concluir as negociações travadas desde o resultado do referendo de 2016. De início, obteve do Conselho Europeu nova prorrogação de prazo, até 31 de janeiro de 2020, para concluir o Acordo de Saída, o qual foi aprovado juntamente com uma Declaração Política, em 17 de outubro de 2019, portanto antes do novo prazo final.

e) Temas centrais na pauta das negociações do Acordo de Saída

Entre os principais temas que dominaram a pauta das negociações entre o RU e a UE, estão a questão dos direitos de cidadãos britânicos na UE e de europeus no RU e o “preço” da saída no orçamento europeu. Também esteve entre as questões em discussão a participação do RU nas eleições para o Parlamento Europeu em 2019, o que acabou acontecendo, embora os mandatos tenham sido encerrados quando do *Brexit*, em 31 de janeiro de 2020.

O acordo aprovado por Johnson regulando a saída do RU da UE e da EURATOM entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2020. O documento foi dividido em seis partes e três protocolos. As partes trataram de:

- 1) Disposições comuns;
- 2) Direitos dos cidadãos;
- 3) Separação;
- 4) Transição;
- 5) Ajuste financeiro; e
- 6) Governança.

Já os protocolos dizem respeito a Chipre, Gibraltar e Irlandas²³⁶. O texto do Acordo de Saída previu, ainda, um período de transição até 1º de janeiro de 2021, durante o qual o RU permaneceria no mercado comum europeu, submetido às leis europeias. A Declaração Política, de natureza não vinculante, estabeleceu o quadro das futuras relações entre a UE e o RU, prevendo parâmetros para uma “parceria ambiciosa, ampla, profunda e flexível em matéria de cooperação comercial e econômica”.

Sobre as disposições comuns, cumpre mencionar que o acordo se aplica ao RU, inclusive em seus territórios ultramarinos, e aos demais membros da UE. Durante a transição, as cortes britânicas deveriam decidir de forma compatível com a jurisprudência do TJUE. Após a transição, elas deverão dar a “devida consideração” a essa jurisprudência. As cortes britânicas, portanto, após a transição, terão uma faculdade, mas não um dever, por exemplo, de não aplicar uma legislação nacional considerada incompatível com o entendimento do TJUE a respeito dos termos do Acordo de Saída.

²³⁵ O que não se confunde com *no deal*, uma vez que *hard Brexit* significa a saída do mercado comum, da união aduaneira e da jurisdição do TJUE.

²³⁶ A respeito do Protocolo da Irlanda, ver detalhes na próxima subseção.

Os direitos dos cidadãos que haviam passado a residir legalmente no RU ou na Europa continental, antes do final do período de transição também foram disciplinados, com a manutenção dos direitos de permanência (estudo, trabalho), sociais (saúde) e profissionais (reconhecimento de qualificações) de europeus no RU e de britânicos na UE; de seus familiares; de crianças; e de trabalhadores da fronteira. Sobre aqueles que não tinham ainda adquirido o direito de residência permanente, eles poderiam continuar a residir no Estado de acolhimento e adquirir o direito após cinco anos de residência. A permanência, após a transição, deveria ser reconhecida pelo sistema de cada país, fosse ele “constitutivo” ou “declaratório” (automático). A Comissão Europeia e uma Autoridade Independente do RU monitorariam esses direitos na transição. As cortes britânicas, ademais, poderão solicitar ao TJUE, até oito anos após a transição, o reenvio prejudicial de casos sobre o alcance de direitos de cidadãos da UE à luz da Parte 2 do Acordo de Saída. Trata-se de um caso inédito de supranacionalidade das normas da UE a um não membro. A Irlanda foi o único país da UE de fora do acordo, pois dispunha de tratado com o RU para suas jurisdições (trabalho, estudo, acesso a serviços públicos). Com o fim da livre circulação de pessoas, passaram a ser necessários vistos para estadas de mais de 90 dias, em um período de 180 dias, e qualificações profissionais deixaram de ser automaticamente reconhecidas.

A separação previu que a denúncia do tratado não pode afetar direitos, deveres e situações jurídicas constituídos antes de seu fim. De maneira geral, continuaram aplicáveis ao RU as normas da UE sobre comércio, propriedade intelectual, cooperação judicial, proteção de dados, energia atômica, pesca e funcionamento das instituições da UE e da EURATOM. Ações judiciais poderão ser apresentadas contra o RU no TJUE até quatro anos após o fim da transição; o mesmo vale para processos administrativos perante órgãos como o Escritório Europeu de Investigações Antifraude.

Sobre a transição, o RU deixou o processo decisório e a governança da UE ainda nessa fase. O país poderia aderir ou não a emendas de normas aprovadas antes da transição, mas não a normas totalmente novas; também poderia seguir em operações militares da UE, mas sem liderá-las (a base da Operação Atalanta, na Somália, foi transferida do RU para a Espanha). A transição seria de onze meses (01/02/2020 a 31/12/2020), prorrogável por dois anos, mas isso não ocorreu, de modo que a transição foi concluída definitivamente ao final de 2020.

Em termos de ajuste financeiro, o acordo não fixou o montante que deveria ser pago pelo RU para sair da UE e da EURATOM e, sim, sua metodologia, pela qual nenhum membro da UE deveria pagar mais ou receber menos por conta do *Brexit*, o RU deveria pagar seu quinhão enquanto membro, mas não deveria ter condições piores (pagamento maior, vencimento antecipado). Tendo em conta esses parâmetros, estima-se em £ 30 bilhões o montante a ser pago pelo “divórcio”. O país deveria honrar as obrigações do orçamento de longo prazo (2014-2020) e, após 2020, pagar uma fração equivalente à média de suas contribuições. Garantias prestadas a órgãos da UE (Mecanismo para Refugiados da Turquia, BCE) serão devolvidas.

A governança ficou a cargo de um Comitê Misto com representantes das partes que tentaria obter soluções políticas. Se não conseguisse, uma das partes poderia pedir instalação de painel arbitral. O afastamento da jurisdição do TJUE era um dos pontos mais caros aos britânicos, mas não se deu em definitivo, pois, se a controvérsia tratasse de direito comunitário, o painel remeteria o caso ao TJUE. Nos dois casos, seriam proferidas decisões vinculantes. Na arbitragem, poderia haver pedido de revisão. O painel fixaria um período para cumprimento da sentença, e, se isso não ocorresse, o autor poderia pedir a suspensão de disposições do acordo (exceto os direitos dos cidadãos). O Comitê Misto deveria supervisionar o cumprimento do acordo, formular recomendações e delegar algumas atribuições a comitês especializados (cidadãos; separação;

Protocolo da Irlanda; Protocolo das zonas de soberania no Chipre; Protocolo de Gibraltar; e finanças).

Sobre o Protocolo das Bases Soberanas no Chipre, deve-se destacar que estabeleceu que Acrotíri e Deceleia, territórios britânicos ultramarinos no Chipre, continuarão a integrar a UE. A soberania britânica sobre elas será preservada, como previsto no tratado de independência do Chipre. O Chipre, como membro da UE, deve fazer cumprir o protocolo, exceto nas áreas relacionadas à Linha Verde.

Em relação a Gibraltar, o Protocolo de Gibraltar regulou a cooperação bilateral entre RU e Espanha naquele território ultramarino britânico, durante a transição, em áreas como direitos dos cidadãos, tributação, proteção de interesses financeiros, alfândega, meio ambiente e cooperação policial. O protocolo também criou um comitê especializado para monitorar seu cumprimento. RU e Espanha concluíram, em 31 de dezembro de 2020, um Acordo de Princípio com diretrizes para um tratado futuro sobre as relações entre RU e UE a respeito de Gibraltar, em temas como mobilidade de pessoas e bens e *level playing field*. Caso esse acordo não tivesse sido aprovado, Gibraltar seria o único território britânico submetido a um *hard Brexit*. Pelo acordo, Gibraltar deverá respeitar algumas normas da UE. Ao mesmo tempo, as partes deverão, por exemplo, simplificar ao máximo o trânsito de pessoas e bens para a Espanha (espaço Schengen), evitando controles físicos.

O Acordo de Saída não contemplou os termos do futuro relacionamento entre ambos, apenas as condições “imediatas” do “divórcio”. No entanto, o acordo foi acompanhado de Declaração Política, que delineia princípios para o futuro da relação. Os termos da Declaração, junto com o Protocolo relativos às Irlandas, foram as grandes mudanças introduzidas por Johnson, uma vez que os termos almejados por May anteriormente, consubstanciados no Plano Chequers (“*White paper*”), foram rechaçados não apenas pela UE, como também não tinham apoio interno, já que não era tão *hard* como os *Brexiteers* desejavam, tampouco tão *soft* para agradar outros setores.

Durante o período de transição, o bloco europeu e o RU iniciaram negociações sobre sua cooperação futura. Consequentemente, o Acordo de Comércio e Cooperação entre a UE- RU foi assinado em 30 de dezembro de 2020 e entrou em vigor em maio de 2021 (ver a subseção g).

f) A questão das Irlandas nas negociações do *Brexit*

A questão da fronteira das Irlandas foi ponto-chave das negociações, tendo sido, inclusive, o principal motivo de o acordo negociado por May ter fracassado. Durante o mandato de May, a solução que vinha sendo negociada era chamada *backstop*: compromisso de que nenhuma barreira ou infraestrutura de controle seria estabelecida entre as Irlandas, se RU e UE não chegassem a um acordo para reger o relacionamento, após a transição. Se o *backstop* fosse aplicado, todo o RU continuaria no território aduaneiro da UE. A Irlanda do Norte, em especial, deveria continuar seguindo diversas normas da UE para evitar checagens em sua fronteira terrestre com a Irlanda. A medida, porém, foi criticada. Primeiro, embora o *backstop* tenha sido apresentado como eventual solução temporária, não se definiu por quanto tempo seria aplicado, o que poderia torná-lo permanente. Segundo, como o RU seguiria no território aduaneiro da UE, conservadores defensores da saída argumentaram que o *Brexit* seria subvertido, pois o país continuaria sem liberdade para negociar acordos comerciais. Terceiro, se nacionalistas irlandeses eram simpáticos ao *backstop*, que poderia aproximar as Irlandas, os unionistas da Irlanda do Norte entendiam que

a obrigação do país de se manter aderente às normas da UE os diferenciaria do restante do RU, colocando em risco o Acordo da Sexta-feira Santa e a identidade britânica.

Em linhas gerais, o Protocolo sobre as Ilhas entrou em vigência em 1º de abril de 2021, após três meses de adaptação. Ele substituiu a proposta original de *backstop*, buscando conciliar o Acordo da Sexta-feira Santa (Acordo de Belfast), a integridade do mercado da UE, a identidade britânica e os interesses dos cidadãos.

RU e UE comprometeram-se com a necessidade de manutenção do Acordo da Sexta-Feira Santa de 1998, que teve por objetivo colocar fim ao conflito entre nacionalistas e unionistas na Irlanda do Norte, e com o compromisso de evitar uma fronteira dura entre as Ilhas. Embora a Irlanda do Norte permaneça no território aduaneiro do RU, o documento cria, na prática, uma fronteira regulatória entre ambos, porque os norte-irlandeses permanecerão alinhados ao mercado comum europeu e seguem as codificações alfandegárias do bloco. Não haverá controles alfandegários dentro da ilha da Irlanda – estes serão realizados nos pontos de entrada para a Irlanda do Norte a partir do restante do território do RU, isto é, da Grã-Bretanha: ou seja, a fronteira aduaneira entre o RU e a UE foi deslocada para o mar. Em conformidade com o referido protocolo, o acervo da UE aplicar-se-á a todas as mercadorias que entram na Irlanda do Norte a partir de qualquer outra parte do RU ou de qualquer outro país terceiro, incluindo o Código Aduaneiro da UE, a legislação relativa às mercadorias, as regras sanitárias para os controles veterinários, as regras em matéria de produção e comercialização agrícola, ou o imposto sobre valor agregado (IVA) e os impostos especiais de consumo aplicáveis às mercadorias. Os direitos aduaneiros da UE são aplicáveis às mercadorias que entrem na Irlanda do Norte a menos que essas mercadorias não apresentem risco de transitar para UE. Consequentemente, a partir de 1º de janeiro de 2021, as mercadorias que entram na Irlanda do Norte a partir da Grã-Bretanha constituem “importações”. A exceção está no caso de mercadorias que não apresentem risco de transitar para EU, sobre as quais não serão aplicados direitos aduaneiros da UE. O protocolo reiterou, ainda, o acordo entre RU e Irlanda sobre circulação de pessoas e manteve a ilha da Irlanda como mercado único de energia. A Assembleia de Belfast decidirá, a cada quatro anos, se continua aderindo à regulação da UE; em caso negativo, o Protocolo deixará de vigorar após dois anos.

As disposições do Acordo de Comércio e Cooperação (ver subseção posterior) não regem o comércio de mercadorias entre a UE e a Irlanda do Norte, aplicando-se neste caso o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte incluído no Acordo de Saída.

O RU anunciou em junho de 2020 que introduziria controles de fronteira em etapas sobre produtos da UE após o final do período de transição do *Brexit*, em tentativa de amenizar o golpe para as empresas britânicas que já sentiam os efeitos da pandemia de COVID-19. Revertendo um plano original de impor controles de fronteira completos sobre as importações provenientes da UE para o RU, foi acordado bilateralmente *grace period* até abril de 2021, mas posteriormente o RU anunciou extensão unilateral por prazo indefinido, o que suscitou ação da UE no TJEU. As medidas britânicas foram consideradas pela Comissão Europeia uma violação do acordo comercial, mas ações legais foram suspensas para evitar que as relações piorassem ainda mais.

Do ponto de vista prático, há desafios na implementação do Protocolo da Irlanda. Primeiro, unionistas se opuseram por considerarem que ele discrimina a Irlanda do Norte dentro do RU. Segundo, ainda que se possa defender o *status* especial da Irlanda do Norte à luz das exceções do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), como em defesa da moral pública ou da segurança nacional, não é certo que ele pode ser considerado compatível com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Terceiro, ele vem dificultando o comércio da Irlanda do Norte, como na “guerra das salsichas”, envolvendo diferenças de regulação sanitária

da UE e do RU. Quarto, em reação às ameaças da UE de evocar cláusulas de salvaguarda para controlar as exportações de vacinas, durante a pandemia, Johnson prorrogou, unilateralmente, o período de graça dos controles aduaneiros, levando a UE a acionar o TJUE, como indicado anteriormente.

De um lado, o RU defende a revisão consensual do Protocolo das Ilhas, reduzindo suas formalidades (controles aduaneiros, sanitários, tributários). Também questiona a supervisão do TJUE, e ameaçou suspender o acordo. De outro, a UE entende que o RU está violando o Direito Internacional e deve cumprir integralmente seus deveres previstos no protocolo. A UE fez propostas para mitigar a burocracia fronteiriça entre a ilha da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte, mas descartou a renegociação do acordo. Ao longo de 2021, exigências sobre certas mercadorias oriundas da ilha britânica levaram à falta de produtos básicos na Irlanda do Norte, o que causou protestos de comunidades unionistas.

g) Período de transição e acordo pós-*Brexit*

Apesar da aprovação do Acordo de Saída, permaneceu aberto o futuro da relação, tendo em vista que a Declaração Política trouxe somente elementos gerais e não vinculantes; além disso, o Protocolo sobre as Ilhas precisa ser implementado continuamente. Até o final de dezembro de 2020, esteve em vigor período de transição, em que as regras comerciais e aduaneiras europeias permaneceram aplicáveis ao RU.

As negociações sobre o futuro acordo deveriam ter começado no início de março em 2020, mas ficaram paralisadas até meados de abril em razão da pandemia de COVID-19, e estavam baseadas em posições (no caso da UE, foi aprovado mandato para a Comissão Europeia) que, apesar de contar com algumas divergências, coincidiam com o interesse de chegar a acordo de livre comércio, ainda que diversos elementos – proximidade geográfica; alta convergência econômica; e interdependência mútua – indicassem a necessidade de negociar mais do que um acordo de livre comércio. Foi a primeira vez em que a UE negocia um acordo com um ex-Estado-Membro, o que pressupôs balancear não apenas o tratamento de divergências com o RU e a busca de convergências, mas também equilibrar os interesses internos da UE. O objetivo da UE, portanto, era não comprometer a integridade do mercado comum; o objetivo do RU, por sua vez, era acessar ao mercado europeu.

Durante o período de transição, diversos temas foram negociados, como as regras para circulação de cidadãos europeus e britânicos entre RU e UE, incluindo solução política para livre circulação com Gibraltar; permissões de residência e trabalho para europeus no RU e britânicos na UE; tarifas de importação, barreiras não tarifárias, livre circulação de mercadorias e serviços; pesca; questões de segurança e compartilhamento de dados; questões regulatórias e relacionadas a licenciamento e propriedade intelectual; e a implementação do Protocolo sobre as Ilhas. Caso não se chegasse a acordo ao final do período de transição, concluída a separação, o relacionamento comercial entre RU e UE seria pautado pelas regras da OMC, isto é, ambos receberão tratamento conforme a cláusula de nação mais favorecida. Três áreas dificultaram as negociações: pesca; concorrência justa e equitativa e arranjos horizontais e governança.

O Acordo de Comércio e Cooperação (ACC) foi adotado em 24 de dezembro 2020, assinado seis dias depois, entrou em aplicação provisória em 1º de janeiro 2021 (imediatamente em seguida ao fim do período de transição, válido até o dia anterior) e, após postergação do prazo para aplicação provisória em razão de análises nas instâncias deliberativas comunitárias, finalmente entrou em vigor de maneira definitiva em 1º de maio de 2021. Ele é composto por um

acordo de livre comércio, com uma cooperação ambiciosa em questões econômicas, sociais, ambientais e de pesca; uma parceria estreita em matéria de segurança dos cidadãos (cooperação policial); e um quadro de governança global (Conselho de Parceria). Trouxe disposições adicionais aos protocolos sobre as Ilhas e sobre o Chipre, que seguiram em vigor, e ao Acordo de Princípio entre RU e Espanha a respeito de Gibraltar, concluído poucos dias depois.

O ACC estabelece regimes preferenciais em domínios como o comércio de bens e serviços, comércio digital, propriedade intelectual, contratação pública, aviação e transportes rodoviários, energia, pesca, coordenação da segurança social, cooperação policial e judiciária em matéria penal, cooperação temática e participação em programas da UE. O acordo é sustentado por disposições que garantem condições de concorrência equitativas e o respeito dos direitos fundamentais. Ele deverá ser revisto a cada cinco anos e não se aplica aos territórios ultramarinos britânicos, como Gibraltar. A política externa, a segurança externa e a cooperação no domínio da defesa não são abrangidas pelo acordo, uma vez que o RU não quis negociar esta matéria. Por conseguinte, a partir de 1º de janeiro de 2021, não há nenhum quadro para o desenvolvimento e a coordenação de respostas conjuntas a desafios de política externa, tal como, por exemplo, a imposição de sanções a nacionais ou economias de países terceiros. Além disso, o ACC não abrange quaisquer decisões relativas à equivalência de serviços financeiros, à adequação do regime de proteção de dados do RU ou à avaliação das normas sanitárias e fitossanitárias do RU para efeitos de inclusão na lista de países terceiros autorizados a exportar produtos alimentares para a UE. A partir de 1º de janeiro, o RU deixou de beneficiar dos princípios da livre circulação de pessoas, da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento. Consequentemente, os prestadores de serviços do RU perderão automaticamente o seu direito de oferecer serviços em toda a UE. Poderão ter de se estabelecer na UE para continuar a exercer a atividade.

O acordo de livre comércio não equivale a um mercado comum, mas é mais ambicioso que outros acordos do tipo da UE, introduzindo elementos de integração. Primeiro, zera tarifas e cotas, embora estabeleça controles aduaneiros, além de prever a livre mobilidade de capitais e a regra do tratamento nacional para investimentos. Segundo, disciplina temas como desenvolvimento sustentável, energia e propriedade intelectual. Terceiro, dispõe que o RU aceita regras de competição (*level playing field*), como a não regressão em direitos laborais, meio ambiente e mudança do clima, evitando que pratique *dumping* regulatório. Assim, o RU terá liberdade para conduzir sua política comercial, mas a UE poderá adotar barreiras se as medidas divergirem da regulação comunitária.

A conclusão do ACC é um caso inédito em que a chegada tem mais barreiras do que a partida. Antes do *Brexit*, o RU se beneficiava do *passporting* entre UE e países do Espaço Econômico Europeu. O *passporting* permitia que empresas do setor financeiro que obtivessem uma autorização de seu regulador doméstico para operar pudessem instalar escritórios e atuar além de suas fronteiras. Ao deixar a UE, o RU deixa de ter essa facilidade em relação aos demais países, da mesma forma que estes deixam de ter esse benefício no RU. Assim, embora o ACC tenha previsto a livre mobilidade de capitais como regra geral, muitas empresas prestadoras de serviços financeiros ligadas ao continente deverão deixar Londres por centros como Frankfurt, Paris e Dublin, abalando um segmento que representa 7% do produto interno bruto (PIB) britânico. Por ora, o RU vem utilizando grande parte das regras de equivalência utilizadas pela UE em serviços financeiros²³⁷.

²³⁷ Após a saída do RU da UE, na ausência de marco comum, os serviços financeiros poderiam ser disciplinados em pelo menos três vertentes. Primeiro, caso as partes não adotassem nenhum novo instrumento, incidiriam as regras do

O restante do setor de serviços em geral teve regulação parcial. Diversos setores de serviços não foram contemplados pelo ACC ou o foram de forma reduzida (serviços aéreos, audiovisuais, cabotagem), diminuindo o acesso do RU ao mercado da UE e vice-versa. Como a restrição de imigrantes no território britânico estava no cerne do *Brexit*, mas, ao mesmo tempo, os serviços representam 80% da economia do RU e envolvem o deslocamento de estrangeiros, estabeleceu-se que um visto, não superior a seis meses, poderá ser concedido estritamente para prestadores de serviços listados.

No que tange a vistos, circulação de pessoas e controle de fronteiras no pós-*Brexit*, entre as quatro liberdades da UE, nenhuma foi mais afetada do que a circulação de pessoas. O ACC previu um visto de viagem válido por 90 dias e não mais a livre circulação. Haverá checagens na fronteira e cobrança de *roaming*. Trabalhadores da UE poderão entrar no RU, mas o país passou a adotar um sistema de pontos que prioriza pessoas mais graduadas. Não haverá reconhecimento automático de qualificações profissionais na UE (médicos, engenheiros) nem vistos especiais para trabalhadores do setor financeiro. Estudantes poderão ingressar, mas de forma restrita, ficando o RU de fora do Erasmus.

No setor de transportes, não há mais um espaço aéreo comum com autorizações para voar mutuamente reconhecidas, nem mesmo como escala. Não há livre circulação de caminhões nem possibilidade de as partes participarem do mercado de serviço de transportes um do outro. De igual modo, não há mais um mercado comum de energia, embora se prevejam plataformas de comercialização. Ao deixar a EURATOM, o RU não pode mais trocar material nem tecnologia nuclear com a UE e deve estabelecer suas salvaguardas à luz do Direito Internacional.

Em termos de segurança, o segundo eixo do ACC, conquanto os britânicos tenham rejeitado negociar no ACC política externa e segurança e defesa, eles aceitaram discutir cooperação policial e judiciária, em matérias penais e civis, como já se havia feito no Acordo de Saída. O ACC, assim, prevê, por exemplo, o compartilhamento de dados com a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), na luta contra o terrorismo e o crime organizado, embora haja elementos pendentes de negociação e aprofundamento. Além disso, ficou determinada a manutenção da cooperação policial e judiciária em matéria penal e civil, em especial no combate a crimes transfronteiriços. Todavia, tal previsão corre risco em virtude de cláusula que determina que, caso o RU viole seu compromisso de continuar a aplicar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) em nível nacional, a cooperação poderá ser suspensa.

O Conselho de Parceria, terceiro eixo do ACC, é composto por um representante da Comissão Europeia e outro do RU, a nível ministerial, foi estabelecido como órgão de governança encarregado de assegurar a correta aplicação e interpretação do Acordo e no âmbito do qual será debatida qualquer questão que venha a surgir. Ele é assistido por comitês especializados (energia, cooperação judicial, pesca). O comitê de parceria comercial recebeu especial atenção, sendo dividido em tópicos específicos (bens, propriedade intelectual, serviços e investimentos, regras de origem, *level playing field*). Cabe ao Conselho formular recomendações às partes, resolver politicamente disputas entre UE e RU e manter listas de árbitros para compor painéis arbitrais. As decisões do Conselho e dos comitês são por consenso, e ambos devem reunir-se ao menos uma vez por ano, salvo se acordado em contrário.

Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês). Segundo, um acordo de livre comércio poderia disciplinar o tema, como feito no Acordo Comercial UE-Canadá (CETA, na sigla em inglês), mas isso não se replicou no ACC. Terceiro, seria possível que o RU demonstrasse a equivalência de suas normas com aquelas da UE sobre o tema, o que tem sido a escolha do RU. A equivalência, contudo, é feita em bases muito mais específicas do que o *passporting*, excluindo diversos serviços financeiros das autorizações para operar (e.g. bancos de varejo).

O RU abandonou a política comum das pescas em 1º de janeiro de 2021 – o quadro jurídico conjunto da UE que prevê a igualdade de acesso às águas da UE para os Estados-Membros, bem como acordos estáveis para a repartição de quotas e a gestão sustentável dos recursos. O ACC estabelece novas disposições para a gestão conjunta e sustentável de aproximadamente cem unidades populacionais de peixes comuns nas águas da UE e do RU, respeitando plenamente os direitos e as obrigações de cada Parte enquanto Estados costeiros independentes e com base nos melhores pareceres científicos disponíveis. Estabelece novas disposições em matéria de acesso recíproco às águas na zona económica exclusiva e na zona entre as seis e doze milhas náuticas, assim como em matéria de novos acordos estáveis para a repartição de quotas. Ao abrigo do ACC, haverá uma introdução gradual de alterações da repartição das quotas e das disposições em matéria de acesso às águas. Assim, entre 2021 e 2026, a UE transferirá gradualmente 25% dos seus direitos de pesca nas águas do RU aos pescadores britânicos. A partir de 2026, o RU poderá banir barcos pesqueiros europeus na sua costa, podendo a UE impor tarifas à importação de peixes britânicos em troca. O acordo inclui ainda um sistema de licenças aos barcos pesqueiros, através do qual se concede acesso mútuo às águas de ambas as partes. Após um período estável de cinco anos e meio, durante o qual as normas vigentes continuarão em vigor no que respeita ao acesso recíproco, o ACC prevê a realização de consultas anuais a partir de 2026 para estabelecer o nível e as condições de acesso recíproco às respetivas zonas económicas exclusivas e águas territoriais de cada parte. Em 2021, França e RU deslocaram embarcações de guerra para a ilha de Jersey em disputa por direitos de pesca. Países intervieram após pescadores franceses acusarem autoridades do RU de restringir novas permissões de pesca na região e ameaçarem bloquear o principal porto da ilha. Mais recentemente, houve crise de fornecimento de combustíveis e, diante da mudança unilateral pelo RU de algumas cláusulas do protocolo da Irlanda, a UE ameaçou retomar ações judiciais. O RU está com turbulências políticas internas, o que tem alterado o foco atual da atenção.

Outro ponto problemático na relação entre as duas partes diz respeito ao fim das permissões para prestadores de serviços britânicos operarem no continente europeu. Alguns setores, como a indústria da música, mostram preocupação com isso. Outra questão levantada pelo *Brexit* foi o retorno das cobranças por *roaming* aos viajantes britânicos no continente europeu, e também aos visitantes comunitários ao RU; não há consenso entre as operadoras britânicas quanto à reintrodução ou não de tarifas adicionais. Quanto à questão da proteção de dados, uma decisão provisória da UE, que reconhece a compatibilidade entre o regime britânico com as leis comunitárias, permitiu a continuidade do fluxo de dados pessoais entre os dois lados mesmo após o *Brexit*.

Em adição ao ACC, foram concluídos mais dois acordos complementares: o Acordo de Segurança da Informação e o Acordo sobre a Cooperação em Energia Nuclear. O Acordo de Segurança da Informação prevê a troca de informações confidenciais como um importante instrumento para enfrentar ameaças à segurança dos países. No Acordo sobre a Cooperação em Energia Nuclear, com a EURATOM, ambas as partes se comprometeram com obrigações internacionais de não proliferação, a manutenção de padrões de segurança nuclear de alto nível e a troca continuada de informações radiológicas, incluindo no caso de acidentes nucleares. Por fim, há negociações em andamento em relação a Gibraltar, território ultramarino britânico localizado no sul da península Ibérica que está fora do escopo do ACC. A soberania sobre a região é um ponto de rugas nas relações RU-Espanha, pois esta reivindica sua soberania sobre o território.

h) Consequências do *Brexit* para o Reino Unido

Para o RU, entre os impactos avaliados como positivos pelo governo britânico estão a recuperação da autonomia legislativa do país em temas que antes eram de competência exclusiva da UE e da autonomia jurisdicional (não subordinação ao TJUE) e o maior controle orçamentário. Como consequências econômicas a queda no crescimento econômico do UK no curto prazo (os efeitos já foram sentidos nos últimos anos dadas as incertezas que pairavam em torno do *Brexit* e foram ainda mais intensos em razão da contração provocada pela pandemia de COVID-19 em 2020), a saída de companhias e de ativos em direção à Europa continental, efeitos sobre a cotação da libra, redução dos fluxos comerciais, aumento da inflação (o RU é bastante dependente da importação de produtos europeus), problemas na oferta de energia, impactos sobre transportes e telecomunicações. Não se pode descartar o aumento da xenofobia e outras consequências sociais, como tanto o aumento do desemprego como o déficit de mão de obra decorrente de políticas migratórias, além de que o país poderá vir a limitar a atual livre movimentação de pessoas com a UE. Em contrapartida, o governo britânico já anunciou nova política migratória, a partir de 2021, baseada em sistema de pontuação que deve privilegiar qualificação profissional e conhecimentos de inglês. Efeitos econômicos de mais longo prazo dependerão da recuperação pós-pandemia e pós-conflito entre Rússia e Ucrânia, da implementação do ACC e de negociações que prosseguirão em outras áreas, como serviços financeiros.

Sem as limitações impostas pelas regras de comércio e livre movimento da UE, procedeu-se a introduzir políticas próprias sobre imigração e comércio. Segundo o governo britânico, o objetivo do país na esteira da saída da UE tem sido restaurar a condição de país soberano e independente, que possa determinar seu próprio futuro, por meio da mudança de regras e regulamentos, com prioridade a suas populações e instituições. Em alguns setores, como a indústria de transportes rodoviários, o RU tem sofrido com severa falta de mão de obra, por conta de vários fatores, incluindo o *Brexit*, que impede a entrada de nacionais da UE que antes atuavam no setor, e a pandemia. Os problemas afligem outros países da UE, mas têm sido mais graves no RU.

Quanto à inserção internacional, a saída do RU do mercado comum europeu e da união aduaneira causou grande ruptura comercial, sobretudo nas exportações britânicas ao bloco continental, por conta das novas regras de fronteira. Por outro lado, o governo do RU tem buscado uma política comercial independente desde 2021, quando passou a poder negociar acordos com outros países. Entre as medidas que foram adotadas pelo RU, estão acordos comerciais com cerca de 71 países, além da UE, com destaque a acordos com Austrália e Japão, além do lançamento de negociações para um acordo comercial com a Índia e do início de negociações para acesso ao novo Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), em fevereiro de 2022. Em um campo mais amplo, o RU tornou-se parceiro de diálogo com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), na busca de cooperação mais estreita com o bloco do Sudeste Asiático em temas como comércio, investimentos, enfrentamento a mudança do clima, meio ambiente, ciência, tecnologia e educação. Há no RU comprometimento para atuar em conjunto com os EUA por meio de instrumentos como a nova Carta do Atlântico e por acordos como o AUKUS, parceria estratégica trilateral que também inclui a Austrália, com foco múltiplo, mas voltada à defesa; por outro lado, houve alerta do então presidente-eleito Joe Biden de que aproximação seria inviabilizada caso houvesse impactos no acordo de paz irlandês.

O impacto do *Brexit* nos indicadores comerciais britânicos, a despeito da influência inegável das medidas de restrição de movimentos no marco da pandemia, é perceptível. Malgrado o RU ter sido exitoso em evitar o chamado pior cenário, no qual fluxos comerciais seriam totalmente interrompidos, houve grande redução na corrente com a UE, que não se recuperou na mesma medida do restante do mundo em 2021, permanecendo em níveis baixos como os de 2020.

Após cerca de um ano de oficialização do *Brexit*, a economia britânica aparenta estar menos aberta e global do que antes; dados atuais do Escritório de Responsabilidade Orçamentária, instituição oficial do governo, indicam que previsões feitas em 2016, de que a intensidade comercial da economia britânica poderia cair em até 15% nos quinze anos seguintes, ainda permanecem consistentes. Em termos mais sucintos: os principais mercados destinos das exportações do RU dependem menos dos produtos britânicos, assim como o RU hoje depende menos dos bens estrangeiros, cenário paradoxal em meio à recuperação explosiva do comércio em todo o planeta após a disrupção causada pela pandemia. Comparando dados de 2021 com 2019, antes da pandemia, é possível perceber que as exportações britânicas para a UE caíram 12%, ao passo que o fluxo com origem no continente se reduziu em 20%. Quanto ao comércio britânico com o resto do mundo, houve redução em cerca de 7% nas exportações, enquanto as importações caíram em 3%, no mesmo período de tempo.

Sobre a política externa do RU pós-*Brexit*, ver seção posterior no tópico 3.5.2.

Em termos políticos, deve-se indicar como consequência a possível maior fragmentação do sistema partidário britânico, o que foi mitigado já durante a mais recente eleição parlamentar. Uma vez que escoceses e norte-irlandeses votaram majoritariamente contra a saída do bloco europeu, espera-se o fortalecimento de movimentos independentistas. No caso da Escócia, isso está evidente com a apresentação de novo pedido de poderes da primeira-ministra Nicola Sturgeon para a realização de consulta popular sobre a independência da Escócia e com a vitória do Partido Nacionalista Escocês nas votações para o parlamento escocês em maio de 2021. No caso da Irlanda do Norte, houve a retomada das pressões para a reunificação irlandesa. A solução para as Irlandas no *Brexit* pode gerar enfraquecimento de laços com a Grã-Bretanha, o que gerou pressões que culminaram no pedido de demissão em abril de 2021 da primeira-ministra norte-irlandesa do Partido Unionista Democrático (DUP, na sigla em inglês), Arlene Foster. No lado sul-irlandês, também se avivam discussões a respeito da unificação, dado o recente resultado eleitoral do Sinn Féin.

i) Consequências do *Brexit* para a União Europeia

Entre as consequências que podem ser consideradas negativas estão a perda de relevância política (“*global ambition*”) da UE, dada a saída de uma das maiores economias e populações do continente, membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), detentor de armas nucleares, que possui influência em relação às suas ex-colônias; os efeitos sobre o orçamento e a economias europeias, dado que o RU era um dos principais contribuintes e eventuais barreiras comerciais e financeiras entre os dois parceiros poderão afetar negativamente o crescimento europeu; e a criação de precedente para novas saídas do bloco, o que, por outro lado, foi fortemente desincentivado pela pouca flexibilidade do conjunto de membros em negociar condições de saída mais favoráveis ao RU. A decisão de conceder um *status* especial ao RU poderia abrir espaço para pleitos por uma UE “*à la carte*”, com outros países solicitando exceções às regras comuns, de maneira a acomodar os interesses nacionais, enfraquecendo o objetivo de uma Europa comunitária. Em razão da saída do RU do mercado comum e dos termos do ACC,

poderá haver reflexos negativos sobre a liberdade de circulação na Europa e sobre a cooperação e o desenvolvimento científicos.

Outras consequências para a UE seriam o enfraquecimento do grupo de países de vertente econômica mais liberal no interior do bloco, o enfraquecimento geral do projeto e do apelo da integração regional europeia internacionalmente, o fortalecimento da aliança franco-germânica na liderança do processo de integração, a mudança de agências europeias sediadas no RU e a redução do número de europarlamentares. O Parlamento Europeu passou de 751 para 705 cadeiras (27 cadeiras britânicas foram redistribuídas entre os membros e 46 foram suprimidas). Nas últimas eleições, em 2019, os ganhos dos eurocéticos foram moderados, e os liberais e os verdes foram os que mais ampliaram o número de assentos. Em áreas em que o RU foi sempre um membro resistente, como defesa, poderá haver avanços mais acentuados – o RU, por exemplo, não aderiu à Cooperação Permanente Estruturada (PESCO, na sigla em inglês). Internacionalmente, a UE está renegociando seus compromissos multilaterais de comércio na OMC.

Desde 2016, a UE vem preparando-se para o seu reposicionamento global, inclusive em razão do *Brexit*. Nesse sentido, pode-se fazer referência à “Estratégia Global sobre a Política Externa e de Segurança” (EUGS, na sigla em inglês), que reúne os princípios que devem guiar a política externa do bloco, e à publicação do Livro Branco sobre o Futuro da Europa, em que a Comissão Europeia delineou cinco possíveis cenários para o bloco comunitário. Também pode-se indicar que, como resposta ao possível enfraquecimento do projeto de integração, houve progressos na agenda de alargamento (ver seção anterior neste tópico) e, no marco da questão da Crimeia, de tratativas para processos de adesão de, além dos ucranianos, também de Geórgia e Moldávia.

Quanto às perspectivas futuras, mais de cinco anos após o governo britânico acionar o dispositivo do Tratado de Lisboa para secessão da UE, é importante ter em conta os impactos imediatos do divórcio. O impacto econômico do *Brexit*, embora tenha sido severo, foi menor do que previam analistas defensores da permanência no bloco. O RU aparenta estar preparado para cooperar com seus vizinhos comunitários – até porque não há muita margem para escolha –, mesmo enquanto atravessa dificuldades, pois tem o objetivo declarado de reiterar seu papel de potência regional independente; exemplo dessa posição é o alinhamento de ações com a UE no marco da crise ucraniana. Se os impactos econômicos pareceram menores do que o esperado, os benefícios ainda não foram percebidos nesse campo, e há poucos sinais de que serão percebidos em curto ou médio prazo.

Para a Europa, por outro lado, o futuro aparenta ser mais auspicioso hoje do que em 2016. O impacto sofrido pelo RU após o *Brexit* tirou força do discurso de segmentos populistas xenofóbicos no continente, a despeito do crescimento eleitoral desses grupos em países como a França e a Itália. A saída britânica faz com que a UE tenha melhores condições de expandir suas capacidades de *soft power*, a exemplo do Acordo Verde firmado em dezembro de 2019 e que tem como objetivo tornar as emissões comunitárias neutras em 2050, com impacto sobre o tema ambiental e de mudança do clima; segundo comunicados da Comissão Europeia, “muitos parceiros internacionais” não têm o mesmo nível de ambição da UE. Há também a adoção de novas iniciativas para reforma do processo de governança global e busca exportar o modelo de governança do bloco para outras regiões do mundo, com o objetivo de firmar um sistema de redes intergovernamentais, algo tido como fundamental para contrabalançar a crescente presença de China e Rússia no sistema global.

Contudo, para que a UE consiga tornar-se o que, na concepção de Anne-Marie Slaughter, seria “um modelo para a nova ordem mundial”, ainda há muito a ser feito. Há a necessidade de

desenvolvimento de uma política comum de bem-estar social para seus cidadãos e um sistema unificado de previdência e segurança social. Há a necessidade de criar-se uma rede de políticas de saúde e de instituições médicas comuns – a falta disso tornou-se grande obstáculo no enfrentamento da atual pandemia. Há a necessidade da criação de um sistema tributário comum e de um conjunto de controles fiscais que possa concretizar o disposto no Tratado de Roma de 1957, que versa sobre “equalização no progresso das condições de vida e de trabalho”.

Ademais, se a Europa deseja preencher as promessas implícitas no termo “união ainda maior”, precisará desenvolver um senso de identidade política muito mais forte. A cidadania europeia, da qual os britânicos foram despidos em janeiro de 2021, carece do poder emotivo e coesivo que qualquer cidadania de qualquer Estado-nação busca oferecer. A cidadania europeia precisa valer; para isso, precisará prevalecer sobre as demandas impostas por seus Estados-Membros; em suma, seria uma cidadania transnacional genuína, para que, segundo o que versava a malograda Constituição Europeia de 2004, a UE seja um espaço que “coloca o individual no coração de suas atividades, ao estabelecer a cidadania da UE e ao criar uma área de liberdade, segurança e justiça”.

Assim, a UE pode, a partir do *Brexit*, fortalecer suas bases e avançar o processo de integração, desde que vença dinâmicas nacionalistas que influenciaram o próprio processo de saída britânica do bloco.

3.4.2. Política externa

I. Política externa

a) Discurso na AGNU em 2022

Para o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, a agressão russa à Ucrânia constituiria uma guerra híbrida, na medida em que combina a violência das armas com o “veneno das mentiras”. Segundo ele, o conflito tem como base anseios imperialistas e revisionistas, os quais desconsideram o Direito Internacional, e instam o mundo a escolher entre o respeito às fronteiras e a agressão, entre a cooperação e a ameaça, e entre a ordem baseada em regras e o predomínio do mais forte sobre o mais fraco. Além disso, Michel afirmou que, embora a União Europeia (UE) concorde com a política da “uma só China”, não fechará os olhos para as violações de direitos humanos nesse país, especialmente em Xinjiang e em Hong Kong. Em seguida, defendeu a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), criticando o uso do veto e propondo a suspensão automática de um membro permanente em caso de agressão não provocada e injustificável. Ele também reafirmou o compromisso da UE com o G5-Sahel, com a renegociação do acordo nuclear iraniano, com os direitos das mulheres no Afeganistão e no Irã, e com outras questões, como a solução de dois Estados na Palestina, mudança do clima, a crise energética e o desenvolvimento de um acordo sobre pandemias junto à Organização Mundial da Saúde (OMS).

b) Discurso na AGNU em 2021

Em seu discurso, Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, criticou a relação predatória do homem com a natureza e a apontou como causa da pandemia de COVID-19. Em seguida, destacou iniciativas destinadas a reverter a situação, como o apoio ao desenvolvimento

de capacidades farmacêuticas em países africanos, a adoção de um sistema de comércio de emissões – *Emissions Trading System* (ETS), criado em 2005 – e a proposta de um tratado sobre pandemias no âmbito da OMS. Em matéria de paz e segurança, Michel criticou o fracasso no Afeganistão e afirmou-se comprometido com os direitos das mulheres em regiões de conflito. Ademais, demonstrou interesse em elevar a autonomia estratégica da UE e, com isso, sua capacidade de influenciar a vizinhança de forma positiva, com menção à *Eastern Partnership* (iniciativa de cooperação com Ucrânia, Geórgia, Moldávia, Armênia e Azerbaijão), às sanções contra Belarus (em razão do autoritarismo de Lukashenko, que, em contrapartida, tem utilizado a questão migratória como arma para desestabilizar o bloco) e ao fortalecimento dos laços com os Bálcãs Ocidentais.

c) Relações União Europeia-Estados Unidos

Ver seção “Relações Estados Unidos-União Europeia”, no tópico sobre os Estados Unidos anteriormente neste tomo.

II. Europa geopolítica

a) Europa geopolítica e autonomia estratégica

O conceito de Europa geopolítica reflete as mudanças do ambiente estratégico europeu. No âmbito regional, a instabilidade pós-Primavera Árabe no Oriente Médio e na África suscita discussões securitárias, enquanto o expansionismo autoritário russo-turco limita a política externa da União Europeia (UE) fundamentada no eixo liberal-democrata. O *Brexit* enfraquece o elo transatlântico com os Estados Unidos (EUA), cuja relevância o governo Trump havia questionado. Mediante a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a administração Biden busca revitalizar esse relacionamento de maneira, porém, a instrumentalizá-lo como contenção da China. O mundo, dessa forma, tornou-se mais multipolar e menos multilateral, ao passo que tendências nacionalistas e protecionistas, observadas durante a crise da pandemia, refletem-se, inclusive, no interior do bloco europeu. Ante esse contexto volátil e marcado por relações de força, as competências *soft* atribuídas às instituições europeias tornam-se insuficientes.

A proposição de uma Europa geopolítica dinamiza-se quando da chegada de Ursula Von der Leyen à presidência da Comissão Europeia. Apresenta-se o conceito de uma “Comissão geopolítica”, fundamentado em uma perspectiva de mundo própria e no posicionamento europeu único como “potência agregadora”. Dotado de uma rede de relações complexa e abrangente, cabe ao bloco transformar esse potencial em poder geopolítico mediante atuação externa matizada conforme os interesses e capacidades. A UE busca defender o multilateralismo, o que demanda gerir as relações com EUA e China e estabelecer-se como alternativa de potência econômico-normativa. Esse pragmatismo europeu manifesta-se no emprego de sanções (Rússia), em respostas a medidas extraterritoriais (EUA) e no diálogo abrangente (Fórum UE-China). A consecução dessa visão geopolítica europeia, por fim, depende do desenvolvimento de uma autonomia estratégica que operacionalize a concepção europeia da multipolaridade contemporânea.

Autonomia estratégica consiste, assim, na capacidade de agir autonomamente e de escolher quando, em que área e sob quais condições alianças com parceiros devem ser criadas. O conceito foi formulado (1994) pelo Livro Branco de Defesa francês; referenciado (2013) nas conclusões do

Conselho Europeu; mais bem elaborado (2016) na Estratégia Global de Federica Mogherini (ex-Alta-Representante da UE para Política Externa e Segurança); adotado (2017) pela Cooperação Estruturada Permanente (PESCO, na sigla em inglês) e pelo Fundo Europeu de Defesa (EDF, na sigla em inglês); aclamado (2020) como objetivo de sua geração por Charles Michel (presidente do Conselho Europeu). A autonomia estratégica é uma reação a mudanças estruturais, como a diminuição da importância econômica europeia, o declínio do envolvimento norte-americano na defesa da Europa e a exigência de consenso para medidas concernentes à Política Comum de Segurança e Defesa.

O conceito é uma construção francesa e afirma a Europa como um polo geopolítico autônomo. Com a autonomia estratégica, pretende-se alcançar menor dependência externa, maior proteção de valores e interesses europeus e maiores benefícios econômicos. Não se trata de uma defesa do protecionismo, mas, sim, de redução da dependência externa em áreas que podem comprometer a autonomia europeia. Subsistem, contudo, desafios, como as discordâncias entre França e Alemanha sobre a prioridade do projeto, as diferentes percepções de risco a depender da região da Europa, o receio de comprometer as garantias securitárias norte-americanas e a indeterminação do conceito.

b) Bússola Estratégica

A presidência alemã do Conselho da UE (2020) introduziu o conceito de Bússola Estratégica, prevendo contornos mais claros ao conceito de autonomia estratégica e envolve quatro elementos para a definição da política externa da UE: administração de crises, resiliência, desenvolvimento de capacidades e parcerias. O avanço ocorreu depois do trauma do cancelamento da venda de submarinos para a Austrália (2021), o que reforçou a percepção de que, mesmo com Biden, a Europa não pode depender integralmente dos EUA.

Em março de 2022, o Conselho da UE aprova a Bússola Estratégica, que apresenta uma visão estratégica e um plano de ação comuns em relação ao papel da UE em temas de defesa e de segurança para a próxima década. O processo de aprovação do documento ganhou mais força durante o episódio da recaptura do Afeganistão pelos talibãs (2021). Marcado pela saída unilateral estadunidense, que, em conjunto com o episódio da venda dos submarinos à Austrália (para mais detalhes sobre o AUKUS, ver a respectiva subseção no tomo 5), deteriora ainda mais a percepção europeia em relação ao estado das relações euro-atlânticas, e pelo despreparo europeu durante a evacuação de cidadãos e aliados, esse episódio acelera a formulação do texto final. A “invasão” russa à Ucrânia, após meses de tensões fronteiriças, consolida a aprovação da Bússola Estratégica.

O documento descreve o ambiente securitário global como complexo, volátil e multifacetado. Reconhece-se o retorno da guerra ao continente europeu e responsabiliza-se a Rússia pela “agressão injustificada” à Ucrânia. Mencionam-se, também, a ingerência desestabilizadora de atores estatais e não estatais, a maior fragilidade dos Estados e tensões interestatais e influências externas. Finalmente, destacam-se as ameaças híbridas, como tecnologias desestabilizadoras, ataques cibernéticos, e interferência externa mediante técnicas de desinformação.

Diante dessa avaliação, busca-se fazer da UE um provedor securitário capaz de contribuir para a estabilidade transatlântica e a defesa do multilateralismo. Para atender aos objetivos designados, os quatro elementos anteriormente designados são identificados em quatro pilares estruturantes: “agir” (administração de crises), “parcerias”, “garantir a segurança” (resiliência) e “investir” (desenvolvimento de capacidades). O primeiro, com vistas a conferir rapidez e robustez

ante crises, prevê o estabelecimento de uma Capacidade de Projeção Rápida, com até cinco mil militares; o destacamento de 200 especialistas em Missões da Política Comum de Segurança e Defesa (CSDP, na sigla em inglês) em até trinta dias; e a condução de exercícios militares em um ambiente de tomada de decisões mais responsivo. Em relação ao segundo, buscar-se-á o fortalecimento de parcerias estratégicas, notadamente com a OTAN, mas também com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a União Africana (UA) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), e o aprofundamento das relações bilaterais em abordagem adaptada a cada país (EUA, Canadá, Noruega, Reino Unido, Japão, entre outros), estratégia a ser adotada com parceiros nos Bálcãs Ocidentais, no entorno oriental e meridional, na África, na Ásia e na América Latina. No tocante à garantia da segurança, a UE intensificará suas capacidades de análise da informação e desenvolverá uma série de instrumentos híbridos e de equipes de resposta para fazer frente a ameaças híbridas distintas. Será desenvolvido um conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia e uma Política de Defesa Cibernética. Nesse âmbito, são previstos instrumentos de combate à manipulação da informação e ingerência estrangeiras. O bloco busca projetar-se no espaço mediante a criação de uma Estratégia Espacial para Segurança e Defesa, além de reforçar seu papel como ator de segurança marítima. Finalmente, na temática “investir”, os Estados-Membros comprometem-se a aumentar substancialmente os gastos em defesa a fim de reduzir as lacunas críticas em temas civis-militares bem como a fortalecer a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia. Ainda, buscam-se melhorar a qualidade desses gastos e incentivar o engajamento colaborativo de capacidades para capacitar o bloco com meios militares de ponta em todas as dimensões.

Em termos positivos, a Bússola representa o primeiro consenso entre Estados-Membros acerca das ameaças securitárias ao bloco e avança rumo à consolidação de uma cultura estratégica compartilhada. Reconhece-se o papel da UE como provedor de segurança e construtor de resiliência coletiva contra diversas formas de ameaças. Ao incluir a segurança marítima e a criação de mecanismos de monitoramento dessa área, o bloco prepara-se para uma dimensão em crescente tensão. Integram-se os domínios digitais à cultura estratégica europeia, assinalando a seriedade com que a tecnologia é tratada no âmbito de defesa e segurança. O documento sublinha a cláusula de assistência mútua do Tratado de Lisboa e destaca a clara mudança de retórica sobre a Rússia; confere-se concretude ao nomear Moscou como agressor e ameaça à estabilidade europeia.

As críticas em torno da Bússola Estratégica relacionam-se aos meios de alcançar as metas nela estabelecidas. O gradualismo processualístico, em que a criação de mais mecanismos específicos domina o texto, sobrepõe-se a temas relevantes, como se definiria a ordem internacional almejada pela UE e como o bloco buscaria mudá-la. Nessa toada, pouco foi discutido a respeito do que é esperado das parcerias estratégicas e de como elas interagiriam com o restante dos pilares. A priorização de instituições regionais, ainda, relativiza a noção de uma UE projetada globalmente, fato exacerbado pela fraca menção de temas relevantes como o Indo-Pacífico e questões de longo prazo, como a ascensão chinesa. Questiona-se a proposição da Capacidade de Projeção Rápida à luz de iniciativas anteriores malsucedidas (como no pós-conflito de Kosovo), bem como a incorporação dessa força a instâncias já pouco funcionais. Menciona-se, também, a relutância dos comandos militares nacionais em abraçar a causa, visto que o diálogo euro-atlântico é preferível à noção de operações europeias sem o apoio de Washington. Considerando-se o rejuvenescimento da OTAN ante as agressões russas, uma nova força da UE pode tornar-se um objetivo de baixa prioridade. Critica-se a possível duplicação de gastos de defesa no contexto de “integração fragmentada”, o que pode gerar ineficiências e promover disputas orçamentárias. A

adoção de incentivos fiscais e tributários tende a favorecer a exploração oportunista de recursos por parte dos Estados-membros. A Bússola tampouco garante ganhos concretos, como o passado europeu demonstra, visto que iniciativas correlatas, em 2003 e 2007, pouco avançaram.

Os rumos do atual conflito russo-ucraniano não devem relativizar tendências já em andamento. A presença estadunidense na Europa é conjuntural, na medida em que Washington vira sua atenção para o Indo-Pacífico e tende a exigir maior participação europeia na segurança do Velho Continente. Assim, o sucesso da Bússola depende de um ímpeto político pelas lideranças e que se sobreponha ao gradualismo burocrático.

3.4.3. Relações com o Brasil

Marcos: Brasil e Comunidade Europeia estabelecem relações diplomáticas (1960). Acordo de Cooperação Institucional entre o Conselho Mercado Comum (CMC) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comissão Europeia (1992), Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional MERCOSUL-Comunidade Europeia (1995), Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-União Europeia (UE) (2004), Parceria Estratégica (2007), 1ª Cúpula Brasil-UE (2007), Cúpula Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-UE (2013), conclusão das negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-UE (2020).

Coordenação Política

Instituições: Cúpula Brasil-UE (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014), Cúpula CELAC-UE (2013), Cúpula Ibero-Americana, Diálogo de Alto Nível em Direitos Humanos, Diálogo Político de Alto Nível Brasil-UE e reuniões de altos funcionários. Atualmente, há mais de trinta diálogos setoriais em andamento, em áreas como paz e segurança; comércio; investimentos; regulação; serviços; energia; sociedade da informação; desenvolvimento sustentável; mudança do clima; educação e cultura. Há, ainda, encontros regulares entre representantes da sociedade civil e do empresariado, que contribuem para aproximar as sociedades de ambas as partes, a fim de debater ideias sobre como explorar novas oportunidades e superar desafios.

Visitas de Alto Nível: Em 2017, no marco dos dez anos da Parceria Estratégica, o chanceler Aloysio Nunes Ferreira manteve encontros com mandatários da UE, incluindo a Alta Representante para Relações Exteriores e Política de Segurança, Federica Mogherini, mas uma planejada Cúpula Brasil-UE não ocorreu. Houve, no entanto, a retomada de mecanismos bilaterais, como os Diálogos sobre Políticas no Campo Cibernético; Dimensão Ambiental do Desenvolvimento Sustentável; Político de Alto Nível; e de Direitos Humanos. Em 2019, houve encontro entre o então chanceler Ernesto Araújo e Mogherini, à margem da reunião do Acordo MERCOSUL-UE, e, em 2020, Araújo participou de reunião Ministerial virtual UE-América Latina e Caribe sobre o mundo pós-pandemia²³⁸. Em outubro de 2020, realizou-se, ainda, em Brasília o evento “Diálogo com Embaixadores da UE no Brasil: crescimento, sustentabilidade e políticas públicas”. Estavam previstas, para 2020, visita ao Brasil do novo Alto Representante da UE, Josep Borrell, e da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, por ocasião de Cúpula Brasil-UE, mas tiveram de ser adiadas em função da COVID-19. Borrell realizou visita oficial ao Brasil em novembro de 2021. Na ocasião, ele e o chanceler Carlos França discutiram a

²³⁸ Na ocasião, adotou-se declaração conjunta, na qual os países reafirmaram o compromisso mútuo com o fortalecimento da cooperação entre as regiões, a fim de lidar com as consequências econômicas e sociais da pandemia.

revisão da Parceria Estratégica, o Acordo de Associação MERCOSUL-EU, a acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), temas ambientais, a recuperação econômica pós-pandemia e temas regionais. Também reafirmaram o compromisso do Brasil e das instituições europeias em favor da assinatura e ratificação do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, e assinaram Memorando de Entendimento sobre Cooperação Internacional na modalidade trilateral. No mês seguinte, ocorreu o X Diálogo de Alto Nível sobre Direitos Humanos.

Discurso Oficial: O Brasil nutre importante relação com a UE, baseada em laços históricos e culturais. O País foi um dos primeiros a estabelecer relações diplomáticas com a então Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1960. O relacionamento passou por diversas mudanças, mas manteve sempre elevada importância no quadro da política externa brasileira. Há raízes históricas, identidades e valores comuns que os unem, como a promoção da paz, a democracia e a defesa das liberdades fundamentais e do multilateralismo. Desde 2014, houve estagnação, tanto em cúpulas como na adoção de um novo Plano de Ação Conjunta, motivada, principalmente, pela crise político-econômica por que tem passado o Brasil, bem como pelo desgaste da UE devido ao *Brexit* e de crises migratórias.

Convergências

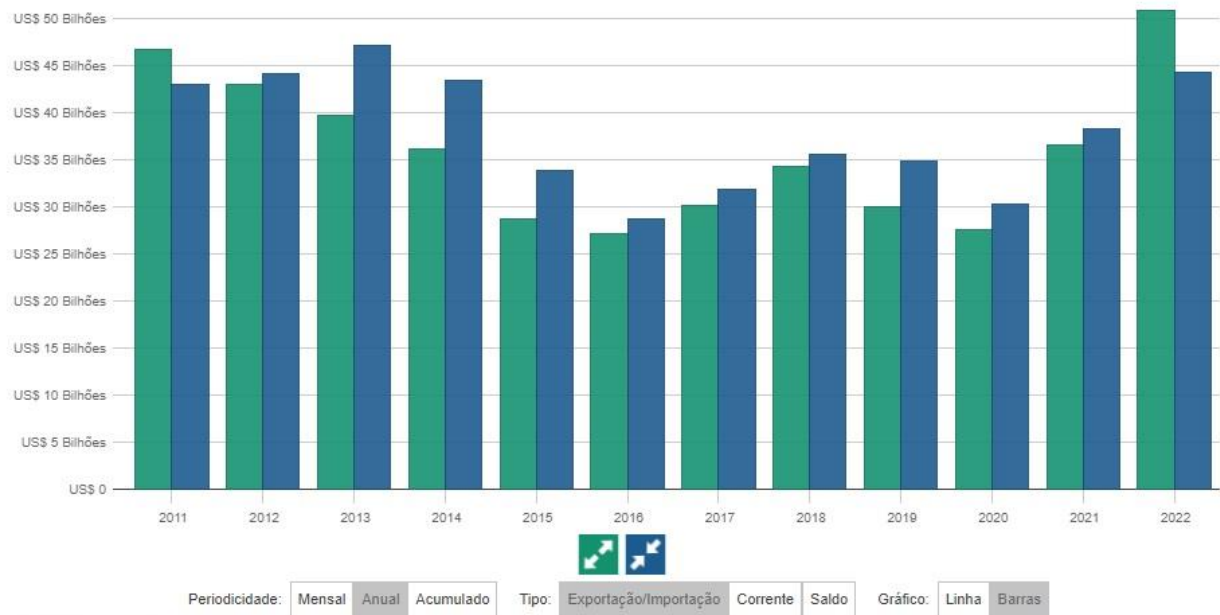
Convergências Multilaterais: Apoio à reforma da governança global, inclusive do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC); defesa de multilateralismo, democracia e livre comércio.

Convergências Plurilaterais: Na OMC, participam do Grupo de Ottawa e do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA). Na reforma do CSNU, a Alemanha integra o G4, e França, Reino Unido e Alemanha apoiam Brasil como membro permanente. Outros países europeus, como Itália e Espanha, integram o Unidos para o Consenso.

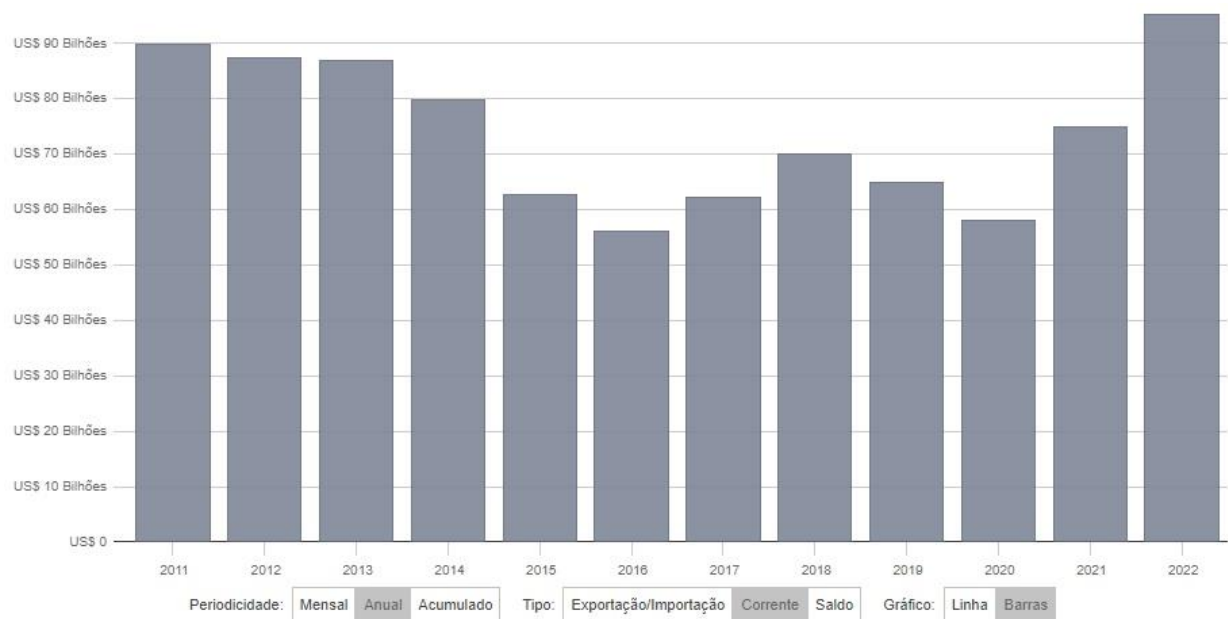
Comércio

Marcos: O Acordo de Associação MERCOSUL-UE é composto por três pilares: o comercial, o político e o de cooperação. Após vinte anos, as negociações do primeiro pilar concluíram-se em junho de 2019; as dos demais, em junho de 2020. O acordo está sob revisão jurídica, devendo ser assinado e aprovado nos parlamentos, antes de ser ratificado e entrar em vigor. É o convênio mais amplo já negociado pelo MERCOSUL. Seu pilar econômico engloba temas como investimentos, regras ambientais e preferências tarifárias. Relativamente às últimas, prevê desgravação para mais de 90% do comércio bilateral em até quinze anos. O Acordo tem potencial para aumentar a produtividade da economia brasileira, bem como para reduzir os preços de insumos e de bens finais. Ademais, pode gerar incrementos anuais do produto interno bruto (PIB) nacional e do fluxo de investimentos realizados no país, além de outros benefícios. Para mais detalhes sobre o Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ver a subseção c da seção 2 do tópico 6.2 no tomo 6.

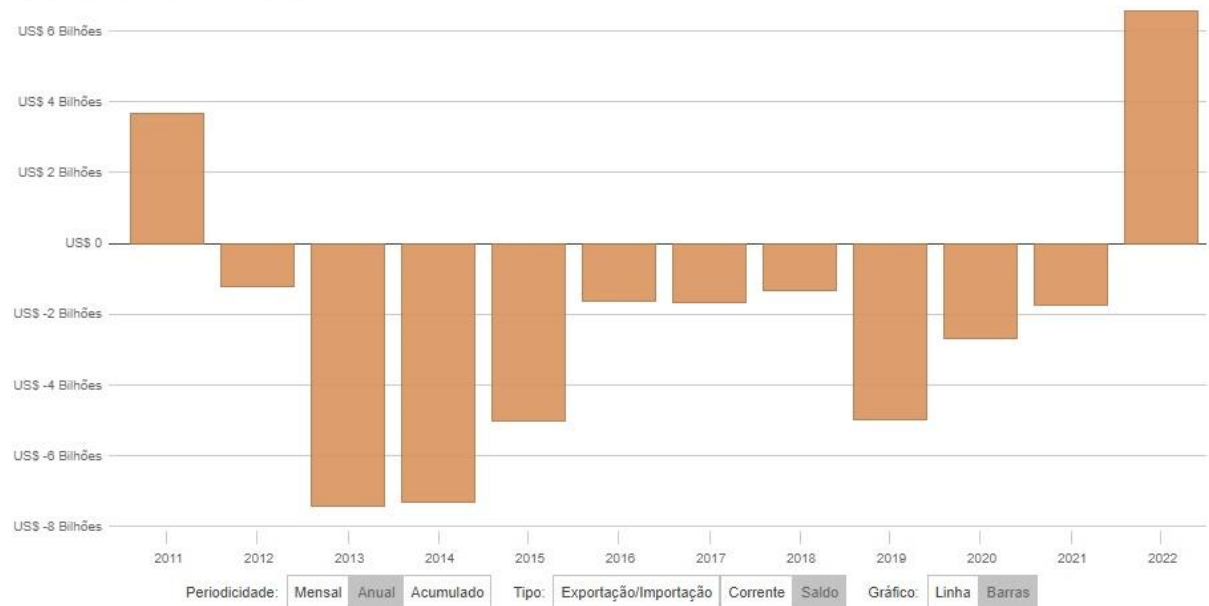




*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 50,8 Bilhões

| | | | | | | | |
|---|---|--|--------------------------------|---------------------------------------|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais | Ferro-gusa, spiegel, ferro-esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas | Demais produtos - Indústria de Transformação | Sucos de frutas ou de vegetais | Tabaco, desacidificado ou desumervado | Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus | Minérios de cobre e seus concentrados | Minério de ferro e seus concentrados |
| 9,2% | 2,9% | 2,4% | 2,4% | 1,8% | 18% | 4,1% | 3,7% |
| Celulose | Motores de pistão, e suas partes | Produtos laminados planos de ferro ou... | | | Café não torrado | Soja | Milho não moído, exceto milho doce |
| 4,3% | 1,2% | 0,88% | 0,86% | 0,73% | 8,6% | 8,2% | 4,5% |
| Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) | Acacos, tendões, fendas-decote, e seus derivados... | Couro | | 0,72% | | | Produtos e peças não designados... |
| 4,1% | 1,2% | 0,63% | | 0,65% | | | 1,0% |
| | Apicares e melaios | Geradores... | Papel e cartão | | | | 0,64% |
| | 1,1% | 0,59% | | | | | |
| | Came bovina fresca, refrigerada ou... | Madeira... | | | | | |
| | 1,0% | 0,54% | | | | | |
| | Aeronaves e outros equipamentos... | 0,53% | Cobre | | | | |
| | 0,99% | 0,51% | | | | | |
| | | Calçados | | | | | |



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 44,3 Bilhões

| | | | | | | | | | |
|---|--|--|---|--|--|---|--------------------------------|--|---|
| Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários | Demais produtos - Indústria de Transformação | Instrumentos e aparelhos de medição, verificação, análise e controle | Outras matérias plásticas em formas primárias | Outros produtos diversos das indústrias químicas | Torneiras, válvulas e dispositivos semelhantes para... | Equipamento mecânico para manuseio, elevação... | Máquinas e aparelhos elétricos | Geradores elétricos giratórios e suas partes | Órdens e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado... |
| 8,0% | 4,8% | 2,3% | 1,7% | 1,2% | 1,2% | 1,1% | 1,1% | 1,1% | 1,0% |
| Partes e acessórios dos veículos automotivos | Outros medicamentos, incluindo veterinários | Motores e máquinas não elétricos, e suas partes (exceto motores de pistão e geradores) | Aparelhos elétricos para ligação, proteção ou controle de circuitos | Máquinas não elétricas... | Papel e cartão | | | | |
| 5,6% | 4,7% | 2,3% | 1,7% | 1,0% | 0,72% | 0,69% | 0,67% | 0,65% | 0,64% |
| Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) | Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) | Motores de pistão, e suas partes | Veículos automotivos de passageiros | Prata, platina e outros metais de... | Outros... | | | | |
| 5,0% | 4,5% | 2,2% | 1,7% | 0,90% | 0,80% | | | | |
| | Compostos organo-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácidos nucleicos e seus sais, e sulfonamidas | Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes | Outros veículos e equipamentos especializados para determinadas... | Compostos de função nitrogenada | Pigmentos... | 0,51% | 0,51% | 0,51% | 0,49% |
| | | Inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, reguladores de crescimento... | Bombas, centrífugas, compressores de ar, ventiladores... | 0,59% | 0,59% | | | | |
| | | 2,0% | 1,6% | 0,88% | 0,58% | | | | |
| | | 1,9% | 1,5% | 0,83% | 0,58% | | | | |
| | | 1,8% | 1,4% | 0,82% | 0,57% | | | | |
| | | | | 0,74% | 0,56% | | | | |
| | | | | 0,72% | 0,56% | | | | |



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: O Itamaraty acompanha, atentamente, a evolução das iniciativas legislativas que, a pretexto de combater o desmatamento, estabelecem requisitos para a importação de *commodities* agrícolas pela UE. Em 2022, o Parlamento Europeu aprovou, com alterações, projeto da Comissão Europeia que impõe ao setor privado mecanismos de diligência devida para impedir a importação de produtos alegadamente associados ao desmatamento. A matéria aprovada no Parlamento Europeu foi objeto de acordo político preliminar posterior com a Comissão Europeia e com o Conselho Europeu. O governo brasileiro transmitiu à Comissão Europeia, em mais de uma

oportunidade, sua visão e suas preocupações sobre o tema. Causa preocupação ao Brasil que o imperativo legítimo de proteção ao meio ambiente possa servir de pretexto para estabelecer legislação que imponha medidas restritivas ao comércio internacional de natureza unilateral, extraterritorial e discriminatória, em prejuízo sobretudo dos países em desenvolvimento. O Brasil confia em que a iniciativa de lei não venha a discriminar indevidamente contra produtos da agropecuária brasileira e seus derivados, nem viole regras da OMC. Para desafios no contexto do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, ver a subseção c da seção 2 do tópico 6.2 no tomo 6.

Investimentos

Investimentos do Brasil na UE: O estoque de investimentos brasileiros em países da UE somou cerca de US\$ 132 bilhões em 2019. O investimento produtivo anunciado pelo Brasil na União Europeia entre 2006 e 2015, segundo a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (ApexBrasil)²³⁹, esteve bastante concentrado em três setores: “Energias alternativas ou renováveis”, em razão de projeto, anunciado pela Petrobras em Portugal, em maio de 2010, de manufatura no subsetor de biocombustíveis; “Alimentação e Fumo” e “Aeroespacial”.

Investimentos da UE no Brasil: O Brasil se destaca como o maior destino do investimento estrangeiros diretos (IED) dos países da UE na América Latina, com quase metade do estoque localizado na região (€ 353 bilhões). Os investimentos europeus no Brasil são de grande tradição histórica e de importante caráter estratégico, principalmente nos setores de manufatura, infraestrutura de *internet* e serviços de negócios, o que indica seu alto valor agregado. Tomados em conjunto, os países da UE constituem o principal investidor estrangeiro no Programa de Parcerias de Investimento (PPI), com cerca de R\$ 79 bilhões. Ademais, um dos programas do qual o Brasil participa por meio da Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB) é o *AL-Invest 5.0*, da Comissão Europeia, que apoia o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas na América Latina, a partir do fortalecimento das capacidades produtivas, empresariais e associativas.

Cooperação: A Comissão Mista de Cooperação Bilateral (1982) exerce papel de coordenação da ampla agenda temática bilateral.

Cooperação com Novos Atores: A UE trabalha com atores não estatais, como organizações da sociedade civil (OSCs) e autoridades subnacionais para implementar projetos no Brasil. Atualmente, a UE financia cerca de cem projetos em diversas áreas, que enfocam principalmente em grupos vulneráveis, como comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e ribeirinhas, mulheres negras, crianças e jovens, e mudanças em políticas públicas, a fim de aumentar a capacidade das OSCs e associações de autoridades locais (como associações de prefeituras) para desempenharem de maneira mais eficaz o seu papel de atores independentes do desenvolvimento. Entre as OSCs, destacam-se projetos com instituições como a Abong (Agência Brasileira de Organização Não Governamentais) e GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas). A primeira iniciativa, implementada pela Abong, pretende qualificar e ampliar o ambiente de atuação de 650 OSCs, tornando-as instituições de referência na produção, sistematização e compartilhamento de informações. A segunda, gerida pelo GIFE, destina-se ao reforço de capacidades de OSCs e órgãos governamentais para lidar com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.019/2014, o Marco Regulatório da Sociedade Civil, bem como para promover alterações

²³⁹ Dados do Mapa de Investimentos Bilaterais Brasil-UE, da ApexBrasil.

normativas e regulatórias que ampliem as condições de sustentabilidade política e econômica das OSCs (revisão de tributos e aprimoramento de incentivos fiscais, por exemplo). Com autoridades locais, a UE possui projetos com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Essas associações dos movimentos municipalistas buscam fortalecer as capacidades institucionais a partir da cooperação interurbana. A ABM, por exemplo, iniciou em 2017 um projeto para fortalecer a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em mais de 200 pequenos e médios municípios, por meio de oficinas de capacitação destinadas a gestores, autoridades locais e multiplicadores, oferecendo apoio a planos de desenvolvimento sustentável nessas cidades.

Direitos Humanos: Houve projeto apoiado pela UE de fortalecimento do Programa de Proteção dos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos no Brasil, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por meio de trocas de materiais como manuais, oficinas, e criação de Manual de Proteção e Autoproteção para Defensores Brasileiros dos Direitos Humanos para disponibilização impressa e online. Também foi fruto de cooperação com a UE o Programa “Zero Discriminação”.

Educação: No âmbito do Programa Erasmus Mundus, criado em 2004, mais de 2 mil estudantes brasileiros já receberam bolsas de estudos. Já o Programa de Bolsas Erasmus+ (responsável pela concessão de bolsas para intercâmbio entre faculdades Erasmus+), de 2014, mas aplicável ao período 2021-2027, permitiu a criação de novas possibilidades de cooperação. A UE reservou cerca de € 57 milhões para a cooperação com o Brasil.

Meio Ambiente: De 1992 a 2009, a CE financiou o maior programa de florestas do mundo, o Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais no Brasil (PPG-7). O projeto URBAN LEDS (2012-2015), que promove estratégias de desenvolvimento urbano de baixo carbono, envolveu o Brasil. Os programas EUROCLIMA, RALCEA e WATERCLIMA também incluem o Brasil.

Jurídica: Em 2017, criou-se o GLO.ACT, uma iniciativa conjunta de quatro anos (2015-2019) da UE e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, na sigla em inglês) para combater o tráfico de seres humanos e o contrabando de migrantes. O GLO.ACT visa a fornecer assistência a autoridades governamentais e organizações da sociedade civil em treze países estrategicamente selecionados, entre os quais o Brasil.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Há Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-UE (2004). Em 2021, entrou em operação o cabo transatlântico submarino *Ella Link* – primeiro projeto de ligação direta de fibra ótica de alta capacidade entre a América do Sul e a Europa (Fortaleza-Sines). O ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações do Brasil, Marcos Pontes, representou o Brasil no evento *Leading the Digital Decade* e na cerimônia de inauguração do cabo, em Sines, Portugal (2021). Nas discussões sobre governança da *internet*, Brasil e UE têm identificado convergência de posições. Entre elas, sobressaem a defesa de modelo multissetorial, democrático e transparente de governança; e o entendimento de que as tecnologias da informação e da comunicação podem constituir poderosa ferramenta para o desenvolvimento.

3.5. Europa

3.5.1. Outros agrupamentos ou organizações de concertação ou integração

I. Marcos iniciais da integração europeia

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, diversas iniciativas foram implementadas para pacificar a Europa por meio de sua integração. Para mais detalhes sobre a União Europeia (UE), ver o tópico anterior.

Outras iniciativas de viés mais econômico que nascerão desse esforço do pós-Segunda Guerra Mundial são o BENELUX, em 1944 (em vigor a partir de 1948); a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), em 1948, seguida pelo Tratado de Paris, de 1960, que cria a Organização Europeia para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (para mais detalhes, ver o tomo 6); e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), de 1960 (para mais detalhes, ver a seção seguinte deste tópico). Uma série de outras organizações europeias foram criadas no período, como o Comitê Europeu de Normalização, a Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea e a Conferência Europeia de Aviação Civil.

a) Conselho da Europa

Em 1948, o Congresso da Haia (ou Congresso da Europa) reuniu delegados de vinte países europeus para discutir o potencial de cooperação entre os Estados da Europa, para manutenção da paz e da soberania nacional. Uma série de resoluções foi adotada prevendo, entre outros, o estabelecimento de uma assembleia consultiva eleita pelos parlamentos nacionais, a elaboração de uma Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a criação de um tribunal para fazer cumprir suas decisões.

Pouco depois da conferência, o ministro belga das Relações Exteriores, Paul Henri Spaak, pediu a criação de uma Assembleia Europeia, com amplos poderes, composta por membros do parlamento dos vários Estados e decidindo por maioria de votos. Embora o Reino Unido, sendo a favor de um corpo de natureza puramente consultiva, tenha rejeitado esta proposta, um acordo foi alcançado em janeiro de 1949: um Conselho da Europa consistindo em uma Assembleia Parlamentar, de caráter consultivo, e um Comitê de Ministros, com poder decisório, além de um Secretariado. Em 5 de maio de 1949, em Londres, o tratado que constitui o Estatuto do Conselho da Europa foi assinado por dez países: Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido, Irlanda, Itália, Dinamarca, Noruega e Suécia. Suas primeiras sessões foram realizadas em Estrasburgo, que se tornaria sua sede permanente.

Como foi declarado no Estatuto, o objetivo do Conselho da Europa é alcançar uma maior unidade entre seus membros com o objetivo de salvaguardar e concretizar os ideais e princípios que são sua herança comum e facilitar seu progresso econômico e social. Tais objetivos seriam alcançados “por meio dos órgãos do Conselho, discutindo questões de interesse comum e acordos e ações comuns em questões econômicas, sociais, culturais, científicas, jurídicas e administrativas, e na manutenção e realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais”. Seus principais valores são a democracia, o Estado de Direito e os direitos humanos.

A CEDH foi assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, entrando em vigor em 3 de setembro de 1953. A Convenção, em seu Artigo 19, previu o Tribunal Europeu dos Direitos

Humanos (TEDH, instalado em 1959), destinado a proteger os cidadãos contra violações dos direitos humanos, além de uma Comissão, já extinta.

Até 1965, passaram a fazer parte do Conselho a Grécia (ainda em 1949), a Islândia, a Turquia e a República Federal da Alemanha (RFA, 1950), a Áustria (1956), o Chipre (1961), a Suíça (1963) e Malta (1965). Alguns outros desenvolvimentos importantes até meados dos anos 1960 incluem a primeira audiência do TEDH em 1960; a assinatura da Carta Social Europeia em 18 de outubro de 1961, em Roma; e a introdução das primeiras conferências ministeriais especializadas em 1959.

b) Iniciativas europeias na área de defesa

Iniciativas na área de defesa foram elemento fundamental para construir confiança e evitar a eclosão de um novo conflito. Em 1947, é assinado o Tratado de Dunquerque, de assistência mútua entre Reino Unido e França. Em 1948, seu escopo é alargado, com o Tratado de Bruxelas, de 1948, entre ambos, mais Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. Naquele momento, os países europeus estavam interessados em convencer os Estados Unidos (EUA) a contribuir para os esforços de assistência mútua, o que redundará no Tratado do Atlântico Norte (TAN), em 1949.

A pressão norte-americana para que a RFA se rearme originará o Plano Pleven, também concebido por Jean Monnet, mas cujo nome deriva do então primeiro-ministro francês, que visava ao estabelecimento de uma arquitetura de defesa pan-europeia, incluindo um exército comum, com o objetivo de prevenir a eclosão de um novo conflito no continente em razão de eventual rearmamento alemão. Do Plano Pleven derivará, em 1952, o Tratado de Paris, que cria a Comunidade Europeia de Defesa, sem a presença britânica. O Tratado de Paris nunca entrou em vigor, dada a rejeição parlamentar da base gaulista na França e a não ratificação pela Itália.

Com o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa e com as conferências de Paris e Londres de 1954 – que abrem o caminho para a entrada da RFA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) –, o Tratado de Bruxelas de 1948 é reformado, em 1954, dando origem à União da Europa Ocidental, uma organização militar muito menos ambiciosa do que a que se criaria em 1952, formada entre os signatários de Bruxelas, a RFA e a Itália. Posteriormente, entrarão na organização Portugal, Espanha e Grécia, mas ela será dissolvida em 2011. Para mais detalhes sobre a OTAN, ver o tomo 5.

II. Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)

O Tratado sobre a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) foi assinado em 1960 em Estocolmo por Noruega, Suíça, Áustria (saiu em 1994), Dinamarca (saiu em 1972), Portugal (saiu em 1985), Reino Unido (saiu em 1972) e Suécia (saiu em 1994). A Associação nasceu como resultado de negociações durante a década de 1950, que, embora também baseadas no livre comércio, visaram ao estabelecimento de uma alternativa às Comunidades Europeias (CE), porque era calcada no princípio de cooperação intergovernamental em contraposição à de vertente supranacional. A Finlândia entrou como membro pleno em 1986 (era associado desde 1961) e saiu em 1994. Todas as saídas estão relacionadas a acessões às CE. A

Islândia entrou na EFTA em 1970; e Liechtenstein, em 1991. Outros países já demonstraram interesse em aceder à EFTA, como Andorra, San Marino e Mônaco.

Em 1972, como resultado de processo iniciado no fim da década anterior, cada membro do EFTA negociou bilateralmente acordos de livre comércio com a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Relações com outros países começaram também nos anos 1960, com a Iugoslávia.

Inicialmente, a EFTA não cobria livre comércio de produtos agrícolas ou pesqueiros, mas os compromissos foram aprofundados (incluindo circulação de pessoas, serviços, investimentos e propriedade intelectual) com a assinatura da Convenção de Vaduz, em 2001, que reforma o tratado original.

A EFTA é uma organização intergovernamental que tem por objetivo promover o livre comércio e a integração econômica de seus membros. Ela não busca a integração política, tampouco estabelece uma união aduaneira ou aprova legislações para cumprimento nos seus membros. As principais tarefas da Associação são:

- 1) velar pela Convenção da EFTA e desenvolvê-la: essa convenção regula as relações econômicas entre os seus Membros e é objeto de atualização constante (como em Vaduz, para trazer disciplinas sobre livre movimentação de pessoas dentro da EFTA, ou sempre que necessário alinhar-se aos acordos bilaterais que a Suíça negocia com a UE);
- 2) gerenciar o Acordo sobre a Área Econômica Europeia; e
- 3) desenvolver a rede internacional de acordos de livre comércio da EFTA.

Dada a proximidade e o volume de comércio, desenvolveu-se um rol importante de acordos para organizar o relacionamento da EFTA e de seus membros com a UE. Apesar de não constituir uma união aduaneira, a EFTA busca adotar política comercial comum em suas negociações com terceiros países, embora seus membros preservem a competência para negociar individualmente se preferirem. Atualmente, a EFTA possui 29 acordos de livre comércio assinados com mais de 40 países, incluindo, na América Latina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Panamá e Peru, além de outros parceiros extrarregionais com quem o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) já tem acordo comercial vigente, como União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês), ou está em processo de negociação, como Canadá e Coreia do Sul. Em torno de 80% do comércio realizado pelo EFTA estão cobertos por acordos de livre comércio.

Com uma população de 14,4 milhões de pessoas e um produto interno bruto (PIB) de US\$ 1,3 trilhão, segundo estimativa do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2021, os quatro membros do bloco estão entre os maiores PIB *per capita* do mundo e figuram entre os países mais abertos ao comércio. Em termos de PIB *per capita*, Liechtenstein foi considerado, em 2019 (último ano com dados disponíveis para o país), o 2º país mais rico do mundo (PIB *per capita* de US\$ 169 mil). Em 2021, a Suíça, foi o 3º (US\$ 93,7 mil), a Noruega, o 4º (US\$ 89 mil), e a Islândia, o 7º (US\$ 69 mil). Em 2018, a participação do comércio no PIB foi de 119% na Suíça, 91% na Islândia e 71% na Noruega. Os principais parceiros da EFTA são a UE, que responde por mais da metade do comércio com o bloco, seguida por EUA, China, Índia e Hong Kong. O Brasil posicionava-se, em 2018, como 13º maior parceiro da EFTA e correspondia a 0,8% do fluxo de comércio com o bloco. As importações totais da EFTA somaram cerca de US\$ 275 bilhões, em 2021.

Três membros da EFTA (Islândia, Liechtenstein e Noruega) e os membros da UE integram, desde 1994, a Área Econômica Europeia (AEE, ou Espaço Econômico Europeu), o que, na prática, os integra em um mercado comum interno, que garante as quatro liberdades, além de diversas outras áreas de cooperação, como educação, meio ambiente, turismo e cultura. A AEE, que é dirigida por um Comitê Conjunto, não cobre políticas agrícola e pesqueira (embora haja certas

disciplinas a respeito), união aduaneira, política comercial comum, política externa e de segurança comuns, justiça e assuntos internos (embora os países do EFTA façam parte da Área Schengen) e política econômica e monetária comum. A Suíça não faz parte da AEE, mas tem uma série de acordos bilaterais com a UE nos temas cobertos pela Área (cujo corpo principal é de 1999).

A estrutura institucional da EFTA é encabeçada pelo Conselho da EFTA, que se reúne, em regra, oito vezes por ano em nível de representantes permanentes junto à Associação e uma vez por ano em nível ministerial. As decisões são tomadas por consenso. O Conselho delibera sobre questões como o relacionamento com terceiras partes e aquele entre os membros da EFTA. Também delibera sobre a acessão de novos membros, os quais devem ser europeus e comprometer-se a pleitear acessão aos acordos de que a EFTA já é parte. A partir de julho de 2020, a presidência rotativa da EFTA passou a ter duração de doze meses, em vez dos seis meses anteriores.

Subordinados ao Conselho estão diversos comitês para assuntos específicos, como relações com terceiros países, regras de origem e questões aduaneiras ou barreiras técnicas ao comércio (TBT, na sigla em inglês). Existem ainda: um comitê de orçamento; um conselho de auditores que atua sobre o Secretariado, sobre o Órgão de Fiscalização da EFTA (ou Autoridade de Supervisão, que monitora o cumprimento da AEE pelos membros da EFTA) e sobre o Tribunal de Justiça da EFTA (apenas para os membros da AEE); um comitê consultivo, de que participam representantes dos setores produtivos e dos trabalhadores; e um comitê parlamentar, de que participam representantes dos parlamentos dos membros. Há ainda um comitê permanente apenas entre os membros da EFTA que sejam da AEE e um fórum informal AEE-EFTA que envolve representantes eleitos em nível local e regional dos países do EFTA que participam da AEE (Liechtenstein decidiu não participar) e busca trabalhar conjuntamente com o Comitê das Regiões da UE.

O orçamento da EFTA está na casa de US\$ 23 milhões, e seu Secretariado, com sede em Genebra e em Bruxelas, não tem mais do que 90 funcionários. O secretário-geral, Henri Gétaz, atua em Genebra. Ele é assistido por três subsecretários-gerais, um em Genebra e dois em Bruxelas. Os quatro são escolhidos pelo Conselho e cada um é nacional de um dos membros.

Para as negociações de acordo de livre comércio entre EFTA e MERCOSUL, ver a subseção d da seção II do tópico 6.2 no tomo 6.

III. Grupo de Visegrado (V4)

a) Características gerais

O Grupo de Visegrado foi criado em 15 de fevereiro de 1991 e reunia a Polônia, Hungria e Tchecoslováquia. Com a divisão dessa última, em 1993, o grupo passou a ter quatro membros, por isso é conhecido como V4. O objetivo original do V4 era a cooperação para facilitar a acessão à Organização do Atlântico Norte (OTAN), o que ocorreu em 1999, e à União Europeia (UE), que se deu em 2004.

O V4 não tem estrutura formal, contando apenas com uma presidência rotativa anual e o Fundo Internacional Visegrado (IVF, na sigla em inglês), ambos estabelecidos em 2000. Os membros reúnem-se em diversos níveis, de consultores especializados a chefes de Estado e de Governo, para tratar de cooperação em ampla gama de temas: segurança e defesa; comércio e investimentos; finanças; meio ambiente e mudança do clima; agricultura; integração energética, logística e digital; saúde; educação e cultura; ciência, tecnologia e inovação; entre outros.

A partir de 1º de julho de 2021, a Hungria ocupou a presidência 2021-2022. O país elegeu como prioridades: a representação de posições comuns no âmbito da UE nas áreas de interesse comum e contribuição para a estabilidade e segurança da Europa, o apoio à reabertura da sociedade e da economia regionais por meio de soluções sustentáveis, digitais e inovadoras, e o fortalecimento das parcerias V4+ e a revitalização do papel internacional do V4 na diplomacia do período pós-COVID-19.

A Eslováquia é a atual presidente do Grupo, entre julho de 2022 e junho de 2023. As prioridades da presidência eslovaca são: seguir os princípios dos direitos humanos, liberdade, democracia, Estado de Direito, relações de boa vizinhança e compromisso com a integração europeia e a cooperação transatlântica; continuar a identificar áreas de interesse comum e garantir que o V4 contribua para soluções e políticas comuns tanto a nível da UE como da OTAN; dar continuidade à cooperação com parceiros europeus e não europeus no formato V4+, adaptando tal formato à nova realidade geopolítica; colocar os Bálcãs Ocidentais no topo da agenda, com o objetivo de alcançar um progresso tangível no processo de alargamento do V4.

b) Outros arranjos sub-regionais

Em 2014, a Tchéquia chegou a convidar a Áustria e a Eslovênia para as reuniões de Visegrado, mas a Hungria recusou a expansão do grupo. Em 2015, Tchéquia, Eslováquia e Áustria passaram a reunirem-se no formato Trilateral de Austerlitz, também chamado de Triângulo de Slavkov. Esse arranjo serve de alternativa ao V4 para Tchéquia e Eslováquia, dado o progressivo tensionamento das relações de Hungria e Polónia com a UE.

Os países do V4 são parte do Formato de Bucareste ou Nove de Bucareste (B9, 2015) e da Iniciativa dos Três Mares ou Iniciativa do Báltico, Adriático e Mar Negro (3SI, 2016). O B9 foi criado em resposta às ações da Rússia na Ucrânia e reúne, além do V4, os três países bálticos, a Romênia e a Bulgária. A 3SI visa alavancar o investimento dos doze países membros (B9, Áustria, Eslovênia e Croácia), que compartilham a experiência da “Cortina de Ferro”.

c) V4 no contexto da integração europeia e da aliança ocidental

O V4 coloca-se como porta-voz dos interesses da Europa Central e do Leste, apoiando a entrada dos países dos Bálcãs ocidentais, da Ucrânia e da Geórgia na integração europeia e na aliança militar transatlântica, ainda que, no caso desses dois últimos, tal movimento esteja, na prática, bloqueado pelos interesses russos. O V4, que é destinatário líquido dos recursos do orçamento europeu, é considerado um subgrupo europeu com índice de coesão estrutural (ICE)²⁴⁰ acima da média do bloco, ao passo que o índice de coesão individual (ICI)²⁴¹ é abaixo da média. Isso é explicado pelo fortalecimento da infraestrutura e dos laços econômicos desses países, ao passo que a experiência pessoal da integração europeia para seus cidadãos ainda é pouco intensa, concentrando-se sobretudo nas grandes cidades. Apesar da história comum e de valores

²⁴⁰ O ICE retrata os aspectos relacionados a resiliência, laços econômicos, financiamento, integração de políticas e segurança dos Estados em relação à UE. O ICE dos países do V4 é acima da média do bloco europeu, por exemplo, o que denota laços econômicos fortes de integração, como a dependência orçamentária.

²⁴¹ O ICI retrata o nível de experiência, engajamento e participação, atitudes, expectativas e opiniões sobre políticas comuns na integração europeia. O ICI dos países do V4 é abaixo da média do bloco europeu, por exemplo, o que denota que a experiência do cidadão médio ainda é pouco intensa e concentrada em grandes cidades.

compartilhados, os países do V4 discordam em vários aspectos e priorizam aspectos diferentes em sua relação com a UE, Rússia e Estados Unidos (EUA).

A crise migratória de 2015 aprofundou as divergências entre os países do V4 e a UE. A Hungria e Polônia lideraram uma postura dura contra a migração e contra a proposta de UE de distribuição dos refugiados pelos países membros. Ironicamente, a manutenção dessa postura, ao longo dos últimos meses de 2021, diante da ameaça de Aleksander Lukashenko, presidente de Belarus, de “inundar” a Europa com imigrantes e drogas, tem sido uma forma de a Polônia romper seu isolamento na UE. O governo húngaro é considerado mais autoritário e iliberal do que o polonês. Viktor Orban é ideologicamente mais próximo do presidente russo Vladimir Putin e declara-se defensor de uma Europa cristã contra a migração, tendo sua coalizão sido reeleita em 2022, pela quarta vez consecutiva, e obtendo cerca de 153 assentos no parlamento húngaro.

O conflito na Ucrânia foi um outro elemento divisório no grupo. Tchêquia, Eslováquia e Polônia colocam-se do lado ucraniano no conflito, em diferentes graus, conduzindo esforços para ajudar a Ucrânia. Os três enviaram armas para Kiev, e a Polônia é o principal ator do grupo diretamente afetado e pressiona os demais pelo aprofundamento das sanções. Enquanto isso, a Hungria coloca-se contra as sanções e recusa-se a permitir que armas com destino à Ucrânia transitem por seu território. É possível interpretar a posição húngara como abordagem centrada na segurança energética em razão de seus próprios interesses nacionais. No final de março, o trio forçou o cancelamento de uma reunião de ministros da defesa do V4 em Budapeste. Houve uma deterioração sobretudo na relação entre Budapeste e Varsóvia. Até o momento, não houve declarações do V4 sobre o conflito.

Em temas de defesa, Praga, Bratislava e Budapeste apoiam as iniciativas europeias de autonomia estratégica, liderada por Paris e Berlim, enquanto Varsóvia, que tem, tradicionalmente, uma postura mais defensiva em relação à Rússia, apoia o fortalecimento da OTAN e a manutenção de laços mais próximos com os EUA. Os países do V4 defendem a criação de força militar regional conjunta, o *V4 EU Battlegroup*, que ficaria à disposição da OTAN e das Forças de Resposta Rápida da UE, além de outras iniciativas como o *V4 Joint Logistic Support Group Headquarters* e a realização e exercícios conjuntos.

O V4 participa do engajamento europeu para o combate à mudança do clima, porém a Polônia defende uma estratégia energética que inclua o carvão, como forma de evitar a dependência do gás natural russo, enquanto Tchêquia, Eslováquia e Hungria consideram o gás russo uma alternativa mais limpa e adequada aos objetivos dessa política.

d) Relações contemporâneas entre Polônia e Hungria e União Europeia

Desde meados dos anos 2010, Polônia e Hungria tem tido relações tensas com a UE, que critica a erosão do Estado de Direito nos dois maiores países do V4. Em pelo menos quatro ocasiões, a Comissão Europeia acionou o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), com base no Artigo 7º do Tratado de Maastricht, por considerar que leis (reformas do judiciário, procedimento de refúgio) adotadas pelos governos de Viktor Orbán (Fidesz, primeiro-ministro desde 2010) e Andrzej Duda (Direito e Justiça – PiS, presidente desde 2015) ameaçavam a independência do judiciário, o regime democrático e demais valores consagrados do Artigo 2º do Tratado de Maastricht. Políticas anti-LGBTQIA+, anti-aborto e contra a liberdade de imprensa também são elementos que contribuem para críticas da UE à Polônia e à Hungria.

Apesar de o TJUE ter considerado que as ações de Orbán e Duda violam o Direito Europeu, os governos de Polônia e Hungria resistem a implementar as recomendações do Conselho Europeu.

Em outubro de 2021, a corte constitucional polonesa, afastando o princípio da primazia do Direito Comunitário, decidiu que alguns dispositivos da legislação e acordos da UE eram incompatíveis com a constituição polonesa, reacendendo debates sobre uma eventual saída da Polônia do bloco europeu (*Polexit*). No entanto, pesquisas mostram que menos de 15% dos poloneses apoiam o abandono do bloco.

Em reação à ofensiva da UE, Polônia e Hungria tentaram vetar o pacote europeu para recuperação econômica (*Next Generation EU*, NGEU²⁴²) e o orçamento plurianual europeu (*Multiannual Financial Framework 2021-2027*, MFF), cuja liberação de recursos seria condicionada ao respeito ao Estado de Direito. Os países europeus tentam impedir que seus recursos financiem o fortalecimento dos regimes iliberais de Orbán e Duda, em meio a denúncias de corrupção que favoreceriam os partidos e aliados desses governos. A chanceler alemã Angela Merkel mediu um acordo pelo qual a Comissão não restringiria o acesso aos recursos do programa, até que o TJUE se pronunciasse a respeito da compatibilidade das condicionalidades ao Tratado de Maastricht, entretanto, Bruxelas já deixou de aprovar € 36 bilhões em fundos de recuperação pós-pandemia para a Polônia.

As relações seguiram tensas em 2022. Houve prosseguimento das audiências sobre os dois países sob o Artigo 7º, o que ensejou uma resolução saudatória pelos eurodeputados, aprovada com 426 votos a 133 e 37 abstenções. Ao mesmo tempo, instaram o Conselho a mostrar “compromisso genuíno” e a fazer “progressos significativos” para proteger a valores comuns.

No caso húngaro, a situação está mais complicada. Em setembro de 2022, o Parlamento Europeu aprovou resolução chamando a Hungria de “autocracia eleitoral”, um sistema constitucional no qual ocorrem eleições, mas o respeito pelas normas e padrões democráticos está ausente. O relatório do Parlamento expôs como os valores da UE no país se deterioraram ainda mais desde 2018, devido aos “esforços deliberados e sistemáticos do governo húngaro”. Os eurodeputados pediram que uma parte dos fundos europeus deveria ser retida até que o país cumpra as recomendações da UE e as decisões dos tribunais. Dias depois, a Comissão Europeia propôs suspender o pagamento de € 7,5 bilhões de fundos europeus. De acordo com os procedimentos, os próximos passos dizem respeito aos Estados-Membros e ao Conselho.

e) Relações contemporâneas entre Tchéquia e Eslováquia e União Europeia

As relações da Tchéquia e da Eslováquia com a UE são, em geral, mais construtivas do que relações da UE com os demais parceiros do V4, de caráter mais nacionalista e conservador. Mais recentemente, a França tem se aproximado da Tchéquia e da Eslováquia, para conseguir apoio dentro da UE e isolar Hungria e Polônia. A Eslováquia é o único país do V4 a adotar o euro, o que a torna mais próximo da UE. A Alemanha também valoriza o contato com os países da antiga Tchecoslováquia como um meio de influenciar o V4 a ter uma postura mais construtiva na UE.

f) Relações do V4 com países extraeuropeus

A China representa, desde 2012, uma fonte alternativa de investimentos para o V4, cujos membros fazem parte do formato “16+1”. Entretanto, essa relação é sujeita a pressões ocidentais como demonstram o veto de Tchéquia e Eslováquia à participação da empresa chinesa Huawei em suas redes de 5G. A Polônia também exclui a empresa chinesa após pressões dos EUA.

²⁴² O NGEU é um instrumento temporário de recuperação, cujos recursos (€ 806,9 bilhões, ou € 750 bilhões em preços de 2018) devem ser aplicados ao longo de 2021-2023.

Durante o governo Trump, as pautas conservadoras e nacionalistas (questões de gênero, aborto, religião, imigração, meio ambiente) eram um fator de convergência do V4, principalmente Polônia e Hungria, com os EUA. Essa aproximação é ilustrada pelo Processo de Varsóvia para o Oriente Médio (2019) e pela abertura de uma seção comercial da embaixada húngara em Jerusalém (2019). O governo Biden tem mantido relações distantes com o V4, dialogando diretamente com a Rússia e até mesmo excluindo a Hungria da Cúpula para Democracia.

3.5.2. Situações nacionais e regionais relevantes e política externa de países europeus

I. Política externa da Alemanha

a) Política externa de Angela Merkel

Os 16 anos de governo de Angela Merkel, de 2005 a 2021, foram marcados por diversas crises, contudo a política externa alemã manteve-se relativamente estável em relação aos seus objetivos. A política externa de Merkel manteve a ênfase no multilateralismo, na defesa do projeto europeu e na preferência pela busca de compromissos políticos ao uso da força. O poder alemão está, sobretudo, em sua economia e em sua diplomacia, uma vez que suas capacidades militares são limitadas tanto por fatores históricos quanto por resistências domésticas ao aumento do poderio e dos gastos militares alemães. Por isso, frequentemente, os interesses econômicos e comerciais parecem preponderar sobre questões geopolíticas.

A sequência de crises que a chanceler Angela Merkel enfrentou inicia-se logo ao assumir o governo, em 2005, quando teve de lidar com a recusa de franceses e de neerlandeses ao projeto de tratado constitucional europeu. A Alemanha liderou a revisão do texto que viria a ser o Tratado de Lisboa, que foi aprovado em 2007. Entre 2008 e 2011, Merkel enfrenta os efeitos da grande crise econômica que se inicia no mercado de *subprime* estadunidense, contamina as demais economias centrais e leva à crise da dívida soberana europeia. Nesse contexto, a chanceler alemã lidera esforços para manter a estabilidade financeira da UE, defendendo medidas de austeridade fiscal ao mesmo tempo em que elabora três planos de socorro financeiro à Grécia. Em 2011, na esteira do acidente nuclear de Fukushima, o governo alemão decide desativar suas usinas nucleares, o que aumenta sua dependência energética em relação à Rússia. Essa aproximação com a Rússia seria colocada à prova em 2014, quando os conflitos na Ucrânia (Crimeia e Donbass) se agravam.

Em 2014, após ser criticada pela falta de engajamento em diversas crises de segurança (intervenção da Líbia, intervenção francesa no Mali, agravamento da situação na Síria), a Alemanha declara o “Consenso de Munique”, pelo qual o país se compromete a atuar de maneira mais assertiva nos temas de segurança internacional. O aumento do orçamento militar, o maior engajamento no Mali, na Lituânia e no mar do Sul da China são consequências dessa nova postura. Ainda em 2014, após pressão dos Estados Unidos (EUA), os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) comprometeram-se a elevar seus gastos militares a 2% do produto interno bruto (PIB) até 2024, porém a Alemanha reluta em fazê-lo e prometeu atingir 1,5% do PIB em 2024. Domesticamente, partidos como os Verdes e os Sociais-democratas e a população em geral são contrários à elevação de gastos militares, o que impediu que Merkel cumprisse até agora o compromisso de 2014. Em 2015, a Alemanha anuncia na Conferência de Segurança de Munique

que está pronta a assumir maiores responsabilidades no âmbito da segurança internacional. Durante o ano de 2019, a Alemanha liderou da Força Tarefa Combinada de Reação Rápida da OTAN (*Very High Readiness Joint Task Force – VJTF*).

Em 2015, o agravamento do conflito na Síria, e no Oriente Médio, em geral, leva à uma grande crise migratória, que ameaça não apenas a coesão do bloco europeu, como os valores fundamentais democráticos da União Europeia (UE), ao fortalecer os sentimentos nacionalista e xenofóbico, que, na Alemanha, é expresso pelo partido Alternativa para a Alemanha (AfD, na sigla em alemão). Os atentados terroristas cometidos por islâmicos radicalizados entre 2014 e 2016 também contribuíam para o crescimento da extrema direita na Europa. Apesar de críticas internas e externas, a Alemanha de Merkel mantém suas fronteiras abertas e acolhe milhões de imigrantes, o que além do caráter humanitário atende às necessidades de um mercado de trabalho cuja demografia é cada vez mais velha. Ao mesmo tempo, Merkel dedicou-se pessoalmente nas negociações do acordo entre UE e Turquia.

Em 2016, a política externa alemã teve de lidar com o *Brexit* e com a animosidade do governo Trump em relação aos europeus e aos alemães em particular. Enquanto os britânicos reclamavam de irredutibilidade de Merkel em relação a um acordo que evitasse o *Brexit*, a França de Macron ressentia a falta de entusiasmo alemão em aprofundar a integração. Os desentendimentos entre EUA e Alemanha eram anteriores à chancelaria de Angela Merkel. Em 2005, Gerhard Schröder opôs-se à Guerra no Iraque. Os sucessivos superávits comerciais, que somam US\$ 3 trilhões nos últimos quinze anos, e o subfinanciamento do orçamento de defesa alemão são as principais fontes de atrito entre os parceiros transatlânticos, e sob Trump, essas divergências apenas se agravaram. Os EUA acusam a Alemanha de beneficiar-se de uma ordem liberal para a qual pouco contribui.

Em 2019, Merkel teve de lidar com as crises sanitária e econômica causada pela pandemia de COVID-19. Apesar do sucesso inicial no controle da doença, a pandemia evidenciou as falhas de coordenação entre as esferas de governo alemãs (federalismo) e a falta de investimento em infraestrutura, resultado direto das políticas de austeridade implementadas desde 2008 (crise). A Alemanha foi inicialmente contra a emissão de títulos de dívida garantidos pela UE para lidar com a crise econômica gerada pela pandemia, porém aceitou esse mecanismo como parte dos esforços para relançar o bloco, ao lado da França.

Além das crises, a política externa alemã durante o governo de Angela Merkel caracterizou-se pela aproximação com a Rússia e com a China. A Alemanha acreditava que a integração econômica com esses países levaria à liberalização não apenas de suas economias, mas também de seus regimes políticos. Contudo, a repressão russa a opositores de Vladimir Putin, em especial, o caso Navalny, e o apoio russo ao governo de Lukashenko demonstram que a abertura do regime russo não acontecerá. Mesmo assim, Merkel manteve a construção do gasoduto Nord Stream 2, apesar das críticas dos EUA e de outros países europeus.

Um dos principais objetivos de Merkel em relação à China era a assinatura do Acordo Geral de Investimentos entre o país asiático e a EU, mas o processo de aprovação desse acordo encontra-se paralisado. A China é o maior mercado para produtos *made in Germany*, o que não impede de a Alemanha condenar as violações dos direitos humanos na China (*uigures*, Hong Kong) ou de reconhecer os riscos da atuação de empresas chinesas em elementos estratégicos de sua rede 5G, desde que os interesses das empresas alemãs no mercado chinês estejam resguardados. Há preocupação crescente em relação à dependência alemã do fornecimento de matérias-primas estratégicas (gálio, terras raras) para a indústria de ponta alemã e a parceria sino-alemã assume cada vez mais caráter de rivalidade industrial.

b) Discurso na AGNU em 2022

Primeiramente, o chanceler Olaf Scholz menciona a defesa da Carta das Nações Unidas (ONU) frente ao expansionismo russo, afirmando que a Alemanha tem oferecido apoio financeiro, humanitário e material a Kiev, e que não aceitará uma paz ditada pela Rússia. Ressalta, ainda, que sediará uma conferência de especialistas para tratar da reconstrução da Ucrânia²⁴³. Em seguida, destaca a necessidade de os governos cumprirem as obrigações internacionais assumidas. Cita, assim, o compromisso alemão em apoiar os países em desenvolvimento nos seus esforços de redução de emissões e de adaptação à mudança do clima, bem como seu compromisso com os direitos humanos, apontando que a Alemanha é o segundo maior doador em matéria de assistência humanitária e que já acolheu milhões de refugiados nos últimos anos. Além disso, chamou atenção para as violações cometidas em países como Coreia do Norte e Afeganistão, e encorajou a China a acatar as recomendações da ONU quanto à situação dos uigures. Menciona, ainda, a importância de adaptar as regras e as instituições internacionais à realidade contemporânea, defendendo a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a cujo assento a Alemanha é candidata. Critica, por fim, o nacionalismo e o isolacionismo, clamando por mais cooperação e envolvimento dos países na defesa da ordem internacional.

c) Discurso na AGNU em 2021

O presidente alemão, Frank-Walter Steinmeier, afirmou que seu país vive uma transição política e reconhece suas responsabilidades. Segundo ele, a guerra do Afeganistão revelou que a ação externa deve ser mais realista, seletiva e capacitada militar e diplomaticamente. Disse que o mundo não comporta nacionalismos egoístas, como mostrou a pandemia, e que os privilégios de EUA, China e Rússia na ONU se justificam apenas em benefício geral. Para ele, o multilateralismo deve ser reforçado, em crises como a da Ucrânia, e Europa e China devem cooperar, mas respeitando os direitos humanos. Steinmeier também afirmou que a parceria transatlântica com os EUA fortalece uma ordem internacional baseada em regras, e que a democracia é um projeto de liberdade, universal, e não apenas do Ocidente.

II. Política externa da França

a) Discurso na AGNU em 2022

Em seu discurso, o presidente Emmanuel Macron condenou a ocupação russa da Ucrânia e alertou para os riscos da divisão entre os países. Afirmou que tem dialogado com Putin em busca de uma solução pacífica para o conflito e que aqueles que tem optado por não se posicionar estariam cometendo um erro histórico, apoiando, mesmo que implicitamente, a causa do novo imperialismo. Quanto à crise alimentar, afirmou que a França dobrou as suas contribuições para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e que tem trabalhado para escoar trigo ucraniano em direção à Somália. No que diz respeito à mudança do clima, defendeu que o carvão deve ser erradicado, e que a China e outras grandes potências precisam tomar decisões mais firmes na próxima Conferência das Partes (COP) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

²⁴³ Durante a conferência, em 25 de outubro, realizada em parceria com a Comissão Europeia, Scholz defendeu a criação de um novo Plano Marshall para a reconstrução da Ucrânia.

Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Ademais, encorajou a formação de coalizões com o fim de desenvolver novas soluções em energia, e a solidariedade em relação aos países mais vulneráveis. Acrescentou, por fim, que CSNU precisa ser reformado, de modo a torná-lo mais representativo e restringir o uso do veto em casos de crimes de destruição em massa, e que os países devem cooperar, sem divisões, pelo futuro do planeta e pelo fim da desigualdade.

b) Discurso na AGNU em 2021

O ministro para Europa e Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian, iniciou seu discurso lembrando os princípios da Carta das Nações Unidas (ONU), para, em seguida, focar-se nas responsabilidades: de manter a paz e a segurança internacionais, enfatizando o papel da França no Indo-Pacífico, no combate ao terrorismo e na transição de poder na Líbia, condenando também o programa nuclear iraniano e ressaltando o papel do direito internacional na segurança global; de enfrentar a pandemia de COVID-19, enfatizando as necessidades da imunização global e da recuperação econômica; de combater a crise climática, buscando neutralidade de carbono até 2050 e preservando a biodiversidade. Le Drian enfatizou, finalmente, a promoção do multilateralismo, da regulação da *Internet* e da taxação de multinacionais.

III. Política externa do Reino Unido

a) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Johnson

Em março de 2021, Boris Johnson apresentou ao Parlamento a mais recente versão da *Integrated Review*, o documento mais importante das relações exteriores britânicas. Seu texto delineia os objetivos de médio prazo do país nos setores de segurança, defesa, desenvolvimento e política externa. O documento atual intitula-se *Global Britain in a Competitive Age* e tem sido caracterizado como a maior revisão das políticas de defesa e de segurança do país desde o fim da Guerra Fria. Trata-se da visão do Estado britânico para um Reino Unido pós-*Brexit*.

O documento caracteriza o *Brexit* como um momento único de novas oportunidades para o Reino Unido. Um fato importante é a ênfase que a revisão dá a relacionamentos bilaterais com países europeus (em especial França, Irlanda e Alemanha), enquanto adota uma posição mais cautelosa em relação à União Europeia (UE) como um todo.

Segundo a percepção britânica, a ordem internacional baseada em regras está sendo desafiada, resultando em um contexto de fragmentação e competição entre os Estados. O texto também sublinha a emergência de atores não estatais, em especial as empresas de *big tech*. Por essas razões, o Reino Unido não deveria mais defender a manutenção do *statu quo*, mas adaptar-se para influenciar a formação de uma futura ordem internacional. Assim, a ideia de uma *Global Britain* condensa o papel mais ativo do país na manutenção de uma comunidade internacional em que sociedades e economias abertas possam florescer.

Para tanto, o Reino Unido continuará comprometido com o multilateralismo e com as normas internacionais e buscará ser uma “força para o bem”, enfatizando seu papel como uma superpotência em *soft power* e a necessidade de cooperação internacional. Assim, reconhece que ação coletiva e cooperação com países que tenham valores diferentes é vital para enfrentar os desafios atuais, em especial o combate à mudança do clima e à perda de biodiversidade, as quais constituem algumas de suas prioridades. A revisão prevê ainda medidas de inovação em relação

ao serviço diplomático, forças armadas e de inteligência, com um esforço de integração digital. O país ainda declara que pretende se tornar uma das “lideranças entre as ciberpotências democráticas”.

Sobre defesa e segurança, o documento descreve os EUA como o mais importante aliado estratégico do Reino Unido. Outrossim, antes mesmo da atual invasão russa à Ucrânia, os britânicos já reafirmavam seu compromisso inequívoco com a segurança europeia e descreviam a Rússia como a “maior ameaça regional”, enfatizando o papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como “base da segurança coletiva”²⁴⁴. Assim, apesar de reconhecer a crescente importância geopolítica da região do Indo-Pacífico, as forças de defesa britânicas deverão focar na região Euro-Atlântica. Ao mesmo tempo, buscarão maior engajamento global e modernização – incluindo a aplicação de inteligência artificial (IA), de ofensivas cibernéticas e de investimentos no programa espacial britânico²⁴⁵. Sobre a questão nuclear, o Reino Unido revisou o compromisso anterior de reduzir seu arsenal, afirmando que irá, em realidade, aumentá-lo²⁴⁶.

A leitura do documento britânico deixa evidente que a relação China-Reino Unido permanece complexa. A ascensão chinesa é caracterizada pelo texto como um “desafio sistêmico”, e seu programa de modernização militar é visto como um risco para os interesses do Reino Unido. A fim de fazer frente a tal risco, o governo britânico prevê investimentos em instrumentos de enfrentamento ao país asiático – como, por exemplo, questionamentos à questão dos direitos humanos na China, ou o próprio AUKUS. No entanto, o documento lembra que as relações bilaterais devem ser pautadas pelo comércio internacional e pela busca de investimentos, estando a questão climática sempre em foco. Ademais, apesar de não se comprometer com uma presença militar expressiva na região do Indo-Pacífico, o Reino Unido buscará ser a nação europeia com a maior “presença integrada” na região, tendo a Índia como parceira estratégica para executar tal objetivo.

Em relação ao comércio internacional, o Reino Unido continuará a advogar pelo livre comércio e pela redução de protecionismos. De fato, a questão comercial ocupa lugar central na política externa britânica, servindo de plataforma para o desenvolvimento de relações diplomáticas e de segurança²⁴⁷. Sobre os aportes financeiros ao desenvolvimento de outros países (*Aid and Development*), o texto prevê a alocação de 0.7% da Renda Nacional Bruta (RNB) ao setor²⁴⁸.

²⁴⁴ Iniciada a Guerra na Ucrânia, o então primeiro-ministro Boris Johnson realizou diversas visitas a Kiev, demonstrando seu compromisso com a causa ucraniana. Ademais, o Reino Unido se comprometeu com a defesa de Finlândia e Suécia, caso um dos países sofra ataque enquanto suas candidaturas à OTAN estejam sendo analisadas.

²⁴⁵ Em relação a este último ponto, destaca-se o *Harwell Space Cluster*, uma concentração de grupos de pesquisa e desenvolvimento do setor espacial localizado perto de Oxford, na Inglaterra.

²⁴⁶ Foi nesse contexto que se concluiu, em setembro de 2021, o AUKUS, aliança militar trilateral entre Austrália, Reino Unido e os EUA, a fim de fazer frente ao expansionismo chinês na região Indo-Pacífico. Graças ao acordo, a Austrália poderá desenvolver seus próprios submarinos a propulsão nuclear, com base em tecnologia norte-americana. A conclusão da aliança significou, no entanto, a suspensão de programa franco-australiano de compra de submarinos franceses convencionais, causando tensões entre britânicos e franceses.

²⁴⁷ A conclusão de novos acordos comerciais pós-*Brexit* foi importante prioridade do governo Johnson. Sob sua liderança, o Reino Unido concluiu acordos de livre comércio com a Austrália (dezembro de 2021), Japão (outubro de 2021), Madagascar (novembro de 2021), Comoros (abril de 2022) e Nova Zelândia (fevereiro de 2022). Tais acordos foram assinados, mas ainda não estão em vigor. Destaca-se ainda a intenção britânica de aderir ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpácífica (CPTPP, na sigla em inglês), pedido de adesão formalizado em fevereiro de 2021. Para mais detalhes sobre o CPTPP, consultar seção sobre o tema no tomo 6.

²⁴⁸ Apesar dessa diretriz, o Departamento de Desenvolvimento Internacional encerrou suas atividades em setembro de 2020, após fusão com o Ministério das Relações Exteriores, Commonwealth e Desenvolvimento (FCDO).

b) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Truss

Os maiores destaques do curto mandato de Liz Truss como primeira-ministra²⁴⁹ foram o desastroso anúncio do seu “miniorçamento” e seu posicionamento abertamente hostil em relação à China. Sobre a China, Liz Truss buscou revisar a linguagem usada na *Integrated Review*, a qual caracteriza a China como um “competidor estratégico”, para passar a se referir ao país asiático como uma “ameaça”, mas sua iniciativa não vingou.

Em setembro de 2022, o então recém-nomeado ministro da Fazenda, Kwasi Kwarteng, apresentou seu “mini-orçamento” para o Parlamento. O plano incluía corte de impostos, promessa de campanha de Truss, o que reduziria a receita do governo em £ 45 bilhões até 2026-2027. Como resultado da percepção negativa dos mercados à proposta orçamentária de Kwarteng, a libra esterlina sofreu uma desvalorização histórica de 4%, no mesmo dia do anúncio. Dada a instabilidade, Liz Truss passou a enfrentar uma revolta dentro do seu próprio partido e foi obrigada a substituir Kwarteng por um novo Chancellor, Jeremy Hunt.

Delineou-se, então, um cenário de intensa instabilidade econômica no país, acentuada por uma crise de credibilidade frente aos mercados e à comunidade internacional. O Bank of England fixou os juros em 3%, a inflação superou a marca dos 10% – a mais alta em 40 anos –, os bancos comerciais britânicos suspenderam a oferta de pacotes de empréstimos, e a libra esterlina chegou ao seu nível mais baixo desde a década de 1980. Analistas passaram a descrever a política externa britânica pós-*Brexit* como uma coleção de ações mal calculadas que poderão prejudicar a posição do Reino Unido na nova ordem mundial que se desenha, com alguns até mesmo comparando o país à Argentina do século passado – uma nação com grande potencial, mas que acabou prejudicada pela má administração nacional. Sob a pressão de seus próprios colegas do Partido Conservador, Truss foi obrigada a renunciar.

c) Política externa do Reino Unido pós-*Brexit* sob Sunak

O novo primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, tem relativamente pouca experiência na área de política externa e enormes desafios à frente. Com uma exitosa carreira no setor bancário, Sunak é hoje o mais rico membro do parlamento britânico. Enquanto no governo Boris Johnson, ele ocupou o cargo de *chancellor*, posição na qual Sunak se destacou pelos orçamentos públicos elaborados durante a pandemia. Dado o atual cenário de crise econômica no país, espera-se que Sunak priorize a situação doméstica.

Em sinal de relativa continuidade, Sunak manteve os ministros das Relações Exteriores e da Defesa: James Cleverly e Ben Wallace, respectivamente. Cleverly foi conduzido ao atual cargo por Truss, apoia o projeto *Brexit* e está ligado à ala eurocética do Partido Conservador. Já Wallace tem liderado a pasta de Defesa desde Johnson e foi o responsável por definir a posição britânica em relação à Guerra na Ucrânia²⁵⁰.

Recentemente, o novo primeiro-ministro recusou-se a manter o compromisso defendido por Wallace de alocar 3% do produto interno bruto (PIB) nacional à Defesa até 2030, fato que tem preocupado aliados nos países bálticos. Essa decisão é informada especialmente pela situação

²⁴⁹ O mandato de 45 dias de Liz Truss deu a ela o título de primeira-ministra mais efêmera da história britânica, o que foi ilustrado por sua derrota contra uma alface, numa competição inspirada por artigo da revista britânica *The Economist* que afirmou seu tempo em Downing Street seria de “aproximadamente o tempo de validade de uma alface”: <https://www.theguardian.com/politics/2022/oct/20/iceberg-lettuce-in-blond-wig-outlasts-liz-truss>.

²⁵⁰ Também foi mantido Jeremy Hunt, *chancellor* que substituiu Kwarteng.

financeira doméstica. Enquanto membro do Partido Conservador, é natural que Sunak dê preferência a uma agenda ortodoxa de corte de gastos. No entanto, ele já sinalizou que não pretende revisar a posição britânica em relação à Ucrânia. Após eleito, Sunak fez sua primeira ligação como primeiro-ministro ao presidente ucraniano Volodymyr Zelensky. Ademais, há de se observar a posição norte-americana em relação à Ucrânia, a qual tem forte influência nos britânicos. Biden tem favorecido negociações entre ucranianos e russos, mesmo face à resistência de Zelensky.

Durante sua campanha no verão, antes da eleição de Liz Truss, Sunak caracterizou a China como “a maior ameaça ao Reino Unido e à prosperidade neste século”. Portanto, o atual primeiro-ministro dará continuidade a planos de boicote à China, como o banimento de Institutos Confúcius em universidades britânicas. No entanto, tradicionalmente, Sunak defendia uma aproximação econômica e pragmática aos chineses. Tendo a necessidade britânica de buscar novas parcerias comerciais, vislumbra-se a adoção de uma política mais objetiva, na qual Sunak buscará cooperar com a China.

A eleição de Sunak como primeiro-ministro foi vista pela UE como um fato positivo, em especial quando contrastado com seus predecessores. Mesmo tendo composto o governo Johnson e sendo um reconhecido *Brexiteer*, Sunak é visto como mais moderado. Ademais, sua promessa de campanha de revogar todas as leis europeias nos seus primeiros cem dias de mandato já parece ter sido descartada.

Conforme estabelecido na *Integrated Review*, o comércio internacional permanece como prioridade na política externa britânica, assim como uma presença fortalecida do país no Indo-Pacífico. Para tanto, o Reino Unido conta com sua relação tradicional com a Índia e a eleição de Sunak, primeiro primeiro-ministro de origem indiana, tende a abrir canais de comunicação entre os países, em especial no que se refere ao Acordo de Livre Comércio Índia-Reino Unido, cuja conclusão continua uma incógnita. Ademais, Sunak segue mobilizando esforços para a adesão britânica ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), tendo discutido o tema em ligação recente com o premiê japonês Fumio Kishida.

Sunak nomeou Andrew Mitchell como secretário de Desenvolvimento Internacional, o qual se opôs aos cortes feitos por Sunak ao setor de *Aid and Development* quando este estava encarregado do orçamento público. Essa decisão aponta para uma possível manutenção do compromisso de alocar 0.7% da RNB ao suporte financeiro de outros países. No entanto, espera-se que tais recursos sejam cada vez mais direcionados à execução de interesses nacionais no exterior.

d) Discurso na AGNU em 2022

Relembrando o compromisso da rainha Elizabeth com os princípios da Organização das Nações Unidas (ONU) e comprometendo-se a conduzir o país em direção a uma nova era, a primeira-ministra Liz Truss tratou da atual tensão entre democracias e autocracias. Ela ressaltou a importância de corresponder às expectativas econômicas e de segurança dos cidadãos, como forma de proteger a democracia, ao mesmo tempo que mostrou determinação em fortalecer a segurança energética e econômica do Reino Unido, assumindo a meta de tornar o país um exportador líquido de energia até 2040. Ela aplaudiu a ação internacional em favor da Ucrânia, e atribuiu o seu sucesso ao emprego de alianças, da diplomacia e de sanções nunca antes utilizadas. Como forma de responder à agressão econômica de regimes autoritários, ela afirmou que o G7 e demais parceiros deveriam agir como uma OTAN econômica, afim de defender a prosperidade coletiva de seus

membros. Nesse sentido, citou a Parceria para Infraestrutura e Investimento Global do G7²⁵¹, e a importância do *friendshoring*²⁵² para as cadeias globais de suprimentos. Afirmou, por fim, que alocará 3% do PIB para defesa até 2030, e que não descansará até que a Ucrânia prevaleça, comprometendo-se a apoiá-la militarmente pelo tempo que for necessário.

e) Discurso na AGNU em 2021

Participando de maneira presencial, o primeiro-ministro Boris Johnson dedicou todo o seu discurso ao tema da mudança do clima. Johnson destacou que a 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em Glasgow, é o “*turning point*” da humanidade, indicando que deve haver um esforço coletivo de alcançar a neutralidade climática global até 2050. Ainda que 70% do PIB global tenha-se comprometido com esse objetivo, Boris Johnson destacou que é preciso acabar com o uso de carvão como fonte energética. Nesse sentido, parabenizou Xi Jinping pelo compromisso chinês de acabar com o financiamento internacional de carvão. Também destacou a importância da COP15 da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), na China, em outubro. Johnson apresentou a meta britânica de reduzir 68% das emissões até 2030, destacando o papel do hidrogênio nesse objetivo. O primeiro-ministro ainda ressaltou a importância de alcançar a meta de US\$ 100 bilhões anuais para o financiamento ambiental em países em desenvolvimento, destacando os recursos britânicos, a promessa de Joe Biden de aumentar o financiamento norte-americano e a importância da inclusão do setor privado.

f) Comunidade Britânica e republicanismo no além-mar

O rei Charles III assumiu²⁵³ como chefe de Estado de 14 países²⁵⁴, além do Reino Unido. Trata-se do Reino da Commonwealth²⁵⁵, instituição composta por quinze Estados soberanos sob a monarquia britânica. São monarquias constitucionais, nas quais o poder do monarca é sobretudo simbólico. Apenas alguns deveres cabem ao rei – o mais significativo é o de aprovar novos governos. O monarca também pode aprovar a legislação, formalmente, apontar certos oficiais ou conceder honras de Estado. No além-mar, um representante real (conhecido como governador-

²⁵¹ Em 2021, o G7 lança a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), criada com o intuito de fazer frente à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), da China. Em 2022, a iniciativa é relançada, sendo chamada de Parceria para Infraestrutura e Investimento Global. Segundo os planos anunciados, os países do G7 buscarão, nos próximos cinco anos, investimentos da ordem de US\$ 600 bilhões, de fontes públicas e privadas, a serem aplicados em países em desenvolvimento, notadamente em projetos de cunho ambiental e relacionados a igualdade de gênero, saúde global e infraestrutura digital.

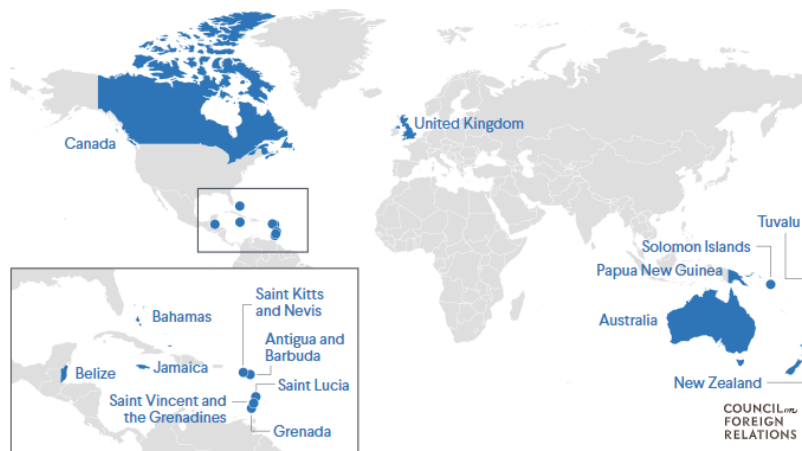
²⁵² O termo relaciona-se à escolha de países aliados como destino de investimentos produtivos no exterior, de forma a garantir a resiliência das cadeias globais de suprimento em caso de conflito.

²⁵³ Desde 8 de setembro de 2022, com a morte da Rainha Elizabeth II. Nos 70 anos de seu reinado, a Rainha testemunhou uma forte mudança em seu reino, com os diversos movimentos de independência. Apesar disso, conseguiu manter o Reino da Commonwealth e a Commonwealth (of Nations) – o que é considerado um dos maiores legados de seu reinado.

²⁵⁴ Antígua e Barbuda, Austrália, Bahamas, Belize, Canadá, Granada, Ilhas Salomão, Jamaica, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas e Tuvalu.

²⁵⁵ O Reino da Commonwealth não deve ser confundido com a Commonwealth (of Nations), organização de 56 Estados independentes, cuja origem remonta ao Império Britânico, mas que está aberta à adesão de outros países. Os últimos a aderirem foram o Gabão e o Togo, em 2022. A Commonwealth possui, entre seus membros, monarquias e repúblicas. Tanto o Reino da Commonwealth quanto a Commonwealth são constituídas pela adesão voluntária dos membros.

geral) é apontado para essas funções. Em condições excepcionais, a Coroa tem o chamado “poderes de reserva”, com autoridade para substituir, unilateralmente, um governo eleito.²⁵⁶



Fonte: *Council on Foreign Relations*

Devido ao caráter majoritariamente simbólico do papel do rei como chefe de Estado, analistas entendem que não haverá mudanças imediatas no Reino da Commonwealth. No entanto, a sucessão real deve fortalecer os movimentos republicanos existentes no além-mar. O republicanismo já vinha sendo estimulado, especialmente pelos países do Comunidade do Caribe (CARICOM)²⁵⁷. Em novembro de 2021, Barbados²⁵⁸ havia proclamado a república, em seu 55º aniversário de independência. O primeiro-ministro da Jamaica²⁵⁹ e os líderes da Antígua e Barbuda e de Belize também já haviam anunciado a intenção de deixar a monarquia. O republicanismo também vem crescendo nos outros países do Reino da Commonwealth. Na Austrália, o primeiro-ministro Anthony Albanese é um firme defensor da república e defende um novo referendo sobre o assunto. A primeira-ministra da Nova Zelândia, Jacinda Ardern, também apoia a república. No Canadá, o republicanismo ainda é minoritário, mas vem crescendo²⁶⁰.

O rei Charles III já deixou claro que vai respeitar a vontade de quaisquer de seus reinos que queriam interromper a associação com a monarquia. Como príncipe de Wales, havia declarado (em junho de 2022) seu pesar pessoal pela atrocidade do comércio transatlântico de escravos – embora não tenha feito um pedido de desculpas formal nem tenha abordado a questão das reparações. A intensificação dos pedidos por reparações, portanto, será um desafio para a diplomacia da Coroa. Em longo prazo, a própria manutenção da Comunidade britânica será um desafio para o reinado de Charles III.

²⁵⁶ Esse poder foi usado em raras ocasiões desde a Segunda Guerra Mundial. O caso de maior destaque foi a crise constitucional da Austrália, de 1975, na qual o governador-geral afastou o primeiro-ministro.

²⁵⁷ Em 2013, países do CARICOM iniciaram discussões sobre Reparções por Genocídio Nativo e Escravidão. Formou-se, naquele ano, o CARICOM Reparations Commission (CRC).

²⁵⁸ O país, embora tenha deixado o Reino da Commonwealth, continua na Commonwealth of Nations.

²⁵⁹ Em março de 2022, o primeiro-ministro Andrew Holness disse ao príncipe William que a Jamaica queria ser independente e resolver problemas pendentes, um dia depois de protestos que pediam ao Reino Unido que pagasse reparações pela escravidão. Em julho, foi anunciado um plano para exigir uma reparação bilionária aos britânicos.

²⁶⁰ Em fevereiro de 2021, uma pesquisa apontou que 45% dos canadenses prefeririam um chefe de Estado eleito, número inédito de apoio ao republicanismo. No mês anterior, a governadora-geral Julie Payette havia renunciado em meio a denúncias sobre as relações abusivas de trabalho em seu gabinete.

IV. Separatismo na Escócia

A Escócia foi independente até 1707, apesar da União das Coroas em 1603. O movimento separatismo escocês começa a estruturar-se contemporaneamente no século XIX, mas renasce com mais força na década de 1970, quando é realizada a primeira consulta popular a respeito da independência. O segundo referendo escocês acontece em 1997 e resulta na criação de um parlamento próprio.

O partido escocês pró-independência, o *Scottish National Party* (SNP), chegou ao poder pela primeira vez em 2007 e conquistou maioria no Parlamento escocês em 2011, sob a liderança de Alex Salmond. Ainda em 2007, o SNP publicou o documento “Escolhendo o futuro da Escócia”, no qual definia diretrizes para o país, incluindo em relação à causa emancipacionista.

Após negociações com Westminster, foi determinada a realização, em setembro de 2014, de um referendo sobre a independência escocesa. Com comparecimento recorde de 85% da população, 55,3% dos eleitores decidiram pela permanência do país no Reino Unido. Credita-se esse resultado à preferência dos escoceses pela manutenção do país no mercado comum europeu. Caso o país se tornasse independente naquela ocasião, seria necessária nova candidatura à União Europeia (UE).

O resultado do referendo do *Brexit*, em 2016, no entanto, significou importante mudança de cenário. A Escócia deu 62% de votos favoráveis à campanha *Remain*, enquanto a maioria do Reino Unido optou pela saída da UE. Agora liderado pela Nicola Sturgeon, o SNP passou a declarar sua intenção de garantir um lugar para a Escócia na UE, considerando a realização de um novo referendo como altamente provável. Todavia, a primeira-ministra britânica à época, Theresa May, assim como os primeiros-ministros subsequentes (Boris Johnson, Liz Truss e Rishi Sunak) descartou a possibilidade de um novo voto.

Nas eleições gerais de 2019, o SNP passou a ser o terceiro maior partido no Parlamento Britânico. Em Holyrood²⁶¹, o partido aumentou sua maioria, e Sturgeon defendeu que o resultado expressava a vontade dos escoceses de permanecerem na UE como nação independente. Em dezembro do mesmo ano, o governo escocês aprovou a Lei sobre Referendos (Escócia), a qual determina que, para que haja novo voto, é necessário que o Parlamento escocês passe uma lei aprovando-o.

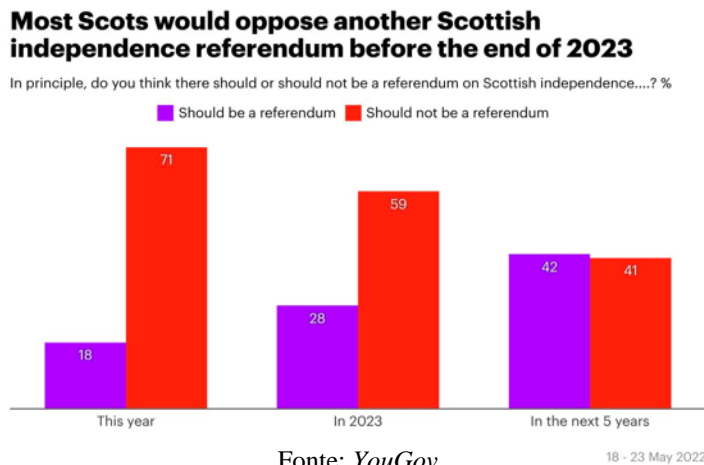
Em janeiro de 2020, um pedido oficial para um novo referendo foi submetido ao governo britânico e, como esperado, foi rejeitado. Em resposta ao pedido escocês, Johnson lembrou o suposto compromisso de que tais referendos somente ocorreriam “a cada geração”. No documento *Scotland’s Future*, publicado na ocasião do referendo de 2014, Salmond havia declarado que o referendo seria “uma oportunidade única em uma geração”, repetindo a expressão em diversos momentos. Westminster passou a entender tal declaração como um compromisso de se manter uma periodicidade aproximada de trinta anos entre os referendos. No entanto, o relatório da Comissão Smith²⁶² sobre poderes extras para o Parlamento escocês, publicado dois meses após o referendo, afirmou que nada impede que a Escócia se torne um país independente se assim seu povo escolher. O SNP defende ainda que aquela foi apenas uma expressão retórica não vinculante

²⁶¹ Nome da região de Edimburgo onde fica o Parlamento Escocês, servindo de metonímia para este e para o governo escocês.

²⁶² A Comissão Smith foi estabelecida após a vitória dos unionistas no referendo escocês de 2014. O objetivo da Comissão foi o de analisar a possibilidade de transferência de poderes de Westminster para Holyrood, garantindo mais independência para o governo escocês.

que objetivava destacar a importância daquele voto. Ademais, defende que houve uma mudança substantiva das circunstâncias desde 2014, o que justificaria um novo referendo.

Em janeiro de 2021, o SNP anunciou um plano com onze pontos para a realização de novo referendo, caso partidos pró-independência ganhassem a maioria de cadeiras no parlamento escocês, o que de fato ocorreu. Segundo o plano, em caso de nova recusa de Westminster, o governo escocês poderia aprovar uma lei que permitiria que o referendo ocorresse, além de prever a possibilidade de um litígio legal nas Cortes para desafiar a posição britânica. O objetivo do SNP é o de realizar um novo referendo em 19 de outubro de 2023, com a pergunta “*Should Scotland be an independent country?*”.



A questão sobre a autonomia de Holyrood para aprovar legislação relativa a novo referendo foi decidida pela Suprema Corte do Reino Unido. Nessa decisão, ficou determinado que a não é possível realizar novo referendo sem o consentimento de Westminster, o que gerou revolta entre os independentistas escoceses. Apesar do empecilho legal, as intenções do SNP também podem esbarrar nas preferências dos eleitores. Segundo pesquisa de maio de 2022 do YouGov, 71% dos escoceses são contra a realização de novo voto até o final de 2023. Ademais, uma pesquisa realizada pela Savanta ComRes para o jornal *Scotsman*, em outubro de 2022, mostra que a opção pela permanência no Reino Unido tem uma vantagem de 1%.

V. A questão das Irlandas

Entre 1969 e 1998, cerca de 3.500 pessoas morreram no conflito violento na Irlanda do Norte²⁶³. O fim do conflito ocorreu com o Acordo da Sexta-Feira Santa (Acordo de Belfast)²⁶⁴, o qual estabeleceu um governo descentralizado, com uma Assembleia da Irlanda do Norte e um Executivo no qual partidos unionistas e nacionalistas partilham o poder. Segundo o acordo, uma mudança no *status* constitucional da Irlanda do Norte como parte do Reino Unido depende do

²⁶³ O conflito, geralmente chamado de *The Troubles*, tem raízes na divisão da Irlanda de 1921, repercutindo as disputas entre identidades nacionais, culturais e religiosas. A maioria dos protestantes da Irlanda do Norte definem-se como britânicos e querem continuar parte do Reino Unido (unionistas). A maioria dos católicos, por sua vez, consideram-se irlandeses e almejam uma Irlanda unida (nacionalistas).

²⁶⁴ Firmado em 1998 por Reino Unido, Irlanda e Irlanda do Norte.

consentimento da maioria da população da Irlanda do Norte, além do consentimento da maioria da República da Irlanda.

O *Brexit* trouxe desafios consideráveis para a Irlanda do Norte²⁶⁵, com potencial de implicação para o processo de paz, para a economia e, a longo prazo, para seu *status* constitucional no Reino Unido. No referendo de 2016, a Irlanda do Norte votou contra o *Brexit* (56%). A maior parte dos que votaram pela permanência na União Europeia (UE) vive perto da fronteira com a República da Irlanda e é principalmente católica e nacionalista²⁶⁶. Com isso, vieram à tona questões sobre o *status* constitucional da Irlanda do Norte. O partido Sinn Féin (nacionalista) vem clamando por um referendo quanto à permanência no Reino Unido ou à unificação à República da Irlanda.

Desde o início das negociações do Acordo de Saída, Reino Unido e UE reconheceram a singularidade das circunstâncias da ilha da Irlanda. Ambas as partes reconheceram a necessidade de salvaguardar o Acordo de Sexta-Feira Santa, de 1998, evitando uma fronteira física na ilha da Irlanda e protegendo a cooperação Norte-Sul. A compreensão geral é que uma fronteira aberta é fundamental para a paz.

A solução encontrada foi o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte (NIP, na sigla em inglês), cujas disposições começaram a ser aplicáveis a partir de 1º de janeiro de 2021. O protocolo estipula que muitos padrões da UE continuarão válidos para a Irlanda do Norte (em contraste com o resto do Reino Unido), como os padrões para alimentos²⁶⁷, veículos motorizados, medicamentos e equipamentos médicos, brinquedos, químicos e cosméticos. Também há regulações sobre um mercado único de eletricidade em toda a ilha da Irlanda, sobre o imposto sobre valor agregado (IVA) e sobre a aplicação de regras da UE em matéria de auxílio estatal²⁶⁸. O NIP determina ainda que, ao final de 2024, a Assembleia da Irlanda do Norte votará a respeito da manutenção da Irlanda do Norte no mercado comum e na união aduaneira da UE. Caso o voto seja negativo, o Protocolo seguirá em vigor por dois anos, para que o Reino Unido e a UE tenham tempo de negociar uma nova solução. Caso o voto seja afirmativo, a Assembleia poderá, a cada quatro anos, decidir novamente sobre a manutenção da aplicação das leis da UE. Para mais detalhe sobre o Protocolo, ver a seção II do tópico 3.4.1.

Como resultado dos acordos, embora a Irlanda do Norte continue parte do território aduaneiro do Reino Unido, o governo britânico comprometeu-se a adotar medidas de verificação alfandegária no mar da Irlanda, entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte²⁶⁹. Apenas bens que não

²⁶⁵ Em 1973, o Reino Unido e a República da Irlanda haviam aderido, no mesmo momento, à Comunidade Econômica Europeia (CEE), de modo que toda a ilha da Irlanda havia, desde então, integrado o mercado comum com as mesmas regras aduaneiras. Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido saiu da UE, e a República da Irlanda segue no bloco.

²⁶⁶ Ao longo dos anos, houve uma mudança demográfica na Irlanda do Norte. Em 1920, quando da separação, havia 65% de protestantes e 35% de católicos na Irlanda do Norte. No censo de 2011, a distância tinha caído para apenas três pontos percentuais: 48% protestantes e 45% de católicos.

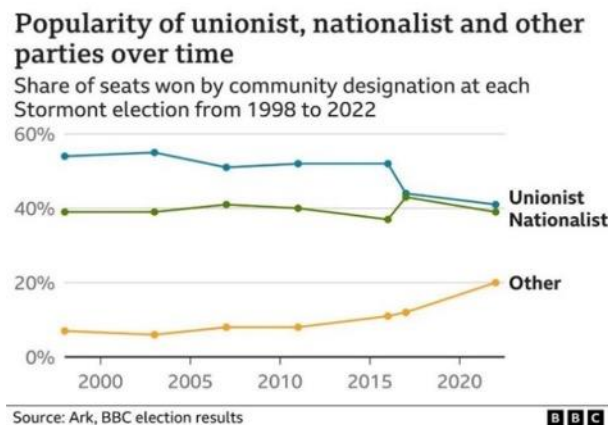
²⁶⁷ O setor agroalimentar é uma categoria particularmente afetada. Após um período de transição, que se encerraria ainda em 2021, certos produtos animais, como carne resfriada, incluindo linguiça, não poderiam mais ser exportados da Grã-Bretanha para a UE ou para a Irlanda do Norte. Isso levou a uma comoção que foi chamada de “guerra da linguiça” (*sausage war*). Em setembro de 2021, o governo britânico ampliou esse período de transição de forma unilateral e por prazo indefinido, sem que a UE se opusesse.

²⁶⁸ Mudanças nessas regulações adotadas pela UE também serão aplicadas na Irlanda do Norte, sem que a Assembleia da Irlanda do Norte ou o governo do Reino Unido sejam ouvidos.

²⁶⁹ No *hard Brexit*, a fronteira econômica “dura” entrou em vigor não só entre Dover e Calais, mas também dentro do próprio Reino Unido – entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte. A Irlanda do Norte continua como parte *de facto* do mercado único da UE, enquanto o comércio com o restante da Grã-Bretanha está mais regulado.

correm o risco de serem exportados para a UE (bens destinados exclusivamente para a Irlanda do Norte) não estão sujeitos a direitos alfandegários.

O Partido Unionista Democrático (DUP) tem insistido para que o NIP seja alterado ou abandonado, por entender que o protocolo formaliza uma diferenciação entre a Irlanda do Norte e o restante do Reino Unido, levando a região para a órbita da República da Irlanda no pós-*Brexit*. Os membros do DUP argumentam que o NIP viola tanto o *Act of Union* britânico quanto o Acordo da Sexta-feira Santa, já que foi imposto sem o consentimento do público da Irlanda do Norte. Assim, o Protocolo tem um impacto direto nas políticas identitárias da Irlanda do Norte. O fato de que bens comercializados com a Grã-Bretanha devem ser controlados é visto pelos unionistas como um ataque à sua identidade política.



Fonte: BBC

Isso se soma a um contexto de fragilidade política. Entre 2017 e 2020, a Irlanda do Norte permaneceu sem governo porque, em parte devido ao *Brexit*, o DUP e o Sinn Féin não conseguiram acordar um governo conjunto, em conformidade com o Acordo de Sexta-Feira Santa. Só em janeiro de 2020 foi montado novamente um Executivo na Irlanda do Norte. No entanto, ao longo de 2021, o governo mal conseguiu atuar, com a divergência interna dos unionistas quanto à aceitação parcial ou à rejeição completa do NIP. Em meio aos conflitos dentro do DUP, Arlene Foster, primeira-ministra da Irlanda do Norte, foi forçada a renunciar. O sucessor na liderança do DUP, Edwin Poots, também teve de renunciar. O novo líder do partido, Jeffrey Donaldson, posicionou-se de forma integralmente contrária ao NIP. Em setembro de 2021, Donaldson declarou que o DUP sairia do Executivo e de todas as instituições da Irlanda do Norte que foram estabelecidas pelo Acordo da Sexta-Feira Santa caso o protocolo não fosse substituído. Até lá, os ministros do DUP não implementarão o NIP.

As tensões também se elevaram, em janeiro de 2021, com a tentativa da UE de controlar as exportações das vacinas de COVID-19 para fora do bloco. Nesse contexto, a UE tentou invocar o Artigo 16 do protocolo da Irlanda do Norte (um mecanismo emergencial) para que a Irlanda do Norte não exportasse vacinas que recebesse, via Irlanda, para o resto do Reino Unido. Com isso, poderia haver inspeções aduaneiras entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda. Ainda que a UE tenha quase imediatamente retirado a proposta, o incidente elevou os questionamentos sobre os arranjos pós-*Brexit* para a Irlanda do Norte.

Em janeiro de 2022, o *Bloody Sunday* completou 50 anos²⁷⁰, sem que ninguém tenha sido punido. No ano anterior, o governo britânico de Boris Johnson havia anunciado planos de suspender todos os processos contra soldados e militantes, sob o pretexto de dar fim ao conflito. A decisão foi rejeitada por todos os principais partidos norte-irlandeses.

Em maio de 2022, o Sinn Féin venceu as eleições para a Assembleia da Irlanda do Norte, em um resultado inédito para o partido. No entanto, segundo as regras estabelecidas no Acordo de Belfast, o partido nacionalista só teria o cargo de primeiro-ministro caso o DUP nomeasse o vice-primeiro-ministro. O partido unionista, contudo, seguiu boicotando as negociações, em protesto contra a manutenção do Protocolo da Irlanda do Norte. Transcorrido o prazo legal de seis meses após as eleições de maio, sem que fosse composto um Executivo, novas eleições devem acontecer para a Assembleia da Irlanda do Norte. Em novembro de 2022, o secretário de Estado da Irlanda do Norte, Chris Heaton-Harris, declarou que haverá novas eleições para a Assembleia da Irlanda do Norte em 2023²⁷¹.

Em setembro de 2022, o rei Charles III visitou a Irlanda do Norte, pela primeira vez como monarca, como forma de simbolizar a união. A Irlanda do Norte segue como ponto central de desafios no Reino Unido pós-*Brexit*²⁷².

VI. Bálcãs Ocidentais

a) Bósnia e Herzegovina



Fonte: *Free World Maps*

²⁷⁰ Em 30 de janeiro de 1972, soldados do Exército Britânico abriram fogo contra cidadãos desarmados, que protestavam pelos direitos civis na Irlanda do Norte, matando treze e ferindo quinze.

²⁷¹ Pela lei, uma nova eleição deve ser convocada dentro de doze semanas após seis meses de prazo para composição do governo Executivo. Em 04 de novembro de 2022, houve o anúncio de que as novas eleições não seriam em 2022. Em dezembro, houve extensão do prazo para a composição do Executivo.

²⁷² A questão da Irlanda do Norte repercute também na relação com os EUA. Em maio de 2022, Nancy Pelosi reafirmou seu apoio ao Protocolo da Irlanda do Norte. Em setembro de 2020, a Presidente da Câmara dos Representantes dos EUA havia informado que recusaria um acordo de livre comércio com o Reino Unido caso o Acordo de Belfast não fosse respeitado no contexto do *Brexit*.

i. Estrutura política

Entre 1992 e 1995, a Bósnia e Herzegovina foi palco do mais grave conflito em território europeu desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A guerra, marcada pela violência sectária, por assassinatos em massa e por acusações de genocídio²⁷³, foi encerrada pelo Acordo de Dayton, que, além de lançar as bases do Estado bósnio moderno, estabeleceu mecanismos internacionais para a proteção da paz.

A estrutura política da Bósnia e Herzegovina (ou doravante simplesmente Bósnia) moderna é produto direto do Acordo de Dayton. O acordo, mediado pelos Estados Unidos (EUA) e assinado em 1995, cumpriu o objetivo imediato de pôr fim à violência da Guerra da Bósnia, mas deixou como legado um sistema de governança extremamente complexo, que faz da Bósnia um Estado estruturalmente tendente ao impasse. Dayton, que inclui a atual Constituição da Bósnia como um de seus anexos, criou um Estado composto por três “povos constituintes” – bosníacos (bósnios muçulmanos), croatas e sérvios²⁷⁴ – e dividido em duas entidades: a Federação da Bósnia e Herzegovina, composta, majoritariamente, por aqueles dois primeiros grupos; e a República Sprska, em que os sérvios são majoritários. Essas entidades gozam de significativa autonomia²⁷⁵ e são unidas por um governo central frágil, chefiado por uma presidência tripartite (um membro de cada etnia) rotativa.

O sistema é complementado por quotas étnicas para os três grupos constituintes nas entidades eleitas em todos os níveis²⁷⁶ (sem previsões similares para quem se identifique diversamente) e por diversos pontos de veto no processo legislativo. Em meio a um sistema profundamente dividido ao longo de linhas étnicas, os três grupos constituintes tendem todos a priorizar seus interesses particularistas, mesmo que em detrimento do funcionamento do Estado que compartilham. Nesse sentido, partidos etnonacionalistas são dominantes entre as três comunidades, ao passo que partidos moderados ou multiétnicos permanecem relegados à periferia da vida política. A instabilidade estrutural leva alguns observadores a argumentar que, na verdade, “a guerra não terminou, apenas passou dos campos de batalha para o interior do Estado”.

ii. Escritório do Alto-Representante (EAR)

Uma outra camada de complexidade é acrescentada pela existência do Escritório do Alto-Representante (EAR), mecanismo civil que foi criado para supervisionar a implementação dos aspectos civis do acordo de paz e de acompanhar a consolidação da Bósnia como uma democracia capaz de autogoverno. Para tanto, o alto-representante tem, desde 1997, poderes significativos (os ditos “poderes de Bonn”): pode impor leis, sem necessidade de consentimento de qualquer instituição legislativa do país; pode destituir autoridades locais de seus postos; e seus atos não

²⁷³ Ao longo do período de funcionamento do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, dezenas de indivíduos envolvidos na Guerra da Bósnia foram acusados e julgados por crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. O tribunal encerrou suas operações em 2017, e operações residuais são conduzidas por mecanismo da ONU. A responsabilização penal ocorreu e continua a ocorrer também na esfera interna.

²⁷⁴ A Bósnia tem uma população de 3,5 milhões, distribuídos da seguinte forma: 50% bosníacos, 30% sérvios, 15% croatas e 4% outros (montenegrinos, albaneses, judeus, romani).

²⁷⁵ Cada uma das entidades tem amplas competências políticas e constituições, presidentes, vice-presidentes, primeiros-ministros, órgãos legislativos e ministros próprios. Além disso, embora a política externa seja de competência do governo central, cada ente pode estabelecer “relações especiais paralelas” com os Estados vizinhos, como Croácia e Sérvia.

²⁷⁶ A câmara alta do Parlamento bósnio, por exemplo, é composta por cinco bosníacos, cinco croatas e cinco sérvios.

podem ser revisados por qualquer instituição judicial bósnia. Inicialmente, era previsto que a supervisão internacional duraria apenas um ano, mas a instabilidade do país levou à renovação indefinida de seu mandato. A existência do posto é um dos fatores de tensão no país. Outros desafios estruturais incluem: corrupção endêmica nos partidos, no serviço público, nas polícias, no sistema judicial; enraizamento de extensas redes de patronagem; e uso dos recursos do Estado como meio de enriquecimento e ganho de poder pessoal. Esses fatores minam a confiança da população na democracia, na classe governante e nas instituições de Estado e contribuem para alimentar um agudo êxodo populacional, que se soma a uma natalidade declinante.

Em sua missão, o EAR é apoiado por um Conselho de Implementação de Paz (PIC, na sigla em inglês), conjunto de 55 países e agências que contribuem para a manutenção da paz na região, sobretudo por meio da prestação de auxílio financeiro e do fornecimento de tropas à missão de paz mantida pela União Europeia (UE) no país: a EUFOR-Althea. O conselho tem um braço executivo, o *Steering Board*, de onze membros. O Brasil não participa do PIC.

A missão do EAR deveria durar apenas um ano, até as eleições de 1996, mas seu mandato foi estendido indefinidamente ainda na década de 1990. Em 1997, os integrantes do PIC reuniram-se em Bonn e, para facilitar a implementação dos termos de Dayton, decidiram conferir poderes substanciais ao alto-representante, notadamente a capacidade de impor leis vinculantes e remover de cargos públicos indivíduos que violassem o acordo de paz ou dificultassem sua implementação. Ao longo dos anos seguintes, o alto-representante fez uso extenso destes poderes e teve o mérito de promover a construção de confiança entre os antigos beligerantes e de facilitar o retorno de refugiados e deslocados a suas regiões de origem. No entanto, como reconhecido por Wolfgang Petrisch, que ocupou o cargo entre 1999 e 2002, cada decisão imposta pelo alto-representante fornecia pretexto para que os políticos bósnios se eximissem de tomar responsabilidade pelo futuro de seu país. Por isso, em 2006, foram iniciados preparativos para o encerramento das atividades do EAR, processo que ainda não se concluiu.

O PIC, por meio do *Steering Board*, determinou que cinco objetivos e duas condições (“pacote 5+2”) devem ser cumpridas para que o EAR seja efetivamente encerrado:

| 5 Objetivos: | |
|--|--|
| 1. Fortalecimento das instituições da Bósnia. | Não Implementado |
| 2. Estabelecimento do comando e controle civis sobre as Forças Armadas e reforma do setor de segurança. | Não Implementado |
| 3. Integração da província de Brcko. | Parcialmente Implementado ²⁷⁷ |
| 4. Reforma econômica, garantindo a sustentabilidade fiscal: - reforma do sistema tributário e estabelecimento de um Conselho Fiscal Nacional. | Implementado |
| 5. Fortalecimento do Estado de Direito: - reestruturação do Judiciário; - adoção de leis de proteção a deslocados e refugiados; - punições a extremistas e criminosos de guerra). | Implementado |

²⁷⁷ Em 2009, o Parlamento bósnio redefiniu o *status* da província de Brcko (nordeste do país, ver mapa), que passou a ser condomínio da Federação da Bósnia e Herzegovina e da República Srpska (o que implica administração conjunta), mas ainda existem pendências relacionadas ao fornecimento de serviços públicos.

| 2 Condições: | |
|---|------------------|
| 1. Conclusão de Acordo de Estabilização e Associação com a UE | Assinado em 2008 |
| 2. Avaliação positiva do <i>Steering Board</i> (decisão política) | Pendente |

Desde 2007, o uso dos poderes conferidos ao alto-representante na reunião de Bonn declinou de forma acentuada. Rússia e China lideram a campanha pelo fechamento acelerado do EAR. O Quint, por sua vez, grupo composto por Alemanha, EUA, França, Itália e Reino Unido, no bojo do *Steering Board* do PIC, é o principal grupo de apoio ao EAR.

Em 2022, antes das eleições, houve disputas sobre os procedimentos para a votação. O alto-representante para a Bósnia e Herzegovina, Christian Schmidt, que atua como o governador internacional do país, sugeriu usar seus poderes excepcionais para alterar a lei eleitoral e solucionar a crise. Essa medida foi apoiada por países ocidentais, como os EUA, sob o temor de que houvesse alguma crise no país, em um contexto de guerra na Ucrânia. As mudanças propostas por Schmidt afetariam o equilíbrio de poder entre bosníacos e croatas, em um momento em que os sérvios da República de Srpska ameaçam, novamente, o separatismo.

De surpresa, após o fechamento dos locais de votação, Schmidt usou seus poderes executivos e excepcionais, os “Poderes de Bonn”, para impor controversa mudança na lei eleitoral. Houve alterações no número de representantes na entidade federativa e no modo como esses são escolhidos, reduzindo o poder dos bosníacos e reequilibrando a estrutura bosniáco-croata.

iii. Outras marcas da intervenção internacional: a Corte Constitucional e a EUFOR

A intervenção constante e abrangente do EAR na política interna levou alguns observadores a argumentarem que a Bósnia se havia convertido num virtual protetorado internacional. Outros fatores reforçavam essa percepção, como a composição da Corte Constitucional e a presença de tropas estrangeiras no território do país.

A Corte Constitucional é composta por quatro juízes selecionados pela Federação (dois bosníacos e dois croatas), dois juízes representantes da República Srpska e por três juízes internacionais, apontados pelo presidente da Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), em consulta com a presidência do país. A Constituição admite a possibilidade de remoção dos juízes estrangeiros, mas inexistente acordo entre as três etnias constituintes para tanto.

No que se refere à presença de tropas estrangeiras, para auxiliar na implementação dos termos do Acordo de Dayton, foi criada a Força de Implementação (IFOR, na sigla em inglês), no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e sob aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com contingente de 60 mil soldados. Já em 1996, a IFOR foi substituída pela Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês). Com a melhoria gradual da situação de segurança na região, as responsabilidades de manutenção da paz foram transferidas da OTAN para a EU: em 2004, a SFOR foi substituída pela EUFOR-Althea, cujo mandato continua a ser renovado anualmente pelo CSNU. A missão é composta por apenas 600 soldados, o que enseja contestações sobre sua capacidade de agir como agente dissuasor de violações da paz.

Em novembro de 2022, o mandato da EUFOR foi renovado por mais um ano pelo CSNU. A aprovação da Resolução 2658 foi unânime, porém os membros dos CSNU alertaram para o aumento do uso de retórica inflamatória destinada a dividir o país, especialmente antes ou durante as eleições gerais realizadas neste ano.

iv. Ameaça existencial

Atualmente, a Bósnia enfrenta, nas palavras do atual alto-representante, o alemão Christian Schmidt, sua “maior ameaça existencial” desde o fim da guerra. A crise é ligada ao desejo por maior autonomia ou, eventualmente, independência da República Srpska²⁷⁸; e a disputas sobre a reforma do sistema eleitoral.

A República Srpska, parcela do território da Bósnia e Herzegovina de maioria étnica sérvia, é uma das entidades federais estabelecidas pelo Acordo de Dayton após o fim da Guerra da Bósnia. A decisão, de 1995, encontrou oposição entre os sérvios étnicos na Bósnia, que passaram a aventar a proposta de um referendo para independência, o que ganhou força com as independências de Montenegro, em 2006, e Kosovo, em 2008. Desde 2015, há pressões por maior autonomia, sob a ameaça de organizar um referendo para secessão. Contudo, a ideia não encontra eco na Sérvia, que afirmou respeitar o *status* da República Srpska conforme disposto no Acordo de Dayton.

Embora clamores por maior autonomia não sejam inéditos na República Srpska, a radicalização do discurso – principalmente por parte do membro sérvio da presidência bósnia, Milorad Dodik – ameaça a unidade da Bósnia atualmente. Em 2021, o parlamento da região votou por iniciar sua retirada do exército, do judiciário e da autoridade fiscal comuns, as três instituições compartilhadas sobre as quais se ancora o *statu quo* no país. A decisão não é vinculante, mas Dodik – que se encontra sob sanções norte-americanas desde 2017, por ameaçar o Acordo de Dayton – anunciou que, ao longo de 2022, deve desdobrar-se o processo legislativo para levá-la adiante. A saída, se concretizada, poderia representar um primeiro passo no sentido da independência. A atual crise deve-se, principalmente, a dois fatores: a perenização do EAR, denunciado pelos sérvios, como ilegal, ilegítimo e antidemocrático; e uma lei imposta pelo próprio alto-representante, em julho de 2021, que tornava ilegal contestar genocídios (“*genocide denial*”) reconhecidos por tribunais bósnios ou internacionais; e exaltar o legado de responsáveis por crimes contra a humanidade durante a guerra. Os sérvios reagiram furiosamente à lei, com uma radicalização do discurso etnonacionalista e separatista²⁷⁹, refletindo um embate entre diferentes narrativas e memórias históricas: parte dos sérvios rejeitam, por exemplo, que os eventos de Srebrenica sejam reconhecidos como genocídio, contrariando interpretação do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

Em 2022, o separatismo da República Srpska fez-se notável, já que, em dezembro de 2021, houve um voto para que fossem retirados os representantes sérvios das forças armadas, do sistema de imposto e do judiciário. O plano está, no momento, suspenso. Milorad Dodik, ex-representante sérvio bósnio na presidência tripartite do país, foi eleito recentemente para a presidência da República Srpska e tem governado praticamente sem oposição por anos, ainda que o Ocidente tenha defendido e imposto sanções a ele, dada sua defesa do separatismo sérvio da Bósnia. A Rússia apoia Dodik, o que gera temores de que o país esteja tentando gerar tensões nos Bálcãs para desviar as atenções da situação na Ucrânia. Dodik tem sido acusado de ganhar a eleição para a liderança da República de Srpska, que fez parte das eleições gerais na Bósnia, por meio de fraude, o que gerou protestos sucessivos. No entanto, após apurações das autoridades responsáveis, a vitória dele foi confirmada, ainda que tenha havido irregularidades comprovadas.

A segunda face da atual crise diz respeito ao sistema eleitoral. Os croatas, o menor dos três grupos étnicos constituintes, revelam insatisfação em relação à partilha de um mesmo espaço

²⁷⁸ A separação da República Srpska é explicitamente proibida pelo Acordo de Dayton.

²⁷⁹ Embora as ações de Dodik não façam unanimidade na República Srpska, o discurso nacionalista deve sair fortalecido das eleições gerais previstas para outubro de 2022, segundo projeções.

institucional, político e identitário com os bosníacos – a Federação da Bósnia e Herzegovina – e argumentam que o sistema, em sua forma atual, os relega a situação de inferioridade numérica que compromete a defesa de seus interesses. A solução, argumentam, com apoio dos sérvios, seria a criação de uma entidade, na qual pudessem ser majoritários. A proposta enfrenta resistência dos bosníacos, que consideram que ela tornaria o Estado bósnio ainda mais disfuncional e dividido. Diante desse impasse, os croatas ameaçaram boicotar as eleições gerais marcadas para outubro de 2022, ampliando as pressões sobre a existência da Bósnia como Estado unificado. Além disso, também não há entendimentos sobre como reformar o sistema eleitoral de maneira a expurgar seus traços discriminatórios, que privam os integrantes de outras etnias senão as três já mencionadas da participação política plena.

As discordâncias entre bosníacos, croatas e sérvios são, como se vê, profundas e constantes. Os grupos também não conseguem colocar-se em acordo sobre uma possível adesão à OTAN – em especial, a República Srpska, que tem fortes ligações com a Rússia, defende que o país permaneça neutro. A Bósnia juntou-se à Parceria para a Paz da aliança em 2006, e as partes iniciaram negociações sobre uma eventual adesão em 2008, mas esta possibilidade permanece muito distante. A adesão à UE, por sua vez, é objeto de um raro consenso relativamente amplo. A Bósnia submeteu pedido de adesão ao bloco em 2016, mas, até agora, não houve progressos significativos, e o país ainda é considerado um “candidato potencial”. A UE espera, assim como ocorre nos demais países da região, que a perspectiva da adesão sirva como elemento de fomento a reformas fundamentais. Em 2019, a Comissão identificou 14 temas prioritários que a Bósnia deve abordar para que o processo de negociação possa começar, como combate à corrupção, fortalecimento do Estado de Direito e da democracia, garantia dos direitos fundamentais e reforma da administração pública. Alguns analistas questionam a capacidade da Bósnia, em seu atual estado, de cumprir com as exigências para a adesão. Outros alertam que uma prolongação indefinida do processo de adesão pode comprometer tanto a credibilidade da UE quanto sua capacidade de estimular reformas nos países que desejam ingressar no bloco.

Em 2022, foram realizadas eleições para a presidência, para o parlamento e para os níveis subnacionais. Houve a eleição do bosníaco Denis Bećirović, a reeleição do croata Željko Komšić e a eleição da sérvia Željka Cvijanović, ex-presidente da República de Srpska. Nota-se a dominância dos partidos nacionalistas nos parlamentos nacional e regionais e de não nacionalistas na presidência tripartite e interétnica do país. Houve controvérsia na eleição do membro croata da federação, um não nacionalista que ganhou do candidato nacionalista. Ademais, Baki Izetbegovic, bosníaco e uma das grandes surpresas da eleição, foi derrotado. Por fim, emergiram os já mencionados protestos sobre alegada fraude cometida pelo líder bósnio-sérvio, eleito para comandar a República de Srpska, Milorad Dodik.

v. A face discriminatória da Constituição bósnia

O arranjo de repartição de poder entre as três etnias constituintes que sustenta o sistema político da Bósnia moderno enseja uma tendência estrutural ao impasse, mas foi visto como necessário para impedir que, num contexto de baixa confiança característico de uma situação pós-conflito, qualquer dos grandes grupos se sentisse marginalizado. No entanto, os interesses das outras etnias que vivem na Bósnia foram, em grande medida, ignorados. Cerca de 4% da população não se declara como bosníaca, croata ou sérvia, mas como montenegrina, albanesa, judia, romani ou outras etnias. Esses indivíduos são impedidos de participar plenamente do processo político, já que não podem concorrer à presidência ou à câmara alta do Legislativo (reservadas às três etnias

constituintes). Além disso, importante parcela da população é privada de seus direitos políticos passivos em função de seu lugar de residência: na República Srpska, por exemplo, apenas sérvios podem tornar-se membros da presidência tripartite do país.

O TEDH declarou que esses traços discriminatórios são contrários à Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH)²⁸⁰ e decidiu que a Constituição deve ser reformada para garantir os direitos políticos plenos de todos os cidadãos bósnios. Embora a Constituição reconheça que a Convenção Europeia tem *status* legal supraconstitucional, a decisão da Corte ainda não foi implementada. A UE aponta a reforma constitucional como um dos requisitos para que a adesão da Bósnia ao bloco possa avançar e enviou, em outubro de 2020, representante para auxiliar na negociação de uma eventual reforma.

vi. Bósnia e as grandes potências

Os EUA lideraram os esforços diplomáticos que desaguaram no Acordo de Dayton e, desde então, converteram-se em fonte importante de auxílio financeiro à Bósnia. Os EUA apoiam a adesão bósnia à UE e, eventualmente, à OTAN. O governo norte-americano enfatiza quatro aspectos: combate à retórica perigosa; sustentação política e financeira do trabalho do EAR; combate à corrupção; e defesa da integridade territorial da Bósnia. Em setembro de 2021, enviou representante (Matthew Palmer) para contribuir com a busca de soluções para a questão do sistema eleitoral. Os EUA já têm sanções aplicadas contra Dodik – atual membro sérvio da presidente tripartite bósnia²⁸¹, sancionado por “atividades corruptas e ameaças contínuas à estabilidade e à integridade territorial da Bósnia” – e ameaçam as expandir a quaisquer líderes que ataquem o Acordo de Dayton. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que o país tem prioridades muito mais importantes do que a Bósnia doméstica e internacionalmente.

A Rússia, por sua vez, manifesta preocupação com a expansão da UE e da OTAN na região. Alguns analistas apontam que o grau real de influência da Rússia na região, para além de sua importância na esfera energética e de certo *soft power* cultural-religioso, é contestável e que o máximo a que a Rússia pode aspirar é desempenhar o papel de *spoiler*. O país tentou impedir, sem sucesso, a adesão da Macedônia do Norte e de Montenegro à aliança atlântica e tem todo interesse em impedir que a Bósnia venha a se tornar membro das instituições “ocidentais”, já tendo ameaçado retaliações em caso de adesão à OTAN. Em relação à crise neste país, o governo russo parece ter mais interesse em manter o *statu quo* (dissenso político constante, mas dentro do considerado aceitável) do que em permitir uma situação explosiva que desencadeie forças que não pode controlar. Nesse sentido, difunde narrativas antiocidentais e mina a coesão interna da Bósnia com algum grau de apoio a Dodik (com investimentos e alegado treinamento de forças paramilitares), mas não é claro se estaria disposto a apoiar eventual independência da República Srpska ou contribuir militarmente num confronto.²⁸²

A China, finalmente, tem interesse crescente nos Bálcãs. Seus principais objetivos na região são desenvolver a Rota Expressa Terra-Mar (*Land-Sea Express Route*), como componente da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), e aprofundar relações diplomáticas com os países da área (exceção feita ao Kosovo, cuja independência não reconhece). A China serve-se da ambivalência da UE e da significativa demanda dos países balcânicos por investimentos para

²⁸⁰ Principais casos: *Sejdic e Finci versus Bósnia* (2009) e *Pilav versus Bósnia* (2016).

²⁸¹ Antes de ser eleito para integrar a presidência tripartite da Bósnia, Dodik havia ocupado os cargos de primeiro-ministro (1998-2001 e 2006-2010) e presidente (2010-2018) da República Srpska.

²⁸² Rússia está a mais de mil quilômetros de distância e precisaria atravessar espaço aéreo da OTAN.

ampliar sua presença e influência. Nos planos chineses, os Balcãs são importante rota de passagem para conectar o porto de Piraeus ao centro do continente. Os investimentos chineses são direcionados sobretudo aos setores de infraestrutura e energia. Além dos contatos bilaterais, a China lida com os países balcânicos por meio da Iniciativa 16+1, que reúne, também, países da Europa Central e a Grécia²⁸³. A iniciativa, que conta com cúpulas anuais, busca identificar oportunidades de investimento e dinamizar relações comerciais.



Fonte: *FT Research*

As relações com a Bósnia, especificamente, avançam lentamente, quase que como subproduto da estratégia regional da China. De fato, não atravessam diretamente a Bósnia as rotas identificadas pelo país asiático como prioritárias para investimentos. Ainda assim, é notável que a China se dispõe a interagir igualmente com atores de todo o espectro político do país, ao passo que a Rússia, por exemplo, tende a privilegiar os grupos com os quais mantém alguma afiliação sociocultural (os sérvios).

Apesar do avanço chinês no plano dos investimentos, há um descolamento entre as expectativas dos Estados balcânicos e a realidade. Muitos projetos acabam por não sair do papel ou são realizados apenas parcialmente, o que afeta negativamente a imagem da China como parceiro confiável; e as exigências de que parte importante da mão de obra e dos materiais utilizados seja importada da China diminui o impacto dos projetos que são realizados sobre a economia local. Ademais, repetem-se as críticas tradicionais ao modelo de financiamento chinês (são insustentáveis, perpetuam redes de corrupção e patronagem, ignoram normas ambientais). Em outras esferas senão a econômico-comercial, os laços políticos e securitários ainda são limitados.

b) Kosovo

i. Histórico da questão

Albaneses e sérvios são os maiores grupos étnicos do Kosovo, seguidos por outros grupos como bósnios, *goranis*, ciganos, turcos, *ashkalis*, egípcios balcânicos e *janjevci*–croatas. A grande maioria da população é muçulmana, principalmente sunita. O Kosovo retornou ao controle da Sérvia na época da Primeira Guerra Balcânica de 1912 e foi integrado à recém-formada Iugoslávia após a Primeira Guerra Mundial. Em 1974, sob a Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, o Kosovo tornou-se uma província autônoma da República Sérvia. Apesar das

²⁸³ A Grécia juntou-se à iniciativa apenas em 2019. A Lituânia, que era parte da iniciativa desde sua fundação, em 2012, retirou-se em 2021. De acordo com o primeiro-ministro lituano, a cooperação com a China havia gerado poucos benefícios para seu país. Em paralelo, a Lituânia tem aprofundado laços com Taiwan, contra protestos de Pequim.

concessões legislativas, o nacionalismo albanês cresceu ao longo da década de 1980, o que levou a tumultos e apelos à independência do Kosovo. A primeira vez que o Kosovo declarou sua independência foi em 1990, ocasião em que 114 delegados de etnia albanesa da Assembleia do Kosovo (de um total de 180 membros) declararam o Kosovo uma república independente dentro da Iugoslávia; nesse contexto, no entanto, houve o reconhecimento apenas pela Albânia.

Sob a liderança de Milosevic, a Sérvia implementou uma nova constituição em 1989, que revogou o *status* do Kosovo como uma província autônoma da Sérvia. Os líderes albaneses do Kosovo responderam em 1991 realizando um referendo não oficial no qual votaram esmagadoramente pela independência. Em maio de 1992, os albaneses kosovares realizaram eleições não oficiais para uma assembleia e para presidente da República do Kosovo. Somente a Albânia o reconheceu naquele momento.

A Sérvia implementou medidas repressivas contra os albaneses no início da década de 1990, enquanto o governo não oficial, liderado por Ibrahim Rugova, recorreu à resistência passiva e tentou obter ajuda da comunidade internacional. Ao mesmo tempo, os albaneses, insatisfeitos com a estratégia passiva adotada por Rugova, criaram o Exército de Libertação do Kosovo e algumas milícias e lançaram uma insurreição em favor da separação de Kosovo e da eventual criação da Grande Albânia, projeto irredentista (que, hoje, ficou em suspenso). Os ataques dessas milícias levaram à resposta militar de Belgrado, dando início em 1996 a uma guerra sangrenta, marcada por massacres de forças sérvias contra os kosovares de etnia albanesa. Pressão internacional forçou a Iugoslávia a assinar um cessar-fogo, retirando parcialmente suas tropas sob monitoramento de observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

A partir de 1998, o Exército, a polícia e as forças paramilitares sérvias responderam à insurgência no Kosovo, empreendendo uma campanha que resultou em massacres e expulsões em massa de albaneses étnicos. As tentativas internacionais de mediação fracassaram. A rejeição de Milosevic a um acordo proposto levou à campanha de bombardeios aéreos da OTAN, sem autorização pelo CSNU e em violação à Carta das Nações Unidas (ONU), contra forças da Sérvia, iniciada em março de 1999. O novo conflito gerou mais de dez mil mortos e um milhão de deslocados internos, até que em junho de 1999, houve acordo para a retirada das tropas iugoslavas e a entrada de forças internacionais. Naquele ano, pela Resolução 1224 do CSNU, o Kosovo foi colocado sob administração provisória da ONU, sob comando da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK, na sigla em inglês), enquanto se aguardava uma determinação acerca do *status* futuro do Kosovo. Dois dias após a adoção da Resolução 1244 do CSNU, a Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês), uma força de paz internacional liderada pela OTAN, entrou no Kosovo. Suas operações estão diminuindo e gradualmente transferindo responsabilidades para a polícia do Kosovo e outras autoridades locais até que a Força de Segurança do Kosovo, criada em 2009, se torne autossuficiente. Crimes cometidos no âmbito da Guerra do Kosovo foram julgados pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

Um processo liderado pela ONU começou no final de 2005 para determinar o *status* final do Kosovo. As negociações ocorreram em etapas entre 2006 e 2007, mas terminaram sem nenhum acordo entre Belgrado e Pristina. Em 2007, é proposto, pelo mediador das Nações Unidas no Kosovo, Martti Ahtisaari, o Plano Ahtisaari, para a criação de um Estado no Kosovo multiétnico, democrático e que respeite o Estado de Direito e que seja supervisionado pela comunidade internacional. Com base nesse plano, em 17 de fevereiro de 2008, a Assembleia do Kosovo declarou unilateralmente sua independência, decisão que não violou o Direito Internacional, segundo a Corte Internacional de Justiça (CIJ). A Sérvia recusa-se a reconhecer a declaração de

independência do Kosovo, mas prometeu normalizar as relações bilaterais antes de ingressar na UE. Em 2020, Kosovo e Sérvia firmaram acordo para normalização das relações econômicas

Em fevereiro de 2008, o Ministério das Relações Exteriores da Rússia declarou que a proclamação unilateral de independência da província violava a soberania e a integridade territorial da República da Sérvia, a Carta das Nações Unidas, a Resolução 1244 do CSNU, os princípios da Ata Final de Helsinque, o Quadro Constitucional do Kosovo e os acordos do Grupo de Contato de Alto Nível. A posição ambígua russa, que não reconhece a independência kosovar até hoje, se justifica por dinâmicas domésticas e pelo fato de a Sérvia ser sua principal aliada no continente europeu. Em 2014, porém, a Rússia valeu-se da declaração de Kosovo como justificativa para reconhecer a independência da Crimeia, e, em 2020, o Kremlin mostrou-se favorável ao acordo de normalização econômica entre Kosovo e Sérvia.

Atualmente, a República do Kosovo é reconhecida como país independente por 117 países. Contudo, entre os países que não reconhecem a independência do Kosovo estão Argentina, Brasil, China, Coreia do Norte, Índia, Irã, Iraque, Líbano, México, Rússia e Ucrânia.

Hoje, além da UNMIK, há no território de Kosovo uma missão da UE (Missão da União Europeia para o Estado de Direito – EULEX), tropas da OTAN (KFOR) e uma missão da OSCE (OMIK).

Em 2022, a partir de julho, o norte do Kosovo viveu uma crise, em função do tratamento dado aos sérvios, residentes e não residentes no país. A crise foi pautada por bloqueios em rodovias, ataques a policiais do Kosovo, ameaças de uso de forças militares, particularmente por parte da Sérvia, bem como afirmação da OTAN de sua capacidade e estado de prontidão para agir, em defesa da paz, protegendo sérvios e kosovares. Na origem das tensões estão aspectos do relacionamento Belgrado-Pristina.

Para mais detalhes sobre as implicações do separatismo no Kosovo, ver a seção sobre separatismo e irredentismo no tomo 1.

ii. Diálogo Belgrado-Pristina

Com a declaração de independência, a Sérvia recusou-se a lidar diretamente com a província autônoma do Kosovo, mas apenas por meio dos mediadores internacionais UNMIK e EULEX. No entanto, houve certa normalização a partir de 2011, quando a UE convenceu a Sérvia a discutir questões de fronteira com o Kosovo.

Após o parecer consultivo da CIJ afirmando que a declaração de independência do Kosovo estava de acordo com o Direito Internacional, de 2010, a Sérvia e a UE apresentaram uma resolução à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pedindo negociações técnicas entre os governos de Belgrado e Pristina. O Diálogo Belgrado-Pristina é uma série de conversações facilitadas pela UE entre os governos da Sérvia e do Kosovo.

A primeira fase dos diálogos é designada como Diálogo Técnico e compreende o período entre 2011 e 2012. O Acordo de Bruxelas foi negociado e concluído sob os auspícios da UE, em abril de 2013, com o objetivo de normalizar as relações entre os governos da Sérvia e do Kosovo. Dessa maneira, tem início a segunda fase de negociações, designada como Diálogo de Alto Nível. Após a assinatura do acordo, a Comissão Europeia declarou que poderia começar a trabalhar em um Acordo de Estabilização e Associação com o Kosovo, bem como iniciar negociações de adesão com a Sérvia. Em julho de 2017, o diálogo facilitado pela UE passou a buscar a normalização abrangente das relações entre o Kosovo e a Sérvia. Em 2018, a Comissão Europeia declarou, na Estratégia “Uma perspectiva de alargamento e um maior envolvimento da UE nos Bálcãs

Ocidentais”, que um acordo de normalização abrangente e juridicamente vinculante é urgente e crucial para que a Sérvia e o Kosovo possam avançar nos seus respectivos processos de adesão à UE.

Apesar da mediação e facilitação de importantes atores internacionais, as negociações entre o Kosovo e a Sérvia encontram dificuldades. Entre acontecimentos que contribuem para obstaculizar o processo de aproximação pode-se mencionar, por exemplo, incidente em 2017 em que um trem pintado com as cores da bandeira sérvia e com as palavras “Kosovo é Sérvia” foi impedido de atravessar para Kosovo, a prisão do político sérvio Marko Đurić, em 2018, pela polícia especial do Kosovo, bem como o anúncio feito pelo Kosovo, em 2018, de uma tarifa de 100% sobre mercadorias importadas da Sérvia e da Bósnia e Herzegovina. Entre 2018 e julho de 2020, as negociações entre a Sérvia e o Kosovo foram interrompidas, devido não apenas à crescente violência, mas também devido à introdução da tarifa de 100% sobre mercadorias importadas da Sérvia e da Bósnia e Herzegovina.

Em 4 de setembro de 2020, na Casa Branca, na presença do então presidente dos EUA, Donald Trump, foram assinados os Acordos de Normalização Econômica entre Kosovo e Sérvia. Informalmente conhecidos como Acordos de Washington, foram assinados pelo primeiro-ministro do Kosovo, Avdullah Hoti, e pelo presidente da Sérvia, Aleksandar Vučić. Os acordos englobam questões econômicas, energéticas e políticas. É interessante ressaltar que a Sérvia prometeu interromper, por um ano, sua campanha para que os países “desreconheçam” o Kosovo, enquanto o Kosovo prometeu parar de se candidatar a membro de organizações internacionais, também por um ano. O então presidente do Kosovo teve de se afastar devido a acusações de crimes de guerra, o que prejudicou o esforço de mediação de Washington.

Em 2021, o Parlamento do Kosovo, em uma sessão extraordinária, aprovou uma resolução que proíbe os sérvios étnicos de votar em solo kosovar no referendo nacional da Sérvia. Trata-se de referendo sobre emendas constitucionais que mudariam a forma como juízes e promotores são eleitos. Essa é uma medida que o governo diz ter como objetivo garantir um judiciário independente, uma condição para a adesão sérvia à UE.

EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e a missão da UE, em um comunicado conjunto, pediram ao primeiro-ministro Albin Kurti que permitisse que os sérvios no Kosovo votassem no referendo. Lamentaram, ainda, que o governo do Kosovo não tenha permitido que a OSCE recolhesse as cédulas de eleitores que vivem no Kosovo para o referendo. A Sérvia, que ainda considera Kosovo parte de seu território, organiza eleições para sérvios étnicos, no território kosovar, desde o fim da Guerra do Kosovo em 1999.

Em 2022, a partir de julho, as tensões entre Belgrado e Pristina reacenderam²⁸⁴, em função da aplicação de uma lei sobre as placas de carros no Kosovo, bem como a necessidade de documentos de identificação específicos para sérvios no Kosovo, o que levou a tensões no norte do Kosovo. No que se refere às placas de carros, desde 2011, as autoridades de Pristina permitiam que os sérvios no Kosovo usassem placas com as letras “KS” de Kosovo; contudo, a partir do segundo semestre de 2022, as autoridades kosovares decidiram que se deveria aplicar a lei que determina que os carros sejam emplacados com placas com as letras “RKS” de República do Kosovo. As atuais placas “KS” são emitidas pela ONU e são consideradas como “neutras”. No que diz respeito aos documentos de identificação, o governo de Pristina determinou que todos que ingressem no Kosovo portando uma carteira de identidade sérvia devem preencher um formulário, que deverá ser usado como documento de identificação durante 90 dias. Essa determinação foi

²⁸⁴ Para uma linha do tempo mais detalhada, consultar: https://en.wikipedia.org/wiki/2022_North_Kosovo_crisis.

justificada como uma política de reciprocidade diante da decisão sérvia de não reconhecer os documentos de identidades emitidos pelo Kosovo.

Na esteira dessas decisões, entre julho de 2022 e novembro de 2022, viram-se tensões, conflitos, declarações e negociações. Em 31 de julho, iniciaram-se bloqueios nas rodovias do norte do Kosovo. Em agosto, representantes dos EUA e da UE negociaram com o Kosovo o adiamento temporário da medida de banimento dos documentos sérvios até setembro. Não obstante, a polícia do Kosovo notificou as autoridades de Pristina sobre um ataque que sofrera perto da fronteira sérvia. Ademais, o presidente sérvio Aleksandar Vučić afirmou que protegeria os sérvios no Kosovo, se a OTAN falhasse, o que levou o secretário-geral da OTAN Jens Stoltenberg a afirmar que a OTAN estava pronta para intervir, caso a situação se deteriorasse.

Ainda no mês de agosto, o diálogo mediado pela UE e pelos EUA apresentou resultados, com a disputa sobre os documentos de identificação tendo sido resolvida. De um lado, a Sérvia concordou em abolir documentos de entrada e de saída para portadores de documentos de identidade do Kosovo; de outro, o Kosovo comprometeu-se a não aplicar as medidas anunciadas contra portadores de documentos sérvios. Nota-se que o presidente sérvio declarou que o problema do documento de identificação era um “pequeno problema”, mas o da placa de carro era um “muito mais complicado”.

O governo do Kosovo, sob pressão dos EUA e da EU, concordou em adiar a troca de placas mandatória do início de setembro para o fim de outubro; contudo pedidos para um adiamento de 10 meses, feito por países ocidentais, foi ignorado pelo Kosovo. Assim, no final de outubro, o primeiro-ministro kosovar Albin Kurti anunciou uma implementação faseada da mudança de placas. No final de novembro de 2022, após mediação da UE, acordou-se que a Sérvia deixará de emitir placas de matrícula com as denominações das cidades do Kosovo e que o Kosovo cessará outras ações relacionadas ao registro de veículos. Cabe notar que representantes políticos sérvios anunciaram a retirada de todos os sérvios do Kosovo das instituições governamentais, incluindo das administrações municipais, dos tribunais, das agências de política e do parlamento kosovar. Por fim, o ministro da defesa sérvio alegou que, no começo de novembro, inúmeros “drones comerciais” violaram o espaço aéreo sérvio. Supostamente, eles teriam sido enviados do território kosovar. Por sua vez, o ministro Kosovo da defesa negou o envio de drones à Sérvia. Mais detalhes sobre a situação atual estarão na próxima edição do REPI.

iii. Kosovo e União Europeia

A UE tem desempenhado papel de liderança no esforço internacional no Kosovo desde 1999. Para garantir a estabilidade no território e a aplicação da lei, a UE atua no Kosovo sob a égide da UNMIK, destacando recursos policiais e civis no âmbito da EULEX.

A EULEX Kosovo é a maior missão civil já lançada no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESC). A missão geral da EULEX é ajudar as autoridades do Kosovo a estabelecer instituições de Estado de Direito sustentáveis e independentes. O atual mandato da missão foi lançado para cobrir o período até 14 de junho de 2023 com base na Decisão PESC 2021/904 do Conselho. A EULEX trabalha no âmbito da Resolução 1244 do CSNU.

O Escritório da UE no Kosovo desempenha um papel fundamental na implementação da agenda da UE, especialmente na promoção das normas europeias. O escritório assegura um diálogo político e técnico permanente entre o Kosovo e as instituições da UE. Ademais, oferece aconselhamento e apoio ao governo do Kosovo, coordena a presença da UE e promove os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

A UE realiza reuniões regulares com as autoridades kosovares no âmbito do Diálogo do Processo de Estabilização e Associação, que monitora os progressos no processo de alargamento da UE. Com a entrada em vigor do Acordo de Estabilização e Associação entre a UE e o Kosovo, em 1º de abril de 2016, o quadro de diálogo foi reformado, e as discussões acontecem em subcomitês no âmbito do acordo. Antes de cada diálogo, a UE discute as mesmas questões com a sociedade civil local. Os relatórios anuais por país avaliam a prontidão dos países dos Balcãs Ocidentais para se aproximarem da UE.

Atualmente, a UE é o maior parceiro comercial e o maior fornecedor de assistência financeira ao Kosovo; e o Kosovo é considerado um “candidato potencial” para ingressar no bloco. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro do Kosovo, Albin Kurti afirmou que “a UE é o nosso destino”. Em dezembro de 2022, o Kosovo apresentou pedido oficial de adesão ao bloco.

iv. Kosovo e outros países

A China não reconhece Kosovo e reitera o apoio à integridade territorial da Sérvia. A posição condiz com o padrão mantido pelo país, relacionado a dinâmicas domésticas: no geral, Pequim não reconhece novos Estados, sob o argumento de defesa da soberania nacional e da integridade territorial.

Os EUA definem seu posicionamento conforme interesses e condicionantes de ordem política e econômica. O reconhecimento de Kosovo, feito um dia após a declaração de independência, em fevereiro de 2008, foi acompanhado do estabelecimento de uma missão diplomática em Pristina. Os EUA contribuem financeiramente no processo de construção do novo Estado, em especial nos campos da governança e das instituições econômicas. O suporte a Kosovo é visto pela Casa Branca como forma de contrapor a influência da Rússia, mediante a Sérvia, em processo coordenado com a UE. No governo Trump, os EUA mediaram uma série de acordos entre Belgrado e Pristina para normalização das relações econômicas em 2020, além de intermediar o reconhecimento recíproco de Israel e Kosovo.

A França reconheceu a independência de Kosovo no mesmo dia que os EUA, em 2008, e mantém posição similar, favorável ao fortalecimento das instituições kosovares, além de dar suporte para que o país possa, em um futuro mais distante, solicitar acesso à UE.

O Reino Unido reconheceu a independência do novo país em fevereiro de 2008, no mesmo dia em que França e EUA o fizeram; ademais, Londres apoia medidas que fortaleçam o governo local, além de dar suporte às ações da UNMIK dentro da administração provisória do território kosovar.

v. Tensões no contexto da guerra na Ucrânia

Desde as tensões de julho, a Rússia expressou inúmeras vezes seu apoio à Sérvia. Este país foi “o único Estado europeu a não impor sanções e não fez parte da histeria anti-Rússia”, disse o ministro das relações exteriores russo, Sergei Lavrov, em encontro com sua contraparte sérvia Alexandar Vulin. Não obstante, a Sérvia apoiou a resolução da ONU que condena a invasão russa da Ucrânia.

O conflito russo-ucraniano foi considerado como uma causa das tensões no Kosovo. Segundo especularam alguns especialistas, Moscou poderia estar agindo, sub-repticiamente, no norte do Kosovo, para abrir uma segunda frente contra o ocidente em um ponto fraco da UE. A

OTAN, por sua vez, afirmou-se pronta a agir, com um contingente de 3.700 soldados para ações de *peacekeeping*.

Por fim, as tensões no Kosovo não parecem ser fabricadas pela Rússia, mas, sim, gestadas internamente, uma vez que *players* locais têm o poder de decisão. Ainda assim, alguns oficiais kosovares, como o ministro do Interior Xhelal Sveçla, acusaram a Sérvia e a Rússia de instigarem as revoltas no norte do país, para desestabilizá-lo.

c) Sérvia

i. Situação política

Durante a dissolução da Iugoslávia, a Sérvia formou uma união com Montenegro, que foi dissolvida pacificamente em 2006, restaurando a independência da Sérvia como um Estado soberano pela primeira vez desde 1918. Em outubro de 2006, foi realizado um referendo sobre um projeto de proposta da nova Constituição da Sérvia, que foi aprovado.

A Constituição é a primeira da Sérvia como um Estado independente desde a Constituição do Reino da Sérvia de 1903. Nas eleições de 2007, confirmou-se a postura pró-reforma e pró-europeia do Parlamento sérvio, na qual o Partido Democrático, de Boris Tadic, presidente sérvio, dobrou sua representação.

O Partido Progressista Sérvio (SNS, na sigla em sérvio) venceu as eleições de 2014 e o líder do SNS, Aleksandar Vučić, tornou-se primeiro-ministro. Três anos depois, Vučić assumiu a presidência da Sérvia, e desde então tem-se engajado para estabelecer boas relações com parceiros europeus, russos²⁸⁵ e chineses. Em junho de 2020, o SNS obteve uma vitória esmagadora nas eleições parlamentares. Os principais grupos de oposição boicotaram a votação, alegando que as condições não eram livres e justas. Em 2021, líderes e organizações de defesa das comunidades albanesa-americana, bósnio-americana e montenegrina-americana pediram aos EUA que se comprometam com uma presença mais forte na região dos Bálcãs Ocidentais em meio ao que denominaram como “crescente militância do governo da Sérvia”. Manifestaram, assim, preocupação com a crescente agressão da Sérvia não apenas ao Kosovo, mas também cada vez mais à Bósnia e Herzegovina e a Montenegro.

O governo sérvio vem pedindo a formação de um “Mundo Sérvio”, que, segundo o ministro do Interior, Aleksandar Vulin, aspira à unificação política e institucional formal de todos os sérvios étnicos nos Bálcãs Ocidentais. Essa postura, no entanto, é vista como expansionista e uma reinicialização do projeto “Grande Sérvia” do ex-presidente sérvio Slobodan Milosevic, que levou às piores atrocidades na Europa desde a Segunda Guerra Mundial.

Em 2022, houve eleições na Sérvia, e o presidente Aleksandar Vučić foi reeleito com cerca de 60% dos votos.

No contexto de guerra na Ucrânia, há acusações do Kosovo quanto a articulações russo-sérvias para desestabilizar o país. Por sua vez, a Sérvia acusa o Kosovo de tentar expulsar os sérvios que ainda restam de seu território. Há temores de que a Rússia, cuja máquina de propaganda é bastante ativa na Sérvia, use este país para desestabilizar os Bálcãs e tirar, ao menos em parte, a atenção da Ucrânia. A Rússia começou, recentemente, a defender o estabelecimento de uma de suas bases militares na Sérvia, que está praticamente cercada de países da OTAN e que tem laços históricos com os russos. A Sérvia, por sua vez, negou a proposta.

²⁸⁵ Depois que Vladimir Putin se tornou presidente da Rússia, no início do ano 2000, meses após o bombardeio da OTAN à Iugoslávia, as relações entre os países começaram a ganhar força.

ii. Sérvia e Montenegro

A influência sérvia em Montenegro causa conflitos até os dias atuais, a despeito da separação de 2006. Exemplo disso foi derrubada do governo do Montenegro, em agosto de 2022, por uma moção de censura, na esteira de um acordo entre o governo e a Igreja Ortodoxa Sérvia. O país ficou dividido quanto ao papel dominante da Igreja e aos laços do país com a Sérvia. Críticos do acordo argumentaram que não havia necessidade de um acordo especial com a Igreja sérvia separada de outras comunidades religiosas. Grupos pró-ocidentais em Montenegro também descreveram o acordo como um instrumento para a Sérvia e a Rússia aumentarem a sua influência no Montenegro, em meio à guerra na Ucrânia.

iii. Sérvia e União Europeia

O Conselho Europeu concedeu à Sérvia o *status* de país candidato em 2012, três anos após o pedido oficial daquele país. O Acordo de Estabilização e Associação entre a Sérvia e a UE entrou em vigor em setembro de 2013. Desde o início formal das negociações de adesão da Sérvia, em janeiro de 2014, 18 dos 35 capítulos foram abertos. Dois capítulos foram fechados provisoriamente.

A Sérvia aceitou a metodologia de alargamento revisada e uma primeira conferência política intergovernamental foi realizada em junho de 2021. Esta metodologia revisada concentra-se em aspectos como foco mais forte nas reformas fundamentais, bem como maior dinamismo e previsibilidade do processo. De acordo com a Comissão Europeia, o ritmo geral das negociações continuará a depender, em particular, do ritmo das reformas do Estado de Direito e da normalização das relações da Sérvia com o Kosovo.

Para o governo sérvio, a integração europeia permanece como objetivo estratégico. Dessa forma, reestruturou o Ministério da Integração Europeia para responder às exigências dos requisitos da metodologia revisada. O governo priorizou as reformas relacionadas à UE no primeiro semestre de 2021 e fez da agenda do Estado de Direito uma das suas principais prioridades e campos de ação. O governo cumpriu ainda uma série de importantes referências pendentes em áreas como competitividade e crescimento inclusivo, assim como agenda verde e conectividade sustentável.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia, as autoridades sérvias, em consonância com o seu objetivo de adesão à UE, devem dar mais ênfase à comunicação proativa e objetiva sobre a UE. Além disso, a UE figura como o maior parceiro comercial e maior fornecedor de assistência financeira à Sérvia.

d) Balcãs Ocidentais e União Europeia

A UE deve ser reconhecida como um dos principais atores regionais, senão o principal. A UE é a principal parceira comercial dos países da Balcãs Ocidentais e a maior fonte de investimentos externos, e a adesão ao bloco é objetivo compartilhado pelos seis países (Albânia, Bósnia, Kosovo, Macedônia do Norte, Montenegro e Sérvia). A perspectiva de adesão é o principal instrumento da UE para promover reformas na área, mas a morosidade do processo negociador compromete sua credibilidade.

As relações da UE com os países da região são orientadas por três objetivos: auxiliar a estabilização política e a transição no sentido de uma economia de mercado; promover a

cooperação regional; e fomentar eventual adesão ao bloco. Para tanto, a UE oferece uma mistura de concessões comerciais, assistência econômica e financeira e auxílio para reconstrução.

Os países encontram-se em diferentes estágios de adesão²⁸⁶: Sérvia²⁸⁷, Albânia, Macedônia do Norte e Montenegro²⁸⁸ já negociam os termos de sua adesão; a Bósnia e Herzegovina recentemente recebeu *status* de candidato; e Kosovo apresentou recentemente seu pedido de adesão e ainda é apenas candidato potencial.

Em 2020, a UE aprovou o início das negociações com Albânia e Macedônia do Norte, mas elas só começaram efetivamente em 2022, após assinatura de protocolo bilateral entre a Bulgária e a Macedônia do Norte. A Bulgária tem resistências ao pleito macedônico e bloqueou o início efetivo das negociações em duas ocasiões desde o começo de 2020 – as adesões de Macedônia do Norte e Albânia são tratadas como “acopladas”, de forma que devem avançar como parte de um único pacote. A Bulgária insiste que a Macedônia do Norte reconheça as “origens búlgaras” de sua linguagem e identidade e acusa aquele país de ser leniente com discursos de ódio contra búlgaros ali residentes e contra a própria Bulgária. Além disso, o governo búlgaro revive, em alguma medida, a polêmica relativa ao nome do Estado macedônico. Por muito tempo, a Grécia levantou objeções contra o nome “Macedônia”, por considerar que o uso do nome continha um pleito implícito a territórios gregos homônimos. Por meio do Acordo de Prespa, de 2018, a Macedônia passou a chamar-se Macedônia do Norte, e a Grécia levantou o veto à adesão daquele país à OTAN (que se concretizou em 2020) e à UE. A Bulgária levanta argumento similar: o nome “Macedônia do Norte” poderia ocultar pretensões de soberania sobre territórios búlgaros.

Montenegro tornou-se independente da Sérvia em 2006 e solicitou adesão à UE em 2012, além de ter acedido à OTAN em 2017. Atualmente, a crescente polarização política e a difusão de discursos nacionalistas são identificadas como obstáculos à realização de reformas consideradas essenciais para fazer avançar o processo de adesão à UE.

A Bósnia, por sua vez, submeteu pedido de adesão à UE em 2016. Em 2019, a Comissão concluiu que o país ainda não estava pronto para iniciar o processo de negociações e identificou 14 prioridades a serem abordadas para que ocorra algum avanço no tema. A Bósnia deve avançar no combate à corrupção, no fortalecimento do Estado de Direito e da democracia, na garantia dos direitos fundamentais, no recuo do setor público na economia e na reforma da administração pública. Os progressos bósnios são lentos ou inexistentes, de forma que a adesão permanece uma ilusão distante. Ainda assim, entrou em vigor em 2015 um acordo que prevê a liberalização de quase todo o comércio. Em junho de 2022, o Conselho Europeu afirmou que estava pronto para conceder ao país o *status* de candidato à UE e pediu à Comissão Europeia que elaborasse um relatório sobre como implementar as 14 prioridades para que o país se torne membro da UE, apresentadas em um relatório de 2019. Após quase vinte anos aguardando sua entrada no rol de candidatos a membro da UE²⁸⁹, em outubro de 2022, a Comissão Europeia, chefiada por Ursula

²⁸⁶ Os países dos Bálcãs foram identificados como potenciais candidatos à adesão ao bloco pela primeira vez na Cúpula de Thessaloniki, em 2003. No evento, a UE afirmou que o futuro da região é como parte integrante do bloco. Os países do Quarteto de Visegrado (V4) são defensores particularmente entusiastas da expansão. A França lidera esforços para que reformas compreensivas das instituições europeias sejam levadas a cabo antes que qualquer outro país seja admitido, evitando expansões mal planejadas e executadas.

²⁸⁷ Ver subseção anterior.

²⁸⁸ Montenegro tornou-se independente da Sérvia em 2006 e solicitou adesão à UE em 2012, além de ter acedido à OTAN em 2017. Atualmente, a crescente polarização política e a difusão de discursos nacionalistas são identificadas como obstáculos à realização de reformas consideradas essenciais para fazer avançar o processo de adesão à UE.

²⁸⁹ Em 2003, a Bósnia e Herzegovina foi identificada como “candidato potencial” a UE. Em 2016, houve a submissão oficial da candidatura. Em 2022, seu *status* passou para “candidato” à adesão à UE.

Von der Leyen, recomendou²⁹⁰ que seja concedido à Bósnia o *status* de candidato à acessão à UE. O Conselho aprovou a concessão em dezembro de 2022.

O Kosovo tem o *status* de candidato potencial à UE e apresentou pedido formal de acessão em 15 de dezembro de 2022. O fato de não ser reconhecido por cinco países do bloco dificulta avanços.

Em 2021, foi realizada, na Eslovênia, a Cúpula UE-Balcãs Ocidentais. Foram renovadas as promessas de maior integração e adesão, mas foi rejeitada proposta do país anfitrião que estipularia o ano de 2030 como meta para a conclusão da adesão dos seis países balcânicos. A colocação de um cronograma poderia apaziguar sentimentos de impaciência no presente, mas poderia causar frustrações muito maiores no futuro, se Bruxelas não conseguisse honrar sua palavra. Ao mesmo tempo que rejeitou tal meta, a UE reafirmou seu compromisso com um programa econômico e de investimentos, proposto em 2020, para aproximar as partes; e concordou em ampliar a cooperação em questões cruciais de segurança, como ameaças híbridas, desinformação, defesa cibernética e contraterrorismo.

Quanto às crises atuais da Bósnia, a UE considera que esforços secessionistas são inaceitáveis e ameaça impor sanções a figuras que atentem contra a unidade da Bósnia²⁹¹. Há, no entanto, uma falta de consenso sobre como lidar decisivamente com a República Srpska. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro húngaro Viktor Orban visitou Banja Luka, sede administrativa daquela entidade, comprometendo a coesão de um discurso único.

Ao longo da pandemia, a UE forneceu apoio aos países da região. Em 2020, a Comissão adotou um pacote de subvenções para ajudar a financiar o acesso destes países a vacinas contra a COVID-19 (levando, por exemplo, à entrega de 650 mil doses de vacinas da BioNTech/Pfizer). Em 2021, lançou, em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS), um projeto para apoiar a prontidão para os esforços de vacinação e em prol de sistemas de saúde resilientes.

Para mais detalhes sobre o relacionamento entre os Balcãs Ocidentais e a UE, ver seção anterior sobre o alargamento da UE.

e) Cooperação regional

A UE estimula a integração regional entre os países dos Balcãs Ocidentais, mas as iniciativas que eventualmente surgem sofrem dificuldades para se afirmar e ficam, em grande medida, sem implementação – sobretudo em função das dificuldades nas relações bilaterais, da desconfiança mútua e da falta de capacidade institucional. As principais iniciativas recentes são o Mercado Comum Regional (2020) e o Balcãs Aberto (2021).

O Mercado Comum Regional é um projeto surgido do Processo de Berlim²⁹², com objetivo de transformar a região numa área de livre movimento de pessoas, bens, serviços e capital, com base nos padrões europeus.

A iniciativa Balcãs Aberto, anteriormente conhecida como “mini-Schengen”, reúne Albânia, Macedônia do Norte e Sérvia, tendo por objetivo replicar o livre fluxo de pessoas, bens, serviços e capital da Zona Schengen, abolindo controles fronteiriços até janeiro de 2023. Não se trata de uma alternativa à UE, e sim de um complemento, que, se implementado, poderia até

²⁹⁰ Relatório disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6082.

²⁹¹ Milorad Dodik é, atualmente, objeto de sanções dos EUA, mas não da UE.

²⁹² Iniciativa de cooperação intergovernamental que reúne os seis países dos Balcãs Ocidentais, nove países da UE e o Reino Unido, voltada a contribuir para o objetivo final da adesão.

fortalecer seus pleitos adesão. Bósnia, Montenegro e Kosovo levantam dúvidas sobre a duplicação de competências com o Mercado Comum Regional.

Todos os países dos Balcãs Ocidentais participam do Processo de Cooperação do Sudeste da Europa, fórum que, desde 1996, busca fortalecer as relações entre eles e outros sete países (Bulgária, Croácia, Eslovênia, Grécia, Moldávia, Turquia e Romênia) e transformar o Sudeste europeu numa área de paz, segurança, cooperação e estabilidade.

VII. Mediterrâneo Oriental

a) Rivalidade Grécia-Turquia e disputa marítima

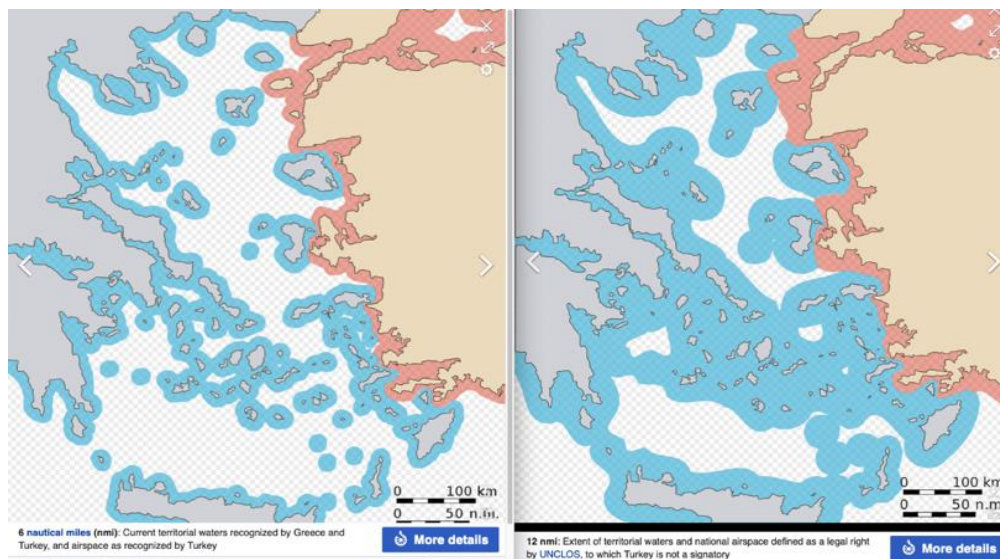
A rivalidade Grécia-Turquia tem raízes históricas e concentra-se em disputas territoriais no Mediterrâneo Oriental e no mar Egeu. A maioria das ilhas no Egeu pertence à Grécia em razão dos Tratados de Sèvres e de Lausanne (no contexto do pós-Primeira Guerra Mundial) e de acordos posteriores. O cerne da disputa não é a soberania das ilhas, mas, sim, os direitos que essas ilhas geram sobre as águas que as circundam. De um lado, a Grécia é parte da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês), também conhecida como Convenção de Montego Bay, que determina que ilhas com população permanente (Artigo 121) possuem as mesmas quatro faixas de águas jurisdicionais que o continente: mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva (ZEE) e plataforma continental (PC, quando aplicável). De outro, a Turquia nunca assinou Montego Bay e afirma que ilhas dentro de corpos marítimos fechados (como o Mar Egeu) não geram direitos sobre as águas ao seu redor. Grupos nacionalistas turcos vão mais longe e chegam a defender o conceito de *Mavi Vatan* (*Blue Homeland*)²⁹³, doutrina irredentista que defende expansão das águas jurisdicionais da Turquia e a soberania turca sobre ilhas gregas.



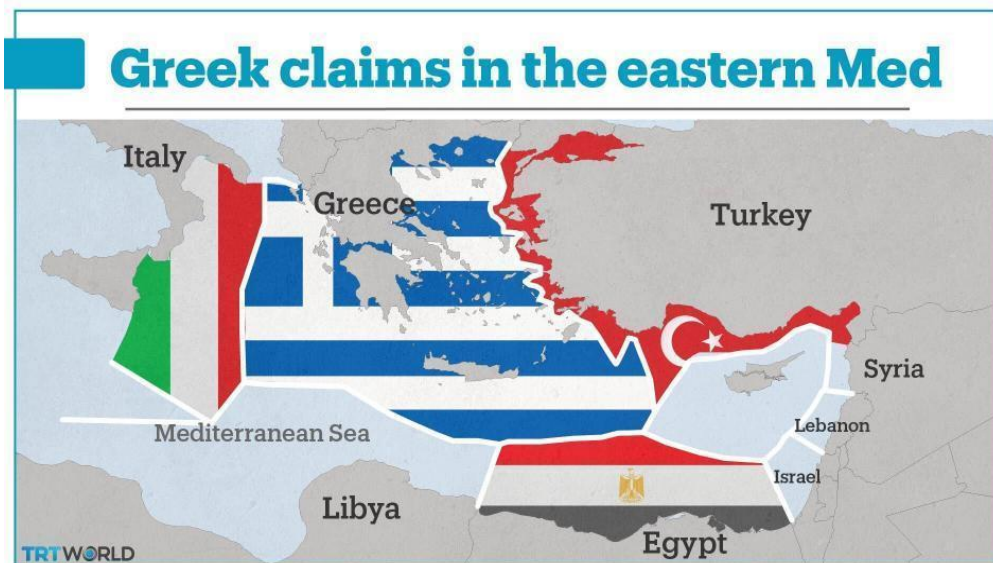
Fonte: Wikipedia

²⁹³ Elaborada em meados dos anos 2000 pelo almirante Cem Gürdeniz. Recentemente, após a tentativa de golpe de 2016, setores do governo turco retomaram o conceito de *Mavi Vatan*, que amplia seu espaço marítimo e sua ZEE, ignorando os direitos de Chipre, Israel e Grécia, o que gerou a expulsão do embaixador turco pelo governo de Atenas.

Outro ponto de tensão é a extensão do mar territorial no Egeu. Apesar de Montego Bay permitir a extensão do mar territorial até doze milhas náuticas, a Grécia só exerce soberania até seis milhas náuticas – ilustrado pela comparação de mar territorial de seis e doze milhas náuticas na imagem a seguir, bem como pelo mapa de Sevilha, encomendado pela União Europeia (UE) e feito pela Universidade de Sevilha; que maximiza direitos de Grécia e Chipre e acabou servindo para estimular nacionalistas turcos –, para evitar que a Turquia seja virtualmente impedida de navegar pelo Egeu. Recentemente, todavia, autoridades gregas têm estudado aumentar seu mar territorial para dez ou, até mesmo, doze milhas náuticas, o que levou a Turquia a declarar que a medida seria considerada uma declaração de guerra. Apesar de lícita, a medida restringiria excessivamente o espaço para a navegação turca, que ficaria submetida ao direito de passagem inocente (Artigo 19) por águas gregas.



Fonte: Wikipedia



Fonte: TRT World

Desde 2019, as tensões aumentaram em razão da descoberta de recursos energéticos no Mediterrâneo Oriental, da retração internacional dos Estados Unidos (EUA) e da crescente agressividade da política neo-otomanista do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) de Erdogan. A Turquia passou a enviar embarcações militares e de pesquisa para águas jurisdicionais da Grécia e de Chipre como forma de demonstrar sua oposição ao *statu quo* e de buscar maiores direitos sobre as reservas recém-descobertas. A França enviou navios de apoio à Grécia, e Israel, Egito e os Emirados Árabes Unidos (EAU) vocalizaram seu apoio a Atenas.

O aumento das tensões entre Grécia e Turquia intensifica a crise por que vinha passando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) nos últimos anos. Ancara e Washington enfrentam distanciamento desde a recusa turca em conceder seu território para os EUA na Guerra do Iraque (2003), no início do governo do AKP. O relacionamento só piorou com a tentativa de golpe na Turquia (2016), a manutenção do exílio de Fethullah Gülen nos EUA, a compra do sistema russo de defesa antiaérea S-400 e a consequente exclusão turca do programa dos caças F-35 norte-americanos.

Os objetivos turcos na Síria (contenção dos curdos) e na Líbia (apoio ao governo de Salvação Nacional) também contrariam os interesses de outros membros da OTAN. Na Síria, os curdos foram aliados ocidentais de primeira ordem no combate ao Estado Islâmico; na Líbia, França apoia o general Kalifa Haftar em razão do apoio do Governo de Trípoli à Turquia. No caso das atividades turcas no Mediterrâneo Oriental, aliados ocidentais toleram missões perto da ilha de Kastellorizo, mas eventual invasão turca das águas jurisdicionais da ilha de Creta seria a linha vermelha para a adoção de sanções.

A postura irresponsável da Turquia prejudica seu relacionamento com a UE. O relacionamento Turquia-UE já vinha deteriorando-se desde o golpe de 2016 e as consequentes violações turcas aos direitos humanos e ao Estado de Direito. O bloco se divide em dois grupos principais: de um lado, países que defendem punições duras contra a Turquia (França, Grécia e Chipre); de outro, países que preferem a acomodação (Alemanha, Itália e Espanha). A UE evitou sanções mais duras à Turquia em razão da importância conferida ao Acordo Migratório de 2016. Em 2021, entretanto, uma comissão do Parlamento Europeu suspendeu o processo de acesso turca à UE.

b) Recursos energéticos no Mediterrâneo Oriental e outras disputas

A descoberta de reservas de gás natural em 2003 permitiu a Israel começar a exploração desse bem, mas foram as descobertas das importantes reservas de Tamar e Leviatã que mudaram o cenário. Depois da paz com o Egito e da restituição da península do Sinai, Israel passou a importar o produto diretamente de seu vizinho, por meio de um gasoduto. A fronteira marítima entre Israel e Líbano (os países não têm relações diplomáticas) nunca foi acordada oficialmente. É por meio do Egito e da Jordânia, países com os quais já tem acordos de paz, que Israel começou a exportar seu gás. Para rentabilizar o investimento nas reservas de gás, Israel procura clientes para além de seu entorno imediato. Em janeiro de 2020, o país assinou acordo com Chipre e Grécia para a construção do gasoduto EastMed, que visa a transportar gás israelense e cipriota à Europa, por meio de Grécia e Itália. O alto custo para sua construção não tem atraído financiadores para o projeto, e a opção egípcia de reexportação do gás mediterrâneo para a Europa ainda é a mais viável.

O Egito também possui gás, cuja reserva foi expandida após a descoberta, em 2015, do campo Zohr, no Mediterrâneo. Instabilidade política e má gestão de seus recursos, no entanto, levam o país a comprar gás de Israel. As importações começaram em janeiro de 2020. Esse gás

será liquefeito pelo Egito e exportado para a Europa. As descobertas de reservas de gás e petróleo em Chipre, Egito e Israel motivaram o Líbano a empreender a exploração de seus fundos marinhos, que concluiu que o país possui consideráveis quantidades de gás e petróleo. O país, no entanto, encontra problemas para delimitar sua ZEE.

Em 2019, Chipre, Egito, Grécia, Israel e Itália criaram o Fórum do Gás do Mediterrâneo Oriental (ao qual se juntaram Autoridade Palestina e Jordânia em 2020). Turquia e Líbano não foram convidados; a iniciativa é vista como uma aliança contrária à Turquia por Ancara. Esse Fórum tornou-se uma organização intergovernamental, tendo Cairo como sede. Os sete membros são países produtores (Egito, Israel e Chipre) e consumidores (Grécia, Itália, Jordânia e a Autoridade Palestina). Seu objetivo é instaurar uma cooperação regional entre as duas margens do Mediterrâneo, a fim de integrar as infraestruturas de produção, liquefação e exportação. Além disso, visa a oferecer preços competitivos e a exercer influência no mercado mundial de gás natural. A escolha do Cairo como sede da organização foi um reconhecimento pelos outros membros do peso e das vantagens do Egito em matéria de produção e exportação de gás. A UE, que procura reduzir sua dependência do gás russo e diversificar suas fontes de abastecimento, respalda a iniciativa. Em 2018, a UE assinou um memorando de entendimento acerca de uma parceria energética com Cairo. Além de Itália e Grécia, que fazem parte da organização, a França, provável beneficiária das exportações de gás do Mediterrâneo, também solicitou adesão.

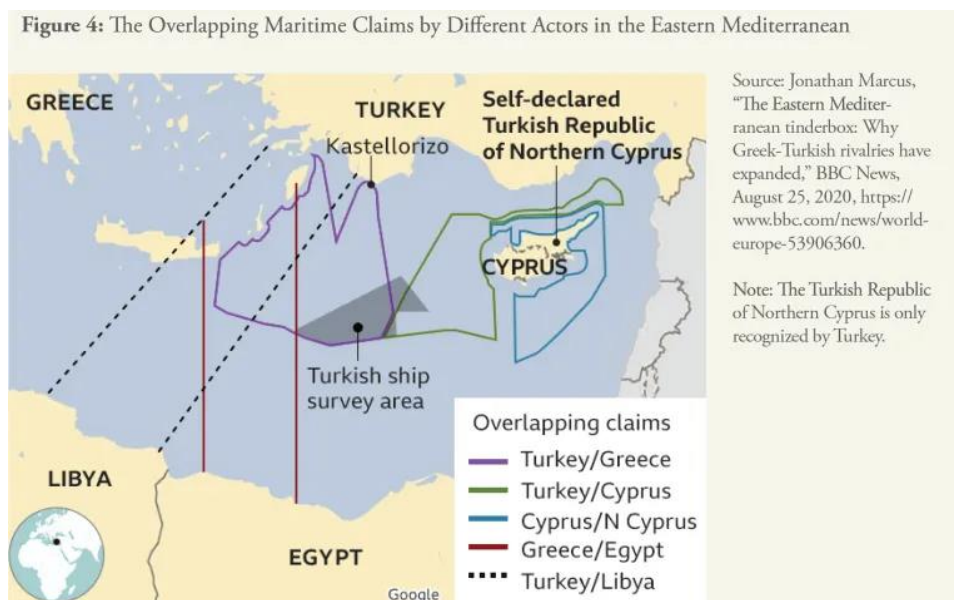
The dash for gas in the Eastern Mediterranean



Fonte: *Brookings*

A proeminência energética egípcia reforçou o caráter agressivo da política da Turquia no Mediterrâneo Oriental, à qual Cairo se opõe. Desde 2014, o Egito empreende a iniciativa de formar, com outros dois atores hostis à Turquia, Chipre e Grécia, uma aliança para isolar Ancara no Mediterrâneo Oriental. Com as descobertas de gás natural no Egito e no Chipre e com os projetos relacionados ao gás na região, essa aliança tripartite ganhou dimensão econômica central sobre a cooperação energética, sem falar dos aspectos estratégicos e militares, materializados por manobras aeronavais tripartites, que ocorrem desde 2015, com o fim de proteger as instalações de gás no Mediterrâneo Oriental. A rivalidade entre Egito e Turquia intensificou-se com a abertura, em 2020, de nova frente na Líbia, onde Cairo defende o general Khalifa Haftar, e Ancara, o então governo de Fayez al-Sarraj. O Egito enxerga a intervenção da Turquia na Líbia como uma grave ameaça a sua segurança nacional, já que o país compartilha com a Líbia uma fronteira porosa de mais de mil quilômetros.

A Turquia, embora dotada de recursos energéticos, importa 76% da energia que consome, incluindo 93% do petróleo consumido e 99% do gás, o que a coloca em uma situação de forte dependência de seus principais fornecedores de energia: Rússia, Irã, Iraque e Azerbaijão. A segurança de fornecimento, assim, constitui um dos pilares de sua estratégia energética. O país beneficia-se de sua posição geográfica de ponte natural entre os países produtores de Oriente Médio e Ásia Central e os países consumidores da Europa. Com dois novos gasodutos em operação – o Trans-Anatolian Pipeline (TANAP), proveniente do Azerbaijão, e o TurkStream, proveniente da Rússia –, a Turquia apresenta-se como importante *hub* energético regional. Ela constitui um elemento-chave para a segurança energética de países importadores da UE e uma porta de saída para os países exportadores, como Rússia, Irã, Azerbaijão, Iraque e a região autônoma do Curdistão do Iraque. Descobertas recentes de duas reservas de gás no mar Negro poderão diminuir sua necessidade de importação. Nos últimos anos, a Turquia multiplicou as operações de exploração de gás nas regiões marítimas reivindicadas por Ancara, mas contestadas por seus vizinhos.



Fonte: Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies

Em 2019, a Turquia assinou um acordo de cooperação militar e de segurança com Trípoli, capital comandada pelo Governo do Acordo Nacional. Como contrapartida, Ancara delimitou uma fronteira marítima com a Líbia, aumentando, assim, consideravelmente, seu espaço marítimo, em

detrimento da Grécia e do Direito Internacional. Em reação, a Grécia celebrou um acordo marítimo análogo com o Egito, o que também viola direitos de outras nações da região. A Marinha da Turquia interceptou e expulsou um navio de pesquisa israelense nas águas do Chipre. “Outros atores internacionais não podem realizar operações de exploração nessas áreas sem o consentimento da Turquia. Chipre, Egito, Grécia e Israel não podem estabelecer uma linha de transmissão de gás sem antes obter a permissão da Turquia”, afirmou Erdogan.

Em 2022, Egito e Grécia assinaram, no Cairo, um protocolo de cooperação militar, especificamente nas áreas de treinamento e reabilitação militar. O protocolo foi considerado um passo para o fortalecimento das relações bilaterais e intercâmbio de conhecimentos entre as forças armadas de ambos os países, além de contribuir para a estabilidade do mediterrâneo oriental.

c) Chipre e Chipre do Norte

Na década de 1950, a partição do Chipre e a criação de um Estado turco no norte tornaram-se uma política de líderes cipriotas turcos e da Turquia, pois entendiam que a ilha era uma “extensão da Anatólia”. Já a maioria da população cipriota grega tentava estabelecer uma união com a Grécia, e esse plano tornou-se uma política nacional grega.

Após a violência nacionalista na década de 1950, Chipre, Grécia e Reino Unido assinam um tratado que declara a independência da ilha em 1960. Em 1963, um conflito que já durava mais de uma década entre cipriotas turcos e cipriotas gregos causou o deslocamento de milhares de cipriotas turcos e marcou o fim da representação cipriota turca nas instituições da República.

Em julho de 1974, um golpe de Estado foi encampado por nacionalistas cipriotas gregos e por membros da junta militar grega, que tinham por objetivo incorporar o Chipre à Grécia. O golpe levou à invasão de tropas turcas ao norte do país (Operação Átila), à proclamação do Estado Federado Turco de Chipre (1975) e, finalmente, à declaração de independência da República Turca de Chipre do Norte (RTNC), em 1983.

Devido ao contexto de tensões na década de 1950, o Chipre está, desde 1964, sob vigilância da Organização das Nações Unidas (ONU), quando foi criada a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês). Com 740 homens em setembro de 2022, ela se estende ao longo de uma zona tampão (chamada de Linha Verde) entre a RTCN e a República do Chipre, membro da UE e onde há duas bases militares britânicas em Acrotíri e Deceleia, reconhecidos como territórios britânicos ultramarinos no Chipre.

A RTCN está a 90 km da costa turca e é dependente da Turquia, que exerce controle quase absoluto nas esferas política, econômica e de segurança. A RTCN é reconhecida apenas pela Turquia. Ancara apoia as negociações de dois Estados separados, mas a manutenção de tropas turcas (cerca de 20 mil soldados) na parte norte bloqueia as discussões. Para a Turquia, o território cipriota é um desafio geoestratégico importante no âmbito de sua política de exploração de hidrocarbonetos no Mediterrâneo Oriental, e isso gera protestos de Grécia, República do Chipre e UE.

As descobertas de depósitos de gás natural na região exacerbaram os problemas geopolíticos já existentes. O Chipre delimitou sua ZEE com Egito, Israel e Líbano, com base na CNUDM de 1982. A Turquia não reconhece o traçado dessa ZEE e enviou a águas cipriotas barcos de prospecção acompanhados de navios de guerra, como parte de uma tática de cerco e pressão.

Em 2020, autoridades da RTCN reabriram, com respaldo da Turquia, a praia de Varosha, que estava fechada para o público desde 1974 (quando houve a invasão de tropas turcas). A medida foi recebida com protestos por gregos-cipriotas, que alegam terem sido expulsos da região naquele

ano. Esse gesto foi visto como uma manobra para chamar a atenção das eleições presidenciais na RTCN, que teve como vencedor Ersin Tatar, aliado de Erdogan.

Há tentativas de negociações entre as duas partes da ilha. A fórmula de “federação bicomunitária e bizonal”, à qual Tatar se opõe, tem sido a ortodoxia nas negociações entre os dois lados. Foi negociada pelos líderes das comunidades cipriotas grega e turca no final dos anos 1970 e afirmado explicitamente pela Resolução 649 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) há três décadas. Essa decisão e as subsequentes impedem qualquer resolução no Chipre por meio de partição, secessão ou unificação para ingressar em outro país. Em 2004, um plano de federação mediado pela Organização das Nações Unidas (ONU) foi submetido a referendo de ambos os lados; a maioria dos cipriotas turcos votou a favor, mas três quartos dos cipriotas gregos votaram contra. O Chipre entrou na União Europeia naquele ano como um “conflito não resolvido”.

Novas negociações ocorreram em 2017, na Suíça, mas novamente não se chegou a um acordo. Nas negociações sobre uma federação, o lado cipriota grego recusa propostas que concedem muito poder aos cipriotas turcos (minoridade na ilha) e que não tratam adequadamente de suas reivindicações de propriedade no norte. O lado cipriota grego também demanda que a Turquia retire completamente suas tropas estacionadas naquela região. Dada a oposição a planos cuidadosamente negociados sob os auspícios da ONU em 2004 e 2017, é difícil imaginar que cipriotas gregos aceitarão o plano cipriota turco – apoiado pela Turquia – de divisão do Chipre em dois Estados.

Após a eleição de Tatar na RTCN, o novo líder do Partido da Unidade Nacional (direita nacionalista) formou um governo de coalizão. Embora não tenha havido a adesão dos dois maiores partidos da oposição, ambos deram apoio a um novo governo de minoria, depois da promessa de realização de eleições gerais no início de 2022 (adiantadas em um ano). Com o pleito, o Partido da Unidade Nacional visa a formar um governo de maioria, o que poria em xeque o processo de reunificação da ilha.

Há um descontentamento crescente com a Turquia por parte da população da RTCN, o que tem levado a pedidos de reunificação com a parte sul. A economia está em queda, e milhares têm participado de manifestações, onde pedem que as eleições legislativas de 23 de janeiro sejam boicotadas. Além disso, uma lista de dissidentes cipriotas turcos, supostamente elaborada a pedido de Ancara, tem gerado medo.

A República do Chipre, por sua vez, foi duramente afetada pela crise sanitária atual, já que o turismo corresponde a cerca de 20% de seu produto interno bruto (PIB). Para a recuperação, as autoridades apostam no desenvolvimento do setor de jogos de azar, que deve inaugurar na ilha, em 2022, o maior cassino da Europa.



Fonte: Wikipedia

3.5.3. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-Alemanha

Marcos: As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1871 e rompidas em 1951, no contexto da Segunda Guerra Mundial. A década de 1950 é marcada pela instalação de empresas alemãs no Brasil. As relações são adensadas, nas décadas de 1960 e 1970, não só pelas visitas do ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha (RFA, 1968), ocasião na qual o representante propõe uma “parceria ampliada” bilateral, e do presidente Ernesto Geisel à RFA (1978), mas também pela assinatura de acordos de cooperação nas áreas cultural, espacial, econômica (estabelecimento da COMISTA, em 1974), e de usos pacíficos da energia nuclear (1975). Nas décadas seguintes, são intensificadas as trocas de visitas de alto nível e as iniciativas de cooperação bilateral, com destaque para a elevação do relacionamento ao *status* de Parceria Estratégica, em 2002, e o estabelecimento do Mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível, em 2015. Em 2020, ocorreu a 47ª Reunião da Comissão Mista Brasil-Alemanha de Cooperação Econômica.

Embaixada: O Brasil tem embaixada em Berlim e consulado-geral em Frankfurt e em Munique. A legação brasileira em Berlim foi elevada ao *status* de embaixada em 1936, tendo sido fechada em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial. O Brasil reabriu sua embaixada, em Bonn, capital da RFA, em 1951, após o restabelecimento das relações diplomáticas. Em 1990, foi extinta a embaixada do Brasil na República Democrática Alemã (RDA) e, no ano 2000, o Brasil transferiu a sede da embaixada para Berlim, com extinção do posto em Bonn.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível (primeira e única edição em 2015, em Brasília, com presença de Merkel²⁹⁴). Na dimensão econômico-comercial, destacam-se a Comissão Mista Brasil-Alemanha de Cooperação Econômica e o Encontro Econômico Brasil-Alemanha (EEBA).

Visitas de Alto Nível: O ministro do Exterior Heiko Maas visitou o Brasil em 2019. Houve visita da chanceler Angela Merkel ao Brasil em 2014 e 2015. Em 2012, a presidenta Dilma visitou a Alemanha, tendo havido retribuição do presidente alemão Joachim Gauck no ano seguinte²⁹⁵. Também visitaram a Alemanha os presidentes Luís Inácio Lula da Silva (2009, 2007, 2003), Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1999, 1995) e Fernando Collor de Mello (1990). Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente alemão Frank-Walter Steinmeier para a posse de Lula.

Discurso Oficial: O relacionamento entre Brasil e Alemanha é sólido e denso, no nível de Parceria Estratégica, sendo fundamento em percepções, valores e interesses comuns. Na dimensão dos laços humanos entre os dois países, tem importância a diáspora alemã no Brasil e brasileira na

²⁹⁴ Na ocasião, foram assinados 18 documentos conjuntos: Declaração Conjunta sobre Mudança do Clima; Declaração Conjunta sobre Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, com foco em Pequenas e Médias Empresas (PMEs); Declaração Conjunta de Intenções sobre Cooperação Bilateral em Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação; Declaração Conjunta para o estabelecimento da Parceria Brasil-Alemanha em Urbanização; Ata das Negociações da Cooperação em Desenvolvimento Sustentável.

²⁹⁵ Na ocasião, o presidente alemão participou da abertura do EEBA.

Alemanha, os vínculos históricos e culturais, além dos esforços para contínua aproximação bilateral. O fortalecimento da relação é consolidado pela troca de visitas de alto nível, por instâncias bilaterais de articulação política e pela cooperação, tanto na esfera econômica quanto em áreas diversas, com particular importância dos setores de meio ambiente e energia.

Convergências

Convergências Multilaterais: Na arena multilateral, convergem em direitos humanos (destaca-se direito à privacidade na era digital e mecanismo bilateral de consultas cooperação sobre temas cibernéticos), Agenda 2030 e mudança do clima, defesa do multilateralismo e do livre comércio baseado em regras. Defendem, ademais, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

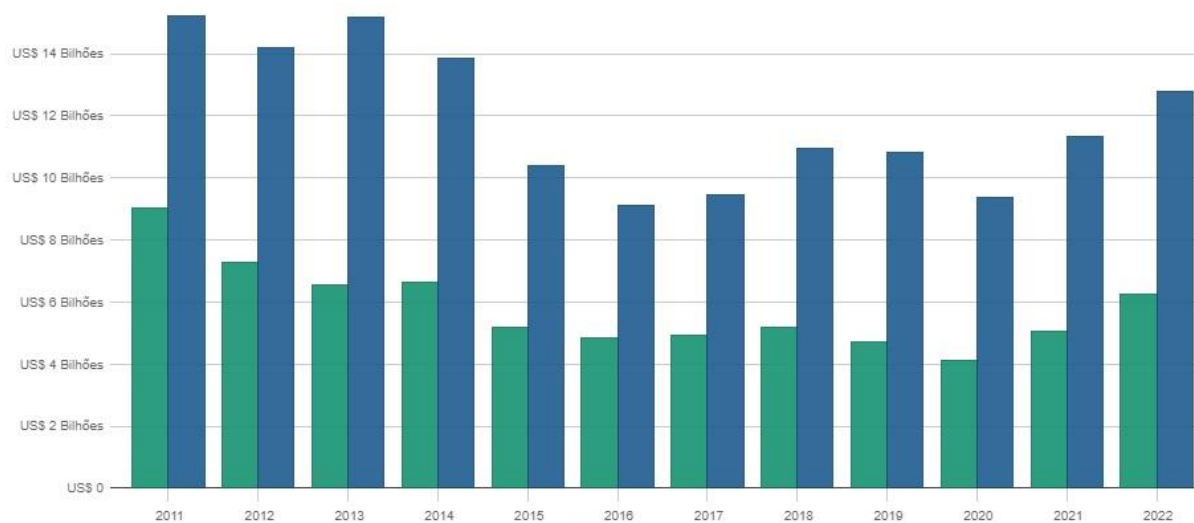
Convergências Plurilaterais: Em outubro de 2020, a Comissão Mista Brasil-Alemanha pautou acesso brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brasil e Alemanha convergem, ademais, no âmbito do G4 (Res. A/59/L.64), em favor da reforma do CSNU. Ambos integram o G20.

Convergências Regionais: Brasil e Alemanha apoiam a pronta assinatura do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE), fato que foi reiterado no âmbito da 47ª reunião da COMISTA (2020). Ademais, ambos os países apoiam uma transição democrática na Venezuela, porém a Alemanha não reconhece mais Guaidó como presidente interino do país.

Comércio

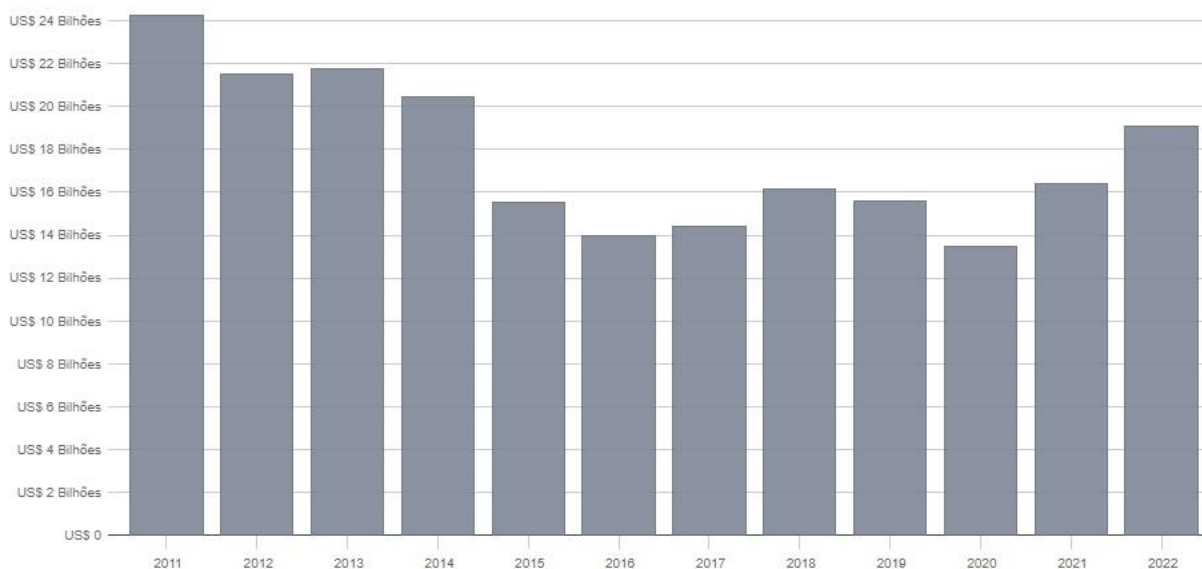
Marcos: Comissão Mista Brasil-Alemanha de Cooperação Econômica (COMISTA – reúne-se anualmente desde 1974). A Alemanha é o principal parceiro comercial brasileiro na Europa, e o Brasil é o principal parceiro alemão na América do Sul (perdeu posto na América Latina para o México).





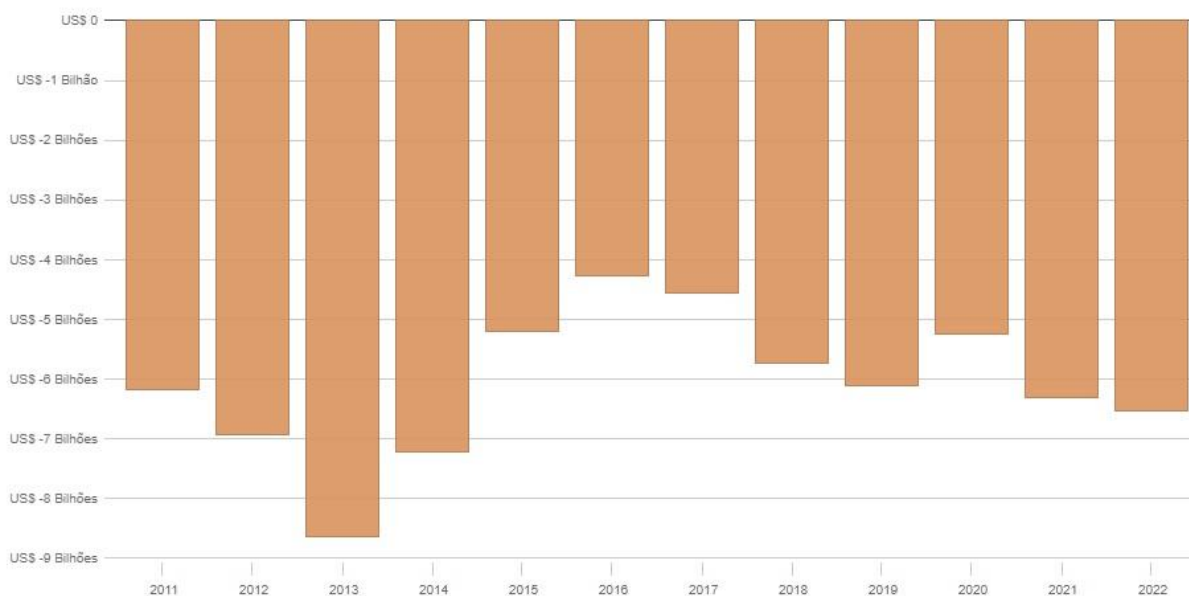
Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



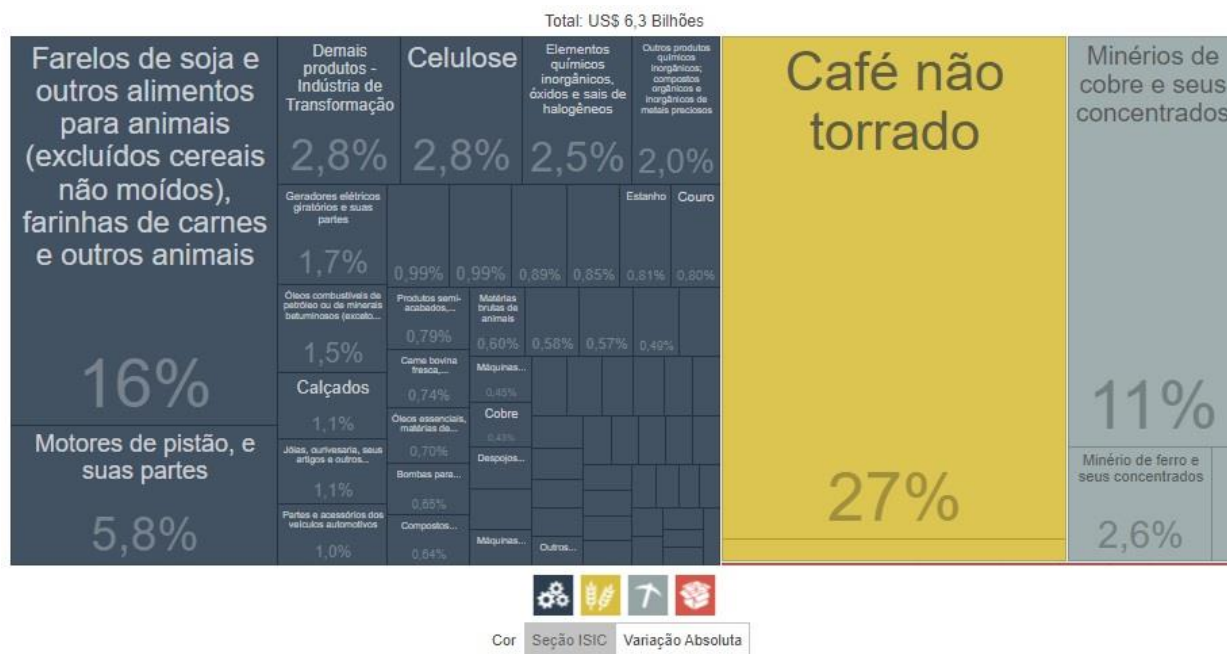
Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

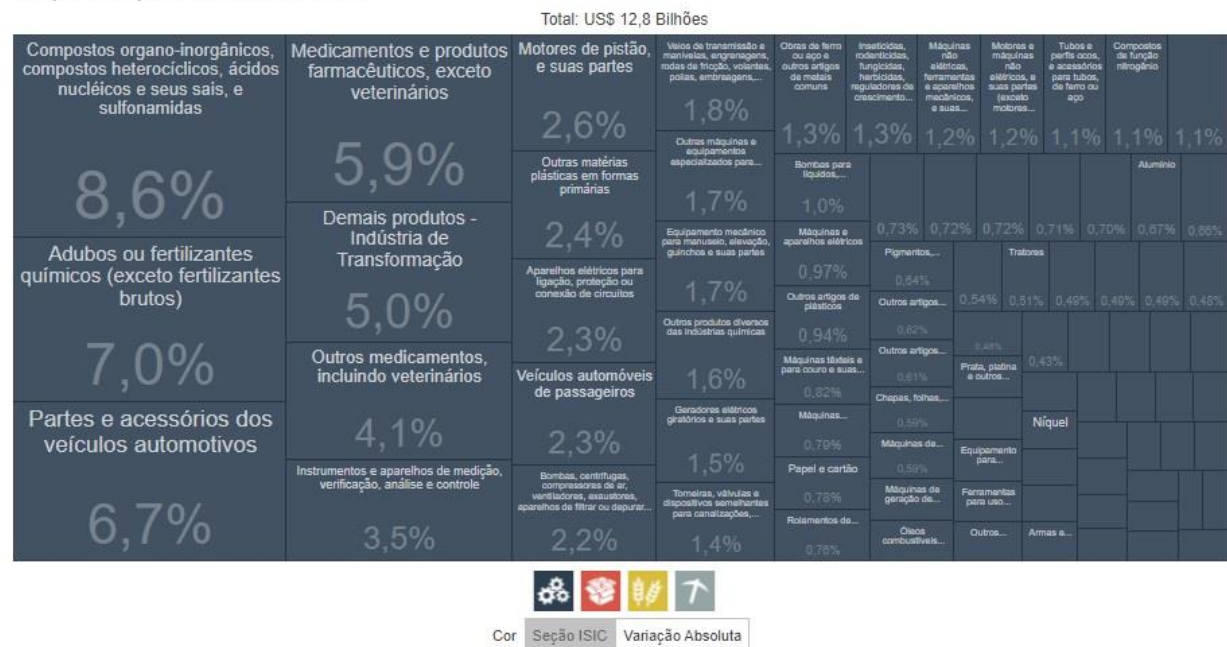


Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Investimentos da Alemanha no Brasil: A Alemanha é origem tradicional de investimentos no Brasil, com um estoque de cerca de US\$ 20 bilhões, em setores como o automotivo e o químico. Aproximadamente 1.600 empresas alemãs estão instaladas no Brasil, principalmente em São Paulo – uma das maiores concentrações industriais alemãs fora daquele país –, correspondendo a percentual significativo do produto interno bruto (PIB) industrial brasileiro²⁹⁶. A importância do investimento alemão no Brasil remonta às primeiras décadas do século XX. Em 1954, instala-se a primeira grande companhia alemã no Brasil, a Siderúrgica Mannesmann e, em 1959, a montadora

²⁹⁶ Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores, 8-10% do PIB.

da Volkswagen estabelece-se em São Bernardo do Campo. O investimento alemão adensa-se nos anos 1960 e 1970, no contexto do desenvolvimento e modernização do setor industrial brasileiro. Atualmente, a disputa sino-americana, a questão ambiental e a pandemia do COVID-19 estimulam a Alemanha a repensar suas cadeias de suprimento, criando oportunidades ao Brasil, pela confiabilidade da parceria tradicional e pelo “elo indissociável da imigração alemã”, reforçado pelo tamanho e pela importância do mercado brasileiro e sua condição de “principal potência agroambiental”. Concomitantemente, o tema ambiental cria oportunidades de ação comercial, havendo demanda na Alemanha por investimentos ESG (*Environmental, Social and Governance*), produtos com selo de sustentabilidade e compromisso com a transição energética, criando possibilidades de negócio, como o hidrogênio verde (importação de sustentabilidade).

Investimentos do Brasil na Alemanha: Em 2014, o estoque de investimentos brasileiros na Alemanha era estimado em US\$ 208 milhões. Conforme dados de 2018, cerca de 50 empresas brasileiras atuam no país, entre elas a CSN, a Braskem, a WEG, a Tupy, a Tramontina, a Magnesita e a BRF.

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Ressaltem-se a “diáspora alemã no Brasil” (10 milhões de brasileiros reconhecem ascendência) e uma comunidade de cerca de 140 mil brasileiros na Alemanha, havendo Acordo de Isenção de Contribuições Sociais (2007) e Memorando de Entendimento sobre Programa de Férias-Trabalho de 2015.

Cooperação Técnica: Acordo Básico de Cooperação Técnica (1996).

Meio Ambiente: Em 2015, foi criado Comitê Conjunto Brasil-Alemanha sobre Cooperação no Combate à Mudança do Clima, que coordena projetos como a Iniciativa Internacional da Proteção do Clima (IKI)²⁹⁷ e a “Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal”²⁹⁸. Brasil e Alemanha têm, além disso, Acordo sobre Cooperação Financeira para a Execução de Projetos para a Preservação das Florestas Tropicais.

Ciência, Tecnologia e Inovação: A cooperação teuto-brasileira em ciência, tecnologia e inovação é também fundamental (2010-2011: Ano Brasil-Alemanha de Ciência, Tecnologia e Inovação), havendo foco atual nos temas ambientais, cujas prioridades são definidas pelas Negociações Intergovernamentais sobre Cooperação Técnica e Financeira (reuniões bianuais). Aprovado nas Negociações Intergovernamentais de 2017, o “Projeto DKTI para o Armazenamento de Energia” (2018-2022) visa criar os pré-requisitos para o uso generalizado de tecnologias de armazenamento de energia de modo a melhorar a estabilidade da rede e segurança no serviço elétrico do Brasil.

²⁹⁷ A IKI constitui o principal mecanismo do governo alemão para o financiamento internacional da proteção do clima e da biodiversidade, através do qual apoia soluções em países em desenvolvimento e emergentes. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a IKI destina verbas para projetos de cooperação ambiental em áreas prioritárias, a exemplo da preservação do Cerrado.

²⁹⁸ O projeto “Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal” foi anunciado pelo governo federal em dezembro de 2019 e busca levar inovação para as cadeias produtivas da carne, soja e madeira para que aumentem a produtividade e valor dos produtos alinhados com o uso sustentável dos recursos naturais e conservação da floresta amazônica. A previsão é que o projeto seja implantado de 2020 a 2024 em cinco estados: Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins. A iniciativa insere-se no esforço de cooperação ambiental teuto-brasileira, para a qual o governo alemão vai doar € 37,5 milhões.

Ainda, destaca-se a cooperação digital, tema em que se realizou o 1º Diálogo Digital Brasil-Alemanha em 2021, tendo sido adotado Plano de Trabalho (2021-2022), com três áreas de cooperação: governança da internet e políticas de dados, tecnologias emergentes, oportunidades e modelos de negócios digitais. Ressalta-se, ademais, o Acordo-Quadro sobre Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico (1996).

Energia: Acordo sobre Cooperação no Setor de Energia com Foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética (2008); Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (1975).

Cultura: Ano da Alemanha no Brasil (2013-2014); apoio alemão à reconstrução do Museu Nacional e Acordo sobre Coprodução Cinematográfica de 2005.

Educação: Cooperação no âmbito do Ciência Sem Fronteiras. Os governos brasileiro e alemão manifestaram interesse no estabelecimento de Centro de Estudos Alemães e Europeus no Brasil.

II. Relações Brasil-Espanha

Marcos: Início das relações diplomáticas (1834), com reconhecimento espanhol da independência brasileira²⁹⁹; visita, como presidente eleito, de Juscelino Kubitschek (JK) a Espanha (1956); Acordo de Parceria Estratégica (2003), assinado em visita do presidente Lula, complementado pelo Plano de Ação (também conhecido como Declaração de Brasília sobre a Consolidação da Parceria Estratégica – 2005); Declaração de Madri (2012): novo mecanismo de consultas, com a criação da Comissão Ministerial de Diálogo Político; Declaração Conjunta (2017): nova orientação das relações bilaterais.

Embaixada: Legação do Brasil na Espanha é elevada à categoria de Embaixada (1933).

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismos de consultas periódicas e reuniões presidenciais anuais previstos no Acordo de Parceria Estratégica (2003); Comissão Ministerial de Diálogo Político (2014): principal instrumento de consultas bilaterais regulares, à nível ministerial (última reunião ocorreu em maio de 2021); Comissão Permanente Bilateral Brasil-Espanha (2021): adensamento das relações bilaterais e agilidade na implementação dos compromissos assumidos, com “mapa do caminho” para os diálogos setoriais, seguindo modelo já existente da Comissão Permanente Bilateral Brasil-Portugal.

Visitas de Alto Nível: Visita do ex-chanceler José Serra à Espanha (2016); visita do presidente de Governo Mariana Rajoy ao Brasil (2017); visita do ex-chanceler Aloysio Nunes a Madri (2018); visita da então presidente do Congresso dos Deputados da Espanha, Ana Pastor, para cerimônia de posse do presidente Jair Bolsonaro (2019); visita do então ministro do Turismo, Marcelo

²⁹⁹ Nota-se que as relações entre Brasil e Espanha foram, por muitas décadas, distantes. Essa situação passou por profundas transformações a partir da década de 1990, com a consolidação da democracia em ambos os países, a abertura econômica brasileira e o impulso econômico aos investimentos espanhóis fornecido pela adesão do país à Comunidade Econômica Europeia (CEE) anos antes.

Teixeira Dias a Madrid (2019); visita do ministro de Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, a Barcelona (2019); encontro entre o ex-chanceler Ernesto Araújo e o então chanceler Borrell durante a 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2019); viagem oficial do então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, a Espanha (2020); visita da então ministra de Assuntos Exteriores, Arancha González (2021). Na visita do chanceler Carlos Franca a Espanha (2022), o Brasil aderiu à Iniciativa Ibero-Americana para Prevenir e Eliminar a Violência contra Mulheres, firmada na XXVIII Cúpula (2021), em Andorra. Na visita do vice-presidente Hamilton Mourão a Espanha (2022), houve encontros com o secretário-Geral Ibero-americano, Andrés Allamand, e com a diretoria da Fundação Conselho Espanha-Brasil. Em janeiro de 2023, houve a visita do rei da Espanha Felipe VI para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e Espanha sempre estiverem ligados devido aos laços culturais. Entretanto, a partir da década de 1990, a dimensão econômica assumiu o protagonismo no relacionamento bilateral, em função do volume de investimentos espanhóis no país. Atualmente, mantêm diversos mecanismos de diálogos em uma miríade de áreas, como ciência e tecnologia, turismo, investimentos e comércio. Notadamente, a Espanha apoia o Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE).

Convergências

Convergências Multilaterais: Ambos os países são membros de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o Tribunal Penal Internacional (TPI), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial. Ambos ratificaram acordos com o Tratado de Proibição Parcial (PTBT, na sigla em inglês) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), sobre Comércio de Armas Convencionais (TCA), sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida e do Espaço Exterior. É importante notar, contudo, que a Espanha é forte defensora da Política Agrícola Comum (PAC), no seio da UE, em apoio à postura protecionista do bloco, afastando-a do Brasil em discussões comerciais na OMC. Ademais, é importante notar a divergência em relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Convergências Plurilaterais: A Espanha apoia o pleito brasileiro de entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo reiterado tal apoio em diversas ocasiões. A Espanha é convidada regular do G20. A Espanha, que compõe a coalizão chama de “Unidos pelo Consenso”, opõe-se ao modelo de reforma do CSNU proposto pelo G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão). Ambos os países são membros da coalizão Apoiadores do “W52” sobre indicação geográfica, no âmbito da OMC³⁰⁰.

Convergências Regionais: Os dois países participam das Cúpulas Ibero-Americanas. Na XXVII Cúpula (Cimeira) Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (2021), em Andorra, o Brasil e a Espanha (juntos de outros seis países) firmaram a Convenção-Macro para Impelir a Circulação do Talento no Espaço Ibero-Americano (2021), cujo objetivo é facilitar trânsito interempresarial de executivos e trabalhadores especializados. A próxima reunião da Cúpula Ibero-Americana ocorrerá em Santo Domingo (República Dominicana) em 2023. Ambos os países

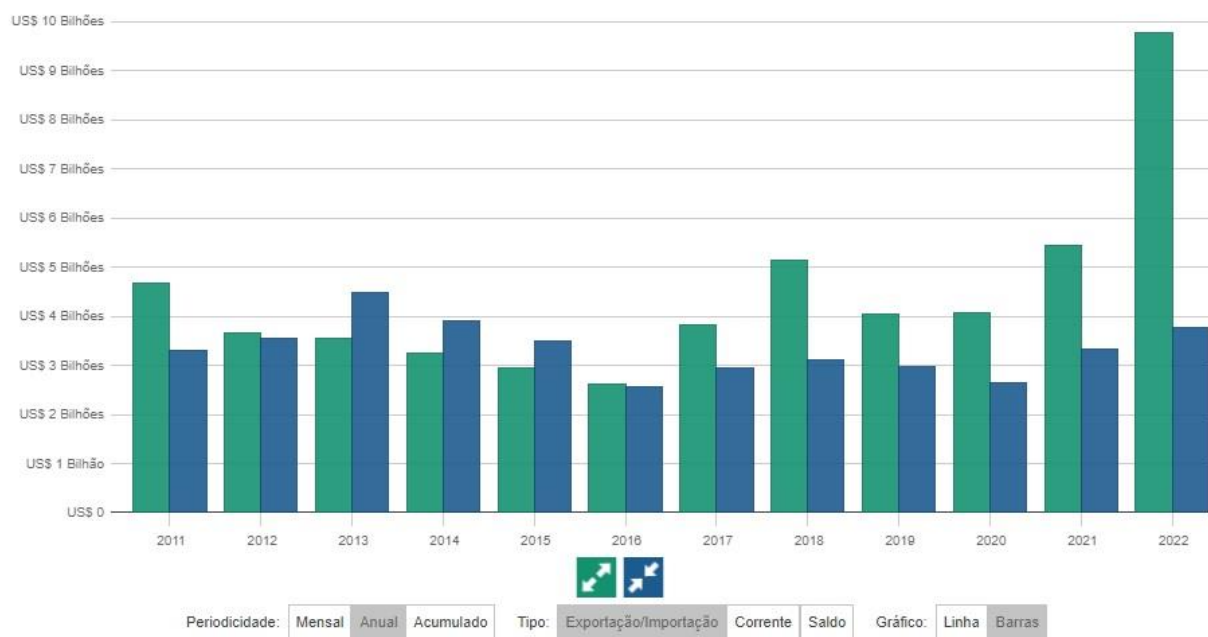
³⁰⁰ Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm.

participaram também das Cúpulas Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-UE.

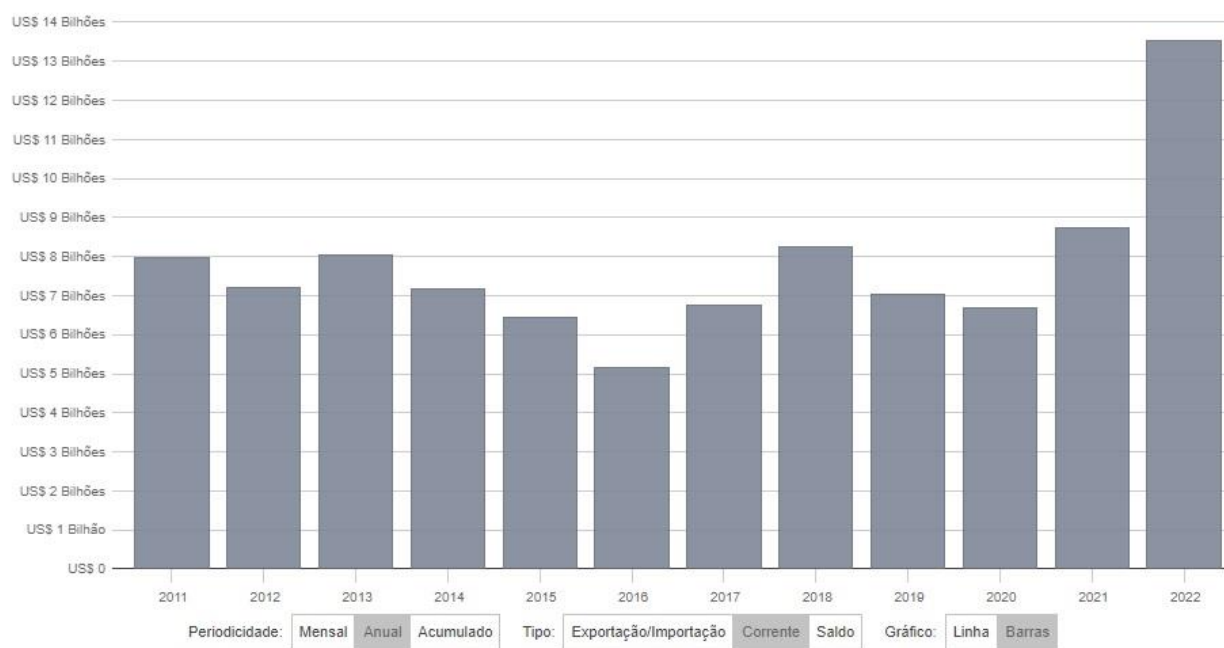
Segurança e Defesa: Existem o Acordo de Cooperação no âmbito da Defesa (2010) e o Acordo de Cooperação para Indústria de Defesa (2012). Nesse quadro, a Espanha fornece aeronaves, cuja utilização recai sobre a proteção e monitoramento da Amazônia, além de contribuir para a modernização da aviação brasileira. Realiza-se, também, intercâmbio para a formação de militares, parceria renovada para os anos de 2022 e 2023, durante a VI Reunião da Comissão Mista Brasil-Espanha (2021). Já a instalação de adidância policial (2012) na Embaixada do Brasil em Madri corrobora a cooperação no combate de ilícitos transnacionais.

Comércio

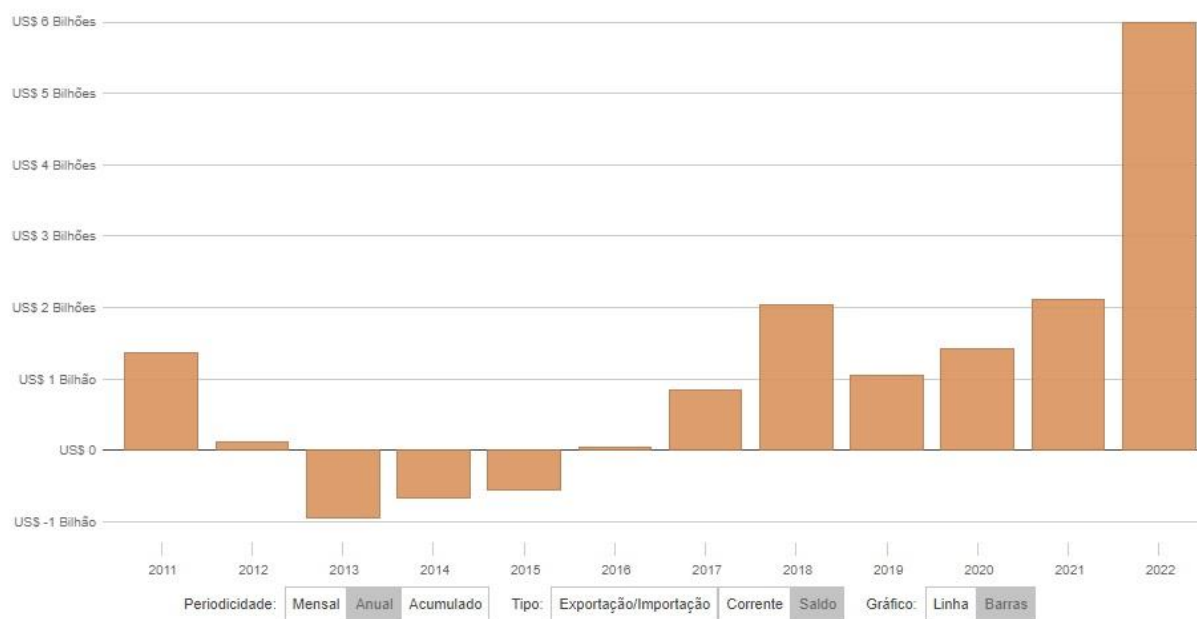
Marcos: Há Grupo de Trabalho sobre Comércio e Investimentos e Infraestrutura, cuja última reunião foi em dezembro de 2019.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

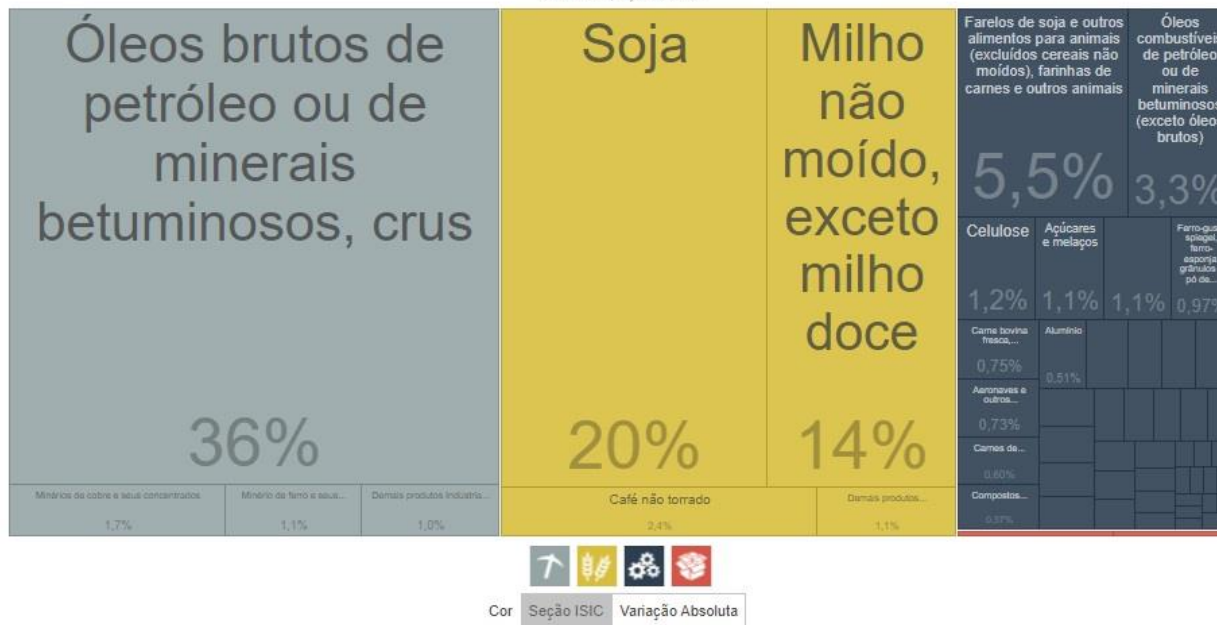


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 9,8 Bilhões



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 3,8 Bilhões



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Investimentos da Espanha no Brasil: O Brasil é o principal destino dos investimentos espanhóis na América Latina (40% do total). A Espanha é o segundo maior emissor de investimentos diretos no Brasil (estoque de US\$ 79,1 bilhões), com cerca de 1.150 empresas atuando no Brasil, em setores como financeiro, comunicações, eletricidade e gás – a exemplo de empresas como Telefônica/Vivo, Santander, Repsol e Zara. A participação espanhola nos projetos do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) concentra-se nos setores de aeroportos, energia, petróleo, gás e

de telecomunicações, 5G. Os investimentos espanhóis no Brasil ganham tração na década de 1990, quando coincidiu a abertura econômica e política brasileira e a expansão internacional da Espanha, também no contexto de redemocratização e adesão à UE. Em termos conjunturais, a Espanha reivindica a posição de facilitadora das relações entre América Latina e a UE, sobretudo devido à proximidade política e cultural com a região.

Investimentos do Brasil na Espanha: De acordo com o Relatório de Investimento Direto (RID) 2021, a Espanha é o nono maior destino de investimentos diretos no exterior (IDE). Esses investimentos totalizam cerca de US\$ 7 bilhões, o que representa 1,6% do total de IDE brasileiro. Entre as principais empresas brasileiras presentes na Espanha estão Grupo Votorantim, Havaianas e Queiroz Galvão.

Cooperação

Cooperação Técnica: O Brasil possui com a Espanha o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Espanha, coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pela homóloga espanhola, AECID. Os focos do Programa são governança democrática, inclusão social e promoção do tecido econômico empresarial, abrangendo temas transversais como meio ambiente, gênero e participação de minorias. O foco desta iniciativa recai sobre a região nordeste e aqueles núcleos com altos índices de pobreza. Na modalidade de cooperação triangular, Brasil e Espanha cooperam para a doação e transporte de alimentos para países em necessidade, sobretudo Haiti e Bolívia.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Comissão Mista de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação: 1ª reunião em Brasília (2017). Abrange temas como biotecnologia, saúde, nanotecnologia, energia, cidades inteligentes e indústria 4.0. Cooperação no projeto de cabo submarino entre América do Sul e a Europa EllaLink.

Saúde: O destaque é a doação de medicamentos para intubação no contexto da pandemia (2021).

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Espanha auxiliou a repatriação de brasileiros na China durante a pandemia de COVID-19 (2020). Atualmente, aproximadamente 165 mil brasileiros vivem na Espanha.

Cultura: Destaca-se a proximidade cultural, devida, sobretudo, à imigração em massa de espanhóis ao Brasil. As três grandes ondas de imigração espanhola ao Brasil³⁰¹ redundam em aproximadamente quinze milhões de brasileiros com ascendência espanhola³⁰². No que tange ao ensino do castelhano, o Instituto Cervantes, no Brasil, é o maior do mundo. Há também cooperação em educação e bolsas de estudo, por meio do Programa Erasmus Mundus e das atividades do Grupo Tordesilhas. Existe ainda Memorando de Entendimento para aprofundar a cooperação acadêmica e educacional e melhorar a capacitação de servidores e gestores da área de educação (2018), além do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Esportiva (2021). Em termos históricos, destaca-se a atuação do poeta João Cabral de Melo Neto, que, como diplomata brasileiro

³⁰¹ A primeira no século XIX para trabalhar nas lavouras de café; depois na década de 1920 por conta da Gripe Espanhola; finalmente, na década de 1930 por conta da Guerra Civil.

³⁰² Para mais informações, consultar:

https://brasil.elpais.com/brasil/2014/06/04/opinion/1401910096_876304.html#:~:text=Segundo%20estimativas%2C%20existem%2015%20milh%C3%B5es.v%C3%A9u%20de%20mist%C3%A9rio%20e%20sil%C3%A2ncio

em Sevilla, atuou como força de divulgação do modernismo brasileiro, redundando num esforço de diplomacia cultural que originou Casa do Brasil em Madri, do Colégio Maior Universitário na Universidade Complutense e do Centro Cultural brasileiro (1962).

Jurídica: Os dois países já firmaram Tratado de Extradicação (1988), Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil (1989) e Tratado sobre Transferência de Presos (1996).

III. Relações Brasil-França

Marcos³⁰³: Charles de Gaulle é o primeiro presidente francês a visitar o Brasil (1964); Ernesto Geisel é o primeiro presidente brasileiro a visitar a França (1976). O Brasil participa, a convite da França, na Cúpula do G8 em Evian (2003). Por iniciativa dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Jacques Chirac, é lançada a Ação contra a Fome e a Pobreza (2004). Com apoio francês, o Brasil participa da criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês, 2004). No Ano do Brasil na França (2005), o presidente Lula visita a França. A Parceria Estratégica Brasil-França é lançada por ocasião da visita do presidente Jacques Chirac ao Brasil (2006); o Plano de Ação de Parceria Estratégica Brasil-França é assinado na Guiana Francesa pelos presidentes Lula e Nicolas Sarkozy (2008). No Ano da França no Brasil, ocorrem visitas do presidente Lula à França e do presidente Sarkozy ao Brasil (2009). Foi inaugurada a ponte sobre o Rio Oiapoque, entre Brasil e Guiana Francesa (2017).

Embaixada: A legação em Paris foi elevada à categoria de embaixada em 1919³⁰⁴. O Brasil mantém ainda consulado-geral em Paris e, em 2022, fundou novo consulado-geral em Marselha. Também mantém consulado-geral em Caiena, e consulado em Saint-Georges de l'Oyapock, na Guiana Francesa. Há igualmente consulados honorários do Brasil em Bastia, Bordeaux, Dijon, Estrasburgo, Le Havre, Lille, Lyon, Nantes, Pau, Toulouse e na Córsega. A França mantém uma embaixada em Brasília e consulados-gerais em Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte.

Coordenação Política

Instâncias: A criação de uma Comissão Geral franco-brasileira, integrada por representantes dos dois Governos, sob a presidência dos Ministros das Relações Exteriores, foi prevista por Acordo-Quadro (1996). O Acordo prevê, ainda, a criação de Grupos de Trabalho em função dos acordos de cooperação setorial em vigor, que deverão relatar bianualmente seus trabalhos à Comissão Geral franco-brasileira. Também com base no mesmo Acordo, foi criada a Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França (CMT). A CMT possui subgrupos de trabalho em áreas de interesse para as populações ribeirinhas, como saúde, defesa civil, meio ambiente, cooperação policial e formação técnica. Sua última reunião ocorreu no Amapá (2019). A Parceria Estratégica Brasil-França (2006) centra-se sobre eixos como diálogo político e governança internacional;

³⁰³ Em 1485, foi celebrado o Tratado de Aliança e Comércio entre D. João II e Carlos VIII, iniciando o relacionamento diplomático entre Portugal e França. Os primeiros titulares portugueses em Paris após a Restauração apresentaram credenciais em março de 1641. Seis representantes foram nomeados para Paris no Período Joanino no Brasil. A França foi o primeiro país europeu a reconhecer a Independência do Brasil e a estabelecer relações diplomáticas com o novo país (1825).

³⁰⁴ Fundado em 1814, o posto de negócios emite o primeiro ofício após a Independência do Brasil em 1822 (AHI-RJ 224/4/13). O posto foi elevado à categoria de embaixada pelo Decreto nº 3.772, de 24 de setembro de 1919.

relações econômicas e comerciais; cooperação nas áreas de defesa, espaço, energia nuclear, desenvolvimento sustentável; domínios da educação, línguas, ciência e tecnologia; temas migratórios e transfronteiriços; e atuação conjunta em terceiros países, em particular na África. O Plano de Ação da Parceria Estratégica franco-brasileira (2008) coordena os programas e projetos da Parceria. Na vertente de reflexão político-estratégica conjunta, foi iniciado, em 2009, exercício periódico de Diálogo Político-militar, no formato 2+2 (chancelarias e ministérios da Defesa). Há ainda, mecanismo regular de Consultas Políticas (última reunião em 2020), Diálogo entre Diretores de Nações Unidas e Diálogo sobre temas de não proliferação e desarmamento nucleares.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, a exemplo das viagens à França de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1996 e 2001), Lula (2005 e 2009) e Dilma Rousseff (2012 e 2015), e, ao Brasil, de Chirac (2006), Sarkozy (2008), François Hollande (2012, 2013 e 2016). O ministro Aloysio Nunes visitou Paris, onde realiza reunião de trabalho com o ministro da Europa e Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian (2017). O secretário-geral do Ministério da Europa e Relações Exteriores da França visitou o Brasil (2018). Em reunião informal, os presidentes Jair Bolsonaro e Emmanuel Macron se encontram à margem da cúpula do G20 no Japão (2019). O ministro Ernesto Araújo viaja a Paris, onde realiza uma reunião de trabalho com o ministro Jean-Yves Le Drian. (2019). O ministro-chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, o general Carlos Alberto dos Santos Cruz, ministro-chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, visita a França e o ministro Jean-Yves Le Drian visita o Brasil (2019). Os ministros Jean-Yves Le Drian e Carlos França se reúnem à margem da cúpula do G20 na Itália (2021). Em janeiro de 2023, houve a visita do ministro do Comércio Exterior, Olivier Becht, para a posse de Lula.

Discurso Oficial: Brasil e França mantêm laços expressivos, que transcendem os vínculos entre a América Latina e a Europa. A França ocupa posição de destaque na formação cultural, intelectual e institucional brasileira. As ideias políticas, filosóficas e religiosas, bem como as referências escolares, universitárias e militares daquele país contribuíram para o desenvolvimento desses campos no Brasil. Ambas as sociedades estão enraizadas em valores democráticos e direitos humanos. O interesse recíproco deve-se a uma série de fatores, dentre os quais se destacam: 1) fronteira compartilhada (Guiana francesa-Amapá); 2) desenvolvimento conjunto de projetos em áreas sensíveis e de alta tecnologia; 3) forte presença de empresas e investimentos franceses na economia brasileira, valorizada por seu mercado interno e como ponto de apoio regional; 4) existência de expressiva comunidade brasileira na França; 5) atuação conjunta e apoio recíproco em foros multilaterais; 6) intensificação recente da cooperação no campo da segurança e da inteligência; 7) forte intercâmbio educacional; 8) influência cultural mútua. Durante o governo de Jair Bolsonaro, interpretações díspares sobre queimadas na Amazônia e leituras divergentes sobre Amazônia e soberania causaram desinteligências entre os presidentes. Em agosto de 2019, após os incêndios ocorridos na Amazônia, o presidente francês procurou mobilizar a comunidade internacional no âmbito da reunião do G7 em Biarritz, a fim de ajudar os Estados afetados. O Brasil recusou a colaboração da França e do G7 por considerar que o país colocava em questão sua soberania sobre seu território amazônico. A ajuda da França e da comunidade internacional se concentrou assim no Paraguai e na Bolívia. O presidente Macron parabenizou Lula pela eleição para novo mandato presidencial no dia 30 de outubro e manifestou interesse em relançar a parceria estratégica (2022).

Convergências

Convergências Multilaterais: A França apoia a expansão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) nas duas categorias de membros, com um assento permanente para Brasil. Há convergência em foros multilaterais (“Aliança para a mudança”, 2009³⁰⁵); os dois países apoiam ordem multipolar e democrática e mecanismos inovadores de financiamento para o desenvolvimento (Unitaid para compra de medicamentos, dirigida por Celso Amorim de 2016 a 2018). França e Brasil têm interesses convergentes em temas como paz e segurança, direitos humanos, comércio, finanças, desenvolvimento sustentável e meio ambiente (houve coordenação de posições desde 2009, inclusive na COP21 em Paris).

Convergências Plurilaterais e Inter-regionais: A França apoia a candidatura do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ambos integram o G20.

Segurança e Defesa³⁰⁶: A oitava edição do Diálogo Político-Militar (2+2) foi realizada em fevereiro de 2022. Os setores estratégicos e de defesa, que envolvem tecnologias sensíveis e sujeitas a controles mais rígidos, são ponto chave da parceria estratégica. As iniciativas implementadas no setor de defesa, com dois grandes programas em submarinos e helicópteros, e o desenvolvimento da cooperação nos setores espacial e de supercomputadores, tornaram-se emblemáticas do alto nível de entendimento. Além disso, Brasil e França também coincidiram na participação ativa em duas operações de paz das Nações Unidas: a MINUSTAH (de 2004 a 2017) e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês, de 2011 a 2020). A cooperação bilateral na área de segurança aprofundou-se consideravelmente no contexto dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (2016). Contatos bilaterais entre as forças de segurança e inteligência (do lado brasileiro, em especial a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN) permitiram conhecer a experiência da Polícia Nacional francesa e demais órgãos de segurança pública na prevenção e gestão de crise associadas a ataques terroristas. Adidância da ABIN foi instalada na Embaixada do Brasil em Paris (2017); a Embaixada também conta com adido da Polícia Federal. O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), orçado em € 6,7 bilhões de euros, é o maior projeto de cooperação internacional na área de defesa desenvolvido pelo Brasil. O objetivo da iniciativa, com transferência de tecnologia sensível, é dotar o Brasil da capacidade de projetar e construir submarinos. O programa prevê a construção de quatro submarinos de propulsão convencional (diesel-elétrica) e um submarino de propulsão nuclear, além de estaleiro e base naval. O primeiro dos submarinos de propulsão convencional, o Riachuelo, está em operação (2018). Para gerir a cooperação na área, há o Comitê de Cooperação Conjunto Brasil-França para Submarinos, cuja última reunião foi em maio de 2022. O Programa

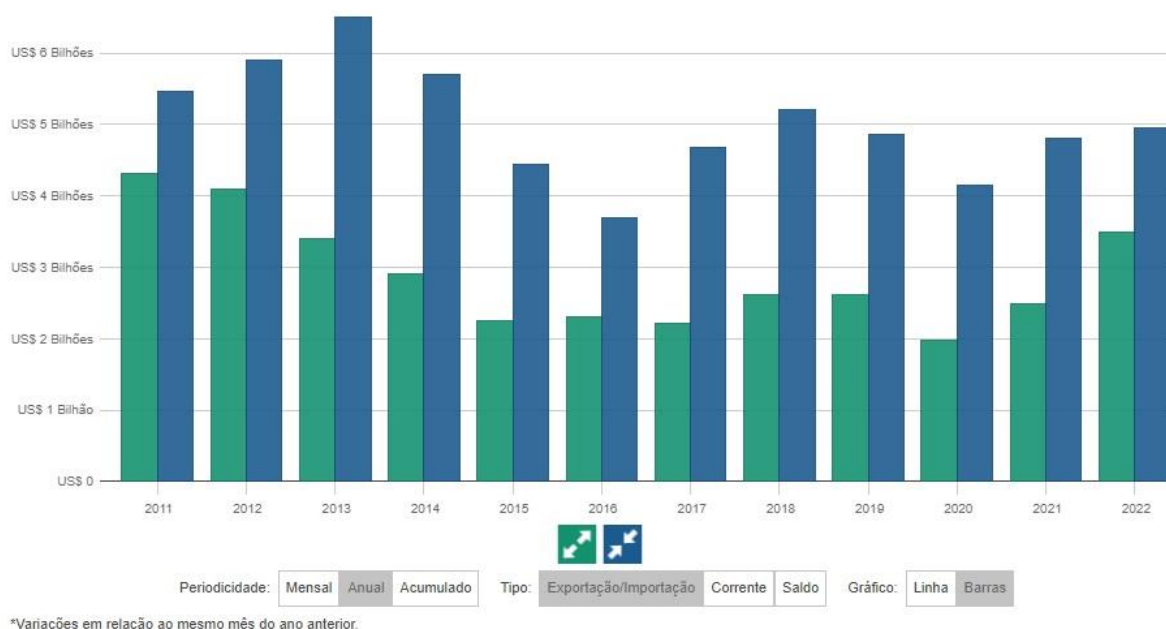
³⁰⁵ “As organizações financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, precisam dar maior peso às economias emergentes mais dinâmicas nos seus processos de tomada de decisões. O Brasil e a França desejam oferecer ao mundo sua visão compartilhada de um novo multilateralismo adaptado ao mundo multipolar. Não podemos lidar com os problemas do século XXI com instituições internacionais que são legados do século XX. Junto com outros líderes mundiais, precisamos forjar uma ‘Aliança para Mudança’, a fim de promover essa visão de uma ordem mundial mais democrática, fundada em maior solidariedade e justiça. Isso é o que os cidadãos do mundo esperam de nós. Somente assim estaremos à altura dos desafios do nosso século”. LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, presidente do Brasil, e NICOLAS SARKOZY, presidente da França. Trecho do artigo originalmente publicado no jornal *International Herald Tribune*, 07/07/2009.

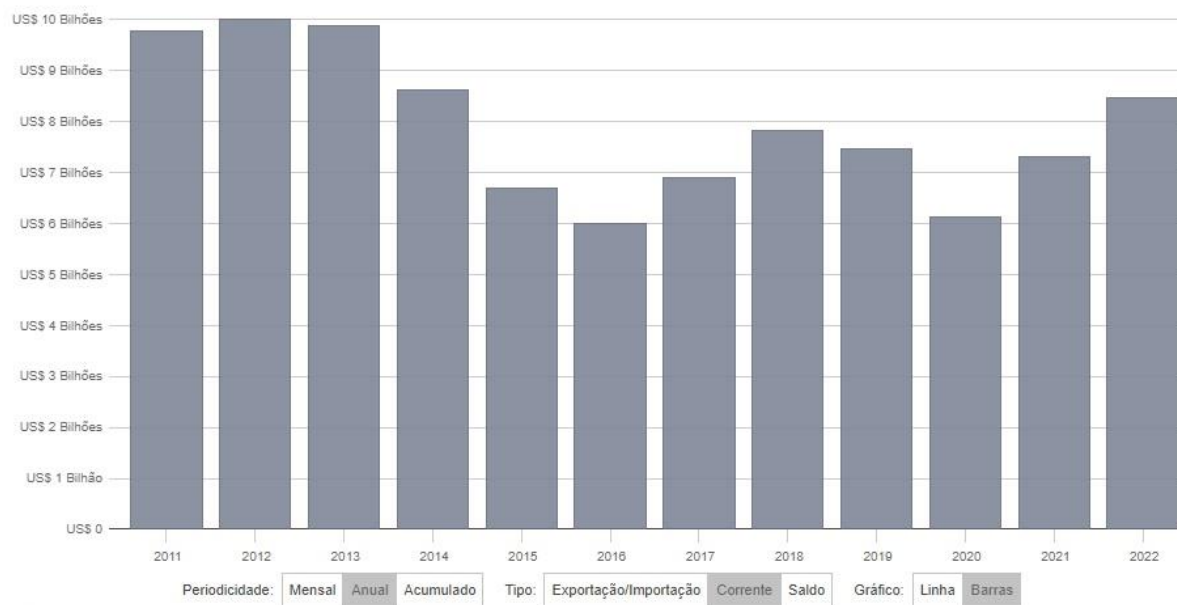
Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0707200908.htm>

³⁰⁶ A cooperação em segurança e defesa é muito antiga e foi inaugurada com a Missão Militar Francesa no Brasil, sob a chefia do general Maurice Gamelin (1920-1939).

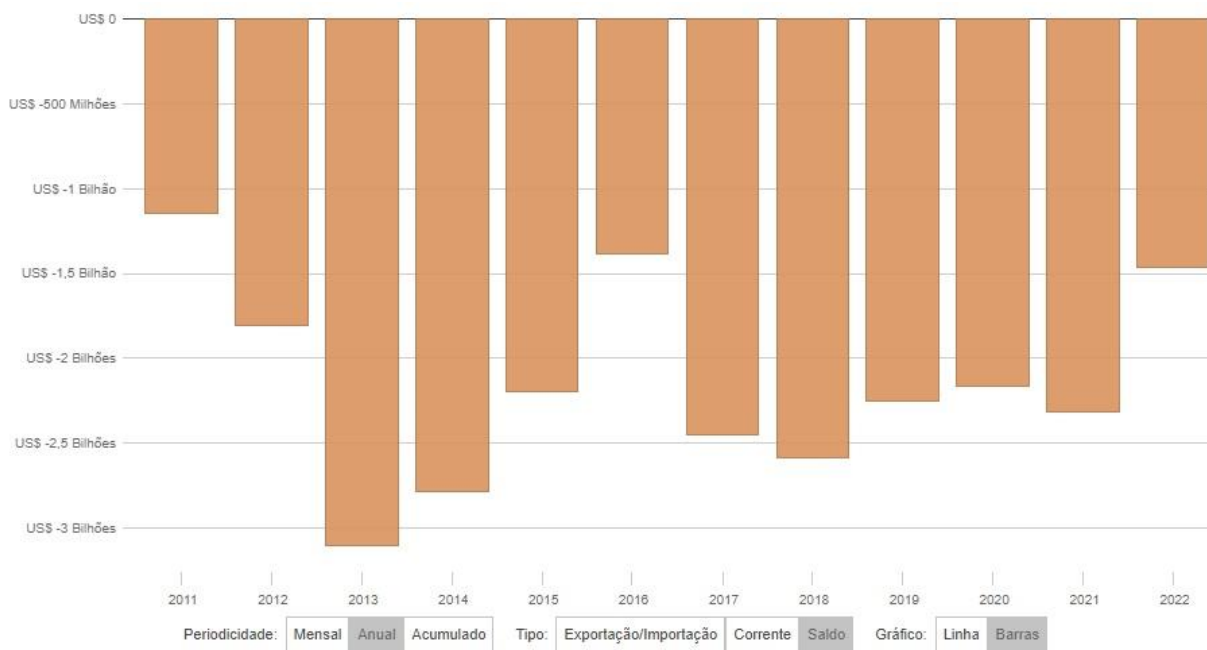
de Desenvolvimento e Nacionalização de Helicópteros (H-XBR) envolve a aquisição, para emprego pelas três Forças Armadas e pela Presidência da República, de 50 helicópteros H-225M, em produção pela Helibrás, filial brasileira da Airbus Helicopters (ex-Eurocopter). O custo total é de € 1,8 bilhões. Em março de 2019, 34 unidades já haviam sido entregues e outras 34, modernizadas. A conclusão, prevista para 2022, será adiada, devido a restrições orçamentárias no Brasil. No âmbito do Programa FX-2 de renovação da frota de caças da Força Aérea Brasileira (FAB), foi anunciada pelo presidente Lula a compra de 36 caças franceses Dassault Rafale por US\$ 4 bilhões (2009). Em troca, os franceses comprariam dez jatos multimissão C-390 Millennium, então em desenvolvimento pela Embraer. No entanto, a compra não foi concretizada; o Comando da Aeronáutica preferiu o caça sueco Saab Gripen E, por motivos de eficiência, baixo custo de operação, elevada disponibilidade e capacidade tecnológica avançada, ao custo de US\$ 5,4 bilhões (2015).

Comércio



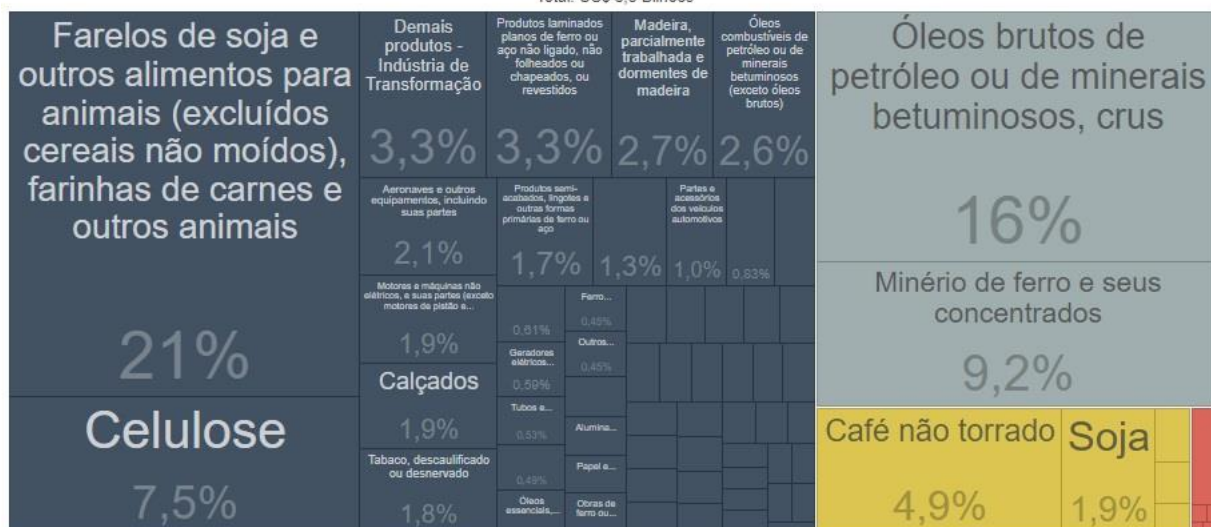


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

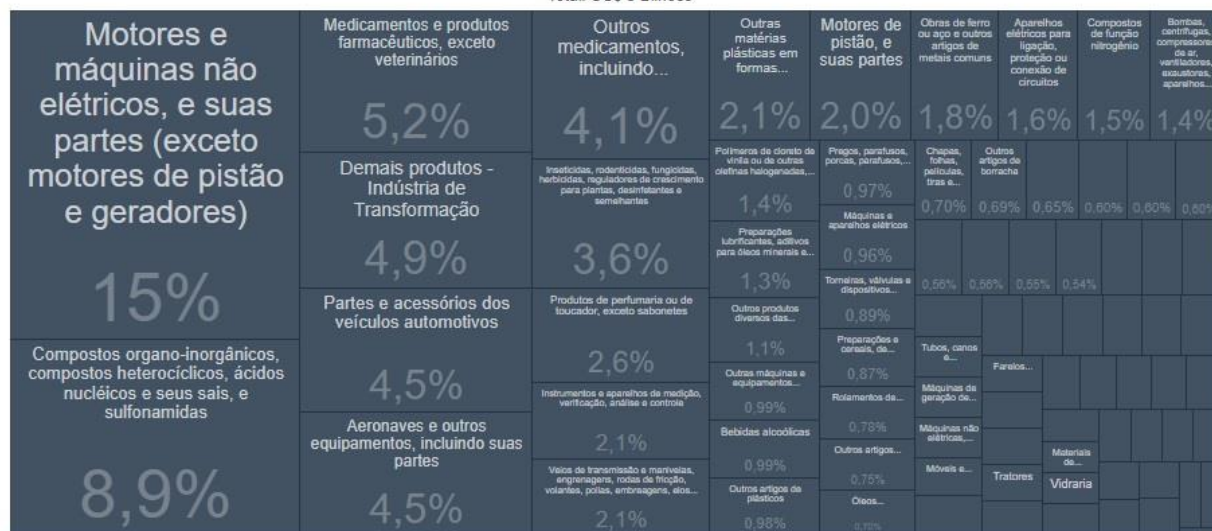
Total: US\$ 3,5 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 5 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: A posição francesa durante a negociação do capítulo comercial do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE) foi defensiva, e perdura a incerteza sobre o processo de assinatura e ratificação pela França devido a divergências quanto a clima, meio ambiente e protecionismo agrícola.

Investimentos

Investimentos da França no Brasil: Para as empresas francesas, o Brasil é, mais que um simples mercado, um elemento de sua estratégia global de desenvolvimento. Encontram-se instaladas no Brasil aproximadamente 900 filiais de empresas francesas, responsáveis pela criação de 500 mil empregos. A França se encontra no pelotão de liderança dos países que mais investem no Brasil, com um estoque de investimento estrangeiro direto (IED) de € 29 bilhões (2019), em setores como automóveis, varejo, setor bancário, eletricidade e metalurgia. Destacam-se os investimentos em energia, principalmente após a compra de uma rede de gasodutos no Nordeste (€ 7,7 bilhões) por um consórcio liderado pela Engie (2019). Outras parcerias são os investimentos da empresa francesa Total no Pré-Sal, a aquisição da subsidiária da Petrobras TAG pela Engie e a parceria Areva-Elektrobras para Angra 3. A França também investe em energias renováveis no Brasil: a GDF-Suez participa da construção da hidrelétrica de Jirau; a Voltalia investe desde 2015 no *cluster* eólico e solar de Serra Branca, Rio Grande do Norte. A empresa francesa especializada em energia solar Exosun abriu sede em Salvador, Bahia (2015).

Investimentos do Brasil na França: Entre 2006 e 2016, os investimentos brasileiros na França mais que dobraram; mesmo assim, representam menos que 1% dos investimentos do Brasil no mundo. A indústria de transformação recebeu 57% dos investimentos brasileiros no país (US\$ 177 milhões), seguida das atividades imobiliárias com 26% (US\$ 82 milhões); atividades financeiras com 9% (US\$ 27 milhões); e atividades profissionais, científicas e técnicas com 3% (US\$ 9 milhões). Em 2017, o Brasil foi o maior investidor da América do Sul na França, com novos investimentos em áreas como saneamento, consultoria, biotecnologia e nanotecnologia. Vale e Natura se encontram entre as cinco empresas da América Latina que mais geram empregos na França. Outras empresas brasileiras presentes na França são Sisor (tratamento de resíduos domésticos), MJV (consultoria digital), Nanoskin Medical's (biotecnologia e nanotecnologia) e a *startup* Nanoraven (telecomunicações para nanosatélites).

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Segundo estatísticas oficiais francesas, a comunidade brasileira na França metropolitana é composta por 23.004 pessoas. Se incluídos os cidadãos com dupla nacionalidade, o total de brasileiros atingiria 36.859 nacionais. O consulado-geral em Paris estima haver cerca de 90 mil brasileiros na França metropolitana, inclusive contingente irregular. Na Guiana Francesa, seriam mais 82,5 mil. No Brasil, há cerca de 20 mil franceses registrados como residentes; segundo dados da polícia federal, o número chega a 30 mil. Encontra-se em vigor o Acordo bilateral por troca de Notas sobre Supressão de Vistos para permanência máxima de três meses, em um período de seis meses (1996).

Assuntos Transfronteiriços³⁰⁷: A cooperação transfronteiriça é uma particularidade da relação bilateral, uma vez que Brasil e França compartilham mais de 700 km de fronteira terrestre. O principal mecanismo de coordenação é a Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França (CMT), criada pelo Acordo Quadro de Cooperação (1996). A CMT possui subgrupos de trabalho em áreas de interesse para as populações ribeirinhas, como saúde, defesa civil, meio ambiente, cooperação policial e formação técnica. Sua última reunião ocorreu no Amapá (2019). A cooperação fronteiriça entre Brasil e França tem como principais objetivos os setores de saúde, educação e desenvolvimento sustentável, com a participação da *Agence française de*

³⁰⁷ Por arbitragem suíça, a questão da fronteira do Brasil com a França é definitivamente resolvida (1900).

Développement (AFD). Esta cooperação permite trazer respostas às preocupações de ambas as partes sobre os riscos transfronteiriços (imigração clandestina, segurança, garimpo e pesca ilegais, questões sanitárias e fitossanitárias); encorajar as trocas humanas e comerciais (educação, circulação); e desenvolver a economia da região amazônica, respeitando as populações locais e seu meio ambiente excepcional. No âmbito do Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiana Francesa, foi criado o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (2009). O Centro promove projetos conjuntos de pesquisa científico-tecnológica, transferência de tecnologia, formação e capacitação de recursos humanos e atividades no campo da biodiversidade. Pronta desde 2011, a ponte sobre o rio Oiapoque foi aberta ao público em 2017. Além das obras físicas, a abertura da ponte exigiu a negociação de acordos que regulamentam o fluxo de pessoas, veículos e mercadorias.

Cooperação Técnica Trilateral: Brasil e França firmaram Declaração de Intenção sobre Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países (2012). Os países cooperam em programas na África (Benin, Gabão, Moçambique) e no Haiti. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em parceria com a *France Coopération Internationale* (FCI), com apoio da AFD e da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF) realizou “Seminário Brasil-França de Cooperação Cruzada para o Haiti e África” (2010).

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Brasil é o parceiro de cooperação científica mais importante da França na América Latina, sendo dada especial atenção à pesquisa e à inovação tecnológica (a França é o terceiro maior parceiro científico do Brasil). Nessa área, o diferencial francês está na disposição e autonomia para incluir a transferência de tecnologia nos acordos de cooperação. Os resultados mais emblemáticos da parceria estratégica entre Brasil e França são projetos de alta tecnologia, grande complexidade e de longo prazo. Dois desses projetos estão concluídos: o Supercomputador e o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC). O computador mais potente da América Latina, adquirido da empresa francesa Athos/Bull como primeira etapa de possível cooperação na área de supercomputação, funciona hoje em Petrópolis. O SGDC foi lançado a partir da base de Kourou, na Guiana Francesa (2017). O satélite, construído pela empresa Thales Alenia Space em Cannes, com a presença de técnicos brasileiros e transferência de tecnologia, permitiu a conexão de todo o território com *internet* de banda larga e o oferecimento de canal seguro para comunicações militares, sob o controle das autoridades brasileiras. Os programas dedicados às tecnologias inovadoras vêm tendo desenvolvimento significativo, com destaque para o Programa CAPES-COFECUB, que formou cerca de dois mil doutores brasileiros desde o seu lançamento, em 1978. No âmbito do Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiana Francesa, foi criado o Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica (2009). O Centro promove projetos conjuntos de pesquisa científico-tecnológica, transferência de tecnologia, formação e capacitação de recursos humanos e atividades no campo da biodiversidade.

Educação: A França continua sendo o primeiro parceiro europeu do Brasil em matéria universitária. Desde os anos 1930, professores como Pierre Monbeig, Fernand Braudel, Claude Lévi-Strauss e Roger Bastide se empenharam em tecer os densos laços universitários que existem entre a França e o Brasil, participando da fundação da Universidade de São Paulo³⁰⁸ – atualmente,

³⁰⁸ A Universidade de São Paulo é fundada com o apoio da Missão Acadêmica Francesa (1934); também é fundada a Casa do Brasil, no *campus* da Universidade de Paris (1959).

a melhor universidade da América Latina. A *École Nationale d'Administration* (ENA) cultiva uma parceria histórica com a Escola Nacional de Administração Pública brasileira (ENAP) na formação de altos funcionários públicos, que foi intensificada e enriquecida com novas possibilidades de intercâmbio (2016). Tradicionalmente o segundo país em número de estudantes brasileiros e o segundo principal parceiro do Brasil em produção científica, em 2017, a França, de acordo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), superou os Estados Unidos (EUA) e se tornou o país de destino do maior número de bolsistas do governo. Em 2019, havia cerca de 750 acordos e convênios bilaterais sobre o tema firmados diretamente entre universidades brasileiras e francesas, ante um número de 300 acordos do tipo em 2009. Durante o período de vigência do Programa Ciência sem Fronteiras (2011-2016), a França foi o terceiro país que mais recebeu estudantes universitários e pesquisadores depois de EUA e Canadá, com mais de sete mil bolsistas, 947 instituições brasileiras e 165 francesas.

Cultura³⁰⁹: Na cultura, é intenso o interesse recíproco entre os dois povos. Na França, a música brasileira é onipresente, a literatura brasileira é traduzida, lida e valorizada, e o estudo da história e da sociedade brasileiras ocupa espaços de prestígio nas melhores universidades francesas. Com uma francofilia viva, o Brasil desenvolveu com a França uma relação amparada em uma base de cooperação especialmente sólida e diversificada, que teve como marcos o Ano do Brasil na França (2005) e o Ano da França no Brasil (2009). A ação em favor do francês e dos intercâmbios culturais também ocupa um lugar importante na nossa cooperação. Três liceus franceses (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília) reúnem, no total, mais de 2.500 alunos, dentre os quais cerca de 1.500 são franceses. As Alianças Francesas do Brasil representam a rede mais antiga e densa do mundo (37 associações e 63 unidades), acolhendo 24 mil alunos. Para promover a língua portuguesa e a literatura brasileira nas universidades francesas, o Itamaraty financia atualmente professor selecionado pela CAPES na Universidade de Clermont-Ferrand. No campo editorial, as relações entre editores e escritores dos dois países são estreitas: o Brasil é o primeiro mercado para livros franceses na América do Sul. O tratado franco-alemão de Aix-la-Chapelle (2019) prevê a implantação de um centro cultural franco-alemão no Rio de Janeiro nas instalações da *Maison de France*.

Saúde: Como apoio à luta contra a COVID-19, a França doou ao Brasil vacinas e soros diversos via Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Instituto Butantã; doações de 330 ventiladores mecânicos e cerca de 50 mil testes. Com o apoio da Firjan, França e Brasil têm parcerias em andamento ou em perspectiva na área de vacinas, de novas tecnologias de RNA e de doenças emergentes, como zika, dengue, chikungunya, de especial interesse para a França porque essas doenças existem no Caribe e no Oceano Índico, além da Guiana Francesa.

IV. Relações Brasil-Itália

Marcos: O Brasil reconhece o Reino da Itália (1861); reconhecimento da República brasileira pelo Estado italiano (1891); após ruptura (1942), restabelecimento das relações acompanhado do embarque do primeiro contingente de tropas da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para a Itália (1944); Juscelino Kubitschek (JK) visita a Itália (1956); primeira visita de um presidente

³⁰⁹ O longo histórico de cooperação com o Brasil remonta à Missão Artística Francesa no período colonial (1816).

italiano (1965); visita do chanceler Azeredo da Silveira (1975); Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1997); Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, Industrial e para o Desenvolvimento (1997); Acordo de Cooperação Contra o Crime Organizado e o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1997); Grupo Parlamentar Brasil-Itália (2003); Parceria Estratégica (2007); Acordo de Cooperação em Defesa (2008); Plano de Ação da Parceria Estratégica³¹⁰ (2010); Ajuste Técnico sobre Cooperação no Campo Aeroespacial³¹¹ (2014).

Embaixada: Eleva-se a representação brasileira ao nível de embaixada em 1919.

Coordenação Política

Instâncias: Parceria Estratégica (2007) e Plano de Ação (2010). Em 2019, acordou-se em atualizar o Plano de Ação da Parceria Estratégica bilateral e retomar o diálogo regular nas instâncias já estabelecidas³¹².

Visitas de Alto Nível: Visita de Aloysio Nunes ao seu homólogo italiano (2017), que retribuiu encontro mediante reunião de trabalho realizada no Brasil (2018). Bolsonaro reúne-se com o primeiro-ministro italiano, Giuseppe Conte, à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (2019). Em maio de 2019, Ernesto Araújo encontra-se com o vice-primeiro-ministro e ministro do Interior da Itália, Matteo Salvini, com a ministra da Defesa, Elisabeta Trenta, e com autoridades do Ministério das Relações Exteriores italiano. Além de reunião entre os ministros das Relações Exteriores, Bolsonaro e o presidente Sergio Mattarella encontram-se no âmbito do G20 (2021)³¹³.

Discurso Oficial: Brasil e Itália compartilham longa tradição de relacionamento, com intenso intercâmbio político-econômico, o qual se fundamenta na estreita relação entre os dois povos. O expressivo número de brasileiros de origem italiana, bem como a presença de comunidades brasileiras na Itália, lastreia o diálogo bilateral norteado por temas como comércio, defesa, investimentos e ciência, tecnologia e inovação. Temas como combate à corrupção, facilitação de viagens e meio ambiente, também fazem parte da agenda bilateral.

Convergências

Convergências Multilaterais: Convergência de posições favoráveis à paz e à segurança internacionais, ao desarmamento e não proliferação e à promoção do desenvolvimento. Ambos os países reiteram a importância de uma reforma abrangente da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual deve incluir o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Reitera-se, também, o papel do G20 como agrupamento relevante na reestruturação da governança financeira internacional. A colaboração entre os dois países no âmbito da Força das Nações Unidas

³¹⁰ Formado por 16 pontos-chaves em temas de defesa, economia e comércio, diálogo político e cultural, entre outros, para operacionalizar a Parceria.

³¹¹ Complementar ao Acordo de Cooperação em Defesa.

³¹² Durante diálogo entre Araújo e sua contraparte italiana, discutiu-se a possibilidade de lançar um Programa Econômico Brasil-Itália voltado para temas de defesa, inovação e investimentos em infraestrutura e energia, bem como para maior cooperação no combate à corrupção (2021).

³¹³ Carlos França também acompanha Bolsonaro em Pistoia, na cerimônia em memória dos pracinhas falecidos na Segunda Guerra Mundial (2021).

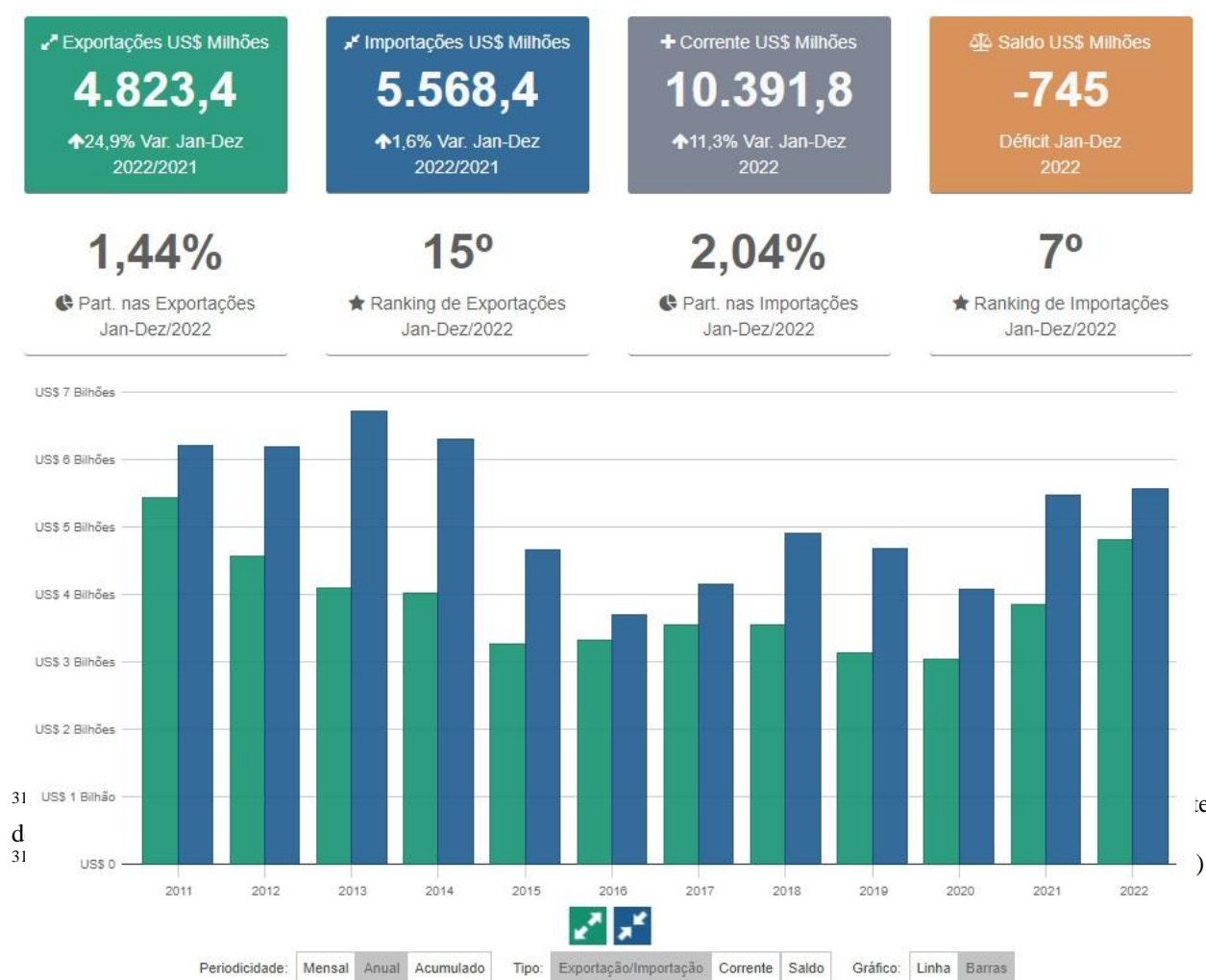
no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês) exemplifica essas diretrizes, visto que, até recentemente, o Brasil possuía contingentes em atuação nessa missão³¹⁴.

Convergências Plurilaterais: Destaca-se o apoio de Roma à conclusão do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE) e ao pleito brasileiro de acesso à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Itália é integrante do Unidos para o Consenso nas discussões sobre reforma do CSNU.

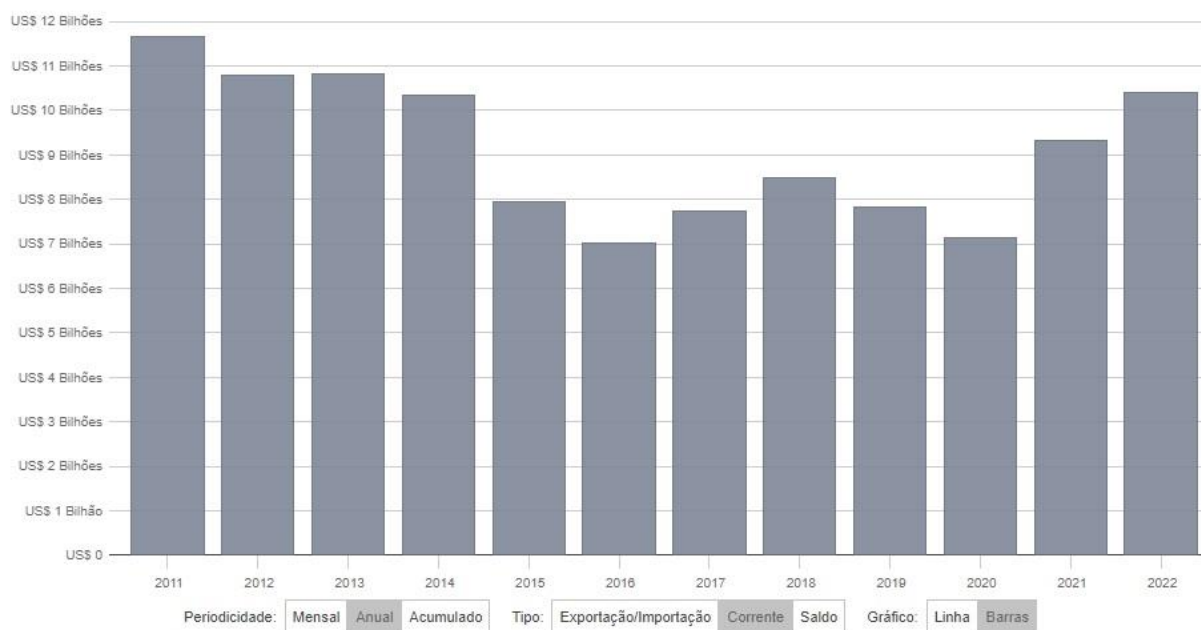
Segurança e Defesa: Destaca-se, nessa temática, a histórica cooperação entre indústrias dos dois países, orientada para o intercâmbio tecnológico e o desenvolvimento conjunto. Nesse contexto, observa-se o bem-sucedido desenvolvimento conjunto do avião de combate AMX (produzido pelas empresas Aeritalia e Aeromacchi e pela Embraer). Ainda, as Forças Armadas brasileiras empregam os veículos táticos protegidos e blindados, desenvolvidos em conjunto pelo Exército Brasileiro e IVECO DV, entre outros. Em dezembro de 2021, assinou-se carta de intenções voltada para o fortalecimento da participação em atividades conjuntas de cooperação em ciência, tecnologia e inovação e de incremento a aquisições brasileiras de produtos do setor de defesa italianos. No setor aeroespacial, busca-se o desenvolvimento conjunto de sistemas de controles de veículos aéreos não tripulados.

Comércio

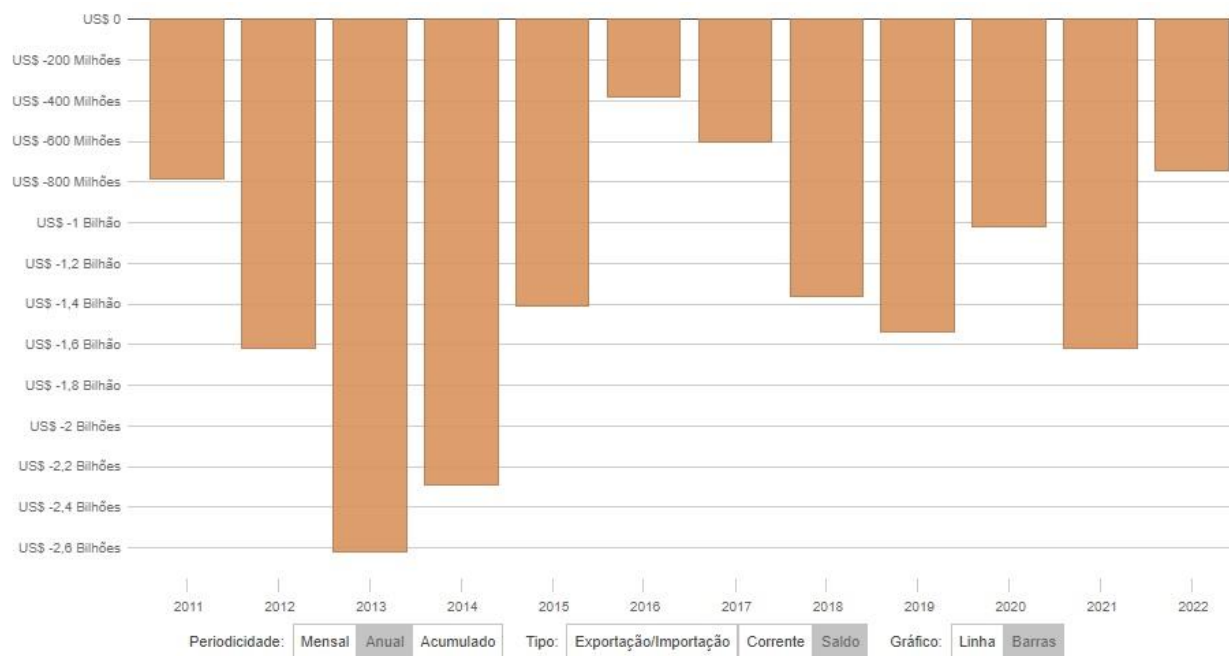
Marcos: Conselho Ítalo-Brasileiro para a Cooperação Econômica, Industrial, Financeira e para o Desenvolvimento³¹⁵; até 2015, houve seis reuniões.



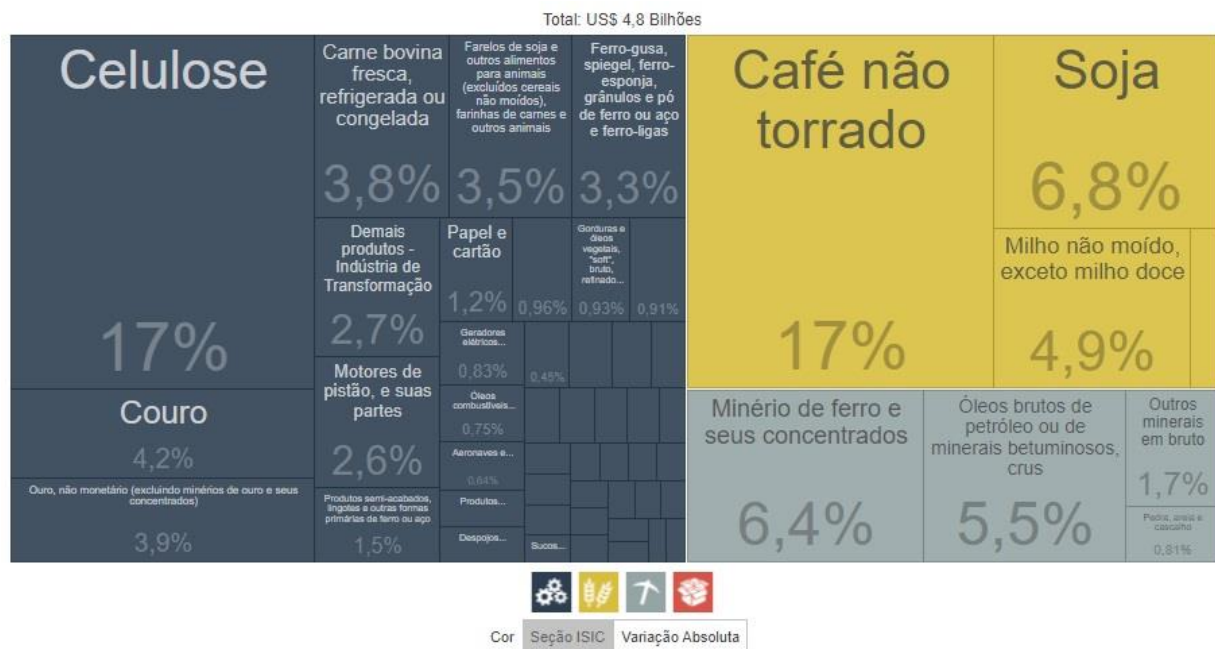
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



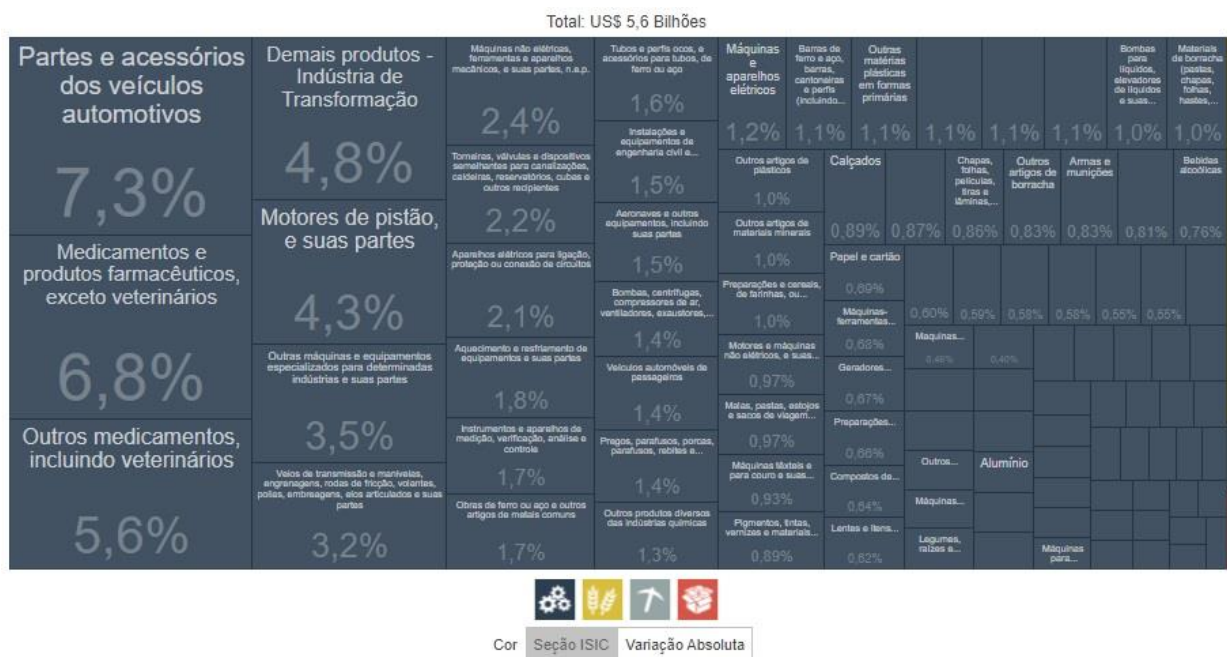
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Investimentos da Itália no Brasil: O país representa o 12º maior investidor direto no Brasil, o qual constitui mercado estratégico para a internacionalização de empresas italianas³¹⁶. Cerca de 1.200 empresas desse país atuam no mercado brasileiro, com destaque para os setores de empreendimentos imobiliários, telefonia, comércio atacadista, peças e acessórios para veículos,

³¹⁶ No setor industrial, apenas Romênia e Estados Unidos (EUA) representam destinos com maior volume de investimentos italianos.

entre outros. O setor de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica também é objeto de inversões, com destaque para projetos em fontes de energia eólica, solar e hidrelétrica³¹⁷. Brasil e Itália buscam renovar o setor de investimentos mediante o incentivo a inversões em setores mais dinâmicos e pouco explorados. Nota-se o surgimento de *joint ventures* entre empresas dos dois países, com destaque para pequenas e médias empresas (PMEs) e *startups*. Visa-se modernizar a agenda de investimentos por meio de diversificação temática: energia, meio ambiente, biotecnologia e infraestrutura constituem áreas de potencial interesse mútuo.

Investimentos do Brasil na Itália: Os investimentos na Itália compreendem os setores bancário, alimentício, de transporte aéreo, de processamento de couro, de comunicações, de compressores para refrigeração e de comercialização de calçados. Cerca de vinte empresas de grande porte brasileiras atuam em território italiano, como o Banco do Brasil, a Rigamonti, a Rádio Antena 1, a Embraco e a Alpargatas. O Brasil representa o 25º maior investidor em termos de investimento estrangeiro direto (IED), com destaque, para operações intercompanhia³¹⁸.

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Dado o grande intercâmbio entre as duas nações, Brasil e Itália possuem uma série de acordos bilaterais, que regulam temas como migração (1960), previdência social (1974), coprodução cinematográfica (2008) e sistema tributário (1978). É denso o intercâmbio educacional universitário, com destaque para o setor da indústria criativa e da arquitetura. Na esfera legislativa brasileira, discutem-se iniciativas de inserção do ensino da língua italiana no currículo escolar³¹⁹. A nível de intercâmbio intermunicipal, diversas cidades compartilham *status* de *gemellaggio* (geminação de cidades). Estima-se haver 162 mil brasileiros na Itália. No Brasil, há cerca de trinta milhões de brasileiros com ascendência italiana.

Intercâmbio Legislativo: Grupo de Amizade Parlamentar Brasil-Itália (2003), criado em 2003 e voltado ao fortalecimento dos laços econômicos, políticos e culturais. Além das questões consulares, debate-se assuntos como imigração, combate à criminalidade e defesa.

Setor Aeroespacial: Programa de Cooperação em Formação de Recursos Humanos Qualificados na Área Espacial Brasileira entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Italiana (ASI, na sigla em italiano), assinado em 10 de outubro de 2013; a cooperação destina-se à formação de recursos humanos qualificados na área espacial e ao intercâmbio de especialistas em projetos de interesse comum por meio do Programa Ciências sem Fronteiras..

Saúde: No contexto de combate à pandemia de COVID-19, o governo brasileiro manifestou interesse na compra de medicamentos do “*kit* intubação” e no desenvolvimento conjunto de vacinas. Brasil e Itália participam do Grupo de Coordenação Ministerial sobre COVID-19, voltado

³¹⁷ Deve-se mencionar a mudança no perfil do investimento italiano no Brasil. Há, por um lado, tendência de declínio do volume total da participação no capital como controlador final investimento direto no país (IDP). Por outro, ocorre aumento da participação como investidor imediato. Nesse conjunto, salienta-se o aumento quantitativo de investidores, o que sugere uma desconcentração do capital italiano.

³¹⁸ De maneira similar ao contexto italiano, houve uma pulverização do capital brasileiro investido nesse país: entre 2010 e 2017, o número de investidores passou de 157 para 672.

³¹⁹ Há três representantes da comunidade ítalo-brasileira no Parlamento italiano: dois na Câmara dos Deputados e um no Senado.

para a troca de informações e a cooperação sobre a situação e o combate à pandemia. Destaca-se, também, o Memorando de Entendimento de Cooperação da Saúde (2008).

Jurídica: Em matéria penal, na ocasião da entrega de Cesare Battisti à Itália pelo governo da Bolívia, o Brasil ofereceu facilitar o embarque do indivíduo mediante envio de aeronave da Polícia Federal ao país vizinho. No âmbito civil, menciona-se o Tratado de Cooperação Judiciária e de Reconhecimento de Sentenças em Matéria Civil (1989).

Ciência, Tecnologia e Inovação: Instâncias bilaterais: Há Comissão Mista de Ciência e Tecnologia³²⁰, que se reuniu em 2013 e 2015. Assinou-se o primeiro Programa Executivo de Cooperação Científica e Tecnológica (2019), no contexto do Memorando de Entendimento para cooperação em Ciência & Tecnologia (2019). O Programa contemplará projetos nas áreas de inteligência artificial (IA), ciências básicas, doenças transmissíveis, geração de energia a partir de fontes renováveis, nutrição e doenças metabólicas, agricultura de precisão, ciências espaciais, produção sustentável e uso de minerais estratégicos.

V. Relações Brasil-Portugal

Marcos: Reconhecimento da Independência brasileira por Portugal pelo Tratado de Paz e Aliança (1825); assinatura do Tratado de Amizade e Consulta (1953); I Cimeira Brasil-Portugal (1991); criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996); assinatura de Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta (TACC; 2000), que pauta atualmente as relações bilaterais³²¹.

Embaixada: As representações diplomáticas de Brasil e Portugal foram elevadas à categoria de Embaixadas em 1914.

Coordenação Política

Instâncias: Cimeira Brasil-Portugal (Chefes de Governo): a XII edição ocorreu em 2016 e a XIII está prevista para 2022; Comissão Permanente Bilateral Luso-Brasileira (CPB; altos funcionários do Itamaraty e do Ministério dos Negócios Estrangeiros) – acompanha a execução do TACC por meio de plenárias (ao menos uma vez ao ano) e de subcomissões temáticas³²²; Mecanismo de Consultas Políticas (chanceleres ou altos funcionários do Itamaraty e do Ministério dos Negócios Estrangeiros; reuniões anuais): estabelecido em 2008, com vistas a intensificar as consultas e a cooperação política; para além das instâncias bilaterais, a concertação política entre os países também se dá em espaços como a Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP (bianual, a XIII edição ocorreu em 2021), a Cúpula Ibero-Americana (XXVIII edição foi realizada

³²⁰ Criada conforme previsão do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica.

³²¹ É um relacionamento bilateral *sui generis* devido aos laços histórico, humanos, culturais e linguísticos que unem os dois países. Embora não sejam designadas como “aliança estratégica” ou “parceria estratégica”, as relações bilaterais Brasil-Portugal são consideradas de mais alto nível.

³²² Há cinco subcomissões ativas, que dão um bom panorama do relacionamento bilateral: de Assuntos Consulares e Circulação de Pessoas; de Educação, Cultura, Comunicação Social, Juventude e Desporto; de Reconhecimento de Graus e Títulos Acadêmicos e de matérias relativas ao Acesso a Profissões e seu Exercício; de Ciência, Tecnologia e Inovação; e de Assuntos Econômicos, Financeiros e Comerciais.

em 2022) e a Reunião do Diálogo Político de Alto Nível Brasil-União Europeia (UE; VI edição ocorreu em 2019).

Visitas de Alto Nível: Há tradicionalmente intensa troca de visitas de Alto Nível entre os países. O presidente da República de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, visitou o Brasil em quatro ocasiões durante o governo atual: posse de Jair Bolsonaro³²³ (2019); reinauguração do Museu da Língua Portuguesa (2021)³²⁴, acompanhado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pela Federação das Câmaras Portuguesas de Comércio; voo comemorativo do centenário da primeira travessia aérea do Atlântico Sul³²⁵ (2022); e celebração do bicentenário da Independência (2022), juntamente a outros Chefes de Estado e Enviados Especiais da CPLP. Em 2021, Marcelo Rebelo recebeu o ministro Carlos Alberto França em visita oficial, tendo por resultado a assinatura de acordo sobre serviços aéreos, e se reuniu com o vice-presidente do Brasil à margem da XIII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. Por ocasião do bicentenário da Independência e do traslado do coração de D. Pedro I, o presidente de Portugal visitou o Brasil em 2022. Em janeiro de 2023, houve a visita do presidente Marcelo Rebelo de Sousa para a posse de Lula.

Discurso Oficial: As relações são pautadas no sentimento de fraternidade decorrente dos laços histórico-culturais que unem os dois países. Há uma parceria densa, dinâmica e de excelência, sobretudo nos campos político, cultural, econômico-comercial e de ciência, tecnologia e inovação. Ademais, Brasil e Portugal estão engajados na promoção da língua portuguesa e expressam ampla convergência principiológica – *e.g.* defesa da liberdade, da soberania nacional, do multilateralismo e da reforma da governança mundial, inclusive do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Segurança e Defesa

Temas Bilaterais: Em 2005, os países assinaram o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa, que prevê compartilhamento de conhecimentos e promoção de ações conjuntas de treino e instrução militar. Também mantém cooperação entre as Forças e Serviços de Segurança, com destaque para cooperação policial e troca de informações, gestão e desenvolvimento de fronteiras, vigilância e patrulhamento marítimo, e formação de agentes de segurança. O TACC, por sua vez, prevê cooperação militar entre os países em seu art. 65, sobretudo por troca de informações e de experiências, e, em 2003, os países assinaram o Acordo de Cooperação para a Prevenção e a Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes. Nos últimos anos, o Brasil tem aprimorado o comércio de produtos da indústria da defesa com Portugal, com destaque para a aquisição, por Portugal, de cinco aeronaves KC-390 e de um simulador de voo produzidos pela EMBRAER (2019).

Temas Regionais: A segurança no Atlântico Sul tem destaque. No âmbito da CPLP, Brasil e Portugal participam do Colégio de Defesa e da “Operação Felino” (série de exercícios militares integrados pelos membros da CPLP), tendo subscrito a sua Estratégia para os Oceanos (de

³²³ Os presidentes se reuniram no dia 02/01/2019 para tratar sobretudo do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-UE.

³²⁴ Nessa viagem, Marcelo Rebelo se reuniu com os ex-presidentes Temer, Lula, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Sarney em São Paulo, bem como com o governador João Doria. Na sequência, reuniu-se com o presidente Jair Bolsonaro em Brasília, tendo como pauta a reativação dos mecanismos de diálogo bilateral (em especial a preparação para a próxima Cimeira Brasil-Portugal) e as celebrações do bicentenário da Independência.

³²⁵ A primeira travessia aérea do Atlântico Sul aconteceu em 1922, como parte das celebrações do centenário da Independência.

abordagem multisetorial) e sua a Identidade no Domínio da Defesa, ao amparo do Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa (2004).

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Portugal mantêm contínua convergência em foros multilaterais e defendem reformas no sistema multilateral. Portugal reitera periodicamente o seu apoio à candidatura do Brasil a membro permanente do CSNU. O Brasil, por sua vez, apoiou a recondução de António Guterres como secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) – em seu primeiro mandato, uma embaixadora brasileira foi nomeada sua chefe de gabinete. Assim como o Brasil, Portugal é parte do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), mas não é signatário do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN). Ambos são Estados Partes do Tribunal Penal Internacional (TPI).

Convergências Plurilaterais: Portugal é membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no âmbito da qual participa de iniciativas junto ao Brasil, como o evento “Brasil e Portugal: Construindo uma Economia Sustentável”, realizado na esteira do bicentenário da Independência.

Convergências Inter-regionais: Portugal teve papel fundamental para a conclusão das negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-UE, sendo notória a carta de apoio ao acordo subscrita pelos líderes de Portugal, Alemanha, Espanha, Tchêquia, Letônia, Suécia e Países Baixos (2019). Além disso, mantém-se engajado na defesa do acordo, o que se comprova pelas diversas manifestações de apoio aprovadas durante a presidência portuguesa do Conselho da UE (2021). Destaca-se também a concertação política via CPLP. Na Conferência “Brasil Portugal: Perspectivas de Futuro” (2022), evento realizado em Portugal na esteira do bicentenário da Independência, o presidente de Portugal menciona que, para uma potência como o Brasil, “pode ser tentador, e foi muitas vezes tentador, preferir a política bilateral ao papel da CPLP”, ao que encadeia uma defesa da CPLP como *locus* da política externa dos países de língua portuguesa. Brasil e Portugal também participam³²⁶ de encontros “Triângulo Estratégico: América Latina-Europa-África” (XI edição realizada em 2022), organizados pelo Instituto para a Promoção da América Latina (IPDAL)³²⁷, que debate uma agenda triangular para o Atlântico Sul.

Comércio

Marcos: O comércio entre as partes vem crescendo nos últimos anos, bem como o contato entre os setores empresariais dos dois países – *e. g.* *Web Summit* ocorrido em Portugal que reuniu cerca de cem empresários e empreendedores brasileiros (2021). Há interesse mútuo em valer-se do capital político bilateral para aumentar os fluxos de comércio e investimentos. Além disso, o Acordo de Associação MERCOSUL-UE pode trazer um adensamento sem precedentes das relações econômicas entre os dois países.

³²⁶ Brasil não participou de todos – não esteve presente nas duas últimas edições, por exemplo.

³²⁷ Estabelecido em 2006, tinha por objetivo inicial a promoção da América Latina em Portugal, tornando-se também um meio de internacionalização de empresas portuguesas a partir de 2009. Atualmente, dedica-se sobretudo à organização de missões empresariais à América Latina e ao Caribe. Também organiza o Encontro “Triângulo Estratégico: América Latina-Europa-África”, que reúne membros de governos de Portugal e países latino-americanos, bem como organizações e instituições internacionais.

Exportações US\$ Milhões

4.274,3

↑62,2% Var. Jan-Dez
2022/2021

1,28%

Part. nas Exportações
Jan-Dez/2022

Importações US\$ Milhões

990

↑15,5% Var. Jan-Dez
2022/2021

18°

Ranking de Exportações
Jan-Dez/2022

Corrente US\$ Milhões

5.264,3

↑50,8% Var. Jan-Dez
2022

0,4%

Part. nas Importações
Jan-Dez/2022

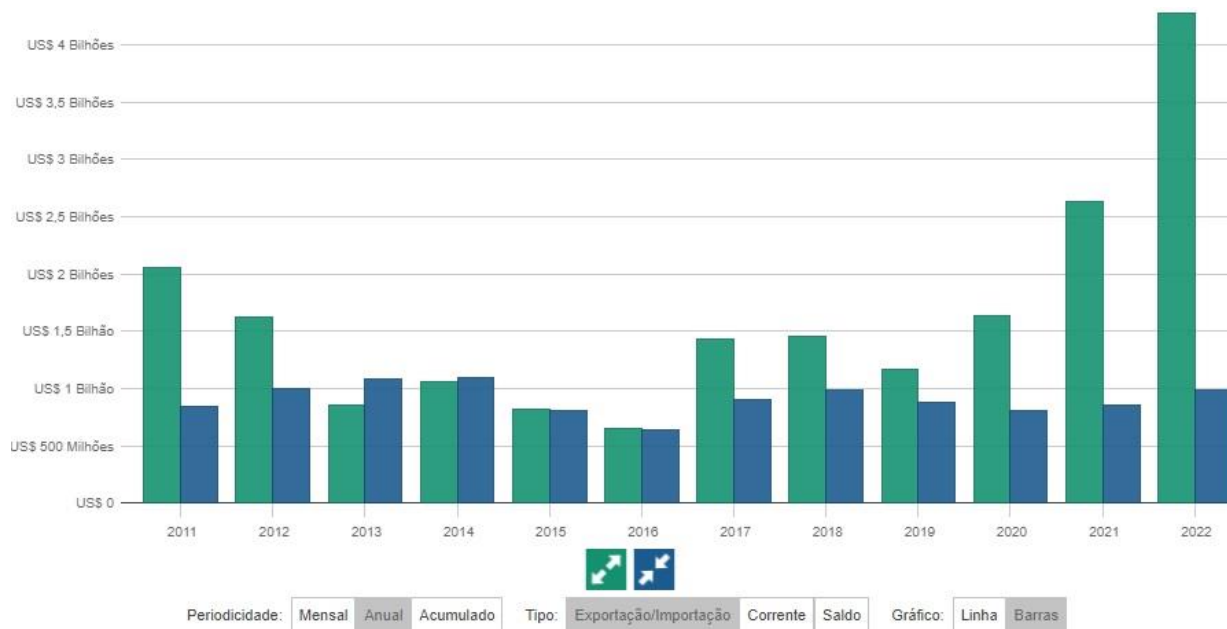
Saldo US\$ Milhões

3.284,3

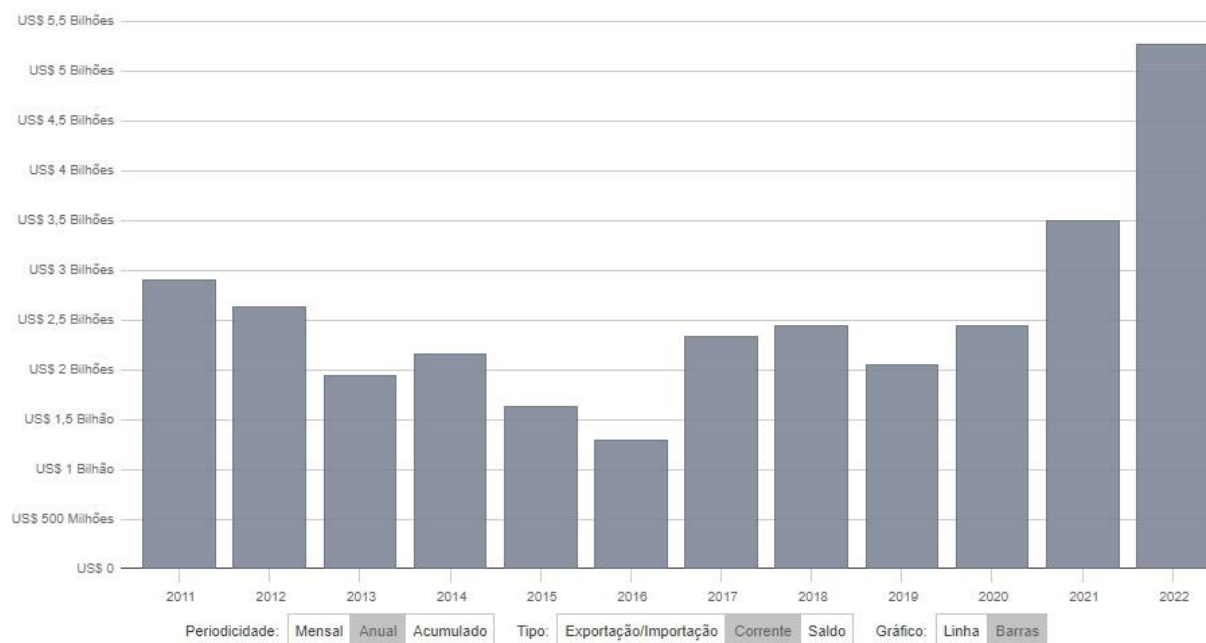
Superávit Jan-Dez
2022

45°

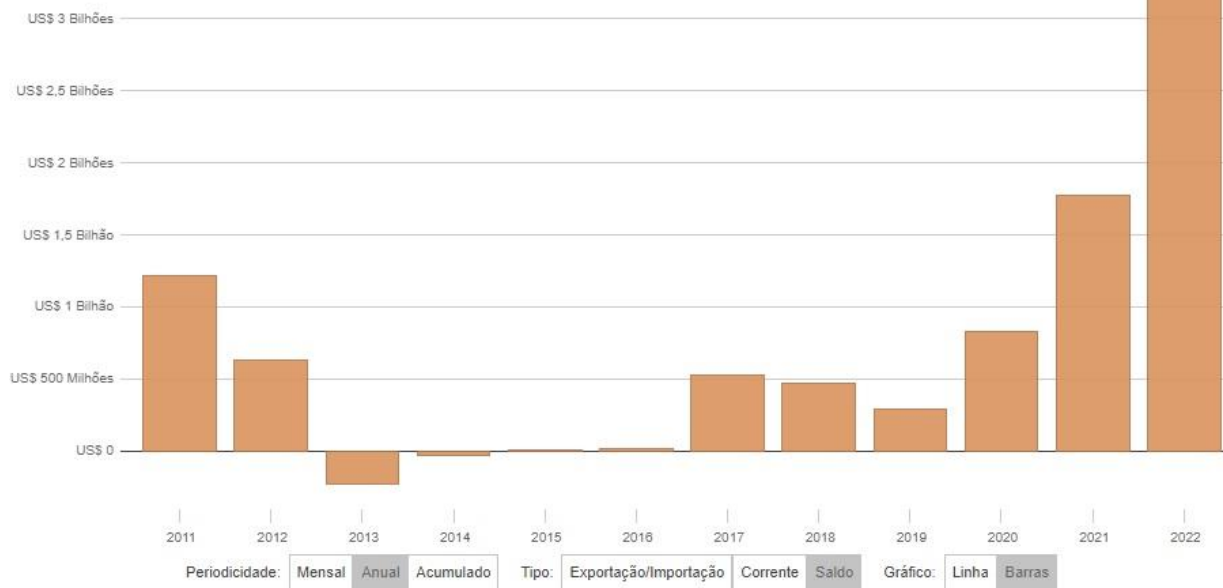
Ranking de Importações
Jan-Dez/2022



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



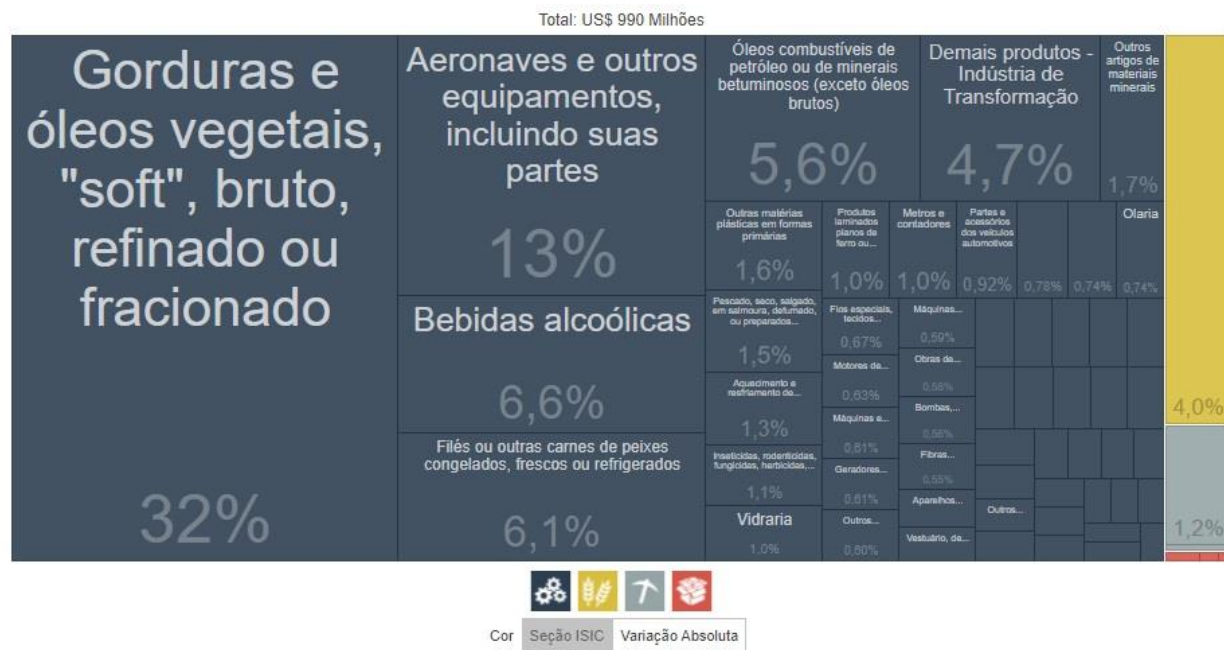
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Investimentos do Brasil em Portugal: Segundo o Relatório de Investimentos Estrangeiros Diretos (RID), com dados consolidados até o final de 2019, Portugal é o 14º destino de investimentos diretos brasileiros no exterior, posição que se eleva quando se desconsideram países com tributação favorecida e regime fiscal privilegiado montante. O valor costuma oscilar em torno de US\$ 4 bilhões desde 2014 – oscilou positivamente de 2019 para 2020, de US\$ 3,82 bilhões para US\$ 4,04 bilhões. Conforme maço ostensivo de 2021, “os investimentos brasileiros em Portugal concentram-se nos setores financeiro, imobiliário, cosméticos, metalomecânico, turismo, construção civil e saúde”. Destaca-se o recente movimento dos bancos Itaú e Bradesco para Portugal, os quais se juntam ao Banco do Brasil, que já tem presença consolidada no país.

Investimentos de Portugal no Brasil: Há cerca de 600 empresas de capital português atuando no Brasil. Segundo o RID, Portugal é o 16º maior investidor direto no Brasil (critério do controlador final), com investimentos na casa de US\$ 10 bilhões (pequena oscilação negativa em relação a 2019). Segundo o mesmo maço ostensivo, mais da metade dos investimentos se referem à atuação da estatal GALP em campos de extração de petróleo, tendo na sequência investimentos nos setores de eletricidade e gás, financeiro, construção e indústrias de transformação. Portugal é também um dos maiores investidores nos projetos da carteira do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI, figurava em sétimo em 2021), tendo interesse sobretudo no setor de energia, em particular nas rodadas de licitação de blocos de óleo e gás, nos leilões de transmissão e de geração de energia nova e renovável A-6 (solar).

Cooperação

Aspectos gerais: A cooperação entre países lusófonos e a afirmação da língua portuguesa são consideradas estratégicas na política externa portuguesa, o que encontra ecos na política externa brasileira. Além disso, os dois países são partes de diversos instrumentos bilaterais de cooperação, abrangendo diversos domínios, como os de economia e indústria (acordo de 1981), arquivos (protocolo de 2001), turismo (acordo de 2005) e promoção da igualdade de gênero (memorando de entendimento de 2010).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se que há cerca de 275 mil brasileiros vivendo em Portugal, algo em torno de um terço dos migrantes legais vivendo naquele país. É a segunda maior comunidade brasileira no exterior³²⁸, o que justifica a grande importância dada aos temas consulares nas relações bilaterais Brasil-Portugal. Em 1991, os países assinaram acordo para estabelecer um grupo de cooperação consular luso-brasileiro. Atualmente, destacam-se os esforços de modernização do atendimento consular, como o acordo para dispensa da declaração de autenticidade consular para troca da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) pela carteira de motorista portuguesa (2022). Os países mantêm o Acordo sobre Facilitação de Circulação de Pessoas (2003). Entre final de janeiro e meados de abril de 2021, houve suspensão de voos entre Portugal e Brasil devido à pandemia de COVID-19 – mais de uma dezena de voos comerciais extraordinários foram realizados no período, frutos de intenso esforço diplomático. Pode-se destacar, ademais, no âmbito dos contatos humanos, a realização, no biênio 2012-2013, do Ano do Brasil e Portugal e do Ano de Portugal no Brasil. Mais recentemente, em meio às atividades de

³²⁸ Conforme o relatório “Comunidade Brasileira no Exterior”, publicado pelo Itamaraty em junho de 2021, referente aos dados de 2020.

celebração do Bicentenário da Independência, o coração de D. Pedro I foi transladado ao Brasil, onde permaneceu por cerca de duas semanas.

Cooperação Técnica: Brasil e Portugal celebraram o Acordo Básico de Cooperação Técnica em 1966. Os países mantêm tradicional cooperação técnica bilateral em Bancos de Leite Humano (BLH) desde o final dos anos 2000, exemplo clássico de cooperação Sul-Norte. Ademais, há cooperação na área de administração pública, notadamente a que ocorre entre o Instituto Nacional de Administração de Portugal e a Escola Nacional de Administração Pública do Brasil, regida por protocolo de 2005. Os países também mantêm cooperação antártica, regida por memorando de entendimento assinado em 2016. Em 2017, a CPLP estabeleceu uma Rede de BLH própria, com participação dos dois países. Ainda na modalidade “cooperação em bloco”, os países participam de iniciativas no âmbito Ibero-Americano, como o Ibermuseus – Programa Ibero-Americano de Museus, principal programa de cooperação entre museus da Ibero-América, estabelecido em 2007 e que atua presentemente como órgão intergovernamental dedicado à promoção de políticas públicas articuladas para o setor.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 1986, Brasil e Portugal celebraram o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica. A cooperação em ciência e tecnologia vem se expandindo e se intensificando desde a assinatura do TACC. Recentemente, tem-se dado atenção às áreas de nanotecnologia, física de altas energias, biocombustíveis e parques tecnológicos. Brasil, Espanha e Portugal assinaram uma carta de intenções para cooperação científica em nanotecnologia em 2021. Ademais, realizam, desde 2012, as “Interações Atlânticas”, que deram origem a uma agenda científica colaborativa que abrange os campos aeroespacial, energético, de meio ambiente, de infraestrutura e dos oceanos. Em 2016, foi iniciado um processo de “diplomacia científica” em meio a essas interações, que resultou em maior institucionalização, notadamente por meio do estabelecimento do *Atlantic International Research Centre – AIR Centre* (2017). Em 2019, dois escritórios do AIR Centre foram instalados no Brasil e foi recomendada uma abordagem *mission-oriented* para o período 2020-2030. Atualmente, há 18 projetos ativos no âmbito do AIR Centre. Em âmbito Ibero-Americano, destaca-se o Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), estabelecido em 1984 a fim de promover a cooperação em ciência, tecnologia e inovação. Em 2022, foi realizada a quarta edição do Dia da Inovação Brasil-Portugal, organizado pela Embaixada do Brasil em Lisboa, pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O evento promove a força da inovação brasileira e incentiva a internacionalização de empresas de base tecnológica do Brasil.

Cultura: O intercâmbio cultural é uma “convergência natural que permaneceu através dos tempos”, nas palavras de Marcelo Rebelo na Conferência “Brasil Portugal: Perspectivas de Futuro”. O Dia da Língua Portuguesa (5 de maio), criado pela CPLP em 2009, tornou-se Dia Mundial da Língua Portuguesa por meio de proclamação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) em 2019. Desde 2016, os países da CPLP pautam que o português se torne uma língua oficial da Organização das Nações Unidas (ONU). Há outras iniciativas da CPLP no campo da cultura encampadas por Brasil e Portugal, como o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP) e o seu Vocabulário Ortográfico Comum. Em 2017, Brasil e Portugal assinaram protocolo adicional ao tratado de amizade para criar o Prémio Monteiro Lobato de Literatura para a Infância e a Juventude. Ademais, os países

colaboram no âmbito da Biblioteca Digital Luso-Brasileira e do Museu da Língua Portuguesa (São Paulo), o qual se tornou Membro Honorário da Ordem Camões em 2021. Ainda, os países mantêm cooperação no domínio do patrimônio cultural edificado e da colaboração cinematográfica (protocolos celebrados em 2005) e pode-se destacar o intenso intercâmbio acadêmico existente entre as duas nações.

Jurídica: Os países são partes do Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal (1991).

Humanitária: Portugal doou medicamentos do “*kit* intubação” ao Brasil em abril de 2021.

VI. Relações Brasil-Reino Unido

Marcos: Reconhecimento britânico da Independência do Brasil (1825); Reconhecimento da República Brasileira pelo Reino Unido (1890); Arbitramento bilateral da fronteira com a Guiana Inglesa (1901); Brasil mantém-se neutro na Guerra das Malvinas, embora reconheça soberania argentina desde 1833 (1982); Parceria estratégica (2012).

Embaixada: Elevação das legações em Londres e Rio de Janeiro à categoria de Embaixadas (1919).

Coordenação Política

Instâncias: Diálogo Estratégico de Alto-Nível Brasil-Reino Unido (a última reunião, a quinta edição, do Diálogo Estratégico ocorreu em outubro de 2020, com a presença dos então ministros das Relações Exteriores de ambos os países, Ernesto Araújo e Dominic Raab)³²⁹; Comitê Conjunto Econômico e Comercial Brasil-Reino Unido (JETCO, na sigla em inglês), cuja última reunião ocorreu em novembro de 2020³³⁰; Diálogo Digital e de Segurança Cibernética; Comitê Conjunto de Agricultura (CCA) Brasil-Reino Unido³³¹, criado em 2021, por Memorando de Entendimento

³²⁹ O diálogo foi marcado pela concordância no que foi chamado de “refundação da amizade” entre os dois lados, pautada no compartilhamento de valores como democracia, liberdade e economia de mercado. Devido ao contexto de pandemia de COVID-19, os temas de saúde e recuperação econômica também marcaram o tom do diálogo. Ambos os países concordaram com a necessidade de abrir conversas sobre futuro Acordo de Dupla Tributação e acelerar preparativos para um tratado de livre comércio. Em continuidade a este último tópico, em outubro de 2022, em conversa telefônica entre o chanceler Carlos França e o Secretário do Exterior do Reino Unido, James Cleverly, os dois ministros trataram novamente das negociações de um Acordo para Evitar Dupla Tributação, além de perspectivas futuras de uma “Parceria Ampliada de Comércio” (“Enhanced Trade Partnership”).

³³⁰ Mecanismo de diálogo, criado em 2006, entre os ministérios de ambos os países responsáveis por comércio e indústria. O objetivo é debater projetos que visem à melhora do ambiente de negócios e ampliação do comércio bilateral. Na última reunião, os representantes dos dois países reconheceram a alteração de cenário internacional com a saída do Reino Unido da União Europeia e a crise da pandemia de COVID-19, mantendo, contudo, o comprometimento com o esforço de reforçar os laços comerciais bilaterais. Foi compartilhado o interesse em um acordo de livre comércio futuro, foi reconhecido a mudança da lei brasileira de indicações geográficas para permitir o registro de genfílicos (no caso britânico, o interesse recai sobre o “Scotch Whisky”) e, ainda, a importância do comércio livre para a recuperação econômica pós-COVID-19 e em direção a uma economia sustentável.

³³¹ O objetivo é criar um espaço de consultas bilaterais sobre questões relacionadas ao comércio de bens agropecuários, assim como possibilitar debates acerca de potenciais arranjos comerciais no futuro. O fórum é desenhado para permitir discussões de uma ampla gama de temas como: comércio agrícola e de alimentos, e acesso aos mercados; regulamentações e certificações técnicas pertinentes às matérias agrícolas; medidas de segurança alimentar e

entre o Ministério da Agricultura e o Departamento do Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido; Diálogo Político-Militar Brasil-Reino Unido (Mecanismo 2+2).

Visitas de Alto Nível: A primeira visita oficial de um presidente em exercício ao Reino Unido foi a do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1997). O presidente Lula visitou o Reino Unido diversas vezes em seus mandatos: 2003 (Cúpula Governança Progressista), 2006, 2007 (visita privada para assistir partida de futebol entre Brasil e Inglaterra), 2009 (Cúpula G20 e posteriormente para receber prêmio Chatham House e participar do Seminário de Investimento no Reino Unido). Outros estadistas brasileiros fizeram diversas visitas recentes, saber: visita de Dilma Rousseff (2012), então vice-presidente Michel Temer (2012 e 2013), ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes (2017). Na atual gestão, registra-se a visita do então ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta (2019) e do presidente Jair Bolsonaro (setembro de 2022), que esteve em Londres para participar do funeral da rainha Elizabeth II. No sentido inverso, destacam-se a visita oficial da rainha Elizabeth II ao Brasil em 1968; as quatro visitas do rei Charles III (na condição de príncipe), em 1978, 1991, 2002 e 2009; e a do primeiro-ministro Tony Blair em 2001 – sendo esta a primeira visita oficial de chefe de Governo britânico ao Brasil. Em anos recentes também houve outras visitas de membros do governo britânico ao Brasil, a saber: visita do primeiro-ministro David Cameron (2012); do vice-primeiro-ministro Nick Clegg (2011 e 2012, na ocasião da Rio+20); ministros do Comércio, Liam Fox (2016); e do Erário, Philip Hammond (2017) – os dois últimos durante a gestão da primeira-ministra Theresa May. Após conversa, por telefone, entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Boris Johnson em 2020, foram agendadas visitas mútuas entre os ministros de relações exteriores dos dois países para meados de 2020, que, no entanto, foi adiada devido à pandemia de COVID-19 e ainda não ocorreram. Em janeiro de 2023, na ocasião da posse presidencial, a embaixadora do Reino Unido no Brasil, Stephanie Al-Qaq, entregou carta do rei Charles III a Lula, na qual o monarca destacou a luta contra as emergências climáticas e lembrou uma visita à Amazônia – a temática ambiental é particularmente caro ao monarca inglês.

Discurso Oficial: O Reino Unido possui importância histórica para o Brasil, do período colonial aos primeiros anos de formação do Brasil como um Estado independente. Apesar do período de diminuição da presença britânica no país ao longo do século XX, ambas as nações reconhecem a inflexão desse quadro a partir do início do século XXI. Politicamente, as relações com o Brasil destacam-se na atuação diplomática britânica devido não só à convergência de valores – como democracia e promoção dos direitos humanos – como também por causa da percepção positiva sobre a capacidade diplomática brasileira. Ao lançar as diretrizes sobre o futuro diplomático do Reino Unido pós-*Brexit* em 2017, a então primeira-ministra, Theresa May, singularizou o Brasil, tido como grande país em desenvolvimento, para parcerias na estratégia de parcerias globais “*global Britain*”. As convergências políticas entre os dois Estados são observadas ainda na parceria em temas como meio ambiente, saúde, ciência e tecnologia, defesa e investimentos.

Convergências

Convergências Multilaterais: Os dois países são membros dos principais fóruns multilaterais do sistema global atual. Ambos os países são membros de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado

segurança de alimentos; sustentabilidade de produção agropecuária; pesquisa e inovação na área de agricultura e abastecimento, e normas sanitárias e fitossanitárias internacionais.

de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o Tribunal Penal Internacional (TPI), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial. De forma geral, Reino Unido e Brasil convergem dentro de inúmeros regimes internacionais. Ambos ratificaram acordos com o Tratado de Proibição Parcial (PTBT, na sigla em inglês) e de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês), sobre Comércio de Armas Convencionais (TCA), sobre Proibição de Armas Biológicas (CPAB), sobre Proibição de Armas Químicas (CPAQ), da Antártida e do Espaço Exterior. Na OMC, agora que o Reino Unido passa a atuar de maneira independente da União Europeia (UE), o país acredita haver espaço para cooperação bilateral em temas como o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês), de Comércio Eletrônico e de Facilitação de Investimentos. Na ONU, é importante destacar que Reino Unido apoia o pleito brasileiro de a um assento permanente do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), desde 2003. Com efeito, em relação ao assento no CSNU, o apoio foi reforçado em conversa telefônica entre primeiro-ministro Gordon Brown e o então presidente Lula, em 2007, e, novamente, em 2020, em conversa telefônica com o então ministro Ernesto Araújo. Recentemente, em outubro de 2022, em conversa telefônica entre o chanceler Carlos França e o secretário do Exterior do Reino Unido, James Cleverly, os dois ministros conversaram sobre o conflito na Ucrânia. Na ocasião, o Brasil defendeu a imediata cessação de hostilidades e a resolução pacífica da disputa, com base na Carta das Nações Unidas.

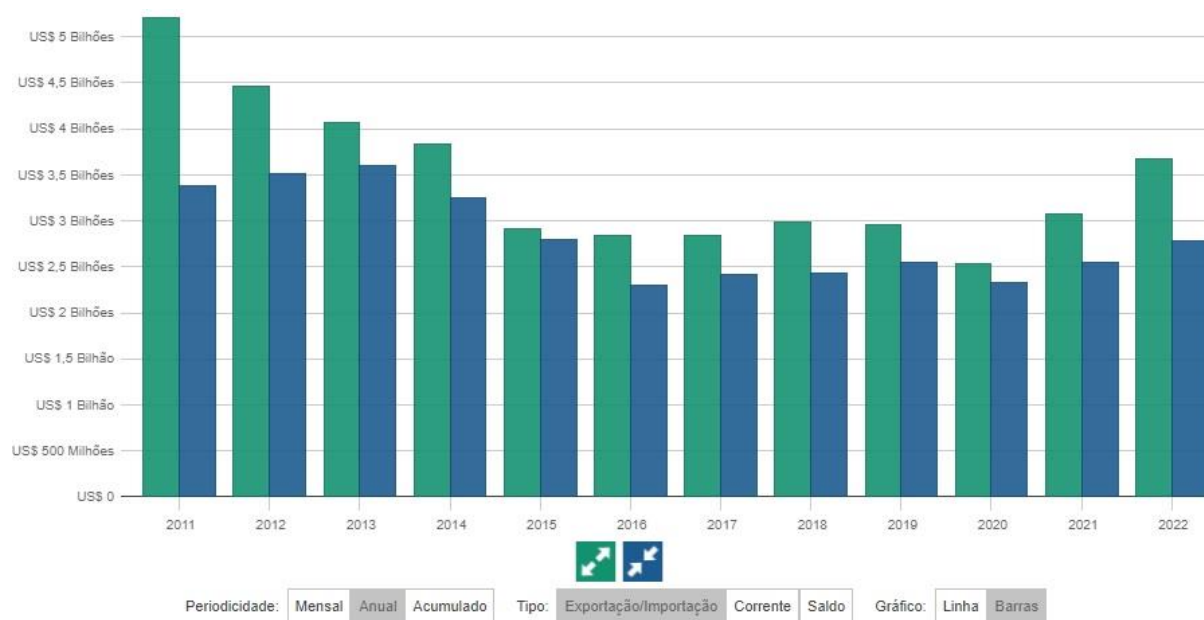
Convergências Plurilaterais: O Reino Unido apoia o pleito brasileiro de entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sob o discurso de que a adequação aos padrões da organização facilita não só o comércio entre os dois países, como do mundo todo. Em relação a esse tema, o Reino Unido espera colaborar com até R\$ 10 milhões em apoio técnico para que o Brasil se adapte aos padrões da OCDE. Na OMC, ambos compõem o “Grupo de Ottawa”, criado, em 2018, com o objetivo de estabelecer um processo de debates – na lógica *bottom-up* – visando a reformas realistas e pragmáticas na organização. Ademais, ambos os países são membros do G20.

Segurança e Defesa: Em 2021, foi realizado o II Diálogo Digital e de Segurança Cibernética, iniciativa voltada para o compartilhamento de experiências entre entidades governamentais a respeito de inteligência artificial (IA), proteção de dados, economia digital e acesso digital, implementação da rede 5G e cibersegurança. Ambos também mantêm Diálogo Político-Militar Brasil-Reino Unido (Mecanismo 2+2). Na V Reunião do Mecanismo 2+2, em dezembro de 2021, as partes discutiram desafios globais de defesa e segurança e exploraram possibilidades da pauta bilateral nessa matéria. É importante destacar que no passado houve momentos de divergências do Brasil em relação a posições adotadas pelo Reino Unido em termos de defesa e segurança, como as críticas brasileiras à invasão do Iraque (2003), à invasão da Líbia (2011) e à condução do caso Jean Charles (brasileiro morto no metrô de Londres em 2005). Em 2018, houve aquisição, pela Marinha do Brasil, do navio porta-helicópteros HMS Ocean. Uma vez de posse do Brasil, HMS Ocean representa o maior navio da marinha brasileira, permitindo realizar operações anfíbias com tropas de fuzileiros navais e missões de controle de área marítima para proteção e linhas de comunicação, além de conduzir missões de caráter logístico e humanitário.

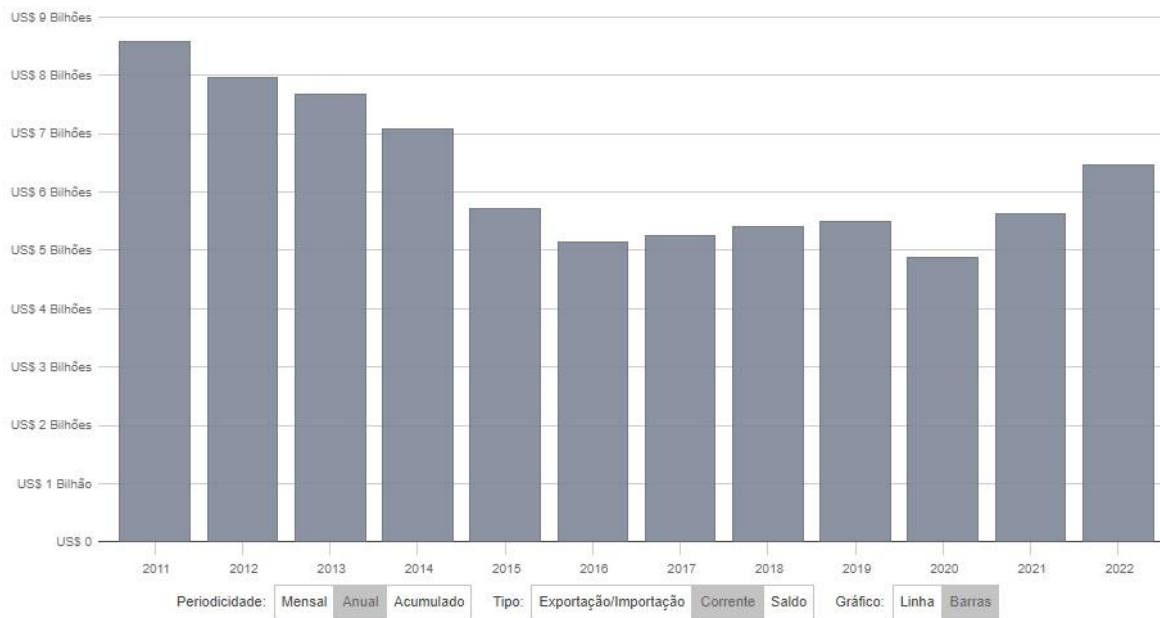
Comércio

Marcos: Memorando de Entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o UK Export Finance sobre cooperação em matéria de créditos para

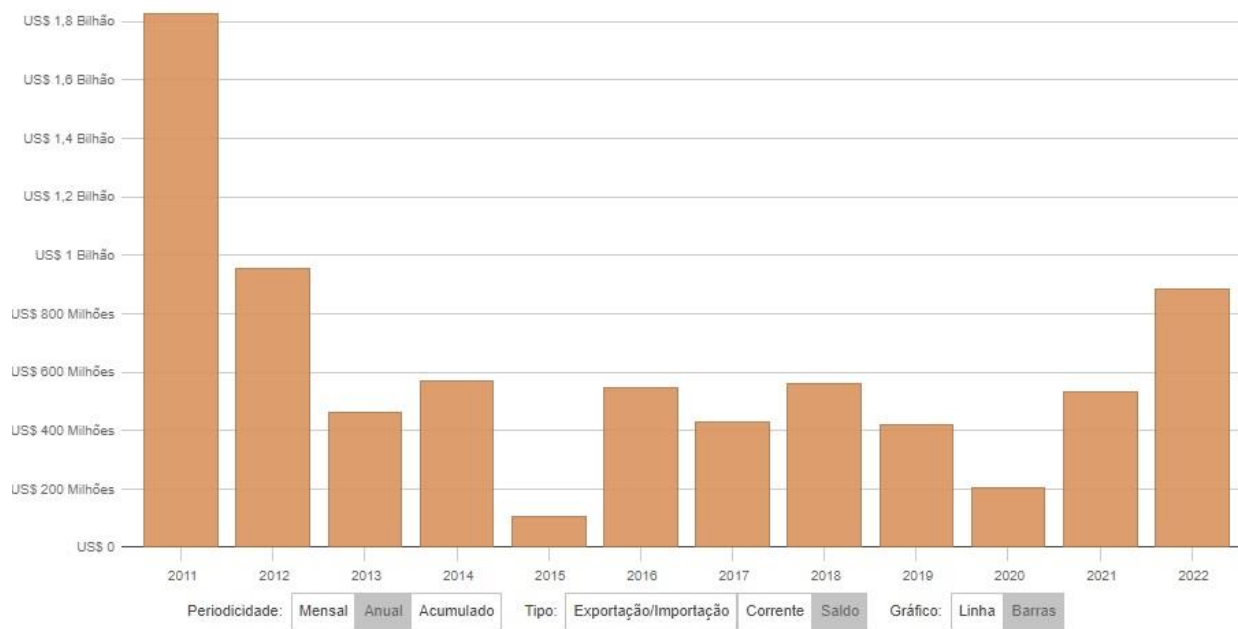
exportação (2018). Em julho de 2022, o Reino Unido retirou as medidas tributárias protetivas sobre a importação de chapas de aço e de produtos de aço laminados a frio (sobretaxa de 25%, imposta em meados de 2021). Como consequência, o aço brasileiro tornou-se mais competitivo no mercado siderúrgico britânico. O Ministério da Economia afirma que os britânicos foram convencidos pelo argumento brasileiro de que o volume da exportação do País se enquadrava nos parâmetros de isenção tributária autorizada por acordos assinados no âmbito da OMC. Em novembro de 2022, após mais de quatro anos de negociações, Brasil e Reino Unido firmaram memorando de entendimento concernente à repartição do volume das quotas tarifárias de importação da UE entre o bloco europeu e o Reino Unido. As negociações com a UE haviam sido concluídas em setembro de 2022, e, mediante o acordo com o Reino Unido, garante-se que o *Brexit* não impactará negativamente os fluxos comerciais do Brasil com as duas partes.



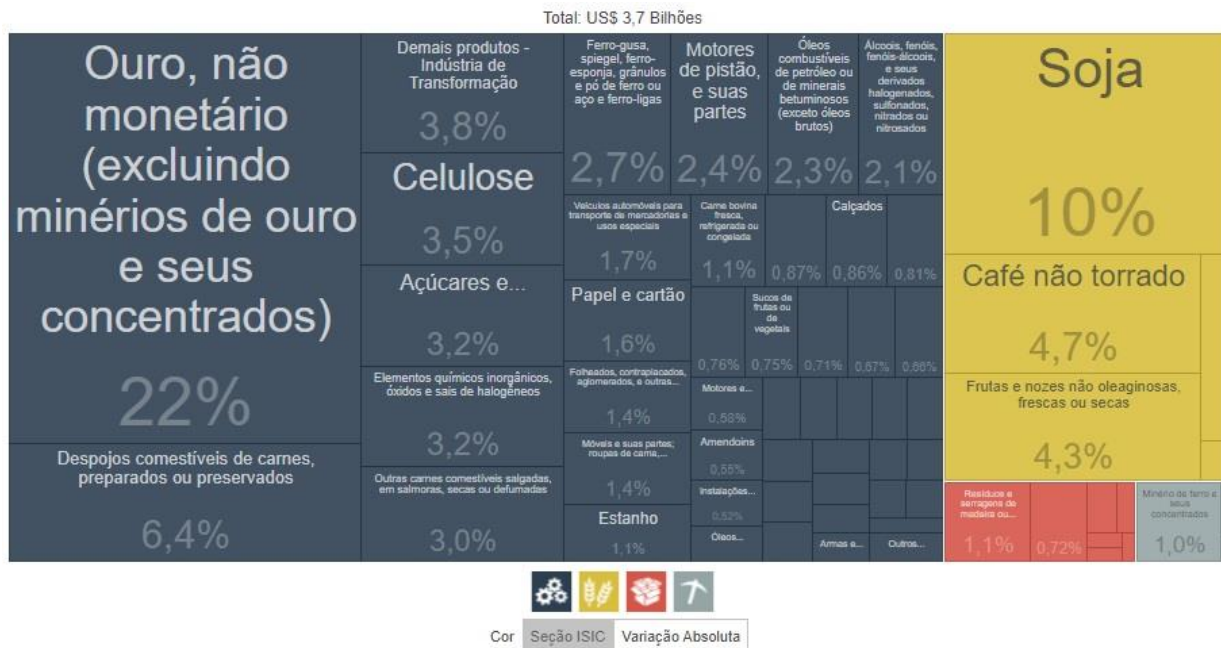
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



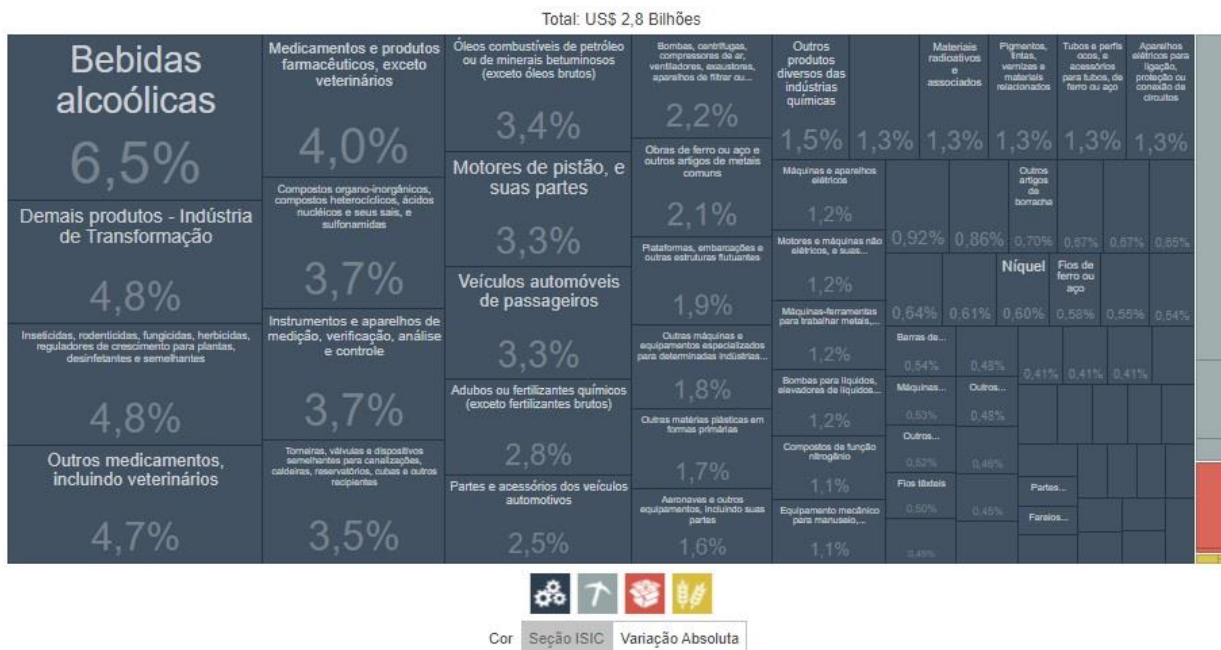
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos

Foi celebrado, em novembro de 2022, acordo para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão e a elisão fiscais. O acordo encontra-se, atualmente (dezembro de 2022), em processo de tramitação no Itamaraty.

Investimentos do Reino Unido no Brasil: O Reino Unido é o sétimo investidor no Brasil, contando com mais de 800 empresas atuando no País e uma área de atuação ampla e diversa: extração de petróleo e gás, energia, mineração, bancos múltiplos com carteira comercial. Em 2018,

foram US\$ 18 bilhões de investimentos diretos britânicos em solo brasileiro. Importante destacar também que o Reino Unido ocupa o 20º lugar do *ranking* de maior investidor potencial do Brasil, perdendo apenas para China. Entre as principais empresas, pode-se citar: Anglo American, BG Group, HSBC, JCB, Lloyds, Rio Tinto, entre outras. Em termos de investimentos recentes, também há a Shell (2017) e a Jaguar Land Rover (2017). No caso da Shell, os novos investimentos inserem-se no contexto dos leilões do pré-sal, no qual a empresa arrematou três áreas em consórcio na Bacia de Santos. Além disso, em 2019, a British Petroleum conclui a formação de uma *joint venture* com a Bunge Bionergia, no Brasil, para combinar negócios de bioenergia e etanol de cana-de-açúcar. Em 2021, o Ministério do Desenvolvimento Regional assinou memorando de cooperação técnica com a British Water, organização representativa da cadeia de abastecimento da indústria de água e esgoto no Reino Unido, com o objetivo de atrair investimentos privados para ações de saneamento básico a serem realizadas no Brasil. A parceria visa a proporcionar a troca de experiência entre as partes sobre questões ligadas ao ambiente regulatório, por meio de estudos e eventos em uma plataforma *online*, que sediará seminários com representantes do setor de saneamento dos dois países. Além disso, em setembro de 2022, a Lightsource BP confirmou investimento de R\$ 700 milhões para a construção de complexo de energia solar em Abaira (CE), composto de cinco parques solares.

Investimentos do Brasil no Reino Unido: No que tange aos investimentos recentes do Brasil, o maior destaque vai para o caso da Natura, que adquiriu, em 2017, a The Body Shop em negócio estimado em £ 1 bilhão.

Cooperação

Cooperação Técnica e Desenvolvimento: Parceria Brasil-Reino Unido para o Desenvolvimento Mundial: iniciativa de cooperação destinada a promover políticas de redução da pobreza, de erradicação da fome e de combate das desigualdades sociais e a superação dos desafios do desenvolvimento socioeconômico no mundo. Em 2020, os dois países concordaram que ampliar os esforços no âmbito dessa iniciativa, inicialmente nos campos de gerenciamento de mudanças demográficas e de transformação dos mercados agrícolas para recuperação da crise econômica.

Ciência, Tecnologia e Inovação: A área de ciência, tecnologia e inovação é um dos campos mais férteis na relação entre Brasil e Reino Unido, acumulando diversas iniciativas de cooperação ao longo dos anos. Em termos de apoio à pesquisa, ciência e inovação, pode-se mencionar o Newton Fund, que, em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPPI), já financiou um total de R\$ 2,5 milhões, distribuídos em projetos de pesquisa e inovação, desde 2016 – caracterizando o Brasil como um dos quatro países que mais receberam recursos do fundo. O Newton Fund financiou pesquisas anglo-brasileiras relacionadas ao sequenciamento genético do coronavírus SARS, CoV-2, causador da COVID-19, e outras relacionadas à epidemia de zika. Já o Prosperity Fund – fundo interministerial de promoção do desenvolvimento do Reino Unido – deve investir £ 110 milhões no Brasil em projetos de desenvolvimento nas áreas de facilitação de comércio, ambiente de negócios, saúde, educação, energia, finanças verdes, cidades inteligentes e acesso digital. Ademais, o British Gas (BG) investe na construção de um centro global de desenvolvimento de tecnologia, localizado no Parque Tecnológico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), estimado em US\$ 1,5 bilhão. O Reino Unido ainda mantém o programa *Chevening Scholarships*, uma iniciativa que já concedeu 50 mil bolsas de estudo no Reino Unido, das quais dois mil foram destinadas a estudantes brasileiros. Em anos recentes, uma série de

iniciativas merece destaque. Em 2018 ocorreu o Ano Conjunto de Ciência e Inovação, que visava à celebração da cooperação em curso entre os dois países, em eventos como missões conjuntas, seminários, chamadas conjuntas de agências de financiamento e outras oportunidades de cientistas divulgarem seus trabalhos. No ano seguinte, iniciou-se a parceria entre Brasil e o Reino Unido no âmbito do programa Saúde Melhor, com recursos do Prosperity Fund, para disponibilizar ao Brasil £ 14 milhões (executados diretamente pelo governo britânico) para a execução de projetos, que visam ao fortalecimento de áreas estratégicas, como a atenção primária à saúde. Já em 2020, o Reino Unido comprometeu-se com o estabelecimento de um Comitê Conjunto de Ciência e Inovação, com atores governamentais, representantes de agências de financiamento e instituições de pesquisa, para examinar um plano de ação para os próximos cinco anos. Ademais, foi assinado memorando de entendimento para cooperação na área de transformação digital, entre o Ministério da Economia e a encarregada de Negócios da Embaixada Britânica, Liz Davidson. O acordo abrange cooperação em áreas como digitalização, transparência e governança de dados. Em agosto de 2022, ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações do Brasil, Paulo Alvim, e a encarregada de negócios da Embaixada do Reino Unido no Brasil realizaram uma reunião com o objetivo de discutir a ampliação da cooperação científica e tecnológica entre os dois países. Na ocasião, o Brasil destacou que as áreas prioritárias para o país são: agricultura e produção sustentável de alimentos; biodiversidade e bioeconomia; ciência do clima e energia limpa; inovação e inteligência artificial (IA).

Saúde: O principal tema em cooperação em saúde nos últimos anos gira em torno da COVID-19. O Reino Unido exerceu papel importante para o esforço de vacinação contra a COVID-19. Parte da vacinação levada a cabo no Brasil pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Bio-Manguinhos ocorreu com base nas vacinas desenvolvidas pela AstraZeneca/Oxford – parceria que posteriormente foi aprofundada no âmbito da COVAX Facility.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima que vivem no Reino Unido aproximadamente 220 mil brasileiros, sendo esta a segunda maior comunidade brasileira na Europa (atrás apenas de Portugal). O Brasil possui consulado-geral em Londres e um recém-inaugurado (2022) em Edimburgo, além de quatro consulados honorários em Cardiff, Edimburgo, Glasgow e Manchester.

Meio Ambiente: No âmbito do Prosperity Fund, o Reino Unido financia projetos de aceleração da transição econômica brasileira para uma economia de baixo carbono. Como exemplo, cita-se o projeto de estabelecimento de uma bio-refinaria, para produção de biodiesel, diesel verde e bio-querosene em Juiz de Fora (MG).

Agricultura: O Reino Unido importa mais de 50% dos alimentos que consome, e cerca de 70% dos produtos são provenientes da UE. Nesse quadro, apesar do Acordo de Comércio e Cooperação celebrado entre Reino Unido e a UE, a imposição mútua de verificações sanitárias e fitossanitárias nas fronteiras pode favorecer a competitividade dos produtos brasileiros. Como exemplo, o Reino Unido passou a desregulamentar algumas frutas importadas do Brasil, que deixaram de exigir Certificação Fitossanitária.

3.6. Rússia e espaço pós-soviético

3.6.1. Situação nacional e política externa

I. Política externa da Rússia

a) “Doutrina Putin”

O “Conceito de Política Externa” é documento que, em seu conjunto, pode ser considerado a expressão, ao menos em termos formais, do que tem sido chamado “Doutrina Putin”. Segundo a versão do Conceito aprovada pelo presidente Vladimir Putin em 2016, o mundo está passando por transformações fundamentais decorrentes da emergência de um sistema internacional multipolar. A Rússia busca resgatar sua identidade de grande potência – que convive com a contraditória ideia de potência emergente, que impõe traço anti-hegemônico face ao Ocidente – e reassumir a condição de um dos polos – com base no nacionalismo pragmático da “Doutrina Primakov”³³² e na condição de membro permanente com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Os russos afirmam crer que a multipolaridade é condição para a efetividade do Direito Internacional e das instituições. Balizam sua postura tanto nas noções do gigantismo territorial (país com maior território no mundo, perpassando onze fusos horários), da população multiétnica, das riquezas naturais (em especial petróleo e gás), do potencial militar e nuclear (ao lado dos Estados Unidos – EUA –, maior detentor de armas atômicas), econômico, industrial, científico e cultural quanto na vizinhança fronteira com os Estados pós-soviéticos e em função da proximidade às alianças militares hostis e aos conflitos regionais e locais. Alguns dos objetivos específicos da política externa russa estão ligados ao desejo de resguardar sua autonomia política, de fortalecer o multilateralismo (sobretudo por meio da Organização das Nações Unidas – ONU) e a multipolaridade (o BRICS pode ser um exemplo, como também iniciativas como o Fórum RIC, com Índia e China), além de assegurar sua integridade territorial (a Rússia é uma federação multiétnica com estrutura federativa de alta complexidade, com 83 entes federativos, sem incluir a Crimeia e Sebastopol), de proteger os russos étnicos nos países do espaço pós-soviético e de definir sua identidade nacional (ainda há relativa clivagem entre eslavófilos, eurasianistas e

³³² A Doutrina Primakov, formulada pelo antigo primeiro-ministro e ministro das Relações Exteriores russo, Yegveny Primakov, insere-se nas correntes de pensamento neo-eurasiáticas do pós-Guerra Fria. Em reação à percepção de relativo enfraquecimento da Rússia na década de 1990, bem como ao alinhamento da política externa do país ao Ocidente, Primakov rejeita a consubstanciação de um mundo unipolar liderado pelos Estados Unidos (EUA) e propõe uma série de princípios para a política externa russa. Primeiro, a Rússia deveria defender uma ordem multipolar liderada por um concerto entre as grandes potências a fim de fazer frente ao unilateralismo estadunidense. Segundo, o país deveria manter a primazia sobre o espaço pós-soviético, bem como liderar a integração nessa região. Terceiro, tanto a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) quanto a aproximação euro-atlântica deveriam ser rechaçadas. Finalmente, além de apresentar-se como ator indispensável na política internacional, a Rússia deveria estreitar relações com a China. A partir desse arcabouço conceitual e, especialmente, no contexto mais recente de confrontação com o Ocidente, surge a Doutrina Gerasimov, referência ao chefe do Estado-Maior russo, Valery Gerasimov, em 2013. Essa doutrina torna opaca a distinção entre *hard* e *soft power*, fundindo vários componentes dessas dimensões de poder de maneira a operacionalizar o pensamento de Primakov sob uma perspectiva de permanente conflito. Nesse sentido, desenvolve-se a guerra híbrida como parte da atuação externa russa, em paralelo aos recursos militares tradicionais. Interferência em processos eleitorais, uso de redes sociais como elemento de desestabilização em outros países e ataques cibernéticos constituiriam, portanto, parte do repertório de política externa do país, cuja orientação principiológica, no entanto, ainda se respaldaria nos princípios de Primakov.

ocidentalistas). É possível também mencionar que a Rússia busca fortalecer seu papel cultural no mundo, por meio da promoção e da consolidação do idioma russo e da divulgação dos feitos culturais e do legado histórico russo.

De acordo com o Conceito, a política externa russa deve servir à soberania, à segurança e à integridade territorial e também à consolidação da posição russa como centro de influência, à promoção de ambiente externo favorável ao desenvolvimento russo e à promoção dos interesses legítimos russos. O documento faz reconhecimento expresso do *soft power* como meio de consecução de interesses de política externa e defende o respeito incondicional ao Direito Internacional e a princípios como respeito mútuo e não intervenção e a busca por um sistema internacional estável e sustentável. Para além do Conceito, em termos substantivos é possível identificar outros elementos que buscam consolidar a posição russa no tabuleiro de poder internacional, em especial na área de segurança e defesa, como revelam o fato de o país ter um dos maiores orçamentos nacionais na área, ser um dos maiores exportadores mundiais de armamento e estar na vanguarda no desenvolvimento de novas tecnologias militares em termos de mísseis hipersônicos ou torpedos.

Segundo Igor Abdalla, se a visão de grande potência é difundida, a forma de concretizá-la cria divergências. O construtivista Andrei Tsygankov referencia-se na conhecida divisão tríade da literatura de Relações Internacionais do teórico britânico Martin Wight para descrever três escolas de pensamento sobre a identidade russa: Ocidentalismo, Estatismo e Civilizacionismo. Os ocidentalistas, proeminentes no governo Boris Ieltsin, acentuam o pertencimento russo à família de nações do Ocidente, que consideram a civilização mais avançada do mundo. Os estatistas, preponderantes com Vladimir Putin, enfatizam o Estado como provedor de estabilidade interna, unindo autonomia externa à cooperação pragmática com o Ocidente. Os civilizacionistas, como o dueto Lênin-Trotsky, concentram-se sobre as particularidades da Rússia, em contraposição ao Ocidente, visto como adversário na disputa pela Eurásia, espaço geopolítico fundamental, dentro do qual a Rússia tem posição privilegiada. O Estatismo de Putin absorve elementos liberais-ocidentais e civilizacionistas, neste caso, ao defender ação afirmativa no espaço pós-soviético. Ao incorporar elementos de outras escolas, Putin habilita-se à hegemonia e conta com sólido apoio na Rússia.

Em setembro de 2022, Putin aprovou uma nova doutrina de política externa embasada no conceito de “mundo russo”. O documento sublinha o objetivo de defender os interesses de nacionais russos fora do território do país e sublinha a proteção e a promoção da cultura russa no exterior. Além disso, ao respaldar a criação de um mundo multipolar, a doutrina busca aumentar a cooperação com países como China, Índia, bem como regiões tais como Oriente Médio, África e América Latina. No que diz respeito ao entorno russo, a incorporação do conceito de “mundo russo” traduz-se na aproximação junto a países eslavos e a regiões marcadas pela presença de populações russas e por intervenções de Moscou. É o caso, por exemplo, da Abecásia e da Ossétia, na Geórgia, e das entidades separatistas da região ucraniana do Donbass (Donetsk e Luhansk). De maneira geral, portanto, o documento formaliza a percepção russa do espaço pós-soviético como área de influência do país e busca dar legitimidade a ulteriores intervenções de Moscou nos países e territórios nele abarcados.

A inclusão da noção de um “mundo russo”, que extravasa as fronteiras políticas da Rússia, ocorre após uma sucessão de relativos reveses durante a guerra na Ucrânia. Efetivamente, a política externa russa, no tocante ao espaço pós-soviético, tem-se revestido do conceito de “operações humanitárias”, com o fito de sublinhar a importância civilizacional das operações do país no exterior. A “operação especial” na Ucrânia, segundo o discurso oficial de Moscou, nesse sentido,

respaldaria a defesa da cultura, da língua e da religião russa diante da opressão perpetrada pelo Ocidente e por governos hostis aos cerca de 25 milhões de russos espalhados no entorno regional. Em conclusão, a política externa da Rússia tende a operar em dois níveis: no multilateral, defende-se a não intervenção nos assuntos domésticos; no entorno do país, impera a “ingerência humanitária” sob narrativa em níveis culturais e nacionalistas.

b) Fatores estruturais da política externa russa contemporânea

A política externa russa é condicionada por alguns fatores estruturais. De início, pode-se citar a tensão entre um Estado com tendências centralizadoras e sua grande dispersão territorial; outros pontos incluem uma cultura política patrimonialista, legalista e hierarquizante (a chamada “vertical do poder” e a “ditadura da lei” de Putin). Ainda persiste forte ressentimento com traumas vividos ao longo da década de 1990, com o caos econômico e político na esteira da dissolução da União Soviética (URSS), além do rancor com o momento unipolar encabeçado pelos EUA, com reflexos na atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Outros predicados que credenciam a Rússia incluem o fato de ser o maior produtor e o maior exportador de gás natural, além de figurar entre os maiores produtores e exportadores de petróleo. Por outro lado, há grandes vulnerabilidades, a exemplo da economia pouco diversificada – em 2019, a energia contou 24% do produto interno bruto (PIB) e 62% das exportações russas; o fato de a União Europeia (UE) ser um dos maiores destinos das exportações da Rússia fragiliza o país ante o impacto de sanções, o que está sendo mitigado pelo recente aumento da participação da China no fluxo comercial). Também se pode indicar a crise demográfica russa, com queda populacional de 1992 a 2008, crescimento tímido até 2018 e nova queda, além da enorme disparidade entre sexos (86 homens para 100 mulheres) e da grande diferença na expectativa de vida (homens vivem em média dez anos a menos – 66,5 contra 76,4 anos). Entre as tensões domésticas, há a memória recente das guerras secessionistas envolvendo a Chechênia, além dos temores relacionados à presença de grupos extremistas domésticos, em especial islâmicos.

c) Relação da política externa russa contemporânea com a ordem internacional

O objetivo da política externa russa, quanto à ordem internacional, é consolidar um sistema sustentável e estável de relações internacionais com base nas normas de Direito Internacional e nos princípios de direitos iguais, respeito mútuo e não interferência em assuntos domésticos de outros países. Dentro desse objetivo, a Rússia considera central o papel da ONU na regulação das relações internacionais e na coordenação da política internacional, por não haver organizações similares alternativas e por ter legitimidade internacional. Para Moscou, a Carta da ONU deve ser respeitada, o CSNU deve ter sua efetividade assegurada, preservadas as condições dos cinco membros permanentes. Além disso, a Rússia confere grande importância à representatividade geográfica e civilizacional quanto ao desenvolvimento global, atuando por meio de estruturas como o G20, o BRICS, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o Fórum RIC.

O Conceito de Política Externa afirma interesse na construção de uma cooperação construtiva, estável e previsível com os países da UE baseada nos princípios de igualdade e de respeito aos interesses de cada um. Também menciona o reforço da parceria com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a busca pela redução das tensões entre as Coreias, a contribuição para a estabilização do Oriente Médio e do Norte da África, a cooperação com o Irã (inclusive sua defesa do Plano de Ação Conjunta Global – JPCOA, na sigla em inglês)

e a busca por solução política para a Síria (com apoio ao regime Assad e liderança no Processo de Astana).

O Conceito refere-se à valorização das relações com os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), do processo de integração no âmbito da União Econômica Eurasiática (UEE) e da importância da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) para a segurança regional. Refere-se igualmente ao apoio ao desenvolvimento do mecanismo RIC e à expansão de laços com BRICS, OCX e G20. Também traz críticas à ampliação da OTAN, à aproximação da infraestrutura da Aliança às fronteiras russas e ao reforço da sua atividade militar; em oposição, defende a valorização da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Podem-se citar, igualmente, outras organizações internacionais ou mecanismos de concertação em nível regional de que a Rússia participa, como o Conselho da Europa, o Conselho Euro-Ártico de Barents, o Conselho dos Estados do Mar Báltico, o Conselho do Ártico, a Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), o Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo (plataforma que reúne os líderes das potências econômicas emergentes e representantes de diversas organizações para identificar e deliberar sobre os desafios mais importantes com os quais a Rússia, os mercados em desenvolvimento e o mundo em geral se deparam), a Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro e a recente Convenção sobre o *status* do mar Cáspio.

Com relação à esfera multilateral, o Conceito de Política Externa destaca o papel central da ONU e defende reforma do CSNU. O documento também ressalta como questões importantes da atuação multilateral russa: a crítica às tentativas politicamente motivadas de alterar as interpretações de conceitos como ameaça de uso da força, respeito à soberania e à integridade territorial e direito à autodeterminação dos povos, e oposição às tentativas de intervenção que visem a provocar mudanças não constitucionais de poder; o apoio à redução gradual do potencial nuclear, à implementação do *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START) e ao fortalecimento do regime de não proliferação de armas nucleares; à defesa de um Acordo de Prevenção da Corrida Armamentista no Espaço (PAROS, na sigla em inglês); o compromisso de combate ao terrorismo, ao extremismo e aos ilícitos transnacionais; e o compromisso com a promoção de crescimento econômico sustentável, dos direitos humanos e de iniciativas de cooperação internacional.

Quanto à defesa do Estado de Direito nas relações internacionais, a Rússia tem, entre seus objetivos:

- 1) apoiar esforços coletivos para fortalecer a base legal das relações interestatais;
- 2) impedir tentativas de revisão de normas e princípios de direito internacional consolidadas na Carta da ONU, se estas tiverem motivações políticas e arbitrárias;
- 3) prevenir intervenções que violem o princípio de igualdade soberana dos Estados, sob o pretexto de implementação do princípio da “responsabilidade de proteger” (R2P);
- 4) apoiar o progresso no desenvolvimento e codificação do direito internacional, e aperfeiçoar o mecanismo de sanções da ONU;
- 5) buscar a resolução das questões de delimitação das fronteiras russas.

Com relação ao fortalecimento da segurança internacional, a Rússia defende a preservação da estabilidade estratégica e regional e, para isso, entre outras ações:

- 1) busca cumprir suas obrigações relativas a controle de armas estratégicas, como no âmbito do New START;

- 2) reafirma seu comprometimento com as bases políticas e legais do regime de não proliferação nuclear e de não proliferação de outras armas de destruição de massa, diante do risco de que estas acabem nas mãos de atores não estatais como organizações terroristas;
- 3) trabalha para evitar uma corrida armamentista no espaço, em trabalho conjunto com os EUA;
- 4) reafirma sua disposição para debater reduções futuras de capacidades nucleares, desde que haja a mesma postura de outros detentores de arsenais;
- 5) defende o estabelecimento de um sistema coletivo de resposta a ataques, opondo-se a ações unilaterais;
- 6) defende a criação de zonas livres de armas nucleares, sobretudo no Oriente Médio;
- 7) defende o aperfeiçoamento de mecanismos de prevenção contra terrorismo nuclear, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); e
- 8) defende a promoção da cooperação bilateral e multilateral entre Estados, sobretudo os nuclearmente armados, para que haja o incentivo do uso pacífico da energia nuclear.

No âmbito das operações de paz da ONU, a Rússia declara intenção de atuar em esforços sob a liderança da ONU, desde que respeitando dispositivos da Carta da ONU e sigam resoluções do CSNU. Para a Rússia, o combate ao terrorismo internacional é incumbência central dos governos de todos os países, e a cooperação deve ser feita sem que o tema seja politizado nem que haja condicionantes para ações, incluindo a atuação da sociedade civil, como academia, comunidades empresariais e meios de comunicação.

Quanto à cooperação econômica e ambiental, a Rússia busca garantir crescimento econômico sustentável com base em exportações estáveis e demanda doméstica crescente. Moscou tem a intenção de contribuir de forma proativa para estabelecer um arcabouço comercial, econômico, monetário e financeiro democrático e igualitário e para determinar meios de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em cooperação com outros países. Dentro desse objetivo, há a defesa do sistema multilateral de comércio encabeçado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e da promoção da integração econômica regional; por outro lado, a Rússia afirma que, seguindo normas e princípios internacionais, busca adotar medidas comerciais adequadas para proteger seus interesses nacionais, sobretudo diante de ações tidas como hostis, sobretudo sanções externas. Para a Rússia, o desenvolvimento socioeconômico sustentável é requisito essencial para conformar um sistema internacional mais eficiente e resiliente.

Em agosto de 2020, Putin anunciou que Rússia aprovou a primeira vacina contra COVID-19. A Rússia é um dos países que vem exercendo a chamada “diplomacia da vacina”, também por meio de fornecimento de outros produtos para o tratamento da COVID-19.

Em 2020, a Rússia propôs agenda positiva em nome da estabilidade global e previsibilidade e um papel central mais forte da ONU como a principal agência coordenadora da política internacional. A Rússia exortou seus parceiros a pararem de jogar “jogos de soma zero” e a abandonar a duplicidade de critérios em favor de um diálogo aberto e honesto. Buscando iniciar uma discussão séria e franca sobre os princípios da interação interestadual e maneiras de lidar com os problemas atuais agudos, o presidente Putin apresentou a iniciativa de realizar uma reunião de cúpula dos cinco membros permanentes do CSNU, pedido renovado em 2021 quando de cúpula entre Putin e Macron.

No marco dos 75 anos da Segunda Guerra Mundial, a Rússia e um grupo de 43 Estados copatrocinaram resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que incluiu uma reunião em comemoração a todas as vítimas da guerra realizada em 1º de dezembro. A maioria dos países participantes reafirmou a importância do coletivo esforços para prevenir a falsificação

da história e uma revisão das causas e resultados da Segunda Guerra Mundial. Resolução tradicional da AGNU sobre o combate à glorificação do nazismo, neonazismo e outras práticas que contribuem para alimentar formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada teve 58 países como coautores, incluindo a Rússia entre os principais impulsionadores, e recebeu 130 votos pela adoção.

d) A Rússia e o Ártico

O Conceito alude à ampliação de esforços para concluir a delimitação das fronteiras terrestres e marítimas do país, o que abrange seus interesses no Ártico. Quanto à fronteira ártica russa, a conduta nacional é pautada por considerações soberanistas, apesar da busca declarada de cooperação sobretudo com o Canadá (os dois países, juntos, somam três quartos da costa ártica). Em sua posição oficial, a Rússia busca preservar a paz, a estabilidade e a cooperação construtiva com outros países, e considera o arcabouço jurídico atual suficiente para resolver qualquer questão via negociação, incluindo o tema delicado das plataformas continentais. É justamente o pleito russo de extensão de sua plataforma continental, por meio da cordilheira de Lomonozov, que cria maior tensão, aliado à grande presença militar na região, com a justificativa de capacitação para combate em condições extremas. Há considerações relacionadas a prospecção e exploração de gás e petróleo.

Em 2020, a Rússia publica a nova política estratégica russa para o Ártico. O documento, que atualiza a versão antecedente de 2008, descreve os novos fundamentos da política externa russa para a região até o ano de 2035 e expande a lista de interesses nacionais do país. Para além dos quatro já mencionados em 2008 – recursos para o desenvolvimento econômico; manutenção do Ártico como zona de paz e cooperação; proteção ambiental; conceito de Rota Marítima do Norte (RMT, na sigla em inglês) –, dois outros foram agregados: salvaguarda da soberania nacional e garantia de altos padrões de vida à população nortista. Essas alterações refletem a percepção de potencial conflito e de ameaças securitárias no Ártico e, também, demonstram uma mudança na política doméstica russa ao sublinhar a importância do consumo como fator de crescimento econômico, assim como da atração de populações para a região.

Nesse contexto proposto pela nova estratégia russa, fornece-se um conjunto de medidas, de caráter defensivo, com vistas a restaurar e reforçar a presença militar no Ártico e a prevenir quaisquer agressões contra o território russo no entorno em questão. No tocante à cooperação regional, a nova estratégia russa para o Ártico centraliza o papel do Direito Internacional e da boa vontade entre os países como norteadores da resolução pacífica de quaisquer contenciosos e promove o bom relacionamento entre Estados árticos como princípio básico. Ainda, apoia-se o Conselho Ártico (AC, na sigla em inglês) como órgão de cooperação regional, com o qual a Zona Ártica da Federação Russa (AZRF, na sigla em inglês) deve incrementar o nível de colaboração econômica, e ressalta-se a proteção dos interesses dos povos indígenas e do meio ambiente. Em termos de desenvolvimento e segurança nacional até o ano de 2035, o documento singulariza a importância da presidência russa do AC no período 2021-2023; propõe o incremento de investimentos na AZRF; sugere a criação de um sistema de busca e resgate no Ártico; exorta papel mais ativo do Conselho Econômico do Ártico e a intensificação de mecanismos de cooperação regional em temas de pesquisa e educação regionais; e propõe a participação de agências governamentais e organizações não governamentais russas nos diferentes fóruns correlatos a temática do Ártico. Destacam-se as iniciativas voltadas para a rápida promoção de altos indicadores socioeconômicos nas populações locais para os próximos quinze anos. Visa-se

aumentar a participação do Ártico no PIB russo de 7,2 para 9,6%; criar 200 mil novos postos de trabalho; aumentar a expectativa de vida de 73 para 82 anos; triplicar o embarque de cargas para a RMT; construir oito novos navios quebra-gelo movidos a energia nuclear; e aumentar a produção de gás liquefeito de petróleo (GLP). Em suma, a atualização da política russa para o Ártico, ao acrescentar soberania e desenvolvimento aos princípios anteriormente estabelecidos, indica que a região deve exercer papel de maior protagonismo na agenda externa e de segurança do país para os próximos anos.

Para o AC e disputas fronteiriças na região do Ártico, ver o tomo 5.

e) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exteriores Serguei Lavrov afirma que as ações do Ocidente provocam desinformação e minam a confiança nas instituições internacionais. Avalia que uma nova ordem internacional está em ascensão, diferente da anterior, em que um *hegemon* podia impor sua vontade sobre os demais. Acrescenta que a Rússia apoia uma ordem mais diversa e multipolar, mas considera que Washington percebe isso como uma ameaça à sua unipolaridade e dominância. Lembra que todas as nações devem ter responsabilidades e que as ações alegadamente injustas dos EUA na Iugoslávia, no Iraque e na Líbia violaram direitos de populações nesses países. Diz que as ações atuais intimidatórias dos EUA continuam e que a expansão da OTAN para as fronteiras da Rússia e a indivisibilidade da segurança nos sistemas euro-atlântico e indo-pacífico ameaçam a independência e segurança na Ásia, o que é equivalente a uma expansão global da Doutrina Monroe nos nossos tempos. Considera que as sanções unilaterais aplicadas à Rússia seriam outro elemento desse unilateralismo, que afetam mais os vulneráveis, especialmente no contexto de preços mais altos de alimentos, fertilizantes, petróleo e gás. Diz que a Rússia aceitou o mundo pós-guerra fria, com a dissolução do Pacto de Varsóvia, a independência das antigas repúblicas soviéticas e a unificação da Alemanha, mas o Ocidente não teria aceitado o respeito do espaço de segurança da Rússia. Pontua que, desde 2014, quando o governo legítimo da Ucrânia sofreu um golpe de Estado, milícias neonazistas vêm atuando no leste do país, ameaçando populações de origem russa e a estabilidade nas fronteiras ao leste. Acusa o Ocidente de sabotar iniciativas de paz, com o assédio de populações nas províncias do leste (Donbass) e com o envolvimento direto de EUA e UE nos acordos de Minsk. Nesse sentido, afirma que a Rússia lançou uma “operação militar especial” para garantir a autodeterminação de populações no leste e proteger populações russas; essas operações vêm sendo defendidas com base no Artigo 51 da Carta da ONU. Salienta que uma das consequências da cruzada do Ocidente contra a Rússia é a deterioração de instituições multilaterais, com o uso discricionário e político dessas instituições contra regimes declarados inimigos do Ocidente. Acrescenta que a privatização de instituições multilaterais desconsidera a diversidade cultural e busca impor uma retórica liberalizante a todas as nações. Ressalta que a Rússia apoia a reforma das Nações Unidas, mas somente no que concerne ao aumento de representatividade de países africanos, asiáticos e latino-americanos. É nesse contexto que se inseriria a iniciativa do “Grupo de Amigos na Defesa da Carta das Nações Unidas”, cofundada pela Rússia, para o fortalecimento das normas do Direito Internacional. Concluiu afirmando que, paradoxalmente, a busca de imposição de democracia em regimes mundo afora ignoraria a democracia na própria ordem internacional.

f) Discurso na AGNU em 2021

A defesa de uma ordem internacional multipolar e policêntrica constituiu a principal orientação do discurso de Sergey Lavrov, ministro das Relações Exteriores russo, que afirma a centralidade nas relações internacionais da ONU, símbolo máximo da multipolaridade, e a necessidade de fortalecer a organização, por meio de reforma que permita maior representação dos países em desenvolvimento. Segundo ele, a centralidade da ONU é concebida como compatível com o fortalecimento de entidades menores das quais a Rússia participa, às quais o país atribui grande importância. Além disso, a fala russa denuncia as políticas adotadas pelas potências ocidentais que terminam por relegar à ONU a papel secundário e critica o que percebe como incongruências nas políticas assumidas por aqueles países. O discurso busca enfatizar, ainda, o papel da Rússia como ator indispensável do sistema internacional, ao tratar das contribuições do país à solução de questões que exigem respostas coordenadas e de seu compromisso, enquanto grande potência, com a manutenção da paz.

II. Relações bilaterais da Rússia

a) Relações Rússia-Estados Unidos

O Conceito de Política Externa afirma interesse na construção de relações mutuamente benéficas com os Estados Unidos (EUA). De acordo com o governo russo, as relações da Rússia com os EUA são baseadas em consciência da responsabilidade especial dos dois Estados pela segurança internacional e estabilidade estratégica e incluíram gestos de prontidão para uma cooperação mutuamente benéfica com base no respeito pelos interesses um do outro. Um componente vital dos esforços bilaterais foi o diálogo estratégico sobre o controle de armas de nucleares e mísseis.

Para mais detalhes, ver seção “Relações Estados Unidos-Rússia”, no tópico sobre os EUA anteriormente neste tomo.

b) Relações Rússia-China

Ver subseção “Relações China-Rússia”, na seção sobre a China na segunda parte deste tomo.

c) Relações Rússia-Índia

As relações russo-indianas fundamentam-se em um histórico de cooperação que remonta ao período da Guerra Fria. O Tratado de Paz, Amizade e Cooperação de 1971 estabeleceu as bases do relacionamento bilateral entre a então União Soviética (URSS) e a Índia, que, em 1993, é redimensionado com o Tratado de Amizade e Cooperação, que fundamenta as relações Rússia-Índia até hoje. Em 2000, a Declaração sobre a Parceria Estratégica entre a República da Índia e a Federação Russa eleva o patamar do diálogo entre os dois países que, a partir de então, se reúnem anualmente no formato de cúpula. Em 2010, durante visita do então presidente russo Dmitry Medvedev à Índia, as relações russo-indianas adquirem maior importância com o Comunicado Conjunto elevando a Parceria a uma Parceria Privilegiada Especial. Esse entendimento repousa no

reconhecimento mútuo de que ambos os países, sob a condição de grandes potências, devem exercer papel ativo na manutenção da paz e da estabilidade mundial. Moscou e Nova Délhi, portanto, tem buscado o incremento da parceria privilegiada especial mediante a aproximação em temas de política, defesa, energia nuclear para fins civis, cooperação no combate ao terrorismo e no espaço exterior e, mais recentemente, no estreitamento dos fluxos econômicos.

O principal mecanismo de condução da parceria é a Comissão Intergovernamental Índia-Rússia (IRIGC, na sigla em inglês). As cinco principais áreas do relacionamento são: coordenação política; defesa (a Índia é o segundo maior mercado para produtos de defesa russos); energia nuclear para fins civis; cooperação antiterrorismo; e cooperação espacial. A Rússia e a Índia cooperam em diversos arranjos regionais e multilaterais. A Rússia apoia o pleito indiano ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Pela primeira vez em vinte anos, em 2020 se cancelou a cúpula bilateral anual, oficialmente em razão da pandemia, embora analistas indiquem que a não realização mesmo que virtual sinaliza afastamento especialmente em relação a movimentos indianos em sua política para o Indo-Pacífico, notadamente o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). Em fevereiro de 2021, o vice-ministro indiano das Relações Exteriores foi a Moscou em sua primeira visita para fora do sul da Ásia desde a eclosão da pandemia.

Embora a Índia seja o maior comprador de armas russas e haja cooperação significativa no setor nuclear com fins civis, a corrente comercial entre os países é modesta. Os dois países ocupam posição marginal na lista de prioridades das políticas externas de cada um. O “pivô para o Leste” russo, por exemplo, se concentrou sobretudo na China, e depois se estendeu a Japão, Coreia do Sul, Vietnã e Leste Asiático; a Índia, por sua vez, priorizou seu entorno, diplomacia multilateral e relações com os EUA.

Apesar das lembranças da era soviética, em que os países mantinham relação de amizade, a Rússia atual se manteve secundária na política externa indiana. Parte dessa “negligência” se dá pela diferença de prioridades das políticas externas dos dois países, mas também acontece pela presença dominante da China nos cálculos estratégicos de cada país. A aproximação da Rússia com a China impactou no engajamento de Moscou com países com relações difíceis com Pequim, a exemplo da Índia.

Da mesma forma, a aproximação indiana com os EUA criou tensões com Moscou (e também com Pequim); relações indo-americanas mais próximas têm como consequência direta o risco de impelir os russos na direção da China, prejudicando a cooperação russo-indiana em temas de segurança. Para agravar o quadro, a Rússia tem buscado aproximação do Paquistão, considerando que pode ser um parceiro de segurança mais útil, dada a proximidade do regime de Islamabad com o Talibã; exemplo dessa aproximação foram os exercícios militares conjuntos em 2016, os primeiros entre os dois países.

Assim como nas outras duas relações bilaterais anteriores, também ganha relevo a questão da assimetria. A despeito de seus problemas recentes, a Rússia permanece um ator internacional com muito maior influência do que a Índia. Não há nenhuma área bilateral em que um país seja fundamental para o outro, sobretudo em comparação com os laços de ambos com a China. Mesmo áreas de cooperação conhecidas pela sua força, como o comércio de armas e o setor nuclear civil, podem sofrer a ameaça da presença crescente do Ocidente no mercado indiano, na medida em que Modi busca uma política ativa de diversificação; desde 2016, a Índia concluiu a compra de aviões de caça franceses e fechou contrato com uma empresa norte-americana para a construção de seis reatores nucleares.

A eclosão da guerra russo-ucraniana não alterou, fundamentalmente, as relações entre Rússia e Índia. Apesar de não apoiar a invasão iniciada por Moscou, Nova Délhi adotou, inicialmente, postura neutra. O governo indiano absteve-se em diversas votações no CSNU, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e no Conselho de Direitos Humanos (CDH) que condenavam a agressão russa e tem-se recusado a nomear abertamente a Rússia como responsável por instigar a crise na Europa. O posicionamento indiano insere-se no contexto regional de hostilidade ao Paquistão e à China, de forma que manter boas relações com o Estado russo visa a evitar a aproximação de Moscou com Islamabad e Pequim. De forma mais pragmática, o Estado indiano, no contexto de alta de preços de energia, não aderiu aos embargos sobre o petróleo russo impostos pelo Ocidente. Mais recentemente, no entanto, o país tem articulado posição mais robusta sem, no entanto, responsabilizar a Rússia ou deixar de importar insumos desse país. Em recente encontro bilateral, o primeiro-ministro Narendra Modi afirmou a Vladimir Putin que a “era contemporânea não é uma era de guerra”, manifestação de posicionamento indiano mais clara desde a eclosão do conflito. Essa mudança reflete preocupações acerca dos custos econômicos do conflito e suas consequências para a Índia. Ainda, Nova Délhi teme maior aproximação russo-indiana com consequência do conflito europeu. Deve-se mencionar, não obstante, que a Rússia, de um fornecedor relativamente marginal, tornou-se a terceira maior fonte de importações de petróleo da Índia desde o início da guerra. As relações russo-indianas, portanto, devem manter-se estáveis em função de outras variáveis de segurança regional contempladas pela Índia, que tende a balizar seu relacionamento conforme necessidades práticas e consequências da guerra no continente europeu sobre o tabuleiro geopolítico em seu entorno.

d) Relações Rússia-Japão

Ver subseção “Relações Japão-Rússia”, na seção sobre o Japão posteriormente na segunda parte deste tomo.

e) Relações Rússia-África

Ver subseção “Relações África-Rússia”, na seção sobre a África posteriormente na segunda parte deste tomo.

3.6.2. Relações com o Brasil

Marcos: Brasil e Rússia estabelecem relações diplomáticas (1828); D. Pedro II visita o Império Russo em caráter privado (1876); rompimento de relações diplomáticas, em decorrência do não reconhecimento pelo Brasil do governo bolchevique (1917); por pressão norte-americana, na condição de aliados na Segunda Guerra Mundial, Brasil e União Soviética (URSS) reatam relações diplomáticas (1945); há novo rompimento de relações diplomáticas, sob Dutra (1947); com a Política Externa Independente (PEI), há restabelecimento de relações diplomáticas (1961); Missão Roberto Campos à URSS, realizando a primeira reunião da Comissão Mista Brasil–URSS (1965); Sarney é o primeiro (e único) presidente brasileiro a visitar a então URSS (1988); criação da Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN, 1997); Parceria Estratégica (2000,

2002³³³); Aliança Tecnológica (2004); primeira reunião do BRIC (2008); Plano de Ação da Parceria Estratégica (2010, atualizado em 2012); Declaração Conjunta sobre Diálogo Estratégico em Política Externa³³⁴ (2017), durante a visita do presidente Temer à Rússia; e Plano de Consultas Políticas para 2022-2025 (2021), durante viagem do chanceler Carlos França à Rússia.

Embaixada: O Brasil tem embaixada em Moscou, e Rússia tem embaixada em Brasília. A representação brasileira em São Petersburgo foi suprimida em 1920, tendo sido restabelecida em 1945, como embaixada em Moscou. Em 1947, houve novo fechamento da representação, e o posto recriado em 1961, após o restabelecimento das relações diplomáticas.

Coordenação Política

Instâncias: A Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN) (1997) é a mais alta instância de coordenação intergovernamental bilateral, copresidida pelo vice-presidente do Brasil e pelo primeiro-ministro da Rússia, e se reuniu pela última vez em Moscou, em 2015.³³⁵ A Comissão Intergovernamental Brasil-Rússia de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica (CIC) (1997) é o mecanismo técnico-operacional da CAN, copresidido pelo secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil e pelo vice-ministro de Desenvolvimento Econômico da Rússia, contando com diversas subcomissões setoriais³³⁶ e se reuniu pela última vez em Brasília, em 2021. A Comissão Política (Comissão para Assuntos Políticos) é o mecanismo de consultas políticas entre os responsáveis das chancelarias por temas multilaterais e globais, como sistema onusiano, desarmamento e assuntos de paz e segurança, e sua última reunião ocorreu em 2020.

Visitas de Alto Nível: A relação bilateral é marcada por contatos frequentes de alto nível, a exemplo das viagens de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 2002), Lula (2005, 2009 e 2010), Dilma (2012, 2013 e 2015³³⁷), Temer (2015, 2017³³⁸) e Bolsonaro (2022, dias antes da invasão da Ucrânia pela Rússia). Putin realizou a primeira visita de chefe de Estado russo ao Brasil (2004), comparecendo no Brasil em outras duas ocasiões (2014 e 2019), para cúpulas do BRICS. Medvedev também visitou o país (2008 e 2010). O presidente da Duma, Vyacheslav Volodin, esteve presente na posse de Bolsonaro (2019). Bolsonaro e Putin tiveram encontro às margens do G20, em Osaka (2019). Ainda, mantiveram contato telefônico (2020), no qual enfatizaram a cooperação bilateral, inclusive no combate à COVID-19, e participaram da XII Cúpula do BRICS (2020), quando Putin teceu elogios a Bolsonaro, e da XIII Cúpula dos BRICS (2021),

³³³ Parceria estratégica celebrada no contexto da visita oficial do presidente FHC à Rússia.

³³⁴ Os dois presidentes se comprometeram a promover o diálogo estratégico bilateral sobre diferentes temas de política externa e da agenda internacional. Ficaram estabelecidos compromissos com o esforço global de combate à mudança do clima e com a implantação do Acordo de Paris; e o combate à corrupção e ao terrorismo.

³³⁵ Segundo a declaração conjunta emitida após o encontro entre os presidentes Bolsonaro e Putin, em fevereiro de 2022, a oitava reunião da CAN deveria ocorrer no primeiro quadrimestre de 2022, no Rio de Janeiro, mas foi cancelada pelo governo brasileiro, dois dias após a invasão da Ucrânia pela Rússia.

³³⁶ Quando se tratou da cooperação econômica, comercial e industrial; agrícola; científica e tecnológica; aduaneira; técnico-militar; e espacial e energética.

³³⁷ Em 2015, a visita da presidente Dilma ocorreu por ocasião da participação da VII Cúpula do BRICS. No mesmo ano, o então vice-presidente Temer esteve na Rússia para participar da VII Reunião da Comissão Brasil-Rússia de Alto Nível de Cooperação.

³³⁸ Durante a visita de Estado a Moscou, Temer reuniu-se com o presidente Putin, com o primeiro-ministro Medvedev, com os presidentes da Duma e do Conselho Federal da Assembleia Nacional, além de empresários (Seminário de Captação de Investimentos Russos no Brasil).

ambas por videoconferência. Também em 2021, o ministro das relações exteriores do Brasil realizou visita à Rússia. Para a questão da autorização da vacina Sputnik V no Brasil, da certificação de frigoríficos e da cooperação na indústria de defesa e em ciência, tecnologia e inovação, os presidentes mantiveram novo contato telefônico (2021). Na visita mais recente de Bolsonaro à Rússia (2022), os presidentes trataram do comércio de fertilizantes, entre diversos outros assuntos relativos à cooperação bilateral e as perspectivas futuras das relações.

Discurso Oficial: Os dois países possuem determinação de fortalecer a parceria estratégica, de ampliar o diálogo político e de elevar o relacionamento bilateral, com base nos princípios compartilhados, especialmente no que tange à construção de um sistema multipolar, multilateral e cooperativo. A relação dá-se em atmosfera de cordialidade e confiança mútua, reflexo dos laços históricos de amizade e cooperação entre o Brasil e a Rússia.

Segurança e Defesa: Os principais acordos bilaterais são o Acordo sobre Cooperação Técnico-Militar (2008) e Acordo de Cooperação em Defesa (2012). São frequentemente realizadas reuniões da Subcomissão de Cooperação Técnico-Militar da CIC, reuniões de chefes de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, encontros entre ministros da Defesa e intercâmbios de oficiais e participação em feiras militares, como a *Forum Army* (2020). O Brasil já importou mísseis antiaéreos portáteis Iglá, doze helicópteros Mi-35M e um centro de manutenção dos helicópteros. As negociações para compra do sistema de defesa antiárea Pantsir S-1 não prosperaram, em razão sobretudo de limitações orçamentárias do Brasil. O diálogo e a cooperação entre órgãos policiais, de segurança e inteligência se dá bilateralmente e via BRICS. Simultaneamente à viagem de Bolsonaro a Moscou (2022), ocorreu a primeira edição da Reunião de Consultas em Relações Exteriores e Defesa, no formato 2+2, em nível ministerial.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e Rússia compartilham esforços por um sistema internacional multipolar e pelo fortalecimento e reforma do sistema multilateral, com vistas à construção de uma arquitetura institucional mais condizente com o mundo contemporâneo. Ademais, reiteram o compromisso fundamental com o princípio da soberania, respeito mútuo e igualdade e com o objetivo comum de construir um mundo pacífico, estável e próspero. Na ONU, a Rússia apoia formalmente o Brasil, mas não o G4, como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), além de ter apoiado recentemente a candidatura brasileira como membro não permanente (2021). Ambos apoiam o processo de reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), e o Brasil apoiou a acessão russa à organização. A Rússia, por sua vez, apoiou iniciativas brasileiras concernentes ao tema de privacidade na era digital na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e no Conselho de Direitos Humanos (CDH). Os dois Estados são signatários do Acordo de Paris (a Rússia ratificou em 2019). Algumas divergências, além da rejeição ao pleito do G4, dizem respeito à falta de apoio russo ao Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), à imposição de barreiras não tarifárias russas ao comércio bilateral e as diferenças em relação a alguns temas de interesse no Oriente Médio, como o conflito israelo-palestino. Quanto à invasão da Ucrânia pela Rússia (2022), o Brasil reafirmou a necessidade de buscar solução negociada, com base nos Acordos de Minsk, além de apelar à suspensão imediata das hostilidades. No CSNU, o Brasil, assim como outros dez membros, votou a favor do malogrado projeto de resolução que coloca a invasão da Ucrânia como em violação da Carta da ONU, alvo de veto russo. Na AGNU, o Brasil acompanhou outros 140 membros ao votar

favoravelmente à resolução que exige a retirada imediata das tropas russas na Ucrânia. No CDH, o Brasil foi favorável à resolução que criou Comissão de Inquérito para investigação da situação de direitos humanos na Ucrânia após a agressão russa. No entanto, o país absteve-se, ao contrário da maior parte de seus vizinhos sul-americanos, na resolução que suspendeu a Rússia do CDH, entendendo que a iniciativa implicaria polarização e politização das discussões do CDH. Em desarmamento e não proliferação, Brasil e Rússia, na ocasião da viagem de Bolsonaro a Moscou (2022), defenderam a adoção de protocolo vinculante à Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB, 1972), com o objetivo de fortalecê-la.

Convergências Plurilaterais: Brasil e Rússia utilizam o G20 e o BRICS como plataformas de concertação. Os países apoiam as iniciativas de cooperação econômica e financeira e as demais áreas de cooperação intra-BRICS.

Convergências Regionais: Brasil e Rússia divergem quanto à questão venezuelana. Até a suspensão da participação brasileira na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o Mecanismo Permanente do Diálogo Político e Cooperação CELAC-Rússia, criado em 2015, era canal de diálogo inter-regional. Esse fórum tende a ser reativado com a reengajamento do Brasil na CELAC no terceiro mandato do presidente Lula.

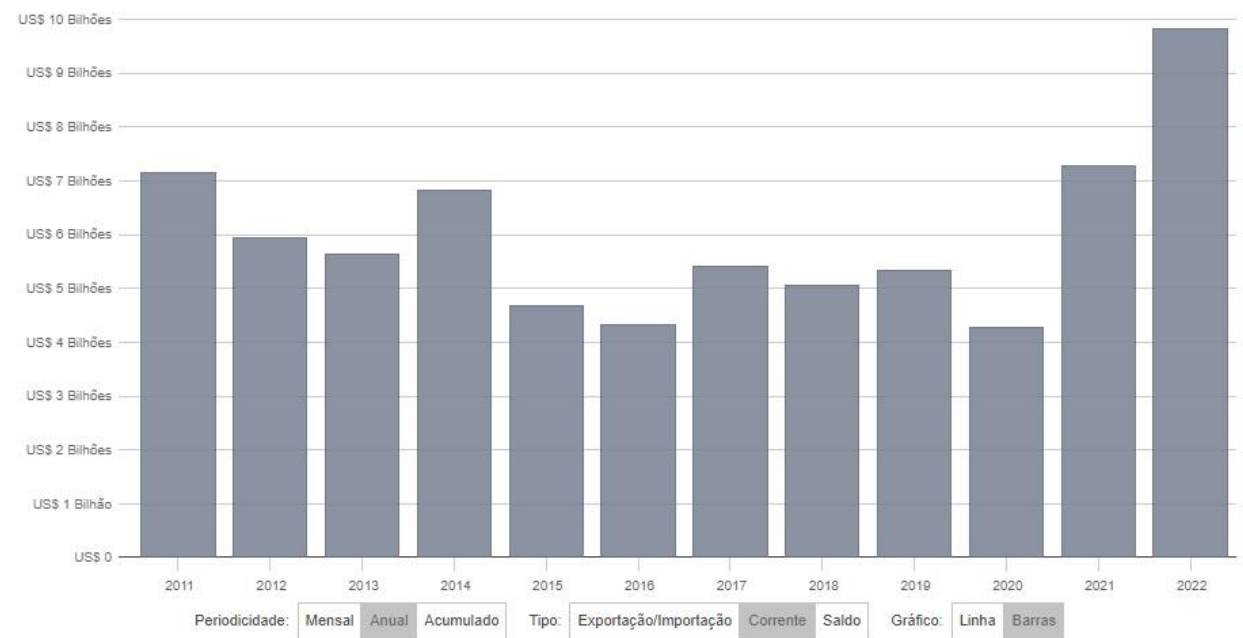
Comércio

Marcos: A atualização do Plano de Ação para a Parceria Estratégica (2012) fixou meta de curto prazo de fluxo comercial de US\$ 10 bilhões anuais, mas o auge foi US\$ 7,9 bilhões (2008). Em 2014, em visita de Putin ao Brasil, foi adotado Plano de Ação de Cooperação Econômica e Comercial Brasil-Rússia 2014-2015, com meta de US\$ 10 bilhões anuais em trocas comerciais. Historicamente, o Brasil era superavitário, mas, desde 2018, tem apresentado déficits comerciais com a Rússia, dadas às restrições russas impostas à importação de carne bovina e suína brasileira por motivos sanitários (2017) e a maior importação de fertilizantes russos, decorrente do vigor do agronegócio brasileiro (um quarto do total dos fertilizantes importados pelo Brasil provém da Rússia). Já foi firmado Memorando de Cooperação Comercial e Econômica entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Econômica Euroasiática (UEE, 2018), que sucede o Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação entre o MERCOSUL e a Rússia (2006), mas ainda não há negociação em curso. O Conselho Empresarial Brasil-Rússia é atualmente presidido, pelo lado brasileiro, pelo proprietário da Marfrig, líder em produção de carnes, e, pelo lado russo, pelo presidente da Phosagro, grande produtora de fertilizantes.

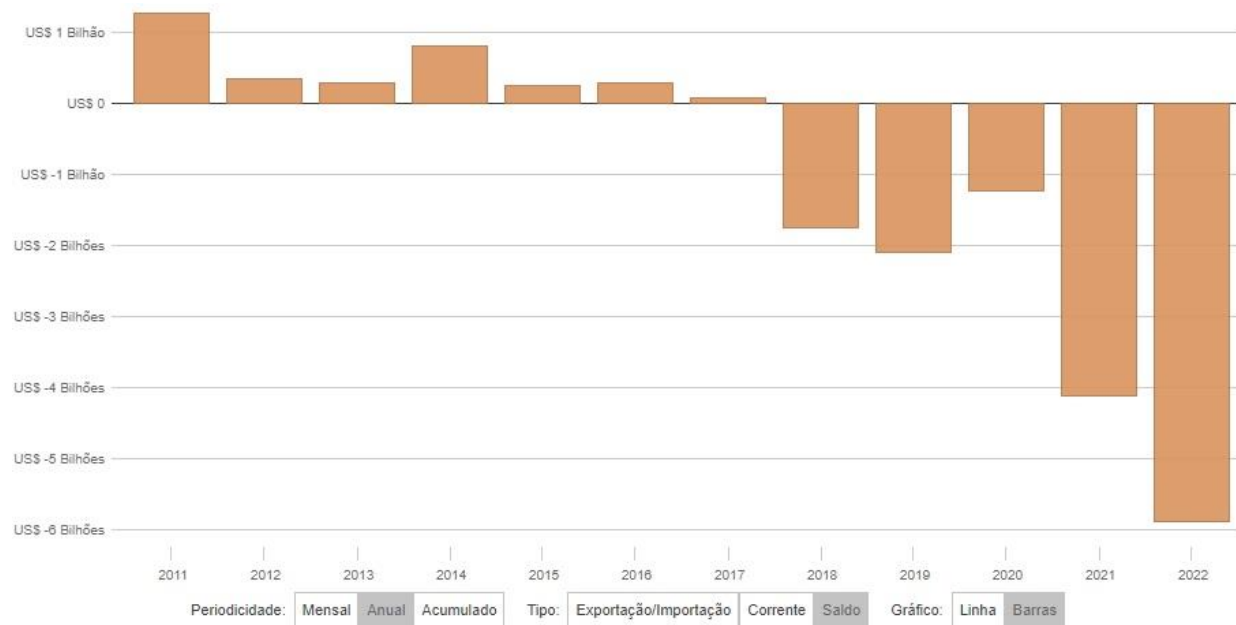




*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

| | | | | | | |
|------|------------------|---|---|--|---|-------|
| Soja | Café não torrado | Açúcares e melaços | Amendoins | | Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas | |
| | | | 5,5% | 4,1% | | |
| | | | Demais produtos - Indústria de Transformação | Máquinas não elétricas, ferramentas e aparelhos mecânicos, e suas partes, n.e.p. | Tabaco, desqualificado ou deservado | |
| | | | 2,3% | 2,1% | 1,8% | |
| 45% | 6,6% | Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada | 14% | | | |
| | | | Carne suína fresca, refrigerada ou congelada | Instalações e equipamentos de engenharia civil e... | | |
| | | | 1,4% | | | |
| | | | Outras carnes e miudezas comestíveis, frescas,... | 1,1% | 0,95% | 0,73% |
| 8,2% | | | 1,3% | Matérias brutas de... | 0,40% | |
| | | | 0,53% | Geradores... | | |
| | | | Café torrado, extratos, essências e... | 0,46% | Talheres | |
| | | | 1,2% | | | |

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

| | | |
|---|-------|---|
| Açúcar | 1,3% | Carvão, mesmo em pó, mas não aglomerado |
| Trigo e centeio, não moídos | 1,3% | |
| Enxofre | 0,57% | Borrachas sintéticas |
| Demais produtos - Indústria de Transformação | 4,3% | |
| Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) | 14% | |
| Aadubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) | 71% | |

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Restrições russas impostas à importação de carne bovina e suína brasileira por motivos sanitários (2017). As restrições sobre as carnes foram levantadas parcialmente (2018), mas em nível ainda insuficiente. Em 2021, após viagem da ministra Tereza Cristina à Rússia, garantiu-se a importação de 300 mil toneladas de carnes com tarifa zero. Ademais, no que tange aos suínos, o mercado russo tem apostado em produção interna, com menor abertura para o comércio internacional, deixando de ser o principal destino das exportações brasileiras desse produto, como em 2017. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), ressaltou-se a contínua interação entre as

agências regulatórias do Brasil e da Rússia, com a expansão do número de estabelecimentos habilitados a exportar produtos de natureza animal e vegetal. Diante do protecionismo russo, crescente desde a criação da UEE (2010), aumenta a importância da diversificação da pauta comercial bilateral. Destacam-se possibilidades de expansão das exportações brasileiras de produtos de maior valor agregado (tratores, máquinas e equipamentos agrícolas, móveis, cosméticos, calçados e vestuário); outros produtos agrícolas (lácteos, frutas tropicais); farinhas e gordura de origem animal (recentemente a UEE abriu seu mercado para este produto) e serviços de alta tecnologia para produção agrícola. Recentemente, a UEE excluiu o Brasil, entre outros países em desenvolvimento, de seu sistema de preferências tarifárias (2021), o que aumenta o interesse brasileiro em um acordo comercial, conforme salientado por Bolsonaro e Putin no último encontro bilateral, em Moscou³³⁹.

Investimentos

Ambientes de negócios imperfeitos, excesso de burocracia e complexidades regulatórias e normativas limitam os investimentos diretos. O Brasil apresentou à Rússia o programa brasileiro de parceria de investimentos (2017) e propôs Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2019), ainda em análise pelo lado russo. Em 2018, entrou em vigor a Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda (2004).

Investimentos do Brasil na Rússia: Não há investimento brasileiro de peso na Rússia, mas empresas brasileiras mantêm representação comercial no país (setores de carnes, café, joias, refrigeradores, aviação e motores). Há nichos de oportunidade no setor financeiro, logística, medicina, serviços hospitalares e publicidade. Há produção conjunta de ônibus pela empresa brasileira Marcopolo e a russa Kamaz.

Investimentos da Rússia no Brasil: A Rússia investiu cerca de US\$ 1,8 bilhão no Brasil, especialmente no projeto de hidrocarbonetos na Bacia do Solimões (US\$ 1,5 bilhão da Rosneft) e em energia elétrica, fertilizantes, portos, armazenamento de produtos agrícolas e processamento de soja. Nessas áreas há investimentos de empresas de fertilizantes, como Eurochem (a qual assumiu a Fertilizantes Tocantins em 2016), Uralkali, Phosagro e Acron, bem como da Sodrugestvo (maior importadora de soja brasileira) e da Power Machines (no setor hidrelétrico). Há interesse russo em investir em ferrovias (Ferrogrão e Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOL), em novos terminais portuários e na usina de Angra 3.

Cooperação

Ciências, Tecnologia e Inovação: O principal marco de cooperação é o Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (1997). Em 2004, em visita de Putin ao Brasil, foi celebrada a “Aliança Tecnológica” entre os dois países. Mais recentemente, representantes de duas

³³⁹ Ademais, durante o encontro entre Bolsonaro e Putin em Brasília, em 2019, a ampliação dos fluxos de comércio e investimentos foi objeto de especial atenção. As duas partes discutiram a remoção de entraves ao comércio de produtos do setor agropecuário (após adiamento de missão de inspeção de estabelecimentos exportadores de proteína animal em abril) e a diversificação da pauta comercial. Manifestaram disposição de estudar iniciativas para a promoção de investimentos recíprocos. O lado russo demonstrou interesse em novos aportes no setor de energia (inclusive em relação a Angra 3, com base em acordo de cooperação entre a Rosatom e a Eletrobras). Saudou, ainda, a realização de um evento do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em Moscou, no final daquele mês, para apresentar oportunidades em infraestrutura.

instituições russas (Fundação Skolkovo e incubadora de negócios da *High School of Economics* de Moscou) visitaram o Brasil, e três parques tecnológicos brasileiros visitaram Moscou (2018), como parte do Programa de Diplomacia da Inovação (PDI), que tem estimulado a criação do *iBRICS Network* (2019), com base em proposta brasileira apoiada pela Rússia. Durante a visita de Putin em 2019, ambos os lados reforçaram sua disposição de aprofundar o intercâmbio em áreas como geolocalização, tecnologia espacial e biotecnologia. O Itamaraty vem desenvolvendo projetos de incubação cruzada e inserção *soft landing* para *startups* brasileiras na Rússia, ao mesmo tempo em que busca atrair talentos e investimentos para o Brasil. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), os presidentes manifestaram intenção em incrementar a Aliança Tecnológica Brasil-Rússia, em áreas como nanotecnologia, biotecnologia, inteligência artificial, tecnologias de informação e comunicação, pesquisas em saúde e oceanos.

Aeroespacial: O início da cooperação bilateral deu-se com Acordo de Cooperação na Pesquisa e nos Usos do Espaço Exterior para Fins Pacíficos (1997). O astronauta Marcos Pontes foi à Estação Espacial Internacional a bordo da nave russa Soyuz (2006). Firmou-se também parceria entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e sua homóloga russa (ROSCOSMOS)³⁴⁰ para a modernização do Veículo Lançador de Satélites (VLS) brasileiro. O Brasil é o maior hospedeiro do sistema de geolocalização GLONASS³⁴¹ fora da Rússia (quatro estações, com uma quinta em construção e a perspectiva de uma sexta). Em 2017, foi inaugurada estação russa de monitoramento de detritos espaciais no Observatório Pico dos Dias, em Brazópolis, Minas Gerais.

Infraestrutura e Energia: Em 2017, ficou acertada a colaboração entre os dois países em temas como exploração do petróleo (a Rússia é o 3º maior produtor, 2º maior exportador, 8ª maior reserva e não é membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP –, ainda que se coordene com a organização por meio do OPEP+ desde 2016) e do gás natural (a Rússia é o 1º maior exportador e reserva, 2º maior produtor), além de exame das possibilidades de ampliação da cooperação na área do uso da energia nuclear para fins pacíficos. Destaca-se que o Brasil importa GNL russo, tendo a Gazprom um escritório de representação no Rio de Janeiro. Por sua vez, Rosneft investe em produção de petróleo e gás na Bacia do Solimões. Em energia nuclear, ressalta-se que Brasil e Rússia mantêm acordo sobre uso pacífico da energia nuclear e que a ROSATOM abriu escritório no Rio de Janeiro, fornece radioisótopos e concentrado de urânio ao Brasil e tem interesse em investir na conclusão de Angra 3. Na visita de Bolsonaro à Rússia (2022), Brasil e Rússia manifestaram intenção em aprofundar o diálogo em temas como exploração de petróleo e gás em mar e desenvolvimento de energia de hidrogênio, além de nuclear.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se que cerca de 1,1 mil brasileiros residam na Rússia. Conforme informações da Embaixada da Federação Russa no Brasil e dos consulados, 35 mil russos residiam no Brasil em 2018. Está em vigor, desde 2010, o acordo bilateral de isenção de vistos para viagens de turismo ou negócios de até 90 dias (2008) e tratado de extradição bilateral (2002). Há incentivos mútuos ao turismo, inclusive com Acordo sobre Cooperação na Área de Turismo (2001). Na Copa do Mundo de 2018, na Rússia, foi mobilizada força-tarefa para atendimento consular de aproximadamente 27 mil brasileiros. Os atendimentos foram prestados pelo setor consular da embaixada do Brasil em Moscou e pelos escritórios consulares temporários criados em Sochi, São Petersburgo, Rostov-sobre-o-Don, Samara e Kazan. Em 2019, cerca de

³⁴⁰ Roscosmos: Corporação Estatal de Atividades Espaciais Roscosmos – Rússia.

³⁴¹ GLONASS: Sistema de Navegação Global por Satélite.

25 mil russos visitaram o Brasil. O brasileiro Robson Oliveira, preso por levar medicamentos ilegais na Rússia, recebeu indulto presidencial de Putin (2021).

Educação e Cultura: Brasil e Rússia celebraram Acordo de Cooperação Cultural e Educacional (1997). Instituições de ensino superior dos dois países mantêm diversos acordos. Há programa de leitorado brasileiro junto a universidade em Moscou, com apoio do Itamaraty, e atualmente dez universidades russas ensinam a língua portuguesa. Cerca de 480 estudantes brasileiros residem na Rússia. Na área cultural, tem destaque a Escola de dança do Teatro Bolshoi em Joinville, Santa Catarina³⁴², única filial fora da Rússia. A Embaixada do Brasil em Moscou realiza iniciativas de promoção da cultura brasileira como festivais de cinema, desfile de escola de samba e incentivo a edições em russo de autores brasileiros. Há, ainda, Acordo de Cooperação na Área de Cultura Física e Esporte (2004). Nesse âmbito, Brasil e Rússia cooperaram na realização de grandes eventos: Jogos Olímpicos (2014 e 2016) e Copas do Mundo (2014 e 2018).

3.6.3. O espaço pós-soviético

I. Espaço pós-soviético desde 1991

a) Linhas gerais da política externa da Rússia para o espaço pós-soviético

Influenciam a postura da Rússia diante do espaço pós-soviético a concepção do “Neo-Eurasianismo” de Aleksandr Dugin, calcado em elementos históricos, culturais, religiosos (ou espirituais e ideacionais) e raciais (ou civilizacionais), como reação ao processo de globalização, ao capitalismo liberal e materialista e ao Ocidente, assim como a ideia de que existe um “mundo russo”, uma comunidade sociocultural transfronteiriça e supraétnica russa, expressa, em termos de *soft power*, na criação da *Russkiy Mir Foundation* e da *Rossotroudritchstvo* (Agência Federal para a Comunidade dos Estados Independentes – CEI), na utilização de meios de comunicação como RT e Sputnik ou em iniciativas conjuntas desenvolvidas pelo governo Putin e pela Igreja Ortodoxa Russa.

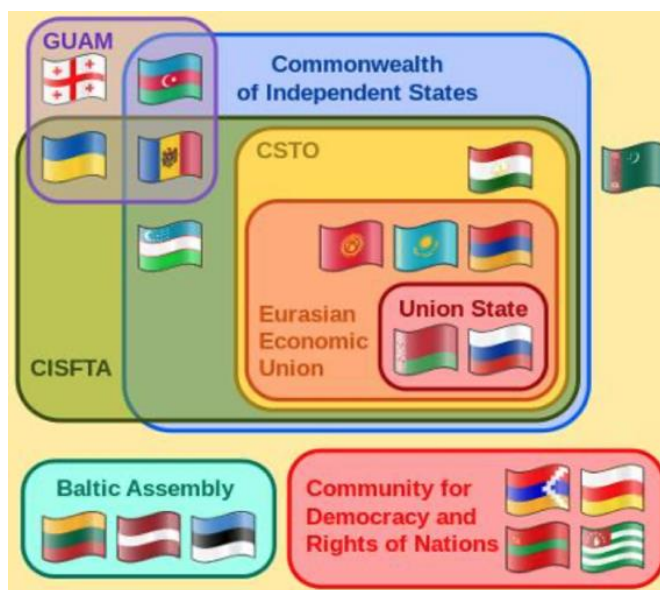
Se o conceitual proposto por Dugin encontra apoio junto a correntes nacionalistas russas, no meio político, o pensamento de Sergey Karaganov, cientista político e assessor de Yeltsin e Putin, é associado às linhas de ação de Putin para o entorno regional. A Doutrina Karaganov, nesse sentido, sustenta-se na tese de que o Estado russo deve apoiar os direitos humanos de grupos étnicos russos que, após o fim da União Soviética (URSS), se tornaram minorias em países do entorno próximo. Seria responsabilidade da Rússia manter os vínculos com essas populações a fim de garantir a manutenção da influência russa sobre esses territórios. Esse contingente populacional, dessa forma, é percebido com espécie de “ativo político” de Moscou, na medida em que manter os vínculos socioeconômicos com a diáspora russa abriria caminho para o controle político desses países. Consequentemente, medidas percebidas como restritivas à autonomia de grupos étnicos russos no espaço pós-soviético são interpretadas como agressão à identidade russa, que deve ser defendida. Assim, ainda que o pensamento de Dugin seja discutido por membros da *intelligentsia* russa, a Doutrina Karaganov reflete em termos mais práticos a política externa russa a partir de

³⁴² Na visita de Temer à Rússia em 2017, o presidente acompanhou concurso do Balé Bolshoi.

2012, especialmente, nos episódios envolvendo a anexação da Crimeia e, mais recentemente, na invasão da Ucrânia³⁴³.

Dentro do espaço pós-soviético, a Rússia busca, entre outros objetivos: proteger os russos étnicos que vivem fora do país (trata-se de securitização do tema, diante de estimativas russas de cerca de trinta milhões de russos étnicos em países fronteiriços), sobretudo na Ucrânia, no norte do Cazaquistão, em Belarus, no Uzbequistão e nos países do Báltico, inclusive por meio de formas de atuação mais ostensivas, em caráter oficial ou não oficial, na defesa dos interesses dessas comunidades russas étnicas, como concessão de cidadania. A tentativa russa de sustentar hegemonia geopolítica na região explica a presença do país em disputas territoriais, além da implementação de bases militares e da atuação de missões de paz russas. Entre as ameaças concebidas pela Rússia, estão a percepção de avanço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste, o apoio do Ocidente às chamadas “revoluções coloridas”, a instabilidade na Ásia Central, sobretudo no Afeganistão, além do crime organizado, do terrorismo e de separatismos.

Desde o colapso da URSS, organizações regionais multiplicaram-se no espaço deixado pelo antigo colosso comunista. A Rússia, em particular, tem-se dedicado à criação de mecanismos que a permitam sustentar sua influência no espaço pós-soviético, tido como parte dos interesses vitais do país; impedir ou gerir a penetração de potências estrangeiras; e manter sob controle forças centrífugas. Nesse sentido, tem patrocinado um conjunto de iniciativas políticas, econômicas e de defesa, que solidifiquem os laços que a ligam a países da região.



Fonte: Wikipedia

b) Revoluções coloridas

Conjunto de eventos de grande impacto político no espaço pós-soviético foram as chamadas “Revoluções Coloridas”. O termo foi cunhado pelos meios de comunicação com

³⁴³ Karaganov já preconizava a possibilidade de um conflito aberto com a Ucrânia em 2019. Segundo o cientista político, o país vinha *de facto* sendo integrado à OTAN desde o conflito russo-georgiano de 2008 ao estreitar a integração militar com a organização.

referência a vários movimentos contra governos na esteira dos processos de dissolução da Iugoslávia e, sobretudo, da URSS. Os exemplos mais conhecidos no espaço pós-soviético são a Revolução Rosa (ou das Rosas, Geórgia, 2003), que levou à deposição do governo de Eduard Sheverdnadze, e a Revolução Laranja (Ucrânia, 2004), que fez com que os resultados eleitorais daquele ano fossem anulados e o pleito repetido. Em 2005, o Quirguistão foi palco da Revolução das Tulipas, de caráter mais violento mas mais fragmentado, e, em 2010, a Revolução dos Melões causou a saída do presidente Kurmanbek Bakiyev. Houve na Armênia em 2018 a Revolução de Veludo, contra a mudança de regras relativas a limites de mandato das chefias de Estado e de Governo, que causou a desistência do primeiro-ministro nomeado e à eleição pelo Parlamento de político da oposição. Alguns casos particulares serão discutidos nas seções seguintes deste tópico.

II. Rússia e Ucrânia

a) História da disputa pela Crimeia

A região estava sob domínio do Império Russo desde o século XVIII (mais precisamente 1783) e, após a Revolução Russa, tornou-se república autônoma dentro da República Soviética Russa, na União Soviética (URSS). Durante a Segunda Guerra Mundial, a península foi palco de batalhas sangrentas, sendo objeto da cobiça da Alemanha de Hitler; contudo, em 1941 o exército nazista sofreu baixas pesadas ao tentar avançar pela região, precisando de nove meses para tomar Sebastopol. Mesmo assim, as áreas montanhosas da Crimeia permaneceram sob controle da resistência local até 1944, quando o exército soviético retomou o controle de Sebastopol e da península como um todo. Durante a ocupação alemã, voluntários tártaros atuaram ao lado dos nazistas na perseguição aos judeus da Crimeia, o que levaria a uma resposta brutal do governo de Stalin em maio de 1944: toda a população tártara da península foi deportada de forma forçada (o chamado *Sürgün*) para a Ásia Central, como punição coletiva à colaboração dos voluntários com os nazistas. Em junho, as populações armênias, búlgaras e gregas sofreram o mesmo destino, em processo de limpeza étnica que deixaria na região apenas russos e ucranianos étnicos. Em junho de 1945, a então República Autônoma Soviética da Crimeia foi abolida, transformando-se em um *oblast* (província ou região autônoma) da República Soviética Russa.

Em 1954, ocorreria o que pode ser considerado o ponto inicial das tensões que redundariam no que hoje é o conflito russo-ucraniano: mediante ação administrativa do Soviete Supremo da URSS, a península foi transferida da República Russa para a República Ucraniana, em ato atribuído a Nikita Krushev, então líder do Partido Comunista. O decreto indicava como motivação da doação os laços econômicos, geográficos e culturais entre a Crimeia e a Ucrânia – entretanto, é possível ligar o ato ao tricentenário do tratado pelo qual os ucranianos aceitaram o domínio do czar russo. A população da península, porém, era majoritariamente russa, em contradição aos termos do decreto exarado por Moscou. Durante a Guerra Fria, a Crimeia tornou-se destino turístico de preferência para visitantes de outros países da Cortina de Ferro, além de cruzeiros gregos e turcos, gerando prosperidade e desenvolvimento para a região.

Com o colapso da URSS, a Crimeia se tornaria parte da Ucrânia independente, com seu *status* sendo promovido a República Autônoma. Quando do referendo pela independência ucraniana, a votação foi favorável em todas as regiões do país, inclusive na Crimeia. Em 1994, o estatuto legal da Crimeia, como parte da Ucrânia, foi apoiado pela Rússia, que se comprometeu a

manter a integridade territorial da Ucrânia, por meio do Memorando de Budapeste, firmado, também, por Estados Unidos (EUA), Reino Unido, Ucrânia, Belarus e Cazaquistão.

Houve tensões entre Rússia e Ucrânia, sobretudo com relação à Frota do Mar Negro, cuja base é Sebastopol. Pelo Acordo de Yalta, firmado em 1992 entre os presidentes Boris Yeltsin e Leonid Kravchuk, os países concordaram em dividir a frota e, em janeiro de 1993, apontaram um comandante comum para a esquadra. Porém, reclamações acerca de intervenção russa em assuntos navais ucranianos seriam registradas em Kiev. Em 1997, o Tratado de Amizade, Cooperação e Parceria, relativo à divisão da Frota do Mar Negro, levaria ao arrefecimento das tensões entre os dois países; nesse instrumento, Moscou reconheceu as fronteiras e a integridade territorial ucraniana, além da soberania da Ucrânia sobre a Crimeia e Sebastopol. Em acordo separado, a Rússia receberia 80% da frota e do uso das instalações militares locais por vinte anos.

Ao mesmo tempo, setores nacionalistas da península davam início a movimentos por maior autonomia ou mesmo independência. Em setembro de 1991, os tártaros que haviam sido deportados em 1944 passariam a demandar o retorno de sua população à Crimeia; em 1992, a península foi renomeada como República da Crimeia, e o Parlamento local proclamou autogoverno, aprovando a primeira constituição da Crimeia – ainda que, nesse documento, fosse declarado que a península era parte da Ucrânia. Logo a proclamação de autogoverno seria retirada, mas aumentaram as pressões por mais autonomia à Crimeia. Atritos seriam a tônica nos anos seguintes: em 1995, o Parlamento ucraniano revogaria a constituição da Crimeia e destituiria o presidente da península, pró-russo. Em 1998, nova constituição devolve o nome de República Autônoma.

Ao longo das décadas de 2000 e 2010, seguidas crises econômicas, desemprego e corrupção endêmicos causaram grave insatisfação popular e, em processo conexo, permitiu a ascensão de movimentos nacionalistas e xenófobos; em 2004, com a Revolução Laranja, ascende ao poder em Kiev político pró-Occidente, o que aproxima o país da União Europeia (UE) e gera ameaças de Moscou. Pelo lado da Rússia, há a percepção da Ucrânia como parte de sua esfera de influência, eventual adesão de Kiev à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) colocaria em risco a segurança nacional russa.

Tensões entre Ucrânia e Rússia voltaram a exacerbar-se em 2008, com acusações ucranianas de fornecimento por Moscou de passaportes russos à população da Crimeia. No contexto da intervenção russa na Geórgia, no mesmo ano, especulava-se a possibilidade de um golpe russo em Sebastopol, com manifestações pedindo a revogação da transferência feita em 1954 e protestos antiucranianos organizados pelos russos étnicos. Após o Parlamento ucraniano ratificar acordo que prorrogava a cessão das instalações navais de Sebastopol até 2042, a reação de populares ucranianos foi dura. Em 2010, analistas políticos locais especulavam a existência de planos irredentistas do governo russo, que poderia anexar a Crimeia sob o pretexto de “defender os irmãos russos no exterior”.

b) Histórico da disputa pelo Donbass

O Donbass foi incorporado à Ucrânia em 1922, também sendo uma região de população majoritariamente russófona. Durante o *Holodomor*³⁴⁴, houve aprofundamento da “russificação” de

³⁴⁴ Traduzido do ucraniano como “morte por fome”, o *Holodomor* foi uma crise de fome generalizada que ocorreu na Ucrânia Soviética durante o período de 1932 e 1933. Há certo consenso de que o episódio foi causado por decisões do governo soviético, que estipulou cotas excessivamente altas de produção de cereais a serem cumpridas pela Ucrânia,

Stalin, e a maioria da população ucraniana do Donbass acabou atingida – mais de 80% dos mortos pela fome foram ucranianos étnicos, contra menos de 5% de russos étnicos. No pós-Segunda Guerra Mundial, trabalhadores de origem russa foram enviados para repovoar a região, ampliando ainda mais a presença étnica, em processo aprofundado por reformas educacionais que aboliram o ensino da língua ucraniana no Donbass em 1959. Ainda assim, quando do fim da Guerra Fria, a porcentagem de russos étnicos na região era de 45%.

Foram constantes as tentativas de governos ucranianos de modificar a prevalência russa na cultura local, sendo objeto de conflitos políticos. Desde a dissolução soviética, a posição dos residentes da região era favorável ao estreitamento de laços com a Rússia, ao contrário do restante da Ucrânia. Houve protestos pela federalização da Ucrânia e pela autonomia econômica do Donbass em 1993 e, no ano seguinte, um referendo de viés consultivo levantou questões como o uso do russo como idioma oficial da Ucrânia e como idioma principal nos setores administrativos de Donetsk e Luhansk; cerca de 90% dos votantes foi favorável a essas propostas, mas nenhuma acabaria adotada.

Quanto às dinâmicas eleitorais, o Donbass teve grande influência na política ucraniana até a Revolução Laranja de 2004. Padrão comum nas eleições nacionais ucranianas de 1991 até 2010 envolvia o Donbass votando em candidatos opostos aos vencedores nas regiões ocidentais da Ucrânia. Em 2010, Viktor Yanukovych, nascido em Donetsk, seria eleito, implementando uma polêmica lei que, na prática, permitiu o uso do russo como língua oficial no Donbass, algo inédito desde a independência ucraniana. Esse conjunto de medidas ajudaria a compor o quadro que, em 2013, levaria ao *Euromaidan* e aos eventos que dariam início à fase mais aguda da questão russo-ucraniana, com a incorporação da Crimeia pela Rússia.

c) Do *Euromaidan* até a eleição de Zelensky

A história recente da Ucrânia é marcada por crises institucionais frequentes e por dificuldades econômicas sistêmicas. Além disso, o país é dividido em linhas étnicas, culturais, linguísticas e econômicas (o rio Dnipro constitui, grosso modo, a linha divisória); e em grupos favoráveis à integração com a Europa e à manutenção dos históricos vínculos com a Rússia.

Entre 2013 e 2014, a Ucrânia entrou em crise política profunda. O governo de Viktor Yanukovych via-se diante de um dilema. A UE havia-lhe oferecido acordo de associação, que contemplava medidas de assistência financeira (exigindo, em contrapartida, políticas de austeridade fiscal) e protocolos que aproximariam a Ucrânia ao bloco nas esferas militar e de segurança. Para partes da sociedade ucraniana, o acordo com a UE representava a promessa de avanços no sentido da democratização, do combate à corrupção e da abertura econômica. Em paralelo, a Rússia fazia pressão contra o acordo, por considerar que seria um passo decisivo na direção de uma eventual adesão ucraniana ao bloco. Ademais, se a Ucrânia firmasse o acordo, tornar-se-ia inviável sua participação em projetos econômicos patrocinados pela Rússia. Os argumentos russos eram bem-recebidos por uma outra parte da população. Yanukovych optaria, finalmente, em manter a aproximação russo-ucraniana às custas do paradigma de integração com a UE.

Em novembro de 2013, uma série de manifestações, o *Euromaidan*, teve início após Yanukovych rejeitar a assinatura do Acordo de Associação entre Ucrânia e a UE, preferindo

quando a república passava por período de secas e por consequências negativas das políticas de coletivização agrícola impostas por Moscou. Opiniões acerca da intencionalidade dessas políticas, no entanto, não são unânimes. Entre dois e nove milhões de pessoas, a depender da fonte consultada, morreram no *Holodomor*.

aproximar-se da Rússia e do projeto da União Econômica Eurasiática (UEE). O então presidente foi eleito em 2010 com grande apoio de eleitores da Crimeia e do Donbass; o governo autônomo da península deu apoio a Yanukovych, e, no início de fevereiro de 2014, aventou-se a ideia de um referendo sobre o estatuto da Crimeia. Autoridades do Conselho Supremo da Crimeia chegaram a afirmar que a transferência feita em 1954 foi um erro.

O ápice dos protestos do *Euromaidan* seria no final de fevereiro, com a saída de Yanukovych, que deixaria Kiev junto com seu ministério. Reação imediata do Parlamento, agora com maioria opositora, foi a remoção do presidente, sob o argumento de que ele estaria incapaz de cumprir suas funções (cumpre lembrar que não houve o quórum exigido pela Constituição ucraniana quando dessa votação). Apesar de o novo governo ter obtido reconhecimento internacional prontamente, Moscou afirmou que o ato foi um golpe de Estado, e que o novo governo interino era ilegítimo. Recrudescem os nacionalismos e os ataques étnicos, com o sudoeste ucraniano vivendo episódios de violência, a exemplo do massacre de Odessa, e o russo é revogado como segunda língua oficial. Isso faz com que se fortaleça o sentimento separatista na península da Crimeia e no leste da Ucrânia. Na crise política instaurada, grandes protestos dos russos étnicos contra o novo governo ganharam corpo, e a possibilidade de secessão passava a ser aventada com seriedade pelos parlamentares ucranianos. Setores pró-russos passaram a defender desobediência civil, negando a autoridade ucraniana sobre a Crimeia e bloqueando a entrada do Parlamento da Crimeia, exigindo a convocação de um referendo.

No dia seguinte aos protestos, forças especiais pró-russas assumiram o controle do prédio do Conselho Supremo da Crimeia. O parlamento da Crimeia, em sessão emergencial, votou pela dissolução do governo local, com a indicação de um substituto pró-Rússia, e decidiu por um referendo sobre maior autonomia para maio. No mesmo dia, tropas pró-russas tomaram o controle dos estreitos que ligavam a Crimeia do restante da Ucrânia, ato que na prática separou a península do restante do país. Ação subsequente seria a chegada de tropas russas oriundas de Sebastopol, tomando controle de toda a península.

A discussão sobre a independência da Crimeia ganharia força, assim como o debate sobre a legitimidade da ação. Enquanto a Rússia afirmava que defenderia a autodeterminação do povo da Crimeia, a Ucrânia, citando os acordos firmados com a Rússia na década de 1990, apontava a intervenção como violação da soberania nacional ucraniana. Já no final de fevereiro de 2014, a Rússia lançaria um decreto que viria a viabilizar a acessão da Crimeia, desde que se comprovasse a ausência de um governo estatal soberano eficiente em seu território e que o pedido fosse feito com base em um referendo em seu território. Em março de 2014, líderes da Crimeia anunciaram a intenção de proclamar independência e solicitar acessão à Rússia, mediante declaração inspirada pelo episódio do Kosovo, em 2008.

O referendo que havia sido marcado para maio foi antecipado para março, com uma nova questão: “a Crimeia deveria aceder à Rússia ou permanecer com a Ucrânia em situação de autonomia ampla?”. Apesar de protestos da Ucrânia, que considerou o referendo inconstitucional, a votação ocorreu, com participação de 83% dos eleitores aptos na Crimeia e votação amplamente favorável à secessão: mais de 95% dos votantes defenderam a incorporação pela Rússia. Não houve observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), nem de outras organizações de caráter multilateral.

Como resultado imediato do referendo, constituiu-se a República da Crimeia, que duraria apenas um dia. Após o anúncio da independência formal da Crimeia, que incluiria a cidade de Sebastopol, o Parlamento da península faria a requisição oficial ao governo russo para que fosse efetuada sua acessão. O governo de Putin reconheceu oficialmente a nova república e, no dia

seguinte, firmou tratado de acessão com representantes da Crimeia, que teve efeitos já em 21 de março, com a Crimeia se tornando um ente federativo da Rússia. Na mesma semana, o governo ucraniano retiraria o restante de suas forças armadas da península. A crise na Crimeia aprofundou o movimento de “pivô para Leste” da política externa russa.

A anexação vai de encontro ao acordado no Memorando de Bucareste, de 1994, pelo qual a Rússia se comprometeu a respeitar as fronteiras ucranianas, em troca da restituição das armas nucleares soviéticas estacionadas naquele país. A reação internacional, nesse contexto, é mista. Por um lado, a anexação da península é reconhecida por um número baixo de países, como Cuba, Nicarágua, Síria e Venezuela. Em contrapartida, EUA, UE, Austrália e Japão impuseram sanções unilaterais, ao passo que os países do BRICS e boa parte dos latino-americanos mantiveram postura equidistante. Projeto de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que considerava o referendo ilegítimo, de autoria dos EUA, acabou vetado pela Rússia; projeto com o mesmo teor acaba sendo aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sem caráter vinculante. A Ucrânia buscou levar a disputa para outros foros, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH); o Conselho da Europa suspendeu o direito a voto da Rússia (que só seria restabelecido em 2019). Sanções seriam impostas pelos EUA, pela UE, pelo Japão e pelo Reino Unido. O discurso oficial russo acerca do *status* da Crimeia fundamenta-se no argumento de que a península sempre foi russa, e sua retomada seria só a reparação de um erro histórico (nomeadamente, a transferência da soberania sobre a Crimeia da República Soviética Russa para a República Soviética da Ucrânia, em 1954, e o reconhecimento diplomático de tal condição nos anos 1990 com a dissolução da URSS, notadamente na independência, em 1991, e no Memorando de Budapeste, em 1994).

Ainda em março de 2014, a Rússia denunciaria os acordos relativos à Frota do Mar Negro, como resultado prático da acessão da Crimeia e de Sebastopol. O processo de incorporação desse território carregou uma série de consequências, como o aprofundamento da crise financeira vivida pelo país, pois foram necessários investimentos substanciais para integrar a península ao restante da Rússia – até então, água, gás e eletricidade eram fornecidos via Ucrânia. Deve-se, porém, destacar os interesses estratégicos de Moscou, que vê na Crimeia uma forma de controlar a área do mar Negro e obter acesso a reservas de petróleo e gás natural avaliadas em trilhões de dólares. Em abril, Moscou anunciou investimentos nos setores elétrico e bancário da península. Em 2018, Rússia concluiu a construção de uma ponte rodoviária e ferroviária entre a Crimeia ao *oblast* de Krasnodar, atravessando o estreito de Kerch, que separa o mar de Azov do mar Negro. A empreitada agrava tensões entre os países, já que a Rússia, com base no argumento de que o mar de Azov seria um “lago russo”, coloca obstáculos à navegação ucraniana pelo estreito de Kerch, exigindo que os navios deste país solicitem autorização para atravessá-lo. Ademais, a Ucrânia critica a construção russa por ser muito baixa, impedindo o contato de navios de grande monta com o porto de Mariupol. Também em 2018, episódio de detenção de marinheiros ucranianos pela Rússia leva à decretação de lei marcial por Kiev, e a Rússia completaria uma cerca de segurança que seria a fronteira *de facto* entre a Crimeia e a Ucrânia.

Há, também, a questão do Donbass, movimento separatista conflituoso na porção oriental da Ucrânia. Assim como na Crimeia, a maioria da população das províncias de Donetsk e Luhansk é de origem russa e foi impactada pelo *Euromaidan* em 2014. Nessa região, fortemente ligada à Rússia (em vários sentidos, mas com destaque para os planos econômico e cultural), houve quem alardeasse que a virada europeia do país prometia consequências negativas, ao danificar os laços com o país vizinho. Na esteira da deposição de Yanukovich, protestos de grupos separatistas pró-

Rússia se disseminaram por essas províncias e logo evoluíram para conflito armado entre forças separatistas e o governo. Os separatistas avançaram território, e as forças de Kiev responderam com uma contraofensiva antiterrorismo. A partir daí, a intervenção de milícias pró-russas no caso das províncias do Donbass evoluiu para uma guerra entre o exército ucraniano e forças separatistas com apoio velado de Moscou, iniciada em abril. Em maio de 2014, integrantes separatistas das duas províncias tentaram proclamar uma confederação pró-russa, a Nova Rússia (*Novorossiya*), projeto que acabou abortado em menos de um ano. Em julho, o conflito vitimou um avião da Malaysia Airlines, abatido por um míssil disparado a partir do território controlado pelos separatistas pró-Rússia – contudo, as investigações subsequentes não foram consensuais. Em agosto, o exército russo interveio com veículos militares, e tropas russas são identificadas e capturadas em território ucraniano. Ainda assim, o conflito é tratado como assunto doméstico ucraniano. Quase sete anos depois, em 2021, a situação era de impasse, com forças separatistas controlando as províncias de Donetsk e Luhansk e tentativas de cessar-fogo violadas.

Desde os protestos do *Euromaidan*, em paralelo, a Ucrânia vem-se colocando em rota decididamente ocidental, respaldada por uma forte virada na opinião pública (embora não haja maioria incontestável em favor da adesão às instituições ocidentais). Em 2014, o novo presidente, Petro Poroshenko, assinou o acordo de associação com a UE, que entrou em vigor em 2017; e, em 2019, o Legislativo incluiu na Constituição que a adesão à UE e à OTAN são objetivos estratégicos do país (repelindo lei aprovada em 2010 que tornava ilegal a adesão a qualquer aliança militar). Além disso, a Ucrânia tem recebido, anualmente, milhões de euros da UE, mobilizados pelo Instrumento Europeu para a Vizinhança, e do Fundo Monetário Internacional (FMI), em apoio às reformas que estão sendo implementadas em diversas áreas; e o comércio Ucrânia-UE, assim como os investimentos europeus naquele país, tem crescido exponencialmente, muitas vezes em detrimento de fluxos com a Rússia. Os laços com a OTAN também se têm ampliado. A Ucrânia mantém “diálogo intensificado” com a OTAN, que, em 2008 (Cúpula de Bucareste) e 2021 (Bruxelas), afirmou que o país eventualmente se tornaria integrante da Aliança. Nesse plano, a Comissão OTAN-Ucrânia, estabelecida em 1997, é o principal mecanismo para o desenvolvimento das relações bilaterais.

d) A situação entre a eleição de Zelensky e o fim de 2021

Após a eleição de Volodymyr Zelensky à presidência, na Ucrânia, em 2019, houve alguns sinais de melhoria nas relações com a Rússia, com a multiplicação de contatos, trocas de prisioneiros e a renovação do Quarteto da Normandia. Assim que eleito, Zelensky comprometeu-se com a “Fórmula Steinmeier” para a implementação de Minsk II, segundo a qual a Ucrânia aprovaria lei temporária sobre o *status* especial das repúblicas, que se tornaria permanente se a OSCE atestasse a idoneidade das eleições a serem realizadas naqueles locais. Contudo, insiste que as tropas devem ser retiradas antes que quaisquer eleições possam ser feitas. Ao mesmo tempo, Zelensky veio tentando impedir uma “fadiga de conflito” e manter viva a mobilização da comunidade internacional para impedir que a anexação da Crimeia se torne um *fait accompli*. Em 2021, criou a Plataforma Internacional para a Desocupação da Crimeia, fórum de diálogo para promover o não reconhecimento da anexação, garantir a efetividade das sanções, manter a pressão sobre a Rússia e romper os obstáculos postos à liberdade de navegação nos mares Negro e Azov. Todos os países do G7 estiveram na reunião de lançamento do projeto, mas nenhum país da América Latina esteve. Ademais, a Ucrânia veio mantendo contatos de alto nível, sobretudo, com EUA, França, Polônia e Turquia.

Apesar das várias tentativas de diálogo, as tensões entre Rússia e Ucrânia voltaram em 2021. No fim de março, o exército russo desloca armas e tropas para a Crimeia e para regiões de fronteira com a Ucrânia, sem anúncio prévio. Cerca de cem mil soldados russos estavam a postos, e o governo de Moscou alertou que qualquer escalada no Donbass poderia levar a reações em defesa dos russos étnicos na Ucrânia. Na ocasião, a Rússia recusou-se a participar de reunião com Ucrânia, França, Alemanha e OSCE, o que levou Angela Merkel a contatar diretamente Putin para tentar reverter a movimentação. Em abril, além da concentração de tropas nas regiões fronteiriças, acresce-se a realização de manobras militares russas no Mar Negro e na Crimeia como outro elemento de tensionamento. Representantes do governo russo, contudo, negavam qualquer plano de invasão ao país vizinho. No entanto, o presidente russo, Vladimir Putin, em artigo de julho de 2021, expressou que russos e ucranianos formariam um só povo. Segundo essa visão, a influência ocidental sobre a Ucrânia ameaçaria, assim, uma parte vital da Rússia. Em setembro, a Ucrânia conduziu exercícios militares conjuntos com forças da OTAN, o que levou a ameaças por parte do Kremlin. Em novembro de 2021, após imagens de satélite demonstrarem uma acumulação considerada anormal de tropas russas na Crimeia e nas proximidades da fronteira com a Ucrânia (cerca de cem mil soldados), as tensões russo-ucranianas se elevam. Ao contrário do que havia ocorrido em abril, quando também se havia verificado concentração de equipamentos e tropas naqueles lugares, a acumulação presente não coincide com exercícios militares marcados regularmente. O secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, declarou, em reação, que qualquer provocação ou ato agressivo da Rússia contra a Ucrânia seriam de grave importância para a Aliança. A Rússia defende-se das alegações com argumento de que movimentos de suas tropas são temas exclusivamente internos e responde com acusações próprias: seriam as medidas da OTAN (a realização de exercícios nos países bálticos e no Mar Negro, como o *Defender-Europe*; a contínua expansão em direção ao leste; e a repetida violação de “linhas vermelhas” russas) que ameaçam a segurança da Rússia e a forçam a adotar medidas reativas de defesa. Ainda em novembro, após os EUA enviarem navios de guerra para o Mar Negro, a Rússia considerou a atitude uma ameaça à estabilidade e à segurança regional. O cenário, em dezembro de 2021, era de tensão extrema, com acusações mútuas de violações aos Acordos de Minsk e possibilidade de o conflito ganhar maiores proporções. A Rússia sugeriu dois projetos de tratado com demandas de segurança, como a promessa de a Ucrânia não aderir à OTAN e à redução da presença da OTAN no Leste Europeu, o que foi rejeitado pelos integrantes da organização ocidental.

e) Acordos de Minsk

Se a questão da Crimeia permanece fora de qualquer mecanismo de diálogo, para os conflitos na região do Donbass, foram estabelecidos vários foros e instâncias regionais e multilaterais a fim de buscar uma solução pacífica ao embate.

O Quarteto da Normandia, formado em junho de 2014, é um diálogo informal entre líderes de Alemanha, França, Rússia e Ucrânia, voltado para uma solução à guerra na porção oriental ucraniana. As negociações dentro do diálogo foram interrompidas entre 2016 e 2019, com a última cúpula sendo realizada em dezembro de 2019 (a cúpula de março de 2020 foi adiada indefinidamente por conta da pandemia).

Em maio de 2014, foi estabelecido o Grupo de Contato Trilateral (GCT), com representantes da Ucrânia, da Rússia e da OSCE, com a intenção de facilitar o diálogo entre os dois governos. O principal documento de base para as negociações visando a solução negociada para o conflito são os Acordos de Minsk I e II, formulados pelo GCT, com participação de

Alemanha e França, e adotados em reunião do Quarteto da Normandia – assinado, também, por representantes das repúblicas separatistas. Minsk I, a que também se referem como Protocolo de Minsk, em janeiro de 2015, entra em colapso em função dos avanços separatistas sobre o Aeroporto Internacional de Donetsk, em desacato com o acordado no documento. Minsk II surge no mês seguinte como reação a esses eventos e como tentativa sob patrocínio franco-germânico de renegociar os termos de Minsk I. Em geral, Minsk I e II previam a implementação de cessar-fogo; a retirada de todas as tropas e todos os equipamentos estrangeiros da zona de conflito no Donbass, a ser verificada pela OSCE, e o desarmamento de grupos ilegais; eleições nas províncias separatistas; restabelecimento do controle ucraniano sobre toda a porção oriental de seu território; e garantias legais e constitucionais da autonomia das províncias. No entanto, divergências quanto à ordem dos acontecimentos (eleições devem ser antes ou depois do restabelecimento do controle ucraniano sobre as províncias rebeldes, por exemplo) e resistências populares (que associam concessões, pelo governo ucraniano, à capitulação perante a Rússia) ainda obstam a implementação do acordo. Os acordos haviam sido endossados pelo CSNU, e a OSCE acompanhava seu cumprimento, ainda que jamais tenha havido consenso entre as partes acerca de parâmetros do acordo. Em 2019, a “Fórmula Steinmeier”, proposta do presidente alemão, previa eleições locais e concessão de autonomia às províncias do leste da Ucrânia e retirada das tropas dos dois lados. Após quase trinta tentativas, cessar-fogo foi alcançado em julho de 2020, mas de forma tênue, com redução de ataques, o que não persistiria.

As propostas russas para o conflito atual envolvem conceitos centrais de segurança da OSCE. O desacordo sobre suas aplicações (*e.g.*: “segurança indivisível”) pode levar a uma crise dentro da organização. Nota-se isso em declarações russas aos EUA e à OTAN quanto à possível adesão da Ucrânia a esta última. A Rússia afirma que eventual adesão ucraniana representa uma “ameaça legítima” aos interesses securitários russos. Ademais, a Rússia tem minado sistematicamente a confiança do público na OSCE por meio de alegada desinformação, acusando-a de parcialidade sobretudo na Missão Especial. Já a Ucrânia entende que a única maneira de os russos confirmarem a intenção de resolver os problemas pacificamente é continuar a discussão nos formatos estabelecidos, em particular na OSCE.

O arcabouço de Minsk sofreria duro golpe a partir de 2021, com a escalada das tensões e o recrudescimento da posição russa, que acusava a Ucrânia de descumprir o disposto pelos acordos. O representante especial do presidente em exercício da OSCE na Ucrânia e no GCT denunciou a deterioração da situação na linha de contato entre os países. Em 11 de fevereiro de 2022, o presidente em exercício da OSCE visitou a Ucrânia e reuniu-se com o ministro das relações exteriores ucraniano. A discussão centrou-se na diminuição das tensões dentro e em torno da Ucrânia, na melhoria da situação humanitária das comunidades afetadas pelo conflito e nas medidas tomadas para alcançar uma solução equilibrada e pacífica por meio de todos os formatos disponíveis, incluindo o GCT. O *chair* também enfatizou que os acordos de Minsk devem ser plenamente implementados. Em meados de fevereiro, a Rússia reconheceria as repúblicas de Donetsk e Luhansk e, a seguir, Putin declararia que os Acordos de Minsk não mais existiam, responsabilizando a Ucrânia pelo seu colapso; dois dias depois, a Rússia invadiria a Ucrânia. Na esteira da intervenção russa na Ucrânia, a OSCE anunciou a evacuação temporária do pessoal da Missão Especial de Monitoramento. Contudo, no final de março, não houve consenso quanto à continuidade da missão, por conta da oposição da Rússia. Também como consequência da invasão russa, reunião do Quarteto da Normandia prevista para março acabou não ocorrendo; atualmente, França e Alemanha seguem engajadas em negociações de paz com os dois países, mas não mais

no formato de quarteto; os países ocidentais declararam apoio aos ucranianos e condenaram a intervenção russa. Para mais detalhes sobre a OSCE, ver o tomo 5.

f) Posição dos P5

No caso da Crimeia, a Rússia considera a península seu território, valendo-se do referendo de 2014 e do tratado de acesso firmado com Sebastopol. Já em relação ao Donbass, Moscou já sinalizou não ter interesse na anexação das províncias orientais de Donetsk e Luhansk, defendendo atualmente a concessão de maior autonomia aos territórios. O interesse russo, em termos estratégicos, está na Crimeia, pela localização junto ao Mar Negro; geopolítica e estrategicamente, o custo do Donbass tem superado os benefícios.

Quanto ao caso da Crimeia, os EUA alertaram a Rússia para que não intervissem na península em fevereiro de 2014, defendendo a integridade territorial e a soberania ucraniana e ameaçando impor sanções políticas e econômicas a Moscou. Com a confirmação da intervenção russa, em março, os EUA deram início à primeira rodada de sanções contra uma série de autoridades do Kremlin, que se aprofundaram e, depois, foram acompanhadas da suspensão de vários projetos de cooperação nuclear entre os dois países. Em fevereiro de 2021, os EUA reafirmaram não reconhecer o que consideram uma “anexação” russa da Crimeia, e mantiveram as sanções impostas há sete anos. No caso do Donbass, já em abril de 2014 o secretário de Estado John Kerry afirmou que as ações separatistas não pareciam ser algo espontâneo, sugerindo a participação de Moscou. Logo depois, os EUA enviaram conselheiros militares e equipamentos para auxiliar Kiev no embate contra os insurgentes da Nova Rússia. Washington segue defendendo uma solução coordenada e que preserve o território ucraniano, criticando a Rússia por seguir sustentando o conflito e impedindo que negociações diplomáticas prossigam. A posição dos EUA foi acompanhada por outros dois aliados do P5, França e Reino Unido.

No âmbito da ex-URSS, o governo francês mostrou preocupação com os episódios na Crimeia e defendeu a integridade territorial da Ucrânia; no Donbass, a França integra, ao lado da Alemanha e das duas partes envolvidas no conflito, o chamado Quarteto da Normandia, que busca debater soluções pacíficas para o impasse. Em relação à Crimeia e ao Donbass, o Reino Unido mostrou preocupação com a escalada das tensões e com a ameaça à soberania e à integridade territorial da Ucrânia. O governo britânico enviou auxílio financeiro sem fins militares para a Ucrânia em 2015 e, em 2016, o exército do Reino Unido deu aulas de capacitação para tropas ucranianas.

A posição chinesa, desde a eclosão dos eventos envolvendo a Crimeia, busca equilibrar-se entre variáveis concernentes à política doméstica, às relações bilaterais com a Rússia e o âmbito multilateral como um todo. Pequim tende, historicamente, a rechaçar o reconhecimento de independências resultantes de referendos, como o caso em questão. Esse comportamento reflete a sensibilidade do governo chinês a movimentos dissidentes em regiões do país ou, no caso de Taiwan, em territórios que considerem parte da China. A defesa da soberania, da independência e da integridade territorial dos Estados, nesse contexto, é costumeiramente defendida por Pequim. Ainda assim, dada a relevância das relações sino-russas, o país adota postura conciliatória, ao exortar as partes envolvidas no conflito na Crimeia a resolverem os diferendos por meio do Direito Internacional e da ordem. Em um sentido mais amplo, por fim, como membro do P5 e com o interesse em exercer crescente papel nos assuntos de paz e segurança internacionais, Pequim reitera o papel do direito e das normas internacionais como meios de conduzir a resolução do conflito, buscando apresentar-se como parte neutra ante a polarização russo-ocidental.

O histórico chinês no tocante ao conflito russo-ucraniano reflete a tentativa de adotar postura equidistante e cautelosa. Durante o episódio do referendo de independência da Crimeia, essa postura ficou evidente com a posição oficial de Pequim de defender a soberania dos Estados e de sublinhar a busca por entendimentos políticos para a superação do conflito. O país absteve-se durante votação do CSNU, que condenaria o referendo como ilegal (e que foi vetado pela Rússia). Essa atitude, de não ter vetado a proposta, foi interpretada como uma reprovação tácita da ação russa na Ucrânia. A reação da mídia chinesa, porém, reflete as nuances do posicionamento chinês. Por um lado, se o departamento de propaganda do governo ordenou aos veículos de imprensa a não associarem os processos na península ucraniana àqueles envolvendo regiões dissidentes chinesas, por outro, editoriais exaltaram o militarismo russo como trunfo político e incitaram as autoridades do país a seguirem o mesmo caminho de Moscou e se prepararem um cenário de conflitos com o Ocidente.

A eclosão da guerra russo-ucraniana, em 2022, deixou Pequim em uma posição difícil de ser sustentada. Inicialmente, a China recusou-se a rotular a operação como “invasão”, que seria consequência do fracasso da implementação dos Acordos de Minsk. No entanto, o ministro das Relações Exteriores, Wang Yi, declarou, na ocasião, que a soberania e a integridade territorial de todos os Estados – inclusive, a Ucrânia – deveriam ser respeitadas. Em fevereiro, a China absteve-se durante votação do CSNU que denunciava a invasão russa. No mês seguinte, Wang Yi mantém conversa telefônica com seu homólogo ucraniano, que sublinhou o papel mediador a ser exercido pela China. Ainda em março, Xi Jinping, em videoconferência com Macron e Olaf Scholz, solicita a cooperação entre os três países para promoverem negociações pacíficas entre Rússia e Ucrânia. Em abril, o governo chinês definiu as relações sino-russas como um “novo modelo de relações internacionais” fundamentado na superação de alianças políticas datadas do período da Guerra Fria. Em novembro, durante a cúpula do G20, em Bali, a China recusou-se a definir a invasão russa como “guerra”.

g) Atual conflito na Ucrânia

Em 21 de fevereiro de 2022, apesar dos alertas para potenciais sanções a serem impostas pelos EUA e pela UE, a Rússia reconheceu oficialmente as regiões separatistas da Ucrânia, Donetsk e Luhansk, além de enviar tropas para a região, em clara violação aos Acordos de Minsk. Em resposta, países europeus impuseram sanções e a Alemanha congelou as obras relativas ao gasoduto Nord Stream 2, praticamente concluído. No dia 24 de fevereiro, tiveram início as ações do exército russo no território ucraniano. O objetivo russo, segundo o governo, era “desnazificar” o governo ucraniano. A reação internacional com relação à ação russa foi mista, com sanções unilaterais impostas por EUA, UE, Austrália e Japão, ao passo que a maioria dos países do BRICS, à exceção do Brasil, e boa parte dos latino-americanos mantiveram postura equidistante. A China, em especial, adotou posição de neutralidade diante do conflito, sem condenar as ações russas.

Segundo Rafael Villa e Cristiane Lebelem (2022), a invasão da Ucrânia pelas tropas russas resulta de um “dilema de segurança sincrônico” entre os países, que se agudiza com:

- 1) a invasão russa à Crimeia, em 2014;
- 2) o domínio de grupos separatistas pró-russos na província de Donbass;
- 3) o apoio militar de países do Leste Europeu à Ucrânia; e
- 4) as pressões da OTAN sobre as *fronteiras* russas.

Os autores também citam a possibilidade de a Rússia ter feito uso da doutrina da guerra preemptiva, popularizada pelos EUA na sequência do ataque às torres gêmeas. Para Ronaldo

Carmona, “a atual guerra na Ucrânia se origina de uma combinação de fatores, que vão da cosmovisão nacional russa a respeito do que representa esse país para sua própria nacionalidade, combinada com a expansão contínua da OTAN à esfera de influência da Rússia, cuja ‘linha vermelha’, na argumentação de Moscou, foi a ameaça da incorporação à instituição militar norte-atlântica”. Para Felipe Loureiro, por sua vez, o conflito teria origem na disputa entre duas perspectivas conflitantes em relação à independência da Ucrânia, uma russa e outra ucraniana: para a Rússia, a Ucrânia deveria manter-se subordinada econômica e militarmente a Moscou, enquanto, para Kiev, a independência de 1991 foi entendida como a concretização de uma longa e aguardada autodeterminação política, sufocada no pós-Primeira Guerra Mundial com a impossibilidade de unificação das porções ocidental e oriental do país. Essas visões antagônicas em relação ao papel da Ucrânia seriam a base sobre a qual se constituiria o dilema de segurança que desaguaria no conflito atual.



Concentração militar russa ao redor da Ucrânia antes do conflito

Fonte: *Bloomberg*

A intervenção russa na Ucrânia desencadeou a pior crise de segurança no continente europeu em décadas, e a questão, ainda que considerações imediatas recebam maior atenção, deve ser analisada por meio de suas múltiplas trajetórias e desfechos futuros. Durante os primeiros meses do conflito, caracterizados pela fluidez e pelo dinamismo dos eventos, alguns cenários foram delineados; quatro, entre outros possíveis, são delineados aqui, indicam maneiras plausíveis pelas quais o conflito chegaria a seu fim. Em comum, todos os cenários são bastante perigosos e

delicados, e, se alguns já aparentam ser menos prováveis que outros, não se pode afirmar a inevitabilidade de nenhum deles.

Em um cenário extremo favorável aos ucranianos, o desfecho dependeria do apoio fornecido por membros da OTAN. Com assistência defensiva da Aliança Ocidental, o exército ucraniano e a resistência civil obteriam êxito em, por meio de uma batalha de atrito, conter o avanço russo e impedir Putin de derrubar o atual governo ucraniano, eleito democraticamente, colocando em seu lugar um regime fantoche. O impasse, nesse cenário, favorece as forças defensivas. Nesse contexto, ao perceber os custos exorbitantes da empreitada, que incluem, além do atoleiro na Ucrânia, a perspectiva de colapso econômico e isolamento diplomático, o Kremlin poderia ordenar a retirada de suas tropas. Assim, a Ucrânia manteria sua soberania e seu governo atual, enquanto a Rússia sofreria com descontentamento doméstico, fazendo com que Putin mudasse seu foco para a manutenção de seu poder dentro do país. Enquanto isso, a OTAN teria diante de si uma situação de segurança mais favorável, com a Rússia contida e a Ucrânia mais próxima do Ocidente. Contudo, mesmo nesse cenário, a situação securitária na Europa não retornaria ao *statu quo ante bellum*. Caso a guerra acabe agora, mesmo que tendo curta duração, terá custado milhares de vidas dos dois lados, e restará um clima pesado entre as partes, com uma Ucrânia danificada, mas inteira, e uma Rússia assolada pela instabilidade.

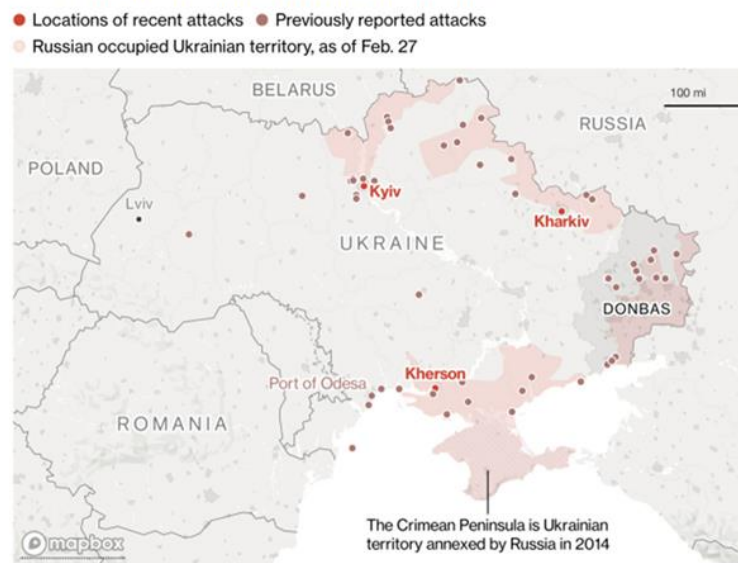
Outro cenário, desfavorável aos dois lados, apontaria para o êxito russo em conquistar a capital ucraniana e derrubar o governo de Zelensky, instalando em seu lugar um regime pró-russo, mas sem que o exército da Ucrânia e a resistência civil se rendam. Nessa situação, haveria uma insurgência pesada e bem-coordenada dos ucranianos contra os invasores, em um cenário de vitória russa, mas uma vitória sem vencedores. Aqui, a insurgência ucraniana poderia infligir custos humanos e financeiros significativo e permanentes sobre os russos, que se veriam obrigados a investir mais recursos e tempo do que o planejado; isso poderia ser agravado pelo apoio estrangeiro aos insurgentes, com países da OTAN fornecendo apoio de forma sigilosa, mas consistente, à resistência. No final, a Rússia se veria forçada a retirar-se, com custos humanos altíssimos, com dezenas de milhares de mortos dos dois lados, em situação assemelhada à enfrentada pelos soviéticos no Afeganistão, sob a liderança de Brejnev. A Ucrânia se veria devastada, e a Rússia teria graves problemas domésticos, com o governo de Putin sendo criticado por setores da elite e pela população russa.

Um terceiro cenário, mais favorável a Moscou, envolveria a queda ucraniana diante da força da intervenção russa. A despeito da intensa oposição ucraniana, as forças russas conseguiriam tomar o controle do país por meio do uso de armas de alta tecnologia. Persistiria a resistência ao governo pró-russo instalado para suceder a Zelensky, mas esta seria reprimida de forma brutal e não conseguiria mostrar-se obstáculo suficiente para as forças russas que permaneceriam na Ucrânia. O resultado, nesse cenário, seria uma nova Cortina de Ferro, com seus limites deslocados ao leste, nas fronteiras dos países do Báltico, Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia. Embora em crise financeira, a Rússia de Putin se fortaleceria domesticamente; a OTAN, por sua vez, se veria mais unida diante de Moscou, mas teria de reconhecer que as opções para reverter a perda da Ucrânia, nesse cenário, seriam limitadas. Na esteira da crise, a OTAN receberia a adição de Suécia e Finlândia, que buscariam reforçar sua segurança diante da possibilidade de ações revanchistas do Kremlin. Nesse cenário, tensões entre a Rússia e a OTAN levariam a uma fronteira militarizada, na qual não haveria desfecho claro ou garantia de resolução pacífica e definitiva.

O quarto cenário, e talvez o mais perigoso dentre os suscitados, envolveria um conflito militar direto entre a OTAN e a Rússia. Nesse cenário, há vários caminhos possíveis, como a

Aliança Ocidental decidindo escalar seu envolvimento na Ucrânia por meio de intervenções diretas; hoje, em abril de 2022, não há sinais claros de que os EUA e outros aliados da OTAN tenham a intenção de implementar uma zona de exclusão aérea, reivindicação ucraniana; porém, caso continuem os registros de bombardeios de civis pela Rússia, isso pode mudar, sobretudo se Moscou decidir enfrentar de forma direta as forças da aliança. Outra possibilidade seria um ataque russo accidental ao território de membro da OTAN, o que foi aventado após o ataque a alvos próximos à fronteira com a Polônia. O risco se amplia com a redução dos estoques de armas de alta precisão, e um ataque accidental a um país da OTAN traria grande chance de escalada belicista com a aliança de países ocidentais, levando a possível conflito direto entre forças aéreas ou ataques aéreos contra alvos em terra. Uma quarta alternativa, menos provável mas que desperta mais temores, envolveria a possibilidade de Putin ter ambições indo além da Ucrânia; os alvos mais prováveis seriam Estônia, Letônia e Lituânia, todas ex-epúblicas soviéticas e hoje membros da OTAN. Nesse caso, Putin acreditaria que a aliança não reagiria caso fosse provocada; a OTAN, por sua vez, insiste que reagirá a qualquer incursão militar russa contra um de seus membros.

Locations of Russian Control and Attacks



Sources: Bloomberg reporting, [Institute for the Study of War](#)

Fonte: *Bloomberg*

Diante de qualquer um desses cenários, ou de outro que se delineie, há a percepção atual de que o desfecho será favorável ao Ocidente, havendo três razões para isso. Primeiramente, o ato de agressão da Rússia e a resistência popular ucraniana inspiraram apoio de populações em toda a Europa para a Ucrânia. Ademais, a Rússia parece ter subestimado a determinação da Ucrânia e a força da reação ocidental e das críticas contra Moscou. Finalmente, a atuação conjunta dos governos dos membros da OTAN em campos econômico, financeiro, diplomático e de segurança indica haver forte sentimento de solidariedade. Ainda assim, o mundo vive um momento perigoso e de alta incerteza. Qualquer que seja o desfecho dos eventos, o cenário pós-conflito dependerá de como, quando e onde a guerra chegar ao seu fim. Os quatro cenários exemplificados nesse texto indicam caminhos plausíveis, mas estão longe de exaurir todas as possibilidades. Guerras, uma vez iniciadas, dificilmente seguem um roteiro delineado; os combatentes (e não combatentes) são

conduzidos por caminhos inesperados, e os resultados muitas vezes mudam não apenas a realidade regional, mas também global.

Até novembro de 2022, o conflito pode ser dividido em três fases:

- 1) a invasão da Ucrânia (fevereiro-abril);
- 2) a batalha pelo fronte do sudeste (abril-setembro);
- 3) contraofensiva ucraniana (setembro-presente).

Na primeira fase, a ofensiva militar russa chegou a se estabelecer em quatro frentes. A primeira frente desenvolveu-se a partir do Donbass, tendo como principal teatro de operações as “repúblicas populares” de Donetsk e Luhansk, com o objetivo de tomar Mariupol, sede de forças de elite ucranianas – objetivo cumprido em maio –, bem como os arredores de Kiev. No início dos conflitos, a Rússia contava com 190 mil soldados concentrados ao redor do território ucraniano, mais 30 mil separatistas nas regiões ocupadas do leste. O exército ucraniano, por sua vez, era composto por 65 mil soldados. Em 3 de julho, todo o *oblast* de Luhansk estaria em mãos russas, mas a Kiev permaneceria sob controle ucraniano. A segunda frente desenvolveu-se no eixo Crimeia-Kherson. A conquista russa da cidade de Kherson, na embocadura do Rio Dnieper, logo no início da guerra, em 3 de março, foi a primeira vitória expressiva da Rússia. A terceira frente deu-se no eixo Belarus-Kiev. Após obter o cerco de Kiev, em meados de março, contudo, Moscou começou a retirada do entorno da capital, o que se completou totalmente no início de abril. Por fim, uma quarta frente observou-se no eixo Carcóvia-Kiev, tendo em vista o objetivo de chegar à capital ucraniana partindo da conquista de Kharkiv (ou Carcóvia), uma grande cidade ucraniana de um 1,5 milhão de habitantes e capital do país até 1934. A tomada de Kharkiv, contudo, nunca se efetivou, e o cerco russo à cidade começou a ser relaxado em meados de maio, concluindo o recuo no fim de julho.

Após o início da invasão russa, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky declarou lei marcial no país, rompendo relações entre Ucrânia e Rússia. Rapidamente, países ocidentais, a começar pelos EUA, começaram a impor abrangentes sanções econômicas e financeiras à Rússia e suas empresas. Bancos russos, por exemplo, foram banidos do sistema de transações financeiras SWIFT³⁴⁵. Não houve, entretanto, condenação explícita da China e da Índia às ações russas. Ainda em fevereiro, a Ucrânia se candidatou à país-membro da UE. Em março, os EUA proibiram a importação de petróleo cru da Rússia. Ao mesmo tempo, no Congresso americano, seria aprovado pacote de US\$ 13,6 bilhões para ajuda militar e humanitária.

Nos meses seguintes, a Rússia concentraria seus esforços no leste da Ucrânia, retirando-se da região de Kiev. Em Bucha, cidade próxima à capital, foram identificadas violações de direitos humanos e das Convenções de Genebra pelo exército russo. Preocupação frequente dos combatentes era a usina nuclear de Zaporizhzhia, a maior da Europa, tomada pelo exército russo no início de março. Não obstante, o governo ucraniano aventa solução que tornaria o país neutro entre Rússia e Ocidente, mas a proposta não avança. Em abril, o número de deslocados ucranianos chegaria a 7,1 milhões de pessoas – estima-se que o total de pessoas deslocadas ao longo do conflito, entre deslocados internos e refugiados, tenha chegado a 14 milhões de pessoas. Em nova rodada de sanções, a UE decidiu banir a importação de carvão russo, além de aumentar sanções econômicas em diversos setores. Ao mesmo tempo, tem início o processo de adesão da Ucrânia à UE. Em maio, além de uma nova rodada de sanções europeias e o início da contraofensiva ucraniana, com vitórias em cidades importantes como Carcóvia, Finlândia e Suécia dão início a

³⁴⁵ SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

seu processo de adesão à OTAN, a despeito da inicial oposição turca. Além disso, o Congresso americano aprovou pacote de US\$ 40 bilhões de dólares de ajuda para a Ucrânia, incluindo armas e equipamentos. Apoio militar também seria oferecido pelas principais potências europeias, como França, Reino Unido e Alemanha. Apesar da escalada dos conflitos, em julho, a fim de aliviar a crise alimentar provocada pelo aumento dos preços dos grãos vivida pelo mundo, Rússia e Ucrânia assinaram acordo mediado pela Turquia e pelo secretário-geral das Nações Unidas, que permite a exportação de grãos ucranianos e russos por portos do Mar Negro (o acordo abrange os portos de Odessa, Chernomorsk e Yuzhny). Em outubro, junto com um ativista bielorrusso, uma organização não governamental ucraniana e outra russa são premiadas com o Nobel da Paz de 2022, que foi justificado pela promoção da democracia e da defesa dos direitos humanos por essas entidades e indivíduos nos três países. Em novembro, o Parlamento Europeu declara Rússia como “Estado patrocinador do terrorismo” sob a alegação de que os ataques contra civis na Ucrânia, bem como a destruição da infraestrutura desse país, violam o Direito Internacional.

As sanções à economia russa, contudo, apesar de significativas, tiveram efeitos pelo menos suportáveis para o prosseguimento da campanha militar. Segundo Ronaldo Carmona, há várias razões para isso: a Rússia de Putin se preparou longamente para essas barreiras às relações com os países desenvolvidos, acumulando vultosas reservas – que, ao início da atual fase da guerra somavam estimados US\$ 630 bilhões, quase um quarto disso em ouro e aproximadamente 13% em renmimbi; além disso, o país firmou acordos junto a outros grandes países em desenvolvimento, como os BRICS e especialmente a China, o que permitiu maior margem de manobra por parte de Moscou. Finalmente, as exportações de petróleo e gás, a grande fonte de receita forte da economia russa, foram prontamente desviadas dos países europeus para a Índia e a China. A alta dos preços não apenas anulou os efeitos das sanções, como elevou as receitas, se comparadas às de 2021. Deve-se mencionar, no contexto de suprimento energético russo à Europa, a série de explosões nos gasodutos Nord Stream 1 e 2, ocorridas em setembro de 2022. Ambos conectam a oferta energética russa, por meio do mar Báltico, ao mercado europeu, chegando, primeiro, na Alemanha. Desde o incidente, apesar de autoridades de países do Ocidente e da Ucrânia terem acusado a Rússia de ter deliberadamente sabotado as operações dos Nord Stream, não há evidências que respaldem essa tese; Moscou, enquanto isso, responsabiliza o Reino Unido pelo incidente. Recentemente, em dezembro de 2022, oficiais de diversos países reconheceram a baixa probabilidade de a Rússia ter participado das explosões, que ocorreram nas zonas econômicas exclusivas da Suécia e da Dinamarca. Dados o impacto e as complexidade da operação, especialistas acordam, porém, na provável participação de algum ator estatal.

No que tange ao conflito militar, no último quadrimestre de 2022, as batalhas se concentram no entorno da região de Kherson, no sudeste da Ucrânia, em meio à contraofensiva ucraniana. Os avanços ucranianos decorrem, em grande medida, do uso dos modernos armamentos recebidos dos EUA. Nesse contexto, em outubro, explosão abalou a estrutura da ponte construída pela Rússia para ligar a Crimeia ao território do país, o que motivou onda de bombardeios russos em diversas cidades ucranianas, incluindo Kiev. Em meio ao avanço ucraniano, o presidente russo redobrou os esforços de guerra com a convocação de milhares de reservistas. Além disso, após a realização de referendos, o governo russo declarou, no final de setembro, a anexação oficial dos quatro territórios ucranianos ocupados (Zaporizhzhia, Kherson, Lugansk e Donetsk).

No início de novembro, entretanto, a cidade de Kherson, a primeira grande cidade a cair em mãos russas, foi retomada pelo exército ucraniano, reforçando a moral dos combatentes do país. Durante reunião do G20, o presidente Zelensky disse estar convencido de que “este é o momento em que a guerra pode e deve ser interrompida”. O plano de paz de Zelensky pede a

retirada de todas as tropas russas e que a Ucrânia mantenha seus territórios. Ele também pediu a libertação de todos os prisioneiros ucranianos. No mesmo dia, entretanto, em 15 de novembro, duas pessoas morreram na Polônia, próximo à fronteira com a Ucrânia, após o disparo de um míssil. A princípio, acreditava-se que o míssil seria da Rússia, versão veiculada pelo presidente ucraniano, porém, a versão mais aceita atualmente é de que ataque resultou de erro do sistema antiaéreo da Ucrânia. Também em novembro, foi anunciada a renovação do acordo russo-ucraniano que permitiu o tráfego de grãos pelo mar Negro. Em dezembro, Zelensky realizou visita histórica a Washington.

No âmbito multilateral, foram levadas a cabo medidas e debates nos âmbitos do Tribunal Penal Internacional (TPI), da AGNU, diante da paralisação do CSNU, e do CDH. Ainda em fevereiro, o procurador do TPI abriu uma investigação por crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Diante do veto russo à uma proposta de resolução do CSNU de 25 de fevereiro que condenava a invasão da Ucrânia e pedia a retirada das tropas russas, o CSNU, com base no previsto na resolução *Uniting for Peace* de 1950³⁴⁶, adotou, em 27 de fevereiro, a Resolução 2623/22 que previa a instalação de uma sessão especial de emergência da AGNU para examinar a questão da invasão russa da Ucrânia. Apesar do voto contrário russo, a resolução foi aprovada, pois os membros permanentes não dispõem de poder de veto em questões procedimentais (como a convocação de uma sessão especial de emergência). Até novembro de 2022, a AGNU reuniu-se cinco vezes em sessão especial, tendo aprovado cinco resoluções.

Assim, em 2 de março, a AGNU adotou, em sessão especial sobre a invasão da Ucrânia, resolução lamentando a “agressão” cometida pela Rússia contra a Ucrânia, com 141 votos a favor, incluindo o do Brasil, cinco contra e 35 abstenções, incluindo China, Índia e África do Sul. Dois dias depois, o CDH adotou, com apoio brasileiro e abstenção indiana, resolução que demandava uma retirada rápida e verificável das tropas russas do território ucraniano. Além disso, o CDH estabeleceu uma comissão independente de inquérito, com duração inicial de um ano, para a questão ucraniana. O objetivo era “investigar todas as alegações de abusos e violações dos direitos humanos e violações do Direito Internacional Humanitário, além de crimes relacionados no contexto da agressão contra a Ucrânia pela Federação Russa”. A comissão também é responsável por “coletar, consolidar e analisar evidências de tais violações e abusos, incluindo sua dimensão de gênero, e registrar e preservar sistematicamente todas as informações, documentação e evidências”. Em outubro, a comissão, em relatório parcial, informou que existem “motivos razoáveis para concluir que foi cometida uma série de crimes de guerra, violações dos direitos humanos e do Direito Humanitário Internacional” no país. Ainda em março, em nova sessão especial da AGNU, adotou-se resolução reafirmando os compromissos da ONU expressos na Carta das Nações Unidas e demandando que a Rússia se retirasse do reconhecido território soberano da Ucrânia. A resolução teve voto favorável do Brasil, mas, novamente, abstenções de Índia, China e África do Sul.

Em 7 de abril, entretanto, a AGNU, em nova reunião da sessão especial, aprovou resolução suspendendo a Rússia do CDH, em votação na qual Brasil, Índia e África do Sul se abstiveram e a China votou contra. O posicionamento brasileiro foi justificado com base no argumento de que

³⁴⁶ Uma sessão especial de emergência constitui uma reunião não agendada da AGNU para tomar decisões ou recomendações urgentes, mas não vinculantes, sobre uma questão específica. Sessões especiais de emergência são raras, tendo sido convocadas apenas onze vezes na história das Nações Unidas, com base na resolução *Uniting for Peace* de 1950. A resolução prevê que, se, devido à falta de consenso entre seus membros, o CSNU for incapaz de exercer sua principal responsabilidade em relação à paz e à segurança internacionais, a AGNU deverá discutir o assunto, cabendo ao CSNU convocar uma sessão de emergência.

a iniciativa levaria a politização das discussões do órgão. Foi apenas a segunda vez na qual um país foi suspenso do CDH, seguindo-se à suspensão da Líbia em 2011. Em maio, entretanto, o Brasil votou a favor de uma resolução do CDH a respeito da deteriorada situação dos direitos humanos na Ucrânia, reforçando o papel da comissão independente de inquérito – a China votou contra essa resolução e a Índia absteve-se. Diante das dificuldades enfrentadas no CSNU, em sessão da AGNU, em 26 de abril, foi adotada resolução, com voto favorável da delegação brasileira, demandando que os cinco membros permanentes do CSNU justifiquem o uso do veto. De acordo com a resolução, sempre que o poder de veto for usado, a AGNU se reunirá em até dez dias para debater a situação em relação a qual o veto foi acionado.

Em outubro, com a declaração oficial de anexação da Rússia de quatro regiões ucranianas e veto russo a resolução do CSNU, com abstenção brasileira, a AGNU, em nova reunião da sessão especial, adotou resolução, com voto brasileiro favorável, e abstenções de Índia, China e África do Sul, condenando a medida do país. Finalmente, em meados de novembro, a AGNU, adotou a quinta resolução no âmbito da sessão especial, demandando a responsabilização da Rússia pela invasão da Ucrânia, com abstenções de Brasil, Índia e África do Sul, e voto contrário da China. Assim, ao longo do conflito, a posição dos BRICS tem sido diversa: enquanto China, Índia e África do Sul tem se absterido ou votado contrariamente a resoluções que condenam as ações russas, o Brasil tem buscado ora se posicionar contra as ações russas que violem explicitamente o Direito Internacional, como a anexação de províncias ucranianas, sem criticar explicitamente a Rússia, ora abstando-se em votações de resoluções com condenações mais contundentes ao governo russo.

How Kherson changed hands



Fonte: BBC

III. Belarus

a) Estado da União com a Rússia

Belarus tornou-se independente em 1991 e, em 1994, realizou as primeiras, e até então únicas, eleições livres. Como figura de peso da administração soviética, Lukashenko elegeu-se presidente e implementa regime um fundamentado no culto à sua imagem e na repressão de dissidências. Em todas as eleições seguintes, questionadas quanto à lisura, elegeu-se com ampla margem de votos. O país, diante desse contexto qualificado como “ditatorial”, jamais pôde ingressar no Conselho da Europa (embora houvesse tentado em 1993) e representa o único país europeu a não ter ratificado a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a ainda aplicar a pena de morte. A economia de Belarus caracteriza-se pela presença estatal, visto que a administração pública gere grande parte da produção agrícola e industrial. A Rússia, por fim, representa mais da metade do intercâmbio comercial desse país.

A assinatura do tratado sobre o estabelecimento da “União da Rússia e da Belarus”, por Lukashenko e Boris Yeltsin, ocorre em dezembro de 1999. No chamado “Estado da União” foram delimitados como objetivos a formação de uma confederação fundamentada na integração comercial, alfandegária, econômica, cultural, militar, monetária e industrial. Politicamente, a entidade seria dotada de um presidente e um parlamento único, sendo representada por uma mesma bandeira. Enquanto, para Putin, o tratado representa o interesse na consolidação da Belarus sob a zona de influência russa, para Lukashenko, a união consolidaria sua legitimidade ante uma população majoritariamente russófila.

Apesar dos avanços paralelos na integração dos dois países, a efetiva implementação do acordo do “Estado da União” permanece distante da realidade. Ante o peso político, econômico e demográfico russo em níveis desproporcionais, teme-se que a consolidação da confederação leve ao fim da independência do Estado bielorrusso, fagocitado como mais um constituinte *de facto* da Federação Russa.

As perspectivas de consecução desse projeto bilateral, portanto, permanecem distantes. Há dissensos relativos a temas como política fiscal comum e determinação de preços de petróleo e gás natural, já que a Rússia vem implementando reformas fiscais que, no longo prazo, podem impedir Belarus de adquirir essas commodities de Moscou com isenção tributária. Ainda, há grande assimetria na discussão acerca da igualdade de votos na confederação, o que demonstra a falta de interesse russo em renunciar a seu peso geopolítico, econômico e demográfico em nome da igualdade jurídica em relação a Belarus. Dois motivos, nesse sentido, apontam para perspectivas pouco razoáveis de conclusão do “Estado da União”. Primeiro, o enfrentamento à pandemia de COVID-19, ao fortalecer a ação estatal, suspendeu discussões integracionistas entre os dois países. Segundo, o cenário de eleições presidenciais, em 2020, em Belarus atraiu atenção à política doméstica do país, em que dissensos a respeito de uma integração com a Rússia – apesar da proximidade geográfica, institucional, cultural, política e econômica – suscitam dúvidas a respeito de uma maior aproximação. Em 2022, em encontro entre Putin e Lukashenko, os líderes reforçaram o comprometimento, ao menos retórico, com o “Estado da União”, prometendo avanços no processo de integração para os próximos anos.

b) O cenário pós-eleições de 2020

As eleições de agosto de 2020 se inserem em um contexto de crise socioeconômica. Por um lado, as mudanças geracionais polarizam a opinião da sociedade, o que favorece o surgimento de conflitos. Por outro, questiona-se a falta de reformas econômicas que promovam o crescimento de uma economia altamente dependente da Rússia. De maneira geral, a situação política interna é amplamente determinada pelo contexto internacional, de modo que, se o relacionamento do país com a Europa Ocidental permanece em um impasse, o Estado russo torna-se a única fonte de sustentação do regime, e pouca influência tem a União Europeia (UE) na crise que assola Minsk.

O reconhecimento dos resultados das eleições por Moscou demonstra a importância desse país para a estabilidade do governo Lukashenko. O acesso a capital estrangeiro representa ponto fulcral da política externa bielorrussa, de maneira que o encontro entre Putin e Lukashenko, em setembro, foi acompanhado por garantias russas de incrementar o nível de crédito destinado ao refinanciamento das dívidas energéticas contraídas junto a Moscou.

A expressiva influência econômica da qual o governo russo dispõe sobre sua contrapartida bielorrussa é determinante para compreender o peso político desempenhado por Moscou. Minsk depende do acesso ao mercado comum da União Econômica Euroasiática (UEE), bem como do fornecimento de petróleo e gás natural russos. A Rússia, ainda, é a única fonte de capitais disponíveis para novos empréstimos.

Em oposição, a UE reagiu ao que foi considerada uma falsificação eleitoral em grande escala e à escalada de violência empregada para suprimir dissidências (mais de 30 mil indivíduos detidos). Embora o não reconhecimento do processo eleitoral bielorrusso pelo bloco europeu seja recorrente, observa-se o emprego crescente de sanções, medida inédita no trato ao vizinho da Europa Oriental. Três rodadas de sanções já foram empregadas, cada qual ampliando o impacto sobre Belarus; inicialmente focadas em funcionários públicos, empresas vinculadas ao governo têm sido, também, alvo de ações.

Esse conjunto de medidas, no entanto, acompanha-se de menor capacidade de influenciar diretamente a conjuntura política de Belarus. Até agora, as principais empresas bielorrussas não foram alvo de sanções, ao passo que o setor de distribuição de petróleo, importante fonte de receitas fiscais, dificilmente será incluído no rol de medidas.

As sanções com maior impacto sobre a economia bielorrussa foram aquelas empregadas pelos Estados Unidos (EUA). Empresas de setores tais como o petroquímico e de maquinário são impedidas de cooperar com sociedades bielorrussas, o que representa medida de potencial limitação do comércio com esse país. O governo russo, por sua vez, utiliza em sua retórica as medidas estadunidenses como forma de barganhar maior cooperação bilateral.

Do ponto de vista da UE, a resolução das tensões com Belarus depende, em certa medida, da superação das contradições internas que ocorrem nesse país. O episódio recente da aterrissagem forçada de um voo comercial europeu, sob alegada ameaça de bomba a bordo, porém com vistas a deter dissidentes políticos, demonstra que o impasse deve perdurar no curto prazo. Essa medida representa o primeiro impacto dos efeitos da crise bielorrussa sobre Bruxelas, que, como resposta, baniu a utilização do espaço aéreo europeu por aviões de Belarus e a utilização do espaço aéreo de Belarus por aviões europeus, efetivamente acabando com qualquer ligação aérea entre Minsk e o

bloco. Ante as propostas europeias de excluir o país do sistema de pagamentos SWIFT³⁴⁷, o governo Lukashenko tem buscado suporte econômico junto à Rússia e à China.

Quanto à Rússia, espera-se que as medidas ocidentais afetem negativamente a atividade econômica bielorrussa. Dada a fragilidade fiscal do país, é provável que Moscou seja chamada a socorrer o governo vizinho, o que representaria deterioração da soberania bielorrussa. Deve-se observar, por fim, até que ponto as autoridades russas dispor-se-ão a sustentar esse relacionamento.

c) As tensões na fronteira Belarus-UE

O governo Lukashenko tem sido acusado de promover táticas de “guerra híbrida” contra a UE com o fito de desestabilizar internamente o bloco. Observou-se, em fins de 2021, número expressivo de migrantes, em sua maioria, provenientes do Oriente Médio, que buscam atravessar as fronteiras europeias através da Polônia. Belarus estaria transportando esse contingente e direcionando-os à UE, justamente, contra um país cujo governo já mantém relações tensas com Bruxelas no tocante a temas migratórios. Polônia, Letônia e Lituânia, ainda, abrigam as principais dissidências contrárias ao governo Lukashenko. Como resposta, o Iraque encerrou todos os voos diretos a Belarus. Outros países na rota de potenciais migrantes médio-orientais, como a Turquia, também passaram a adotar restrições de embarque a certos grupos direcionados a Minsk. Espera-se nova rodada de sanções europeias contra indivíduos responsáveis pela crise, bem como contra a companhia aérea nacional Belavia; no entanto, acredita-se que o número de voos semanais do Oriente Médio a Minsk deva aumentar significativamente nos próximos meses, o que sinaliza potencial nova crise migratória no continente europeu. O governo Putin, também, é acusado de participar dessa tática, que serviria tanto para fragilizar a unidade europeia quanto para consolidar sua influência sobre Belarus. À época, o secretário de Estado Anthony Blinken, finalmente, associou esse emprego do fenômeno migratório como meio de agressão a uma estratégia de desviar atenção para as movimentações militares pouco usuais que o exército russo vem empregando na fronteira com a Ucrânia. Em 2022, mesmo após o início do conflito russo-ucraniano, o fenômeno migratório na fronteira permaneceu, embora em quantidades menos expressivas que as de 2021.

d) O envolvimento da Belarus na Guerra da Ucrânia

Belarus, embora não participe diretamente do conflito russo-ucraniano, é um dos países com maior relevância estratégica, à exceção dos próprios beligerantes. Ainda em 2021, o país foi palco de expressiva movimentação de tropas russas, que passaram a instalar-se próximo à fronteira ucraniana, chamando a atenção das agências de inteligência e de líderes ocidentais. A movimentação dizia respeito, segundo autoridades russas e bielorrussas, a exercícios militares conjuntos, que, de fato, fazem parte da rotina de cooperação militar entre os dois países. No entanto, após o término dos supostos exercícios, as tropas russas não retornaram, o que sugeriria uma possível agressão do vizinho ao sul. Vale ressaltar que a fronteira com Belarus se localiza a meros cem quilômetros da capital ucraniana.

Posteriormente, em fevereiro de 2022, as tropas russas em Belarus mostraram-se essenciais para a ofensiva russa pelo norte da Ucrânia, que se dirigia à cidade de Kiev, tarefa na qual não obteve êxito. Lukashenko, à época, afirmou publicamente que tropas de Belarus poderiam integrar

³⁴⁷ SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema sediado em Bruxelas, Bélgica, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras.

a “operação militar” que a Rússia estava conduzindo na Ucrânia, embora qualquer participação tenha sido negada posteriormente. A Ucrânia chegou a denunciar a suposta entrada de tropas bielorrussas em seu território. Ainda em fevereiro, o território bielorrusso também foi utilizado para o lançamento de mísseis contra alvos na Ucrânia, especialmente na campanha contra Kiev. Aos russos, com o objetivo de facilitar a invasão, Belarus disponibilizou acesso a grande parte de suas instalações militares.

Em 27 de fevereiro, três dias após o início da agressão russa, Lukashenko promoveu um referendo constitucional, em pleito pouco transparente que aprovou mudanças na Constituição de Belarus no sentido de revogar a neutralidade e o *status* não nuclear do país. O líder então afirmou que solicitaria à Rússia a instalação de armas nucleares em seu território se a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) fizesse o mesmo na Polônia ou na Lituânia.

Belarus, no cenário internacional, foi tratado, em muitos âmbitos, como cúmplice da agressão russa, sendo igualmente alvo de sanções ocidentais e palco de uma retirada de companhias estrangeiras que atuavam no país. Multilateralmente, o apoio de Belarus à Rússia mostra-se sólido, tendo o país votado de maneira similar em todas as instâncias internacionais, posição adotada por um grupo seleto de nações. A oposição, por sua vez, majoritariamente no exílio, manifestou-se contra a guerra, tendo sido registrados diversos atos de sabotagem no interior do território bielorrusso, além de ser relevante a formação de batalhão de cidadãos bielorrussos independentes para lutar ao lado de ucranianos.

IV. Moldávia e Transnístria



Fonte: Diário de Notícias, Portugal

a) Eleições de 2021

Na Moldávia, a recente vitória da centro-direita pró-União Europeia (UE) encerra o longo período de governos alinhados à Rússia, a qual deve perder influência política sobre o país. As eleições antecipadas, de julho de 2021, ocorreram em um contexto de crise parlamentar, que não havia logrado formar maioria em duas tentativas anteriores. O Partido da Ação e da Solidariedade euAS), de centro-direita e alinhado à UE, fundado pela presidente Maia Sandu e

liderado por Igor Grosu, com forte discurso anticorrupção, obteve 63 assentos, garantindo maioria de 52%; o Bloco Eleitoral dos Comunistas e Socialistas (BECS), de Igor Godon, recebeu 27% dos votos. Grosu, portanto, assume como Presidente do Parlamento, ao passo que Natalia Gavrilița foi designada como Primeira-Ministra.

A obtenção de maioria absoluta pelo PAS representa mudança na composição parlamentar da Moldávia, na medida em que, desde 1994, os partidos comunistas e socialistas dominavam o Legislativo do país. Essa alteração, considerando a relação pendular moldávica entre Rússia e Europa, tende a enfraquecer a influência de Moscou sobre o país; Sandu já arregimentava forças pró-UE mediante discurso anticorrupção em busca de apoio na população expatriada. A vitória do PAS, portanto, representou ponto de inflexão político na Moldávia, que poderá, no futuro, ser objeto de disputas por influência entre Rússia e UE, de maneira similar ao ocorrido na Ucrânia.

Em 2022, o principal líder opositorista, Igor Dodon, foi colocado em prisão domiciliar, dadas as diversas investigações em curso, envolvendo fraude, lavagem de dinheiro e traição.

b) Crise de abastecimento de gás natural com a Rússia

A instabilidade das relações russo-moldávicas manifestou-se, em fins de 2021, no setor energético. Em outubro de 2021, o governo Gavrilița decretou estado de emergência em decorrência dos altos preços cobrados pela empresa russa Gazprom para o gás natural, cujo volume disponibilizado mantinha-se aquém das necessidades do país; restrições às exportações moldavas também foram observadas. A chegada de Sandu, em 2020, à presidência, teria contribuído para a reação da empresa russa, na medida em que a chefe de Estado busca incorporar o território dissidente da Transnístria à Moldávia. Até então, essa estratégia russa tem levado Chisinau a diversificar suas fontes de distribuição de gás natural, principalmente, mediante aproximações junto à Ucrânia e à Romênia, o que se traduz no estreitamento de relações com países pró-UE e com a própria UE, que forneceu, em novembro do mesmo ano, recursos no montante de 60 milhões de euros para mitigação dos efeitos da crise.

c) Transnístria

A Transnístria, oficialmente denominada República Moldávia Peridniestrana (RMP), apresenta todos os atributos de um Estado e, no entanto, não goza de reconhecimento por nenhum país-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), nem mesmo a Rússia. Formalmente, a região é categorizada como território autônomo da Moldávia. O enclave territorial, situado na fronteira com a Ucrânia, separou-se da Moldávia após breve conflito nos anos 1990 e constitui um dos mais longevos “conflitos congelados” do continente europeu. Esse contexto, de Estado materialmente constituído, porém sem igualdade formal junto a outros países, perdura há mais de trinta anos. Determinada a evitar uma desagregação da Transnístria do restante do território, a Moldávia decide, em março de 1992, enviar forças policiais para o enclave, atravessando o rio Dniestr. As forças separatistas locais, hostis à dissolução da União Soviética (URSS), ao temer a possibilidade de movimento de união da Moldávia com a Romênia, rechaçam essa investida, o que leva a um conflito com mais de mil vítimas. Os rebeldes beneficiaram-se do apoio das forças armadas russas que estavam destacadas na região desde os tempos soviéticos. Em julho do mesmo ano, assina-se acordo de cessar-fogo, que prevê a retirada das tropas russas em três anos, bem como o reconhecimento de um estatuto de autonomia para o território transnístrio. Desde então, no entanto, nenhum desses dois dispositivos foi plenamente atingido. A Transnístria, efetivamente,

desfruta de ostensivo apoio russo, o que inclui a proteção e a presença militar e a gratuidade de uma série de bens, como energia, transportes e gás para aquecimento interno. Os custos dessa operação são imputados pelo governo russo às dívidas do Estado moldávio. Os processos de aposentadoria também são subvencionados por Moscou.

A economia da Transnístria, que goza de significativa capacidade instalada para a indústria pesada, é conhecida pelas atividades de contrabando e de tráfico de armas, especialmente, rumo à UE. Produtos do setor metalúrgico e de têxteis, ao usar a etiqueta “made in Moldova”, costumam ingressar no bloco de maneira irregular. Os baixos custos de produção garantem, inclusive, a competitividade das exportações locais sobre a concorrência chinesa.

A nostalgia soviética, visível na paisagem da Transnístria por meio de símbolos como bandeiras e estátuas, sobrepõe-se ao efetivo monopólio de alguns conglomerados sobre a economia local. O grupo Sheriff, fundado por dois ex-oficiais soviéticos, Viktor Gushan e Ilya Kazmaly, aproveitando-se do processo de privatizações do pós-Guerra Fria, logra controlar redes de supermercado, de distribuição de bebidas alcóolicas, cigarros, combustíveis, energia, entre outros. O conglomerado, inclusive, controla o clube de futebol local. Esse poder monopolístico traduz-se, no âmbito político, no patrocínio do partido Renovação, cujo candidato das últimas eleições de dezembro de 2021, Vadim Krasnoselsky, é reeleito com 87% de votos favoráveis em processo marcado pela ausência de qualquer oposição efetiva. A política de Maia Sandu de incorporar o enclave territorial situado na fronteira ucraniana-moldávia é rechaçada por Gushan, que reitera sua lealdade a Moscou, a qual tende a manter sua influência no médio prazo. As negociações mais recentes, no formato 5+2, envolvendo a UE, Rússia, Estados Unidos (EUA), Ucrânia e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), têm-se concentrado em temas como direitos humanos, liberdade de circulação, ao passo que eventual retorno da Transnístria à Moldávia não tem sido discutido.

d) Os efeitos da guerra na Ucrânia sobre a Moldávia

A Guerra na Ucrânia possui efeitos diretos na Moldávia. O país, que antigamente era parte da URSS, é indicado pelo Kremlin como integrante de uma suposta “Rússia histórica”, juntamente a Ucrânia, Belarus e a própria Rússia, países destinados a permanecerem unidos. A Moldávia, portanto, teme a utilização do território da Transnístria para ataques à Ucrânia, ou mesmo a outras porções de seu próprio território. Essas hipóteses, no entanto, tornaram-se menos prováveis com a liberação de Kherson pelas forças ucranianas, afastando os russos de Odessa, da Transnístria e do restante do território da Moldávia. No cenário multilateral, a Moldávia adotou postura fortemente crítica à invasão da Ucrânia pela Rússia, tendo, em novembro de 2022, convocado o embaixador russo em Chisinau para consultas, após quedas constantes de energia no país causadas pelos ataques russos à infraestrutura ucraniana. Por fim, ainda, embora tenha uma população diminuta, a Moldávia, dada sua localização, recebeu número desproporcional de refugiados ucranianos, equivalentes a um quarto de sua população residente.

V. Armênia, Azerbaijão e Nagorno-Karabakh

a) Enclave “armênio” em território azeri

Historicamente, a área que hoje corresponde às repúblicas da Geórgia, Armênia e Azerbaijão é denominada Transcaucásia (termo da percepção russa), e esteve reunida como um só Estado nacional em 1918, como Federação da Transcaucásia, e, entre 1922 e 1939, como República Socialista Federativa Soviética da Transcaucásia. Sob a perspectiva identitária armênia, o enclave representa questão com raízes históricas profundas: a presença armênia na região montanhosa remonta a pelo menos 2.500 anos, e há em Nagorno-Karabakh, monumentos considerados simbólicos pelo país. Em 1921, a cúpula soviética decidiu manter Karabakh com a república do Azerbaijão, apesar da maioria armênia, um enclave desde o domínio otomano no Transcáucaso, no século XIX. Com o surgimento da União Soviética (URSS, 1922), Armênia e Azerbaijão se tornaram repúblicas soviéticas, e a região de Karabakh foi alocada dentro das fronteiras azerbaijanas como um *oblast* (província ou região autônoma).

Após a dissolução da URSS, ganhou força o movimento pela unificação do território com a Armênia, mesmo após a rejeição das reivindicações por Moscou. A região de Nagorno-Karabakh conforma um enclave de cerca de 4.400 km² no território azeri, disputado pelo Azerbaijão e pela Armênia. Etnicamente, estima-se que 95% da população de Nagorno-Karabakh é armênia – tradicionalmente cristã –, que reclama a região desde a década de 1920. Após as independências de ambos os países do antigo Império Russo, a URSS estabeleceu um governo autônomo para Nagorno-Karabakh, porém dentro do território azeri.



Fonte: Al Jazeera

b) Origem dos conflitos na “República de Artsaque”

Essa correlação de forças mudou com a dissolução da URSS, notadamente em 1988, quando teve início uma guerra entre armênios de Nagorno-Karabakh e azerbaijanos. Em 1991, a população votou em referendo sobre a independência, e a região autônoma declarou independência (República de Artsaque, não reconhecida por nenhum país, nem mesmo pela Armênia). A República do Artsaque é dependente da Armênia e usa a sua moeda, mas os sucessivos governos armênios têm resistido à pressão interna de anexá-la por receio de represálias do Azerbaijão e da comunidade internacional, que considera o território parte do Azerbaijão – resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) reafirma a integridade territorial do Azerbaijão.

Logo, o não reconhecimento da independência da República do Artsaque pela Armênia se explica pelo interesse em anexar o território ao país e evitar a escalada de tensões com o Azerbaijão. Em 1993, a Armênia chegou a ocupar cerca de 20% da região.

Diversos esforços de mediação foram feitos por Estados Unidos (EUA), Irã, Rússia e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) – todos sem sucesso –, até a assinatura do Protocolo de Bishkek (1994). Mediado pela Rússia, estabeleceu um cessar-fogo, mantendo o controle da região pelos separatistas, que denominam a região como “República de Artsaque” e recebem apoio e armamento da Armênia. Esse controle incluía a faixa de terra que separa Nagorno da Armênia, o que garante o abastecimento do enclave. Como resultado humanitário, estima-se que o conflito de 1988-1994 tenha gerado cerca de 30 mil mortos e de 450 mil a 500 mil refugiados.

c) Grupo de Minsk

A fim de negociar uma paz definitiva, foi estabelecido o Grupo de Minsk, em 1994 no seio da OSCE, composto por EUA, França e Rússia, para mediar o conflito. Entre 2002-2005, o Grupo de Minsk trabalhou no Processo de Praga e, em 2006, estabeleceu os princípios de Madri. Os seis princípios identificados como elementos-chave para a superação do conflito são:

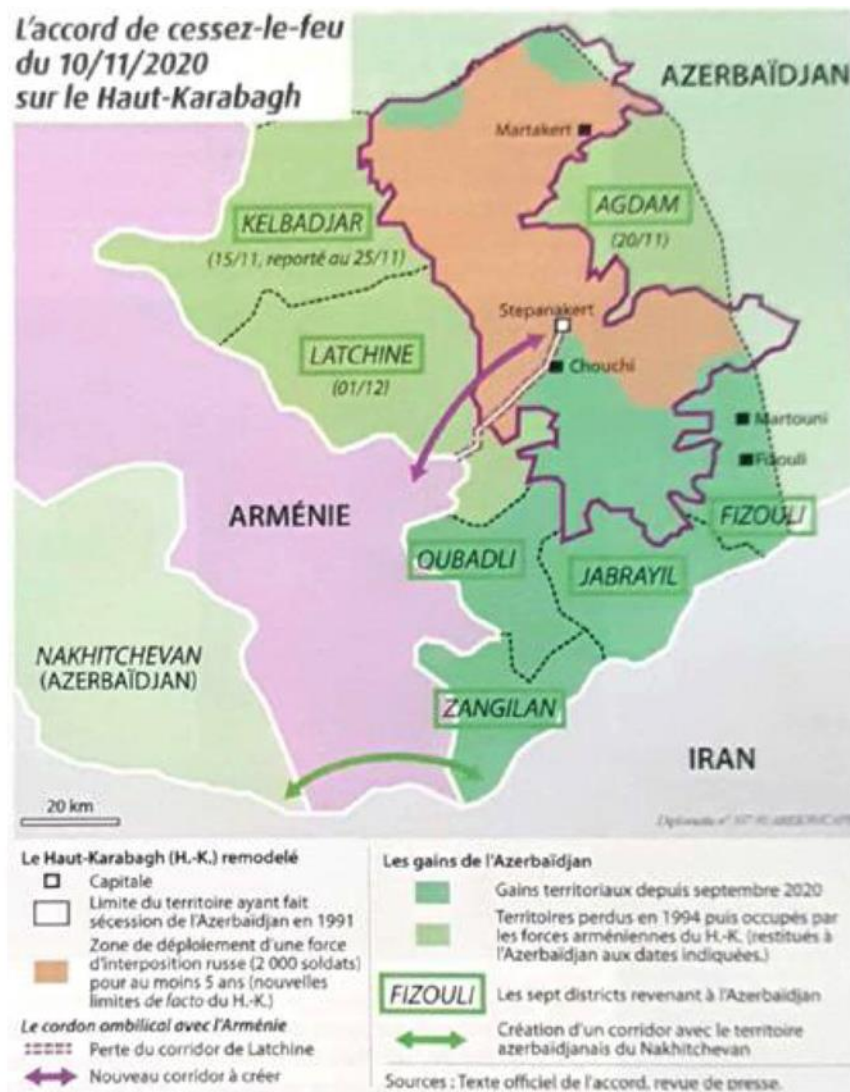
- 1) retorno dos territórios em torno de Nagorno-Karabakh para o controle azeri;
- 2) reconhecimento de *status* interino a Nagorno-Karabakh, fornecendo garantias para segurança e autogoverno;
- 3) estabelecimento de corredor territorial que una a Armênia a Nagorno-Karabakh;
- 4) futura determinação de um estatuto definitivo para Nagorno-Karabakh mediante procedimento legalmente vinculante e representativo da vontade do território;
- 5) o direito de todos os deslocados internos e refugiados a retornar a seus antigos lugares de residência antes do conflito; e
- 6) garantias internacionais de segurança, que incluiriam uma operação de manutenção da paz.

d) Histórico recente de conflitos

O desenvolvimento recente azeri, com base na exploração do petróleo, levou ao seu rearmamento e à mudança no equilíbrio de forças com relação à década de 1990. Desde o cessar-fogo em 1994 (não houve acordo de paz, e os países não têm relações diplomáticas), tensões ficaram incubadas na região, com o quadro se deteriorando à medida que o Azerbaijão, contrariado com o que vê como ocupação indevida de seu território, ganhou força econômica.

Não obstante os esforços de mediação internacionais, ocorreram diversas violações ao cessar-fogo de Bishkek, sendo a de abril de 2016 considerada a mais brutal delas: em quatro dias de embate, foram contabilizados cerca de 300 mortos. O embate foi iniciado por operação azeri, alegando uma reação contra bombardeios armênios a áreas civis (o que não foi provado). Em 5 de abril de 2016, foi assinado um novo acordo de cessar-fogo, pelo qual o Azerbaijão logrou controlar a região estimada entre oito e vinte quilômetros quadrados. Em 2017, foi feito um segundo referendo de independência da região de Nagorno-Karabakh, não reconhecido pelo governo do Azerbaijão. Em outubro de 2017 os presidentes de Armênia e Azerbaijão se encontraram em Genebra, sob os auspícios do Grupo de Minsk, no esforço de retomar as tratativas de paz – o que logo se mostrou frustrado. A partir de 2018, um novo presidente na Armênia, Armen Sarkissian, foi empossado, também com um uma retórica populista e militarista acerca da região. Ao mesmo

tempo, o Azerbaijão é governado desde 2003 pelo presidente Ilham Aliyev, que sustenta discurso belicoso contra a Armênia, proclamando alegado direito azeri de retomar total controle sobre Nagorno-Karabakh. Em 2018, instabilidade política armênia, no marco da Revolução de Veludo, agrava contexto e, em julho de 2020, há uma série de enfrentamentos em regiões de fronteira, não apenas em Nagorno-Karabakh.



Fonte: Magazine Diplomatie

No verão de 2020, dois movimentos evidenciaram a escalada das tensões: em julho, ocorreram enfrentamentos pontuais ao longo da fronteira; em agosto, manobras conjuntas dos exércitos turco e azeri. Em 27 de setembro de 2020, novos conflitos foram iniciados com uma ofensiva azeri na região fronteira de Nagorno-Karabakh para retomar as regiões de menor altitude ao sul do enclave. No mesmo dia, Erdogan anunciou que apoiaria o Azerbaijão na retomada do controle de Nagorno-Karabakh. Iniciava-se, assim, a chamada segunda guerra de Nagorno-Karabakh, que durou seis semanas e foi vencida pelo Azerbaijão. No início de outubro, a Rússia negociou um primeiro cessar-fogo, mas ele foi rapidamente violado. Fracasso semelhante tiveram outros dois acordos, um negociado pela França (em coordenação com Rússia e EUA) e

outro negociado diretamente pelos EUA. Mais de sete mil soldados e civis mortos e centenas de feridos de ambos os lados, além do deslocamento forçado de cerca de metade da população de Nagorno-Karabakh.

Finalmente, em 9 de novembro de 2020, anunciou-se o fim das hostilidades a partir da meia-noite do dia seguinte. O acordo de cessar-fogo, assinado entre os mandatários de Armênia, Azerbaijão e Rússia e com a concordância do presidente de Artsaque, previu o deslocamento de 1.960 soldados russos para manutenção da paz (inicialmente por cinco anos) e um centro conjunto russo-turco de supervisão do cessar-fogo. Cerca de 75% do território disputado foi transferido para o Azerbaijão, que retomou sete distritos adjacentes ao Nagorno-Karabakh ocupados na década de 1990, além de ganhar um corredor de acesso ao exclave de Nakhchivan, que faz fronteira com Irã e Turquia. Não obstante, a Armênia manteve controle do corredor de Latchine, que liga o país ao enclave no território azeri.

O acordo foi recebido como uma derrota armênia e reflete a vitória militar azeri. Como consequência, diversos protestos eclodiram na Armênia contra o cessar-fogo e pedindo a renúncia do presidente, gerando uma crise política que desembocou na organização de eleições antecipadas.

Em abril de 2021, o primeiro-ministro da Armênia, Nikol Pashinyan, renunciou a pouco menos de dois meses das próximas eleições legislativas como forma de tentar solucionar a crise política que se abateu sobre o país após a guerra do ano passado em Nagorno-Karabakh. Com a decisão, todos os membros de seu governo também apresentaram suas demissões, conforme exigido pela lei armênia. Pashinyan, entretanto, deve permanecer no cargo como interino até o resultado do próximo pleito³⁴⁸. Ele é considerado por adversários um traidor por ter aceitado assinar o acordo de cessar-fogo que pôs fim ao conflito com o Azerbaijão. Pashinyan afirma que foi compelido a concordar com o acordo de paz para evitar maiores perdas humanas e territoriais.

e) Situação atual no Nagorno-Karabakh

O atual cessar-fogo, negociado em 2020, foi patrocinado pela Rússia (o Grupo de Minsk permaneceu, em grande medida, aliado do processo negociador) e é mantido por tropas de manutenção de paz russas (que devem permanecer na região por cinco anos). Porém, a paz na região permanece frágil³⁴⁹. Tropas azeris e armênias seguem dispostas no terreno perto uma das outras, sem comunicação entre si, e interesses de política doméstica de lado a lado podem estimular ações militares.

Os novos embates não surpreendem alguns observadores, que consideram o cessar-fogo negociado em 2020 como insustentável. Diz-se que a Rússia “estancou o sangramento, sem tratar das feridas”. O cessar-fogo, de redação vaga, sequer faz menção ao principal ponto de contenção entre os países, o *status* de Nagorno-Karabakh. Outros pontos frágeis incluem: fragilidade de garantias de acesso a locais religiosos e artefatos culturais; poucas medidas para facilitar a coabitação de azeris e armênios nas regiões disputadas; imprecisão das novas linhas de separação; e ausência de solução de longo prazo para os chamados “corredores de trânsito”, o mais importante dos quais seria o de Zangezur, que permitiria o trânsito de pessoas e bens entre o enclave de

³⁴⁸ Nas eleições parlamentares de junho de 2021, Nikol Pashinyan conseguiu se manter no cargo de primeiro-ministro, o que diminuiu as tensões domésticas.

³⁴⁹ Observadores ressaltaram a importância da reinserção do Grupo de Minsk nas negociações e da maior participação das respectivas sociedades civis, sobretudo das mulheres, que permanecem virtualmente ausentes do processo de paz. O CSNU, embora tenha, quando o conflito ainda estava em sua fase quente, condenado o uso da força e clamado por fim imediato das hostilidades, não se pronunciou para respaldar o acordo de paz.

Naquiechivão³⁵⁰ ao restante do território azeri, atravessando a Armênia. Também restam pendentes de soluções questões relacionadas à responsabilização por crimes de guerra e violações de direitos humanos – tanto Azerbaijão quanto Armênia entraram com ações junto à Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) em função de alegados abusos, e a Armênia abriu caso na Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra o Azerbaijão, por alegadas violações da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial –, às competências específicas das forças russas de manutenção de paz e à reconstrução e à desminagem do território.

Com efeito, nos últimos meses, as tensões entre Azerbaijão e Armênia têm voltado a crescer ao longo de 2021 e 2022, com baixas ainda sendo anunciadas por ambas as partes. Em 12 de maio de 2021, soldados azeris ocuparam 41 km² de território armênio, nas províncias de Syunik e Gegharkunik. Um mês antes, o presidente azerbaijano Ilham Aliyev havia declarado que Ierevan e outros territórios armênios seriam “terras históricas” do Azerbaijão. Os soldados azerbaijanos permanecem na área até o presente, em contrariedade aos pedidos de retirada feitos pelo Parlamento Europeu e por dois líderes do Grupo de Minsk – os EUA e a França.

Confrontos ocorreram novamente em julho de 2021 (na fronteira da Armênia com o Naquichevão azerbaijano). O mês de novembro de 2021 foi marcado por embates fatais entre os países, na fronteira entre a província armênia Gegharkunik e o *rayon* (distrito) azerbaijano Kalbajar. A escalada de tensões levou o presidente azeri e o primeiro-ministro armênio a reunirem-se em Sochi, na Rússia, para discutir as relações bilaterais. No encontro, os países concordaram em trabalhar conjuntamente para reforçar o nível de estabilidade e segurança nas regiões contestadas e em tomar medidas tendo em vista o estabelecimento de comissão bilateral de demarcação e delimitação de fronteiras.

É interessante notar que, do ponto de vista russo, a situação ao sul do Cáucaso ao final de 2021 era essencialmente positiva: apesar da crise fronteiriça persistente, o caos da guerra de 2020 fora contido por meio de um cessar-fogo negociado pela própria Rússia, que garantiu assim sua presença miliar na região. Nas palavras do jornalista Neil Hauer, “[em dezembro de 2021] a posição de Moscou na região é claramente a mais poderosa desde o colapso soviético em 1991”. A invasão da Ucrânia, em fevereiro de 2022, marcou um ponto de inflexão importante neste cenário. Quase um ano depois da afirmação de Hauer, no fim de 2022, a percepção geral se inverteu: “todos entendem que a Rússia está mais fraca do que nunca na arena internacional”, conforme avaliação de um alto funcionário em Stepanakert.

Em 2022, mais embates foram travados ao longo da fronteira. Houve escalada de tensões em março, abril e agosto, que culminaram em um confronto de maior escala³⁵¹ entre 12 e 14 de setembro de 2022. Conforme imagens de satélite fornecidas pela Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), essa nova ofensiva foi iniciada pelo Azerbaijão, que avançou sobre território ocupado pelos armênios³⁵². No dia seguinte, a Rússia afirmou ter facilitado um cessar-fogo, que, no entanto, foi violado poucos minutos depois do anúncio.

Em 14 de setembro, novo cessar-fogo foi anunciado pelos beligerantes, dessa vez negociado pelos EUA. Uma missão civil de monitoramento com 40 pessoas foi enviada pela União Europeia (UE) ao lado armênio da fronteira (o Azerbaijão não autorizou acesso ao seu lado), e

³⁵⁰ O Naquichevão é uma república autônoma do Azerbaijão, que geograficamente constitui um exclave de 5.500 km² localizado entre a Armênia, o Irã e a Turquia.

³⁵¹ O Ministério da Defesa da Armênia declarou que o Azerbaijão usou artilharia, morteiros, drones de ataque e armas pequenas nessa ofensiva, que foi o maior confronto entre as partes desde a guerra de 2020.

³⁵² A Armênia afirma que, com essa ofensiva, o Azerbaijão ocupou cerca de dez quilômetros quadrados de território armênio e adentrou 7,5 km em direção à cidade armênia de Jermuk. O Azerbaijão, por outro lado, afirma ter apenas tomado áreas altas estratégicas ao longo da fronteira.

acordou-se também o envio de uma missão da OSCE. O número de vítimas é incerto. O Azerbaijão registrou a morte de 80 de seus soldados, mas a Armênia alega que as baixas do inimigo chegaram a 431. A Armênia, por sua vez, oficializou a morte ou o desaparecimento de 202 armênios, número que o Azerbaijão alega ser 450. Apesar do desencontro das declarações oficiais, pode-se falar em, no mínimo, 282 perdas.

Vídeos de atrocidades cometidas por soldados azerbaijanos no contexto dessa ofensiva circularam em plataformas online como o Telegram. A Armênia e vários países condenaram os registros que, caso tenham a sua autenticidade comprovada, serão evidência do cometimento de crimes de guerra por soldados azerbaijanos. Embora o Azerbaijão tenha declarado que investigaria alguns dos vídeos, ativistas azerbaijanos que criticaram a violência do conflito foram acusados de “traidores” pela ala jovem do partido governista (Novo Partido Azerbaijano, YAP, em azeri).

f) Envolvimento internacional no Nagorno-Karabakh

A questão de Nagorno-Karabakh envolve de forma direta Azerbaijão e Armênia, mas a correlação de forças transcende os dois países. O conflito entre Armênia e Azerbaijão é marcado por expressivo envolvimento de terceiros países, com destaque para os papéis de Turquia e Rússia.

Desde o fim da Guerra Fria, o Azerbaijão tem recebido expressivo apoio militar e diplomático da Turquia, que enxerga no envolvimento no conflito a possibilidade de reforçar seu papel de potência regional. Com efeito, os países, além de se unirem por históricos linguísticos e culturais (sintetizados na fórmula “uma nação, dois países”), mantêm laços militares (intercâmbios para formação e treinamento de oficiais, exercícios conjuntos e, principalmente, fornecimento de armas, drones e outros tipos de materiais bélicos) que foram cruciais para a vitória azeri. Na guerra de 2020. Além disso, Azerbaijão e Turquia têm importantes relações comerciais, financeiras e no plano energético. Apesar das visitas de Erdogan a Baku (três em um ano) e de seu forte envolvimento no tema, a Turquia não logrou tornar-se copresidente do Grupo de Minsk, tampouco levar os debates a âmbito mais abrangente, como na Organização das Nações Unidas (ONU). O relacionamento da Turquia com a Armênia, por sua vez, é bastante sensível. Os países não mantêm relações diplomáticas e, em 1993, a Turquia fechou sua fronteira com a Armênia, em gesto de solidariedade ao Azerbaijão. Os maiores obstáculos à normalização das relações bilaterais são a exigência turca de que a Armênia evacue totalmente o Nagorno-Karabakh e a questão do genocídio do povo armênio pelos otomanos. Apesar dessas dificuldades, os países comprometeram-se em nomear emissários especiais para tratar da normalização diplomática; e aceitaram estabelecer voos diretos entre si.

A Rússia, além da identidade cristã comum, é unida à Armênia pela aliança militar, representada pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e mantém bases militares naquele país, mas, ao mesmo tempo, considera que as garantias da OTSC são aplicáveis apenas às fronteiras internacionalmente reconhecidas da Armênia (ou seja, não alcançam o Nagorno-Karabakh) e vende armas ao Azerbaijão. Na prática, a Rússia tenta equilibrar-se entre quatro interesses:

- 1) manter a Armênia, aliada nominal, na sua esfera de influência;
- 2) preservar relações positivas com o Azerbaijão;
- 3) limitar a influência da Turquia no espaço pós-soviético e, ao mesmo tempo, evitar colisões que possam contaminar o relacionamento bilateral como um todo: não interessa à Rússia, por exemplo, que um membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) venha a ter presença militar direta e expressiva em sua vizinhança; e

- 4) manter-se proeminente em uma região rica em hidrocarbonetos, o que demanda boas relações, especialmente, com o Azerbaijão.

Um quinto objetivo poderia ser mencionado: tendo em vista as grandes comunidades azeris e armênias na Rússia, uma posição de equilíbrio entre as partes tende a manter a estabilidade interna. O não reconhecimento de Artsaque pela Rússia indica o interesse de Moscou em manter o *status* incerto ao território; porém, a inação de Moscou em desencorajar a ofensiva azeri em 2020 guarda relação com o progresso nas relações com Baku, mas o desfecho do conflito, com o controle armênio enfraquecido, pode trazer consequências em médio e longo prazo aos russos. Como forma de evitar novos conflitos, a Rússia enviou um contingente de forças de paz para Stepanakert, capital de Artsaque, e firmou um memorando de entendimento com a Turquia para criar um centro de monitoramento conjunto em Agdam, cidade azeri em Nagorno-Karabakh. O centro iniciou suas operações em janeiro de 2021. A performance vacilante da Rússia na guerra da Ucrânia gerou uma espécie de “efeito cascata” geopolítico na região do Cáucaso, à medida que o poderio russo é posto à prova por Kiev. A última investida do Azerbaijão contra a Armênia (de 12 a 14 setembro de 2022) deve ser interpretada à luz desse contexto, que extrapola a disputa bilateral entre os beligerantes. Laurence Broers entende que a decisão azerbaijana de atacar em setembro de 2022 decorreu da percepção de que seria “a hora de usar a força para tomar tudo o que fosse possível”, uma vez que a Rússia estaria distraída com o conflito na Ucrânia e que terceiros atores estariam fracos para reagir.

Em outubro de 2022, Putin promoveu encontro em Sochi entre os líderes da Armênia e do Azerbaijão. O presidente russo afirmou que, embora permaneçam pontos de desacordo, as discussões foram “muito úteis” e reiterou o comprometimento russo em buscar solução abrangente e definitiva ao conflito. Em uma declaração conjunta, os líderes armênio e azerbaijano concordaram em abster-se do uso da força em relação ao conflito de Nagorno-Karabakh e em travar as negociações com base em reconhecimentos de soberania mútua e integração territorial. O encontro aconteceu poucos dias depois que os líderes do Azerbaijão e da Armênia foram recebidos pelo presidente francês Emmanuel Macron e pode, portanto, ser interpretado como uma tentativa russa de reafirmar sua autoridade sobre a região.

Outros atores têm envolvimento digno de nota no conflito. O Irã busca gradualmente aumentar sua influência na região, apresentando-se como ator neutro capaz de mediar as disputas embora suas posições estejam, frequentemente, mais próximas da Rússia e da Armênia. Durante a guerra de 2020, o Irã supostamente autorizou a Rússia a usar o seu espaço aéreo para enviar ajuda militar à Armênia. Há significativas conexões de turismo e de energia entre o Irã e a Armênia. Embora ambos compartilhem laços históricos, culturais e religiosos (maioria xiita), as relações políticas entre eles são contenciosas. O Irã percebe como ameaçador o processo de modernização e sofisticação bélica do Azerbaijão, ainda mais por ser Israel um dos maiores parceiros azeris nesta empreitada. Ademais, o Irã tem uma expressiva minoria de azeris étnicos entre sua população, o que, dado o *soft power* azeri, pode ser fator de desestabilização interna. Ao longo de 2021, o Irã chegou a realizar exercícios militares nas proximidades da fronteira entre os países. Os governos concordaram em promover uma distensão das relações por meio do diálogo.

A França, um dos copresidentes do Grupo de Minsk, é um dos países europeus com participação mais vocal no conflito³⁵³. Embora mantenha posição oficial de neutralidade e reconheça Nagorno-Karabakh como território azeri, tem-se aproximado da Armênia. Em 2021, a Assembleia Nacional e o Senado aprovaram resoluções não vinculantes instando o governo a reconhecer a República de Artsaque – possibilidade prontamente rejeitada pelo chanceler francês.

³⁵³ Há contingente expressivo da diáspora armênia na França, que detém influência econômica e política no país.

No confronto de setembro de 2022, por exemplo, o governo francês instou o Azerbaijão a respeitar a integridade territorial da Armênia e trouxe o tema para debate no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), além de ter acusado a Rússia de “provocar deliberadamente” os confrontos em “esforço para desestabilizar a volátil região”.

O envolvimento de EUA, OTAN, UE (tanto a OTAN quanto a UE são pouco coesas, a respeito do tema) e dos demais participantes do Grupo de Minsk costumava ser mais tímido, tendência que está se revertendo diante da falta de confiança internacional em Putin. Nancy Pelosi visitou Ierevan em 17 de setembro de 2022, poucos dias após o confronto (o speaker do Parlamento armênio destacou a importância dos EUA na estabilização da situação), e, na mesma ocasião, o secretário de Estado Antony Blinken telefonou ao presidente azerbaijano para demandar adesão ao cessar-fogo e desengajamento militar³⁵⁴.

As principais contribuições da UE são a facilitação do diálogo entre as partes; contribuições financeiras sob forma de auxílio humanitário e para o atendimento de necessidades pós-conflito, incluindo desminagem; e o envio de especialistas, em dezembro de 2021, para auxiliar na delimitação de fronteiras. A influência da UE tem aumentado: é o único ator que, assim como Moscou, conseguiu reunir os beligerantes em cúpula (dezembro de 2021, fevereiro e abril de 2022). Charles Michel, presidente do Conselho Europeu em Bruxelas, tem sido visto como um mediador efetivo e mais honesto do que Moscou (que se ressentia das negociações em nível de UE). Michel centrou-se primeiro em questões humanitárias (prisioneiros, localização de minas e de túmulos) e no restabelecimento de uma linha de comunicação rápida (*hotline*) entre os ministros de defesa dos dois países em conflito. Agora, seu próximo desafio é avançar a abertura de todas as conexões econômicas e de transporte na região, conforme estipulado no ponto final do cessar-fogo de 2020. O interesse da UE na região também tem aumentado, especialmente devido à atual crise energética europeia. Ursula von der Leyen visitou o Azerbaijão em julho de 2022 e assinou um acordo com Ilham Aliyev para aumentar a importação europeia de gás azerbaijano de oito para vinte bilhões de metros cúbicos em 2027. Von der Leyen absteve-se de falar de Nagorno-Karabakh e caracterizou o Azerbaijão como um parceiro confiável, o que foi criticado por grupos europeus pró-democracia e por representantes da Armênia. Poucos meses depois da visita, no entanto, o Azerbaijão já estava novamente envolvido em embates com a Armênia, o que escancarou a dificuldade europeia de avaliar corretamente os riscos e as implicações do conflito de Nagorno-Karabakh. Para o acadêmico Maximilian Hess, eventual “abandono” de Nagorno-Karabakh a Baku, pelo Ocidente, pode aumentar a influência russa na Armênia. As tropas russas no local poderão eventualmente hostilizar o Azerbaijão e exigir concessões, o que inviabilizaria, em definitivo, qualquer esperança de abastecimento energético europeu vindo da região. Além disso, outros países parecem melhor preparados, em termos de infraestrutura, para substituir a Rússia no fornecimento energético à Europa: é o caso de EUA, Catar, Argélia e até mesmo Irã.

Ainda, vale mencionar o posicionamento britânico, que manteve linha similar às de França e EUA, defendendo solução pacífica acompanhada, no âmbito doméstico, por reconhecimento de Artsaque a níveis municipal e regional sem qualquer indicação de similar atitude pelo governo central. No que diz respeito ao posicionamento da China, finalmente, o país tem relações cordiais

³⁵⁴ Os EUA atuaram como mediadores no conflito de 2020, ao lado de Rússia e França, e reiteradamente afirmam a necessidade de cessar-fogo e de uma solução pacífica. Há grande contingente armênio no país, mas a Casa Branca se mantém neutra, sem posicionar-se a favor de um dos lados. Peculiaridade em relação ao reconhecimento do Estado de Artsaque é que ele foi discutido pelos Legislativos estaduais: dez estados aprovaram leis reconhecendo Artsaque, enquanto dois reconhecem a integridade territorial do Azerbaijão.

com Armênia e Azerbaijão, o que influencia a posição discreta, sem defender nenhum lado, apenas defendendo a solução pacífica e mediante diálogo.

g) O contexto após a invasão russa da Ucrânia e perspectivas de resolução do conflito

A guerra de 2020 foi um marco transformador na correlação de forças entre as partes beligerantes: se, desde 1994, a Armênia controlava grande parte de Nagorno-Karabakh, desde a vitória militar do Azerbaijão na guerra de 2020, é este o país que detém posição mais forte – seja para negociar acordos, seja para avançar objetivos com o uso da força. A guerra na Ucrânia acentuou esse cenário.

Atualmente, as três maiores preocupações de Baku são:

- 1) encaminhar a desocupação armênia do Corredor de Lachin e retomar a região conforme acordado no cessar-fogo de 2020;
- 2) encaminhar a desmilitarização de Nagorno-Karabakh (a Armênia alega que já retirou suas forças militares da região); e
- 3) aproveitar a situação geopolítica favorável para negociar um acordo que encerre o conflito a seu favor (embora os dois lados tenham expressado interesse em iniciar diálogos ainda em abril de 2022, o Azerbaijão tem reclamado da lentidão diplomática armênia, que acusa de proposital).

A principal evidência da grande vantagem azerbaijana atual é o fato de que Baku insiste que Nagorno-Karabakh não mais existe como entidade territorial: a área seria, agora, simplesmente uma parte integrante do território azeri e nada mais³⁵⁵.

Analistas entendem que Baku deveria aproveitar a situação de superioridade para pressionar por um desfecho diplomático, buscando a assinatura de um acordo de paz. Se o Azerbaijão insistir em mais ações militares, poderá danificar sua reputação, colocando em risco aspectos de sua cooperação bilateral com a UE, que envolve questões energéticas e financiamentos para desenvolvimento. As vantagens de uma paz duradoura incluem a potencial reabertura da fronteira entre Turquia e Armênia, o que incrementaria o fluxo de comércio em toda a região sul do Cáucaso.

A Armênia, por sua vez, vê a escalada azerbaijana como uma forma de pressioná-la para desistir das discussões sobre o *status* futuro de Nagorno-Karabakh. Essa estratégia para estar funcionando em alguma medida: o governo armênio mostrou-se disposto a fazer concessões difíceis (abriu mão de negociações em formato específico e admitiu a possibilidade de assinar um acordo de paz que deixasse em aberto a questão de Nagorno-Karabakh). Além disso, a Armênia já não pode contar integralmente com a sua maior aliada e há frustração em Ierevan quanto à ineficácia das tropas russas de manutenção da paz, cujo mandato não está claramente definido.

Desde o início da guerra na Ucrânia, a Armênia tem procurado manter o maior número de potências satisfeitas: opôs-se, sozinha, à suspensão russa do Conselho da Europa, e Pashinyan visitou Putin menos de dois meses depois do início da invasão; ao mesmo tempo, a Armênia aderiu às sanções econômicas impostas pelo Ocidente³⁵⁶. Com isso, na avaliação do professor Daniel W.

³⁵⁵ Essa retórica é justificada pelo fato de os armênios jamais terem concordado em discutir a autonomia de Nagorno-Karabakh enquanto parte integrante do Azerbaijão: agora que boa parte da região está sob o controle efetivo de Baku, a possibilidade de negociar um autogoverno, anteriormente oferecida por Baku e rechaçada por Ierevan, foi retirada da mesa de possibilidades. Nos termos de um funcionário azerbaijano: “*We offered it, you rejected it*”.

³⁵⁶ Quando se trata de respeitar sanções internacionais sem arruinar relações com o país-alvo, os armênios têm décadas de experiência: mantêm bons laços com o Irã e cumprem as sanções multilaterais impostas ao país.

Drezner, a Armênia espera ganhar autonomia e tempo, não apenas para se recuperar da guerra de 2020 e da pandemia, mas também para promover reformas estruturais. Se o conflito em Nagorno-Karabakh não escalar novamente, há boas chances de recuperação armênia nos próximos anos (em parte porque a diáspora em países como Austrália, França, Rússia e EUA reforça a projeção armênia para o mundo, facilitando alianças). Isso pode reequilibrar, ao menos parcialmente, a posição armênia no tabuleiro geopolítico regional.

A título conclusivo, vale lembrar a lição da historiadora francesa Claire Mouradian, que alerta para uma situação de “nações em guerra, paz dos impérios”, argumentando que talvez a “inimizade hereditária” e irreconciliável entre armênios e azerbaijanos seja, em grande parte, consequência de uma dinâmica de poder entre potências – historicamente, Rússia e Turquia – que disputam áreas de influência e veem diferentes povos simplesmente como “variáveis de ajuste”.

VI. Geórgia, Abecásia e Ossétia do Sul



Fonte: Wikipedia

a) A questão da Ossétia do Sul e da Abecásia

A República da Geórgia, apesar de ter sido uma das repúblicas soviéticas mais prósperas, passa por transição política conturbada no pós-Guerra Fria. O país proclama sua independência em abril de 1991 e, rapidamente, passa por crise econômica, a qual é acompanhada da eclosão de forças centrífugas em seu território. As regiões povoadas por minorias (Adjara, Ossétia do Sul e Abecásia) opõem-se ao governo central, que, também, se distancia da Rússia. A implementação de um modelo híbrido, baseado na democracia e no pluralismo político, porém acompanhado de práticas herdadas do socialismo, leva ao surgimento do crime organizado. Após o breve regime de Zviad Gamsakourdia, o ex-ministro das relações exteriores da União Soviética (URSS), Edouard Chevardnadze chega ao poder após golpe de Estado em janeiro de 1992 e mantém-se na presidência do país por três mandatos seguidos (1992, 1995 e 2000).

A partir dos anos 1990, a Geórgia elege o europeísmo como identidade nacional. O Conselho da Europa, em 1994, fixa critérios para definir até onde o continente europeu se estenderia em meio as ex-repúblicas soviéticas. Se a Ásia Central é descartada como parte da Europa, aos países do Cáucaso lhes é deixada a opção da autodefinição. Nesse momento, a Geórgia decide por seguir a via europeia, e, em 1999, o país é autorizado a aderir ao Conselho.

Em 2001, surge o Movimento Nacional Unido (MNU), coalizão de centro-direita de oposição ao governo, liderada por Mikheil Saakashvili. Após conturbadas eleições legislativas em 2003, em que os resultados oficiais concedem apenas o terceiro lugar ao MNU, manifestações levam à “Revolução das Rosas”, primeira das ondas de protestos populares nas ex-repúblicas soviéticas. Chevardnadze é destituído do cargo, e, em 2004, Saakashvili chega à presidência. Implementa-se, a partir daí, política de aproximação junto à União Europeia (UE) e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, ao mesmo tempo, de distanciamento da Rússia, à qual se demanda a evacuação das bases militares ainda presentes no território georgiano.

A política de reincorporação dos três territórios com minorias georgianas (Adjaria, Ossétia do Sul e Abecásia) torna-se objetivo do governo da Geórgia. Após a retomada de Adjaria em 2004, Saakashvili, já reeleito em 2008, visa a reintegrar as duas porções territoriais remanescentes, a começar pela Ossétia do Sul. Lança-se ofensiva militar em agosto desse ano, e Moscou responde com contraofensiva agressiva, chegando às proximidades da capital, Tbilisi, que leva o governo georgiano a recuar do território almejado. A Geórgia, conseqüentemente, retira-se da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), ao passo que a Rússia reconhece a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, na qual a presença militar é mantida.

Os eventos de 2008 levam a uma reviravolta na política doméstica georgiana. O bilionário Bidzina Ivanichvili funda e financia a coalizão Sonho Georgiano (SG), que, em 2012, venceu as eleições legislativas e, em 2013 e 2018, as presidenciais. Ainda assim, o país passa por crescente polarização política, de modo que o SG obtém um terceiro mandato em 2020 marcado pela perda de parte significativa dos assentos legislativos. Em fevereiro de 2021, após a prisão de lideranças do MNU, protestos demandam a demissão do governo, enquanto a aposentadoria de Ivanichvili enfraquece a unidade do SG.

b) O envolvimento da Geórgia no conflito ucraniano

A invasão da Ucrânia pode, potencialmente, reativar outros conflitos no sul do Cáucaso. Moscou tem usado os territórios da Ossétia do Sul e da Abecásia como meio de pressionar a Geórgia a abandonar postura pró-ocidental. O atual governo georgiano tem sido cauteloso, sem tomar atitude confrontacionista em relação ao conflito russo-ucraniano. Por um lado, em março de 2022, o país deposita sua candidatura à membresia da UE. Por outro, o Executivo mostra-se relutante em condenar a invasão russa, dada a grande dependência econômica de Tbilisi à Moscou que, em resposta, rechaçou as demandas da Ossétia do Sul e da Abecásia de serem incorporadas ao território russo, de modo que referendos populares sobre o tema foram cancelados nessas regiões. No entanto, tem havido rumores de que Moscou esteja mobilizando contingentes dos dois territórios autônomos na Geórgia, na medida em que muitos residentes, especialmente, na Ossétia do Sul, possuem nacionalidade russa.

Politicamente, o governo da Geórgia apoiou todas as resoluções internacionais e, até setembro de 2022, acolheu cerca de 21 mil refugiados ucranianos. A população local tem, ainda, organizado manifestações pró-Ucrânia e se engajado em atividades de assistência humanitária junto a organizações não governamentais e a instituições do governo. Entidades financeiras do governo têm aderido a sanções impostas à Rússia. Ainda assim, observaram-se algumas ambiguidades diplomáticas quando o presidente ucraniano Zelensky chamou o embaixador ucraniano na Geórgia e exortou o primeiro-ministro georgiano a não impedir que voluntários do país se dirijam ao fronte na Ucrânia. O partido do governo, Sonho Georgiano, também criticou a presidente Zurabishvili por ter-se manifestado abertamente em favor de Kiev no conflito, e têm

sido observadas rusgas entre políticos georgianos e ucranianos. Efetivamente, a elite política do país está fragmentada: enquanto o país toma posições pró-Ucrânia, acusa-se o Ocidente de pressionar a Geórgia a iniciar um “segundo frente” contra a Rússia. Esse contexto reflete a relativa demora de a UE reconhecer o *status* da candidatura georgiana ao bloco. Por fim, ante a decisão europeia de cessar as importações de recursos energéticos da Rússia, a Geórgia deve ganhar, com o tempo, maior importância como país de trânsito para gasodutos e oleodutos originários, por exemplo, do Azerbaijão.

c) Posição dos P5

A Rússia é assertiva e reconhece as repúblicas como Estados soberanos, o que levou à ruptura de relações diplomáticas com a Geórgia. Além disso, os russos ofereceram ajuda humanitária a países como Nauru, para que também reconhecessem os dois países. Até 2020, os russos mantinham cerca de dez mil soldados em cada um dos territórios – no caso da Ossétia do Sul, com pouco mais de 50 mil habitantes, as tropas representavam quase um quinto da população total. Com a eclosão da guerra russo-ucraniana, no entanto, estima-se que parte desse contingente, bem como de carros armados e outros equipamentos, tenham sido enviados para o frente de batalha na Ucrânia, o que tem reavivado discussões acerca de eventual retomada dos dois territórios no âmbito doméstico da Geórgia. Embora a Rússia não afirme expressamente a intenção de incorporar os dois territórios, é o envio de ajuda financeira por parte de Moscou que sustenta os dois territórios – em especial a Ossétia do Sul, desprovida de capacidade para prover serviços básicos para seus cidadãos sem o auxílio russo. A questão dos dois territórios, assim, permanece sem solução. Hoje, além da Rússia, Nicarágua, Venezuela, Nauru e Síria reconhecem as repúblicas da Abecásia e da Ossétia do Sul.

A China manifestou preocupação com o desenvolvimento dos conflitos já em 2008 e reconheceu a complexidade da situação. Sem descartar sua defesa da integridade territorial da Geórgia, quando a Rússia reconheceu os dois territórios, a China foi uma das principais críticas ao *lobby* russo para o reconhecimento dos Estados. Por outro lado, desde 2015 Pequim mantém relações comerciais com a Abecásia, a ponto de um estande do território ter integrado feiras em Xangai, e de uma delegação de empresários chineses terem visitado a Abecásia em 2019.

Os EUA rejeitam até hoje as declarações unilaterais de independência, defendendo que os territórios sejam reintegrados à Geórgia com maior autonomia. Washington condicionou auxílio financeiro para reconstrução da infraestrutura nas regiões a evoluções no processo de paz, o que não aconteceu até hoje. Por outro lado, houve financiamento de iniciativas humanitárias para os dois territórios pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês).

O Reino Unido teve posição muito assertiva quando da declaração de independência dos dois territórios, acusando a Rússia de causar a crise na Geórgia, sobretudo após o anúncio do reconhecimento russo aos dois Estados. Além disso, o Reino Unido indicou que defenderia o retorno das reuniões do G7, excluindo a Rússia, que integrava o G8, sob o argumento de que “um país que deseje participar de organizações como o G8, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), precisa entender que há direitos, mas também responsabilidades”. A França defende a integridade territorial da Geórgia e critica a presença russa.

VII. Cáucaso do Norte



Fonte: Wikitravel

a) República da Chechênia

As duas décadas iniciais da Chechênia como república federada da Rússia são marcadas por conflitos violentos. Em 1991, lideranças locais declararam a independência do território, o que resultou na Primeira Guerra da Chechênia (1993-1996). Não obstante a superioridade militar russa, os chechenos lograram, mediante cessar-fogo e posterior acordo de paz, obter a independência *de facto* como República Chechena da Ichkeria. A Segunda Guerra da Chechênia (1999-2009), é marcada pela condução de Putin na resolução do conflito, que emprega uma tática personalista junto às lideranças locais. De fato, a chegada de Ramzan Kadyrov ao governo checheno, em 2004, após a morte de seu pai, representa ponto de inflexão nas relações russo-chechenas. Ao considerar-se a crescente centralização da Federação Russa, a Chechênia goza de grande autonomia relativa em função da relação de lealdade que Kadyrov mantém com Putin. Em troca de leis próprias, de uma economia paralela, de uma política externa autônoma e de serviços de segurança sob controle local, o líder checheno garante a estabilidade do território outrora dissidente por meio do apoio irrestrito a Putin. Esse relacionamento se traduz, por exemplo, na ampla manipulação eleitoral a favor do chefe de Estado russo. Destaca-se, no entanto, a presença das forças de segurança (contingente de mais de 20 mil unidades) chechenas para além das fronteiras russas. O exército de Kadyrov foi usado na região do Donbass ucraniano como “voluntários”; na Síria, foi empregado em função da presença majoritária do islamismo sunita entre os chechenos, o que serviu para equilibrar o peso da aliança xiita-alauíta com o governo Assad.

A ampla autonomia conferida à Chechênia diz respeito, também, ao enfrentamento ao terrorismo no âmbito interno. O nacionalismo independentista, na região, deu lugar a movimento islamista regional. O Emirado do Cáucaso, estabelecido em 2015, declara lealdade ao Estado Islâmico, de maneira que o apoio do Kremlin a Kadyrov torna-se ferramenta de estabilização de repúblicas vizinhas. Acresce-se ao poder militar checheno o controle sobre as receitas petrolíferas

da região. Consolida-se, dessa forma, uma república altamente repressiva porém economicamente dinâmica.

A estreita relação entre Putin e Kadyrov não eliminou todos os problemas securitários da região. Destacam-se as diferenças a respeito das fronteiras territoriais entre as repúblicas, como, por exemplo, a tentativa de troca de terras entre a Chechênia e a Inguchétia, o que provocou manifestações contrárias na segunda. De maneira similar, o presidente do Daguestão, ao afirmar estar discutindo delimitações fronteiriças com Kadyrov, levou a inquietações por parte da população local. Observa-se, consequentemente, que a relativa liberdade conferida ao líder checheno pode, no longo prazo, tornar-se elemento de instabilidade no Cáucaso do Norte. O arranjo político Putin-Kadyrov, altamente personalizado, criou uma república chechena dotada de grande autonomia política, econômica e militar sem, no entanto, integrá-la efetivamente ao Estado russo. Esse processo dependerá, portanto, do desenvolvimento de um plano de integração a nível institucional, em que relações pessoais, embora relevantes, não conduzam a estabilização regional.

Em relação ao conflito na Ucrânia, as forças de Kadyrov têm desempenhado papel ativo junto às forças oficiais russas. Já em fevereiro de 2022, mídias russas reportaram o destacamento de cerca de 12 mil soldados da região para o fronte. Kadyrov, no entanto, tem criticado a lentidão e a falta de resultados do desenvolvimento dos ataques russos e, com frequência, dissemina vídeos e informações acerca da participação dos batalhões sob seu comando em diversas áreas da Ucrânia, como Kiev, Kherson e Donetsk. Deve-se mencionar, ainda, que alguns grupos chechenos, especialmente, de causa islamista, defendem o lado ucraniano do conflito, inclusive, fazendo parte do esforço de guerra com apoio militar.

A guerra na Ucrânia tem suscitado discussões acerca da capacidade de a Rússia manter-se coesa em relação às suas mais de 80 regiões, cuja lealdade tem sido garantida muito mais pelas relações pessoais entre Putin e lideranças locais. À medida que mais recursos são destinados ao fronte ucraniano, menor tende ser o controle central sobre províncias distantes, como a chechena, que poderia, mais uma vez, tornar-se fonte de instabilidade doméstica. O Kremlin tem dependido de contingentes militares desproporcionalmente originários do Norte do Cáucaso, como a Chechênia. A estabilidade regional, nesse contexto, depende da continuidade do apoio político e material de Moscou às elites locais. Essa relação é latente entre Putin e Kadyrov, de modo que a estabilidade chechena depende da manutenção de Putin no poder; caso sequem os recursos oriundos de Moscou, não se pode descartar o ressurgimento de movimentos favoráveis à autonomia local.

b) República do Daguestão

O Daguestão representa o epicentro da instabilidade interna russa desde 2009. Economicamente dependente de transferências governamentais, a república torna-se ponto de disseminação do terrorismo jihadista após o espraio do Emirado do Cáucaso na região. Os ataques contra as forças de segurança oficiais se multiplicaram, de modo que o Kremlin, em 2017, nomeia Vladimir Vassilev como presidente da república. Como cristão não ortodoxo, não pertencente a nenhuma das dezenas de etnias que compõem o território e membro do partido governista Rússia Unida, coube a Vassilev pacificar uma região alastrada pelo jihadismo revolucionário influenciado tanto pelo Wahabismo saudita quanto pelas anteriores tentativas de repressão dessa vertente pelo governo. Relata-se, no contexto anterior às olimpíadas de inverno de Sochi, de 2014, o envio, por vezes, forçado, de milhares de indivíduos radicalizados para a Síria, o que havia coincidido com o aumento de incursões do Estado Islâmico nesse país. Esse êxodo,

em paralelo, tem sido acompanhado pela relativa pacificação do Daguestão, embora as autoridades locais ainda mantenham membros do Salafismo sob estreita vigilância.

O Daguestão representa um ponto estratégico do território russo. No âmbito militar, a construção da base naval de Kaspiysk, localizada no Mar Cáspio, o que permitirá o deslocamento da frota russa do rio Volga, cuja navegação é interrompida por seis meses em função do congelamento da água. Essa estratégia confere a liderança naval russa na região, na medida em que a recente convenção sobre o estatuto legal do mar Cáspio permite a navegação de embarcações militares apenas a Estados costeiros a esse corpo d'água. Com Kaspiysk, portanto, o distrito do Cáucaso do Norte, como um todo, adquire importância renovada para o Kremlin.

A importância do Daguestão remete também à dimensão energética. Importantes oleodutos e gasodutos atravessam o território da república, como aqueles oriundos da Ásia Central e do Azerbaijão. O porto da capital, Makhachkala, ainda, desempenha papel de escoamento da produção petrolífera russa. O território daguestanês apresenta grande potencialidade na prospecção de gás natural e, no entanto, importa seu consumo de fontes siberianas e endivida-se, consequentemente, junto ao governo federal. Afirma-se, nesse contexto, que Moscou busca neutralizar tentativas de autonomização energética do Daguestão como forma de manter a república dependente das transferências federais de forma a evitar arroubos secessionistas. Deve-se mencionar, por fim, que, malgrado as resistências locais contra a repressão russa, a república não experimentou nenhuma tentativa de secessionismo até então em função, principalmente, do mosaico étnico que compõe o território e neutraliza reivindicações por grupos majoritários.

No contexto da invasão da Ucrânia, observaram-se protestos locais contra o recrutamento de homens a serem enviados para o cenário de guerra. Como em outras regiões caracterizadas pela presença de minorias étnico-religiosas, a proporção de soldados recrutados, bem como de mortos por resultado do conflito, tem sido maior.

c) Inguchétia

A Inguchétia é mais uma república integrante da Federação Russa no Distrito Federal Norte-Caucásico. A região faz fronteira com a Geórgia ao sul; com a Ossétia do Norte e com a Chechênia ao oeste e ao leste, respectivamente; e com a região de Stravopol Krai ao norte. Sendo o menor dos entes federados russos, a Inguchétia foi estabelecida em 1992 após a dissolução da República Socialista Soviética Autônoma Checheno-Inguche e abriga a minoria nacional dos inguches³⁵⁷. Em função, majoritariamente, da instabilidade norte-caucasiana, a Inguchétia representa uma das regiões mais pobres e voláteis da Rússia. Apesar de os índices de violência terem diminuído ao longo dos últimos anos, episódios de insurgência ocorridos na Chechênia têm afetado a república vizinha.

Já em 1992, tensões étnicas entre inguches e ossetos levaram à eclosão de conflito osseto-inguche, que envolveu tentativas alegadas de limpeza étnica de minorias inguches na Ossétia do Norte. Veículos de mídia reportaram o sequestro, o enclausuramento, a privação alimentar e a execução de inguches, o que resultou na expulsão de mais de 60 mil indivíduos dessa etnia da Ossétia do Norte. Durante a Primeira e a Segunda Guerra Chechena (1994 e 1999), a Inguchétia foi objeto de fluxos significativos de refugiados chechenos e norte-ossetos, o que levou ao

³⁵⁷ Em 1991, quando os chechenos declararam independência da URSS para formar a República Chechena de Ichkeria, os inguches decidiram separar-se da República Checheno-Inguche. Assim, em 1992, os inguches juntaram-se à recém-criada Federação Russa a fim de resolver conflitos com a Ossétia de maneira pacífica e, também, com a esperança de que Moscou devolvesse terras inguchas ocupadas anteriormente por povos da Ossétia do Norte.

No geral, a Inguchétia apresenta diversos elementos de instabilidade que caracterizam a região do Norte do Cáucaso. Além dos diferendos territoriais com a Ossétia do Norte, há a presença de populações muçulmanas que, por vezes, cooperam com outras provenientes da Chechênia e promovem ataques terroristas contra o governo central. Destaca-se, no entanto, a guerra civil local, ocorrida entre 2007 e 2015 e que tornou a Inguchétia a região mais instável do Norte do Cáucaso. O conflito eclodiu após tentativa de assassinato do presidente da república inguche, Murat Zyazikov, o que levou Moscou a interceder e enviar milhares de tropas das forças especiais do país. Em 2015, após a dura repressão russa e diversos embates, os rebeldes inguches foram considerados derrotados em 2015.

VIII. Ásia Central



Fonte: Wikipedia

a) Contexto regional

Desde o colapso da União Soviética (URSS), a economia da maior parte dos países da região tem passado por um declínio da renda *per capita*. No Cazaquistão e no Turcomenistão, o crescimento econômico impulsionado pela exportação de hidrocarbonetos não tem beneficiado a população em geral. Os índices de desenvolvimento humano, em geral, também pioraram.

Após a saída dos Estados Unidos (EUA) do Afeganistão, Rússia e China representam as principais oportunidades de parcerias para as elites locais. Já se nutria desconfiança da retórica estadunidense, percebida como muçulmana após a invasão do Iraque e a subsequente política de antagonismo ao Irã. O acordo de paz com os Talibãs, grupo considerado ameaça securitária pelos países, erodiu rapidamente a crença em Washington como parceiro confiável. A chegada dos talibãs ao poder, em 2021, em um país que compartilha fronteiras com três países da região eleva

o temor da desestabilização regional. A proximidade do Uzbequistão, do Tadjiquistão e do Turcomenistão ao Afeganistão torna a Ásia Central conjunto geográfico de importância estratégica. Teme-se a disseminação do extremismo religioso a partir do território afegão, na medida em que o Estado Islâmico-Khorasan ganha força nas regiões limítrofes e reivindica expansão islâmica por sobre limites fronteiriços. Sabendo-se que cerca de 2000 indivíduos originários da Ásia Central se juntaram ao Estado Islâmico na Síria e que se reorganizaram no Afeganistão, para os países dessa região, teme-se a consolidação de um califado fundamentalista para além do território afegão. Para fazer frente a essa ameaça, portanto, busca-se o apoio junto às potências do continente euroasiático. Nesse contexto, observa-se o descontentamento com a crença na democracia liberal e, também, a idealização da estabilidade e da força que a Rússia alega prover.

A presença russa na Ásia Central faz-se sentida na estabilidade regional. O Kremlin não tem hesitado em apoiar governos em episódios de manifestações domésticas, como durante a guerra civil tadjique e os conflitos étnicos quirguizes. Teme-se, porém, a dependência excessiva junto à Rússia, o que dá vazão à busca pela cooperação com outros atores, tendência que tem sido exacerbada após a invasão russa da Ucrânia e temores de que a região centro-asiática sofra processo semelhante.

A Rússia desempenha papel de destaque na defesa da Ásia Central, de modo que as cinco repúblicas da região buscam manter boas relações com o país. Não obstante certa homogeneidade na política regional, não há mecanismo de coordenação centro-asiática. Ao contrário, observam-se conflitos fronteiriços entre civis tadjiques e quirguizes, resultado da indefinição lindeira. A Rússia, como referência cultural, midiática e linguística, mantém-se influente na região, de modo que o Cazaquistão e o Quirguistão fazem parte da União Econômica Eurasiática (UEE). Destaca-se também, o grande contingente de trabalhadores migrantes de origem quirguiz e tadjique na Rússia. Com exceção ao Turcomenistão e ao Uzbequistão, os outros três países são ligados a Moscou pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). Entretanto, observa-se a implementação de política externa multivetorial, orientada pela aproximação junto a outros atores, como países ocidentais e a China, que vem ganhando espaço na política regional.

A China, nesse contexto, tem o maior potencial de suprir a lacuna deixada pela saída dos EUA da região. Pequim, por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), tem investido em obras infraestruturais que, no entanto, não se isentam de críticas. A falta de resultados duradouros no nível de emprego local e a tendência de endividamento dos governos têm levado a descontentamentos e a protestos contra a presença chinesa. A perseguição aos *uigures*, ainda, representa outro ponto de desconfiança, na medida em que os principais grupos da região compartilham de laços étnicos e culturais com essa minoria. Os países da região tendem, consequentemente, a preferir a cooperação com a Rússia. O idioma russo e o alfabeto cirílico são amplamente utilizados, ao passo que o ambiente político e de negócios do país é de longa data conhecido. Canais de notícias e entretenimento russos dominam a mídia da Ásia Central, ao passo que a China, pouco conhecida, é, por vezes, hostilizada.

Deve-se, no entanto, observar que ainda predomina o cenário de divisão de tarefas entre Rússia e China na região. A primeira concentra-se na área securitária, ao promover exercícios militares conjuntos, combater ao narcotráfico e estabelecer presença militar ostensiva no Quirguistão, no Tadjiquistão e no Cazaquistão. A segunda, dotada de capacidade econômica que a Rússia não possui, concentra-se em projetos de desenvolvimento como estratégia de manter sua influência. Conclui-se que a presença sino-russa não necessariamente impede eventual política de cooperação estadunidense, na medida em que fatores caros à população da região, como o islamismo, dependem da promoção da liberdade religiosa.

A Turquia também vem incrementando sua presença na região centro-asiática. O país mantém boas relações com os quatro países turcofonos da região (Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Turcomenistão), em que se observa, concomitantemente, maior dinamismo econômico. Na dimensão cultural, destaca-se o Conselho Túrquico, criado em 2009 e que, em 2021, é rebatizado como Organização dos Estados Túrquicos (o Turcomenistão participa como Estado observador). Vale observar, nesse contexto, a hostilidade ao crescimento da presença chinesa, por parte desses países, em função de duas dimensões. A primeira diz respeito à crescente predominância econômica da China, em que se teme a relativização dos interesses nacionais às custas daqueles de Pequim. A segunda associa-se ao tratamento dispensado aos uigures, minoria túrquica chinesa na província de Xinjiang, em que as percepções de perseguição de assimilação cultural são mal vistas pelas populações centro-asiáticas.

A busca por relações externas mais plurais ainda não se manifesta com clareza no âmbito securitário. Nesse sentido, a Rússia permanece como garantidor da estabilidade de regimes marcados pelo autoritarismo, o que pôde ser observado em janeiro de 2022 durante as manifestações populares no Cazaquistão. O presidente Tokayev, ao temer golpe de Estado apoiado, inclusive, pelas elites palacianas, não hesitou em acionar os mecanismos de intervenção previstos no âmbito da OTSC. A Rússia, como membro dominante da organização, viu na ocasião oportunidade de reafirmar seu papel como potência estabilizadora em sua esfera de influência.

No geral, o contexto recente da Ásia Central é marcado por uma série de episódios de instabilidade. A possível expansão do fundamentalismo a partir do Afeganistão, com a ascensão talibã em 2021, é acrescida, de conflitos dentro e entre países centro-asiáticos. Em meio a episódios de escaramuças fronteiriças e intervenções externas, a eclosão da guerra na Ucrânia surge como possível divisor de águas na configuração político-securitária na Ásia Central.

b) A invasão da Ucrânia e efeitos na região

A invasão da Ucrânia estremeceu as relações entre Rússia e países centro-asiáticos. Já no momento da anexação da Crimeia, apenas o Quirguistão reconheceu a legitimidade da ação russa, enquanto os outros quatro países abstiveram-se de manifestar qualquer opinião sobre o *status* territorial da península incorporada. Na eclosão do conflito na Ucrânia, em fevereiro de 2022, nenhum país da região esclareceu seu posicionamento acerca do reconhecimento das repúblicas de Donetsk e Luhansk. O governo cazaque, no entanto, declarou não enviar nenhuma tropa ao conflito, na medida em que o território envolvido não faz parte da OTSC. A agressão russa, nesse contexto, não passa despercebida pelos Estados centro-asiáticos que, não obstante o bom relacionamento com Moscou, tendem a buscar maior independência externa. É o caso do Cazaquistão que, com grande diversidade demográfica e expressiva presença de minorias russas nas fronteiras setentrionais, teme por destino semelhante àquele vivido no leste ucraniano.

A guerra na Ucrânia tem afetado as relações russas com a Ásia Central. O *soft power* acumulado junto aos países da região tem-se enfraquecido ao longo do tempo, na medida em que os governos locais resistem pressões de apoio à campanha da Rússia e preferem adotar posição mais equidistante ao exortar a resolução pacífica do conflito e ao abster-se de condenar a invasão russa no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Nenhum país centro-asiático, em função da grande dependência econômico-securitária de Moscou, pôde manifestar-se de maneira muito favorável à Ucrânia. Cada governo, no entanto, adotou posturas distintas. Sadyr Japarov, presidente do Quirguistão, insistiu no direito russo de garantir a defesa da população da região do Donbass, o que foi mal recebido pela opinião pública. De maneira mais ousada, o

Cazaquistão autorizou a realização de manifestações pró-Ucrânia, enquanto, em março, o Uzbequistão defendeu a integridade territorial ucraniana ao rechaçar a legitimidade dos territórios separatistas na porção oriental do país. Em relação ao pleito do Kremlin de anexar partes da Ucrânia, os regimes centro-asiáticos não demonstraram qualquer ambiguidade: nenhum governo reconheceu os referendos realizados, em setembro, nos territórios ocupados pela Rússia, tampouco a anexação dessas áreas. O presidente cazaque, Kassym-Jomart Tokayev, tomou a iniciativa como primeiro governo a rejeitar as medidas russas, o que se alinha com a posição histórica do país de ter-se recusado a reconhecer a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, bem como a anexação da Crimeia.

O conflito na Ucrânia, ainda, causou a deterioração do prestígio militar russo. Os reveses do país durante a campanha ucraniana surpreenderam os governos autoritários centro-asiáticos, que, por um longo período, têm-se apoiado em Moscou como garantidor da estabilidade e da segurança política regional. Acostumados a receber equipamentos a preços subvencionados, bem como treinamentos em academias russas, a falibilidade da Rússia leva os governos da Ásia Central a questionar se o modelo militar atual seria o mais adequado às necessidades de cada país. Eventos recentes, como a intervenção russa no Cazaquistão sob os auspícios da OTSC, indicam que não: tropas enviadas por Moscou intervieram no país sem minar a legitimidade de Astana. Membros da OTSC, no entanto, questionam o esgarçamento e a fadiga do poder militar russo ante episódios de instabilidade ocorridos em setembro. Nesse mês, conflitos fronteiriços envolvendo o Quirguistão e o Tadjiquistão deixaram um saldo de cem mortos, e, embora os embates tenham ocorrido fora da jurisdição da Organização, notou-se o silêncio de Moscou como sinal de desatenção conferida à região.

A retórica expansionista de Putin, que é acompanhada pela rejeição ao direito da Ucrânia de existir como nação independente e legítima, também tem sido associada a suspeitas às ações russas à luz do passado imperial do país. Embora o Uzbequistão e o Turcomenistão tenham construído suas identidades nacionais ao denunciar o passado soviético como exemplo de colonialismo, os governos cazaques, quirguizes e tadjiques não estabeleceram a mesma associação. Até recentemente, apenas poucos segmentos da opinião pública local, geralmente, restritos a indivíduos com visões liberais, nacionalistas ou islamistas, demandaram que seus países tomassem medidas no sentido de lidar com o passado, o que inclui reconhecer os períodos de dominação pela Rússia imperial e pela União Soviética (URSS) como uma era de colonização; tampouco o *status* da língua russa e a revisão de livros de História foram considerados. Com a guerra na Ucrânia, no entanto, essa opinião tem-se espalhado com mais abrangência, particularmente, no Cazaquistão e no Quirguistão. Por exemplo, informes de que a Rússia estava recrutando minorias, muitas das quais de origem muçulmana, em proporções maiores que russos étnicos, causaram grande impacto negativo em meio a redes sociais na Ásia Central. Moscou, ainda, estaria pressionando migrantes centro-asiáticos no país a alistar-se. A maior proporção de soldados mortos de minorias, com destaque para os provenientes do norte do Cáucaso e do Daguestão, em conjunto com essas medidas, apenas aumenta a percepção de que a Rússia, à imagem de seu período imperial, estaria usando minorias étnicas como “bucha de canhão”. O governo russo lançou um programa de aceleração do processo de naturalização aos trabalhadores migrantes que se alistem junto ao exército, o que pode atrair populações mais jovens em busca de ascensão social. No entanto, os governos cazaque, uzbeque, quirguiz e tadjique deixaram bem claro que seus cidadãos estão proibidos de lutar na Ucrânia sob a pena de sanções, as quais incluem a prisão.

A chegada em massa de nacionais russos, primeiro, em março e, depois, em setembro, após a “mobilização parcial” e o risco de recrutamento, causou percepções ambíguas na Ásia Central. Alguns residentes acolheram essa onda migratória que, caracterizada pela presença de trabalhadores russos jovens e qualificados, foi vista como positiva para o desenvolvimento local. Outros, no entanto, associaram a chegada de russos ao retorno da dominação cultural e linguística desse país, preocupação que foi intensificada em função da atitude colonialista de alguns desses refugiados e do aumento dos custos de vida resultantes desse movimento migratório.

O enfraquecido *status* da Rússia na Ásia Central tem beneficiado outros Estados. A recente Cúpula da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), em Samarkand, demonstrou que Putin não mais é o líder mais influente na região, mas, sim, apenas um entre outros tantos, na medida em que Xi Jinping e Erdogan emergiram como alternativas de peso provenientes da China e da Turquia, respectivamente³⁵⁸. À medida que a economia russa declina, tende-se a observar crescente proeminência chinesa na região, com destaque para os setores de investimentos em infraestrutura. A Turquia, em contrapartida, obteve *status* de potencial mediador da paz no Cáucaso e tem feito uso habilidoso de sua posição intermediária entre Moscou e Kiev para promover-se ao longo da região de maneira mais ampla. Visto que o apoio ocidental depende, por um lado, do reengajamento europeu junto ao Cáucaso e aos países da Ásia Central e, por outro, de uma política mais clara de Washington para a região, espera-se que esses dois atores ocupem o espaço russo no curto e no médio prazo. O declínio relativo russo, por fim, não necessariamente pode dar lugar a um arranjo político-securitário mais estável, o que dependerá de como Turquia e China, principalmente, atuarão na região.

c) Conflitos fronteiriços entre Quirguistão e Tadjiquistão

Observam-se rusgas fronteiriças entre o Quirguistão e o Tadjiquistão desde a independência dos dois países em 1991. Os conflitos mais recentes, a partir de 2021, no entanto, têm sido mais intensos e abrangentes.

Em abril de 2021, habitantes tadjiques da região de Soghd atravessam a fronteira com o Quirguistão para instalar câmeras de monitoramento no entorno do reservatório de água de Golovnoy, em Kok-Tach. Os conflitos eclodem após esse grupo ter rejeitado pressões de guardas e populações fronteiriças no sentido de retirar os equipamentos, o que leva a agressões e, principalmente, à mobilização expressiva de forças militares pelos dois países, que fazem uso de tanques, helicópteros e outras armas pesadas. Após acordo de trégua, o saldo do conflito atinge proporções inéditas na região: dezenas de mortos, centenas de feridos e mais de 70 mil indivíduos deslocados, além da grande destruição material do entorno.

As origens da persistente situação de conflito entre Quirguistão e Tadjiquistão remontam ao período soviético. O vale de Fergana, cenário do contencioso, havia sido dividido entre três repúblicas que foram criadas de maneira sucessiva uma à outra: o Uzbequistão, em 1924, o Tadjiquistão, em 1929 e o Quirguistão, em 1936. Com essas mudanças administrativas do território, surgem enclaves, que passam a ser contestados com o fim da URSS. Cada país reclama porção territorial conforme mapas soviéticos de diferentes períodos, embora, essencialmente, o conflito subsista por motivos econômicos. A disputa hídrica, como a pela reserva de Golovnoy, indica a importância da água para a agricultura local; a rápida mobilização militar pelos países envolvidos demonstra que, há algum tempo, a disputa de enclaves em Fergana já constituía plano de ação. O Quirguistão, desde maio de 2021, acusa o Tadjiquistão de violar o cessar-fogo

³⁵⁸ A Turquia, conquanto constitui apenas parceiro de diálogo da organização, foi convidada a participar da cúpula.

previamente acordado e, três semanas mais tarde, fecha suas fronteiras com o país vizinho. A superação do impasse, segundo o governo quirguiz, deve passar pela resolução dos diferendos fronteiriços – apenas 571 dos 970 km lindeiros foram delimitados (cerca de 59%) – e pela renúncia tadjique ao território em questão, Vorukh. As lideranças dos dois países, nesse contexto, instrumentalizam o conflito por motivos políticos, sem perspectivas de mudança no futuro próximo. Encontros bilaterais em junho de 2021, finalmente, apontam, ao menos, para vontade entre as partes de buscar uma conclusão pacífica do contencioso.

O ano de 2022 foi marcado pela retomada de conflitos maior intensidade. Em janeiro, reiniciam-se confrontos entre civis e, em março, incidente armado entre guardas de fronteira agudizam a situação. Outros enfrentamentos, que incluem o cruzamento de fronteiras por soldados, ocorrem em junho. A escalada do conflito, no entanto, ocorre em setembro, quando, após mais um conflito entre guardas fronteiriços ter ocasionado mortos e feridos, observa-se o uso de munição pesada e de tanques pelas partes, o que envolve, inclusive, o cruzamento de fronteiras. Diversos acordos de cessar-fogo foram, desde então, negociados, para serem rapidamente violados. Os líderes dos dois países participaram da Cúpula da OCX em Samarkand e discutiram a situação, o que não contribuiu para a rápida superação do conflito. Diante da situação, o parlamento quirguiz, ainda em setembro, reuniu-se em sessão emergencial em função do conflito transfronteiriço, que levou à evacuação de mais de 136 mil pessoas.

Diferentemente do teor localizado dos conflitos anteriores, os episódios de setembro têm sido associados a uma atuação deliberada por parte do governo tadjique. O uso de armamento pesado, observado já durante a Cúpula de Samarkand, indica que Emomali Rahmon, presidente tadjique, havia ordenado ou preparado o ataque com antecedência. Além disso, os conflitos recentes visaram a infraestruturas civis distantes da fronteira, o que se distingue dos embates antecedentes. O aeroporto da capital regional, a dez quilômetros da fronteira, foi atingido, enquanto o uso indiscriminado de munição pesada indica o interesse tadjique em expulsar as populações locais da área. Assim, os conflitos em andamento entre Tadjiquistão e Quirguistão não devem ser compartimentalizados como mais uma série de incidentes isolados, na medida em que há indícios da ocorrência de uma agressão perpetrada por um Estado contra outro.

Os motivos para essa agressão tadjique derivam do contexto doméstico e internacional. Rahmon, líder longo do país, visa a transmitir o poder ao seu filho, Rustam Enomali, atual porta-voz do Parlamento, o que demanda uma demonstração de poder e de estabilidade do regime. Iniciar uma guerra curta, nesse sentido, manteria a legitimidade do regime. Ainda, Rahmon busca distrair a opinião pública dos protestos na Região Autônoma de Gorno-Badakhshan, que eclodiram em novembro de 2021 e envolveram a repressão violenta de minorias Pamiris. Finalmente, a agressão ao Quirguistão insere-se no contexto de múltiplos conflitos regionais. Efetivamente, cinco dos seis membros da OTSC estão envolvidos em algum conflito armado (Rússia, Belarus, Armênia, Tadjiquistão e Quirguistão). Esse padrão reflete, em certa medida, os efeitos da concentração de esforços russos na Ucrânia e como lideranças regionais sentem-se mais à vontade para iniciar enfrentamentos outrora menos improváveis. No caso tadjique, Rahmon pode ter percebido a inércia russa no contexto armeno-azeri como sinal verde para atacar o Quirguistão e obter dividendos políticos.

Não se avizinha qualquer participação expressiva de atores exteriores. A Rússia, em 2021, por um lado, tentou exercer papel mediador por meio da OTSC, o que foi rechaçado em função de a organização ter sido criada para fazer frente a ameaças externas e não para lidar com contenciosos entre países membros. Por outro, a iniciativa de Moscou foi percebida como tentativa de ingerência russa nos assuntos domésticos dos países. A China, nesse contexto, apoia a resolução fronteiriça

com vistas a garantir a transferência segura de recursos energéticos pela região, mantendo, portanto, posição de neutralidade. Como já mencionado, a relativa ausência russa decorrente da concentração de esforços no front ucraniano tem aberto brechas para a participação de outros atores. Erdogan, nesse contexto, conversou com as lideranças de ambos os países, reiterando a identidade túrquica de ambos os países como fundamento para a manutenção do diálogo.

d) Cazaquistão

i. Eleições de 2022

Após os protestos de janeiro de 2022 (para mais detalhes sobre os protestos, ver a seção sobre OTSC no tomo 5), o presidente cazaque Kassym-Jomart Tokayev anunciou um conjunto de reformas políticas e constitucionais com vistas a reduzir os poderes executivos e conferir maior autoridade ao parlamento. Para tanto, foi-se proposto referendo constitucional, que foi acompanhado de propostas controversas, como o não reconhecimento do idioma russo como a língua oficial do país, bem como a concessão ao ex-presidente Nazarbayev o título de “fundador do Cazaquistão independente”; essas propostas foram rejeitadas em função do rechaço por parte da opinião pública. As emendas, por fim, foram aprovadas por cerca de 78% dos votantes.

A realização do referendo constitucional foi percebida como meio de legitimar tanto o governo Tokayev quanto uma possível ambição de um segundo mandato. Em seguida, em setembro, Tokayev anunciou a realização de eleições presidenciais antecipadas, a serem realizadas no final de 2022. Por decreto presidencial, o processo eleitoral ocorreria no dia 20 de novembro.

Durante o anúncio das novas eleições, Tokayev também sugeriu a realização de emenda constitucional relacionada à duração dos mandatos presidenciais subsequentes. Nesse caso, o cargo de presidente seria limitado a um único mandato de sete anos, em contraste com o modelo então vigente, de cinco anos, reelegíveis uma vez. A reação ao anúncio, no entanto, tem sido ambígua. Por um lado, analistas elogiaram a iniciativa do presidente, que poria fim ao “superpresidencialismo” em vigor no país e abriria espaço para a competição política. Por outro, críticos questionam os efeitos da emenda sobre o atual mandato de Tokayev e as eleições antecipadas que ocorreriam; a depender de quando a emenda seria aprovada, caso reeleito, Tokayev poderia ser reeleito por mais cinco anos e, em seguida, por mais sete, governando até 2034. Nesse sentido, a realização de eleições antecipadas, conjuntamente à emenda constitucional, tem sido vista como meio de fortalecer o poder do presidente, cuja imagem foi desgastada após os protestos de janeiro. Deve-se analisar essa série de medidas em conjunto com disputas interpartidárias, como aquela entre Tokayev e seu rival, o ex-líder Nazarbayev. Em resposta, a liderança do governo no parlamento sugeriu alteração na emenda, que determinava a adoção do mandato de sete anos já para as eleições antecipadas e impediria posterior reeleição de Tokayev. As propostas foram enviadas ao Conselho Constitucional do país, que as aprovou; as emendas são subsequentemente aprovadas e promulgadas, dando sinal verde para a realização do processo eleitoral. Tokayev, como resultado, obtém ampla vitória, com 81% dos votos válidos e deve governar o Cazaquistão por mais sete anos de acordo com as reformas constitucionais aprovadas. O resultado, portanto, consolida o poder do presidente no poder em meio a episódios recentes de protestos populares e, também, de oposição entre as elites do país.

ii. A autonomia cazaque ante a Rússia

Após a intervenção russa por meio da OTSC, em janeiro de 2022, para manter o governo Tokayev no poder, esperava-se maior colaboração cazaque no contexto da Guerra da Ucrânia. No entanto, o Cazaquistão, após uma semana da eclosão desse conflito, anunciou postura neutralista, baseada no respeito às regras do direito internacional e favorável à resolução pacífica e diplomática do embate. O país, ainda, ofereceu-se como mediador entre as partes e absteve-se durante votação, na AGNU, que condenava a agressão russa. Anunciou-se, também, que as repúblicas separatistas de Lugansk e de Donetsk não seriam reconhecidas. No âmbito doméstico, manifestações por parte da sociedade civil cazaque têm-se mostrado contrárias à invasão russa, o que, ainda assim, não suscitou o emprego de sanções unilaterais a autoridades de Moscou. Tem-se discutido, em paralelo, iniciativas no sentido de estreitar laços econômicos e infraestruturais com parceiros europeus e ocidentais em geral.

A postura cautelosa do governo cazaque tem sido associada a um deliberado distanciamento político, econômico e estratégico do Kremlin. No entanto, a posição do país reflete mais a escolha pelo pragmatismo. O rechaço ao reconhecimento das repúblicas do leste ucraniano, por exemplo, é acompanhado pelo constante diálogo com a Rússia, o que é percebido durante o Fórum de São Petersburgo, em encontro bilateral entre Tokayev e Putin e durante a última cúpula informal de chefes de Estado centro-asiáticos, em que o líder cazaque sugeriu convidar Rússia e China a participarem. É importante, além disso, considerar os aspectos econômicos e energéticos da cooperação russo-cazaque. De fato, o governo Tokayev tem considerado exportar recursos petrolíferos por meio do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, efetivamente, contornando o território russo, o que tem gerado desconforto com Moscou, que tem criado obstáculos à exportação da produção cazaque por meio do oleoduto do Consórcio Cáspio (CPC, na sigla em inglês). Fricções no setor econômico também têm sido observadas. Por exemplo, o governo cazaque ameaçou banir o trânsito de bens ocidentais sujeitos a sanções caso o fluxo das operações envolvendo o CPC não fossem restauradas. Essa ameaça foi feita no contexto de outro desacordo, que envolvia a pressão russa pela proibição da reexportação de grãos (especialmente russos) por países da UEE países terceiros, iniciativa rechaçada pelo Cazaquistão³⁵⁹. Não obstante esses desentendimentos, tem-se observado iniciativas no sentido de incrementar a cooperação industrial e tecnológica russo-cazaque e, também, o aumento do comércio bilateral, que deve atingir recordes históricos ao final do ano.

Em conclusão, pode-se afirmar que, fundamentalmente, as relações entre Rússia e Cazaquistão não têm sido questionadas. No entanto, o número de discordâncias na agenda bilateral tem aumentado. O Cazaquistão, nesse sentido, tem sido claro ao reiterar sua preferência pela observância das regras de Direito Internacional e de assuntos de soberania. O país tem demonstrado que se preocupa com os efeitos das sanções associadas ao conflito ucraniano nos países eurasiáticos e teme o isolamento internacional caso mantenha postura muito próxima de Moscou. Portanto, se, estruturalmente, o governo cazaque reconhece a complexidade das relações

³⁵⁹ Efetivamente, todos os países da UEE têm implementado restrições, ou, até mesmo, a proibição das exportações de trigo, cevada, entre outros, com exceção feita ao Cazaquistão. O governo cazaque argumenta que essas medidas vão contra as obrigações internacionais do país e afetam negativamente os produtores. Como consequência dessa intransigência, a Rússia proibiu a exportação de grãos aos países-membros da UEE até junho de 2022, o que levou o Cazaquistão a acusar Moscou de práticas discriminatórias e a implementar quotas e tarifas de exportação. Apesar de o país ser um grande produtor de trigo, a produção russa apresenta preços médios mais competitivos e é importada pela indústria de moagem local. Assim, o Cazaquistão tem passado por grande escassez desse insumo.

entre o país e a Rússia, politicamente, Nur-Sultan deverá buscar ampliar o leque de relações exteriores, adotando pragmatismo multivetorial, sem adotar posicionamento polarizado.

IX. Países bálticos



Fonte: Wikipedia

Mesmo após terem consolidado sua independência, em 1991, e ingressado na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia (UE), os três países nutrem desconfiança da política externa russa, caracterizada como agressiva e expansionista. A crise da Crimeia, em 2014, levou a uma tomada de consciência por parte dos aliados euro-atlânticos, que identificaram os países bálticos como possíveis próximos alvos de ataques em função, também, da proximidade com o enclave russo de Kaliningrado. Desse modo, a OTAN aumenta o envio de batalhões para a região como política dissuasória.

As ameaças híbridas russas, no entanto, representam estratégias de desestabilização relevantes e de menor visibilidade. Propaganda, espionagem, desinformação e ataques cibernéticos constituem formas de ameaçar a soberania dos países bálticos. A presença expressiva de minorias russas (cerca de um terço da população na Estônia e na Lituânia) também é vista pelos governos como fator de desconfiança em relação a qual país esses grupos mantêm-se leais. A dependência energética, ainda, representa outro desafio. Os Estados bálticos buscam desconectar suas redes elétricas do antigo sistema soviético ainda em vigor, bem como diversificar suas fontes de gás natural, com destaque para o fornecimento estadunidense de gás natural liquefeito. O uso de bancos bálticos para a lavagem de dinheiro proveniente da Rússia, por fim, representa os vínculos financeiros entre os três países e Moscou.

Rússia e Estônia possuem diferendo territorial que remonta ao fim do império russo. Após o colapso da União Soviética (URSS) e a independência estoniana, iniciaram-se negociações bilaterais sobre limites fronteiriços, e, em 1996, atinge-se entendimento técnico, com poucos ajustes em relação aos limites estabelecidos durante o governo Stalin. O acordo foi finalmente assinado em 2005 e envolvia a delimitação de zonas marítimas no golfo da Finlândia e no golfo de Navra. No mesmo ano, o parlamento estoniano aprova o tratado e faz menção ao Tratado de Paz de Tartu de 1920, que havia estabelecido os limites entre Estônia e a URSS quando do colapso do império russo. Moscou, em resposta, interpretou essa inclusão como em teoria conferindo à Estônia o direito a reclamar alguns territórios sob posse russa. Em seguida, Putin instruiu o Ministério das Relações Exteriores a não participar de tratados de limites com a Estônia, à qual recebe nota do governo russo informando que a Rússia, além de desvincular-se de quaisquer tratados de limite entre as partes, informa não se considerar vinculada pelas circunstâncias relacionadas ao objeto e à finalidade de tais acordos. Em 2012, negociações foram retomadas, e o tratado de limites foi assinado em 2014. Nenhum dos países ratificou o documento. A posição do governo estoniano, no entanto, pende para a oposição à conclusão do acordo, na medida em que o atual documento vai de encontro aos dispositivos do Tratado de Tartu.

O conflito na Ucrânia, tal qual após a anexação da Crimeia, chamou a atenção para a importância dos países bálticos no embate russo-ocidental. De maneira imediata, os países barraram o ingresso de nacionais russos aos seus territórios. A Lituânia, também, impediu o ingresso de bens por vias ferroviárias ao enclave russo de Kaliningrado. Em resposta, Moscou ameaçou considerar essas restrições como ato de agressão, podendo, inclusive, cortar o fornecimento energético ao país. A sabotagem do gasoduto Nord Stream 2, que passa pela região, reavivou a necessidade de se fazer frente à ameaça russa nos domínios marítimos também, na medida em que Moscou concentra ali sua Frota do Báltico, parte central da estratégia naval russa. Fluxos expressivos de dados, por meio de cabos, também passam pelos leitos marinhos da região. Durante reunião da OTAN, em junho, os três países reafirmaram a necessidade de intensificar uma política de dissuasão mais assertiva pelo agrupamento na região, o que deve traduzir-se em maior presença militar e na adoção de uma estratégia de deterrence de longo prazo e mais permanente. Por fim, os três países, durante o encontro, comprometeram-se em destinar 2,5% do produto interno bruto (PIB) para gastos militares, 0,5 pontos percentuais acima dos parâmetros mínimos recomendados pela OTAN.

X. Organizações internacionais no espaço pós-soviético desde 1991

Apresentam-se, a seguir, organizações internacionais constituídas no espaço pós-soviético, com a presença exclusiva ou não de ex-repúblicas soviéticas:

a) Comunidade dos Estados Independentes (CEI)

A Comunidade dos Estados Independentes (CEI) foi oficialmente criada em 1993, sob patrocínio sobretudo russo, a fim de reestruturar as relações formais entre os países criados após o colapso da União Soviética (URSS) e manter aberto o diálogo entre eles. Os Estados bálticos, para os quais o período soviético foi uma ocupação odiosa de seus territórios, rejeitaram aderir à CEI, optando pela integração com a União Europeia (eu). Turcomenistão e Ucrânia não ratificaram a Carta da CEI, mas, mesmo não sendo membros oficiais da comunidade, foram autorizados a

participar de certas instituições e iniciativas da organização. Assim, a Ucrânia pôde participar da Área de Livre Comércio da CEI (ALC-CEI ou CISFTA, na sigla em inglês), estabelecida em 2012. Após 2014, o país reduziu significativamente sua participação na CEI e, em 2018, retirou seus representantes dos órgãos decisórios. Finalmente, a Geórgia é o único país a aderir à CEI de maneira oficial e posteriormente dela retirar-se, tendo-o feito em 2008, no contexto do conflito armado com a Rússia. Hoje, com nove membros (Rússia, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão), a CEI teve atuação inicial em cooperação econômica e política, coordenação comercial, financeira, judicial e em segurança. Ao longo do tempo, foram deixados de lado os temas de integração monetária – encampado pela União Econômica Euroasiática (UEE) e integração militar – que ficou a cargo da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC).

A CEI tem estrutura composta de uma Secretaria Executiva, uma Assembleia Parlamentar e um Conselho de Ministros de Defesa. Formou-se sob sua égide uma área de livre comércio: a CISFTA. Essa área foi criada em 2012 e, para a Rússia, apresenta custos e benefícios não apenas políticos, mas também econômicos: se, por um lado, a área de livre comércio expõe a agricultura russa à concorrência dos demais países da CEI, por outro lado consolida a influência econômica e geopolítica de Moscou na região. Recentemente, a Rússia suspendeu o cumprimento do acordo com relação à Ucrânia.

Em relação a temas de segurança, em 1993, houve atuação com o envio de tropas de paz ao Tadjiquistão e, no âmbito econômico, em 2020, adotaram-se o Conceito Atualizado de Desenvolvimento Econômico da CEI até 2030 e um Plano de Ação para sua implementação em 2021-2025.

b) União Econômica Eurasiática (UEE)

A União Econômica Eurasiática (UEE) foi formada em 2015 com o objetivo maior de estabelecer um mercado comum entre as economias participantes. Criada a partir do arcabouço institucional da CEI, a iniciativa tem por antecedente mais significativo a Comunidade Econômica Eurasiática, que, entre 2000 e 2014, pretendeu promover a integração econômica (visando à formação de união aduaneira) entre Rússia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão – o Uzbequistão participou de forma apenas temporária. Os quatro primeiros países são os atuais membros da UEE, aos quais se soma a Armênia. O Tadjiquistão ainda negocia sua adesão.

Inspirada na estrutura da União Europeia (UE), a UEE conta com: um Conselho Econômico Euroasiático Supremo, formado por chefes de Estado e de Governo; uma Comissão Econômica Euroasiática, órgão executivo dividido em Conselho e Colegiado; um Tribunal da UEE; e está em discussão a implementação de um Parlamento Euroasiático. Por contar com instância supranacional, a Comissão Eurasiática, são possíveis avanços na integração de forma acelerada. Dentro da UEE, funciona o Espaço Econômico Euroasiático, um mercado comum, e o Banco de Desenvolvimento Euroasiático, que trata sobretudo do financiamento a iniciativas de infraestrutura. Segundo a Rússia, a UEE se fundamenta em princípios universais de integração e foi concebida para desempenhar papel central na harmonização dos processos de integração na Europa e na Eurásia. Há distinção notável em relação à CISFTA: a União Aduaneira da UEE é incompatível com o Acordo de Associação com a UE, assinado por Ucrânia, Geórgia e Moldávia em 2014. A opção pela aproximação com os europeus guarda relação com o tratamento mais hostil conferido por Moscou aos três países. Por meio de memorando firmado em 2018, a UEE e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) estabeleceram mecanismo de cooperação em temas

comerciais e econômicos, que poderá ser o primeiro passo com vistas a futuras negociações para estabelecimento de acordo comercial

Utilizando-se da UEE como plataforma, a Rússia tem chamado a atenção para sua iniciativa geoeconômica de estabelecer uma Parceria da Grande Eurásia, anunciada no Fórum de São Petersburgo em 2016, por meio da conexão da UEE com a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China, mas também da ampliação dos laços da UEE com outros importantes atores regionais, como a Índia, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e o Irã. A UEE, por exemplo, mantém tratados de cooperação econômica e comercial com a China, que é implementado por Comissão Conjunta; já assinou tratados de livre comércio para além do espaço pós-soviético, com países como Irã, Sérvia e Singapura; mantém programa de cooperação com a ASEAN até 2025; e pode vir a incluir a integração nos setores financeiro e energético. Fracassa, contudo, em seu intento de estabelecer diálogo em pé de igualdade com a UE.

c) Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)

Ver a seção específica no tomo 5.

d) Organização da Cooperação de Xangai (OCX)

Ver seção posterior na segunda parte deste tomo.

e) Organização para a Democracia e Desenvolvimento Econômico (GUAM)

A Organização para a Democracia e Desenvolvimento Econômico é a principal iniciativa regional sem presença russa. A organização é também conhecida pelo acrônimo GUAM, iniciais dos nomes de seus participantes (Geórgia, Ucrânia, Armênia e Moldávia). Embora não conte com presença russa, o agrupamento tem na Rússia elemento central. Trata-se de grupo de países pós-soviéticos que visa a contrabalancear a influência russa na região, por meio de concertação diplomática e busca de acordos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por um espaço comum de segurança europeu. Avanços, porém, têm como óbices a política de contenção adotada pelos Estados Unidos (EUA) e pelos seus aliados. Fundada inicialmente como fórum consultivo em 1997, a GUAM foi formalmente instituída enquanto sujeito de Direito Internacional em 2006. O grupo carece, no entanto, de bases sólidas, o que gera críticas quanto ao seu baixo impacto real e se refletiu na ausência de cúpulas entre 2008 e 2017. A criação de zona de livre comércio, estabelecida como prioridade absoluta do grupo em 2017, representa uma tentativa de criar um mínimo denominador comum sustentável entre os países.

f) Assembleia Báltica

Outra organização que tem na Rússia elemento de contraposição, o Conselho ou Assembleia Báltica reúne Estônia, Letônia e Lituânia. Criada em 1990, a Assembleia Báltica tem como pontos centrais a cooperação intergovernamental e a busca de posições consensuais em temas internacionais; suas decisões não são vinculantes. A Assembleia conta com um Conselho de Ministros, e seus países membros buscam adotar políticas comuns sobre economia, educação e tecnologia da informação. Os países bálticos avançam na convergência de suas legislações com o

arcabouço da UE e com a OTAN, e há iniciativas de cooperação com o Conselho Nórdico e com o BENELUX.

g) Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (BSEC)

A Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (BSEC, na sigla em inglês) foi criada em 2002, e sua origem remonta à Declaração do Bósforo, firmada em 1992, que estabeleceu um Secretariado Permanente em Istambul em 1994 (portanto, o Secretariado da BSEC precede a própria organização). A BSEC é composta de doze países (Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bulgária, Geórgia, Grécia, Macedônia do Norte, Moldávia, Romênia, Rússia, Sérvia, Turquia e Ucrânia), que não são necessariamente banhados pelo mar Negro (a exemplo de Albânia e Grécia), mas que se integram por meio de rios. Com foco econômico e político, a BSEC trata da cooperação e da busca de estabilidade e paz na região do mar Negro. Sua estrutura tem como foro máximo cúpulas, realizadas a cada cinco anos; há um Conselho de Ministros de Relações Exteriores, órgão decisório com reuniões semestrais; e um Conselho de Ministros, que se reúne para busca de consenso em temas específicos. Além disso, há órgãos técnicos de caráter subsidiário. Faceta relevante da BSEC é o incentivo a pequenas e médias empresas e às atividades de empreendedorismo. Para Moscou, a BSEC é tida como estratégica, dentro do objetivo de, por meio do controle sobre o mar Negro, consolidar-se enquanto liderança da Eurásia.

h) Convenção sobre o Estatuto do Mar Cáspio

O histórico dos entendimentos acerca do uso e da exploração do mar Cáspio remonta ao pós-Guerra Fria. Uma disputa teve início nesse período em função da discordância entre a vigência de tratados sobre a região. Enquanto a Rússia e o Irã reconheciam a vigência de seus acordos bilaterais de 1921 e 1940, as recém-criadas nações do Azerbaijão, Cazaquistão e Turcomenistão interpretaram que esses tratados não endereçavam a exploração dos fundos marinhos, de modo que um novo arranjo, sob os moldes do Direito do Mar, era necessário. Devido à presença de diversos campos petrolíferos no leito do mar Cáspio, a questão acerca do estatuto legal nesse domínio era de grande relevância. Alguns países, inclusive, como o Cazaquistão, tentaram desenvolver campos de exploração na região sem a anuência dos outros países, o que quase causou incidentes militares.

Com o fito de elaborar uma convenção sobre o estatuto do mar Cáspio, um grupo de trabalho especial, a nível de representantes ministeriais, foi estabelecido em 1996 pelas autoridades dos Estados envolvidos. Após mais de vinte anos de negociações, os cinco chefes de Estado assinam, na cúpula no Cazaquistão, a Convenção sobre o Estatuto do Mar Cáspio (ou Acordo sobre o Mar Cáspio)³⁶⁰.

A convenção reconhece a jurisdição sobre 28 km de águas territoriais para cada país litorâneo, além de 19 km adicionais destinados a direitos exclusivos de pesca na superfície. O corpo d'água é então dividido entre as partes, para que cada seção seja destinada à soberania do respectivo Estado Parte. Não há qualquer parte do mar Cáspio que é reconhecida como água internacional, na medida em que os cinco países participantes concordaram em estender suas fronteiras para além de suas linhas costeiras. É importante ressaltar, nesse caso, que a soberania

³⁶⁰ Durante os anos de negociação, foram realizados 51 encontros entre grupos de trabalho especiais, mais de dez encontros entre ministros das Relações Exteriores e quatro cúpulas a nível de chefe de Estado (2002, 2007, 2010 e 2014).

de cada parte à convenção inclui os leitos marinhos e os recursos no subsolo, bem como o espaço aéreo por sobre essa porção marítima.

Embora não se trate de uma organização internacional, a convenção é vista pela Rússia como maneira de estreitar laços com países centrais de regiões vizinhas, como o Irã, a Índia e as monarquias do Golfo Pérsico. A partir de 2019, passou a ser realizado o Fórum Econômico do Cáspio.