

BOLETIM NEAAPE

v.06 n.02 - ago. 2022



BOLETIM NEAAPE
ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Corpo Editorial

Conselho Editorial

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Leticia de Abreu Pinheiro
Maria Regina Soares de Lima

Editor Executivo

Leandro Wolpert dos Santos

Editor Adjunto

Eduardo Morrot Coelho Madureira

Editoria de Redação

Anna Karolinne de Holanda Ribeiro
Beatriz Maciel Pontes
Beatriz Silva Flores dos Santos
Eduardo Morrot Coelho Madureira
Fernanda de Abreu Appolinário
Ghaio Nicodemos Barbosa
Johanna Larrubia Barreto
Juliana de Sant'Anna Cunha
Juliana Pinto Lemos da Silva
Leandro Wolpert dos Santos
Levi Salomão Matsinhe
Marcelly Firmino Luiz Fortunato
Marllon Motta da Rocha
Nathalia de Oliveira Tavares
Paulo Jacob Inguane
Tomás Paixão Borges

Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa

neaape.com.br



Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rua da Matriz, 82 - Botafogo
CEP: 22260-100
Rio de Janeiro – RJ
(21) 2266-8300

SUMÁRIO

4

EDITORIAL

Leticia Pinheiro

6

Os dilemas das relações sino-russas e a invasão da Ucrânia em 2022

Ghaio Nicodemos

18

Desafios da África do Sul frente ao conflito Rússia-Ucrânia

Leví Salomão Matsinhe

27

O BRICS e a Guerra da Ucrânia (2022)

Leandro Wolpert dos Santos



Editorial

O Sul Global diante da guerra entre a Rússia e a Ucrânia - II

Leticia Pinheiro

Coordenadora
Neape

4

Quase sete meses depois que, em 24 de fevereiro de 2022, tropas russas invadiram a Ucrânia, sob a alegação de que Kiev poderia aderir à aliança militar da OTAN fazendo um cerco à sua fronteira, além de acusarem o governo ucraniano de genocídio contra ucranianos de origem étnica russa que vivem nas regiões separatistas de Donetsk e Luhansk, os efeitos deletérios deste conflito sobre o globo só aumentaram. De fato, o número de vítimas, de refugiados e de deslocados, além dos impactos negativos sobre a economia mundial, para citar apenas alguns fatores, cresceram de forma expressiva. Apesar de todas as dificuldades em reunir informações confiáveis em situações de guerra, já teríamos atingido a cifra de 13.917 vítimas civis na Ucrânia, sendo 5.718 fatais e 8.199 não fatais, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH^[1]. Já o número de refugiados, segundo o mesmo Comissariado, atingiu um total de 8,7 milhões de pessoas, além de mais de 8 milhões deslocados internamente no país^[2]. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) estima que entre 8 e 13 milhões de pessoas ao redor do globo poderão sofrer de subnutrição se as exportações de alimento da Ucrânia e da Rússia forem permanentemente impedidas pela guerra^[3].

A economia mundial vem registrando estragos consideráveis e os prognósticos para o futuro não são nada promissores. Segundo reportagem da BBC, a guerra permanece impactando negativamente a economia global e o comércio entre as nações, além de ter elevado os juros, alterando, desta forma, todo o fluxo de recursos no merca-

[1] ACNUDH. Ukraine: civilian casualty update 5 September 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/news/2022/09/ukraine-civilian-casualty-update-5-september-2022>. Acesso em: 12/09/22.

[2] UN. The UN and the war in Ukraine: key information. Disponível em: <https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information>. Acesso em: 12/09/22.

[3] UN. The UN and the war in Ukraine: key information. Disponível em: <https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information>. Acesso em: 12/09/22.

do financeiro^[4]. E, como sempre acontece, situações de instabilidade política destas dimensões geram resultados mais danosos para as economias e para as populações menos favorecidas do globo.

Apesar destes e de outros efeitos perversos que a guerra russo-ucraniana vem produzindo em todo o globo, o fato é que suas origens e consequências dialogam antes tudo com a geopolítica mundial e, por isso mesmo, seus desdobramentos e conclusão poderão impactar profundamente na correlação de forças do globo. Neste sentido, os países que direta ou indiretamente possuem compromissos de distintas naturezas com a Rússia – como a China e a África do Sul no bloco BRICS; e/ou que enfrentam questões comparáveis às demandas separatistas apoiadas por Moscou e que serviram de justificativa para a invasão, como a China com relação a Taiwan, devem ter seus posicionamentos analisados de forma criteriosa e sem automatismos ou maniqueísmos que nos lembram análises enviesadas dos tempos da Guerra Fria.

Dando prosseguimento a proposta iniciada com a publicação do número precedente do Boletim Neaape de analisar como alguns dos principais países do Sul Global formularam seu cálculo político e se posicionaram diante da guerra entre a Rússia e Ucrânia, os artigos desta edição nos ajudam a entender como China, África do Sul e o BRICS enquanto bloco, vem reagindo perante o conflito.

Em sua análise, Ghaio Nicodemos apresenta e esclarece as razões de ordem doméstica, política, econômica e estratégica por detrás do posicionamento de Pequim frente ao conflito que levam o país a adotar uma pretensa neutralidade e a defesa do diálogo diplomático. Levi Salomão, por sua vez, explica por que, à luz da tentativa de reconfiguração de sua política externa e em vista de sua membresia ao BRICS, Pretória tem evitado apoiar sanções econômicas contra Moscou, defendendo, ao invés disso, uma solução diplomática do conflito. Por fim, Leandro Wolpert dos Santos mostra como o BRICS tem evitado se envolver no conflito, sem produzir posicionamentos substantivos nos comunicados e declarações aprovados em seus encontros e sempre reiterando o respeito do bloco às posições nacionais dos países que o integram.

Reunidos, esses três artigos buscam dar sentido à trajetória que, até aqui, vem sendo seguida por cada um desses países e do BRICS frente a uma disputa que, apesar da evidente disparidade de forças entre as partes, vem perdurando muito além do que se avaliava no seu início. Da mesma forma, e pela mesma razão, vem arrastando com ela milhares de vidas e as esperanças de uma normalização do funcionamento do globo com o arrefecimento da pandemia de COVID-19. Por fim, a surpreendente duração do conflito também não nos permite fazer apostas sobre sua conclusão, assim como não nos aconselha a fazer suposições sobre a atuação dos países e do bloco aqui analisados que, na verdade, ainda bem podem seguir outras direções. Sigamos atentos.

Recebido para publicação em 14 de setembro de 2022.

[4] Carvalho, Jiane. Guerra na Ucrânia: Os possíveis riscos para a economia global e do Brasil caso o conflito se prolongue, 26/06/2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61930676>. Acesso em: 14/09/2022.

Os dilemas das relações sino-russas e a invasão da Ucrânia em 2022

**Ghaio
Nicodemos**

*Pesquisador
NEAAPE*

6

Introdução

A invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022 causou apreensão sobre os rumos da política internacional. Por um lado, os EUA, junto com os aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Europeia, adiantaram-se para estabelecer medidas de contenção e restrição internacional da Rússia, sem intervir diretamente no conflito. Por outro, a China manteve uma postura cautelosa, perscrutando a situação e avaliando as possíveis repercussões da decisão russa para sua estratégia global. China e Rússia constituíram, ao longo das últimas três décadas, uma aliança estável ao redor de interesses comuns e desafios internacionais similares, sobretudo aqueles relacionados à desconfiança de governos ocidentais sobre a natureza de seus regimes políticos domésticos e sua proximidade com os chamados “estados pária”.

Neste artigo, revisaremos brevemente a natureza das relações sino-russas em busca de uma compreensão dos principais gatilhos, obstáculos e compromissos assumidos entre os dois países que resultaram na posição chinesa nas recentes resoluções internacionais contra a Rússia. Também buscaremos avaliar que elementos estratégicos estão em jogo para que a China não assuma um posicionamento mais assertivo em favor do governo de Moscou e quais os custos de uma possível ruptura da parceria estratégica com a Rússia.

Antecedentes relevantes

Na aproximação entre a República Popular da China e a Federação Russa, estabelecida a partir de 1991, os dois países lidaram com uma variedade de controvérsias pré-existentes, disputas territoriais e desconfianças mútuas (herdadas do distanciamen-



to ocorrido no período soviético e da aproximação chinesa com os EUA durante a Guerra Fria)^[1]. Nos primeiros anos deste processo, os dois países se dedicaram a reduzir a desconfiança mútua, por meio da agenda de segurança regional, em que ambos buscaram diminuir a militarização nas fronteiras (que conta com mais de 4.200 km de extensão). Seguindo esta iniciativa, os países puderam negociar a resolução de litígios territoriais herdados de regimes anteriores, como a disputa por regiões de ambos que estiveram submetidas à invasão japonesa da Manchúria em 1931 e foram capturadas pela URSS na Segunda Guerra Mundial, além de outras disputas anteriores, como por Vladivostok, que data do período imperial dos dois países^[2].

Outro ponto de convergência sino-russo foi o esforço depreendido para assegurar a estabilidade e segurança na Ásia Central, por meio de iniciativas bilaterais e multilaterais, principalmente no campo nuclear e nas ogivas soviéticas herdadas por países da Ásia Central^[3]. Entre 1991 e 2003, os dois países deram passos importantes para aperfeiçoar as relações bilaterais e assumir a vanguarda regional na Ásia Central, construindo confiança com os demais países da região. Em relação à tutela dos arsenais nucleares soviéticos que estavam em território cazaquistânês, apesar de uma breve resistência, foi assegurado, através da mediação internacional, que o Cazaquistão aderisse ao Tratado de Não-proliferação e aceitasse transferir as ogivas instaladas em seu território para controle da Federação Russa entre 1994 e 1995^[4]. Este processo facilitou a criação do Grupo dos 5 de Shangai em 1996, que tinha como finalidade reduzir a militarização na fronteira entre ambos os países e incluía seus vizinhos da Ásia Central (Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão)^[5].

Por meio de tratados e conferências, esse grupo ad hoc se institucionalizou entre 2001 e 2003^[6], quando então foi fundada a Organização de Cooperação de Shangai (OCS), instituição intergovernamental permanente que contou com apoio dos cinco países do grupo e recebeu a entrada do Uzbequistão no ato da assinatura do tratado constitutivo

[1] Bolton, Paul; Cross, Sharyl. *China, Russia e Twenty-First Century Global Geopolitics*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

[2] Sidorov, Andrey. *Russia's Territorial Disputes with China and Japan*. In: *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, v. 1, n. 2, July, 2014, p. 97-114.

[3] Yuan, Jing-Dong. *China's Role in Establishing and Building the Shanghai Cooperation Organization (SCO)*. In: *Journal of Contemporary China*, v. 19, n. 67, 2010, p. 855-869.

[4] Allison, Graham. *What happened to the soviet superpower's nuclear arsenal?: Clues for the Nuclear Security Summit*. Discussion Paper #2012-04. Cambridge, Harvard University, 2012.

[5] Bolton, Paul; Cross, Sharyl op. cit.

[6] China. *Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation*, Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200107/t20010724_679026.html. Acesso em: 08/07/2022.

da organização, em 2001^[7]. Posteriormente, em 2017, Índia e Paquistão ingressaram no organismo e, desde 2021, o Irã pleiteia a membresia plena. A OSC é apresentada como uma instituição de ampla cooperação intergovernamental, e a prioridade de seus membros é a estabilidade social e política, combate ao terrorismo, proteção contra movimentos separatistas e preservação da soberania dos Estados-membros.

A questão da segurança regional coincidiu com o aumento da percepção internacional de insegurança após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA e a consequente Guerra ao Terror promovida pelo governo estadunidense que resultou na invasão do Afeganistão no mesmo ano e do Iraque em 2003^[8]. A proximidade estratégica de tropas estadunidenses dos territórios russo^[9] e chinês^[10], além do fato de ambos os países lidarem com movimentos radicais islâmicos atuando no nível doméstico, contribuíram para o estreitamento dos laços diplomáticos entre os dois países na década de 2000. Naquele momento, ainda em setembro de 2001, os dois países estreitavam relações com a Índia, em uma conferência realizada em Moscou planejada desde julho do mesmo ano, que resultou na formalização de reuniões trilaterais, planejadas desde a década de 1990 pelos russos^[11].

Outras questões recentes, como a nuclearização da Coreia do Norte e do Irã, também têm atraído a atenção chinesa e russa. Nestes casos, ambos os países demonstram cautela em suas posições, mesmo quando buscam a resolução destes problemas por meios diferentes daqueles escolhidos pelos governos ocidentais. O fato de China e Rússia terem assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas e serem países signatários do Tratado de Não-Proliferação gerou custos para que ambos os países mantivessem relações normais com Coreia do Norte e Irã, vistos como ameaça à ordem nuclear. Sanções impostas a empresas que negociem com os governos norte-coreano e iraniano intimidaram os governos russo e chinês no fim da década de 2000 e início da década de 2010.

No campo econômico, China e Rússia estabeleceram laços de cooperação econômica complementar, principalmente no campo dos derivados de petróleo e outros combustíveis fósseis, altamente demandados pela economia chinesa, e de maquinário e outros materiais industrializados, estes demandados pela economia russa. Para atender a demanda do comércio exterior entre os dois países foi necessário construir uma infraestrutura de dutos e terminais de abastecimento,

[7] Yuan. J. op. cit..

[8] Van Ness, Peter. China's Response to the Bush Doctrine. In: *World Policy Journal*, v. 21, n. 4 Winter, 2004/2005, p. 38-47.

[9] As fronteiras russas na região do Cáucaso estão entre 600 e 800 quilômetros de distância do Iraque.

[10] A China possui fronteira com o território afegão.

[11] QINHUA, Xu. SCO and Russia-China-India Triangular Relations. *Himalayan and Central Asian Studies*, v. 12, n. 2, p. 21-31, 2008; GANCHENG, Zhao. China–Russia–India Trilateral Relations: Realities and Prospects. *China Report*, v. 45, n. 2, p. 127-133, 2009.

capazes de sustentar o fluxo de bens. Nos últimos vinte anos, o fluxo comercial cresceu consideravelmente: as importações chinesas oriundas da Rússia subiram de 5,96 bilhões (2001) para 49,3 bilhões (2020); as exportações chinesas, por sua vez, cresceram de 2,87 bilhões (2001) para 50,7 bilhões (2020)^[12].

Este processo de expansão do comércio bilateral coincide com o surgimento da terminologia BRIC, definida no relatório da Goldman Sachs de 2001 como um acrônimo para tratar as quatro economias emergentes daquele momento: Brasil, Índia, China e Rússia. Os quatro países iniciariam a aproximação multilateral em 2006, durante a abertura da Assembleia Geral da ONU daquele ano, e estabelecendo as primeiras reuniões de cúpula em 2009, contando com a posterior admissão da África do Sul em 2011, e a institucionalização de projetos conjuntos, agora sob o acrônimo BRICS, como o Novo Banco do Desenvolvimento em 2014^[13]. Um dos objetivos ainda não estabelecidos na parceria multilateral, mas desejados sobretudo por China, Rússia e Índia, é criar uma alternativa à Sociedade para as Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT), unificando os sistemas de pagamentos internacionais alternativos que estes países possuem.

Outro tópico caro aos BRICS, mas ainda não implementado é a intenção de criar uma moeda comercial comum alternativa ao dólar, a Iniciativa R5 (que se refere as cinco moedas nacionais: real, rublo, rupia, renminbi e rand)^[14]. As duas propostas para transações internacionais, de um sistema de pagamentos alternativo e de uma moeda comum, acompanham a crescente necessidade de assegurar a manutenção das relações comerciais em caso de uma escalada das animosidades de governos ocidentais, como o dos EUA e Reino Unido, algo observado a partir de 2016. Ambas as propostas são caras a China e Rússia, que antecipam a possibilidade de sanções ao adotar posturas na contramão da comunidade internacional, sobretudo as acordadas entre EUA, Reino Unido e União Europeia.

Os recentes projetos de infraestrutura financiados globalmente pela China na Iniciativa Cinturão e Rota foi inicialmente visto com relutância pela Rússia, que temia perder para o país vizinho a hegemonia sobre o espaço pós-soviético e o papel de ponte entre a Ásia e a Europa^[15]. Ainda assim, sem a parceria entre ambos os países, dificilmente a primeira ferrovia que conecta a China diretamente aos principais mercados europeus teria sido estabelecida. As relações com

[12] Atlas of Economic Complexity. China Country Profile. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/chn>. Acesso em: 10/07/2022.

[13] Baumann, Renato; Damico, Flávio; Abdenur, Adriana Erthal Abdenur; Folly, Maiara; Cozendey, Carlos Márcio; Flôres Jr; Renato. BRICS: studies and documents. Brasília: FUNAG, 2017.

[14] Lissivolik, Yaroslav. Revisiting the R5 Paradigm. In: Russian International Affairs Council. [s.d.] Disponível em: <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/comments/revisiting-the-r5-paradigm/> Acesso em: 10/07/2022.

[15] Peyrouse, Sebastien. The Evolution of Russia's Views on the Belt and Road Initiative. In: Asia Policy, n. 24, July, 2017, p. 96-102.

a Rússia afetaram o traçado do corredor logístico, que em seu trecho principal conecta China, Cazaquistão, Rússia, Belarus, Polônia, Alemanha, França e Espanha e integra ainda duas ferrovias binacionais, a Ferrovia Transiberiana e a Ferrovia Pequim-Moscou em sua rede.

Originalmente, em 2013, o projeto pretendia incluir a Ucrânia, seja no Cinturão Logístico Terrestre ou na Rota da Seda Marítima, em que a Crimeia foi indicada como um possível hub logístico na região do Mar Negro e posteriormente uma alternativa para construir um segundo corredor através da Ásia Central que evitasse a Rússia, alcançando o Cazaquistão a partir da Geórgia e do Azerbaijão^[16]. Com a anexação da região pela Rússia, o governo chinês foi gradativamente abandonando propostas que incluíssem a Ucrânia em seu projeto global, buscando alternativas para acessar os mercados do Cáucaso e dos Balcãs, e deslocando parte dos recursos para aprofundar seu relacionamento com a Rússia^[17].

Investimentos chineses em gasodutos, terminais portuários e ferroviários e usinas de energia elétrica russos têm marcado a cooperação entre os dois países e projetos bilaterais de integração infraestrutural passaram a compor o mapa geoeconômico da China. Atualmente, a Rússia é a terceira maior receptora de investimentos da Iniciativa do Cinturão e Rota, (US\$ 59,72 bilhões) atrás apenas do Paquistão (US\$ 66,17 bilhões) e da Indonésia (US\$59,77 bilhões)^[18].

10

A invasão da Ucrânia em 2022: a posição da política externa chinesa e suas consequências

A invasão da Ucrânia, após semanas de tensionamento, iniciada no dia 24 de fevereiro de 2022, gerou apreensão internacional. O tensionamento das relações entre Rússia e Ucrânia coincidiu com o aumento da pressão ocidental sobre a China, que lidou com novas

[16] Mykal, Olena. Why China Is Interested in Ukraine . In: The Diplomat, 10/03/2016. Disponível em: <https://thediplomat.com/2016/03/why-china-is-interested-in-ukraine/>. Acesso em: 11/07/2022.

[17] Nekhay, E.; Chen, J. Y. Russian Federation and China: Cooperation under the Belt and Road Initiative. Issue Brief, March 28, 2022. <https://www.isdp.eu/publication/russian-federation-and-china-cooperation-under-the-belt-and-road-initiative/>. Acesso em: 11/07/2022.

[18] American Enterprise Institute. China Global Investment Tracker. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>. Acesso em: 11/07/2022.

acusações de violações de direitos humanos na província autônoma de Xinjiang^[19] e com suspeitas de uma eminente investida contra a ilha de Taiwan^[20].

Durante os Jogos Olímpicos de Inverno em Pequim, no começo de fevereiro de 2022, diversos líderes ocidentais boicotaram o evento sob o pretexto de manifestar discordância às políticas chinesas para a população uigur. O evento esportivo internacional contou com a presença do chefe de estado russo Vladimir Putin, que se reuniu com o presidente Xi Jinping e negociou um dos maiores acordos bilaterais de exportação de gás natural^[21]. O comunicado conjunto de Xi e Putin destacou uma profunda crítica à expansão da OTAN para o Oriente e defendeu demandas russas sobre o cumprimento de garantias de segurança de longo prazo firmadas no passado^[22].

Ademais, ambos os chefes de estado reforçaram a necessidade de a comunidade internacional respeitar outras formas de expressão política e cessar as acusações de que outros sistemas políticos sejam anti-democráticos, secundando, assim, a retórica chinesa de que o país não pretende exportar seu sistema para nenhum outro país e que respeita o regime político e as decisões domésticas de seus aliados. Os dois países declararam que a aliança sino-russa busca relações internacionais que não sejam definidas pelo arbítrio dos EUA^[23]. Porém, operações militares conjuntas não aparecem na mesa de negociações, apenas a busca de ferramentas para a defesa em caso de ofensivas externas^[24].

[19] Shepherd, Christian. . China open to U.N. rights chief visiting Xinjiang, as long as she doesn't do any investigating there. In: The Washington Post, 28/01/2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/01/28/china-xinjiang-un-rights-bachelet/>. Acesso em: 12/07/2022.

[20] Blanchard, Ben.. U.S. carriers in South China Sea, Taiwan reports further Chinese incursion. In: Reuters, 24/01/2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/two-us-carriers-enter-schina-sea-counter-malign-influence-2022-01-24/>. Acesso em: 12/07/2022. Ver também: Reuters. China says U.S. warship sailing in Taiwan Strait 'provocative', 26/02/2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-warship-transits-sensitive-taiwan-strait-2022-02-26/>. Acesso em: 12/07/2022.

[21] Reuters. Putin arrives in Beijing for Winter Olympics with gas supply deal for China, 04/02/2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/lifestyle/sports/russian-president-putin-arrives-beijing-winter-olympics-state-tv-2022-02-04/>. Acesso em: 16/07/2022

[22] Dou, Eva. What is — and isn't — in the joint statement from Putin and Xi. In: The Washington Post, 04/02/2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/04/russia-china-xi-putin-summit-statement-beijing/>. Acesso em: 12/07/2022.

[23] Qingqing, Chen; Yuwei, Hu. Unprecedented China-Russia ties to start a new era of intl relations not defined by US. In: Global Times, 05/02/2022. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/page/202202/1251416.shtml>. Acesso em: 12/07/2022.

[24] Presidência da Rússia. Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>. Acesso em: 16/07/2022.

Após a invasão, a declaração conjunta e os acordos firmados foram interpretados como um dos preparativos do governo russo para possíveis sanções e como uma forma de apoio indireto da China à operação militar contra a Ucrânia. Diversos países aplicaram sanções econômicas e comerciais rígidas contra a Rússia, contra membros do alto escalão do governo, incluindo o presidente Putin e o chanceler Sergei Lavrov, e contra empresários alinhados ao governo. Uma destas sanções, a exclusão russa do SWIFT, chamou atenção do governo chinês, que ofereceu acesso ao Sistema de Pagamento Interbancário Transfronteiriço (CIPS) como uma alternativa temporária para que interessados em manter negócios com a Rússia pudessem contornar as sanções, medida vista com maus olhos pelos EUA e União Europeia^[25]. O sistema chinês abrange cerca de 100 países e 1250 instituições, mas apenas 75 destas estão diretamente conectadas à rede de transferências; enquanto a rede SWIFT inclui 200 países e mais de 11 mil instituições financeiras.

No campo das instituições multilaterais, a China manteve uma posição cuidadosa em relação às medidas adotadas contra a Rússia. Abaixo, uma breve linha do tempo indicando as resoluções mais importantes em organizações internacionais e o respectivo voto chinês:

Data	Organismo Internacional	Autoria	Tema da Resolução	Voto chinês
25/02/2022	Conselho de Segurança das Nações Unidas	Albânia	Imediata interrupção dos ataques russos à Ucrânia	Abstenção ^[26]
02/03/2022	Assembleia Geral das Nações Unidas	Ucrânia	Imediata interrupção dos ataques russos à Ucrânia	Abstenção ^[27]

12

[25] Handwerker, Nathan. Can China's SWIFT Alternative Give Russia a Lifeline?. In: The Diplomat, 10/03/2022. Disponível em: <https://thediplomat.com/2022/03/can-chinas-swift-alternative-give-russia-a-lifeline/>. Acesso em: 16/07/2022. Ver também: Tan, Huileng. China and Russia are working on homegrown alternatives to the SWIFT payment system. Here's what they would mean for the US dollar. In: Business Insider, 29/04/2022. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/china-russia-alternative-swift-payment-cips-spfs-yuan-ruble-dollar-2022-4>. Acesso em: 16/07/2022.

[26] Organização das Nações Unidas. Russia blocks Security Council action on Ukraine, 26/02/2022. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>. Acesso em: 13/07/2022.

[27] Organização das Nações Unidas. General Assembly resolution demands end to Russian offensive in Ukraine, 02/03/2022. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113152>; AlJazeera. UN General Assembly demands Russia end Ukraine war. AlJazeera, 24/03/2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/24/un-general-assembly-demands-russia-end-ukraine-war>. Acesso em: 13/07/2022.

Data	Organismo Internacional	Autoria	Tema da Resolução	Voto chinês
23/03/2022	Conselho de Segurança das Nações Unidas	Rússia	Proteção de civis e acesso para ajuda humanitária na Ucrânia	Favorável ^[28]
07/04/2022	Assembleia Geral das Nações Unidas	Assembleia Geral das Nações Unidas	Afastamento da Federação Russa do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas	Contrário ^[29]
26/05/2022	Assembleia Mundial da Saúde	Ucrânia	Contrária à Rússia, por atacar a instalações médicas ucranianas	Contrário ^[30]

No âmbito da Organização das Nações Unidas, o governo chinês foi favorável à proposta russa para estabelecer corredores humanitários e ajuda à população civil, absteve-se de resoluções censurando a invasão ucraniana e se opôs à proposta pelo afastamento temporário do país vizinho do Conselho de Direitos Humanos. No caso da Assembleia Mundial da Saúde, a diplomacia chinesa foi contra a resolução ucraniana condenando a Rússia, votada em 26 de maio de 2022, por entender que a instituição não é o espaço adequado para debater o tema e por se opor a qualquer iniciativa de politizar a agenda internacional de Saúde em temas alheios às questões de Saúde Global.

Desde então, o governo chinês está sob o olhar atento da comunidade internacional, que teme que o país apoie militarmente a invasão russa. A política externa de Pequim se equilibra entre a defesa da retomada das negociações entre Rússia e Ucrânia como forma de alcançar um cessar-fogo e demonstra preocupação com a segurança da população civil do país, sem tocar em temas sensíveis que culpabilizem

[28] Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança rejeita resolução proposta pela Rússia sobre situação humanitária na Ucrânia, 24/03/2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/03/1783882>. Acesso em: 13/07/2022.

[29] Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral da ONU aprova suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos, 07/04/2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/177045-assembleia-geral-da-onu-aprova-suspensao-da-russia-do-conselho-de-direitos-humanos>. Acesso em: 13/07/2022.

[30] Cullinan, Kerry; Heilprin, John. World Health Assembly Passes Resolution Condemning Russian Aggression in Ukraine – But Abstentions Reflect Divided Views. In: Health Policy Watch., 26/05/2022. Disponível em: <https://healthpolicy-watch.news/world-health-assembly-passes-resolution-condemning-russian-aggression-in-ukraine-but-the-many-abstention-point-to-polarisation/>. Acesso em: 13/07/2022; Kenny, Peter. World Health Assembly calls on Russia to cease attacks on Ukraine's health facilities. In: Anadolu Agency, 26/05/2022. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/russia-ukraine-war/world-health-assembly-calls-on-russia-to-cess-attacks-on-ukraines-health-facilities/2598672>. Acesso em: 13/07/2022.

a Rússia pela ofensiva militar^[31]. A diplomacia chinesa desde o início reforça que o país não tomará parte do conflito, seja enquanto aliada militar da Rússia ou como apoiadora de sanções contra os russos.

Outro tema lidado pelos diplomatas chineses são as diversas notícias falsas e boatos de que funcionários do país tenham entregado informações sensíveis sobre os planos russos para agentes da inteligência dos EUA^[32], de que teria pedido para que a Rússia não invadisse a Ucrânia antes dos Jogos Olímpicos de Inverno^[33] ou de que teria recusado pedidos de assistência militar para apoiar a invasão^[34]. Os esforços chineses de manter uma posição discordante das nações ocidentais sobre o conflito, mas reconhecendo a crise humanitária que a Ucrânia vivencia^[35], parecem prejudicar as relações do país no Ocidente, onde a China está recorrentemente enquadrada como favorável ao conflito pelos principais veículos de mídia.

A invasão da Ucrânia em 2022: a posição da política externa chinesa e suas consequências

Um dos dilemas enfrentados pela China é que a posição de pretensa neutralidade diante do conflito e a postura de defesa do diálogo russo-ucraniano sem medidas propositivas concretas dificilmente se sustentará sem prejuízos. EUA, Reino Unido e União Europeia seguem pressionando o país por uma postura mais assertiva contra Moscou, de condenação à invasão da Ucrânia e de apoio às sanções econômicas e aos esforços diplomáticos para isolar o governo de Vladimir Putin no meio internacional. Decidir pela adoção de medidas similares aos líde-

[31] Ministério de Relações Exteriores da China. Wang Yi Speaks with Ukrainian Foreign Minister Dmytro Kuleba on the Phone, 02/03/2022. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202203/t20220302_10646982.html. Acesso em: 14/07/2022.

[32] Wei, T. D.; Yong, C. The Straits Times. China is not party to Ukraine war and does not want sanctions to hurt it: Foreign Minister Wang Yi. In: The Strait Times, 15/03/2022. Disponível em: <https://www.straitstimes.com/world/china-is-not-party-to-ukraine-war-and-does-not-want-sanctions-to-hurt-it-wang-yi>. Acesso em: 14/07/2022.

[33] Ni. Vincent. China denies it asked Russia not to invade Ukraine during Winter Olympics. In: The Guardian, 03/03/2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/02/china-russia-invade-ukraine-winter-olympics-beijing>. Acesso em: 14/07/2022.

[34] Palmer, Ewan. China Denies Russia Has Asked for Military Assistance in Ukraine. In: Newsweek, 14/03/2022. Disponível em: <https://www.newsweek.com/china-help-russia-war-ukraine-military-assistance-1687612>. Acesso em: 14/07/2022.

[35] Xinhua. (Multimídia) China quer sinceramente paz na Ucrânia, diz chanceler. Xinhua, 05/04/2022. Disponível em: http://portuguese.news.cn/2022-04/05/c_1310544677.htm. Acesso em 14/07/2022.

res ocidentais seria um golpe oneroso para a Rússia, que perderia na China o seu maior parceiro comercial, que importou US\$ 147 bilhões em 2021^[36].

Não obstante, a improvável adoção de sanções contra a Rússia faria a China perder a sua principal porta de acesso terrestre aos mercados europeus, retroagiria em anos a construção dos laços diplomáticos em uma aliança bilateral estratégica com o país vizinho e acarretaria um prejuízo de bilhões de dólares em investimentos financeiros. Ainda que o planejamento da Iniciativa do Cinturão e Rota busque a construção de vias redundantes para o acesso aos mercados globais, combinando alternativas terrestres e marítimas paralelas, é indiscutível que o bloqueio do Corredor Ferroviário Eurasiático aumentaria os custos de transporte para alguns dos principais consumidores europeus do país^[37].

Laços sino-russos são determinantes para que os dois países tenham maior capacidade de discordar de proposições dos EUA e da União Europeia em organizações internacionais multilaterais, e uma Rússia enfraquecida não beneficiaria ao governo chinês. Para a China, sustentar os custos da preservação dessa aliança, nos atuais termos, assegura a confiabilidade de que em frentes multilaterais, como os BRICS e a OCS, ou em projetos como a Iniciativa do Cinturão e Rota, os interesses particulares chineses não se sobreporão aos dos demais parceiros e que estes podem contar com o país em iniciativas pacíficas. Tomar partido contra a Rússia poderia gerar desconfiança em outros parceiros chineses sujeitos a pressões ocidentais, como Irã, Síria e Afeganistão, essenciais para garantir a estabilidade regional, necessária para o estabelecimento de novos corredores logísticos terrestres e hubs portuários na Ásia Central, Oriente Médio e Golfo Pérsico.

Por outro lado, para a China, muitos fatores estão em risco diante da atual conjuntura da investida militar russa. A invasão da Ucrânia e o apoio russo as repúblicas separatistas de Donetsk e Lugansk é interpretado por autoridades chinesas como um possível precedente para que movimentos separatistas existentes no país ameacem a integridade territorial chinesa. Por esta razão, a diplomacia chinesa segue reconhecendo a integridade territorial ucraniana, mesmo defendendo que a invasão diz respeito a um problema de segurança enfrentado pelo país aliado^[38].

[36] The Guardian. US says China's support for Russia over Ukraine puts it on 'wrong side of history'. The Guardian, 15/06/2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2022/jun/15/us-china-russia-ukraine-wrong-side-history>. Acesso em: 14/07/2022.

[37] Ong, Edwin. Russia-Ukraine war impacting China-Europe rail transportation and trade. In: Think China. 05/04/2022. Disponível em: <https://www.thinkchina.sg/russia-ukraine-war-impacting-china-europe-rail-transportation-and-trade>. Acesso em: 14/07/2022.

[38] Sun, Yun. Ukraine: China's Desired Endgame. Disponível em: <https://www.stimson.org/2022/ukraine-china-endgame/>. Acesso em: 18/07/2022.

Taiwan, que é de fato independente, é o ponto fraco mais evidente da política externa chinesa, sobretudo em relação a manutenção de sua integridade territorial, assegurada pelo princípio da “Uma China”, visto que governos ocidentais minam a legitimidade chinesa em acenos dúbios feitos ao governo local da ilha. Hong Kong, que conta com um regime de autonomia especial até 2047, também dá sinais de que, em protestos recorrentes, parte da população resiste ao princípio de “uma China e dois sistemas”. Mesmo que EUA, Reino Unido e União Europeia não reconheçam abertamente as independências taiwanesa e hongkonesa, a postura em relação aos dois territórios é dúbia e tem tensionado as relações diplomáticas com a China. Medidas como a oferta de passaportes britânicos para a população de Hong Kong^[39], visando reforçar laços históricos pretéritos da população da Região Autônoma Especial, e a presença ativa da Marinha estadunidense no Estreito do Mar do Sul da China sob o pretexto de guarnecer Taiwan de uma possível invasão chinesa parecem assombrar Pequim quanto à possibilidade de esvaziamento do apoio internacional ao princípio de “uma China”^[40].

A questão de Donetsk e Lugansk, do ponto de vista da justificativa humanitária mobilizada pela Federação Russa, gera preocupação com outras regiões da China, como o Tibet, que historicamente reivindica sua independência, e Xinjiang, onde membros da população uigur pleiteiam o estabelecimento de uma República do Turquistão Oriental. Ambas contam com apoio estadunidense, que anualmente edita, através do poder legislativo, leis que censuram o governo chinês e o tratamento oferecido à população local. Do ponto de vista prático, as duas regiões não têm a mesma capacidade de mobilizar apoio para uma tentativa de declarar a própria independência, mas contam com o suporte de países como os EUA e o Reino Unido na condenação às graves violações contra minorias étnicas que precisam de proteção, em

[39] Lindberg, Kari. How a British Passport Offers Escape for Hong Kongers: QuickTake. In: The Washington Post, 27/05/2022. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/business/how-a-british-passport-offers-escape-for-hong-kongers-quicktake/2022/05/27/2c9db2a2-dd9c-11ec-bc35-a91d0a94923b_story.html. Acesso em: 14/07/2022; Ministério de Relações Exteriores da República Popular da China. Confusing the Taiwan Question with the Ukrainian Issue is Totally Out of Ulterior Motives. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/202204/t20220418_10669227.html. Acesso em: 18/07/2022; Freeman, Carla. China's Ukraine Gambit: Beijing Plays Both Sides. United States Institute of Peace, 14/04/2022. Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2022/04/chinas-ukraine-gambit-beijing-plays-both-sides>. Acesso em: 14/07/2022.

[40] Em diversas plataformas acadêmicas ocidentais, como o Atlas de Complexidade Econômica e outros monitores internacionais, como de Covid-19 (Our World In Data), as duas regiões são desconsideradas no computo chinês e tratadas em separado, o que acena que, ao menos em tese, existe espaço para que forças políticas de Hong Kong e Taiwan contrárias a Pequim busquem apoio ocidental no longo prazo. Ver: Atlas of Economic Complexity. Hong Kong Country Profile. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/hkg>; Atlas of Economic Complexity. Chinese Taipei Country Profile. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/twn>. Acesso em: 14/07/2022; Our World in Data. Coronavirus Pandemic (Covid-19). Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus>. Acesso em: 14/07/2022.

termos similares às justificativas apresentadas por Moscou para invadir a Ucrânia com vistas a garantir a proteção da minoria russo-ucraniana.

Finalmente, existe uma preocupação com as eleições do Congresso Nacional do Povo, em outubro deste ano, em que o Partido Comunista Chinês decidirá se reelegerá Xi Jinping para seu terceiro mandato ou se substituirá o líder por outro membro graduado para o cargo^[41]. Decisões que comprometam a posição da China no mercado internacional ou o crescimento econômico podem enfraquecer o apoio que Xi recebe dos membros do Partido Comunista e favorecer a ascensão de um substituto, elementos que parecem reforçar a cautela adotada pelo líder chinês e de seus subordinados diretos.

Recebido para publicação em 13 de agosto de 2022.

[41] Shin, Kawashima. CCP Regulations and Xi Jinping's Bid for a Third Term. In: The Diplomat, 22/04/2022. Disponível em: <https://thediplomat.com/2022/04/ccp-regulations-and-xi-jinpings-bid-for-a-third-term/>. Acesso em: 17/07/2022.

Desafios da África do Sul frente ao conflito Rússia-Ucrânia

**Leví Salomão
Matsinhe**

*Pesquisador
NEAAPE*

Introdução

A África do Sul encontra-se, na atualidade, diante do desafio de dimensionar sua agenda de política externa olhando para o conflito Rússia-Ucrânia. Afinal, como se posicionar diante da Rússia, sendo este país um membro do BRICS, organização na qual a África do Sul também faz parte? Eis uma situação que demanda à diplomacia sul-africana se reinventar.

A diplomacia é um instrumento da política externa de um Estado soberano. Por meio dela, são estabelecidas alianças que visam favorecer os interesses políticos, militares, econômicos e culturais do país, daí resultando espaços de cooperação e, portanto, relações pacíficas e de cordialidade. Todavia, no contexto da interação entre Estados e outros atores do sistema internacional, há, igualmente, a ocorrência de conflitos violentos, para o que a diplomacia é instrumento de solução pacífica.

Nessa perspectiva, a posição da África do Sul como potência econômica e militar na África Austral, atrelada ao seu ativismo no BRICS, faz do país um ator relevante que poderia contribuir para a solução pacífica do conflito. Caberia a Pretória, por exemplo, a tarefa de mostrar as consequências perniciosas advindas da guerra entre Rússia e Ucrânia, sobretudo do ponto de vista de violação de direitos humanos e da insegurança alimentar para o mundo, em geral, e para o continente africano, em particular.

Ao mesmo tempo, este cenário exige da África do Sul uma prudência ainda maior nas decisões de política externa. Desde o início do conflito, Pretória tem evitado culpar Moscou pelo conflito, limitando-se a fazer apelos para uma solução pacífica do conflito sem, contudo, poupar críticas à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e à Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo o presidente da África do Sul, Cyril Ramaphosa, se as lideranças



da OTAN não tivessem menosprezado o perigo de que a expansão do Ocidente para o Leste europeu ameaçasse a segurança internacional, o conflito não teria se deflagrado. E, contra a ONU, Ramaphosa critica sua inoperância na resolução de conflitos.

Este artigo analisa o posicionamento da África do Sul perante o conflito entre a Rússia e a Ucrânia enquanto membro do BRICS, grupo do qual a Rússia também faz parte. À semelhança dos demais integrantes do bloco e diferentemente da maioria dos países do Ocidente, Pretória tem evitado apoiar sanções econômicas contra Moscou, defendendo, ao invés disso, uma solução diplomática do conflito. Postulamos que este esforço se justifica pela necessidade de mudança de sua política externa em direção a um aumento de seu *soft power*, deixando definitivamente para trás os tempos em que, ainda sob o regime de *Apartheid*, a África do Sul pautava suas relações exteriores pela chamada *realpolitik*. Assim, a pertinência deste artigo repousa no fato de poder ser mais uma fonte através da qual se pode entender a agenda da política externa sul-africana na atualidade.

Do ponto de vista teórico, este artigo apoia-se na vertente liberal que preconiza a solução negociada do conflito Rússia-Ucrânia e no apelo à força do Direito Internacional, que seria operacionalizado pela ONU, ainda que esta venha se mostrando inoperante no caso em tela. O texto se estrutura em duas partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira, fazemos uma explanação sobre a mudança de visão da política externa da África do Sul antes e depois do *Apartheid*, em que durante o *Apartheid* a política externa era baseada na *high politics*^[1], portanto, uma atuação centrada na *hard power*^[2], tendo mudado, com o fim do *Apartheid* para uma política externa que busca melhorar sua imagem internacional centrando-se na *low politics*. A segunda parte analisa o posicionamento da África do Sul no conflito Rússia-Ucrânia, sem deixar de lado as relações históricas da África do Sul desde os tempos da luta do *African National Congress* (ANC) contra o *Apartheid*, elemento importante para compreendermos a prudência sul-africana no que tange a seu posicionamento perante à invasão militar russa. A terceira parte é dedicada ao exame das acusações contra a OTAN; e a quarta e última parte trata do posicionamento da África do Sul à luz da sua membresia ao BRICS, outro motivo a explicar seu posicionamento de prudência com relação ao conflito.

Mudança na Política Externa da África do Sul

Depois de conduzir uma política externa fortemente apoiada no *hard power* e hostil aos países vizinhos da África Austral durante o regime do *Apartheid*, a África do Sul voltou-se, a partir da década de

[1] *High politics* significa que na condução da política externa, os estados priorizam questões estratégicas com o fito de aumentar e manter a sua segurança. Segundo KEOHANE & NYE, 2002, p.20 “high politics” tem a ver com a segurança militar que domina a “low politics” ligada a questões econômicas e sociais.

[2] *Hard power* é o uso de meios coercitivos como o poder das armas, por exemplo, na prossecução e consecução dos interesses do estado no relacionamento com os outros na arena internacional.

1990 com a ascensão de Mandela ao poder, ao *soft power* e atualmente conduz uma política externa “fundamentada em relações de cooperação de forma mais transparente, visando liderança por atitudes não-hegemônicas que buscam o próprio interesse através do *softpower*”^[3]. Além disso, a política externa da África do Sul tem sido moldada ou re-dimensionada tendo em conta não só a sua posição geoestratégica, mas também o fato de ser uma democracia emergente, necessitando de uma roupagem distinta dos tempos do *Apartheid*, um regime minoritário, segregacionista contra a maioria da população negra, o que acabou lhe custando longos anos de isolamento internacional.

Portanto, a notória mudança de política externa sul africana em busca de protagonismo e inserção internacional numa perspectiva favorável aos seus interesses como potência e democracia emergente, fez com que, através da sua diplomacia, o país se tornasse um ator proativo, tanto no nível sub-regional (África Austral), como nos níveis continental e global. Um exemplo disso é o seu ativismo no BRICS.

A percepção de ameaça de um assalto total (*total onslaught*) lançado a partir do exterior fez com que a África do Sul optasse por uma política externa agressiva contra os países vizinhos da África Austral, especialmente em relação à Angola e Moçambique. Na visão sul-africana, o assalto total de que se percebia vítima seria conduzido pela União Soviética e demais potências comunistas através de meios políticos, militares, diplomáticos, religiosos, psicológicos, culturais, econômicos e sociais. O objetivo final era, segundo Botha:

Derrubar o conjunto do sistema político atualmente em vigor na República da África do Sul para o substituir por uma forma de governo de orientação marxista destinada a servir os objetivos da URSS [...]. Entre os meios utilizados, citemos a incitação aos tumultos sociais e no mundo do trabalho, a resistência civil, os ataques terroristas contra a infraestrutura sul-africana e a intimidação dos dirigentes negros e dos membros das forças de segurança. Esta ofensiva é apoiada por uma campanha mundial de propaganda e pelo envolvimento de diversas organizações de fachada, como os sindicatos, e mesmo um certo número de organizações religiosas e de dignatários da Igreja. Orientada pelos seus desígnios expansionistas a União Soviética manipula os Estados africanos recentemente independentes e os movimentos nacionalistas negros [...]^[4]

Pretória responsabilizava o comunismo e os seus aliados pelas hostilidades que sofria no nível interno e internacionalmente. Segundo Silva da (2013) “A principal ameaça que pesa sobre a instauração de uma paz duradoura na África Austral não é de forma alguma o *Apartheid*, mas o expansionismo soviético. A ideia de ameaça comunista

[3] Landsberg, 2012 apud Apollo, L. H. A estratégia da África do Sul Pós-apartheid como líder regional da SADC. In: Conjuntura Global, v. 4 n. 3, set./dez., 2015, p. 478-494.

[4] SILVA, Sérgio Vieira da. Política e Poder na África Austral (1974 – 1989). Lisboa: Escolar Editora, 2013, p.151.

consolidou-se, assim, na África do Sul, com especial acuidade após Angola e Moçambique terem acedido à independência e adotado o marxismo-leninismo como doutrina oficial dos respetivos Estados.^[5]”

A adoção do marxismo-leninismo por parte de Moçambique e Angola após suas independências do regime colonial português, fez desaparecer o cordão de segurança que protegia a África do Sul das investidas dos movimentos nacionalistas. Paralelamente a isto, a partir da década de 1970, crescia no meio político sul africano a percepção de que o país estava sendo submetido a um assalto total (*total onslaught*) lançado do exterior. Esta ideia surgiu e foi desenvolvida dentro da ala militar sul africana.

Segundo Magnus Malan, então Ministro da defesa sul africano:

”O assalto total é uma luta motivada ideologicamente e o objetivo é a imposição implacável e incondicional da vontade do agressor ao Estado alvo. O objetivo é, portanto, também total, não só em termos de ideologia, mas também no que respeita às áreas política, social, económica e tecnológica”. (SILVA DA, 2013, p.150 apud GELDENHUYS, 1981, p.3)

Descrita em doze pontos, a estratégia total na África do Sul^[6] foi adotada para descrever as políticas interna e externa, visando:

1. O reconhecimento e a aceitação da existência de multinacionalismo e de minorias na África do Sul;
2. A aceitação da diferenciação vertical como o inerente princípio de autodeterminação em tantos níveis quanto possível;
3. A criação, pelas nações negras, de estruturas constitucionais conferindo-lhes o maior grau possível de autonomia no seio de Estados que tanto quanto possível estejam consolidados;
4. A divisão de poderes entre brancos sul-africanos, os *coloured* e os indianos sul-africanos num sistema de consulta e de responsabilidade conjunta onde os interesses comuns estiveram em questão;
5. A criação do princípio de que cada grupo deve ter as suas próprias escolas e comunidades onde for possível, fundamento para um ambiente social feliz;
6. A vontade de trabalhar juntos como iguais e para consultar em questões de interesse comum, mantendo um equilíbrio saudável entre os direitos do indivíduo e os da comunidade, e a abolição do *petty apartheid*, isto é, das dolorosas formas de discriminação desnecessárias para a manutenção do sistema;

[5] SILVA, Sérgio Vieira da. Política e Poder na África Austral (1974 – 1989). Lisboa: Escolar Editora, 2013, p.152.

[6] Geldenhuys, 1981:60-62; Emry, 1999; Campos, 1996: 251-252 apud Silva da (2013, p.156-158).

7. O reconhecimento da interdependência econômica e a utilização devidamente planejada da mãos-de-obra;

8. A criação de uma constelação pacífica de Estados da África Austral, respeitando os respectivos patrimônios culturais, tradições e ideais;

9. A determinação da África do Sul em defender-se da intervenção exterior com todos os meios práticos à sua disposição;

10. A procura, tanto quanto possível, de uma política de neutralidade no confronto entre potências e atribuição da prioridade aos interesses estritamente nacionais, concentrando todos os esforços do país exclusivamente nas questões regionais;

11. A manutenção pelo Estado da tomada de decisão efetiva, assente numa forte força de defesa e de polícia para assegurar um governo de ordem e uma administração sólida e eficiente;

12. A preservação da livre empresa como base da política econômica nacional^[7].

Com esta estratégia, o governo sul-africano pretendia estabelecer, na região, relações de poder e dominação, afirmando-se como Estado hegemônico, fato que seria possível tendo em conta as suas capacidades econômica e militar, que lhe conferiam o poder de criar e manter regras que governassem as relações interestaduais. A sua posição dominante permitia-lhe prescrever regras de acordo com as suas conveniências e impedir a adoção de outras que ele julgasse contrárias aos seus interesses^[8].

Importante destacar que o projeto hegemônico sul-africano seria, em parte, efetivado por uma estratégia diplomática de constelação de Estados como prioridade da sua política externa, prevista no ponto oitavo da Estratégia Nacional Total. Este mecanismo permitiria, dentre vários aspetos:

a) Encerrar os Estados vizinhos ainda mais firmemente no sistema econômico sul-africano, aumentando os meios de pressão sobre eles e, dessa forma, inibindo-os de ajudar os movimentos de oposição negros e/ou de preparar um assalto militar contra o país;

b) Obter, pelo menos por parte de alguns Estados africanos, o reconhecimento *de facto* – mas que seguramente constituiria o passo decisivo para o reconhecimento *de jure* – da independência e da sobe-

[7] SILVA da, Sérgio Vieira da. Política e Poder na África Austral (1974 – 1989). Lisboa: Escolar Editora, 2013, p.157-158.

[8] PRICE, (1987:275) apud SILVA da Sérgio Vieira da. Política e Poder na África Austral (1974 – 1989). Lisboa: Escolar Editora, 2013, p. 160.

rania dos bantustões^[9]. A política de desenvolvimento separado recollheria, assim, pela primeira vez, alguma legitimidade internacional; o caminho estaria, então, aberto ao reconhecimento diplomático pelas principais potências ocidentais [...];

C) Criar um ambiente internacional favorável à aproximação entre a África do sul e o Ocidente, em conformidade com os interesses de Pretória [...]

Todavia,

A criação da Southern African Development Coordination Conference (SADCC) frustrou o projeto sul-africano. A SADCC visava entre vários aspetos (1) a redução da dependência econômica, particularmente, mas não exclusivamente, em relação a África do Sul; (2) o estabelecimento de laços entre os Estados signatários com vista à criação de uma integração autêntica e justa; (3) a mobilização de seus recursos para garantir a realização das suas políticas nacionais, internacionais e regionais; (4) uma ação concertada para garantir a cooperação internacional no quadro da sua estratégia de libertação econômica^[10].

Frustrado o projeto de constelação de Estados, entre 1980 e 1981, Pretória embarcou numa política hostil contra os Estados vizinhos, caracterizada por desestabilização. A África do Sul invadiu militarmente o território moçambicano e angolano tendo, também, apoiado movimentos subversivos como a Resistência Nacional de Moçambique (Renamo). A Política Externa belicista do governo sul-africano só veio a conhecer mudança com a realização das primeiras eleições democráticas em 1994 que conduziram Nelson Mandela ao poder. A partir deste momento, a prioridade passou a ser a cooperação Sul-Sul e um maior envolvimento na *Southern Africa Development Community* (SADC) enquanto seu entorno geoestratégico.

Após sofrer sanções e se ver isolada internacionalmente a política externa sul-africana no pós-Apartheid redefiniu-se no sentido de reverter este cenário, apostando no multilateralismo, priorizando a cooperação Sul-Sul em busca de sua afirmação como potência emergente e, portanto, estabelecendo relações pacíficas de cooperação.

A nova abordagem, imbuída no espírito de tornar o país um player global explorando a sua posição geoestratégica na África Austral, ao preconizar o multilateralismo e priorizar a cooperação Sul-Sul,

[9] Bantustões eram territórios segregados para negros na África do Sul, foram criados no âmbito da política de apartheid adotada no final da década de 1940, com o objetivo de materializar o desenvolvimento separado. Segundo esta política, os africanos negros deviam ser separados dos demais de acordo com a sua língua e cultura, portanto, o propósito era de concentrar os membros de grupos étnicos tornando estes territórios etnicamente homogêneo como base para a criação de Estados autônomos. Venda, Ciskei, Transkei, Boputatswana, Qwaqwa, Lebowa, Kwazulu Natal são alguns exemplos de Bantustões criados na África do Sul. Os Bantustões foram abolidos com o fim do apartheid e foram reanexados à África do Sul em 1994.

[10] SILVA da. Política e Poder na África Austral (1974 – 1989), Lisboa, Escolar Editora 2013, p. 169.

foi crucial para tornar Pretória um membro do BRICS, espaço que tem servido de laboratório de seus ideais de política externa na busca da solução pacífica dos conflitos, com especial destaque para o atual que opõe a Rússia e a Ucrânia.

Posição da África do Sul com relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia

Considerando a diplomacia como um instrumento de política externa que visa a projeção internacional de um Estado por meio de alianças que satisfaçam seus interesses políticos, militares e sobretudo econômicos e culturais, pode-se dizer que a posição da África do Sul com relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia é de neutralidade, embora possa aceitar o papel de mediador.

O traço de neutralidade pode, em parte, ser explicado por quatro fatores, a saber:

1. A Rússia assumiu o papel de guardião de um passado caracterizado por laços históricos existentes entre a África do Sul e a extinta URSS, de forte conotação simbólica no que se refere ao fim do *Apartheid* e a democratização da África do Sul. De fato, a URSS apoiara os movimentos nacionalistas africanos que conduziram as lutas de libertação até a independência – assim o fez para com o ANC, partido político que brigou e venceu pelo fim do *Apartheid* e consequente democratização do África do Sul.

2. Embora esse passado histórico talvez não seja fator suficiente para manter a África do Sul presa aos interesses russos, não se pode deixar de considerar a Rússia como uma superpotência (militar e econômica) com a qual o tratamento deve ser muito cauteloso;

3. Além disso, apesar de ser uma potência do centro da periferia africana, sobretudo na região austral de África, com reservas consideráveis de matérias-primas, a África do Sul tem interesse em estabelecer e manter com a Rússia um relacionamento de cooperação numa plataforma de compreensão e harmonia de interesse;

Olhando para estes três fatores em interação, faz sentido que a África do Sul mostre reserva ou um posicionamento aparentemente a favor da Rússia ao condenar a OTAN por esta haver ignorado os conselhos quanto as consequências que uma expansão para o leste traria para a estabilidade regional; e a ONU por sua incapacidade de impor ordem internacional e conter o expansionismo das grandes potências. Vejamos isso em mais detalhe a seguir.

África do Sul responsabiliza a OTAN e a ONU pela guerra

Para o presidente sul africano Cyril Ramaphosa, a guerra podia ter sido evitada se a OTAN não tivesse sido intransigente e se a ONU fosse uma organização suficientemente forte para impor a ordem internacional. Nas suas palavras, “A guerra poderia ter sido evitada se



a NATO tivesse considerado advertências feitas internamente de que a expansão no leste europeu conduziria ao aumento da instabilidade na região”^[11]. Em outra ocasião, segundo matéria da Deutsche Welle, “a Rússia sentiu uma ameaça existencial que desembocou em operações militares contra a Ucrânia”^[12]. Para Ramaphosa, a expansão da OTAN, que acabou por transformar o posicionamento realista defensivo russo em ofensivo, é uma clara demonstração das “fraquezas” da arquitetura da Organização das Nações Unidas, em especial “[d]o Conselho de Segurança, na hora de lidar com conflitos, uma vez que já não reflete a realidade global. As principais potências têm a ‘tendência’ de usar o estatuto de membros permanentes (do Conselho de Segurança) para servir interesses nacionais em vez da estabilidade global”^[13].

Ainda criticando a ONU, e segundo o jornal O País, Ramaphosa teria afirmado que toda a arquitetura de paz e segurança das Nações Unidas precisaria de ser reavaliada. A tomada de decisões daquele órgão deveria ser democratizada para que o Conselho de Segurança possa ser fiel ao seu mandato e ir além da paralisia provocada por alguns Estados-membros. Ademais, os países poderosos não deveriam ser autorizados a desrespeitar o direito internacional e seria preciso conter as ações unilaterais desses países para moldar a política global. Além disso, segundo o jornal, Ramaphosa teria acrescentado que o conflito não só causou extensa destruição e imenso sofrimento humano, como também expôs a incapacidade do Conselho de Segurança da ONU de cumprir o seu mandato de manter a paz e a segurança internacionais^[14].

Apesar disso, a África do Sul tem optado por se abster nas votações das Nações Unidas. Sua abstenção configura uma demonstração de uma posição de neutralidade. Porém, sabe-se que, em Relações Internacionais, a abstenção prejudica o lado fraco e premeia o lado supostamente forte. Sem dúvida nenhuma que a África do Sul como um Estado que pauta sua atuação pela racionalidade, através do seu Presidente, sempre iria invocar a violação do Direito internacional, dos Direitos Humanos e apelar à resolução pacífica do conflito. “A África do Sul continuará a alavancar a sua participação em fóruns multilaterais para promover a causa da paz e, por isso, defende a sua posição não-

[11] DW. Presidente sul-africano culpa a NATO pela invasão da Rússia à Ucrânia, 17/03/2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/áfrica-do-s-culpa-a-nato-pela-guerra-da-ucrania-por-ignorar-avisos/a-61167225>; Acesso: 17.03.2022, Acesso em: 17/03/2022.

[12] DW. Abrigo anti-bombas no hospital infantil Okhmadet, no centro de Kiev, 17/03/2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/áfrica-do-sul-culpa-a-nato-pela-guerra-da-ucrania-por-ignorar-avisos/a-61167225>; Acesso em: 07/04/22;

[13] Idem.

[14] O país. Ramaphosa acusa a ONU de prejudicar os países em desenvolvimento, 08/04/2022. Disponível em: <https://www.opais.co.mz/>. Acesso em: 17/03/2022.

-alinhada e manterá uma política externa independente”^[15], afirmou Ramaphosa. “A África do Sul mantém relações estreitas com Moscou e é aliada da Rússia no bloco das potências emergentes BRICS— daí a razão de defesa do diálogo e sem condenar a invasão da Ucrânia”^[16].

Considerações finais

Neste artigo, identificou-se como um dos problemas fundamentais enfrentados pelo governo sul-africano no que se refere ao seu posicionamento perante à guerra Rússia-Ucrânia o fato de ser uma potencia que emerge de um regime autoritário, o que lhe valera uma imagem negativa na arena internacional, fazendo com que agora busque uma atuação diplomática mais preocupada em construir amizades e cooperar.

Além disso, nas suas *démarches* diplomáticas, a África do Sul tem se apresentado como uma potência emergente, a avaliar pela sua dinâmica na mobilização da cooperação sul-sul e como membro ativo nos BRICS. A sua participação como membro do BRICS, de fato, faz com que a África do Sul assuma não só uma posição de neutralidade perante o conflito, como também de apelo ao diálogo, mesmo condenando a violação dos direitos humanos. Neste sentido, pertencer ao grupo BRICS torna ainda mais delicado o seu papel no conflito Rússia-Ucrânia. Não à toa limita-se a fazer apelos à uma possível solução pacífica do conflito, a acusações à OTAN e à ONU e nunca uma condenação clara ao comportamento da Rússia perante a invasão da Ucrânia.

Recebido para publicação em 21 de agosto de 2022.

[15] El País Brasil. Ramaphosa acusa a ONU de prejudicar os países em desenvolvimento (08/04/2022). Disponível em: <https://www.opais.co.mz/>. Acesso em: 17/03/2022.

[16] DW. Presidente sul-africano culpa a OTAN pela invasão da Rússia à Ucrânia (17/03/2022). Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/áfrica-do-s-culpa-a-nato-pela-guerra-da-ucrania-por-ignorar-avisos/a-61167225>; Acesso em: 17/03/2022.

O BRICS e a Guerra da Ucrânia (2022)

**Leandro Wolpert
dos Santos** **Introdução**

*Pesquisador
Neape*

Proveniente de um acrônimo cunhado no mercado financeiro para designar um grupo de países emergentes com potencial de crescimento econômico e elevados retornos de investimento no início do século XXI, o BRICS^[1] sempre teve na seara econômica e financeira a principal referência para a promoção da cooperação entre seus países integrantes. Não à toa, foi no ápice da crise econômica mundial em 2009 que se realizou a primeira reunião de cúpula de chefes de Estado e de Governo do grupo, ocasião na qual Brasil, Rússia, Índia e China fizeram demandas - às quais a África do Sul viria a se somar nos anos seguintes - por reformas nas instituições de Bretton Woods que garantissem maior participação e representatividade dos países em desenvolvimento na governança financeira global. Foi também na seara financeira e econômica que a cooperação entre os BRICS logrou seus resultados mais visíveis e que marcaram a institucionalização do grupo, a saber, o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingencial de Reservas (ACR), ambos criados em 2014 e atualmente em operação.

27

[1] Como bem nos recorda Baumann (2018), além de um acrônimo criado em 2001 para indicar economias de países com elevado potencial de crescimento, a sigla BRIC também significa Big Rapidly Industrializing Countries, ou seja, Países Grandes que se Industrializam Rapidamente. Baumann, Renato. O BRICS: Desafios para o Brasil. In: (Orgs.) Desiderá Neto, W. A. et. al. Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: IPEA: Funag, 2018, p. 167-187. Em 2011, com a inclusão da África do Sul ao grupo, adicionou-se a letra S à sigla.

É certo que a dimensão política jamais esteve ausente desde as primeiras manifestações dos líderes dos BRICS. Com efeito, o comunicado produzido ao final da primeira reunião formal dos chanceleres do grupo em 2008^[2] já estabelecia como alguns de seus mais importantes princípios de atuação o fortalecimento do multilateralismo no sistema internacional, tendo nas Nações Unidas sua pedra angular, e a defesa do direito internacional como base de promoção da paz^[3]. A própria declaração conjunta emitida na primeira cúpula mencionada acima também sublinhava o apoio do grupo “a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada no império do direito internacional, na igualdade, no respeito mútuo, na cooperação, nas ações coordenadas e no processo decisório coletivo de todos os Estados”^[4].

Entretanto, somente a partir de 2011, diante do contexto da primavera árabe e valendo-se do fato de que todos os países integrantes estavam presentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na qualidade de membros não permanentes, os BRICS passaram a se articular em relação aos principais temas da agenda de segurança internacional, pautando-se sobretudo nos princípios da integridade territorial, da não ingerência e da restrição do uso da força. Ainda assim, ao longo dos anos de sua existência, o grupo tem evitado discutir profundamente questões geopolíticas sensíveis que envolvam diretamente os interesses estratégicos de algum de seus integrantes, como veio a demonstrar a invasão russa da Crimeia em 2014.

28

Neste artigo, argumentamos que esse padrão não foi alterado com a guerra da Ucrânia iniciada em fevereiro de 2022, tendo em vista que o assunto foi pouco explorado nos últimos encontros e pronunciamentos dos BRICS, que, como grupo, tem evitado maior envolvimento no conflito. Nada obstante, sem prestar apoio, ao mesmo tempo em que não condena expressamente a Rússia, os BRICS têm compartilhado algumas críticas às iniciativas propostas pelo Ocidente no contexto da crise ucraniana. Para desenvolver esse argumento, além das declarações conjuntas emitidas nas reuniões de chanceleres e de Cúpula do grupo realizadas neste ano, o artigo analisa os discursos individuais dos líderes políticos do bloco durante esses encontros, bem como os votos e justificativas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul nas resoluções relacionadas ao tema dentro do Sistema ONU, espaço multilateral mais apropriado, segundo os BRICS, para tratar do conflito.

[2] Antes disso, os ministros de relações exteriores dos BRICs já haviam se reunido de maneira informal em 2006 e 2007.

[3] BRIC. Comunicado Conjunto da Reunião de Ministros das Relações Exteriores do BRIC, Ecatimburgo, 16 de maio de 2008. In: (Org.) Baumann, Renato et. al.. BRICS: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015, p. 265-268.

[4] BRIC. I Cúpula: Declaração Conjunta Ecatimburgo, 16 de junho de 2009. In: (Org.) Baumann, Renato et. al.. BRICS: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015, p. 160.

Destarte, além desta introdução e das considerações finais, o texto do artigo foi dividido em três seções. Na primeira, são abordados os primeiros desdobramentos da guerra no âmbito do BRICS, com destaque para a reunião de chanceleres realizada em maio de 2022. A segunda seção examina a reunião de Cúpula que teve lugar cerca de um mês depois. Por fim, a terceira seção analisa o posicionamento individual dos BRICS nas votações sobre o tema na Assembleia Geral da ONU (AGNU), no CSNU e no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Os primeiros desdobramentos da guerra e a reunião de chanceleres dos BRICS

A primeira conversa entre os BRICS a respeito da guerra que se tem registro ocorreu no dia 22 de março, ou seja, pouco menos de um mês após ter iniciado o conflito, quando então o chanceler russo, Sergey Lavrov, organizou uma reunião informal com os embaixadores do Brasil, Índia, China e África do Sul creditados em Moscou. No encontro, de acordo com nota à imprensa divulgada pelo ministério de relações exteriores da Rússia, os participantes trocaram visões sobre os principais acontecimentos internacionais, com ênfase na situação ucraniana. Durante a conversa, o chanceler russo teria explicado as razões do conflito e oferecido informações detalhadas sobre questões relacionadas à segurança de civis, inclusive estrangeiros, e o provimento de ajuda humanitária aos refugiados de guerra. Lavrov também aproveitou a ocasião para fazer críticas a “guerra econômica sem precedentes” que o Ocidente teria travado contra a Rússia através de sanções financeiras que “violam os padrões legais internacionais”^[5].

De fato, desde o início do conflito, a Rússia buscou usar os BRICS como um instrumento político e econômico para furar o cerco diplomático e financeiro a que fora submetida pelo Ocidente sob a liderança dos EUA. Em abril, durante uma reunião de ministros de finanças dos BRICS, o ministro russo Anton Siluanov propôs a criação de um mecanismo próprio de comunicação financeira no grupo, a integração dos sistemas de pagamentos, o estabelecimento de uma agência de risco de crédito independente, bem como a ampliação do uso das moedas nacionais nas transações financeiras intra-bloco. Embutido na proposta de Siluanov, estava o objetivo do governo russo de contornar a exclusão dos

[5] The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Press release on Foreign Minister Sergey Lavrov’s meeting with BRICS ambassadors, 22/03/2022. Disponível em: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1805791/. Acesso em: 03/09/2022.

principais bancos do país da Sociedade de Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT, na sigla em inglês) em decorrência da guerra^[6].

Todavia, os BRICS têm evitado se envolver no conflito da Ucrânia e a adotar medidas que possam ser vistas como confrontação ao Ocidente. No mesmo mês em que Lavrov promoveu um encontro informal com os embaixadores dos países do grupo em Moscou, a diretoria do NDB, atualmente sob a presidência do brasileiro Marcos Troyjo, decidiu suspender a aprovação de empréstimos para novos projetos apresentados pela Rússia, bem como os desembolsos de projetos já aprovados mas que ainda dependiam da liberação dos recursos^[7]. Ao anunciar a decisão, o banco dos BRICS não citou a guerra na Ucrânia, mas mencionou um cenário internacional de incertezas e restrições^[8]. Seja como for, a medida acabou contribuindo para aprofundar o isolamento da Rússia.

Assim como ocorrera na reunião de chanceleres do grupo após a invasão da Crimeia em 2014^[9], a guerra da Ucrânia não ganhou muito destaque no comunicado conjunto emitido ao final do encontro dos ministros de relações exteriores dos BRICS em maio de 2022. O assunto foi abordado em um único parágrafo, reproduzido a seguir:

11- Os Ministros recordaram as suas posições nacionais sobre a situação na Ucrânia expressas nos fóruns apropriados, nomeadamente o CSNU e a AGNU. Eles apoiaram as conversações entre a

[6] Reuters. Russia calls for integrating BRICS payment systems, 09/04/2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/finance/russia-calls-integrating-brics-payment-systems-2022-04-09/>. Acesso em: 03/09/2022.

[7] Decisão semelhante tomou o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), fundado pela China. Moreira, Assis. Banco do Brics e AIIB suspendem novas operações com a Rússia. In: Valor Investe, 04/03/2022. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/noticia/2022/03/04/banco-do-brics-e-aiib-suspendem-novas-operaes-com-a-russia.ghtml>. Acesso em: 03/09/2022.

[8] Conforme fontes consultadas pelo Jornal BBC News Brasil, a decisão do NDB teria sido pautada por razões técnicas relacionadas, sobretudo, às dificuldades projetadas para que a Rússia venha a cumprir seus compromissos financeiros após uma série de rodadas de sanções econômicas impostas pelos EUA e UE. Prazeres, Leandro. Guerra na Ucrânia: banco do Brics suspende empréstimos para a Rússia. In: BBC News Brasil, 04/03/2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60611886>. Acesso em: 03/09/2022.

[9] Em 2014, o comunicado conjunto da reunião dos ministros de relações exteriores dos BRICS de igual modo reservara apenas um parágrafo para lidar a respeito da invasão russa da Crimeia: “Os Ministros sublinharam a importância de assegurar a paz e a estabilidade na Ucrânia. Saudaram o Protocolo sobre os resultados das consultas do Grupo de Contato Trilateral, assinado em 4 de setembro de 2014, e o Memorando sobre a implementação do referido Protocolo, assinado em 20 de setembro de 2014, e manifestaram expectativa de que os dispositivos desses documentos sejam cumpridos”. Brics. Comunicado Conjunto da Reunião de Ministros das Relações Exteriores do BRICS, Nova York, 25 de setembro de 2014. In: (Org.) Baumann, Renato et. al.. BRICS: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015, p. 284.

Rússia e a Ucrânia. Eles também discutiram suas preocupações com a situação humanitária dentro e ao redor da Ucrânia e expressaram seu apoio aos esforços do Secretário-Geral da ONU, Agências da ONU e CICV para fornecer ajuda humanitária de acordo com a resolução da Assembleia Geral da ONU 46/182 (tradução nossa)^[10].

Apesar de curto, o trecho revela alguns elementos importantes do posicionamento dos BRICS em relação à guerra da Ucrânia. Primeiro, a ênfase nas posições nacionais dos países do bloco, o que sugere a preferência dos integrantes em formular uma posição independente e/ou a dificuldade do grupo em articular um posicionamento comum, abrangente e ao mesmo tempo incisivo, a respeito do assunto. Segundo, a preconização do multilateralismo e da centralidade da ONU no encaminhamento das questões internacionais. Terceiro, a defesa do diálogo e da solução pacífica de controvérsias. É preciso ressaltar que tanto o segundo quanto o terceiro elementos estão perfeitamente alinhados aos princípios propugnados pelo grupo desde suas origens. Por fim, chama a atenção o fato de o BRICS não tomar o lado da Rússia, nem da Ucrânia na declaração. Se, por um lado, não há culpabilização de Moscou pelo início do conflito, por outro, destacam-se as preocupações com a crise humanitária vivenciada na Ucrânia.

Consoante o ministério de relações exteriores da Índia, os chanceleres dos BRICS também externalizaram sua preocupação com os impactos do conflito sobre a segurança alimentar e energética mundial^[11]. No discurso de abertura do encontro, o presidente da China, Xi Jinping, fez um apelo para que o bloco se opusesse à hegemonia e à política de poder e rejeitasse a mentalidade da Guerra Fria, alertando para as tentativas de governos estrangeiros de buscarem sua própria segurança à custa dos outros^[12]. A

[10] Na versão original: “*The Ministers recalled their national positions concerning the situation in Ukraine as expressed at the appropriate fora, namely the UNSC and UNGA. They supported talks between Russia and Ukraine. They also discussed their concerns over the humanitarian situation in and around Ukraine and expressed their support to efforts of the UN Secretary-General, UN Agencies and ICRC to provide humanitarian aid in accordance with UN General Assembly resolution 46/182*”. BRICS Joint Statement on “Strengthen BRICS Solidarity and Cooperation, Respond to New Features and Challenges in International Situation”, 20/05/2022.

[11] Ministry of External Affairs, Government of India. Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations, May 19, 2022. Disponível em: https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/35330/Meeting_of_BRICS_Ministers_of_Foreign_AffairsInternational_Relations. Acesso em: 03/09/2022.

[12] Chade, Jamil. Sem citar ‘guerra’, Brics não condena Rússia e China critica ‘hegemonias’. In: Uol, 19/05/2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/05/19/reuniao-dos-brics-nao-condena-russia-e-china-pede-uniao-contra-hegemonias.htm>. Acesso em: 03/09/2022.

delegação brasileira, por sua vez, reforçou a defesa da solução pacífica e negociada do conflito e pediu urgência no equacionamento da crise humanitária na Ucrânia^[13].

A discussão da guerra da Ucrânia na XIV Cúpula dos BRICS

A guerra da Ucrânia voltou a ser discutida no âmbito dos BRICS durante a XIV Cúpula de chefes de Estado e de Governo realizada em junho. Entretanto, assim como na reunião de chanceleres no mês anterior, o assunto não teve grande destaque. Também à semelhança da Cúpula do bloco em 2014, apenas um único parágrafo da declaração final do encontro foi direcionado ao tema^[14]. Nele, os representantes dos BRICS reforçaram quase que de maneira idêntica o que fora dito no comunicado conjunto dos chanceleres de maio:

Discutimos a situação na Ucrânia e recordamos as nossas posições nacionais expressas nos fóruns apropriados, nomeadamente o CSNU e a AGNU. Apoiamos as conversações entre a Rússia e a Ucrânia. Também discutimos nossas preocupações sobre a situação humanitária dentro e ao redor da Ucrânia e expressamos nosso apoio aos esforços do Secretário-Geral da ONU, das Agências da ONU e do CICV para fornecer assistência humanitária de acordo com os princípios básicos de humanidade, neutralidade e imparcialidade estabelecidos na resolução da Assembleia Geral da ONU 46/182 (tradução nossa)^[15].

Mais uma vez, o excerto revela a ênfase do BRICS nas posições nacionais de seus integrantes, bem como a predileção pela condução das tratativas do conflito dentro do sistema ONU. O apelo por uma solução negociada permaneceu e a crise humanitária voltou a ser apontada, porém houve o acréscimo das palavras neutralidade e imparcialidade quando se fez referência à assistência humanitária. Este pode

32

[13] MRE. Nota à Imprensa nº 75: Reunião de Chanceleres do BRICS, 19/05/2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-imprensa/reuniao-de-chanceleres-do-brics. Acesso em: 03/09/2022.

[14] Em 2014, o BRICS se manifestou sobre a invasão russa da Crimeia através de um único parágrafo da declaração conjunta produzida ao final da Cúpula: “44. Expressamos nossa profunda preocupação com a situação na Ucrânia. Clamamos por um diálogo abrangente, pelo declínio das tensões no conflito e pela moderação de todos os atores envolvidos, com vistas a encontrar solução política pacífica, em plena conformidade com a Carta das Nações Unidas e com direitos humanos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos”. BRICS. VI Cúpula: Declaração e Plano de Ação de Fortaleza, 15 de julho de 2014. In: (Org.) Baumann, Renato et. al.. BRICS: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015, p. 240.

[15] Na versão original: “We have discussed the situation in Ukraine and recall our national positions as expressed at the appropriate fora, namely the UNSC and UNGA. We support talks between Russia and Ukraine. We have also discussed our concern over the humanitarian situation in and around Ukraine and expressed our support to efforts of the UN Secretary-General, UN Agencies and ICRC to provide humanitarian assistance in accordance with the basic principles of humanity, neutrality and impartiality established in UN General Assembly resolution 46/182”. BRICS. XIV BRICS Summit Beijing Declaration, 22/06/2022.

parecer um detalhe bobo, mas, como veremos na próxima seção, não é, uma vez que os BRICS se posicionaram criticamente em relação à resolução sobre questões humanitárias proposta pela Ucrânia na AGNU, ao condenarem, entre outros aspectos, seu caráter imparcial e politizado.

Em seus discursos individuais durante o evento, o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, e o primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, preferiram não abordar o assunto^[16]. Os presidentes da África do Sul, Cyril Ramaphosa, da China, Xi Jinping, e da Rússia, Vladimir Putin, não citaram nominalmente o conflito, mas fizeram referências indiretas a ele. Ramaphosa ressaltou os princípios basilares da política externa sul-africana e voltou a pedir uma solução negociada e pacífica para os “conflitos ao redor do mundo”^[17]. Xi, por sua vez, adotou novamente um tom mais crítico em relação ao Ocidente, ao condenar a mentalidade da Guerra Fria e da política de poder presente nos dias de hoje, bem como a expansão de alianças militares por parte de “alguns países” em busca de segurança absoluta e dominação unilateral em detrimento da independência, dos direitos e dos interesses de outras nações. Ademais, Xi voltou a fazer um apelo para que os BRICS se apoiassem mutuamente na defesa de seus principais interesses e rejeitassem hegemonias e divisionismos^[18]. Por fim, Putin mencionou a situação crítica em que a economia mundial se encontra atualmente devido a “ações mal concebidas e egoístas de certos Estados, que, usando mecanismos financeiros, estão na verdade transferindo seus próprios erros de política macroeconômica para o resto do mundo”^[19].

[16] CNN Brasil. Bolsonaro pede reforma da ONU em discurso na cúpula dos Brics, 23/06/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SKSjD1Ebhv4>. Acesso em: 04/09/2022. Ministry of External Affairs, Government of India. English Translation of the Opening Remarks by Prime Minister Shri Narendra Modi at XIV BRICS Summit 2022, 23/06/2022. Disponível em: https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/35434/English_Translation_of_the_Opening_Remarks_by_Prime_Minister_Shri_Narendra_Modi_at_XIV_BRICS_Summit_2022. Acesso em: 04/09/2022.

[17] The Presidency. Republic of South Africa. Opening statement by President Cyril Ramaphosa during the 14th BRICS Heads of State Summit, 23/06/2022. Disponível em: <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/opening-statement-president-cyril-ramaphosa-during-14th-brics-heads-state-summit>. Acesso em: 04/09/2022.

[18] Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Fostering High-quality Partnership and Embarking on a New Journey of BRICS Cooperation: Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the 14th BRICS Summit, 23/06/2022. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zjyh_665391/202206/t20220623_10708957.html. Acesso em: 04/09/2022.

[19] Na versão original: “[...] because of the ill-conceived and selfish actions of certain states, which, by using financial mechanisms, are actually shifting their own macroeconomic policy mistakes onto the rest of the world”. President of Russia. Speech by the President of the Russian Federation at the BRICS Summit, 23/06/2022. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/68696>. Acesso em: 04/09/2022.

O exame do comunicado de ministros e da declaração conjunta descritos acima mostra que, a despeito de ter sido objeto de discussão no âmbito do BRICS, a Guerra da Ucrânia não configurou um assunto prioritário de coordenação do bloco. Pelo contrário, ao invés de articular um posicionamento comum, o grupo de países emergentes preferiu reiterar as posições nacionais de cada integrante defendidas na ONU. A próxima seção analisa essas posições e procura demonstrar que, apesar da falta de coordenação, houve convergência nas críticas feitas a algumas iniciativas encabeçadas pelo Ocidente.

Posição dos BRICS na ONU em perspectiva comparada^[20]

Para desenvolver essa seção, reunimos uma amostra com todas as resoluções sobre a Guerra da Ucrânia votadas dentro do sistema ONU e cuja deliberação foi registrada no sítio eletrônico da biblioteca virtual das Nações Unidas até o dia 05 de setembro, quando concluímos a escrita deste artigo. Ao todo, foram três resoluções da AGNU (i- de condenação à Rússia pela agressão à Ucrânia (aprovada); ii- sobre a crise humanitária na Ucrânia em decorrência da guerra (aprovada); e iii- sobre a suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos (aprovada)), três resoluções do CSNU (i- solicitando a imediata interrupção dos ataques (vetada); ii- de convocação de uma sessão especial da AGNU (aprovada); e iii- sobre a situação humanitária na Síria (reprovada)), e uma resolução do Conselho de Direitos Humanos (sobre a criação de uma comissão de inquérito para avaliar a situação de direitos humanos na Ucrânia (aprovada)).

34

A tabela a seguir apresenta em ordem cronológica essas resoluções bem como os respectivos votos de cada país integrante dos BRICS.

[20] Quando não sinalizado de maneira contrária, a elaboração dessa seção foi feita inteiramente a partir da análise conjunta das atas e dos registros dos encontros realizados na AGNU, CSNU e Conselho de Direitos Humanos. São eles: United Nations. General Assembly Eleventh Emergency Special session: 5th plenary meeting (Official Records: A/ES-11/PV.5). New York: Wednesday, 2 March 2022; United Nations. General Assembly Eleventh Emergency Special session: 8th plenary meeting (Official Records: A/ES-11/PV.8). New York: Wednesday, 23 March 2022; United Nations. General Assembly Eleventh Emergency Special session: 9th plenary meeting (Official Records: A/ES-11/PV.9). New York: Thursday, 24 March 2022; New York: Wednesday, 23 March 2022; United Nations. General Assembly Eleventh Emergency Special session: 10th plenary meeting (Official Records: A/ES-11/PV.10). New York: Thursday, 7 April, 2022; United Nations . Security Council Seventy-seventh year: 8979th meeting (Provisional: S/PV.8979). New York: Friday, 25 February, 2022; United Nations. Security Council Seventy-seventh year 8980th meeting (Provisional: S/PV.8980). New York: Sunday, 27 February 2022; United Nations. Security Council Seventy-seventh year 9002nd meeting (Provisional: S/PV.9002). New York: Wednesday, 23 March 2022; United Nations. Human Rights Council Forty-ninth session (Agenda item 1: A/HRC/RES/49/1). New York: 7 March 2022. Estes documentos encontram-se disponíveis em: <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>. Acesso em: 05/09/2022.

Tabela 1: Votos individuais dos BRICS nas resoluções e propostas de resoluções da ONU sobre a guerra na Ucrânia

	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
Proposta de Resolução do CSNU solicitando a imediata interrupção dos ataques a Ucrânia (S/2022/155) 25/02/2022	Sim	Não (veto)	Abstenção	Abstenção	_1
Resolução do CSNU convocando uma sessão especial da AGNU sobre a Ucrânia (S/RES/2623(2022)) 27/02/2022	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	_1
Resolução da sessão especial da AGNU sobre a agressão à Ucrânia (A/RES/ES-11/1) 02/03/2022	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	Abstenção
Resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre a situação de direitos humanos decorrente da agressão russa 04/03/2022	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	_2
Resolução da AGNU sobre as consequências humanitárias da agressão contra a Ucrânia (A/RES/ES-11/2) 23/03/2022	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	Abstenção
Proposta de Resolução do CSNU sobre a situação humanitária na Síria (S/2022/231) 23/03/2022	Abstenção	Sim	Abstenção	Sim	_1
Resolução da AGNU sobre a suspensão dos direitos de membresia da Federação Russa no Conselho de Direitos Humanos (A/RES/ES-11/3) 07/04/2022	Abstenção	Não	Abstenção	Não	Abstenção

Elaboração própria a partir dos dados coletados na biblioteca virtual das Nações Unidas (<https://digitallibrary.un.org/?ln=en>).

- 1- Atualmente, a África do Sul não faz parte da composição de membros do CSNU.
- 2- Atualmente, a África do Sul não faz parte da composição de membros do Conselho de Direitos Humanos.

Os dados acima revelam que a maior parte dos votos russos foi contrária às resoluções propostas pelo Ocidente, com exceção da S/2022/231, única de autoria de Moscou. Índia e África do Sul, por sua

vez, abstiveram-se em todas as votações de que participaram, com a única diferença de que Pretória não pode se posicionar nas deliberações do CSNU e do Conselho de Direitos Humanos por não fazer parte da composição atual desses conselhos. A China se absteve na maior parte das votações, com exceção da resolução de autoria russa e da que suspendeu a Rússia do Conselho de Direitos Humanos, ocasiões nas quais Pequim se alinhou totalmente com Moscou. O Brasil foi o integrante dos BRICS que mais votou favoravelmente às resoluções propostas pelo Ocidente, abstenendo-se apenas na resolução de autoria russa e naquela que definiu a exclusão de Moscou já mencionada acima.

A análise nominal do conjunto de votações, que leva em consideração apenas a orientação geral dos votos (sim, não, abstenção), sem examinar suas justificativas, demonstra que, de todos os BRICS, a China foi a que mais se aproximou a Moscou, jamais divergindo completamente do posicionamento russo (sim x não) e coincidindo totalmente em duas ocasiões (sim/sim; não/não). Índia e África do Sul despontam como as mais neutras, por terem se abtido em todas as votações. Em contraste, o Brasil foi o que mais destoou dos demais integrantes do bloco, ao adotar um posicionamento mais alinhado ao Ocidente e diretamente contrário a Moscou: na maior parte das resoluções em que a Rússia votou contra (5/6), o Brasil votou a favor.

36

Contudo, a simples análise nominal das votações esconde muito do que de fato ocorreu durante a deliberação das resoluções mencionadas. Por essa razão, examinamos também as justificativas de cada voto dos BRICS. É certo que, tal como inferido da análise nominal das votações e dos discursos de Xi Jinping nas reuniões de chanceleres e de Cúpula dos BRICS, a China foi o país que mais se aproximou da Rússia ao fazer críticas diretas e indiretas às resoluções e iniciativas propostas pelo Ocidente no contexto da guerra. Em seus discursos ao longo das deliberações na ONU, a delegação chinesa criticou: i) a falta de transparência e de inclusão de todos os países no processo de negociação e formulação dos projetos de resolução apresentados para votação; ii) as limitações das resoluções em contribuir para a solução diplomática do conflito ao não levarem em conta os aspectos históricos, a complexidade da situação e as preocupações de segurança da Rússia, colaborando, ao invés disso, para o acirramento do conflito; iii) o escopo dos planos de ajuda humanitária, tidos como imparciais, seletivos e politizados; iv) os impactos internacionais das sanções econômicas sobre a segurança alimentar e energética mundiais; v) o envolvimento involuntário dos países em desenvolvimento na disputa de poder entre as grandes nações; vi) o comportamento “obsessivo” de alguns países (em referência implícita aos EUA) de “criarem blocos de confrontação, inclusive provocando tensões na região Ásia-Pacífico (em referência implícita a Taiwan)”, “enquanto falam em voz alta sobre a paz”^[21]; vii) a mentalidade da Guerra Fria; e viii) o expansionismo da OTAN.

[21] Na versão original: “Some individual countries, while talking loudly about peace, are obsessed with creating bloc confrontations, including provoking tensions in the Asia-Pacific region”.

Entretanto, se há uma correspondência entre os discursos de Xi nos encontros dos BRICS, o padrão de votos da China na ONU e suas justificativas, a mesma não se verifica inteiramente no caso sul-africano. Com efeito, o fato de Pretória não ter tido a oportunidade de participar em outros fóruns deliberativos para além da AGNU, somado aos seus votos de abstenção, faz parecer que a atuação sul-africana na discussão da guerra tenha sido mais apagada e neutra do que realmente foi. Na verdade, a África do Sul esteve mais próxima da Rússia do que a Índia e foi um dos países do bloco que mais demonstrou iniciativa ao propor um projeto de resolução alternativo ao da Ucrânia sobre a crise humanitária neste país. De acordo com Pretória, apesar de apresentar elementos importantes, o projeto ucraniano (que se converteu na resolução A/RES/ES-11/2 após ter sido aprovado) apresentava falhas devido ao seu viés político que inviabilizava a construção de um consenso na ONU e também por não levar em consideração formas de solução pacífica do conflito. No seu lugar, a delegação sul-africana formulou um projeto de resolução supostamente mais neutro, imparcial e focado na solução da crise humanitária.

Para além dessa iniciativa que, ao fim, foi rejeitada^[22], a África do Sul de igual modo criticou: i) as limitações das resoluções propostas pelo Ocidente ao não levarem em consideração as preocupações de segurança das partes envolvidas, desestimularem o diálogo e acabarem contribuindo para a maior polarização e escalonamento do conflito; ii) a falta de transparência do processo de negociação das resoluções; iii) o tratamento geopolítico da crise ucraniana; e iv) o envolvimento involuntário dos países em desenvolvimento no conflito e seus impactos mundiais.

A Índia foi o país que mais se aproximou de uma posição verdadeiramente neutra, inclusive nas justificativas dos seus votos. No entanto, Nova Délhi acompanhou algumas das críticas feitas por Pequim

[22] A delegação ucraniana não gostou da iniciativa sul-africana e criticou o fato de não ter sido consultada previamente por Pretória. Disse ainda que o projeto sul-africano na verdade era de autoria russa e pediu para que as delegações dos demais países presentes no plenário da AGNU sequer o deliberassem, como queria Pretória. Após uma votação apertada, decidiu-se não submeter o projeto sul-africano à votação. Boa parte dos países emergentes, inclusive Brasil e China, e a maioria dos países em desenvolvimento, especialmente na África, votaram favoravelmente para que o projeto de Pretória fosse deliberado no plenário. Por outro lado, a grande maioria dos países desenvolvidos, isto é, os EUA, as nações europeias, Japão, Austrália, Nova Zelândia e países do Sul então governados por líderes de direita, como Colômbia e Costa Rica, votaram contra a deliberação do projeto sul-africano. Outra parte dos países em desenvolvimento preferiu se abster, como Índia, Argentina e México. Se esses países tivessem votado favoravelmente, o projeto sul-africano teria ido para votação no plenário da AGNU. Esse evento demonstra que, para além da dimensão Oeste/Leste, demarcada pela disputa geopolítica entre o Ocidente e o Oriente, a guerra da Ucrânia também é atravessada pelo corte Norte/Sul, já que, mais uma vez, as potências estabelecidas lideradas pelos EUA sabotaram a chance de um país do Sul Global exercer maior influência no processo decisório global.

e Pretória, ainda que de maneira mais discreta^[23]. Entre os objetos que se tornaram alvo da crítica indiana, encontram-se: i) a incapacidade de resoluções propostas pelo Ocidente em contribuir para a cessação de hostilidades e a entrega da ajuda humanitária de maneira imparcial, neutra e não politizada; ii) os efeitos deletérios provocados pelo conflito sobre a segurança energética e alimentar no mundo, especialmente nos países em desenvolvimento; e iii) o abandono da diplomacia na formulação das resoluções.

Finalmente, embora tenha se colocado ao lado do Ocidente na maioria das votações, o Brasil também fez uma série de críticas às resoluções aprovadas na ONU, especialmente em relação à incapacidade das mesmas de oferecer soluções pacíficas, abrangentes e satisfatórias ao conflito. À semelhança de Pequim, Brasília criticou algumas medidas tomadas pelo Ocidente, tais como a aplicação de sanções econômicas e a oferta de armamentos, que teriam contribuído para o prolongamento da crise. A despeito de ponderar que as preocupações de segurança russas não constituíam justificativa válida para invasão da Ucrânia, a delegação brasileira afirmou que a solução diplomática e negociada do conflito deveria passar necessariamente pelas preocupações de segurança das partes envolvidas. Ademais, assim como Pretória e Pequim, Brasília criticou a falta de transparência e inclusão do processo negociador da resolução sobre ajuda humanitária na Ucrânia patrocinada pelo Ocidente. De fato, a neutralidade assumida discursivamente pela diplomacia brasileira, em que pese a divergência dos votos com a Rússia, tem sido elogiada por Moscou^[24].

38

Ao mesmo tempo em que defenderam a integridade territorial da Ucrânia em suas justificativas de votos, Brasil, Índia, China e África do Sul não condenaram expressamente a Rússia^[25] e evitaram usar termos como invasão e agressão russa. Além disso, Brasília, Nova Déli, Pequim e Pretória preconizaram os princípios básicos da ONU, o refreamento das hostilidades, a solução negociada e pacífica do conflito, bem como o provimento de ajuda humanitária à Ucrânia de maneira imparcial, neutra e não politizada.

[23] De fato, as críticas aparecem com muito menos frequência nas justificativas dos votos indianos.

[24] Gielow, Igor. Rússia agradece a Brasil por neutralidade na Guerra da Ucrânia. In: Folha de São Paulo, 25/08/2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/08/russia-agradece-brasil-por-neutralidade-na-guerra-da-ucrania.shtml>. Acesso em: 05/09/2022.

[25] Quem mais se aproximou disso foi o Brasil durante a primeira reunião realizada no CSNU para tratar da guerra da Ucrânia. Na ocasião, o embaixador brasileiro se expressou fazendo uso dos seguintes termos: “*We are gravely concerned about the Russian military operations against targets in sovereign Ukrainian territory [...] We are also deeply concerned about Russia’s decision to engage troops in military operations on the ground and the loss of life and danger to the civilian population that may ensue*”.

Considerações Finais

Os BRICS têm evitado se envolver no conflito da Ucrânia inaugurado em fevereiro de 2002 e que se estende até o momento em que concluímos este artigo. Até houve discussões sobre o tema nas principais instâncias decisórias do bloco de países emergentes, inclusive na reunião de Cúpula, mas, à semelhança do que ocorrera na invasão da Crimeia em 2014, o assunto recebeu pouca atenção. Por um lado, os BRICS não responderam aos sinais de socorro enviados pela Rússia na seara financeira, chegando até mesmo a suspender os empréstimos do NDB a Moscou. Por outro lado, o bloco não permitiu que a Rússia caísse no isolamento internacional absoluto imposto pelo Ocidente, ao decidir manter abertos os canais de diálogo através principalmente da realização do encontro de chanceleres no mês de maio e da reunião de Cúpula de chefes de Estado e de Governo em junho, nos quais todos os países integrantes compareceram.

Os comunicados e as declarações conjuntas emitidas ao final desses encontros não produziram posicionamentos substantivos a respeito do conflito, restringindo-se a um único parágrafo. Sem culpabilizar Moscou, os documentos chamam atenção para a crise humanitária na Ucrânia, preconizam a cooperação no provimento imparcial de ajuda humanitária e defendem o restabelecimento do diálogo para o encaminhamento do conflito. Ao invés de priorizar a articulação de um posicionamento comum, enfatizaram-se as posições nacionais de cada integrante do bloco no âmbito do Sistema ONU.

Apesar de alguns pontos de discordância, tais posições convergem em diversos aspectos. Se, por um lado, Brasil, Índia, China e África do Sul defendem o princípio da integridade territorial das nações soberanas, inclusive da Ucrânia, por outro lado, esses países não condenaram diretamente a Rússia e compartilharam um posicionamento crítico em relação às resoluções propostas pelo Ocidente na ONU. Mesmo o Brasil, que votou diversas vezes de maneira contrária aos interesses de Moscou, tem demonstrado em suas justificativas de voto um posicionamento que agrada aos russos.

A dimensão econômica sempre foi o ponto mais forte da cooperação e concertação política dos BRICS. Os países do bloco são reticentes em abordar questões geopolíticas com potencial de corroer a coesão interna do grupo. Durante os encontros de chanceleres e de Cúpula realizados em maio e junho deste ano, respectivamente, os BRICS, ao invés de se prenderem a discussão do conflito, preferiram concentrar seus esforços em outras temas onde há maior potencial de sinergia do grupo, como a cooperação no combate à Covid-19 e o processo de expansão do bloco com a introdução de novos países. Para o bem ou para o mal, nada indica, até o momento, que a guerra da Ucrânia fará com que esse padrão seja rompido, caso o objetivo maior continue sendo a preservação do grupo dos maiores países emergentes do mundo.

Recebido para publicação em 12 de setembro de 2022.

O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.

