

AS ATUAIS CONFIGURAÇÕES DO TABULEIRO INTERNACIONAL

THE CURRENT CONFIGURATIONS OF THE INTERNATIONAL BOARD

ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

Este ensaio apresenta um panorama da configuração do tabuleiro internacional, afetado pela emergência da China e pela ressurgência da Rússia. Nas últimas décadas, o poder da China cresceu de tal forma que ela ascendeu, internacionalmente, como país de primeira grandeza e aumentou sua correlação de forças com a potência hegemônica, o que pode levar, em um futuro próximo, à reforma da ordem mundial. Por outro lado, a Rússia, após experimentar um período de declínio, ressurgiu como ator global, principalmente, utilizando a força como instrumento de sua política externa, negligenciando os preceitos do sistema internacional. Concomitantemente, os EUA tentam recuperar seu protagonismo mundial, depois de um recuo da participação ativa nas questões globais e nos fóruns multilaterais. Nesse mesmo sentido, a União Europeia e a Aliança Atlântica renovaram seus esforços de cooperação e de defesa coletiva, após o início da Guerra na Ucrânia e da afirmação comum da ameaça russa para o continente. Esses fatores determinantes acirram a disputa geopolítica entre EUA, China, Rússia e Europa Ocidental, colocando em xeque a ordem mundial baseada em regras e afetando todos os quadrantes do tabuleiro internacional, tornando-o mais difuso, incerto e, em determinada medida, mais anárquico.

PALAVRAS-CHAVE

Tabuleiro Internacional; Ordem Mundial; Reconfiguração; Hegemonia

ABSTRACT

This essay presents an overview of the configuration of the international chessboard, affected by the emergence of China and the resurgence of Russia. In recent decades, China's power has grown in such a way that it has ascended internationally as a first magnitude country and increased its correlation of forces with the hegemonic power, which may lead, in the near future, to the reform of the world order. On the other hand, Russia, after experiencing a period of decline, has re-emerged as a global actor, mainly by using force as an instrument of its foreign policy, neglecting the precepts of the international system. Concomitantly, the US is trying to recover its global protagonism, after a retreat from active participation in global issues and multilateral forums. In the same vein, the European Union and the Atlantic Alliance have renewed their cooperation and collective defense efforts after the outbreak of the war in Ukraine and the common assertion of the Russian threat to the continent. These determinants have sharpened the geopolitical dispute between the U.S., China, Russia, and Western Europe, challenging the rules-based world order and affecting all sides of the international chessboard, making it more diffuse, uncertain, and, to some extent, more anarchic.

KEYWORDS

International Board; World Order; Reconfiguration; Hegemony.

O AUTOR

Analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx); Coronel da Reserva do Exército Brasileiro; Doutor em Ciências Militares (ECEME); Graduado em História (UFMG); e Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP/CEEEx).



SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente ensaio enquadra-se na linha de pesquisa “Geopolítica e Estratégias Militares”, a qual tem por foco de investigação identificar e analisar as principais alianças militares e seus alinhamentos estratégicos, situando o caso brasileiro, o que será explorado, posteriormente, nos ensaios que se seguirão a este. Nesse contexto, este texto tem por objetivo descrever as atuais configurações do tabuleiro internacional.

Compreender essa configuração é fundamental para a identificação das implicações geopolíticas para o Brasil, sobretudo, nos campos da Segurança e da Defesa. O sistema internacional tem como pano de fundo a ordem mundial vigente, baseada em regras e estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial, a qual tem os Estados Unidos da América (EUA) como promotor do sistema de governança global. Porém, a emergência da China e a ressurgência da Rússia têm sido responsáveis pelas principais transformações na estrutura de poder mundial, desafiando princípios fundamentais da ordem configurada, com potencial para se contrapor à hegemonia norte-americana.

Assim, este primeiro ensaio tem como ideia central descrever o processo de ascensão dos atores emergentes – China e Rússia – e o posicionamento das potências dominantes (EUA e Europa Ocidental) em face dessa reconfiguração geopolítica da balança de poder e de seus possíveis desdobramentos. Além disso, o trabalho busca apresentar os transbordamentos dessa disputa estratégica nas arquiteturas de segurança das diversas regiões do planeta.

Nesse cenário, o Indo-Pacífico ganha relevância como principal área de movimentação de forças e de conformação de alianças. A Europa, cuja dinâmica de poder está centrada na atuação da União Europeia, da Aliança Atlântica e da Rússia, reposiciona-se ante o impacto causado pela Guerra na Ucrânia. Com seus conflitos persistentes, o Oriente Médio e a África se ajustam como palcos secundários da expansão da competição entre as grandes potências. Da mesma forma, a América Latina e o Caribe, em uma posição periférica, buscam superar suas fragilidades estruturais e adequar-se à efervescência da política de poder mundial. Por fim, o Ártico, cujas características fisiográficas têm sido alteradas pelo aquecimento global, projeta-se como futuro campo de disputas por fontes de energia e rotas marítimas.

As reflexões apresentadas revelam que o tabuleiro internacional passa por uma reacomodação geopolítica, gerada pela disputa e pelo rebalanceamento de poder, em todas as suas dimensões, devido, principalmente, à ascensão de uma nova potência, a China, e à ressurgência da Rússia, em contraposição ao “domínio” euro-estadunidense.

1. Introdução

“A invasão russa da Ucrânia mudou a situação da política de segurança de uma forma tal que não haverá mais volta. O mundo nunca será mais o mesmo.”
Sanna Marin (Primeira-Ministra da Finlândia)

As atuais configurações do tabuleiro internacional refletem importantes alterações que têm ocorrido no sistema global, provocadas pela emergência de uma nova potência e pela ressurgência de outros atores. Esta nova realidade, incrementada pela pandemia da COVID-19 e pela Guerra na Ucrânia, tende a provocar mudanças estruturais na ordem mundial, estabelecida no pós-guerra e conformada após a dissolução da ex-União

Soviética. A dinâmica de movimentação dos principais *players* nesse tabuleiro, motivada pelas disputas de poder e pelo choque de interesses e de visões sobre a configuração do ordenamento global, promove múltiplas fricções, criando tensões e instabilidade.

Essas mudanças afetam a forma como os Estados se relacionam e a interação entre governos e atores domésticos. Além disso, as sociedades estão mais sensíveis às questões de política externa, posicionando-se e buscando influenciar sua condução por meio de mídias sociais e outras plataformas. Em vista disso, torna-se fundamental que os *playmakers*, os condutores da política externa, tenham a clara compreensão do cenário internacional, do arranjo entre as

nações e das projeções de sua possível reconfiguração, para que possam orientar a postura estratégica do país.

Um conceito estratégico de longo prazo, baseado numa análise cuidadosa de todos os fatores relevantes, é um elemento indispensável para uma política externa bem-sucedida. O estadista deve chegar a esta visão analisando e modelando uma série de pressões ambíguas, muitas vezes conflitantes, até forjar uma direção coerente e bem definida. Ele deve saber aonde a estratégia está conduzindo e por quê. Ele deve agir no limite do possível, preenchendo a lacuna entre as experiências e as aspirações sociais (KISSINGER, 2015. *Tradução nossa*).

Assim, este texto descreve a atual configuração do tabuleiro internacional, a partir de uma perspectiva geopolítica, considerando a dinâmica das relações internacionais (r.i.) contemporâneas e o redesenho da correlação de forças na balança de poder. Na primeira parte, apresenta-se o processo de conformação da ordem mundial vigente e estabelecem-se os princípios fundamentais reguladores do funcionamento do sistema global. Na segunda parte, analisam-se os polos de poder, a partir dos principais atores estatais e supraestatais, tendo como foco as relações cratológicas entre as potências dominantes e as emergentes, capazes de provocar o deslocamento do equilíbrio global, alterar a ordem vigente e reconfigurar o tabuleiro. Por fim, na terceira parte, expande-se a descrição, abrangendo todo o espectro geográfico, incluindo as demais regiões do planeta como quadrantes do tabuleiro, a partir de suas bases territoriais, sem desconsiderar todas as suas dimensões (física, espacial, cibernética, econômica etc), com ênfase no componente de segurança e nas disputas das grandes potências pela influência em âmbito regional.

Embora não tenha sido abordado neste trabalho, há que se considerar, ainda, que, além das articulações e dos arranjos mencionados, temas como mudança climática, migração, proliferação de armas de destruição em massa, disputas por fontes de energia e segurança alimentar constituem fatores intervenientes da ordem mundial e das r.i., com potencial para: influenciar a

modelagem do ambiente geopolítico; levar à instabilidade e à competição geoestratégica; e criar condições que podem ser exploradas por atores estatais e não estatais.

Portanto, este ensaio, o primeiro de uma série que vai tratar do reordenamento global e da formação de alianças militares, em linhas gerais, propõe-se a contribuir com a compreensão da atual configuração do tabuleiro internacional, a partir de premissas geopolíticas e linhas de pensamento das r.i.

2. O processo de conformação da Ordem Mundial

A natureza da política internacional é vista como um jogo multidimensional complexo, em diferentes redes, tendo como moldura o conceito de ordem mundial¹ vigente, com seus padrões de comportamento e regras explícitas e implícitas (CASTRO, 2016).

A ordem vigente tem suas raízes na Europa Ocidental, a partir da conferência de *Paz de Vestfália*, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). A paz vestfaliana se baseava em um sistema de Estados independentes que renunciavam à interferência nos assuntos internos uns dos outros e limitavam as respectivas ambições, por meio de um equilíbrio geral de poder. Dessa forma, cada Estado passou a ser reconhecido como autoridade soberana em seu próprio território. Divisão e multiplicidade de unidades políticas passaram a ser as principais características de um novo

¹Refere-se ao conjunto de organizações, instituições, tratados, regras e normas que se destinam a organizar, estruturar e regular as relações internacionais durante um determinado período histórico. A ordem internacional liderada pelos Estados Unidos e estabelecida no final da Segunda Guerra Mundial – também conhecida como *ordem internacional liberal*, *ordem internacional do pós-guerra* ou *ordem internacional aberta*, e muitas vezes referida como *ordem baseada em regras* – tem por características: respeito à integridade territorial dos países e à inaceitabilidade da mudança de fronteiras internacionais pela força ou coerção; preferência pela resolução pacífica de disputas entre países, sem uso ou ameaça de uso da força ou coerção; instituições internacionais fortes; respeito pelo direito internacional e pelos direitos humanos; uma preferência por mercados livres e comércio livre; e o tratamento de águas internacionais, espaço aéreo internacional, espaço sideral e, mais recentemente, ciberspaço, como bens comuns internacionais.

sistema de ordem internacional. O estabelecimento dessa estrutura representou a primeira tentativa de institucionalizar uma ordem entre Estados, com base em regras e limites formulados em comum acordo e em multiplicidade de forças, sem a supremacia de um único país (KISSINGER, 2015).

Após a Segunda Guerra Mundial, por um lado, formou-se e expandiu-se uma ordem que refletia um consenso americano, composta por Estados que observavam as mesmas regras e normas, abraçavam sistemas econômicos liberais, renunciavam as conquistas territoriais, respeitavam a soberania nacional e adotavam sistemas de governo participativos e democráticos. Por outro lado, a partir de 1945, o mundo que emergiu buscava seus equilíbrios na conduta e nos armamentos das duas superpotências: os EUA, do outro lado do Atlântico, e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), nos limites geográficos da Europa. Assim, a ordem internacional da era da Guerra Fria refletia dois conjuntos de equilíbrios que eram, em grande medida, independentes: o equilíbrio nuclear entre a URSS e os EUA, e o equilíbrio interno no interior da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Dessa forma, as realidades da era nuclear e a proximidade geográfica da URSS deram sustentação à existência da Aliança Atlântica (KISSINGER, 2015).

À medida que o poder soviético foi declinando, o mundo foi se tornando multipolar, e a Europa esforçava-se para definir uma identidade independente. Em 1989, a queda do Muro de Berlim levou à rápida unificação da Alemanha, junto com o colapso dos Estados-satélites soviéticos. A partir desse novo corte na história, a natureza geopolítica da ordem europeia foi transformada em sua essência, pois deixou de existir uma ameaça militar substancial vinda de dentro da Europa. No entanto, o resultado não foi simplesmente uma multipolaridade de poder, mas um mundo de realidades cada vez mais contraditórias e de uma interdependência sem precedentes (KISSINGER, 2015).

Qualquer sistema de ordens tem como base um conjunto de regras comumente aceitas, que definem os parâmetros do

permissível, e uma balança de poder que impõe limites, caso as regras sejam violadas, impedindo assim que uma unidade política subjugue todas as outras, o que não significa que não existam competições ou conflitos (KISSINGER, 2015). As instituições multilaterais e o direito internacional, organizados em função desse princípio, foram concebidos para promover a paz, os direitos humanos, o Estado de Direito, os mercados livres e a intervenção estatal limitada. Porém, hoje, esse sistema baseado em regras enfrenta desafios. As normas do sistema se revelaram ineficazes com a falta de instrumentos que forçassem o seu cumprimento. Exceto o chamado “mundo ocidental”, regiões que desempenharam um diminuto papel na formulação original dessas regras questionam sua validade, na sua forma atual, e deixam claro que gostariam de modificá-la.

3. Os polos de poder que configuram o tabuleiro internacional: a emergência de uma nova estrutura geopolítica da ordem mundial

3.1 China

Desde a dissolução da URSS, em 1991, o elemento mais significativo que provocou alteração dos arranjos de poder foi a rápida ascensão da China à condição de potência de primeira grandeza, a partir da transformação do espaço asiático em um novo polo da economia mundial.

A inserção internacional chinesa baseou-se na sua expansão comercial, nos fatores estruturais da economia e na autonomia da sua política macroeconômica, voltada ao alto crescimento (MEDEIROS, 2006). As mudanças iniciadas em 1978 e o crescimento das últimas três décadas transformaram a China em: (1) segunda economia mundial; (2) maior potência comercial e fonte de empréstimos globais; e (3) centro de inovação e ostentação de maior população e forças armadas do planeta. O aumento das trocas comerciais e do investimento externo do país permitiu que ele projetasse influência política e cultural em nível global. Além das relações comerciais, a

influência da China se irradiou pelo mundo, por meio de infraestrutura que engloba portos, ferrovias e bases a cabos de fibra ótica, sistemas de pagamento eletrônico e satélites (ECONOMY, 2022). Depois de 1991, consagrou-se a estratégia conhecida como “*um centro e dois pontos fundamentais*”. O centro foi o rápido desenvolvimento econômico e a modernização do Exército de Libertação Popular (ELP), enquanto os dois pontos fundamentais consistiram em maior abertura da economia e manutenção do sistema decisório, internalizado no Partido Comunista Chinês (PCC), baseado no maoísmo (LEÃO, 2012).

A crescente demanda por matérias-primas e a internacionalização de suas empresas levaram a China a aumentar seu engajamento global, fortalecendo os laços com países da África, América Latina, Ásia Central e Sudeste Asiático, por meio de iniciativas multilaterais que incrementaram o comércio e os investimentos nessas regiões. Dessa forma, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, em 2009, e uma das principais origens de investimentos em território brasileiro. Além disso, China e Brasil mantêm Parceria Estratégica desde 1993 e Parceria Estratégica Global desde 2012 (MRE, 2021). O 14º Plano Quinquenal Chinês² prevê um novo paradigma de desenvolvimento, o modelo de “*circulação dual*”, que privilegia o consumo interno como motor e reserva ao comércio exterior o papel de apoio ao consumo doméstico. Isso se viabiliza por meio da garantia de acesso às cadeias globais de suprimento e de ganhos de produtividade com inovação e tecnologia.

O desenvolvimento chinês foi acelerado pelo seu ingresso nas instituições internacionais, particularmente, na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, e pelo seu enquadramento às regras estabelecidas pela ordem mundial. No entanto, como a China, alegadamente, não participou da formulação dessas regras – nem

sempre a ela favoráveis – identifica-se a tendência de que Pequim busque desempenhar um papel central, nas suas próximas elaborações normativas, podendo, inclusive, questionar e promover a revisão de algumas regras já consagradas. Exemplo disso é a rejeição chinesa da noção de que: a ordem internacional seja fomentada pela disseminação da democracia liberal; a “comunidade internacional” tenha a obrigação de efetuar essa disseminação; e, a percepção dos direitos humanos venha a ser implantada pela ação global (KISSINGER, 2015).

A política externa do Presidente Xi Jinping apresenta uma projeção externa mais assertiva do que a de seus antecessores, refletindo o progresso econômico e social do país e a posição relativa assumida no mundo, principalmente, a partir da crise financeira de 2008. O Presidente Xi Jinping passou a referir-se às responsabilidades da China como grande potência, cabendo a ela participar da reforma e da reconstrução do sistema de governança internacional. Esse reposicionamento, no cenário mundial, tem se evidenciado na participação chinesa de forma mais propositiva, em diversos foros, como a Organização das Nações Unidas (ONU), G20³, BRICS⁴ e APEC⁵, na iniciativa “*Belt and Road*” (BRI)⁶ e na presença mais

³G20 ou Grupo dos Vinte é um fórum intergovernamental composto por 19 países e a União Europeia. Seu objetivo principal é abordar as principais questões relacionadas à economia global, como estabilidade financeira internacional, mitigação das mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável.

⁴Acrônimo de *Brazil, Russia, India, China e South Africa*. É um agrupamento de países de mercado emergentes que se associaram de maneira semiformal, em 2009, formando uma parceria estratégica para obter maior integração e projeção geopolítica. Os líderes do grupo realizam reuniões de cúpula anuais.

⁵Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês) é um fórum intergovernamental para 21 economias, membros da Orla do Pacífico, que promove o livre comércio em toda a região da Ásia-Pacífico.

⁶Lançada em 2013, a “Iniciativa do Cinturão e da Rota”, ou “*Belt and Road Initiative*” (BRI, sigla em inglês), é o mais ambicioso projeto na área externa do governo Xi Jinping, tendo sido inscrita, em 2017, na constituição do Partido Comunista. Trata-se de conjunto de projetos de infraestrutura nas vertentes terrestre (“Cinturão Econômico da Rota da Seda”) e marítima (“Rota Marítima da Seda”), que ligam, sobretudo, a Ásia ao Mediterrâneo. Seu alcance é aberto e flexível, abrangendo tanto outras regiões do globo como a costa oriental da África, o Ártico (“Rota Polar da Seda”) e mesmo a América Latina, bem como outras formas de

²PRC’s 14th Five Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development of the People’s Republic of China. Disponível em: <<https://www.adb.org/publications/14th-five-year-plan-high-quality-development-prc>>. Acesso em 15 maio 2022.

enfática, inclusive militar, no Mar do Sul da China. Esse adensamento de participação reflete a afirmação do protagonismo chinês e de sua identidade como país em desenvolvimento e como potência emergente, no cenário internacional (MRE, 2021).

Na visão de analistas, se, por um lado, a China emerge como um país que se moderniza, conduz uma economia dinâmica e se oferece como modelo para o desenvolvimento mundial, por outro lado, ela tem se mostrado um país com traços autoritários, com problemas e desafios internos. Há a desigualdade social, os movimentos separatistas das regiões autônomas do Tibete e de Xinjiang, além da questão de Taiwan, a mais grave ameaça imediata à estabilidade da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático. Ademais, o governo estabeleceu mecanismos de controle de várias esferas da sociedade, inclusive de acesso à internet e às mídias sociais, cuja influência, segundo ele, pode ameaçar a harmonia e a estabilidade social e política.

Na perspectiva de Pequim, o socialismo com características chinesas entrou em uma “Nova Era”⁷, na qual se pretende concluir a construção de uma sociedade moderadamente próspera e reconquistar a estatura pela qual era conhecida durante os séculos em que sua influência tinha grande alcance. Nesse sentido, a China tem procurado fortalecer a preparação e a prontidão de suas forças, modernizar as capacidades estratégicas de combate e melhorar as proficiências militares do ELP, para atuar como força conjunta em todos os domínios da guerra⁸. Assim, foram estabelecidas novas metas para acelerar o

infraestrutura, a exemplo da “Rota da Seda Digital”. Segundo o governo chinês, 143 países já seriam parceiros da BRI. A lista inclui 19 países da América Latina e Caribe, entre os quais Uruguai, Venezuela, Chile, Peru, Bolívia e Equador. Dos países da América do Sul, apenas Brasil, Argentina, Colômbia e Paraguai não aderiram ao BRI, sendo que o último não possui relações diplomáticas com a República Popular da China (MRE, 2021).

⁷China and the World in the New Era. State Council of PRC, 2019. Disponível em: <https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html>. Acesso em 15 maio 2022.

⁸China's National Defense in the New Era. State Council of PRC, 2019. Disponível em: <<http://www.chinadaily.com.cn/specials/whitepaperonnationalthodefenseinnewera.pdf>>. Acesso em 15 maio 2022.

desenvolvimento integrado da mecanização, da informatização e da inteligência de suas Forças Armadas. A estrutura organizacional foi planejada em comandos conjuntos por área. Além disso, o ELP tem investido no desenvolvimento e na produção de sistemas de armas avançados. A pedra angular estratégica da segurança chinesa está baseada na capacidade nuclear, que vem sendo ampliada, aliada ao domínio do espaço exterior e do ciberespaço.

O processo de modernização⁹ tem dado ênfase à Marinha de Guerra Chinesa, numericamente, a maior do mundo. A força naval está aprimorando suas capacidades operativas para, segundo a política de Defesa Nacional, salvaguardar os direitos e interesses marítimos chineses, particularmente, no Mar da China Meridional e Oriental, onde ainda existem disputas sobre a soberania territorial de algumas ilhas e recifes, podendo, ainda, projetar poder em outras partes do globo. Todos esses recursos têm tornado mais robustas as capacidades chinesas de antiacesso e negação de área, conhecidas como *A2/AD* (sigla em inglês), principalmente, na região compreendida entre as duas cadeias de ilhas que envolvem sua costa marítima.

Tudo isso fez com que a China se projetasse em nível global e se tornasse um ator relevante em todas as grandes questões internacionais. É evidente que, à medida que a China assume um papel central na Ásia, acirram-se os conflitos geopolíticos com os EUA, em diversos planos, como a autonomia política e econômica chinesa (MEDEIROS, 2006).

3.2 Rússia

O segundo elemento que vem impulsionando a reconfiguração do tabuleiro internacional é a reemergência da Rússia na geopolítica contemporânea. Desde que assumiu a presidência, Vladimir Putin age no sentido de reestruturar o poderio russo, restabelecendo influência e espaços perdidos

⁹Lei da República Popular da China (RPC) sobre Defesa Nacional (Revisão 2020). Disponível em: <<https://www.legal-tools.org/doc/umg0ne/pdf/>>. Acesso em 15 maio 2022.

nos anos iniciais do pós-Guerra Fria, apesar das limitações econômicas do país (TEIXEIRA JÚNIOR, 2017).

Nos últimos quinhentos anos, a Rússia foi invadida várias vezes a partir do Oeste. Entretanto, nunca foi conquistada por uma ação ofensiva vinda dessa direção, em parte devido à sua profundidade estratégica, que impõe a qualquer invasor uma extensa linha de suprimentos. Da mesma maneira, no Extremo Oriente Russo é a geografia que protege o país. Todavia, a falta de um porto de águas mornas com acesso direto aos oceanos, livre de bloqueios dos gelos durante o inverno e da passagem de estreito sob controle de outros países, com vias abertas às principais rotas comerciais do mundo, sempre foi o calcanhar de Aquiles da Rússia (MARSHALL, 2018; ANDRADE, 1993, apud TEIXEIRA JÚNIOR, 2017).

A desintegração da União Soviética em quinze países é considerada para o presidente Putin “o grande desastre geopolítico do século”. Uma parte desses países e mais alguns outros que pertenciam à Aliança Militar do Pacto de Varsóvia romperam os laços residuais e persistentes com Moscou, realizaram a transição política para a democracia e ingressaram na União Europeia (UE) e/ou na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), alterando a arquitetura de segurança europeia. Observando esse movimento, a Rússia considerou a expansão e a proximidade de suas fronteiras da Aliança Atlântica como uma ameaça, sem, inicialmente, ter a capacidade de deter as ondas de adesão que se sucederam a partir de 1997.

No início dos anos 2000, uma série de manifestações políticas de oposição a governos pró-Rússia, conhecidas como “Revolução Coloridas”, atingiram a Sérvia, a Geórgia, a Ucrânia e o Quirguistão. A Rússia viu essas revoluções como fruto da influência ocidental e ameaça direta à estabilidade regional, tomando medidas internas e externas para evitar a disseminação descontrolada de revoluções eleitorais aos demais Estados pós-soviéticos. Externamente, por meio de uma rede de organizações que ligava a Rússia a quase todos os Estados pós-soviéticos,

Moscou passou a articular para manter o *status quo* na região (ORTEGA, 2009).

A partir de 2008, o presidente Putin apresentou uma firme disposição em frear o processo de perda de influência e status, no espaço da antiga União Soviética, provocado, na visão do Kremlin, acima de tudo, pela expansão da OTAN. Moscou realizou uma intervenção militar em apoio aos separatistas da Ossétia do Sul, um enclave ao Norte da Geórgia, o que pode ser considerado como marco do ressurgimento da Rússia no cenário internacional. O sucesso da ação russa no conflito implicou o bloqueio de uma nova expansão da OTAN, retirou território da Geórgia e trouxe a Armênia para sua influência (TEIXEIRA JÚNIOR, 2017). O uso da força como instrumento político passou a ser feito repetidamente, nos anos seguintes, sendo o conceito de “russos étnicos” empregado para justificar qualquer movimento feito pela Rússia.

Em 2011, na onda da Primavera Árabe¹⁰, teve início a Guerra Civil na Síria, onde a falta de engajamento e de ação mais efetiva de Washington abriu espaço para a intervenção militar russa, em favor do presidente sírio Bashar al-Assad, que permanece no poder. Além de devastação e mortes, a guerra provocou o deslocamento de dois a três milhões de refugiados e migrantes do mundo muçulmano para a Europa. O conflito teve como principal consequência estratégica o retorno da Rússia à região como um ator importante, o que não acontecia desde o início dos anos de 1970.

Em 2013, a Ucrânia mergulhou em uma crise política. O presidente Viktor Yanukovych tentou fazer um governo pendular, mantendo ligação com Moscou e com o “Ocidente”. Porém, ao iniciar as tratativas de um acordo de cooperação com a UE, sinalizando a possibilidade de ingresso da Ucrânia naquela organização, a Rússia, considerando que Yanukovych estava prestes a ultrapassar uma linha vermelha, que não poderia ser transposta, pressionou o presidente a voltar atrás. Em 2014, devido à

¹⁰Nome dado a uma onda revolucionária de manifestações e protestos que abalou o mundo árabe a partir de 2010, afetando principalmente a Síria, a Líbia, a Tunísia e o Egito.

reação popular pela suspensão do acordo, o governo acabou caindo. Em meio a essa crise interna, o presidente Putin resolveu atuar militarmente, anexando a península da Crimeia, segundo ele, para proteger os “russos étnicos” dentro da Ucrânia, além de garantir o controle do porto de Sebastopol, considerado essencial para a força naval russa. Também, passou a apoiar os movimentos separatistas da região do Donbass, nas províncias de Donetsk e Lugansk, provocando o início de uma guerra civil na parte leste da Ucrânia.

Em 2020, o Azerbaijão travou uma guerra de seis semanas contra a Armênia, para recuperar grande parte do território do enclave Nagorno-Karabakh que havia perdido no início dos anos 1990. Apesar do determinante apoio turco ao Azerbaijão, a Rússia desempenhou um papel diplomático hábil, no fim do conflito, marginalizando tanto a Turquia quanto a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e estendendo sua própria influência, ao garantir a presença de suas tropas como forças de paz no terreno (IISS, 2021).

Nas eleições presidenciais, realizadas em agosto de 2020, o líder da Bielorrússia, Alexander Lukashenko, buscou um sexto mandato. Protestos pacíficos eclodiram depois que os resultados oficiais declararam Lukashenko o vencedor com mais de 80% dos votos. As manifestações foram reprimidas violentamente, provocando ainda mais indignação por todo o país. O Presidente Lukashenko recorreu ao Kremlin para se manter no poder. O apoio russo, inclusive, com o envio de tropas, para garantir o processo de pacificação, foi fundamental para que o governo fosse preservado, embora tenha perdido ainda mais a legitimidade doméstica. Alguns meses depois, o Presidente Putin cobraria pela ajuda, utilizando o território da Bielorrússia para que suas tropas investissem sobre a capital da Ucrânia.

Uma das prioridades de Putin, pós-2014, tem sido a expansão do espaço de segurança da Rússia, por meio de sua presença militar e de coalizões, a fim de reconstruir seu poder e de recuperar a influência sobre os antigos Estados

Soviéticos, sem, no entanto, envolver-se em uma corrida armamentista. Em vista disso, o Kremlin está expandindo a presença militar da Rússia de forma limitada e direcionada, garantindo projeção de poder, alargamento da área de influência e legitimidade. Apesar de priorizar seu exterior próximo e parcerias estratégicas com a China, a Índia e o Irã, Moscou tem se esforçado para ampliar sua base estratégica em teatros periféricos, como no Oriente Médio, África, Ásia, América Latina e Caribe, preservando aliados históricos, particularmente, Cuba, Nicarágua e Venezuela. No entanto, os recursos da Rússia permanecem insuficientes para atingir, plenamente e de forma direta, seus objetivos de expansão e de projeção de poder. Os efeitos cumulativos das sanções impostas ao Kremlin e as restrições tecnológicas, econômicas e demográficas são inibidores do projeto de reconstrução do poderio russo (BUGAYOVA, 2020).

Importante destacar que a Rússia, ao mesmo tempo em que buscava reconquistar seu protagonismo e influência, no âmbito do sistema internacional, procurava fortalecer sua estrutura de segurança e se opor às ameaças implementadas pela Aliança Atlântica, notadamente sua expansão, o desdobramento de contingentes militares e a implantação de sistemas estratégicos de defesa antimísseis nos territórios contíguos às fronteiras russas (THE EMBASSY, 2014). Na percepção dos líderes russos, essa situação “empurra a Rússia contra a parede”, o que levou o Presidente Putin a requerer garantias de segurança ao longo de suas fronteiras e a fazer um “*ultimatum*” para tentar coagir os EUA e seus aliados a revisar a arquitetura de segurança europeia (SUCHKOV, 2022).

A anexação da Crimeia já havia demonstrado a disposição da Rússia para uma ação militar, a fim de defender seus interesses no “exterior próximo”. Contudo, a atitude de grande impacto geopolítico mais surpreendente do Presidente Putin foi a recente invasão da Ucrânia pelo exército russo, chamada por ele de “operação militar especial”. Mais uma vez, agir em defesa e em proteção a grupos étnicos pró-Rússia, contra a expansão da Aliança Atlântica, para a

desmilitarização e desnazificação da Ucrânia¹¹ foram as justificativas.

As ações empreendidas por Putin aumentaram as percepções de ameaça na Europa, em função do poder, da capacidade ofensiva e da intenção agressiva da Rússia. Além disso, para limitar as reações contrárias à invasão, o mandatário usou a prerrogativa do voto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mostrando contar com a aliança chinesa e sinalizando sobre a possível utilização de poder nuclear. Assim, a Rússia negligenciou as normas relativas ao uso da força e da soberania estatal, expondo as fragilidades do direito internacional e das organizações multilaterais, que, diante da agressão, mostraram ser uma barreira fraca ao comportamento voraz das grandes potências. Neste mesmo sentido, a interdependência econômica não foi um fator impeditivo para que a Rússia realizasse a invasão, apesar dos custos que a guerra representará para Moscou e dos possíveis efeitos na relação do comércio de gás e petróleo com os países da Europa Ocidental. A invasão da Ucrânia demoliu a crença de que a guerra não era mais “pensável” na Europa e a alegação de que a ampliação da OTAN para Leste criaria uma “zona de paz” em constante expansão. Ao contrário, a guerra fez ressurgir o dilema da segurança entre os Estados, que passaram a reforçar seu poderio bélico, além de poder provocar um retrocesso na globalização, principalmente, em relação à cadeia de suprimentos de produtos estratégicos (WALT, 2022).

Moscou, depois de promover a recomposição econômica, política e militar, voltou a se projetar externamente, movida pelos interesses geopolíticos de: (1) manter a influência russa no seu entorno imediato, afirmando-se como líder regional; (2) garantir uma saída por águas quentes; e (3) fortalecer os laços com grupos étnicos pró-Rússia que vivem além de suas fronteiras. Todas as ações realizadas a partir de 2008 evidenciam o retorno da Rússia como ator estratégico

¹¹ Carta do Presidente Putin divulgada no dia 24 de fevereiro de 2022: <https://www.poder360.com.br/internacional/leia-a-carta-ao-povo-russo-escrita-por-vladimir-putin/>. Acesso em: 15 maio 2022.

global, que busca o rebalanceamento do poder e a transformação da ordem pós-Guerra Fria na Europa. Além disso, demonstram a tendência para o uso da força como instrumento da política externa. Não é possível prever, ainda, os impactos da guerra na Ucrânia e seus desdobramentos na ordem mundial. No entanto, é possível notar o aumento da instabilidade no sistema internacional e o realinhamento estratégico entre as nações.

3.3 Estados Unidos

Outro elemento-chave, na atual conformação do tabuleiro internacional, foram as mudanças na condução da política externa dos EUA nas primeiras décadas do século XXI. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, os EUA procuraram desempenhar um papel de liderança global, de defesa e promoção da ordem internacional liberal baseada em regras e de promoção da liberdade, da democracia e dos direitos humanos. O exercício desse papel foi justificado como forma de preservação da estabilidade e da paz mundial, a fim de se evitar o retorno dos conflitos vivenciados na primeira metade do século XX e a predominância de um ambiente anárquico nas r.i.

Em contrapartida, algumas vezes, ao longo do século XX, os EUA, devido às suas escolhas de política externa, também minaram o direito internacional e violaram a soberania de outros países, colocando-se acima das normas e das leis que definem a ordem internacional. Para alguns observadores, os EUA recebem significativos benefícios políticos, econômicos e de segurança, incluindo a manutenção de um equilíbrio de poder favorável e um papel dominante no estabelecimento e na operação de instituições e de regras globais para finanças e comércio internacional (US Congress, 2021).

Superado o envolvimento norte-americano no combate ao terrorismo¹²,

¹²Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a era pós-Guerra Fria foi caracterizada adicionalmente por um forte foco (pelo menos da perspectiva dos EUA) no combate a organizações terroristas transnacionais que surgiram como atores não estatais significativos, especialmente a Al-Qaeda.

durante os governos dos presidentes Obama e Trump, houve uma mudança de orientação na política externa dos EUA. Segundo analistas, nesse período, o país realizou um “desnecessário” recuo da liderança global, ao exercerem um papel mais contido e com menor envolvimento em assuntos internacionais, o que teria implicações indesejáveis e proporcionaria espaço para a ascensão de outras potências.

A decisão do governo Obama de não intervir militarmente na Síria, em 2012, foi um ponto de virada. Atentas a essa mudança de postura, a China e a Rússia tiraram vantagem da passividade americana, e, desde então, ampliaram sua esfera de influência agressivamente. Soma-se a isso a saída dos EUA do acordo nuclear com o Irã – o *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) – e a retirada do Afeganistão, percebidas como uma demonstração de seu afastamento gradual do gerenciamento de crises internacionais e um chamado à ação para outros atores globais. Assim, os Estados Unidos no século XXI, deixaram de ser a única superpotência que pode controlar os desenvolvimentos em todo o mundo e que tem a capacidade e o apoio interno para intervir globalmente (HEUSGEN, 2022).

A intervenção russa na Geórgia (2008), a anexação da Crimeia (2014) e o fracasso das iniciativas de integrar Moscou à arquitetura de segurança europeia e à ordem internacional baseada em regras fizeram com que a Rússia fosse considerada pelos EUA como uma ameaça militar, com elevada capacidade tecnológica, sobretudo, na área espacial e de produtos de defesa. Da mesma forma, as ações chinesas, nos mares do Sul e do Leste da China, suas contestações à ordem liberal e o investimento crescente no poder militar fizeram de Pequim o principal foco de oposição da política externa norte-americana. Assim, os EUA declararam, explicitamente, que enfrentam uma competição estratégica contra a China e a Rússia, corroborada, no início de 2022, pela declaração de parceria estratégica “sem limites” entre Pequim e Moscou e pela atual invasão da Ucrânia, iniciada no final de fevereiro de 2022. Cabe ressaltar que Washington considera a Coreia

do Norte e o Irã como ameaças adicionais, principalmente, devido aos seus programas missilísticos e nucleares.

Nesse contexto, a guerra na Ucrânia apresenta uma encruzilhada para a ordem mundial e para o papel dos EUA nos assuntos globais. Após a invasão russa, o governo Biden assumiu a liderança na reação contra Moscou, impondo-lhe um pacote de sanções sem precedentes na história e apoiando as tropas ucranianas com armas e equipamentos militares, aumentando sua capacidade de resistência e dificultando o desempenho das Forças Armadas Russas na conquista de seus objetivos. Apesar dos efeitos negativos da guerra e de seus reflexos mundiais nos preços da energia e dos alimentos, algumas tendências indicam que o presidente Biden tem se beneficiado do conflito, ao reforçar sua posição de ator fundamental na arquitetura securitária internacional e, ao mesmo tempo, revigorar seu governo no contexto interno.

Em uma perspectiva mais ampla, os Estados Unidos, arquiteto e mantenedor da ordem mundial pós-Guerra Fria, com projeção hegemônica global, após mais de uma década empenhado na luta contra o terror, percebendo o ressurgimento da Rússia e a trajetória geopolítica ascendente da China, deu uma guinada na sua política externa, passando a priorizar a região do Indo-Pacífico¹³. Para os EUA, a ascensão de uma hegemonia regional na Eurásia – considerando sua população, seus recursos e sua atividade econômica¹⁴ – representa uma concentração de poder grande o suficiente para ameaçar os seus interesses vitais e a estabilidade daquele espaço. O

¹³ “... região que se estende desde a costa oeste da Índia até a costa oeste dos Estados Unidos, representa a parte mais populosa e economicamente dinâmica do mundo [...] O interesse dos EUA em um Indo-Pacífico livre e aberto remonta aos primórdios de nossa república”. (Conceito geopolítico expresso na U.S. National Security Strategy, 2017)

¹⁴ A região contém 36 países, em 16 zonas de fuso horário, mais da metade da população do mundo, 24 das 36 megaciudades na Terra, abrangendo mais do que a metade da superfície do planeta. Também, contém três das maiores economias do mundo, sete das maiores forças armadas e cinco dos sete parceiros com acordos de defesa mútua com os Estados Unidos. Adicionalmente, “o Estreito de Malaca, sozinho, representa mais de 25% dos transportes petrolíferos e 50% do trânsito de gás natural, a cada dia”.

direcionamento do governo Biden deixou claro que a ideia de focar a política externa dos EUA na competição estratégica goza de amplo apoio bipartidário, como se pode verificar no documento que orienta a estratégia de segurança dos EUA, editado logo no início do atual governo:

“... devemos lidar com a realidade de que a distribuição de poder em todo o mundo está mudando, criando novas ameaças. A China, em particular, tornou-se rapidamente mais assertiva. É o único concorrente potencialmente capaz de combinar seu poder econômico, diplomático, militar e tecnológico para montar um desafio sustentado a um sistema internacional estável e aberto. A Rússia continua determinada a aumentar sua influência global e desempenhar um papel disruptivo no cenário mundial. Atores regionais como Irã e Coreia do Norte continuam a buscar capacidades e tecnologias revolucionárias, enquanto ameaçam aliados e parceiros dos EUA e desafiam a estabilidade regional. O terrorismo e o extremismo violento, tanto nacionais como internacionais, continuam a ser ameaças significativas. [...] Ao restaurar a credibilidade dos EUA e reafirmar a liderança global voltada para o futuro, garantiremos que a América, não a China, defina a agenda internacional, trabalhando ao lado de outros para moldar novas normas e acordos globais que promovam nossos interesses e refletem nossos valores (WHITE HOUSE, 2021. *Tradução nossa*).

Nesse sentido, as questões de Defesa dos EUA passaram a ser discutidas a partir da perspectiva geopolítica da disputa estratégica entre as grandes potências, considerando, principalmente, suas capacidades militares e as de seus aliados no Indo-Pacífico e na Europa, com ênfase na manutenção da superioridade em tecnologias e inovação de sistema de armas, na dissuasão nuclear e na capacidade para combater as guerras cibernética e híbrida, bem como as táticas de zonas cinzentas. As Forças Armadas dos EUA estão passando por um processo de modernização e transformação, com vistas a adquirir plena capacidade de combate em um ambiente de multidomínio, a fim de superar as tecnologias de negação de acesso, obter

superioridade estratégica e dissuadir possíveis adversários. Para evitar o surgimento de hegemonias regionais na Eurásia, inibir potenciais agressores, apoiar aliados e responder a crises, os EUA mantêm uma Força Terrestre (Exército e *Marines*), destacada no Indo-Pacífico, da ordem de 110 mil militares, distribuída em suas bases no Havaí, Coreia do Sul, Japão, Okinawa, Guam e Austrália, além de ter mais de 90 mil soldados baseados na costa oeste americana, vocacionados para atuar naquela região (FEICKERT, 2022). Os EUA mantêm, ainda, tropas desdobradas na Europa, para fazer face às capacidades militares russas, sobretudo, nucleares. Após a invasão da Ucrânia, esses efetivos foram reforçados e seu desdobramento ampliado. Para enfrentar essa dupla ameaça, o grande desafio do Departamento de Defesa (*DoD*) americano é equalizar melhor a distribuição de forças em composição com seus aliados e parceiros estratégicos.

A competição estratégica pelo poder e o retorno do uso da força como instrumento de política externa fez renovar as discussões da Defesa sobre armas nucleares, dissuasão nuclear e controle de armas nucleares. A reafirmação do status da Rússia como uma grande potência mundial incluiu referências recorrentes de autoridades do país a respeito das capacidades de armas nucleares, inclusive, com sinalização explícita sobre a possibilidade de seu uso durante a invasão à Ucrânia. Por outro lado, as capacidades de armas nucleares da China são muito mais modestas do que as da Rússia, mas Pequim, supostamente, está atualizando e aumentando, rapidamente, suas forças nucleares como parte de seu esforço geral de modernização militar. Além disso, a Coreia do Norte e o Irã prosseguem com seus programas de desenvolvimento de mísseis e de armas nucleares. A ênfase no tema nuclear fez com que o *DoD* voltasse a destinar vultosos recursos para modernizar as forças estratégicas de dissuasão nuclear dos EUA. A aquisição de uma nova classe de submarinos de mísseis balísticos e um bombardeiro de longo alcance de última geração (*DoD*, 2021) são exemplos disso.

Os EUA procuram ajustar o seu papel no tabuleiro, considerando a redução de sua preponderância econômica e militar nas últimas décadas, assim como o crescimento econômico e o fortalecimento militar de outros países com capacidade de se contrapor à atual ordem mundial e à hegemonia norte-americana. Para isso, o governo Biden aposta em fortalecimento de alianças militares e em modernização e transformação das capacidades de combate das Forças Armadas, podendo projetar poder e realizar operações conjuntas em múltiplos domínios. A redução do risco de conflito e a garantia da estabilidade do sistema internacional dependem da capacidade de dissuasão, de forma integrada, dos EUA e de seus aliados.

3.4 Europa Ocidental: União Europeia e OTAN

A maior parte dos países europeus, congregados em torno da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), desempenha um papel fundamental na definição do tabuleiro internacional e da ordem mundial. Segundo Henry Kissinger, as estruturas coletivas (política, econômica e militar) criadas após a Segunda Guerra Mundial, com renúncia de parte da autoridade soberana dos países constituintes, formaram uma entidade híbrida, algo entre um Estado e uma Confederação, operando por intermédio de instituições comuns, a partir de mecanismos de consulta e do consenso de seus estados-membros. Assim, podemos ver a “Europa Ocidental” como ator geopolítico unitário, de base coletiva.

Em termos de segurança e defesa, além da UE e da OTAN, a arquitetura europeia dispõe, de maneira mais ampla, da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), um fórum político e de segurança, criado na década de 1970, que procura, de forma cooperativa e consensual, promover a paz, a democracia e os direitos humanos no continente¹⁵. A Aliança Atlântica e a UE são dois pilares da ordem multilateral

¹⁵Para mais informações sobre a OSCE: <https://www.osce.org>.

de segurança e defesa, que buscam manter estruturas militares complementares para desempenhar o papel da Defesa Europeia. No plano institucional, a UE dispõe de uma força capaz de responder às decisões com implicações militares, por meio do apoio do Comitê Político e de Segurança e do Comitê Militar e do Estado-Maior da UE, reunindo os necessários mecanismos de decisão e direção em matéria militar.

No âmbito do espaço euro-atlântico, a UE e a OTAN estabeleceram, entre si, uma parceria estratégica de cooperação multilateral política e securitária e de gestão de crises internacionais. A relação entre a OTAN e a UE tem sido cada vez mais estreita, embora com alguns posicionamentos divergentes. As duas organizações têm aproximado o alinhamento dos seus processos estratégicos, com vistas a, também, equalizar suas prioridades de planejamento de defesa e desenvolvimento de capacidades. Em março de 2022, o Conselho Europeu lançou o plano de ação “*A Strategic Compass for Security and Defence*¹⁶”, um guia para fortalecer a Política Comum de Defesa e Segurança (CSDP, sigla em inglês) da UE até 2030, de forma complementar à OTAN, que continua a ser a base da defesa coletiva de seus estados-membros. A partir da avaliação do ambiente estratégico e das ameaças, o plano prevê ampliar a capacidade de pronta resposta militar da UE a eventuais crises e de combater em múltiplos domínios, o que implica: aumento dos investimentos em Defesa; fortalecimento da base tecnológica e industrial de defesa; e desenvolvimento das potencialidades para atuar nas áreas de inteligência, guerra híbrida, cibernetica e espacial.

A OTAN, criada em 1949, tornou-se uma aliança formada por uma combinação de forças armadas para a contenção militar da União Soviética, apoiada, especialmente, na estrutura bélica dos EUA, sobretudo, em seu arsenal nuclear. Em 1991, o colapso da União Soviética eliminou a ameaça militar que vinha de dentro da Europa, além de alterar a ênfase

¹⁶Conselho da União Europeia, 2022. Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>>. Acesso em: 15 maio 2022.

da diplomacia e transformar a natureza geopolítica da ordem europeia. Nesse contexto de relaxamento das tensões nas relações Leste-Oeste, a Aliança Atlântica, estruturada, originariamente, para a defesa coletiva de seus membros, dentro do espaço territorial por eles abrangido, por uma questão de sobrevivência, teve de se transformar e reformular seu conceito estratégico. No início do século XXI, o processo de readequação estratégica da OTAN alargou o quadro em que a Aliança operava, a partir da definição de questões fundamentais como a incorporação de novas missões, a consequente ampliação da atuação de suas forças para além da tradicional área euro-atlântica e a política de adesão de novos membros.

Na visão do cientista político Hussein Kalout¹⁷, desde os anos 2000, a OTAN vem alterando seu caráter defensivo para uma postura mais ofensiva, introduzindo a possibilidade de agir de forma preventiva. Dessa forma, poderia usar a força sem que algum de seus membros fosse agredido, em situações como violação dos direitos humanos, ameaça a seus interesses e combate ao terrorismo. Essa nova disposição causou instabilidade na arquitetura de segurança internacional, uma vez que a Aliança avocava para si competências, no âmbito do direito internacional, que caberiam apenas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas¹⁸.

Outro aspecto de grande impacto, no ambiente de segurança europeia, foi o processo de alargamento da OTAN, desenvolvido de acordo com o *Membership Action Plan*¹⁹, particularmente, em 1999 e 2004, quando foram admitidos países da antiga União Soviética ou aqueles que estiveram sob sua influência. Segundo Kalout, na visão do Kremlin, houve o rompimento de

um acordo tácito de delimitação de áreas de influência que havia sido estabelecido durante a Guerra Fria, a partir dos avanços sucessivos da Aliança, na franja fronteiriça da Rússia, o que contribuiu para minar o diálogo entre OTAN e Moscou. Ademais, a ampliação do espaço euro-atlântico para Leste possibilitou a instalação de armamento e unidades militares mais próximos da fronteira russa. Desde 2014, a OTAN busca uma adaptação militar e política face às mudanças, no cenário mundial, provocadas pela ação mais assertiva da Rússia e pela ascensão da China, bem como pelos reflexos das tecnologias emergentes e disruptivas e pelo crescente impacto das mudanças climáticas na segurança.

A Guerra na Ucrânia revigorou o propósito da OTAN, cuja existência vinha sendo questionada. O seu novo Conceito Estratégico, a ser aprovado ainda este ano, deve resgatar o sentido de defesa coletiva como a missão definidora da Aliança, tendo como prioridade a Rússia, cujas ações agressivas são consideradas a principal ameaça à segurança euro-atlântica. Por outro lado, embora o governo Biden tenha reafirmado o compromisso com a Aliança Atlântica, a mudança de foco de Washington para o Indo-Pacífico reforça a ideia de que a UE e a OTAN devam buscar autonomia estratégica e mais autossuficiência, para poderem agir por conta própria e desenvolverem, ainda mais, os seus papéis na segurança regional e global.

A rápida mobilização e reação da UE e da OTAN em relação à invasão russa, no final de fevereiro de 2022, mostrou a resiliência dessas organizações ao se engajarem em sucessivos pacotes de sanções econômicas contra Moscou e em apoio ao esforço bélico de resistência ucraniano. Além disso, a UE tem buscado soluções alternativas de curto, médio e longo prazo, para reduzir ou eliminar a elevada dependência energética da maioria dos países europeus em relação ao gás e ao petróleo russo. Por sua vez, a OTAN reforçou a presença militar avançada perto da fronteira russa e elevou seu estado de prontidão. Alguns países declararam medidas unilaterais, para aumentar os gastos com segurança, a fim

¹⁷Guerra da Ucrânia: impactos na geopolítica global e no Brasil. IREETV, 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DzraymckZU0>>. Acesso em 18 maio 22.

¹⁸The Alliance's Strategic Concept. NATO, 1999. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm>. Acesso em 18 maio 22.

¹⁹Membership Action Plan (MAP/1999). Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27444.htm>. Acesso em 18 maio 22.

de ampliar sua capacidade de autodefesa. Ademais, países como a Suécia e a Finlândia, que, historicamente, adotavam posturas de neutralidade no jogo geopolítico, formalizaram pedido para ingressar na Aliança Atlântica, corroborando o reconhecimento do retorno e da gravidade da ameaça russa na Europa.

Em relação à China, não há um consenso dos países europeus sobre o grau de antagonismo que marca a competição estratégica com os EUA, nem sobre a disposição dos estados-membros em se envolver nas questões geopolíticas do Sudeste Asiático. Vários desses países mantêm uma ambiguidade em relação à sua postura no Indo-Pacífico, mitigando seus interesses econômicos e de segurança, ambos centrados na China. Apesar do reconhecimento de que Pequim apresenta desafios sistêmicos à ordem internacional baseada em regras e em áreas relevantes para a segurança da Aliança, tanto a OTAN como a UE sugerem que seria imprudente forçar nações a tomar partido nessa rivalidade, sendo adequada a promoção de um diálogo construtivo e de uma via de cooperação inclusiva em relação à China (IISS, 2022).

O aumento na percepção de ameaça e a disposição em se evitar o risco de perdas, dentro de uma compreensão realista das r.i., reforçaram o compromisso europeu com a defesa coletiva e tornaram a política de alianças mais coesa e duradoura.

4. Navegando sobre os quadrantes do tabuleiro

4.1 Ásia-Pacífico

Após essa abordagem específica sobre os atores de maior expressão global, será feita a abordagem da situação geopolítica por áreas, nas quais múltiplos *players* se movimentam e se articulam de acordo com suas esferas de poder, iniciando a análise pela reconfiguração do espaço asiático, que ascende como um novo pivô do tabuleiro internacional contemporâneo.

Nas últimas décadas, a evolução geoeconômica do espaço compreendido pela

Ásia Ocidental e Oriental e pelo Sudeste Asiático deslocou o eixo de poder mundial para aquela região. Em termos de geopolítica de segurança, a região do Indo-Pacífico tem como elementos centrais a competição sino-americana, o desenvolvimento de artefatos nucleares e de sistemas de mísseis e as disputas no Mar da China Oriental e no Mar da China Meridional, questões que elevam as tensões latentes por toda a área e provocam novos arranjos e alinhamentos de alianças e parcerias estratégicas.

Pequim está promovendo um modelo alternativo, centrado na China, para a ordem asiática, baseado nas crescentes inter-relações econômicas, comerciais e financeiras, cujo principal instrumento são os programas *Belt and Road Initiative* (BRI) e o *Maritime Silk Road of the twenty-first century*. Isso tem feito com que a disposição e a capacidade de Washington de continuar a subscrever as regras e os princípios que, tradicionalmente, definiram os limites da ação permissível na Ásia-Pacífico, juntamente com o equilíbrio do poder militar necessário para aplicá-los, estejam cada vez mais em dúvida (KISSINGER, 2015).

Entre as reivindicações territoriais, que giram principalmente em torno da posse de ilhas e de rochas afloradas na superfície marítima e de demarcações de zonas econômicas exclusivas, Taiwan é o foco de maior potencial conflitivo interestatal. Além de Taiwan, que Pequim afirma ser parte da China, uma das maiores preocupações, na arquitetura de segurança asiática, diz respeito à Coreia do Norte, que mantém seu isolacionismo político e o desenvolvimento nuclear e de mísseis em ritmo acelerado, desafiando o equilíbrio de poder regional e as regras internacionais que regulam a proliferação de armas de destruição em massa. Além disso, são relevantes as disputas de fronteira sino-indiana e indo-paquistanesa, por envolverem três nações com arsenais de armas nucleares.

A Índia mantém uma postura independente e ambivalente nas relações internacionais. A sua importância geopolítica a coloca como pivô, no contexto de enfrentamento entre a China e os Estados

Unidos, no Indo-Pacífico. Em vista disso, Washington tem buscado aumentar a parceria estratégica com Nova Déli, envolvendo-a no esforço de contenção da expansão chinesa na região. O governo Biden está estreitando os laços com os demais países do QUAD²⁰ (Austrália, Índia e Japão), porém, o Primeiro-Ministro Modi permanece reticente às tentativas de tornar o fórum uma aliança anti-Pequim. Na outra vertente, Índia e China compartilham uma fronteira disputada, com litígios que provocaram recentes incidentes graves e levaram as duas nações a manterem forças posicionadas ao longo da chamada Linha de Controle Atual (LAC, sigla em inglês)²¹. Apesar das relações tensas e das fontes de atrito, os dois países compartilham interesses comerciais, financeiros e posições em questões globais, como mudanças climáticas e saúde. Em 2021, a China foi o principal parceiro comercial e fonte de empréstimos para a Índia, o que aprofundou seus laços econômicos. Além disso, a Índia tem rivalidade com o Paquistão por questões fronteiriças e mantém relações históricas com o Irã e a Rússia. O país elevou suas importações de petróleo da Rússia e se mantém como maior mercado da indústria de

²⁰Quadrilateral Security Dialogue: fórum estratégico entre Austrália, EUA, Índia e Japão. Mais informações, consultar: SINGH, Gurjit. *The Quad summit move agenda forward*. The Jakarta Post, 2022. Disponível em: <<https://www.thejakartapost.com/opinion/2022/06/15/the-quad-summit-move-agenda-forward.html>>.

²¹As forças armadas da Índia são orientadas, principalmente, contra o Paquistão e a China. A Índia possui o segundo maior exército do mundo em pessoal ativo (cerca de 1,5 milhão, depois da China) e o terceiro maior em orçamento de Defesa (US\$ 64 bilhões em 2020, depois dos Estados Unidos e da China). Os gastos com Defesa da Índia são mais de seis vezes maiores que os do Paquistão, mas apenas um terço dos gastos da China. A Índia continua fortemente dependente das importações de defesa, com a Rússia respondendo por cerca de metade desses suprimentos, seguida pela França e Israel. [...] De acordo com *The Military Balance 2021*, “a Índia continua a modernizar suas Forças Armadas, embora o progresso em algumas áreas permaneça lento”. Afirma que “a capacidade geral das grandes forças convencionais da Índia é limitada por logística inadequada, manutenção e escassez de munição, peças de reposição e pessoal de manutenção. Embora a modernização continue, muitos projetos de equipamentos sofreram atrasos e “estouros” de custos.” Na avaliação de um ex-funcionário do governo dos EUA, a “economia de baixo desempenho da Índia restringiu os orçamentos militares e confinou amplamente os militares indianos a garantir a segurança interna e proteger as fronteiras do país” (Strategic Survey, 2021. Londres, International Institute for Strategic Studies-IISS)

defesa russa. O governo indiano declarou-se neutro diante da guerra na Ucrânia e se esquiva de condenar o Kremlin pela invasão. Assim, Nova Déli faz uso de sua habilidade diplomática, para maximizar os benefícios que pode extrair de sua política externa plural, por vezes, afastando-se de sua postura tradicional de não alinhamento, para garantir autonomia estratégica (SINGH, 2022).

Dessa forma, o poder militar tem desempenhado um importante papel na dinâmica evolutiva do espaço Indo-Pacífico. Há um vigoroso aumento no desenvolvimento das capacidades militares dos Estados da região, sobretudo, dos sistemas de armas e de C4ISR²² (sigla em inglês), programas avançados de cibernetica e, em alguns casos, em projetos nucleares e missilísticos. Destaca-se, ainda, a expressiva construção de capacidades navais, instrumento político que pode respaldar as contestações marítimas e a garantir a livre utilização das rotas oceânicas.

Portanto, a inserção internacional da China e o remodelamento de seu ambiente estratégico movimentam a balança de poder asiático no Indo-Pacífico, onde as tensões geopolíticas põem em risco a ordem baseada em regras e pressionam as cadeias de suprimentos globais.

4.2 Oriente Médio

No Oriente Médio, conflitos históricos ativos e instabilidade persistente continuam a colocar em risco a segurança regional e a economia global. Na região do Golfo Pérsico, encontram-se mais da metade das reservas petrolíferas mundiais. Além disso, uma das principais rotas marítimas comerciais do mundo²³ passa pelo Canal de Suez. Tentativas

²²C4ISR (sigla em inglês): Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento.

²³Cerca de 12% do volume do comércio global passou pelo canal em 2020. Segundo a autoridade responsável, um total de 18.829 navios transitou pelo Canal de Suez, em 2020, levando mais de 1 bilhão de toneladas de carga, o que representa cerca de 12% do volume do comércio global. US\$ 1 trilhão em mercadorias por ano. Aproximadamente 1 milhão de barris de petróleo e em torno de 8% do gás natural liquefeito passam pelo canal todos os dias. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56571732> e <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/suez-canal-ship-global-trade-shipping-economics-international-globalization/>.

de acordos multilaterais formais sobre segurança coletiva para criar um pacto entre alguns Estados Árabes, para combater ameaças regionais, incluindo o Irã e o terrorismo, não prosperaram. Isso ocorreu devido às disputas contínuas entre seus possíveis membros e às diferenças em seus respectivos interesses, capacidades e percepções de ameaças. Outrossim, as recentes iniciativas dos EUA de promover a cooperação militar no Oriente Médio não foram concluídas, segundo analistas, pelas dúvidas crescentes de seus parceiros árabes sobre os reais compromissos dos norte-americanos. No momento, esses países parecem mais dispostos a apoiar laços de segurança, políticos e econômicos com outras potências, como Rússia e China.

A arquitetura de segurança do Oriente Médio é marcada pela disputa de poder dominante na região entre a Arábia Saudita, país árabe mulçumano de maioria sunita, e o Irã, país de origem persa, mulçumano de domínio xiita. O conflito tem sido travado, muitas vezes, por procuração, sobretudo, no Iêmen e no Catar. Além de apoiar grupos extremistas jihadistas, o Irã desenvolve um projeto nuclear que atrai a atenção das instituições multilaterais pela perspectiva de se transformar em uma capacidade nuclear bélica, o que pode ser intolerável por parte de Israel. Essa ameaça foi agravada depois do retrocesso das negociações de redução das atividades nucleares iranianas, causado pela retirada dos EUA do acordo nuclear, até então, considerado um grande sucesso da diplomacia, com legitimidade de direito internacional.

Outro aspecto relevante tem sido a guerra civil na Síria²⁴, desencadeada na onda da Primavera Árabe e motivada pela ação de

rebeldes que tentaram derrubar o governo. O conflito foi robustecido pela participação de grupos extremistas e étnicos, que chegaram a dominar parte do país, e pela intervenção de potências externas, responsáveis pelo rumo dos desdobramentos da guerra, que, até o momento, foi definida pelo retorno da ação militar russa na região, garantindo a permanência do presidente Bashar al-Assad no poder.

Quanto ao conflito árabe-israelense, parece estar reduzido à guerra entre israelenses e palestinos, que, frequentemente, transborda as fronteiras com países vizinhos. Por vezes, Israel reage fortemente às incursões e aos disparos de foguetes, vindos do seu entorno imediato, principalmente, quando operados pelo Hamas e pelo Hezbollah do Líbano. Em contrapartida, existe a compreensão, por parte de alguns líderes árabes, de que os problemas da região não podem ser atribuídos exclusivamente a Israel, o que tem permitido a efetivação de iniciativas inéditas, como os chamados Acordos de Abraão²⁵, os quais representam um avanço importante para manutenção da paz e da estabilidade regional. Um exemplo do desdobramento desses acordos foi o tratado de livre comércio, assinado por Israel e pelos Emirados Árabes Unidos, no final de maio de 2022, que consolida as relações diplomáticas entre os dois países²⁶. Nesse mesmo sentido, estão sendo encaminhadas negociações para a consolidação de acordos tripartites entre Israel, Arábia Saudita e EUA.

Importante destacar o papel geopolítico da Turquia nesse ambiente e, por extensão, nas relações euro-asiáticas. Durante a guerra civil na Síria, por exemplo, a Turquia apoiou a Irmandade Muçulmana síria e, entre 2016 e 2019, atuou, militarmente, para impedir a

²⁴Desde 2011, o conflito entre o governo do presidente sírio Bashar al Asad e as forças da oposição que buscavam sua remoção deslocou cerca de metade da população do país e matou mais de meio milhão de pessoas. A partir de 2021, cinco países operam regularmente ou mantêm forças militares na Síria: Rússia, Turquia, Irã, Israel e Estados Unidos, além de remanescentes de grupos terroristas transnacionais como o Estado Islâmico, Al Qaeda (AQ) e Hezbollah libanês. A situação é de impasse, sendo que “militarmente” as linhas permanecem inalteradas. HUMUD, Carla E. *Syria and U.S. Policy*. CRS, 2022. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11930>

²⁵Os Acordos de Abraão foram firmados em 15 de setembro de 2020 entre Estados Unidos, Emirados Árabes Unidos e Bahrein, reconhecendo e normalizando as relações diplomáticas com Israel. Posteriormente, o Sudão e o Marrocos aderiram aos Acordos de Abraão, aumentando o número de Estados Árabes com laços diplomáticos formais com Israel. *The Abraham Accords*. Disponível em: <<https://www.state.gov/the-abraham-accords/>>.

²⁶Israel assina primeiro acordo de livre comércio com um país árabe. Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/05/israel-assina-1o-acordo-de-livre-comercio-com-um-pais-arabe.shtml>>.

consolidação de um Estado Curdo no Norte daquele país. Habitualmente, a Turquia mantém ligação estreita: com os EUA e a Aliança Atlântica, na cooperação em defesa; com países europeus, para comércio e investimento; e com a Rússia e o Irã, para importações de energia. Recentemente, a Turquia adotou uma orientação estratégica mais independente, como potência regional inserida em um sistema global mais multipolar (ZANOTTI, 2021). Diante das restrições e críticas dos EUA e países europeus quanto às ameaças à democracia, ao estado de direito e aos direitos humanos na Turquia, o Presidente Erdogan demonstrou a intenção de compartimentar sua política externa e de aproximar-se da Rússia, apesar das divergências históricas. Na visão de Hussein Kalout, em relação à Guerra na Ucrânia, a Turquia, por não aderir ao posicionamento intra-OTAN e por não se alinhar às questões do conflito, completamente, tornou-se um ator capaz de dialogar com os dois lados, colocando-se como confiável mediador de peso no processo diplomático entre os contendores. Por outro lado, na defesa de seus interesses, mostrou-se resistente ao pedido da Finlândia e da Suécia para ingressar na OTAN.

Em suma, Israel apresenta-se como peça indispesável na balança de poder do tabuleiro geopolítico, por ser a única força nuclear, na região, capaz de se contrapor ao Irã. Nesse sentido, a oposição à Teerã está promovendo uma reconfiguração das alianças e possibilitando um realinhamento estratégico naquele ambiente. Enfrentar os desafios da não proliferação nuclear, no Oriente Médio, continua sendo de importância capital para a segurança global. Portanto, os esforços para retomar o acordo com o Irã são fundamentais. Da mesma forma, reduzir as tensões entre a Arábia Saudita e o Irã e enfrentar o extremismo violento também é necessário para a garantia da estabilidade e da paz na região.

4.3. África

Muitas vezes tratada de modo genérico, a África, com sua complexidade e potencial considerável, abrange uma vasta diversidade

de condições sociais, ecológicas, econômicas, políticas e de segurança. Alguns países africanos têm conquistado avanços sociais importantes, promovendo rápida urbanização e acesso à informação, por meio da internet e das mídias sociais, trazendo novas oportunidades para a indústria, a prestação de serviços públicos, o engajamento político e a mobilização social. Por outro lado, vários países africanos estão assolados por conflitos, insurgências islâmicas, crises humanitárias e dificuldades de desenvolvimento e governança.

Os mercados e recursos naturais africanos têm atraído crescente interesse estrangeiro. Por isso, o continente tornou-se palco de competição geopolítica de proeminentes atores extracontinentais. Apesar de o governo Trump ter enfatizado o combate às influências chinesa e russa na região, alguns observadores indicam fatores que contribuíram para minar a influência norte-americana no continente, a saber: (1) limitado comprometimento com líderes africanos; (2) cortes na ajuda [dos EUA] para a África; e (3) medidas para reduzir a presença militar estadunidense no local.

Por outro lado, a China, sob o paradigma da cooperação pelo desenvolvimento, tem aumentado presença e parceria com países africanos, tornando-se seu maior parceiro comercial em 2009. Os principais interesses chineses, na África, são a obtenção de petróleo, minérios e metais preciosos, além da conquista de mercados para seus produtos. As empresas chinesas construíram projetos de infraestrutura em toda a África, muitas vezes, financiados por crédito estatal chinês e vinculados ao uso de bens ou serviços chineses e, em alguns casos, para ter acesso a recursos naturais. Essas atividades se expandiram desde 2013, sob a Iniciativa do Cinturão e Rota da China (BRI), com uma série de concessões e compromissos de empréstimos chineses em larga escala para países africanos. Além disso, as vendas de armas chinesas para governos africanos aumentaram significativamente na última década.

A Rússia também expandiu sua presença na África. O engajamento russo,

geralmente, concentra-se em: venda de armas, treinamento militar, intercâmbio de inteligência e acesso a minerais, mormente, urânio e platina. No final de 2020, a Rússia teria concluído um acordo de base logística naval com o Sudão, que, se estabelecido, será a primeira base naval da Rússia na África desde a Guerra Fria.

Crises de segurança surgiram ou se intensificaram em vários países africanos, na última década, provocando deslocamentos massivos de população e necessidades humanitárias. Grupos armados islâmicos, alguns ligados à Al Qaeda ou ao Estado Islâmico, proliferaram e expandiram sua presença, particularmente, na Somália, na Bacia do Lago Chade, na região do Sahel, na África Ocidental, em Moçambique e na Tanzânia. Fronteiras porosas, corrupção e setores de justiça fracos permitiram crimes transnacionais, como tráfico de pessoas, contrabando de drogas e pirataria marítima (HUSTED, 2021).

Em particular, esse é o caso do Mali, o epicentro da violência no Sahel e reduto da Al Qaeda e dos afilhados do Estado Islâmico. O Mali está envolvido em crises desde 2012, quando quase entrou em colapso, devido: à rebelião separatista do Norte; ao golpe militar; à seca regional; e ao avanço insurgente islâmico, que domina grande parte do território do país. Em 2013, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu uma força multidimensional de estabilização²⁷ no país. Além da operação de paz da ONU, a França mantinha uma força para combate ao terrorismo no local. Os golpes ocorridos em Mali (2020), Chade (2021) e Burkina Faso (2022) enfraqueceram as alianças da França em suas ex-colônias, encorajaram jihadistas e abriram as portas para maior influência russa. Estima-se que o grupo russo Wagner²⁸, considerado muito próximo do Kremlin, teria desdobrado mais de 1.000 mercenários ao

²⁷Para mais informações, consultar: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>.

²⁸*Mali: dans la guerre de l'information, l'armée Française réplique et accuse le Groupe Wagner*. Le Monde, 2022. Disponível em: <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/04/23/sahel-dans-la-guerre-de-l-information-l-armee-francaise-replique-et-accuse-le-groupe-wagner_6123340_3212.html>. Acesso em: 7 jun. 2022.

lado da junta maliana, desde o início do ano. Em vista disso, após quase uma década lutando contra insurgentes islâmicos, na África Ocidental, a França e aliados militares deixarão o Mali e instalar-se-ão no Níger, que abriga forças americanas, alemãs e italianas²⁹.

Os processos políticos dos estados centrais do Chifre da África³⁰ têm implicações profundas tanto no desenvolvimento e estabilidade do Continente, quanto no comércio internacional e na geopolítica global (CARBONE, 2020). A região é um dos principais acessos aos mercados da África Oriental e se conecta com o Oriente Médio pelo Golfo de Áden, o estreito de Bab el-Mandeb, o mar Vermelho e o Canal de Suez, em uma das mais importantes rotas marítimas mundiais, inserida na *Maritime Silk Road* chinesa. A área desperta interesses externos, devido à tensão provocada pelos efeitos: do *jihadismo* na Somália; da guerra civil no Iêmen; e da pirataria no Oceano Índico. O espaço constitui um mosaico de origens sociais, étnicas e linguísticas, com o compartilhamento transfronteiriço dos laços de clãs com as populações locais. Além dos graves problemas de segurança alimentar, tensões domésticas e transnacionais cruzaram todo o Chifre da África, transformando-se, com frequência, em conflitos inter e intraestatais. Apesar disso, a região passa por um momento de transformação política, provocado por iniciativa do líder etíope Abiy Ahmed que, desde 2018, tem promovido a aproximação entre Etiópia, Somália e Eritreia, possibilitando o estabelecimento de uma cooperação trilateral abrangente em questões políticas, econômicas e de segurança. Sob outro enfoque, os principais fatores de instabilidade são as ações violentas, provocadas por grupos extremistas como o Al-Shabaab, na Somália, a crise da região de

²⁹*French military to quit Mali in possible boost to jihadists*. Reuters, 2022. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/africa/france-partners-begin-mali-military-withdrawal-statement-2022-02-17/>>. Acesso em: 15 maio 2022.

³⁰Chifre da África é uma península localizada na parte mais oriental da África, em forma de triângulo, que tem como Estados centrais a Etiópia, Eritreia, Somália e Djibuti. O Sudão, às vezes, é adicionado aos quatro, assim como o Quênia, Uganda e Sudão do Sul dentro de uma noção de “Grande Chifre da África”.

Tigray, na Etiópia e os reflexos do transbordamento dos conflitos da Península Arábica, nos países da costa africana. No contexto regional, o Djibuti desempenha um papel geoestratégico de destaque por sua importância marítima, constituindo-se em um polo comercial e militar, devido à sua localização junto ao estreito de Bab el-Mandeb³¹. Além viabilizar os fluxos comerciais de mercadorias da Etiópia, o país de maior expressão no Chifre da África, o qual não possui saída para o mar, o Djibuti acolhe bases militares de EUA, França, União Europeia, Japão e, mais recentemente, da China, estabelecidos para combater à pirataria e, em alguns casos, para a contenção das ameaças islâmicas provenientes do Iêmen e da Somália. Assim, apesar de os estados centrais estarem longe de serem estáveis, para além do domínio da segurança, as crescentes tentativas de cooperação entre eles são promissoras e podem levar a progressos significativos em direção à paz e ao desenvolvimento regionais (CARBONE, 2020).

Além do Mali e do Chifre da África, os conflitos se multiplicam pelo continente. Desde 2017, Moçambique enfrenta a insurgência do grupo islâmico Al Shabaab, baseado na província de Cabo Delgado, ao longo da fronteira norte com a Tanzânia. A República Democrática do Congo vive uma instabilidade persistente. Desde que eclodiu, em 2013, a guerra civil do Sudão do Sul apresentou violência sexual generalizada, assassinatos em massa e outras atrocidades. A região da Bacia do Lago Chade, adjacente à Nigéria, Níger, Camarões e Chade, enfrentou uma insurgência de anos do Boko Haram e de uma facção dissidente afiliada ao Estado Islâmico. Somente na Nigéria, o conflito já matou quase 40 mil pessoas desde 2010 (HUSTED, 2021).

³¹O Estreito de Bab el-Mandeb, que liga o Oceano Índico com o Mar Vermelho, é considerado um dos mais importantes pontos de estrangulamento das vias de circulação marítimas, com um elevado valor geoestratégico e geoeconômico. Para mais informações, consultar o relatório “Chokepoints and vulnerabilities in global food trade”. Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-06-27-chokepoints-vulnerabilities-global-food-trade-bailey-wellesley.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2022.

Hoje, a África abriga um quinto da humanidade e as tendências demográficas sugerem que pode se tornar um sério motor do crescimento econômico global em algumas décadas. No entanto, a pobreza extrema e os conflitos persistentes a tornam um ambiente de instabilidade e crises, com milhões de pessoas a poucos quilômetros de distância da Europa. Isso significa que, de certa forma, a África está se tornando cada vez mais relevante para as grandes potências, do ponto de vista geopolítico.

4.4 América Latina e Caribe

Geopoliticamente, a América Latina e o Caribe (ALC) ocupam uma posição periférica em relação aos principais polos de poder político, econômico e tecnológico mundiais. Porém, não estão excluídas das relações e da ordem mundial que definem o tabuleiro internacional, tendo em vista suas potencialidades fisiográficas e econômicas e representatividade no concerto das nações.

Em sua grande parte, os países da ALC seguem empenhados em alcançar estabilidade política, crescimento econômico e em reduzir o hiato tecnológico, a fim de diminuir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida da população. As propostas para atingir esses objetivos variam de acordo com a orientação político-ideológica dos governos que se sucedem nos países latino-americanos. A emblemática eleição de Gustavo Petro para presidente da Colômbia aumentou a onda de governos com orientação política dita de esquerda ou centro-esquerda na ALC. Para mais, as ausências, por veto ou boicote, na IX Cúpula das Américas, expuseram o nível de divergência política no continente. Essas diferenças levaram a polarizações políticas e sociais que se refletem interna e externamente, o que tem dificultado a consolidação e o desenvolvimento de projetos interestatais comuns, além de redefinir o alinhamento estratégico regional e global.

Esse cenário tem produzido conflitos de interesses e inibido projetos de cooperação regional como o da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), que buscava uma efetiva integração multissetorial do

subcontinente e teve seu auge no final da primeira década do século XXI. Uma das iniciativas desse projeto foi a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2008, com o objetivo de estabelecer políticas de defesa conjunta, intercâmbios, exercícios combinados e integração das bases industriais de defesa. No entanto, a partir de 2018, as divergências de concepção político-ideológica entre os governos sul-americanos implicaram retrocesso do processo de integração e atrofia dessas organizações, passando a prevalecer, no campo diplomático, as relações bilaterais.

A pandemia da COVID-19 afetou de maneira variável os países da ALC. Os seus efeitos sanitários e econômicos foram agravados pelas suas debilidades estruturais e sociais, levando-os, em grande parte, a uma contração econômica, com quedas significativas do Produto Interno Bruto (PIB). Após o início de um processo de recuperação das atividades comerciais e financeiras, em 2022, a economia dos países da ALC teve nova desaceleração, devido aos efeitos da Guerra na Ucrânia, causando aumento de preços do petróleo e dos alimentos, elevando, ainda mais, o nível inflacionário. Tudo isso tem contribuído para a deterioração das condições de vida e para a redução da capacidade de investimentos públicos, sobretudo, na área de defesa³².

Em termos de segurança, a ALC é considerada uma região com alguma estabilidade, livre de armas nucleares, com casos pontuais de conflitos interestatais latentes. De uma maneira geral, as ameaças percebidas envolvem: (1) organizações criminosas transnacionais que atuam no tráfico de drogas e armas; (2) exacerbação da violência urbana e; (3) em alguns casos, insurgências localizadas. Aliás, a crise da Venezuela ainda tem efeitos sub-regionais, pois os Estados vizinhos continuam recebendo refugiados daquele país. Assim, ausência de ameaças à segurança externa e

debilidades econômicas continuam a restringir os orçamentos regionais de defesa, enquanto desafios sociais e preocupações com segurança interna aumentaram as demandas por gastos governamentais em outras áreas. Os orçamentos de Defesa da ALC, em 2021, permaneceram estáveis em cerca de 1% do PIB. A baixa disponibilidade de recursos para investimentos em Defesa provavelmente afetou os programas de modernização em curso, deixando quase todos os países incapazes de melhorar suas capacidades militares de forma significativa. A principal exceção é o Brasil, que continuou a modernizar suas plataformas aéreas e navais, com a participação de indústrias de defesa locais, embora o aumento da inflação tenha significado diminuição de seu orçamento de Defesa, em termos reais, desde 2019 (IISS, 2022).

No contexto da disputa global por influência e poder, a América Latina e o Caribe se apresentam como um teatro de rivalidade estratégica silenciosa, em especial, entre EUA, China e Rússia. Os Estados Unidos têm profundos laços culturais, políticos e históricos com os países da ALC. No entanto, de modo geral, a América Latina parece não ter sido prioridade da política externa conduzida por Washington nas últimas décadas, inclusive, no governo atual. É um paradoxo que a região mais crítica para os EUA, referente à segurança, devido à proximidade, receba menos atenção do que outras áreas, talvez por considerá-la como uma “*strategic rear*” consolidada. Segundo alguns analistas, o impulso essencial da política dos EUA, no Hemisfério Ocidental, tem sido a “negação estratégica” em relação a outras grandes potências, impedindo que elas desenvolvam pontos de apoio regionais que ameacem os interesses norte-americanos. Nesse sentido, o alvo atual da “negação estratégica” é a China, cuja presença multifacetada e generalizada na ALC é a principal ameaça hemisférica aos EUA. A tendência é que o interesse norte-americano pela América Latina e pelo Caribe aumente à medida que as percepções de ameaças extra-hemisféricas se tornem mais agudas. Na Cúpula das Américas, realizada em junho de

³²*Guerra na Ucrânia acelera a inflação, reduz o crescimento e aumenta a pobreza na América Latina e no Caribe.* CEPAL, 2022. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/guerra-ucrania-acelera-inflacao-reduz-o-crescimento-aumenta-pobreza-america-latina>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

2022 nos EUA, sem a presença de Cuba, Venezuela e Nicarágua, o presidente Biden buscou se reaproximar da América Latina, evocando as questões climáticas e o problema da migração, além de usar a defesa da democracia e a promoção econômica seletiva como estratégias de reengajamento e de contenção da presença de potências extracontinentais na América.

Por outro lado, a expansão da influência chinesa na ALC tem sido notável nas últimas décadas. A vanguarda do engajamento chinês no Hemisfério é econômica, devido à sua enorme capacidade financeira e ao seu vasto mercado doméstico. Excluindo-se o México, a China é hoje o maior parceiro comercial da América Latina (IISS, 2021)³³.

Pequim tornou-se o parceiro comercial mais importante do Brasil, dobrando de tamanho em relação ao relacionamento comercial Brasil-EUA. Da mesma forma, a China tem atuado como fonte de financiamento e de investimento para os países do subcontinente, acima de tudo, na construção de grandes obras de infraestrutura. A tecnologia é outra arma da influência chinesa na América Latina, com destaque para a conectividade 5G e os sistemas de “smart city” (*cidade inteligente*). Também, a colaboração militar é um aspecto crescente da atividade chinesa na região. Pequim busca construir relacionamentos estratégicos importantes com as forças armadas dos países da ALC, por intermédio da venda de armas, do treinamento e do intercâmbio militar. Os chineses venderam equipamentos para forças militares e policiais da Venezuela, Cuba, Colômbia e Chile, além de construírem uma estação espacial operada pelo Exército de Libertação Popular (ELP) na província de Neuquén, na Argentina.

Por sua vez, a presença russa na ALC tem ocorrido de forma pontual e restrita, devido às limitações de recursos e à

³³A América Latina responde por mais de um quinto do estoque de investimento estrangeiro direto chinês, no exterior. Além disso, a China empresta mais à região do que o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco de Desenvolvimento da América do Sul combinados. A pandemia proporcionou, ainda mais, a expansão do poder brando da China, na região, por meio da *Diplomacia de Vacinas*.

capacidade de projeção do poder militar. A Rússia circunscreveu suas atividades, no Hemisfério Ocidental, com países que, historicamente, opuseram-se aos Estados Unidos, envolvendo-se ativamente com os Estados da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA). Na esfera econômica, o comércio russo com o hemisfério não é substancial. No caso do Brasil, o agronegócio nacional é, parcialmente, dependente de adubos e fertilizantes químicos importados da Rússia. Em fevereiro de 2022, o Presidente Jair Bolsonaro esteve em Moscou para estreitar essas relações comerciais e garantir a continuidade no fornecimento desses produtos³⁴.

Fora a interdependência econômica, o Brasil mantém laços com a China e a Rússia, por meio do BRICS, uma associação de países emergentes que pode ser uma via de alinhamentos estratégicos no âmbito das r.i. Os desafios dos países da ALC serão: suportar as pressões advindas do jogo de poder por hegemonia e encontrar o equilíbrio diplomático para atender seus interesses, maximizando ganhos e benefícios.

Outro espaço geográfico que tem proximidade estratégica da América do Sul é a Antártida. Apesar de ser alvo de cobiça latente, o continente meridional permanece preservado sob o “guarda-chuva” do Tratado da Antártida e do Protocolo de Madri³⁵. Esses acordos que interromperam os processos de reivindicações territoriais e limitaram seu uso para fins científicos, elevando-o à condição de “Reserva Natural Internacional dedicada à Ciência e à Paz” até 2048, quando poderão ser revistos.

³⁴Comunicado Conjunto do Presidente do Brasil e do Presidente da Federação da Rússia. MRE, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-do-presidente-da-republica-federativa-do-brasil-jair-messias-bolsonaro-e-do-presidente-da-federacao-da-russia-vladimir-putin-1>. Acesso em: 15 maio 2022.

³⁵<https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br.secirm/files/tratado-protocolo-madri.pdf>.

4.5 Ártico

A região ártica inclui partes dos territórios de: Canadá, EUA (Alasca), Finlândia, Groenlândia (Dinamarca), Islândia, Noruega, Suécia e Rússia. A Rússia tem a presença mais efetiva na região, estando mais bem preparada para enfrentar suas condições adversas. Por meio de operações militares, essa crescente presença russa se concretiza e gera ações de outros Estados como resposta, sendo fonte de tensão nesse ambiente geopolítico que, tradicionalmente, tem sido espaço de cooperação, resolução pacífica de disputas e respeito ao direito internacional. A invasão da Rússia à Ucrânia, a partir do final de fevereiro de 2022, afetou, substancialmente, as relações dos EUA, do Canadá e dos países nórdicos com a Rússia no Ártico.

Cabe ressaltar o papel da China na região setentrional, já que o país tem status de observador do Conselho Ártico, fórum responsável por orientar a governança daquele ambiente, possuindo uma base de pesquisa em uma ilha da Noruega e um moderno navio quebra-gelo (O'ROURKE, 2022).

A diminuição do gelo marinho na região situada no extremo Norte do planeta tem provocado aumento das atividades humanas e maior interesse e preocupação com o futuro do local. As mudanças causadas pelo aquecimento das temperaturas, provavelmente, permitirão: mais exploração de petróleo, gás e minerais na área; a potencialização da pesca; e o aumento do uso de rotas marítimas para o transporte comercial.

O maior acesso aos recursos naturais e a potencial viabilização de importantes ligações do transporte marítimo tendem a aumentar as disputas territoriais no Ártico, uma vez que as reivindicações envolvem o reconhecimento, a soberania e a jurisdição dos Estados Árticos. A intensificação das atividades bélicas no Ártico e a guerra na Ucrânia têm dificultado o compartilhamento de princípios políticos e jurídicos comuns que orientam a resolução de disputas por meio de negociações e com base no direito internacional.

5. Conclusão

Nos domínios político, econômico e militar, a incerteza sobre a ordem existente está aumentando devido à aceleração e à intensificação da competição interestatal, segundo as quais os Estados procuram moldar as ordens global e regional, de acordo com seus interesses, e ampliar suas áreas de influência³⁶.

O ressurgimento da Rússia e a ascensão contínua da China reconfiguraram o tabuleiro internacional constituído no pós-Guerra Fria e criaram um período de rivalidade e de disputa por poder. Nele, os princípios da ordem mundial são questionados ou negligenciados, o conceito de democracia é ressignificado, as bases econômicas contornadas e o processo de globalização revertido.

A multipolarização do poder global, com aumento de tensões nas relações entre os principais atores internacionais e o crescente rearmamento dos Estados com vistas à autodefesa. É potencializada pela guerra na Ucrânia. Isso provoca maior instabilidade, que pode ser equacionada com o balanceamento de poder, a fim de se evitar que o mundo volte a experimentar a amarga armadilha de Tucídides.

A análise dos cenários atuais leva a crer que estamos em uma encruzilhada histórica, na qual a legitimidade do ordenamento internacional baseado em regras encontra-se em xeque e a hegemonia em disputa. A pandemia, a guerra na Ucrânia e a mudança da balança de poder têm feito com que o mundo se apresente menos cooperativo e mais conflitivo, o que causa instabilidade no sistema internacional e aumenta as incertezas.

³⁶Japan, Ministry of Defense, ‘*Defense of Japan 2020*’, https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2020/DOJ2020_EN_Full.pdf. Disponível em: <https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2020/DOJ2020_EN_Full.pdf>.

Referências

ALLISON, Graham. **A caminho da guerra:** os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides? Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

BALL, Desmond [et al.]. **Asia's new geopolitics:** military power and regional order. Londres: IISS, 2021.

BUGAYOVA, Nataliya. **Putin's offset: the Kremlin's geopolitical adaptations since 2014.** Institute for the Study of War – ISW. Washington, 2020. Disponível em: <<https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Putin%27s%20Offset%20The%20Kremlin%27s%20Geopolitical%20Adaptations%20Since%202014.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2022.

CARBONE, Giovanni. *Africa's thorny Horn:* searching for a new balance in the age of pandemic. Milão, Itália: Istituto per gli studi di politica internazionale-ISPI, 2020. Disponível em: <https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispireport_africas_thorny_horn_2020_0.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

CARBONE, Giovanni. *A new Horn. Still thorny.* In: *Africa's thorny Horn: searching for a new balance in the age of pandemic*, ISPI, 2020.

CARVALHO, Guilherme O. G. **Disputa hegemônica, fatores ideacionais e reconfiguração do tabuleiro internacional: entre a ideologia e o pragmatismo.** Revista Análise Estratégica, v. 23. Dez/Fev 2022. Disponível em: <ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/9336>. Acesso em: 15 maio 2022.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais.** Brasília: FUNAG, 2016.

CORRÊA, Fernanda das Graças. **A balança de poder sob a ótica de Kenneth Waltz: uma discussão da teoria sistêmica.** Revista Inter Ação, v. 11, n. 11, jul/dez 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/29398>>. Acesso em: 15 maio 2022.

[DoD]. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2021.** Annual Report to Congress. Department of Defense. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874-1-1/2021-CMPR-FINAL.PDF>>. Acesso em: 15 maio 2022.

ECONOMY, Elizabeth. **Xi Jinping's new world order:** can China remake the international system?. Foreign Affairs, Jan/Feb 2022. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-12-09/xi-jinping-s-new-world-order>>. Acesso em: 15 maio 2022.

FEICKERT, Andrew. **U.S. ground forces in the Indo-Pacific: background and issues for Congress.** Congressional Research Service, 2022. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R4709>>. Acesso em: 15 maio 2022.

FERGUSON, Niall. **Catástrofe:** uma história dos desastres – das guerras às pandemias - e o nosso fracasso em aprender como lidar com eles. São Paulo: Planeta, 2021.

FILHO, Paulo Roberto da S. G. **A ascensão da China, a hegemonia norte-americana e a Armadilha de Tucídides.** Disponível em: <paulofilho.net.br/2021/03/06/a-ascensao-da-china-a-hegemonia-norte-americana-e-a-armadilha-de-tucidides/?print=pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

HUSTED, Tomas F. (org.) **Sub-Saharan Africa: key issues and U.S. engagement.** CRS, 2021. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/row/R45428.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

IISS. **Strategic Survey 2021:** the annual assessment of geopolitics. Londres: IISS, 2021.

IISS. **The Military Balance 2022:** the annual assessment of global military capabilities and defence economics. Londres: Instituto Internacional para Estudos Estratégicos – IISS, 2022.

KISSINGER, Herry. **Ordem mundial.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

LEÃO, Rodrigo. P. F. **A economia política da transição chinesa no último quartel do século XX.** Revista Tempo do Mundo, v. 4, n. 3, dez. 2012.

MARSHALL, Tim. **Prisioneiros da Geografia:** 10 mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática.** Revista de Economia Política, v. 26, n. 3 (103), jul/set 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/ckBJZnLqVSRYc8wSShkFqCh/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 maio 2022.

MRE. **Informações parlamentares sobre a República Popular da China (RPC).** Avulso da MSF Nr 54/21, do Senado Federal. MRE, 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9034635>>. Acesso em: 15 maio 2022.

O'ROURKE, Ronald (org.) **Changes in the Arctic: background and issues for Congress.** CRS, 2022. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R41153.pdf>>. Acesso em 8/6/22.

O'ROURKE, Ronald. *Renewed great power competition: implications for defense*. Congressional Research Service, 2022. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/natsec/R43838.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2022.

ORTEGA, Felipe Afonso. **Cores da Mudança? As Revoluções Coloridas e seus reflexos em política externa**. Dissertação para o curso de pós-graduação em Relações Internacionais da PUC/SP, 2009. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/17460/1/Felipe%20Afonso%20Ortega.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2022.

RPC. *China Statistical Yearbook 2021*. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexeh.htm>>. Acesso em: 14 maio 22. (compilado pelo *National Bureau of Statistics of China*).

RPC. **Lei da República Popular da China (RPC) sobre Defesa Nacional** (Revisão de 2020). Disponível em: <<https://www.legal-tools.org/doc/umg0ne/pdf>>. Acesso em 15 maio 2022.

SILVA, Francisco Carlos T. **Novas tensões geopolíticas hoje**. Cadernos de Estudos Estratégicos, 2020. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEE/article/view/6722>>. Acesso em 15 maio 2022.

SINGH, Sushant. *A política da Índia para a China é confusa*. Foreign Policy, 2022. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2022/06014/india-china-policy-ladakh-border-clash-quad-modi/>>. Acesso em 15 jun. 22.

SUCHKOV, Maxim A. *What is Russia's logic for the current crisis? War on the Rocks*, 2022. Disponível em: <<https://warontherocks.com/2022/01/what-is-russias-logic-for-the-current-crisis/>>. Acesso em: 15 maio 2022.

THE EMBASSY of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The military doctrine of the Russian Federation. Moscou, 2014. Disponível em: <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>. Acesso em: 15 maio 2022.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. **Geopolítica**: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos. Curitiba: InterSaberes, 2017.

THOMAS, Clayton. *Cooperative Security in the Middle East: History and Prospects*. Congressional Research Service, 2019. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11173/3>>. Acesso em: 15 maio 2022.

WALT, Stephen M. *An international relations theory guide to Ukraine War*. Foreign Policy, 2022. Disponível em:

<<https://foreignpolicy.com/2022/03/08/an-international-relations-theory-guide-to-ukraines-war/>>. Acesso em: 15 maio 2022.

WHITE HOUSE. *Interim National Security Strategic Guidance* 2021. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2022.

ZANOTTI, Jim; THOMAS, Clayton. *Turkey: background and U.S. relations*. CRS, 2021. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/mideast/R44000.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 22.