



CRID

CADERNOS DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DEFESA

VOLUME III
NÚMERO IV



SOBRE A REVISTA

Cadernos de Relações Internacionais e Defesa (CRID) é uma publicação semestral que visa ampliar as discussões sobre o sistema internacional contemporâneo, em especial as temáticas de cooperação e defesa no Sul Global e analisar criticamente os processos e eventos das relações internacionais contemporâneas concernentes à história, política e economia política internacional, à globalização, ao regionalismo, à segurança internacional e à política externa. A concretização do periódico é resultante de ações desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Defesa (G_DIR), pelo Curso de Graduação em Relações Internacionais e pela Pós-Graduação Lato Sensu em Relações Internacionais Contemporânea na Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento. Sua publicação é semestral.

EQUIPE EDITORIAL

EDITORA CHEFE

Nathaly Silva Xavier Schutz (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

EDITORA ADJUNTA

Kamilla Raquel Rizzi (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Anna Carletti (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Danielle Jacon Ayres Pinto (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Hernán Olmedo González (Universidad de la República, Uruguay)

Igor Castellano da Silva (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)

Mamadou Alpha Diallo (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

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

COMISSÃO EDITORIAL

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

Fábio Régio Bento (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Flávio Lira (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Graciela de Conti Pagliarin (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Luiz Dario Teixeira Ribeiro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Renatho Costa (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Rafael Vitória Schmidt (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Rafael Balardim (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Wilson Lucas Fernandes Luzuriaga (Universidad de la Republica, Uruguay)

ASSISTENTES EDITORIAIS

Julia de Souza Lucena Nishio (Escola Superior de Guerra, Brasil)

Cassiano Schwantes Corrêa (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Sumário

Editorial I

ARTIGOS

Da estratégia total à New South Africa: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

Felipe Carvalho 1-19

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

Joana Braga Pêcego 20-45

Refúgio: um conceito no tempo

Larissa Lima Bezerra de Souza 46-65

Relações China-América Latina: Covid-19, saúde global e Belt and Road Initiative

Luís Filipe de Souza Porto 66-74

Processos eleitorais e violência na África Austral

Nathaly Xavier da Silva Schutz 75-94

Estudar e compreender as muitas facetas que envolvem as relações internacionais exige, do observador atento, uma leitura dos mais diferentes temas, que vão desde os conflitos que perpassam os processos eleitorais de países da África Austral; o estatuto jurídico internacional do Refúgio; o separatismo tibetano frente à agenda de segurança chinesa; a análise da política externa sul-africana com base na Teoria Construtivista de Relações Internacionais; e as relações da China com a América Latina.

Seguindo nesta senda, a revista *Cadernos de Relações Internacionais e Defesa* (CRID) traz como material de análise das relações internacionais os artigos *Processos Eleitorais e Violência na África Austral* (Nathaly Schutz), *Refúgio: um Conceito no Tempo* (Larissa Lima Bezerra dos Santos), *A Politização da Problemática Tibetana: Politização e Manutenção de Soberania sobre a Região Autônoma do Tibete* (Joana Braga Pêcego), *Da Estratégia Total à New South Africa: uma Análise Construtivista sobre a Política Externa Sul-Africana (1978-1999)* (Felipe Carvalho), *Relações China-América Latina: Covid-19, Saúde Global e Belt and Road Initiative* (Luis Filipe de Souza Porto).

Estes textos reafirmam a proposta editorial da CRID, que visa ampliar as discussões sobre o sistema internacional contemporâneo, em especial as temáticas de cooperação e defesa no Sul Global e analisar criticamente os processos e eventos das relações internacionais contemporâneas concernentes à história, política e economia política internacional, à globalização, ao regionalismo, à segurança internacional e à política externa.

Agradecemos a todos os que colaboraram e participaram desta edição e convidamos todo o público acadêmico à leitura dos artigos, os quais representam uma contribuição às pesquisas que estão sendo desenvolvidas sobre as relações internacionais contemporâneas.

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

Felipe Carvalho*

Resumo: O presente artigo objetiva analisar a política externa sul-africana entre 1978 e 1999 por meio da Teoria Construtivista de Relações Internacionais. Devido à implementação de um regime de segregação racial, a África do Sul foi caracterizada como um Estado pária no Sistema Internacional durante a maior parte do século XX, o que refletia diretamente em suas ações de política externa. Entretanto, a partir do final da década de 1980, a postura externa do país começou a ser alterada, fato que teve seu ápice após a eleição de Nelson Mandela em 1994. Inicialmente, são discutidas as principais diretrizes de política externa da África do Sul entre os anos de 1978 e 1999, sob as presidências de P. W. Botha, Frederik De Klerk e Nelson Mandela. Finalmente, é aplicada a Teoria Construtivista de Relações Internacionais no intuito de verificar se as alterações na política externa sul-africana durante o período representaram mudanças na identidade do Estado sul-africano.

Palavras-chave: África do Sul. Política Externa. Construtivismo. Identidade.

Introdução

Embora, atualmente, a África do Sul represente uma das principais lideranças do continente africano em âmbitos regional e mundial, o país foi considerado um pária internacional durante grande parte do século XX. A partir de 1948, a política externa sul-africana passou a estar intimamente relacionada à doutrina do *Apartheid* como uma forma de organização social, posicionando-a na contracorrente da história. Sob a proeminência econômica e política dos bóeres, o Estado se via como uma espécie de centro europeu no continente africano (Mendonça 2000).

Na década de 1980, influenciada por um cenário de ascensão de governos aliados à União Soviética e à Cuba, bem como de queda do *cordon sanitaire* formado por governos de minoria branca, a África do Sul pôs em prática a política de *Total National Strategy*¹. Dentre outros pontos, tal política preconizava a desestabilização militar e econômica de países vizinhos – o que incluía o apoio a grupos contrários ao governo central – e a coerção econômica de países dependentes da economia sul-africana, gerando um ambiente que Döpcke (1998) descreve como de “guerras não-declaradas”.

*Mestre e Doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (feliperochacarvalho@gmail.com).

¹ “Estratégia Nacional Total” (tradução nossa).

No entanto, o contexto começou a ser alterado em fins da década de 1980 e início da década de 1990, influenciado pela ascensão de Frederik Willem De Klerk à presidência, bem como pelo decréscimo da margem de manobra do país no Sistema Internacional após o fim da Guerra Fria. Assim, tem início uma nova fase da política externa sul-africana, caracterizada pela intensificação das relações regionais e pelo esforço para a reparação da imagem da África do Sul no continente. Após a eleição de Nelson Mandela, em 1994, tem-se uma maior intensificação dos laços com a África Austral, particularmente após sua eleição para a presidência da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) em 1996 (Rizzi e Schütz 2014).

De acordo com a Teoria Construtivista de Relações Internacionais, os entendimentos e expectativas que um país possui acerca de si próprio, em um contexto específico e socialmente construído, estão diretamente ligados à identidade de tal ator e ao modo como este se posiciona em relação aos demais (Wendt 1992). Nesse sentido, momentos de transição de regime devem também ser analisados pela óptica da identidade estatal, tendo em vista o peso desta na definição dos interesses nacionais.

O objetivo do presente artigo é averiguar se as mudanças na postura de política externa por parte da África do Sul bem como no caráter de suas relações internacionais entre as décadas de 1980 e 1990 representam uma alteração na identidade estatal sul-africana. Para tanto, o trabalho é dividido em duas partes: a verificação das principais características e linhas de ação da política externa sul-africana durante os governos de P. W. Botha (1978-1989), Frederik Willem De Klerk (1989-1994) e Nelson Mandela (1994-1999); e a análise das mudanças na política externa da África do Sul durante o processo de transição de um governo apoiador do regime do *Apartheid* para um governo de maioria negra, a partir da aplicação da Teoria Construtivista de Relações Internacionais.

Política Externa Sul-Africana (1978-1999)

Total National Strategy: o governo P. W. Botha (1978-1989)

Pieter Willem Botha ascendeu ao cargo de primeiro-ministro da África do Sul em 1978, após a renúncia de seu predecessor, Balthazar Voster. Anteriormente Ministro da Defesa, Botha deu início à aplicação de um plano de ação que havia sido

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

concebido em 1977 no Livro Branco de Defesa Nacional Sul-africano, o qual ficou conhecido como *Total National Strategy*. Em linhas gerais, tal documento objetivava a mobilização econômica, política e social para a defesa e manutenção dos interesses do Estado, tanto em nível interno quanto em nível regional (Davies e O'Meara 1985).

Mendonça (2000) lembra que o contexto vivido pela África do Sul era de isolamento iminente. Após o insucesso da *outward policy*² durante o governo de Voster (1966-1978), o país também foi impedido de frequentar a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1974, bem como sofreu uma sanção em relação à compra de armas em 1977. Além disso, o aumento do reconhecimento internacional do Congresso Nacional Africano (CNA) enquanto representante legítimo da população negra contribuiu para o estabelecimento de relações para-diplomáticas por meio dos escritórios destas entidades no exterior.

Nesse contexto, logo após Botha assumir o poder, foi realizada uma reorganização do Estado sul-africano no que diz respeito às estruturas de tomada de decisão. Davies e O'Meara (1985) afirmam que as forças armadas passaram a ter um papel central e institucionalizado, de modo a auxiliar no combate à crise do capitalismo no país. Assim, essa nova parceria firmada entre os militares e o poder centralizado foi articulada por meio da aplicação da Estratégia Total. Cabe ressaltar que, mesmo tendo sido inicialmente formulada no âmbito militar, tal estratégia passou a representar todo o corpo político sul-africano e suas instituições (Geldenhuis 1981).

Nesse período, o próprio Estado sul-africano reconhecia que alguns aspectos da política do *Apartheid* consistiam em barreiras para a consolidação de alianças formais com os países vizinhos. Por tal motivo, foi necessária a elaboração de um discurso antimarxista na região, o qual pudesse legitimar o modelo sul-africano de desenvolvimento econômico. O objetivo da África do Sul era, portanto, formar uma “constelação de Estados”³ favoráveis a seu governo. Para tanto, também era necessário um alto grau de envolvimento do setor privado nacional (Davies e O'Meara 1985).

² A *outward policy*, elaborada durante o governo de Voster, tinha como meta principal o estabelecimento de alianças no âmbito da Organização da Unidade Africana para combater a crescente reprovação internacional do regime do *Apartheid*. Apesar de um sucesso inicial, tal iniciativa foi prejudicada pelas independências de Angola e Moçambique em 1975, seguidas da ascensão de governos formados pelos movimentos de liberação, o que retirou o apoio de Portugal ao governo sul-africano (Davies e O'Meara 1985).

³ A ideia de uma “constelação de Estados” foi inicialmente concebida durante o governo de Voster, mas apenas foi aplicada com maior intensidade após a ascensão de Botha. Em suma, o objetivo da África do Sul era atingir o reconhecimento internacional enquanto líder da região. Para isso, era propagado o

Ademais os autores também afirmam que, objetivando a consolidação de uma retórica antimarxista, havia a tentativa de influenciar os Estados da região a assinarem pactos de não-agressão, sob o argumento de que, em conjunto com a África do Sul, tais países estariam auxiliando na construção de uma defesa comum contra inimigos comuns. Por outro lado, tais acordos também contribuía para a intensificação dos laços existentes entre a África do Sul e seus vizinhos, formando uma espécie de abordagem uniforme nos campos da segurança, política e economia. A “constelação de Estados” deveria estar ligada às políticas domésticas do *Apartheid*.

É válido ressaltar os objetivos específicos da política de Estratégia Total para melhor identificar o viés das ações externas da África do Sul no período em questão. Geldenhuys (1981) define o primeiro destes objetivos como sendo assegurar que Estados vizinhos não fossem utilizados como locais de treinamento para guerrilhas ou grupos terroristas que possuíam planos de realizar ataques em seu território. Este aspecto era considerado primordial pelo governo sul-africano, o qual exigia medidas efetivas para impedimento de tais ações.

Outro aspecto a ser ressaltado é o cunho das mobilizações realizadas por parte da África do Sul em relação aos países vizinhos. Davies e O’Meara (1985) classificam tais ações em dois tipos: técnicas de persuasão e técnicas de coerção. No primeiro caso, estão incluídas as ofertas de auxílio econômico e cooperação conjunta em projetos para países que estivessem dispostos a cooperar com o governo sul-africano. As técnicas de coerção, por outro lado, incluem a aplicação de medidas mais severas, tais como: a limitação ou proibição do uso de ferrovias e portos sul-africanos por parte de Estados com governantes negros e um maior controle do acesso e trânsito de cidadãos de Estados negros em território sul-africano (Geldenhuys 1981).

Davies e O’Meara (1985) dividem a implantação da Estratégia Total em três fases: a iniciativa da “constelação de Estados”, as táticas de desestabilização e a desestabilização intensificada e seletiva. Na primeira etapa, a promoção da ideia de “constelação de Estados” foi feita pela África do Sul por meio de reuniões entre membros do governo de Botha e líderes de outros países, bem como pelo angariamento de apoio do setor privado sul-africano com a proposta de criação do Banco de Desenvolvimento da África Austral.

discurso de que, em conjunto, os países da África Austral deveriam buscar soluções regionais para os problemas regionais (Davies e O’Meara 1985).

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

Na segunda etapa de aplicação da Estratégia Total, a África do Sul optou pela aplicação de táticas gerais de desestabilização, não centralizando suas ações em um alvo específico. Dessa forma, houve um aumento nas ações militares em países vizinhos, tais como Angola, Moçambique e Suazilândia. Em sua terceira fase, a Estratégia Total passou a ter alvos mais seletivos na região da África Austral. Um dos objetivos centrais passou a ser a limitação do número de membros do CNA presentes em outros territórios (Davies e O'Meara 1985).

No ano de 1983, Botha propôs a votação de uma proposta de uma nova Constituição, a qual foi chamada de *Republic of South Africa Constitution Act*⁴. Em linhas gerais, a nova Constituição previa a criação de um parlamento tricameral: além da já existente Assembleia, destinada aos cidadãos brancos, foram criadas a Câmara dos Representantes, para os cidadãos negros, e a Câmara dos Delegados, para os cidadãos de origem indiana. Cada câmara possuía jurisdição sobre suas respectivas comunidades (Geldenhuis e Kotzé 1985). Além disso, também foi abolido o cargo de primeiro-ministro. A partir de então, haveria um presidente eleito por um colégio eleitoral, o qual era formado por membros eleitos pelas três câmaras do parlamento. Em 1984, Botha tornou-se o primeiro presidente da África do Sul sob a recém-aprovada Constituição, permanecendo no poder até o ano de 1989.

O declínio do *Apartheid*: o governo De Klerk (1989-1994)

O contexto vivenciado pela África do Sul na segunda metade da década de 1980 foi consideravelmente desfavorável. As agitações internas traziam a possibilidade da eclosão de uma guerra civil e o aumento das sanções, aliado à retirada de grande parte dos investimentos no país, gerou uma severa crise que culminou na saída do presidente Botha do cargo de chefe de Estado (Döpcke 1998). Neste cenário, o novo presidente e líder do Partido Nacional, De Klerk, realizou uma expressiva mudança na condução das políticas interna e externa do país, levando em consideração a necessidade de reformas estruturais para a superação da crise.

Cabe ressaltar que algumas mudanças a nível regional já haviam ocorrido antes da posse de De Klerk, especialmente acerca das relações entre África do Sul e Namíbia. Porém, Mendonça (2000) argumenta que o marco do abandono da política de

⁴ “Ato Constitucional da República da África do Sul” (tradução nossa).

desestabilização conduzida na década anterior foi o discurso proferido por De Klerk no Parlamento em fevereiro de 1990. Durante seu pronunciamento, o presidente anunciou a descriminalização dos principais grupos de oposição do país, bem como a libertação de Nelson Mandela.

De acordo com Pereira (2007), o processo de transição negociada se deu por meio de diversos debates sobre alternativas para a superação do regime do *Apartheid*, dos quais também participaram outros grupos da sociedade civil, além das duas partes diretamente envolvidas. Em suma, o Partido Nacional era a favor do estabelecimento do multipartidarismo e da consolidação de uma economia regional de mercado por meio da priorização da iniciativa privada. O CNA, por outro lado, pretendia estabelecer relações de caráter não-hegemônico no continente africano, no intuito de estimular o desenvolvimento equilibrado da região.

Com o fim de uma política externa caracterizada pela militarização, o governo sul-africano passou a defender um novo discurso de política exterior. Nesse sentido, De Klerk afirmava ser preciso que as diferenças ideológicas e os conflitos passados entre os países da África Austral fossem superados no intuito de estabelecer uma estratégia conjunta para a recuperação da região. Além disso, os problemas enfrentados pela África deveriam ser resolvidos pelos próprios africanos por meio do estabelecimento de interesses comuns e, por conseguinte, de cooperação (Mendonça 2000).

Uma das principais marcas da chamada *New Diplomacy* foi a procura da reinserção da África do Sul no cenário da política mundial e a normalização de suas relações internacionais. Mendonça (2000) afirma que, em seu primeiro ano de mandato, De Klerk visitou 25 países, em especial na África e na Europa, com os quais firmou convênios de comércio, além de laços diplomáticos e culturais. Para que a imagem da década anterior fosse superada, eram necessárias ações que demonstrassem que o governo sul-africano estava disposto a assumir uma posição diferente em suas relações externas.

Uma vez que as relações regionais eram de importância central para a consolidação da *New Diplomacy*, estas não poderiam ser conduzidas por meio da aplicação de métodos coercitivos. Pereira (2007, 126-127) afirma que

[...] alguns analistas argumentam que a Nova Diplomacia não resultou em uma política regional transformada, representando mais uma mudança de estilo do que de substância. Assim, a noção de África do Sul como potência dominante permanecia inalterada, porém a definição dessa hegemonia seria

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

alterada de “geopolítica” para “geoeconômica”. Dessa forma, avaliam que a principal mudança na política regional, a partir desta diplomacia neo-realista, baseou-se no princípio de uma expansão econômica da África do Sul.

Nesse sentido, foi dada maior ênfase à cooperação econômica e comercial com os países da África Austral. Para Du Pisani (1994), o governo sul-africano estava disposto a moldar tanto o contexto interno quanto o contexto externo no qual o futuro governo pós-*Apartheid* estaria inserido, de modo a garantir que não houvesse espaço suficiente para o surgimento de uma força hegemônica na região. Sendo assim, a própria África do Sul poderia desempenhar um papel político e econômico de proeminência assim que a negociação para o fim do *Apartheid* fosse concluída.

Segundo Mendonça (2000), em julho de 1991, os Estados Unidos revogaram todas as sanções impostas à África do Sul, com exceção do embargo de armamentos. Como resultado, também foi suspenso o bloqueio realizado pelo Fundo Monetário Internacional em relação à concessão de empréstimos ao país. O governo De Klerk já havia eliminado grande parte da legislação do *Apartheid*. Após a ação do governo estadunidense, alguns países, como o Japão, tomaram medidas similares, e diversos países africanos passaram a permitir a passagem de aeronaves sul-africanas em seu espaço aéreo.

Em 1994, com a concretização do processo de negociação para o fim do *Apartheid*, foi concedido o direito ao voto para os cidadãos sul-africanos negros e de origem indiana. As primeiras eleições após o fim do regime foram realizadas em 17 de abril de 1994, quando Nelson Mandela foi eleito com 62,5% dos votos (Rizzi e Schütz 2014). Por conseguir 20,4% do total de votos, o Partido Nacional pôde indicar De Klerk para uma das vagas de vice-presidente; a outra foi ocupada por Thabo Mbeki, do CNA. Segundo Döpcke (1998), o período iniciado naquele ano seria marcado pela tentativa do CNA em romper com a assimetria e a concepção de “*the flag follows trade*”⁵ defendida durante a presidência de De Klerk.

***New South Africa* e a nova inserção regional: o governo Mandela (1994-1999)**

Segundo Mendonça (2000), o fim do *Apartheid* possibilitou o surgimento de um país, do ponto de vista legal, onde a população negra poderia, por meio do voto,

⁵ “A bandeira segue o comércio” (tradução nossa).

reivindicar amplamente seus direitos. No entanto, nos âmbitos econômico e social, ainda permanecia presente uma grande dualidade em relação à concentração de riqueza. De um lado, havia uma pequena parcela da população branca que controlava o setor minerador e, portanto, a maior parte da economia do país. Do outro lado, estava a maioria da população, que, após quase cinco décadas do regime do *Apartheid*, sofria de uma exclusão institucionalizada.

O processo de formulação das diretrizes de política externa do CNA teve início ainda durante o período de transição no governo De Klerk. Dessa forma, além das negociações para o fim do *Apartheid*, o partido necessitou iniciar seus planos de ação exterior. De acordo com Graham (2012), isso foi possível após a retomada dos diálogos entre o CNA e o Partido Nacional em setembro de 1992, mas foi apenas nos estágios finais das negociações que o partido de Mandela desenvolveu um senso mais claro de direção e conteúdo de sua política externa. A concretização destas ações se deu por meio do documento chamado *Foreign Policy in a New Democratic South Africa*⁶, o qual foi publicado no período pré-eleições de 1994.

Evans (1999) descreve o conteúdo de tal documento como uma nova visão da política externa sul-africana. Em linhas gerais, houve consideráveis mudanças no que tangia à interação com os demais Estados e também foram apontados os riscos da interferência ocidental no continente. Nesse sentido, o CNA, se eleito, poderia dar início a uma política externa focada nos direitos humanos e em sua promoção.

Entretanto, apesar de representar um marco na definição de política externa do CNA, o documento foi sombreado pela publicação de um artigo publicado na revista científica *Foreign Affairs* em 1993, de autoria de Nelson Mandela (Graham 2012). De forma semelhante ao documento elaborado anteriormente, o artigo delineava as novas bases da política externa sul-africana pós-*Apartheid* que seria executada pelo governo do CNA. Mandela (1993) definiu esta nova política em seis pilares principais: direitos humanos, a promoção da democracia, justiça e respeito ao direito internacional, primazia de iniciativas pacíficas por meio de métodos não-violentos, a importância da África e o desenvolvimento econômico por meio de cooperação regional e econômica.

Nesse contexto, Rizzi e Schütz (2014) afirmam que o governo de Mandela foi marcado, tanto domesticamente quanto externamente, por uma nova postura da África do Sul. Com este novo comportamento, o então presidente defendia o argumento de

⁶ “Política externa em uma África do Sul nova e democrática” (tradução nossa).

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

que uma solução definitiva para os problemas internacionais somente poderia ser alcançada por meio da consolidação da democracia em todos os países.

Cabe ressaltar que havia certo receio em relação às ações sul-africanas. Enquanto representante do Estado africano mais desenvolvido em termos políticos, econômicos e militares, o governo sul-africano pretendia substituir as antigas relações de dependência e subordinação por laços de cooperação e benefício mútuo baseados na integração econômica. Mendonça (2000) argumenta que estudiosos da política externa da África do Sul consideravam contraditório o fato de o país se comprometer com o maior número possível de países e, ao mesmo tempo, declarar possui intenções prioritárias com a África Austral.

Outro aspecto importante a ser abordado acerca da política externa sul-africana após 1994 é o ingresso em organizações multilaterais e fóruns de cooperação internacional. No continente africano, podem ser citados os casos da Organização da Unidade Africana e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, as quais já haviam sinalizado a possibilidade do ingresso da África do Sul durante o governo De Klerk, desde que o *Apartheid* houvesse sido verdadeiramente abolido (Alden e Le Pere 2004).

Quanto à SADC, não havia dúvidas de que a África do Sul se tornaria membro da organização assim que o processo de transição doméstico fosse concluído. Após ter seu ingresso aprovado em 1994, o país assumiu a presidência da comunidade em 1996. Segundo Vale e Maseko (1998), a partir de então, a ênfase da SADC passou para o aspecto comercial das relações regionais. Desse modo, objetivava-se expandir o desenvolvimento econômico da África do Sul para o restante dos países membros.

A política externa sul-africana sob a visão da Teoria Construtivista de Relações Internacionais

Wendt (1999) afirma que os atributos estatais de interesse e busca pela sobrevivência são precedentes à construção discursiva, mas que estes só se tornam relevantes quando os indivíduos realizam a construção de conhecimento sobre eles. Em geral, nas análises de política externa, as propostas construtivistas são marginalizadas em detrimento de visões que concentram seu foco apenas no comportamento dos Estados e não em sua natureza (Edler 2011).

Nesse sentido, o objetivo desta seção é fornecer uma abordagem alternativa de análise de política externa por meio da utilização da Teoria Construtivista de Relações Internacionais, sendo dividida em três partes. Inicialmente, serão analisados o governo de P. W. Botha e a política externa agressiva da África do Sul na década de 1980. Em seguida, serão discutidos o período de transição durante o governo de De Klerk e a influência do ato de fala na mudança da postura internacional sul-africana. Por fim, serão tratadas a presidência de Nelson Mandela e a consolidação de uma nova identidade do país no contexto da *New South Africa*.

Década de 1980: África do Sul como “Estado predador”

Durante grande parte de sua história pós-colonial, a África do Sul e sua política externa eram destoantes do que era observado no restante do continente africano. Nesse contexto, a formalização do regime do *Apartheid* em 1948 foi um reflexo direto de um processo de construção da identidade bôer, a qual era originária do período de colonização do país. Ao assumir uma suposta identidade europeia e afirmar seu pertencimento à África ao mesmo tempo em que pregava sua superioridade em relação aos demais povos da região, tal grupo criou as bases que guiariam a postura internacional da África do Sul pela maior parte do século XX (Mendonça 2000).

Nesse sentido, o período em análise pode ser tratado sob a ótica da identidade estatal. Após a ascensão de P. W. Botha à presidência do país, a política externa sul-africana adquiriu um caráter mais agressivo, em especial com a implementação da *Total National Strategy*. Wendt (1992) aborda tal comportamento por meio do conceito de predação, que, em conjunto com a anarquia como causa permissiva, permite o estabelecimento de um sistema de autoajuda.

Sendo assim, o conceito de predação pode ser relacionado a diferentes razões, tais como vitimização sistêmica ou política doméstica, as quais fazem com que um Estado se torne predisposto à agressão (Wendt 1992). No caso da África do Sul da década de 1980, a manutenção do *Apartheid* era um dos objetivos centrais de Pretória, o que, por sua vez, moldou suas ações externamente. Dessa forma, a adoção de políticas ofensivas em relação aos países vizinhos demonstra uma tentativa do governo sul-africano de garantir a perpetuação de seu modelo de política interna por meio da desestabilização de Estados que poderiam representar ameaças ao regime.

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

Cabe ressaltar que, de acordo com Wendt (1992), as abordagens clássicas de Relações Internacionais defendem que a possibilidade de um comportamento agressivo por parte dos Estados predadores força os outros Estados a darem início a uma política de poder competitiva, tendo em vista o objetivo primordial de garantir sua sobrevivência. Entretanto, segundo a visão construtivista, a possibilidade de predação em si não obriga os outros agentes a responderem a tal comportamento com uma política de poder própria, tendo em vista que a possibilidade de um conflito é mais improvável do que provável. No caso da África do Sul, a superioridade econômica e militar do país em comparação aos demais membros da região também foi um fator que, além de fornecer os meios para a condução de políticas agressivas em relação aos vizinhos, dificultava as alternativas de resposta dos países vítimas de agressão.

No que diz respeito aos tipos de identidade trazidos por Wendt (1999), cabe relacionar o conceito de identidade pessoal ou corporativa com o perfil do Estado sul-africano na década de 1980. A identidade pessoal dos agentes se distingue por meio da separação do “ego” como um espaço próprio de ação. Durante o governo de P. W. Botha, a diferenciação da identidade sul-africana em relação aos demais se dava por meio da reafirmação de uma identidade nacional “afro-europeia”, que a diferenciava dos outros países africanos. Para Mendonça (2000), essa era uma maneira de proteger um Estado branco encapsulado em uma nação multiétnica.

É por meio do conceito de identidade de função que a postura externa da África do Sul sob o governo de Botha pode ser melhor analisada. Primeiramente, Wendt (1999) estabelece que tal identidade apenas surge quando há interação com o “outro”. No entanto, estruturas sociais já existentes, como o regime do *Apartheid*, podem auxiliar no processo de institucionalização dessas funções. Desse modo, a função defendida pelo próprio Estado sul-africano de atuar como um representante da luta antimarxista no continente africano e as ações de agressão que derivam dela surgem a partir da interação com Estados de cunho socialista que, além de possuir um sistema econômico distinto, representavam uma ameaça à perpetuação de seu modelo interno de governo.

Ascensão de De Klerk: a influência do ato de fala na política externa de transição

Algumas das mudanças mais expressivas na África Austral ocorreram em fins da década de 1980, ainda durante o governo de P. W. Botha, destacando-se a

independência da Namíbia e a retirada das tropas sul-africanas do território angolano. Apesar de tais acontecimentos representarem modificações significativas, foram mais influenciados por fatores externos do que por um redirecionamento da política externa da África no Sul. No entanto, quando De Klerk assumiu a presidência do país em 1989, teve início um processo de alteração das diretrizes de política exterior. O discurso realizado pelo novo presidente em fevereiro de 1990 é tido como um marco de rompimento com a política externa do período anterior (Mendonça 2000)

Primeiramente, é necessário discutir a visão construtivista acerca da influência dos atos de fala, que é abordada por Onuf (1998). Em linhas gerais, um ato de fala pode ser definido como um discurso que influencia agentes além do orador a agirem. A estrutura mais comum deste ato consiste na asserção, demanda ou promessa de que determinado conjunto de assuntos existe ou pode ser alcançado. Além disso, os atos de fala podem ser classificados em três categorias: assertivos, diretivos e comissivos.

O discurso proferido por De Klerk em 02 de fevereiro de 1990 ocorreu durante a abertura de uma sessão do parlamento sul-africano. O tom do pronunciamento é estabelecido ainda nas primeiras frases do presidente, o qual afirma que as eleições de 1989 posicionaram o país no caminho para mudanças expressivas. Tais mudanças faziam referência, principalmente, ao entendimento de que a paz doméstica e a superação da crise econômica só poderiam ser alcançadas por meio de um acordo negociado entre os representantes de todas as parcelas da população sul-africana (De Klerk 1990).

I hope that this new Parliament will play a constructive part in both the prelude to negotiations and the negotiating process itself. I wish to ask all of you who identify yourselves with the broad aim of a new South Africa, and that is the overwhelming majority: let us put petty politics aside when we discuss the future during this Session. Help us build a broad consensus about the fundamentals of a new, realistic and democratic dispensation. Let us work together on a plan that will rid our country of suspicion and steer it away from domination and radicalism of any kind (De Klerk 1990, s.p.)⁷.

No trecho citado acima, pode-se perceber os esforços de De Klerk em construir uma nova imagem para o país e, também, uma nova identidade. Levando em consideração o pensamento de Wendt (1992) de que a identidade de um agente diz

⁷ “Eu espero que esse novo Parlamento desempenhe um papel construtivo tanto no prelúdio às negociações quanto no processo de negociação em si. Desejo pedir a todos vocês que se identificam com o amplo objetivo de uma nova África do Sul, e essa é a maioria esmagadora: deixemos as rixas políticas de lado quando discutirmos o futuro durante esta Sessão. Ajudem-nos a construir um amplo consenso sobre os fundamentos de uma distribuição nova, realista e democrática. Trabalhem juntos em um plano que livrará nosso país da desconfiança e o distanciará de qualquer tipo de dominação ou radicalismo” (tradução nossa).

respeito aos entendimentos que este possui de si próprio e dos demais, a ideia de De Klerk sobre uma “nova África do Sul” estava relacionada ao início de um novo padrão de comportamento que, por meio da realização de mudanças no ambiente interno, também seria refletida na postura internacional do país e romperia com a desconfiança por parte dos demais Estados.

Ao longo de seu discurso, De Klerk também tratou sobre questões de política externa, em especial acerca das mudanças ocorridas no cenário internacional com o fim da Guerra Fria. De acordo com o presidente, Pretória tinha convicção de que os interesses nacionais sul-africanos apenas poderiam ser alcançados por meio de relações estáveis com o restante do mundo. As novas dinâmicas internacionais haviam criado oportunidades para a África do Sul, principalmente no que dizia respeito às diferenças ideológicas que impediam a cooperação (De Klerk 1990).

No que concerne à nova configuração de poder mundial, De Klerk (1990) declarou que 1989 ficaria marcado na história como o ano em que o comunismo stalinista foi extinto. Para o presidente, o colapso de tal sistema econômico deveria servir como um alerta para os países africanos que persistiam em sua implementação. Assim, embora a retórica de luta antimarxista e anticomunista de década anterior tivesse sido superada, a característica da identidade sul-africana enquanto Estado capitalista continuou presente neste novo período.

Quanto às relações com a África Austral, De Klerk (1990) afirmou que a década de 1990 dava início a uma oportunidade única de superar os conflitos e as diferenças ideológicas do passado e desenvolver um programa conjunto de reconstrução. Dessa forma, um ambiente de estabilidade na região se mostrava necessário para impedir que a situação de fragilidade econômica se agravasse ainda mais. Para o governo sul-africano, os obstáculos que impediam uma coordenação com os Estados vizinhos haviam cessado, uma vez que posturas conflituosas haviam sido substituídas por outras de cooperação.

Nesse contexto, pode-se observar que, mesmo tendo abandonado o caráter agressivo de suas ações em relação aos países vizinhos, a África do Sul acreditava que deveria exercer um papel de porta-voz regional. Contudo, tal estratégia era desempenhada de modo não agressivo, visto que um dos principais objetivos do país nesse período era a consolidação de uma nova imagem no exterior. A identidade de função sul-africana, que na década anterior era caracterizada principalmente pelo

combate ao marxismo na região, assumiu aspectos de um líder regional por meio do compartilhamento de interesses com os demais Estados africanos.

A presidência de Mandela e a nova identidade sul-africana

A eleição de Nelson Mandela à presidência da África do Sul em 1994 representou o rompimento total com a política do *Apartheid* e deu início ao primeiro governo de maioria negra no país. A formalização da garantia de direitos iguais a todos os grupos étnicos da população, previstos pela nova Constituição, mudou um sistema que havia estado vigente por quase cinco décadas e que fornecia as bases tanto para o comportamento interno quanto para a postura externa do Estado sul-africano (Mendonça 2000).

Princípios como solidariedade internacional, democracia e paz passaram a ser os princípios norteadores presentes nos documentos oficiais que diziam respeito ao posicionamento externo sul-africano. Em termos de identidade estatal, este novo contexto representava uma considerável mudança em relação ao período anterior e uma ainda mais expressiva em comparação ao governo de P. W. Botha. Pode-se afirmar que a ascensão de Mandela ao poder gerou uma mudança na identidade pessoal ou corporativa do Estado sul-africano nos termos trazidos por Wendt (1999), cujo conceito foi discutido anteriormente. Isto se deve ao fato de que a distinção em relação aos demais Estados da região, que era baseada na permanência de um governo de minoria branca com bases na crença da superioridade racial, deixou de existir.

O enfoque dado à promoção dos direitos humanos e à democracia como base das relações internacionais sul-africanas durante o governo de Mandela também pode ser analisado por meio da aplicação do conceito de identidade de função de Wendt (1999). Tendo em vista que a observação dessa identidade só é possível em um contexto de interação com outros agentes, pode-se observar que, embora não tenha abandonado o perfil de líder regional e continental defendido durante a presidência de De Klerk, a África do Sul passou a utilizar sua experiência interna de sucesso na luta pela garantia dos direitos humanos como uma forma de assistir os países africanos que ainda enfrentavam dificuldades nesse aspecto.

De acordo com Van Wyk (2003), a África do Sul conquistou uma espécie de autoridade moral após 1994, o que proporcionou ao país mais oportunidades de

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

desempenhar um papel internacional expressivo. O governo sul-africano desenvolveu uma imagem própria de porta-voz de uma “política externa benigna”, a qual era baseada em sua longa lista de princípios norteadores. Entretanto, cabe destacar que sua identidade como símbolo da democracia e mediador internacional foi acompanhada de algumas contradições, em especial no que diz respeito ao direito internacional e à prática da diplomacia preventiva.

Ademais, cabe discutir as repercussões do ingresso da África do Sul em organizações multilaterais do continente africano. No caso da Organização da Unidade Africana, a admissão do país em 1994 representou mais um passo na construção da liderança sul-africana. Especialmente por meio da defesa do conceito de “renascimento africano”⁸, Pretória defendia concomitantemente o fortalecimento de práticas democráticas na África e medidas de liberalização econômica, posicionando-se como um intermediário entre o continente e os países mais desenvolvidos. Era levantada a necessidade de estabelecimento de uma agenda comum, a qual tratasse tanto de temas como vicissitudes econômicas quanto de questões relacionadas à estabilidade interna dos países africanos (Van Wyk 2003).

Dessa maneira, torna-se possível tratar as alterações na postura externa da África do Sul com a utilização do conceito de identidade coletiva, definido por Wendt (1999) como um processo de identificação entre um agente e os demais. Ao advogar pela importância das relações entre os países africanos e se posicionar de forma contrária à intervenção ocidental no continente, a África do Sul demonstrou haver superado as antigas barreiras em relação aos demais Estados africanos, criando um ambiente propício à formação de uma identidade coletiva. Wendt (1999) lembra que tal identidade pode estar restrita a domínios específicos, tais como os abarcados no âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA).

A entrada na SADC também desempenhou um papel essencial no processo de mudança da identidade sul-africana. Sua organização antecessora, a Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), havia sido criada para reduzir os danos causados pela política externa agressiva de Pretória, direcionada aos países da região. Na década de 1990, sob um novo arcabouço institucional, a

⁸ Em 1996, em um discurso que foi posteriormente chamado de *I am an African*, o vice-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, sinalizou ao Parlamento Sul-africano a emergência de uma nova identidade coletiva com a África, o que contrastava com a identificação com a Europa e com o Ocidente do governo anterior (Van Wyk, 2003).

Comunidade aceitou o ingresso da África do Sul, uma vez que a condição de transição para um regime de governo democrático havia sido respeitada (Van Wyk 2003).

Considerações finais

Pode-se perceber, levando em consideração as ideias de Wendt (1999), que o processo de construção da identidade sul-africana culminou na exteriorização das fronteiras internas que dividiam a minoria branca e as demais parcelas da população. Dessa forma, de modo semelhante ao que o *Apartheid* lograva êxito em limitar as possibilidades de ação da população negra sul-africana e, por consequência, em intensificar sua exclusão, a política de Estratégia Total foi bem-sucedida em seu intuito de aprofundar a dependência já existente dos países vizinhos em relação à África do Sul e, assim, diminuir os riscos de uma possível interferência em seus assuntos internos.

Cabe lembrar que, apesar de seu sucesso inicial, a política de Estratégia Total foi afetada pelo crescimento da condenação internacional do regime do *Apartheid*, especialmente na segunda metade da década de 1980. Dentre os principais fatores, podem ser destacadas a intensificação das sanções econômicas por parte da ONU e de países ocidentais e a perda de relevância da retórica anticomunista. Por tais razões, a manutenção tanto da estratégia de política externa quanto do próprio regime se tornou cada vez mais onerosa, o que não era viável em um cenário de severa crise econômica.

Quando De Klerk ascendeu à presidência do país em 1989, o contexto regional havia sofrido mais alterações, especialmente após a independência da Namíbia. A margem de manobra da África do Sul no Sistema Internacional também havia sido reduzida, levantando à necessidade um redirecionamento de sua política externa. Em linhas gerais, seus maiores objetivos passaram a ser o fortalecimento das relações regionais e a dissociação da imagem do país do comportamento adotado na década anterior.

Ademais, é possível observar a importância dos discursos na análise de política externa. Apesar de o enfoque maior do discurso de De Klerk estar direcionado às mudanças internas que ocorreriam no país, também houve repercussões no nível externo. O término da diferenciação da África do Sul em termos de identidade em relação aos demais países africanos facilitou o aprofundamento de suas relações

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

regionais. Além disso, a descriminalização do CNA possibilitou o início de uma maior articulação do grupo, o que incluiu o estabelecimento de conexões internacionais mais consolidadas.

A partir de 1994, durante a presidência de Nelson Mandela, a política externa sul-africana começou a ser pautada na defesa dos direitos humanos em âmbito internacional, bem como na promoção dos valores de paz e democracia. Nesse contexto, observa-se a utilização do exemplo da África do Sul no que tange à superação dos problemas relacionados aos direitos básicos de sua população como uma forma de embasar sua ação externa no sentido de auxiliar outros governos que enfrentassem situações similares.

Com a formalização do fim do *Apartheid* e o início do primeiro governo de maioria negra, nota-se uma mudança mais expressiva na identidade do Estado sul-africano, a qual havia iniciado no período anterior. Nesse sentido, houve um rompimento completo com a ideia de excepcionalidade da África do Sul – que era baseada na visão do país como um braço europeu no continente africano –, tendo em vista o começo de uma maior identificação com os países da região, tanto politicamente quanto em termos de cooperação econômica. O fim do regime permitiu uma reinserção de peso da África do Sul à comunidade internacional. Entretanto, cabe destacar que tal transição teve impacto imediato apenas no âmbito político, uma vez que a maior parte população negra continuava à margem do desenvolvimento econômico do país.

Ainda, além de inaugurar um novo momento da política externa da África do Sul, a ascensão do CNA ao poder representou o fim do isolamento internacional do país. Podem ser elencados elementos como a suspensão das sanções econômicas anteriormente impostas por países e organizações ocidentais, bem como o ingresso do país em organizações multilaterais na África, como a OUA e a SADC. Este último aspecto possui influência direta na construção de uma identidade coletiva por parte da África do Sul, fato que não era observado até então. Assim, começaram a ser identificados interesses comuns com os demais países do continente – como o desenvolvimento econômico da região –, o que gerava ações de política externa destinadas à busca de tais interesses.

Entretanto, também se fazem necessárias algumas observações em relação às controvérsias e ao ceticismo gerados pelo posicionamento internacional da África do Sul pós-1994. Tendo em vista o passado intervencionista do país, alguns países africanos receavam que uma postura sul-africana mais neutra pudesse servir como

disfarce para o alcance de outros objetivos, em uma espécie de agenda secreta. Além disso, argumentava-se que os discursos de Mandela representavam mais uma identificação dos problemas existentes no continente do que reais soluções para tais questões.

É inegável que houve mudanças expressivas na identidade do Estado sul-africano durante o período sob análise. O governo de Mandela concluiu o processo de redefinição da imagem do país iniciado durante o mandato de De Klerk, o que refletiu diretamente nas ações de política externa conduzidas pelo país. Na visão construtivista, a análise de política externa não está relacionada somente a uma previsão do comportamento futuro dos atores ou ao processo de formulação de suas diretrizes, mas sim ao processo de construção e redefinição das identidades dos agentes e em como estes se percebem em relação aos demais.

Recebido em 14 de dezembro de 2021. Aprovado em 10 de janeiro de 2022.

Referências

ALDEN, C.; LE PERE, G. (2004). “South Africa's post-apartheid foreign policy: from reconciliation to ambiguity?”. *Review of African Political Economy*, 31, 100.

DAVIES, R.; O'MEARA, D. (1985). “Total strategy in Southern Africa: an analysis of South African regional policy since 1978”. *Journal of Southern African Studies*, 11, 2.

DE KLERK, F. (1990). “F. W. de Klerk's speech at the opening of Parliament 2 February 1990”. Pretória: The Nelson Mandela Foundation.

DÖPCKE, W. (1998). “Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998”. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 41, 01.

DU PISANI, A. (1994). “South Africa and the region”. In: *From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations 1990-1994*. Greg Mills. Johannesburg: South African Institute of International Affairs.

EDLER, D. (2011). “Identidade, Política Externa e os Discursos sobre História na Ucrânia”. In: III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, São Paulo, Associação Brasileira de Relações Internacionais.

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

EVANS, G. (1999). "South Africa's foreign policy after Mandela Mbeki and his concept of an African renaissance". *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 88, 352.

GELDENHUYS, D. (1981). "Some Foreign Policy Implications of South Africa's "Total National Strategy", with particular reference to the "12-point plan"". *The South African Institute of International Affairs*.

GELDENHUYS, D. e KOTZÉ, H. (1985). "P.W. Botha as decision maker: a preliminary study of personality and politics". *Politikon*, 12, 01.

GRAHAM, M. (2012). "Foreign Policy in Transition: The ANC's Search for a Foreign Policy Direction during South Africa's Transition, 1990–1994". *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 101, 05.

MANDELA, N. (1993). "South Africa's Future Foreign Policy". *Foreign Affairs*, 72, 05.

MENDONÇA, H. (2000). "South African Foreign Policy, 1945-1999". In: *Brazilian Views on South African Foreign Policy*. Samuel Pinheiro Guimarães. Brasília, FUNAG.

ONUF, N. (1998). "Constructivism: A User's Manual". In: *International Relations in a Constructed World*. Vendulka Kubáľková, Nicholas Onuf e Paul Kowert. Armonk: M. E. Sharpe.

PEREIRA, A. (2007). "África do Sul e Brasil: Dois Caminhos para a Transição ao Pós-Guerra Fria – 1984-1994". Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre.

RIZZI, K.; SCHÜTZ, N. (2014). "Política Externa da Nova África do Sul: Reinscrição e Afirmação Regional". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3, 5.

VALE, P.; MASEKO, S. (1998). "South Africa and the African Renaissance". *International Affairs*, 74, 02.

VAN WYK, J.K. (2004). "South Africa's post-apartheid foreign policy: a constructivist analysis". *Politeia*, 23, 3.

WENDT, A. (1992). "Anarchy is what States Make of It". *International Organization*, 46, 2.

WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

Joana Braga Pêcego*

Resumo: Com o tema “securitização na região autônoma do Tibete”, a presente pesquisa tratará do estudo das relações entre o governo de Pequim e a província autônoma do Tibete, sobretudo a problemática de separatismo tibetano como um assunto de politização para o governo chinês. A pesquisa pretende encontrar respostas para os questionamentos: qual a importância do território tibetano para a China, e se há securitização da problemática. Assim sendo, de forma qualitativa, busca-se evidenciar a importância geopolítica que possui a região tibetana, bem como os esforços chineses para manutenção de soberania no território, caracterizando, por meio de uma abordagem hipotético-dedutiva, a politização da conjuntura. Além disso, a pesquisa também diligencia o entendimento teórico sobre segurança internacional, securitização e politização, relacionando o entendimento dessas com a situação abordada na pesquisa. Dessa forma, será testada a hipótese inicial de que o interesse chinês na manutenção da soberania sobre a região do Tibete tenha a segurança nacional da China como principal motivação. Vide a relevância dos atores envolvidos e o interesse internacional conferido à problemática, capaz de influenciar profundamente o sistema internacional, justifica-se a importância do artigo e sua contribuição acadêmica.

Palavras Chave: Securitização; China; Tibete.

Introdução

O presente artigo tem a proposta de apresentar a questão de separatismo tibetano, que se enquadra como um assunto de politização para o governo da China, e evidenciar os esforços chineses para a manutenção de sua soberania sobre a região e sua segurança nacional, assim correspondendo com o tema “securitização na região autônoma do Tibete”. Além disso, é buscado o esclarecimento sobre a teoria de segurança internacional e securitização. Para tal, será utilizado como pilar teórico a abordagem abrangente da Escola de Copenhague, que se mostra muito pertinente à pesquisa, já que sustenta que os estudos de segurança devem incorporar ameaças de cunho militar, político, econômico, ambiental e societal, como é trazido por Barry Buzan e Ole Waever. A importância dessa teoria é outorgada por ela declinar o estadocentrismo no estudo da segurança internacional, tornando possível a análise de tensões regionais, como é o caso que será ponderado durante a pesquisa. Entretanto, antes de mais nada, serão apresentados alguns pontos importantes para o embasamento e melhor entendimento do artigo, que são: o

*Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) (joanapecego@gmail.com).

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

histórico das relações entre a China e a província tibetana; a interferência de outros Estados na problemática; e a importância geopolítica que tem o Tibete.

Histórico das Relações entre a China e a província tibetana

O histórico de relações entre Pequim e a província tibetana tem grande importância para análise do conflito existente e entendimento da problemática como um todo, sendo considerado um problema direto na questão tibetana. Segundo a especialista em assuntos asiáticos, Kerry Dumbaugh (2008), um dos principais pontos de controvérsia entre o governo chinês e grande parte dos tibetanos é referente à dúvida de se o Tibete já foi um Estado independente no passado.

O Tibete antes da soberania chinesa, período anterior ao século XVII, teve um modelo de sociedade que pode ser resumido por duas características principais: um sistema similar ao feudalismo europeu, e o monasticismo em massa. No feudalismo tibetano, as terras e os camponeses eram propriedade do senhor, que no caso poderia ser o governo, um Lama², um monastério ou uma família da aristocracia. Além disso, como o monasticismo em massa configurava a grandiosidade tibetana, há a convicção de que a religião deveria sobrepôr e administrar as esferas econômicas e políticas do Tibete, a fim de que os interesses religiosos fossem protegidos (GOLDSTEIN, 2007).

Assim sendo, configurou-se o cenário político conhecido no Tibete: com a liderança do Dalai Lama³, além de muitos cargos do governo reservados para monges e abades. Entretanto, ressalta-se que dessa forma foi conformada uma governança extremamente conservadora. Para mais, também é possível constatar que a população sofria pela pobreza e desigualdade social ocasionadas pelo sistema em que se encontrava o Tibete antes de vincular-se à China.

Após a conquista da tutela do Tibete no século XVIII pela dinastia Qing, a China mantém uma suave interferência na região. Porém, este foi um período turbido das relações entre o Tibete e o governo central. Tem-se diversos conflitos internacionais, e

² Lama: é um título honorífico, cedido no budismo tibetano, a professores de darma, líderes espirituais, e personalidades suscetíveis de reencarnação como o Dalai Lama e o Panchen Lama – citados em ordem de importância.

³ Dalai Lama: é a primeira personalidade suscetível de reencarnação e principal líder espiritual do budismo tibetano. Além disso, os dalai-lamas foram líderes políticos do Tibete a partir do século XVII, com concordância do governo central chinês. O atual Dalai Lama [2022], Tenzin Gyatso – o 14º Dalai Lama - se encontra em exílio em Dharamsala, na Índia, e é considerado internacionalmente como representante do separatismo tibetano.

entre o Tibete e a China, a fim de esclarecer sua condição de soberania ou subordinação. Como exemplo, houve a fuga do 13º Dalai Lama para a Mongólia, em 1910, decorrente de uma invasão militar britânica no Tibete, o que resultou na sua deposição, já que o governo chinês não estava de acordo com a fuga. Ademais, houve também a queda da dinastia Qing em 1911, o que afeta sua influência na região tibetana. Tal enfraquecimento do governo chinês proporcionou a restauração do título do 13º Dalai Lama, que apesar de manter um acordo de paz com a China, deixou claro sua vontade de cortar os laços com a pátria mãe.

Como já foi salientado anteriormente, parte da problemática se dá na dúvida da situação tibetana antes de 1950. Segundo a autora espanhola Carolina Notario, a origem do conflito se dá na falta de um acordo definitivo sobre o *status* político dessa área (NOTARIO, 2015). No entanto, não há nenhum documento de acordo ou de independência tibetana que seja considerado oficial, e pode-se concluir que o Tibete se encontraria numa situação de independência ilegal. Nesse panorama, portanto, é possível dizer que a falta de um acordo definitivo serve de indício da não independência tibetana (GOLDSTEIN, 1999; HERNÁNDEZ, 2009).

A partir de 1950, com a invasão chinesa no Tibete, executada no governo de Mao Zedong, tem-se maior pressão militar na região, ainda que o Tibete continuasse tendo liberdade para manter a tradicionalidade na sua política e economia. A conduta da China em relação às suas fronteiras multiétnicas passou a ser de que estas seriam regiões autônomas, mas indivisíveis do território, sem direito de secessão.

Pela primeira vez, foi formalmente acordada a soberania da China sobre o Tibete, com o “Acordo de dezessete pontos para libertação pacífica do Tibete” assinado pelo Tibete e por Pequim em 1951, que trazia termos interessantes para ambos os lados. O Tibete deveria reconhecer seu pertencimento à pátria mãe; enquanto o governo chinês deveria aceitar que o Dalai Lama e a tradicional política econômica do Tibete se mantivessem. Entretanto, nem todos os tibetanos se contentaram com o acordo, e a partir disso houve o desencadeamento de diversas rebeliões. Dentre elas, destaca-se a eclosão da revolta em Lhasa de 1959, em que se teve a fuga do 14º Dalai Lama, o que resultou na revogação do acordo, e numa grande piora nas relações entre a China e a província tibetana (GOLDSTEIN, 1999).

Doravante, a política da China para o Tibete passa por fases distintas ao longo do tempo, ora mais drástica, ora mais branda. No entanto, nunca houve o total entendimento entre a China e o governo em exílio tibetano. Logo após a fuga do Dalai Lama, a China

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

adotou medidas de reforma na sociedade tibetana. Porém, com a morte de Mao Zedong em 1976, Deng Xiaoping, o novo líder político da China, optou pela adoção de uma política mais flexível, e tentou dialogar com o governo em exílio. Com a falta de êxito nesse diálogo, na década de 1990 há, outra vez, uma nova abordagem chinesa. Essa consistia em deixar de lado a conversação com o Dalai Lama, e investir no crescimento econômico e modernização da região, além da suspensão da lei marcial no Tibete, a fim de diminuir as rebeliões (BHATKOTI, 2005; GOLDSTEIN, 1999).

Do lado oposto, o governo em exílio do 14º Dalai Lama, em Dharamsala, na Índia, buscava apoio internacional e discursava pelo fim da violação dos direitos humanos e perseguição religiosa no Tibete. Há também diversas revoltas, protestos e manifestações, como a que ocorreu durante os Jogos Olímpicos na China, em 2008. A partir daí a situação no Tibete tem se mostrado extremamente tensa, considerando os protestos de autoimolação, e manifestações violentas, com saque e queima de estabelecimentos, principalmente na cidade de Lhasa (DUMBAUGH, 2008).

A problemática em torno do Tibete perdura até os dias atuais, de forma com que o policiamento chinês na região se atente para quaisquer distúrbios que possam ser considerados como uma agitação contra o governo. Além disso, há preocupação em limitar a mídia internacional em relação ao Tibete, dessa forma há lugares restritos para visitantes e jornalistas, e as informações sobre os tumultos na região são censurados internacionalmente (LIN, [entre 2012 e 2017], NOTARIO, 2015). Para elucidar as afirmações de modo mais atual, pode-se analisar o relatório mundial de 2022 trazido pela organização internacional *Human Rights Watch*, onde é afirmado que há controle de comunicações online, além de outras violações por parte do governo chinês:

As autoridades na região tibetana continuam a restringir severamente a liberdade de religião, de expressão, de circulação e de reunião. [...] Em 2021, após o anúncio em novembro de 2020, de um maior controle das comunicações online que “comprometem a unidade nacional”, houve uma onda de detenções de tibetanos por supostos crimes online. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

O caso tibetano possui um entendimento complicado, assim como sua possível resolução. Isso ocorre devido às suas diversas especificidades, como: o desacordo referente a relação mantida antes de 1950 (DUMBAUGH, 2008); a simpatia ocidental que tem o Dalai Lama, o Tibete e o budismo, fazendo com que a causa tibetana tenha grande apoio internacional popular (LIXIONG, 1999); a importância estratégica da região e a importância creditada por outros atores internacionais.

A interferência de outros Estados na problemática

A internacionalização da problemática se dá através da atenção que o Tibete recebe, por parte da população ocidental. Para Wang Lixiong (1999), o misticismo tibetano é um atrativo para os olhos ocidentais, que veem a região como sagrada e inviolável. Isso ocorre devido à sua localização, ao budismo e à sabedoria oriental. Além disso, a curiosidade ocidental sobre o Tibete se deve ao fato de ser um território de pouco acesso (LIXIONG, 1999). Fora isso, é possível identificar na atualidade, o aumento de interesse por parte das agendas internacionais em relação ao meio ambiente, mostrando a preocupação sistemática com causas que antes não recebiam tanta importância (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1988).

O uso de *soft power*⁴ pelo lado tibetano da questão é notável, tendo em vista que este utiliza-se de temas e problemas universais de grande interesse, como os direitos humanos, o meio ambiente e a paz para popularizar suas demandas. Além do governo em exílio aproveitar da boa imagem internacional que possui o 14º Dalai Lama, e do seu favorecimento com a mídia ocidental como principal ferramenta contra o governo chinês.

The Dalai Lama has had dealings with the West for decades, claiming to be a great master who is proficient in Western affairs. It has learned well how to exploit Western social psychology and manipulate the Western media to break into Western affairs [...] with his values and language also being particularly consistent with the Western model. The cleverness of the Dalai Lama, who is well aware of the Western humanitarian climate, can also be seen in that the movement that he leads does not take a purely political line. [...] Since this blueprint coincides exactly with the Western ideal of a pure land, it has won widespread support⁵. (LIXIONG, 1999, p. 3).

A popularidade da questão tibetana faz com que o recebimento dos tibetanos pelos estrangeiros seja muito positivo. Enquanto isso, os líderes chineses enfrentam uma horda de protestos em prol da libertação do Tibete por onde passam. Assim compreende-se a expressividade do *soft power*: apesar dos ganhos militares chineses, o lado tibetano

⁴ *Soft Power*: em português, poder brando. Segundo Nye, o poder brando é a habilidade de um Estado em manipular as opiniões, preferências e interesses de outro Estado, para que estas se alinhem com as suas próprias, por meio de recursos ideológicos e culturais (NYE, 1990, p. 168)

⁵ O Dalai Lama mantém relações com o Ocidente há décadas, afirmando ser um grande mestre com proficiência em assuntos ocidentais. Aprendeu bem como explorar a psicologia social ocidental e manipular a mídia ocidental para invadir os assuntos ocidentais, [...] com seus valores e sua linguagem sendo também particularmente consistentes com o modelo ocidental. A astúcia do Dalai Lama, que está bem ciente do clima humanitário ocidental, também pode ser vista em que o movimento que ele lidera não assume uma linha puramente política. [...] Uma vez que este projeto coincide exatamente com o ideal ocidental de uma terra pura, ele ganhou amplo apoio (tradução nossa).

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

demonstra grande capacidade em lograr vitórias no quesito midiático (POWERS, 2004; NYE, 1990).

Além da atenção internacional que o caso tibetano recebe em geral, é possível identificar Estados, como a Grã-Bretanha, a Índia e os Estados Unidos, que exerceram e exercem influência direta, fomentando a problemática. Pode-se evidenciar que suas ações contribuem para a continuidade do conflito. O apoio de Estados regionais e extrarregionais na questão tibetana tem como motivação o interesse na região, além de, considerando a ascensão chinesa, o interesse na possibilidade de desestabilizar a China com o conflito.

A Grã-Bretanha pode ser mencionada como um dos principais e mais antigos atores que exerceram influência na problemática tibetana., desde 1903. Demonstrando apoio para que o Tibete se tornasse independente ou conquistasse mais autonomia, inclusive, instigando o independentismo tibetano. O que ocorre de variadas formas, como o apoio militar; manipulação das relações entre a China e sua província; e até mesmo controle de conferências e acordos, como ocorreu na Convenção de Simla⁶, onde é claramente comprovada a intenção imperialista britânica.

Inclusive, a já citada invasão britânica no Tibete, de 1903-1904, evidencia a afirmação anterior. É reiterado por Goldstein que a invasão teve grande importância, uma vez que tirou o Tibete de uma posição de pouco prestígio internacional e o colocou como centro das atenções das relações exteriores tanto da China, quanto da Índia e outras potências Europeias, como a Rússia e a própria Grã-Bretanha (GOLDSTEIN, 1992).

Outro ator que tem uma notável participação na questão tibetana é a Índia, que agiu sob ingerência britânica até 1947. Além disso, continua exercendo influência na questão tibetana depois de sua independência, como exemplo se observa o fato de ter cedido asilo político ao 14º Dalai Lama em 1959. A Índia apresenta histórico conflituoso com a China no que diz respeito às suas fronteiras em comum, como é o caso do Tibete. Inclusive, é possível apontar conflitos armados entre os dois Estados, como a Guerra sino-

⁶ A Convenção de Simla, ocorreu em 1913 e 1914, para negociação de um tratado acerca da questão tibetana, negociado entre representantes da China, do Reino Unido e da província Tibetana. Na qual, o Reino Unido interveio na nomeação dos representantes da parte chinesa, além de interceptar os telegramas entre eles e o governo central da China. Para testificar a intenção imperialista britânica, pode-se ponderar sobre a “Linha McMahon”, uma delimitação de fronteiras sugerida pelo Reino Unido, em que o Tibete seria dividido em dois territórios - a China seria soberana sobre o “Inner Tibet”, e o “Outer Tibet” seria governado pelos próprios tibetanos. Além disso, os britânicos tentavam negociar com os tibetanos, para que estes cedessem 90000 km² de seu território à Grã-Bretanha, quando fosse acordado o traçado da “linha McMahon” (JIAWAY; GYAINCAIN, 2009).

indiana, de 1962, que tem como motivação a disputa fronteiriça na região de Arunachal Pradesh, no sul do Tibete (BHATKOTI, 2005; NOTARIO, 2015).

Entretanto, é preciso ressaltar que, apesar do governo em exílio ser considerado uma influência significativa na problemática, o diálogo entre o Dalai Lama e o governo da China sempre foi encorajado pelo lado indiano. Além de que, a Índia reiterou diversas vezes que não permitiria ações “anti-China” no seu território. Fora isso, há acordos de paz e cooperação entre a China e a Índia onde é reconhecida a soberania chinesa sobre o Tibete.

In 1988, the India-China Joint Press Communiqué stated “Tibet is an autonomous region of China and that anti-China political activities by Tibetan elements are not permitted on Indian soil”. India’s position was further stated in the Declaration on Principles for Relations and Comprehensive Cooperation between India and China signed in 2003 during the visit of the Prime Minister of India to Beijing. It says ‘the Indian side recognizes that the Tibet Autonomous Region is part of the territory of the People’s Republic of China and reiterates that it does not allow Tibetans to engage in anti-China political activities in India.’ The latest joint statement issued during the visit of the Chinese Premier, Wen Jiabao to India in April 2005, states ‘the Indian side reiterated that it recognized the Tibet autonomous Region as part of the territory of the People’s Republic of China and that it did not allow Tibetans to engage in anti-Chinese political activities in India.’⁷ (BHATKOTI, 2005, p. 64, grifo nosso).

Portanto, é possível notar uma mudança de postura indiana, em relação à questão tibetana, por volta dos anos 2000. Percebe-se que a Índia, oficialmente não apoiava o lado tibetano, e que inclusive aparentava cooperar com a China. No entanto, é perceptível um aumento de tensão ao se acompanhar notícias mais recentes sobre a questão de disputa de fronteira entre a China e a Índia. Entre abril e maio de 2020 os dois Estados entraram em confronto, no qual houve mortes de ambos os lados, pela disputa do mesmo território em contenda na guerra de 1962.

Thousands of Indian and Chinese soldiers have been locked in a confrontation in the western Himalayas since last year [2020] when animosity over a decades-old border dispute blew up. In June last year, tensions resulted in hand-to-hand fighting causing deaths on both sides, the first between them in decades⁸ (AL JAZEERA, 17/09/2021).

⁷ Em 1988, o Comunicado da Imprensa Conjunta Índia-China declarou que “o Tibete é uma região autônoma da China e que as atividades políticas anti-China por elementos tibetanos não são permitidas em solo indiano”. A posição da Índia ainda foi afirmada na Declaração sobre os Princípios para as Relações e a Cooperação Abrangente entre a Índia e a China, assinada em 2003, durante a visita do Primeiro-Ministro da Índia a Pequim. Ele diz que “o lado indiano reconhece que a Região Autônoma do Tibete é parte do território da República Popular da China e reitera que não permite que os tibetanos se engajem em atividades políticas anti-China na Índia.” A última homologação conjunta foi emitida durante a visita do primeiro-ministro chinês, Wen Jiabao, à Índia em abril de 2005, comunicando que “o lado indiano reiterou que reconheceu a Região Autônoma do Tibete como parte do território da República Popular da China e que não permitiu que os tibetanos atividades políticas anti-chinesas na Índia” (tradução nossa).

⁸ Milhares de soldados indianos e chineses estão em confronto no oeste do Himalaia desde o ano passado [2020] quando a animosidade sobre uma disputa de fronteira de décadas eclodiu. Em junho do ano passado,

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

A partir desse confronto, houve aumento de tensão na fronteira entre a China e a Índia. Ambos os Estados fortificaram as forças militares presentes na região, apesar de discussões militares e diplomáticas que tentaram entrar em acordo para amenizar a situação. “Both countries have stationed tens of thousands of soldiers backed by artillery, tanks and fighter jets along the de facto border called the Line of Actual Control⁹” (AL JAZEERA, 11/10/2021).

O conflito, que tem escalado para outros desentendimentos, como a prisão de civis na linha da fronteira, perdura até a atualidade [2022]. Embora, ambos Estados façam propostas diplomáticas para a resolução da problemática, há ainda dificuldade em entrar em um acordo.

The Indian and Chinese militaries have held 14 rounds of talks since the June 2020 clashes. The talks led to some disengagement of troops from several friction points along the LAC, but not all of them. The talks have also failed to reach any agreement over the frontier¹⁰ (AL JAZEERA, 25/01/2022).

Há de se considerar também a atuação dos Estados Unidos, como um importantíssimo ator, influente não só no caso tibetano mas em todo o sistema internacional. Oficialmente, os Estados Unidos já reconheceram o Tibete como uma parte do território chinês. No entanto, o apoio mostrado pelo congresso norte-americano ao Dalai Lama e ao governo em exílio coloca em dúvida esse posicionamento (BHATKOTI, 2005).

Durante a década de 1980, ainda que o governo americano demonstrasse uma política de engajamento em relação à China, os Estados Unidos atuaram de forma que favoreceu o separatismo tibetano. No final da década o 14º Dalai Lama já possuía muitos aliados nos Estados Unidos e havia uma grande pressão para que o governo tivesse uma política mais assertiva em relação ao Tibete.

Two events of particular importance occurred in 1987. First, on September 21, the Dalai Lama made his first political speech in the United States, at the invitation of the Congressional Human Rights Caucus. [...] Second, Congress put non-binding measures into place in 1987 declaring that the United States should make Tibet’s situation a higher policy priority and should urge China

as tensões resultaram em combates corpo a corpo causando mortes de ambos os lados, o primeiro entre eles em décadas (tradução nossa).

⁹ Ambos os países posicionaram dezenas de milhares de soldados apoiados por artilharia, tanques e caças ao longo da fronteira de fato chamada *Line of Actual Control* (tradução nossa).

¹⁰ Os militares indianos e chineses realizaram 14 rodadas de negociações desde os confrontos de junho de 2020. As conversas levaram a algum desengajamento de tropas de vários pontos de atrito ao longo da LAC, mas não de todos. As conversações também não conseguiram chegar a nenhum acordo sobre a fronteira (tradução nossa).

to establish a constructive dialogue with the Dalai Lama¹¹ (DUMBAUGH, 2008, p. 16).

Ainda que o nunca tenha sido oficialmente reconhecido como um Estado separado do território chinês, é notável que o Tibete recebe um tratamento especial. Como exemplo, houve a criação do cargo de Coordenador especial para o Tibete, em 1994 durante o governo Clinton. Cargo que se compara com o de um embaixador, ainda que não seja classificado dessa forma (DUMBAUGH, 2008).

Para mais, ainda é possível mencionar medidas mais simbólicas, como ceder apoio midiático, conferir prêmios e medalhas de honra ao Dalai Lama, e até mesmo a sugestão de boicote aos Jogos Olímpicos de Pequim em 2008¹². Dessa forma, ainda que, oficialmente, os Estados Unidos não reconhecessem a independência tibetana, suas ações influenciaram, de forma contrária ao seu posicionamento, a questão. A política dos Estados Unidos para o Tibete são uma forma de impulsionar a problemática, e como o autor Bhatkoti (2005, p. 66) afirma “The new US Tibet policy has helped internationalize the Tibet issue⁶⁰” (BHATKOTI, 2005, p. 66). A atenção cedida pelos Estados Unidos faz com que a problemática tibetana tenha mais visibilidade internacional, com uma forte propaganda que se opõe ao lado chinês.

A importância geopolítica do Tibete

Um aspecto a ser considerado, para que o Tibete receba a atenção cuidadosa do governo chinês, é sua importância estratégica geopolítica. Isso é confirmado ao verificar que para os estudos geopolíticos, fatores como a extensão territorial, o relevo, a posição geográfica, os recursos naturais e a população, são características significativas para o conhecimento e classificação de um Estado ou de uma região (CELERIER, 1995).

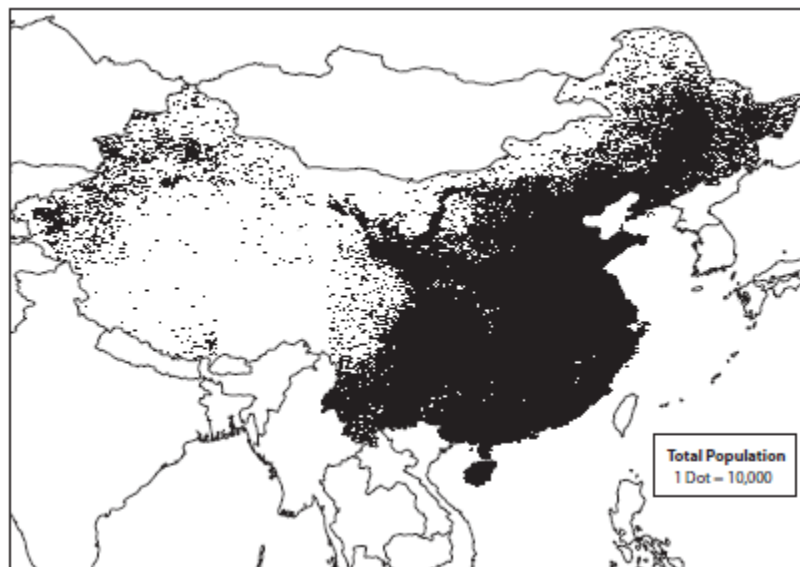
¹¹ Dois eventos de particular importância ocorreram em 1987. Primeiro, em 21 de setembro, o Dalai Lama fez seu primeiro discurso político nos Estados Unidos, a convite do Comitê de Direitos Humanos do Congresso. [...] Segundo, o Congresso estabeleceu medidas não vinculantes em 1987, declarando que os Estados Unidos deveriam tornar a situação do Tibet uma prioridade política mais alta e deveriam impelir a China a estabelecer um diálogo construtivo com o Dalai Lama (tradução nossa).

¹² Como contestação à violência em torno das rebeliões feitas pelo Tibetan People’s Uprising Movement (TPUM), em 2008, congressistas americanos como Nancy Pelosi e a então senadora Hillary Clinton sugerem um boicote aos Jogos Olímpicos de Pequim 2008, como é possível verificar nas notícias: THE NEW YORK TIMES. “Pelosi Suggests Bush Skip Olympics Opening”. 01/04/2008. e CBS NEWS. “Clinton calls on Bush to Boycott Olympics Opening Ceremony” 7/04/2008. Curiosamente, nas olimpíadas de inverno de 2022 em Pequim, os Estados Unidos está entre os países que declararam um boicote devido ao histórico de violações aos direitos humanos na China.

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

Começando pelo relevo, que serve de característica determinante das atividades humanas, assume-se a sua configuração orográfica, que consiste no platô tibetano, cercado pela cordilheira do Himalaia, tratando-se de uma das maiores altitudes do mundo. Esta característica pode ser vista como um obstáculo ao desenvolvimento humano, considerando a dificuldade de locomoção e habitação de áreas como essa. Entretanto, apesar da dificuldade de desenvolvimento, o relevo tibetano proporciona à China uma forma de barreira e proteção natural, tendo em vista que as montanhas e as cordilheiras servem como excelente forma de isolamento, defesa e demarcação de fronteiras (BONFIM, 2005).

Figura 1 - Mapa densidade demográfica na China.



Fonte: China 2000 County Population Census, China Data Center, University of Michigan, 2003. APUD. FRAVEL, 2008, p. 45

Inclusive, é possível fazer a assimilação da China e da cordilheira do Himalaia ao *heartland*, teoria da “área pivô” de Mackinder, na qual se tem uma área central, com condições plenas para o desenvolvimento e a sobrevivência, e a sua volta estariam as regiões periféricas (crescentes interno e externo), que serviriam para a proteção do *heartland* às ameaças externas. O próprio Mackinder equipara a eficácia de barragem da cordilheira do Himalaia com outras barreiras naturais como o deserto do Saara e o gelo polar (HENÁNDEZ, 2009; MACKINDER, 2011).

Dessa forma, é possível confirmar a importância estratégica que a fronteira tibetana possui para a segurança chinesa. Além de que, se não houvesse garantia de controle dessa região para a defesa da China, significaria que, sob posse de outro Estado ela se torna uma preocupação, fragilizando a segurança militar central chinesa. Dessa

maneira, considerando os benefícios em possuir controle sobre o território, e os malefícios em não o possuir, entende-se que é essencial que a China defenda e marque presença na sua fronteira, principalmente na região do Tibete.

Outro significativo ponto para a importância geopolítica tibetana são seus recursos hidrográficos. O Tibete é o terceiro maior reservatório de água doce do mundo, perdendo apenas para os polos do planeta. Além disso, os principais rios do continente asiático, como o *Yangtze*, o rio Amarelo, o *Mekong*, o Indus e o *Brahmaputra* possuem sua nascente nas montanhas tibetanas, sendo possível observar no mapa de rios da China (Figura 2).

Levando em conta que a bacia hidrográfica fica sob o domínio daquele Estado em que se encontra a nascente, quem controlar o Tibete também possui poder sobre um importantíssimo potencial hídrico. Dessa forma, a China controla as reservas de água de treze países vizinhos, o equivalente à 50% da população mundial (NOTARIO, 2015). O potencial hidrográfico apresentado é, portanto, um notável motivo para o interesse estrangeiro sobre o Tibete, também justifica a cautela chinesa nessa região.

Figura 2 - Mapa dos rios da China



Fonte: CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY

Para mais, deve-se levar em conta os demais recursos naturais. O Tibete é o maior receptor de radiação solar da China, também possui um dos maiores potenciais de energia eólica do país. Há uma amplitude de terra cultivada e pastagem, que ocupa uma extensa parte do Tibete e fica em primeiro lugar do país em área total. Além disso, considera-se seus recursos minerais, vegetais e animais, a região demonstra abundância e variedade de recursos que podem proporcionar certo grau de “autossuficiência”. Ressalta-se, assim, o

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

potencial a ser explorado no Tibete, mas, sobretudo a importância de proteção da sua biodiversidade (CONHEÇA O TIBETE, 2018. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2018).

Ainda assim, há de se considerar que a prosperidade de um Estado não depende somente de sua abundância e qualidade de recursos, mas também de como estes são empregados e de sua produtividade (CELERIER, 1995). Sendo assim, o Tibete não tem, seguramente, capacidade para se sustentar por si próprio. O potencial tecnológico e econômico que o restante da China proporciona para a região é fundamental para o seu desenvolvimento.

Sendo uma das maiores províncias do Estado, ocupando uma área de 1'228,400 km², sua extensão é mais um motivo que outorga a importância do Tibete. A proteção do conjunto territorial é fundamental para a segurança política e econômica chinesa, garantindo o desenvolvimento do Estado. Isto posto, infere-se que a perda de um território tão vasto e rico seria um grande prejuízo, afetando a China em diversas esferas (FREEMAN, 2011; NOTARIO, 2015). Assim como pode ser visto no mapa administrativo da China, abaixo (Figura 3), é possível notar que a região denominada de Xizang, em marrom, no sudoeste do Estado correspondente ao território tibetano, é uma das maiores províncias.

Figura 3 - Mapa administrativo da China



Fonte: CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY

Ainda, é possível considerar que a grande extensão territorial tibetana seria útil ao proporcionar a relocação de população para essa região, levando em conta que a China é o país mais populoso do mundo. Sobretudo, considerando a dominância de minorias étnicas na região (FRAVEL, 2008). “La gran extensión de esta región facilita la futura recolocación de personas procedentes de otros lugares del país más densamente pobladas¹³” (NOTARIO, 2015, p. 7). Inclusive, o governo chinês, a partir da década de 1990, faz esforços para incentivar a população Han a se mudar para as cidades tibetanas (GOLDSTEIN, 1999)

Politização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

Levando em consideração as afirmações anteriores, é visível a importância que o Tibete possui para o restante da China, e os motivos para que ele seja alvo de interesse estrangeiro. Além disso, foi ponderado sobre a pertinência que a interferência de outros Estados e atores tem no caso, concluindo que o independentismo tibetano não surge inteiramente por iniciativa interna, mas por se tratar de um movimento significativo ao considerar sua relevância internacional, o que espera a atenção chinesa à questão.

Neste ponto, abordando a atenção chinesa que deve ser conferida ao caso tibetano, chega-se ao escopo desta pesquisa: a securitização da região autônoma do Tibete. No entanto, cabe questionar o uso do termo securitização nessa circunstância. Para isso, faz-se necessário analisar o referencial teórico utilizado. Dessa forma, será considerada a abordagem abrangente da escola de Copenhague, buscando esclarecer o conceito de securitização na visão dos autores Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde.

Teoria de securitização

Antes de tudo, entende-se a segurança nas relações internacionais como sendo a garantia de sobrevivência de um Estado e nação, para a proteção destes contra qualquer ameaça em vista. Quando se recorre ao uso da segurança internacional se legitima o uso de medidas extremas e da força por parte do Estado, ou utilização de qualquer meio

¹³ A grande extensão desta região facilita a futura realocação de pessoas de outros lugares do país mais densamente povoadas (tradução nossa).

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

necessário para impedir e bloquear o que é evidenciado como ameaça (BUZAN, 1997; BUZAN; WAEVER; WILDE, 1988).

Numa visão tradicionalista das teorias de segurança internacional, a agenda se limitaria às ameaças da esfera militar. Mas com a ampliação para uma agenda mais abrangente, as ameaças passam a ser compreendidas em setores, e todas podem requerer securitização. Abordando temas referentes à economia, ecologia, política, e fatores sociais.

[...] military sector is about relationships of forceful coercion; the political sector is about relationships of authority, governing status, and recognition; the economic sector; about relationships of trade, production, and finance; the societal sector is about relationships of collective identity; and the environmental sector is about relationships between human activity and the planetary biosphere¹⁴ (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1988, p. 7).

A partir da declaração de que a segurança internacional legitima ações extraordinárias contra estas ameaças, atenta-se que é impreterível que se invoque o seu uso. Por causa disso, utiliza-se da securitização, que se trata do ato de fala para securitizar determinada ameaça. Logo, a securitização seria o discurso sobre a necessidade de prestar atenção à alguma ameaça específica, conferindo urgência e prioridade para esse assunto.

The way to study securitization is to study discourse and political constellations: When does an argument with this particular rhetorical and semiotic structure achieve sufficient effect to make an audience tolerate violations of rules that would otherwise have to be obeyed? If by means of an argument about the priority and urgency of an existential threat the securitizing actor has managed to break free of procedures or rules he or she would otherwise be bound by, we are witnessing a case of securitization¹⁵ (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1988, p. 25).

Para que um tópico seja securitizado é necessário que, além do ato de fala da securitização, se tenha o aval da audiência. O reconhecimento de uma ameaça que necessita de medidas excepcionais e urgentes vem da aceitação como tal, por parte da população interlocutora. Por isso, a securitização busca legitimar medidas que geralmente

¹⁴ [...]o setor militar é sobre relações de coerção forçada; o setor político é sobre relações de autoridade, *status* governante e reconhecimento; o setor econômico; sobre relações de comércio, produção e finanças; o setor societal é sobre relações de identidade coletiva; e a seção ambiental é sobre as relações entre a atividade humana e a biosfera planetária (tradução nossa).

¹⁵ A maneira de estudar a securitização é estudar o discurso e as constelações políticas: quando um argumento com essa estrutura retórica e semiótica particular consegue um efeito suficiente para fazer um público tolerar violações de regras que de outra forma teriam que ser obedecidas? Se, por meio de um argumento sobre a prioridade e a urgência de uma ameaça existencial, o agente de securitização conseguiu se libertar de procedimentos ou regras que ele ou ela estaria vinculado, estamos testemunhando um caso de securitização (tradução nossa).

não ocorreriam, senão em uma situação emergencial, para que o público passe a tolerar essas medidas e violação de regras (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1988).

Além de entender a securitização, é interessante, para a análise sobre a China e o Tibete, que se conheça também sobre a politização. Enquanto a securitização representa a primordialidade e urgência em uma problemática, para se arcar com medidas inusuais, a politização trata de uma forma de lidar com os problemas menos intensa. “Politicization means to make an issue appear to be open, a matter of choice, something that is decided upon and that therefore entails responsibility, in contrast to issues that either could not be different or should not be put under political control¹⁶” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1988, p. 29).

Portanto, conclui-se que a securitização envolve os seguintes fatores: o ato de fala para apresentar a gravidade de um problema e a ameaça que este representa para a sobrevivência, o reconhecimento da problemática como um assunto de segurança internacional, por parte da audiência, e a implementação de medidas de emergência e excepcionais.

A politização da problemática tibetana

Dados anteriores expressam como o território tibetano é importante para a segurança chinesa. “Effectively controlling the Tibet Autonomous Region (TAR) is **crucial for China’s security** as Tibet comprises approximately one-fourth of China’s land mass¹⁷” (CHANSORIA, 2011, p. 30, grifo nosso). Além da extensão territorial, há outros motivos, já elucidados, como o controle do potencial hidrográfico da região, a biodiversidade e o relevo estratégico para proteção interna. Logo, conjectura-se que o movimento de autonomia ou independência tibetano represente uma ameaça ao Estado chinês.

A partir do entendimento de securitização é possível ponderar que a intervenção militar de 1950 do governo de Mao Zedong no Tibete tenha sido um ato de securitização. Pois, o que a princípio objetivava garantir que as fronteiras multiétnicas da China fossem

¹⁶ Politização significa fazer uma questão parecer aberta, uma questão de escolha, algo que é decidido e que, portanto, implica responsabilidade, em contraste com questões que não poderiam ser diferentes ou que não deveriam ser colocadas sob controle político (tradução nossa).

¹⁷ O controle efetivo da Região Autônoma do Tibet (TAR) é crucial para a segurança da China, já que o Tibet compreende aproximadamente um quarto da massa terrestre da China (tradução nossa).

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

mantidas, para o bom funcionamento do Estado, passa a ser uma necessidade de pressionar militarmente para conseguir uma negociação de paz com o Tibete (GOLDSTEIN, 1999). Dessa forma, considera-se que a intervenção militar de 1950 e as ações do Exército Popular de Libertação no Tibete configuram uma medida emergencial por parte da China.

Entretanto, em hipótese é provável que, de forma geral, a problemática tibetana corresponda mais a uma situação de politização para a China do que securitização, levando em conta a longa duração temporal que o caso tem, a oscilação entre medidas mais drásticas, como ocorre em 1950, e políticas moderadas com o intuito de uma resolução gradual do problema. Esta alternância de políticas chinesas para o Tibete pode ser exemplificada com a seguinte divisão entre fases:

Phase-I (1951-1959): [...] Mao's policy of moderation and gradualism also had the support of the Dalai Lama and the Tibetan elite but it was not implemented in practice. The exodus of the Dalai Lama and his supporters to India in 1959 marks the end this phase.

Phase-II (1959-1976): This is the critical period of Chinese handling of Tibet issue. It was dominated by the hard line policies and internal power struggle in China. [...]

Phase-III (1978-1986): This is the period when Deng Xiaoping adopted soft policy to handle Tibet issue and for the first time proposed talks with the Dalai Lama. [...]

Phase-IV (1987-2001): The failure of Deng's soft policy emboldened the hands of the hawks in the CPC and China adopted a different approach to solve Tibet issue through economic development instead of focusing on political solution alone. [...]

Phase-V (2002- ---): This period is marked by realistic handling of Tibetan issue, which combines winning the people of Tibet through economic development and conducting dialogue with the Tibetan leadership in exile¹⁸. (BHATKOTI, [2005?], p. 58-59-60, grifo nosso)

Assim sendo, assume-se as ações para o Tibete como parte da política chinesa, tratando-se de um caso de politização, onde se compreende que o tema em questão precise de atenção para ser controlado, mas não de forma prioritária ou urgente.

¹⁸ Fase I (1951-1959): [...] a política de moderação e gradualismo de Mao também contou com o apoio do Dalai Lama e da elite tibetana, mas não foi implementada na prática. O êxodo do Dalai Lama e seus partidários para a Índia em 1959 marca o fim desta fase.

Fase-II (1959-1976): Este é o período crítico da manipulação chinesa da questão do Tibet. Foi dominado pelas políticas de linha dura e pela luta interna pelo poder na China. [...]

Fase III (1978-1986): Este é o período em que Deng Xiaoping adotou uma política suave para lidar com a questão do Tibet e pela primeira vez propôs conversas com o Dalai Lama. [...]

Fase IV (1987-2001): O fracasso da política suave de Deng encorajou os falcões do Partido Comunista da China e a China adotou uma abordagem diferente para resolver a questão do Tibet por meio do desenvolvimento econômico, em vez de se concentrar apenas na solução política. [...]

Fase-V (2002- ---): Este período é marcado pelo tratamento realista da questão tibetana, que combina a conquista do povo do Tibete através do desenvolvimento econômico e a condução do diálogo com a liderança tibetana no exílio (tradução nossa).

Por outro lado, levando em conta que, na visão abrangente, o agente securitizador não precisa ser necessariamente o Estado, as ações chinesas para problemática do Tibete não anulam uma securitização do lado oposto. Desse modo, é possível ponderar sobre uma securitização da região feita pelo movimento separatista, indo contra a China.

Pode-se considerar discursos do Dalai Lama, em uma posição de autoridade, como o ato de fala para securitizar a questão, como ocorre em 1987 com o primeiro discurso político do Dalai Lama nos Estados Unidos (DUMBAUGH, 2008). Atentando para a criação de diversas problemáticas, como a necessidade de proteção do budismo e da cultura tibetana (setor societal) e importância da preservação do meio ambiente regional (setor ecológico). Notoriamente, os discursos para a securitização do Tibete, pelo lado dos tibetanos, são acatados e reconhecidos pela audiência, não só local, mas internacional; salienta-se aqui o já referido *soft power* utilizado pela parte tibetana. Além disso, são identificadas medidas de urgência – características de um ato de securitização - como o governo em exílio do Dalai Lama.

Enfim, a securitização pelo lado tibetano mostra-se mais evidente, dentro dos padrões trazidos pela teoria utilizada. Enquanto, é perceptível a politização feita pelo lado do governo da China, é possível apontar diversas medidas chinesas em relação ao Tibete. O que demonstra haver uma política de proteção da região com notável cuidado. Destacam-se medidas de melhorias na infraestrutura e desenvolvimento regional e que fazem com que o vínculo entre o Tibete e o restante da China seja maior, além de aumentar o poder logístico e de atuação das tropas chinesas no território tibetano (CHANSORIA, 2011).

Medidas chinesas para manutenção do território tibetano

Durante os anos 1990, a China iniciou uma campanha “*Go West*”, para encorajar empresas e cidadãos a migrarem para o território tibetano. O que é feito por meio de incentivos fiscais e demanda de profissionais capacitados para atuar na região, como exemplo “A decision has been taken to make the Chinese language the medium of instruction in schools, which will necessitate more Chinese tutors to come from the mainland¹⁹” (CHANSORIA, 2011, p. 11).

¹⁹ Foi tomada uma decisão para tornar a língua chinesa o meio de instrução nas escolas, o que exigirá mais professores chineses para vir do continente (tradução nossa).

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

Tal tentativa vem acompanhada do aumento de oportunidades de emprego. A população flutuante, que não residia, mas trabalhava em Lhasa, foi o principal alvo do plano chinês para que passassem a viver permanentemente no Tibete. É esperado, com esta medida, além de apaziguar a população, induzir os próprios tibetanos a terem novas ideias e comportamentos diferentes, por meio da aproximação de uma população moderna e não tão influenciada pelos Lamas e pelo budismo (GOLDSTEIN, 1999).

Medidas como essa ocasionaram a modificação da demografia regional, trazendo benefícios para o lado chinês, que se tornou mais presente e influente na região, com o crescimento da porcentagem de pessoas de etnia Han, ao invés de manter apenas a minoria étnica tibetana na região (CHANSORIA, 2011. FREEMAN, 2011). Para mais tem-se uma quebra de fronteiras culturais, o que para os tibetanos é uma preocupação, ao manifestar o risco de destruição da cultura tibetana.

Todavia, o prejulgamento de que a identidade cultural do Tibete seria perdida é contraposta pelo cuidado chinês em proteger símbolos da cultura tibetana, como os templos e mosteiros budistas, que em sua maioria são considerados monumentos históricos culturais. Para o Partido Comunista Chinês, a acusação de que a China quer destruir a cultura tibetana é maliciosa, afirmando que não há vontade de lutar contra a fé religiosa do Tibete. Mas sim de se opor à inaceitável secessão, o que é feito por meio de investimentos, que atribuem um significativo crescimento regional (VERNOLE, 2014).

Também há medidas chinesas para garantir mais influência política na Região Autônoma do Tibete. Como exemplo pode-se buscar o caso da escolha do 11º Panchen Lama, que é considerado a segunda mais importante figura religiosa tibetana. O episódio se trata do anúncio, feito de forma unilateral por parte do Dalai Lama, do reconhecimento do próximo Panchen Lama. O que foi levado como um desafio à autoridade chinesa, já que se tratava da escolha de um líder de grande importância (DUMBAUGH, 2008).

Recordando o acontecimento, apesar do Dalai Lama ter indicado a reencarnação do 11º Panchen Lama²⁰, a China não o aceitou, recomendando Gyaltzen Norbu como o novo Panchen, e insistiu para sua aceitação como candidato escolhido. Tal atitude pode ser vista como mais uma estratégia política, a fim de ganhar um aliado no território tibetano (DUMBAUGH, 2008).

²⁰ O Dalai Lama e o Panchen Lama são personalidades suscetíveis de reencarnação no budismo. Depois do falecimento é procurada e descoberta a sua reencarnação, que assumirá o mesmo cargo. Convencionalmente, o Dalai Lama em exercício auxilia na procura e anuncia a descoberta da reencarnação dos Lamas.

Além disso, devem ser considerados os grandes esforços chineses para a melhoria de infraestrutura na região do Tibete, sendo este um importante impulso para o crescimento econômico e desenvolvimento da área. Tais melhorias têm dois principais objetivos evidentes: contentar a população tibetana, a fim de evitar revoltas, como é apontado pela autora Carla Freeman: “Economic development along China’s border regions has been an important aspect of frontier management as a tool in reducing the potential for ethnic unrest, reflected in such policies as the “revitalize the border areas and enrich the minority people’s lives²¹” (FREEMAN, 2011, p. 28); e aproximar as regiões de fronteira com o centro da China, por meio de, por exemplo, rodovias e ferrovias com melhor capacidade e menor tempo de viagem, como será visto a seguir.

Para começar, é indispensável citar os investimentos nas linhas ferroviárias. Como exemplo, tem-se a Ferrovia Qinghai-Tibete, que foi finalizada e entrou em funcionamento completo em 2006, proporcionando para a população uma via de ligação entre a isolada planície tibetana e o restante da China. Além da maior conexão entre as regiões, a construção da ferrovia serve como demonstração da soberania chinesa sobre o território tibetano. Para mais, a China anunciou o interesse na elaboração de uma malha ferroviária mais completa na região, inclusive em cobrir as áreas mais próximas à fronteira com a Índia (INTERNATIONAL CAMPAIGN FOR TIBET, 2014).

Outro projeto, para garantir essa aproximação física do Tibete ao restante do Estado, seria a construção e o investimento em rodovias. A China possui projetos, incluindo a edificação de pontes e túneis, para facilitar o deslocamento na região tibetana, diminuindo a distância e o tempo das viagens, além de proporcionar maior capacidade de escoamento e transporte. A construção dessas rodovias, facilita o comércio internacional e a manutenção de relações com os vizinhos (INTERNATIONAL CAMPAIGN FOR TIBET, 2014).

No plano chinês, é programada a construção de infraestrutura e rodovias ao longo de suas fronteiras com a Índia, o Nepal, o Paquistão e o Butão (INTERNATIONAL CAMPAIGN FOR TIBET, 2014). Não obstante, um dos últimos [janeiro de 2022] atritos entre a China e Índia se dá devido a construção de uma ponte no lago Pangong, que fica

²¹ O desenvolvimento econômico nas regiões fronteiriças da China tem sido um aspecto importante da gestão de fronteiras como uma ferramenta para reduzir o potencial de agitação étnica, refletida em políticas como “revitalizar as áreas de fronteira e enriquecer a vida das minorias” (tradução nossa).

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

na área contestada em Arunachal Pradesh, já mencionada de conflitos anteriores (AL JAZEERA, 25/01/2022).

Ainda sobre questão de mobilidade para o Tibete, o governo central chinês também desenvolveu projetos envolvendo o transporte aéreo. Espera-se a construção de mais aeroportos, com melhorias e aumento na quantidade de pistas de pouso e decolagem, acompanhado da aquisição de novas aeronaves, bem como o aumento no número de helipontos; tem que se levar em consideração também a criação de uma companhia aérea própria para Região Autônoma do Tibete (CHANSORIA, 2011).

Para mais, há investimentos chineses também no que diz respeito à maior capacidade de comunicação com a região tibetana. Por volta de 2005 e 2006 foi planejada, e concluída, a instalação de antenas para comunicação via satélite e fibra ótica em toda a região do Tibete. Havia o intuito de proporcionar uma comunicação em tempo real entre todos os distritos e com o centro da China. A capacidade telecomunicativa do Tibete teve uma real melhoria, o aumento no número de linhas telefônicas, mais pessoas com acesso ao serviço e mais usuários móveis, inclusive nas zonas rurais, como exemplo do aprimoramento. Além disso, era esperado que as bases militares ao longo da fronteira tibetana recebessem essa tecnologia também (CHANSORIA, 2011).

Como foi visto, a China faz diversos investimentos visando o desenvolvimento da região tibetana. “É fato que a China fez grandes investimentos no desenvolvimento econômico do Tibete e em sua infraestrutura, educação, saúde etc. [...] nunca, em toda sua história, os tibetanos medianos desfrutaram de um padrão de vida comparável ao que têm hoje” (ZIZEK, 2008). Todos os investimentos e melhorias na infraestrutura tibetana citados acima, são importantes para cumprir os objetivos de cativar e apaziguar a população, bem como causar a proximidade entre o centro e a periferia chinesa (GOLDSTEIN, 1999).

Mas além do papel de construir um laço entre o Tibete e o restante da China, e de comprazer a população regional, é notório que o desenvolvimento na infraestrutura tibetana traz benefícios para as tropas militares chinesas instaladas na região, o Exército Popular de Libertação. Inclusive, para a autora Monika Chansoria, que é especialista no assunto de segurança contemporânea da Ásia, com foco na China, os investimentos chineses na região vão além do que seria necessário para os tibetanos, indicando uma estratégia muito bem orquestrada para caso seja necessária uma ação mais drástica para garantir a soberania sobre o território.

Infrastructure build-up and advancing military capabilities in Tibet by China goes well beyond the genuine needs of Tibet or the Tibetan people and amounts to power projection in the wider sense. Beijing seems to be leaving no stone unturned to ensure that it emerges victorious in this high-stake battle, be it politically or militarily²² (CHANSORIA, 2011, p. 32).

Para ilustrar esses benefícios, pode-se considerar a já citada, Ferrovia Qinghai-Tibete, que possibilita a locomoção de mais de 100 mil tropas no período de um mês, facilitando operações militares, ajudando também em manobras logísticas, como a troca de tropas e carregamento de material bélico. Além disso, se tem a vantagem da diminuição do tempo necessário para o deslocamento das tropas, contando não só com caminhos mais curtos, mas também com a possibilidade de viagens durante o período diurno e noturno. Dessa forma, é viabilizado a ação de divisões de rápida reação e maior competência na locomoção de material bélico.

The average load capacity of one Chinese train car is normally 60 tonnes, with about 20 cars in each cargo train. This ideally should imply that each train could transport 1,200 tonnes, and, thus, 11 trains travelling both ways would be enough for each day. In times of war, the actual number of trains running on the railroad could double to roughly 20 trains both ways, each day. If the total weight of the equipment and combat material needed for one rapid reaction division of the Chinese Army was around 15,000 tonnes, the Qinghai-Tibet Railway could transport a whole rapid reaction Division on an average day²³ (CHANSORIA, 2011, p. 20).

Além disso, a capacidade de rapidez na locomoção de tropas ou até mesmo de equipamento militar via aérea, resulta em um ganho militar com os investimentos em infraestrutura. Com o potencial projeto para o investimento em aeroportos e aeronaves se ganha também a vantagem de possibilitar operações de lançamento aéreo, dispensando tropas terrestres e poder de fogo fixado no solo.

Ademais, o aprimoramento nas redes de comunicação também conferiu benefícios para o Exército Popular de Libertação. A possibilidade de correspondência em tempo real, via as instalações de satélite e fibra ótica na região, permite chamadas com instruções urgentes e mais precisas, condução de operações à distância e etc. Tudo isso confere força

²² O aumento da infraestrutura e o avanço das capacidades militares no Tibete pela China vão muito além das necessidades genuínas do Tibete ou do povo tibetano e equivalem à projeção de poder no sentido mais amplo. Pequim parece não estar deixando pedra sobre pedra (faz todo o possível) para garantir que se saia vitoriosa nesta batalha de alta participação, seja politicamente ou militarmente (tradução nossa).

²³ A capacidade de carga média de um vagão de trem chinês é normalmente de 60 toneladas, com cerca de 20 carros em cada trem de carga. Isto idealmente deveria implicar que cada trem poderia transportar 1.200 toneladas, e, assim, 11 trens viajando nos dois sentidos seriam suficientes para cada dia. Em tempos de guerra, o número real de trens que circulam na ferrovia poderia dobrar para cerca de 20 trens de ida e volta, ambos os dias. Se o peso total do equipamento e do material de combate necessários para uma divisão de reação rápida do Exército chinês fosse de cerca de 15.000 toneladas, a Ferrovia Qinghai-Tibet poderia transportar toda uma Divisão de reação rápida em um dia normal (tradução nossa).

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

ao exército chinês, que claramente ganha vantagem sobre qualquer ameaça estrangeira que não possua esta tecnologia.

Sem contar com o proveito econômico que pode ser tirado desses investimentos. Não só no âmbito civil, mas também se inclui a diminuição de gastos militares, e simplificação logística que o aparato tecnológico incorporado na região proporciona. Dessa maneira, pode-se pensar no reinvestimento financeiro para outras questões, como a melhoria e aumento de tropas ou forças integradas e material bélico (CHANSORIA, 2011).

Visto os investimentos em infraestrutura, e como eles trazem benefícios para a China no Tibete, afirma-se que há uma clara vantagem logística e militar, além de nos demais âmbitos, sobre os seus vizinhos. Pode-se usar como exemplo, a precariedade das estradas indianas, dado a topografia intrincada e dificuldade para disponibilizar trabalho e materiais para sua construção e manutenção: “while Chinese trucks could drive right till the border in their vehicles due to their superb roads, Indian soldiers sometimes end up trekking 10-15 km to reach their border posts²⁴” (CHANSORIA, 2011, p. 30).

Dessa forma, nas negociações entre os países da Ásia Oriental, a China está em uma posição de superioridade, contando com a configuração de força mantida perante os demais Estados. Ainda que se tenha a intenção, já vista, de aproximação e cooperação com os vizinhos, não se pode descartar que a China pode ser vista como uma ameaça, mas em caso de conflito possui atributos que fazem inclinar para sua vitória, em relação aos possíveis oponentes.

Com o intensivo desenvolvimento idealizado na região tibetana, as tropas do Exército Popular da Libertação melhoram sua capacidade de responder rapidamente às ameaças, tanto internas quanto externas. Além de que, diversas das atitudes tomadas pela China, são precauções para que não haja imprevistos em relação às insurreições populares tibetanas (CHANSORIA, 2011).

Portanto, é presumível que o dispêndio para investir em infraestrutura no Tibete é uma estratégia chinesa, conquistando mais poder de influência na região, contentamento da população, e os fortes entre o centro da China e a província tibetana, e ainda por cima ganha vantagens para a atuação militar no território. Leva-se em conta que o caso tibetano para a China é politizado, por ser tratado a longo prazo. Entretanto, com tais

²⁴ Enquanto caminhões chineses poderiam dirigir até a fronteira em seus veículos, devido às suas estradas excelentes, os soldados indianos, algumas vezes, acabam tendo que fazer trilhas de 10-15 km para alcançar seus postos de fronteira (tradução nossa).

investimentos, se necessário, a problemática tibetana pode ser rapidamente securitizada pela China, que já estaria preparada para tomar as medidas emergenciais necessárias.

Considerações Finais

O desenvolvimento do artigo presente possibilita o maior entendimento de um assunto que possui uma compreensão equivocada popularmente. Mas além disso, trata de um tópico bastante pertinente ao interesse acadêmico, ao abordar uma temática muito atual e de grande influência no sistema internacional. Com esta pesquisa espera-se que a problemática tibetana seja compreendida de uma maneira mais próxima da realidade.

Levando em consideração pontos importantes para o entendimento da questão, como: o histórico de relações entre a China e o Tibete; os interesses e as influências externas, de outros Estados e da população ocidental; e as características geopolíticas, atesta-se a importância que a Região Autônoma do Tibete tem para a China. Pelo interesse internacional na região e em apoiar o conflito separatista, se reconhece que é necessária a proteção desse território.

Por isso, durante a pesquisa, foram verificadas as medidas tomadas pela China, visando esta proteção. A politização da problemática tibetana se dá nessas atitudes a longo prazo que a China toma, a fim de garantir a continuidade da sua soberania sobre o território tibetano. Como exemplo pode-se citar as medidas de melhoria na infraestrutura e na economia no Tibete, a criação de empregos e a migração de pessoas de etnia Han (maioria na china) para o Tibete, ou seja, medidas que visam estreitar a relação entre a província tibetana e o centro da china.

Foi concluído que estes investimentos, e as medidas para a manutenção de soberania sobre o território tibetano deixam a China um passo à frente de possíveis ameaças à sua soberania e fazem parte de uma estratégia muito bem arquitetada. Visto que as atitudes chinesas servem de prevenção, conquistando mais poder de influência na região, contentamento da população, criando elos fortes entre o governo central da China e sua província, além disso proporcionam vantagens na atuação militar e a capacidade do Exército Popular de Libertação para caso tenham que responder à alguma ameaça urgente.

Como complemento, um dos objetivos propostos para a pesquisa, é o entendimento da teoria de securitização, e seu papel na problemática abordada. Através desse estudo conclui-se que a securitização envolve os seguintes fatores: o ato de fala para apresentar a gravidade de um problema e a ameaça que este representa para a

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

sobrevivência, o reconhecimento da problemática como um assunto de segurança internacional, por parte da audiência, e a implementação de medidas de emergência excepcionais.

A partir desse entendimento, conclui-se que a securitização de fato não ocorre, e sim uma politização da questão. Considerando a importância do território tibetano para a segurança chinesa, e todo o conflito entorno dessa região, assumiu-se que o Tibete é um assunto de segurança, porém ao observar a oscilação de políticas da China para o Tibete, e a perduração da problemática, ao invés do uso de medidas drásticas para uma resolução urgente, chega-se à conclusão de que se tem a politização da problemática. Assim, pode-se confirmar a hipótese inicial de que há interesse chinês na manutenção de soberania sobre a Região Autônoma do Tibete, e que a segurança nacional seja um dos principais motivadores desse interesse, entretanto não se configura como um ato de securitização, e sim a politização da problemática como um todo.

Recebido em 19 de janeiro de 2021. Aprovado em 16 de fevereiro de 2022.

Referências

AL JAZEERA. (2021). India tells China border troop pullback needed for better ties. 17/09/2021. ©2022 *Al Jazeera Media Network*. Disponível em <<https://www.aljazeera.com/news/2021/9/17/india-tells-china-border-troop-pullback-needed-for-better-ties>> Acesso em 09/02/2022.

AL JAZEERA. (2021). India, China army talks to defuse border tensions fail. 11/10/2021. ©2022 *Al Jazeera Media Network*. Disponível em <<https://www.aljazeera.com/news/2021/10/11/india-china-army-talks-border-tensions-ladakh>> Acesso em 09/02/2022.

AL JAZEERA. (2022). Concerns as China builds bridge on lake at disputed India border. 25/01/2022. ©2022 *Al Jazeera Media Network*. Disponível em <<https://www.aljazeera.com/news/2022/1/25/china-bridge-ladakh-lake-disputed-india-border>> Acesso em 11/02/2022.

BHATKOTI, U. D. (2005). *Tibet: India-China Relations in 21st Century*.

BONFIM, U. (2005). Curso de política, estratégia e Alta administração do exército Ensino a distância Cpeaex / ead. *Escola de comando e Estado-maior do exército*.

BUZAN, B. (1997). Rethinking Security after the Cold War. In *Cooperation and Conflict*. v.32 London: SAGE Publications.

BUZAN, B.; WAEVER, O. (2003). *Regions and Powers the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; de WILDE, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Estados Unidos: *Lynne Rienner Publishers, Inc.*

CBS NEWS. (2008). Clinton calls on Bush to Boycott Olympics Opening Ceremony. 7/04/2008. © 2022 *CBS Interactive Inc.* Disponível em <<https://www.cbsnews.com/news/clinton-calls-on-bush-to-boycott-olympics-opening-ceremony/>> Acesso em 10/02/2022

CELERIER, P. (1995). *Geopolítica y Geoestratégia*. Editorial Pleamar.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. The World Factbook. *East & Southeast Asia: China*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ch.html>> Acesso em 25/09/2018.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *Library: China*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/resources/cia-maps-publications/China.html>> Acesso em 28/09/2018.

Conheça o Tibete. Disponível em <<http://www.xizang.gov.cn/>> Acesso em 25/09/2018

CHANSORIA, M. (2011). *China's Infrastructure Development in Tibet: Evaluating Trendlines*. Nova Deli: Centre for Land Warfare Studies (CLAWS); Kalpana Shukla.

DUMBAUGH, K. (2008). *Tibet: Problems, Prospects, and U.S. Policy*. CRS Report for Congress. Disponível em <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL34445.pdf>> acesso em 10/05/2021

FRAVEL, T. (2008). *Strong Borders, Secure Nation Cooperation and conflict in China's territorial disputes*. Princeton: Princeton University Press.

FREEMAN, C. (2011). *Fragile Edges Between Security and Insecurity: China's Border Regions*. p. 23, in Guo, Rongxing, Freeman, Carla (Eds.). *Managing Fragile Regions: Method and Application*. Editora Springer. XV,174 p.

GOLDSTEIN, M. (1992). *A History of Modern Tibet, 1913-1951: The Demise of the Lamaist State*. Berkeley: University of California Press.

GOLDSTEIN, M. (2007). *A History of Modern Tibet: The Calm Before the Storm: 1951-1955*. Berkeley: University of California Press.

GOLDSTEIN, M. (1999). *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama*. Berkeley: University of California Press.

A politização da problemática tibetana: securitização e manutenção de soberania sobre a região autônoma do Tibete

HERNÁNDEZ, R. (2009). *La contienda por el Tíbet. Guadalajara: México y la Cuenca del Pacífico*. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=433747598003>> acesso em 10/05/2021

HUMAN RIGHTS WATCH. World Report, (2022). China. © 2022 *Human Rights Watch*. Disponível em < <https://www.hrw.org/pt/world-report/2022/country-chapters/380581>> acesso em 05/02/2022

INTERNATIONAL CAMPAIGN FOR TIBET. (2014). 12/11/2014. *New strategic rail network to Tibet's borders endangers environment, raises regional security concerns*.

JIawei, W.; GYAINCAIN, N. (2009). The Historical Status of China's Tibet. Washington: *Journal of the Washington Institute of China Studies*, Vol. 4, No. 3, p18-66.

LIN, D. A *Brief History of Tibet*. Harvard University Graduate School of Education, [entre 2012 e 2017]. Disponível em <<http://chinasince1644.cheng-tsui.com/sites/chinasince1644.cheng-tsui.com/files/upload/Brief%20History%20of%20Tibet.pdf>> acesso em 21/04/2018.

LIXIONG, Wang. (1999). The People's Republic of China's 21st Century Underbelly. *BBC Monitoring Service*.

MACKINDER, H. (2011). O Pivô Geográfico da História. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, N° 29, pp. 87 – 100.

New strategic rail network to Tibet's borders endangers environment, raises regional security concerns. *International Campaign for Tibet*, 2014.

NOTARIO, C. (2015). La cuestión del t́bet: un asunto de difícil solución. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponível em <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEE063-2015_Tibet_CarolinaAlberto.pdf> acesso em: 10/05/2021.

NYE, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*. p. 153-171.

POWERS, J. (2004). *History as Propaganda: Tibetan Exiles versus the People's Republic of China*. Oxford: Oxford university Press.

THE NEW YORK TIMES. (2008). Pelosi Suggests Bush Skip Olympics Opening. 01/04/2008 © 2022 *The New York Times Company*. Disponível em <<https://www.nytimes.com/2008/04/01/washington/01cnd-pelosi.html>> Acesso em 10/02/2022.

VERNOLE, S. (2014). La Repubblica Popolare Cinese e il Tibet”: progetto di ricerca del *Cesem (Centro Studie Eurasia Mediterraneo) Trieste*. Disponível em: <<http://www.cesem-m.eu/cesem/2014/10/limportanza-geopolitica-della-regione-tibetana-analisi-ed-ingerenze-esterne/>>. Acesso em: 10/05/2021

ZIZEK, S. (2008) *O Tibete não é tudo isso*. Folha de São Paulo.

Refúgio: um conceito no tempo

Larissa Lima Bezerra de Souza*¹

Resumo: O seguinte artigo tratará da conceituação do refúgio a partir do século XX. Será norteado pela questão de como se deu a conceituação do refúgio, baseado na hipótese que esta ocorreu no decorrer do tempo, de forma a garantir a proteção jurídica internacional de imigrantes forçados e vulneráveis. O objetivo será analisar o conceito legal do refúgio. Especificamente, será identificar a trajetória histórico-conceitual do termo refúgio; analisar as causas das expansões recentes do conceito; e, inferir se possível, o refúgio ambiental como a nova expansão do conceito refúgio a ser legitimada. A metodologia será explicativa e descritiva, através de fontes primárias e secundárias. Quanto ao resultado, a hipótese foi corroborada, ao que o refúgio foi tendo seu conceito expandido conforme a necessidade de proteção a imigrantes em extrema vulnerabilidade no decorrer do século XX; e que o presente fluxo de imigrantes que necessitam de reconhecimento e proteção pelo direito internacional público, ou seja, da expansão do conceito do refúgio, são os deslocados internacionais por razões ambientais.

Palavras-chave: Refúgio; Refúgio Ambiental; Direito Internacional Público.

Introdução

Os deslocamentos humanos acompanharam a história da humanidade. Os primeiros agrupamentos, primariamente por vínculos sanguíneos, eram nômades. Ou seja, deslocavam-se de um território a outro em busca de recursos naturais para sobrevivência. Contudo, o desenvolvimento das técnicas agrícolas acarretou no sedentarismo dessas famílias em uma mesma região, que foram se estabelecendo em sociedades étnicas e organizando estruturas de poder que regeriam as relações internas e com o externo. A exemplo disso, a região do Mesopotâmia, conhecida como Crescente Fértil, uma faixa de terra delimitada pelos importantes rios Tigre e Eufrates, e pelo delta do rio Nilo, tiveram o estabelecimento de grandes impérios, como da Assíria, da Babilônia e o Egito Antigo, através do aperfeiçoamento da agricultura, associados à divisão do trabalho, ao estabelecimento cultural e do estatuto social, do desenvolvimento científico e tecnológico e das relações de riqueza e comércio do antigo oriente (FABER, 2011; SANTANA, 2005).

*Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa em 2020. (limabslarissa@gmail.com)

Refúgio: um conceito no tempo

Pode-se associar esse exemplo à consideração de Felix (2018), que, historicamente, os movimentos migratórios eram ocasionados por questões como as demográficas, escassez de recursos ambientais e a perda de terras. Enquanto, segundo Monsma e Truzzi (2018), reclama o fato de que países que recebem imigrantes os percebem como “mão de obra, para ser chamada ou dispensada quando convier, dependendo dos ritmos da economia” (MONSMA; TRUZZI, 2018, p. 72). Na modernidade, ainda segundo Felix (2018), inúmeros motivos contribuem para os processos migratórios: a busca por segurança, melhores condições de vida, saúde, educação, liberdade política e religiosa, impulsionadas pelo avanço nos meios de transporte e das relações entre os Estados.

Quanto ao deslocamento, em detrimento da preservação de particularidades constantes durante seu processo histórico, a saber, da busca por melhor condição de vida pelos migrantes e de benefício econômico para os países que o recebem, com a estruturação do Estado e o modelo capitalista, este se tornou deveras complexo. O Estado soberano, ator central nas Relações Internacionais, é fruto recente do longo processo entre a Idade Média e a Moderna que culminou que, em 1648, em Vestefália, o conceito de Estado fosse formado, onde questões de âmbito religioso, civil, territorial e econômico-comercial são facetas da multicausalidade desse largo processo histórico (CASTRO, 2012).

Diante disso, o migrante internacional tem por característica a busca por melhores condições de vida, assim, saem de forma voluntária de seus países. Contudo, há aqueles que a imigração é um imperativo para a própria sobrevivência, aqueles que saíram de seus países de forma involuntária para salvaguardar suas vidas. Portanto, é considerada migração voluntária quando o indivíduo se muda por razões de conveniência pessoal, sem um fator externo a sua vontade, como um imigrante trabalhador que busca melhores condições sociais e materiais para si ou para sua família. Já nas involuntárias, os imigrantes podem adentrar em diferentes classificações de acordo com a razão que o impeliu a se deslocar. O grupo mais notável nesse enquadramento são os refugiados (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

De modo que, esse trabalho terá por problemática a questão de como se deu a conceituação do refúgio, tendo por hipótese que o mesmo ocorreu com uma fluidez que garantisse a proteção jurídica internacional de fluxos imigratórios forçados, em âmbito das

organizações internacionais, a partir do século XX. Assim sendo, o objetivo principal será analisar o conceito legal de refúgio na história. Especificamente, será: I. Identificar a trajetória histórico-conceitual do termo refúgio, a partir do século XX; II. Analisar as causas das expansões recentes do conceito; III. Inferir, se possível, o refúgio ambiental como a nova expansão do conceito refúgio a ser legitimada.

Logo, o trabalho será explicativo e descritivo, do qual será realizada uma revisão bibliográfica de perfil qualitativo, de modo a analisar documentos internacionais e a discussão de autores, com o fim de estruturar uma discussão histórica conceitual do conceito do refúgio no período proposto. Quanto à estrutura do artigo, o primeiro tópico apresentará o conceito do refúgio e concentrar-se-á em expor o processo histórico, no século XX, para o desenvolvimento da conceituação do instituto dos refugiados. Nomeadamente, focando desde os primeiros dispositivos do direito internacional em favor dos refugiados desenvolvidos dentro do âmbito da Liga das Nações, passando pelas Convenções em favor dos refugiados propostas aos membros da ONU, até a expansão do termo através de conceituações regionais. Já o segundo tópico focará na apresentação do deslocamento ambiental forçado, através da construção conceitual do refugiado ambiental, pela expansão do termo do refúgio e pela definição de El-Hinnawi (1985) com a consecutiva análise dos elementos dessa conceituação. Também serão apresentadas as relações jurídicas, de organismos internacionais e da política estatal para a não legitimação do termo.

Diante disso, esse artigo focará na formulação do conceito do refúgio em uma análise teórica, jurídica e histórica. Para tal, focar-se-á nas concepções do direito internacional que foram legitimados pelas organizações internacionais a partir do século XX, perpassando os principais fluxos migratórios forçados que ocorreram no período e como foi o posicionamento legal dos Estados e instituições a respeito destes. Quanto à problematização de uma possível abrangência do termo do refúgio para os deslocados forçados por razões ambientais, esta é relevante devido ao debate acerca das mudanças climáticas, com agravamento dos desastres ambientais e da frequência dos mesmos e, por consequência, do aumento dos fluxos migratórios forçados que esses ocasionam, como será sustentado no decorrer do artigo.

O Instituto do Refúgio no Direito Internacional

As primeiras legislações sobre refugiados datam do século XVII; porém, apenas no século XX houve a tentativa da definição do termo. Segundo Hathaway, podem-se distinguir três períodos da conceituação recente para refugiados: o primeiro, entre 1920 e 1935, com uma abordagem jurídica que qualificava os refugiados como um grupo ao qual efetivamente foi negada a proteção formal do seu Estado; o segundo, até 1939, com uma perspectiva social, que entendia os refugiados como vítimas que necessitavam de proteção por eventos políticos ou sociais em seus Estados de origem; finalmente, o terceiro, após 1939, entendia que cada caso do refúgio deveria ser analisado individualmente (HOLZHACKER, 2018).

Depois da I Guerra Mundial, houve uma grande mudança nas fronteiras europeias; a queda dos impérios Russo, Otomano e Austro-húngaro geraram uma crise humanitária de centenas de pessoas que não eram mais bem-vindas em sua terra natal. Especificamente, as pessoas que fugiam da recém-fundada União Soviética, devido à perseguição que surgiu contra aqueles que eram contrários à Revolução Soviética. Esse grupo de pessoas estava sendo assistido pela Cruz Vermelha; contudo, devido ao aumento cada vez maior de pessoas que precisavam de assistência, foi solicitada ajuda à Liga das Nações (BARICHELLO; ARAUJO, 2014).

Até então a Liga das Nações tratava as crises geradas pelas mudanças territoriais por tratados de minorias que objetivavam prover direitos fundamentais das minorias étnicas que sofriam com as mudanças das fronteiras. Entretanto, com a crise soviética, estabeleceu-se, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, propondo pela primeira vez um mecanismo de proteção internacional – ainda que a Liga das Nações não se responsabilizasse pelas ações do Comissariado – que foi rápida e amplamente aceita pela comunidade internacional em favor da proteção desse grupo (JUBILUT, 2007).

O Comissariado tinha basicamente três objetivos: definir a situação jurídica dos refugiados, repatriar ou reassentar os refugiados e prover socorro e assistência. Na chefia do órgão foi colocado Fridtjof Nansen, que com maestria promoveu o desenvolvimento das garantias do direito do refúgio, como ao criar o Passaporte de Nansen, que disponibilizava aos refugiados um documento de identificação própria. Contudo, o alcance

do comissariado era restrito à proteção dos refugiados russos, mas através da influência de Nansen, em 1924, o órgão passou a poder atender os refugiados armênios que fugiam do genocídio em seu território. E, em 1927, os refugiados assírios, assírios caldeus, turcos e montenegrinos também entraram no escopo de proteção do comissariado (JUBILUT, 2007).

Em 1930, com a morte de Nansen, a Liga das Nações cria o Escritório Nansen para Refugiados, não mais descentralizado, mas sob sua direção. O mais notório feito do Escritório Nansen foi a elaboração de um instrumento jurídico para refugiados, a Convenção de 1933. A convenção visava aumentar o número de repatriação e os direitos dos refugiados russos e armênios nos países que os acolhiam (BARICHELLO; ARAUJO, 2014). Ainda que limitado, pode-se apontar o dispositivo mais importante para positivação do direito dos refugiados, o princípio do *non-refoulement*, “não devolução”, que, em essência, compromete os Estados a não obrigar uma pessoa a voltar para um território onde esteja sujeita à perseguição (PAULA, 2006).

No mesmo período, o Nazismo se fortalecia na Alemanha e a perseguição aos judeus alemães levou à necessidade de estender a proteção a mais esse grupo de pessoas. Entretanto, no início da década de 1930, houve pressões para que se fechasse o Escritório Nansen por Estados que passavam a violar os princípios contidos nos tratados, além da Alemanha que fazia parte da Liga das Nações e não concordava que os judeus alemães fossem reconhecidos como refugiados. Porém, com a ascensão de Hitler ao poder, em janeiro de 1933, e a saída da Alemanha da Liga das Nações, nove meses depois, houve o agravamento dos fluxos migratórios judaicos e a necessidade imperativa que a organização internacional tomasse medidas protetivas a esse grupo. Dessa forma, foi criado um órgão a parte da Liga das Nações, o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus Alemães, em 1936, que foi expandido para a proteção dos judeus da Áustria, em 1938. Porém, os dois órgãos de proteção tinham o limite de encerramento para 1938. Assim, por recomendação da Noruega, há o encerramento das atividades do Escritório Nansen e do Comissariado para Proteção dos Judeus Alemães e Austríacos e cria-se o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (JUBILUT, 2007).

Portanto, observa-se o encerramento dos primeiros dois períodos de uma proteção coletiva. O primeiro período, com um caráter jurídico, a proteção era destinada àqueles

Refúgio: um conceito no tempo

que perderam a custódia do Estado, o que em geral significava tornarem-se apátridas, e que necessitavam da assistência de um órgão para lhes garantir repatriação, direitos fundamentais no Estado de asilo e reinserção social. Já o segundo ainda mantém-se o caráter coletivo de defesa, mas agora com uma premissa de perseguição social ou étnica, tal o caso dos judeus. Sendo assim, relevante ressaltar que é nesse período que é introduzida a concepção de que o refúgio tem por base o temor à perseguição, como também é reafirmado o princípio do *non-refoulement*, que passaram a ser princípios basilares do instituto do refúgio. Por fim, em seguida, entrar-se-á no último período, a partir 1939, com a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, que passará não mais a analisar o refúgio a partir da perspectiva coletiva, mas, sim, da individual.

Em 1938 já era evidente o declínio da Liga das Nações, momento em que a Europa armava-se para uma guerra que mostrava sinais de que logo eclodiria. Dessa forma, é criado o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, órgão independente ao Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, mas que atuava de forma complementar a esse. Como previsto, a II Guerra Mundial (1939-1945) eclodiu e foi fatal à legitimidade da Liga das Nações, sendo esta extinta em 1946. Contudo, a época sofria com uma crise humanitária nunca antes vista, com 40 milhões de pessoas deslocadas de seus territórios de origem devido à guerra.

Assim, o Comitê Intergovernamental para os Refugiados assume as funções do comissariado até 1947 e, em 1948, é criada Organização Internacional para Refugiados. O tratado constitutivo da Organização quanto à definição do refugiado, além dos princípios já tratados, também faz menção às causas do refúgio tratadas pelo Comitê intergovernamental e abrangia, de forma inédita, deslocados internos² no escopo da proteção aos refugiados (JUBILUT, 2007).

É a partir da Organização Internacional para Refugiados que, em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi criado, não como um

² Deslocados internos são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, por motivos similares aos de um refugiado (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave violação dos direitos humanos), mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção. Mesmo tendo sido forçadas a deixar seus lares, os deslocados internos permanecem legalmente sob a proteção de seu próprio país – mesmo que agentes estatais sejam a causa de sua fuga. Como cidadãos, eles têm seus direitos previstos nos tratados internacionais de Direitos Humanos e do Direito Humanitário (ACNUR, 2019, p. 8).

órgão autônomo tal seu predecessor, mas aliado às Nações Unidas. A organização jurídica foi fundamentada na última concepção individualista, de 1939, que estabeleceu marcos legais da definição internacional do refugiado. O primeiro foi o da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951), seguida pela revisão do termo no Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967). Consecutivamente, cada declaração foi sendo aprimorada na questão de especialização do termo e dos direitos garantidos aos refugiados.

O debate sobre os Direitos Humanos desde a fundação da ONU esteve em pauta devido às atrocidades cometidas na II Guerra; assim, em 1948 foi redigida a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), que como marco da defesa e proteção de vulneráveis também faz menção no artigo 14 ao direito de buscar asilo às pessoas que sofrem do temor a perseguições em seus territórios de origem. A Convenção de 1951 surge como um fruto da DUDH visando especificar os direitos dos refugiados. Segundo esta, deve haver o resguardo do refúgio aos indivíduos que temem ser “perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, p. 2).

Entretanto, essa definição fazia referência apenas aos grupos que sofreram perseguição até 1º de janeiro de 1951, deixando a responsabilidade do Estado-membro compreender esses acontecimentos como os ocorridos somente na Europa – aludindo à II Guerra Mundial – ou abrangendo outros territórios. De acordo com Rocha e Moreira (2010), acerca das diversas razões da adesão dos Estados à Convenção de 1951 tem-se

o acolhimento de refugiados no contexto posterior à II Guerra atendia a determinados interesses dos países ocidentais. Havia interesses tanto de caráter econômico, já que a Europa atravessava um período de reconstrução e necessitava de mão de obra barata e abundante para suprir seu mercado de trabalho, quanto de cunho político ideológico e geoestratégico, uma vez que se denunciava a fuga de pessoas de países governados por regimes socialistas, com o intuito de desacreditar o bloco soviético e deslegitimar os ideais que o sustentavam. Por fim, do ponto de vista cultural, a identidade entre refugiados europeus e sociedades acolhedoras (seja de países também europeus, porém do Ocidente, seja de ex-colônias, como Estados Unidos, Canadá e Austrália) também colocavam a opinião pública a favor da recepção dos refugiados. Essas motivações fizeram com que grande parte dos países ocidentais se comprometesse com o regime internacional para refugiados delineado pela ONU durante o pós-guerra (ROCHA; MOREIRA, 2010, p. 19-20).

Contudo, o número de refugiados da Ásia e da África na década de 1960 – devido a diversos movimentos de descolonização, fundamentados no Direito de

Refúgio: um conceito no tempo

Autodeterminação dos Povos – era cada vez mais expressivo. Dessa forma, ficou evidente que as limitações temporais e geográficas da Convenção de 1951 eram insustentáveis, ao deixar sem proteção milhares de pessoas em situação de refúgio. Portanto, redige-se o Protocolo de 1967 para que esses problemas fossem solucionados; assim, o protocolo declara que “é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto” (PROTOCOLO RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1967, p. 1).

Portanto, foi analisado o processo histórico da normatização e conceituação do conceito de refugiados no século XX, a partir dos principais órgãos, tratados, convenções e declarações, sendo possível observar que a evolução da abrangência do termo ocorreu de acordo com a necessidade de proteção humana que era impreterível em cada conjuntura específica. Sendo que, em vigor, como o principal documento para o entendimento e a garantia de direitos para refúgios se encontra na Convenção de 1951, com a expansão universal do termo através do Protocolo de 1967. A seguir, observam-se os dois principais exemplos da expansão do termo de refugiados através de organizações regionais da América Latina e Caribe e da Organização da Unidade Africana (OUA), atual União Africana.

No início da década de 1980, no geral, havia grande instabilidade política na América Latina, no contexto das ditaduras militares e da Guerra Fria. Nomeadamente, podem-se citar violentos conflitos que ocorriam com as guerras civis em El Salvador (1980-1992) e Guatemala (1954-1996), como também na Nicarágua, devido a Revolução Sandinista (1979-1990). Estima-se que cerca de dois milhões de pessoas migraram; contudo, por volta de 150 mil pessoas tinham sido reconhecidas como refugiados de acordo com a Convenção de 1951 (ANDRADE, 2001 *apud* ALMEIDA; MINCHOLA, 2015). Nesse contexto, em 1984 foi realizado o Colóquio Sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, para que se discutisse a condição de milhares de imigrantes sem proteção. Dessa forma, reuniram-se representantes de dez governos latino-americanos e especialistas, na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia, e formularam a Declaração de Cartagena.

A Declaração de Cartagena considera as definições acerca dos refugiados, contidas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, no sentido de adotar o conceito de que os refugiados são aqueles que sofrem de um fundado temor a perseguição. Contudo, aprimora declarando que considera também aqueles que deixaram seus países por violações graves à ordem pública em seu território de origem. Dessa forma, são considerados refugiados aqueles que “tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1987, p. 3).

Para Baptistela (2016), a Declaração de Cartagena é o instrumento mais importante para a convergência da Declaração dos Direitos Humanos e do direito dos refugiados, sendo que, ao abranger em sua conceituação questões de violação aos direitos humanos, como também questões humanitárias, compreende o desenvolvimento do instituto do refúgio na proteção da pessoa humana. Porém, esta não tem um caráter vinculante, ou seja, só possui caráter de obrigação. De fato, sendo o termo legitimado quando promulgada na lei interna de cada Estado. Apesar disso, há 14 Estados latino-americanos que colocaram os princípios da declaração em suas legislações (ALMEIDA; MINCHOLA, 2015).

Quanto à Convenção da Organização da Unidade Africana (Convenção OUA), de 1969, foi criada em um momento ímpar na África. O princípio da autodeterminação dos povos na Carta das Nações Unidas colocou em cheque a colonização europeia no continente africano. Assim, a partir da década de 1960 pode-se observar uma série de colônias africanas buscando independência, com alguns movimentos sendo pacíficos e outros conflituosos. A Guerra da Argélia (1954-1962) foi a precursora das guerras de independência. Ao final de 1962, a maior parte das colônias africanas havia conquistado independência de forma pacífica, ou seja, a maior parte das colônias inglesas, francesas e belgas estavam em processo ou eram já consideradas independentes. Dessa forma, em 1965, as únicas exceções à independência eram os territórios colonizados pelos portugueses e pelos espanhóis (ACNUR, 2002).

Portanto, na década de 1960, havia uma crise de deslocados internos e refugiados sem precedentes. Em meados da década, estima-se meio milhão de refugiados, número

Refúgio: um conceito no tempo

que iria dobrar nos demais cinco anos (ACNUR, 2002). Assim, como já foi explanado, houve a necessidade da expansão conceitual de refugiados que não tivesse mais os limites conceituais de tempo e geografia. Nesse contexto foi redigido o Protocolo de 1967 que, sem as limitações, abrangia os refugiados africanos dos movimentos de independência e das guerras decorrentes, como também os refugiados da Ásia e Oriente Médio que também passavam por movimentos de emancipação.

Porém, apesar do avanço alcançado no Protocolo de 1967, essa especifica como refugiado apenas aqueles que têm um temor fundamentado à perseguição. Diante disso, foi entendido pela OUA que havia a necessidade de um instrumento regional que compreendesse a conjuntura dos deslocados africanos. Portanto, é criada a Convenção da OUA, que considerando os conceitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, amplia a concepção de refugiado. Portanto, no artigo 1, § I, contém o conceito de refugiados contido no Protocolo de 1967, em favor daqueles que sofrem – ou receiam com razão sofrer – perseguição por questão de raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas. Enquanto, na sequência, o § II amplia o conceito com

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA, 1969).

Por conseguinte, pode-se notar como a emergência conjuntural de refugiados condiz não com a exclusão dos conceitos anteriores, mas a abrangência para que esse possa proteger aqueles que necessitam resguardar suas vidas, em detrimento das violações sofridas em seus territórios. Logo, a Convenção da OUA foi trazida como um exemplo evidente desse processo de desenvolvimento conceitual ocorrido no século XX. A partir de então, tratar-se-á no próximo tópico de um grupo que também necessita de proteção no século XXI e, assim, do desenvolvimento doutrinário do direito internacional para tal, por uma distinta e atual emergência conjuntural, a dos deslocados forçados por motivos de desastres naturais.

O Refúgio Ambiental: a Elaboração de um Novo Conceito

Segundo o Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre mudanças climáticas (PICC), divulgado em 2018, o aquecimento global pode alcançar 1,5° C, entre 2030 e 2052. Sendo que a estimativa alerta que, 1° C do aumento seja por consequência de atividades antrópicas e que a média do aumento da temperatura terrestre seja de 0,2°C por década, em razão de emissão de gases. Projetam-se desastres ainda mais frequentes e de maior intensidade devidos às mudanças climáticas, além de severas ameaças aos sistemas naturais, destacando o aquecimento anual acima da média, de duas a três vezes maior no Ártico, e o aumento da temperatura e níveis dos oceanos (PICC, 2018).

O caráter intergovernamental dos relatórios que vem sendo desenvolvidos, desde 1990, com projeções de mudanças e desastres ambientais causados pela ação do homem, é efeito da consciência que as consequências ambientais das atividades antrópicas são transfronteiriças. Portanto, causando e – ainda que de maneira incerta, continuarão causando, com cada vez mais intensidade –, catástrofes que impactaram socioeconomicamente diversas regiões. O relatório, dessa forma, é voltado para a elaboração de diretrizes de políticas públicas que podem mitigar os efeitos ambientais através de ações sustentáveis como a diminuição de emissão de gases pelo uso de energia limpas. Ademais, é responsável pela consciência de risco e vulnerabilidade estatais, e assim, também da consciência de cooperação e solidariedade na comunidade internacional em favor do meio ambiente.

Conceitualmente, desastres ou catástrofes ambientais estão sendo entendidos como eventos ocorridos por razões naturais, tais como terremotos, tsunamis ou a erupção de vulcões. Como, também, por aqueles ocorridos graças à interferência humana direta ou indireta no meio ambiente. A superexploração de recursos naturais, contaminação por radiação de vazamentos nucleares e os efeitos de inundações ou estiagens devido ao desmatamento, são exemplos de eventos causados pelo homem.

Nessa conjuntura global de incidência de desastres ambientais, o deslocamento forçado interno e externo, por efeito desses eventos, tem se tornado um dos principais tópicos relacionados às mudanças climáticas. Entre 1975 e 1984, o número de catástrofes naturais foi de 1300, passando para 3900 entre 2005 e 2014, ou seja, quase triplicando a

Refúgio: um conceito no tempo

frequência dos eventos (THOMAS; LÓPEZ, 2005). Em 2019, ocorrem quase 2000 desastres naturais, que forçaram 24,9 milhões de pessoas a deslocarem-se, número três vezes maior que o de deslocados por razões políticas ou de conflitos. Atualmente, estima-se que 51 milhões de pessoas se deslocaram por motivos climáticos e que, em 2050, esse número será maior que 250 milhões (PORTAL, 2020; RANDALL, 2020).

Os deslocamentos humanos ocorrem por uma multicausalidade que não deve ser analisada em dissociação a outros fatores, porém são considerados refugiados ambientais ou climáticos aqueles que encontraram comprometidos sua vida ou segurança devido a um evento desencadeado ambientalmente que despertou uma imigração forçada (RAMOS, 2011). Como exemplo, o deslocamento forçado devido à explosão das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki, tem por fator primário a guerra, enquanto os deslocados das regiões circunvizinhas da central nuclear de Fukushima, após o vazamento de radiação, têm por fator primário o desastre ambiental por intervenção humana.

A nomenclatura de refugiado ambiental ou climático, contudo, não é a única utilizada. Devido, em especial, ao *status* de refugiado segundo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 referirem-se aos refugiados como aqueles que sofrem por temor a perseguição dentro dos seus territórios, o entendimento expandido desse conceito, segundo esse parâmetro do Direito Internacional, não poderia abranger como refugiado o migrante por fatores ambientais. Dessa forma, consideram-se diversos termos para essa forma de migração, tais como migrantes ambientais de emergência ou forçados ou motivados, deslocados do clima, migrantes climáticos, ecomigrantes, entre outros.

Apesar da falta de consenso quanto ao termo correto para essa forma de deslocamento, como será apresentada, a nomenclatura amplamente utilizada vem sendo o de refugiado ambiental, em razão de que o termo possibilita o melhor *status* a resguardar o direito desses migrantes. Além disso, como foi analisada, a conceituação de refugiado foi sendo construída de acordo com a necessidade de proteger os direitos fundamentais de indivíduos que foram forçados a se deslocar de seus territórios, cabendo aos organismos regionais ou internacionais incorporar ao termo qualificações que abrangessem com acerto a conjuntura de cada época e região, enfatizando-se o caso da Convenção da OUA.

A popularização do termo refugiado ambiental ocorreu em 1985, no relatório para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), redigido por Essam El-

Hinnawi; para o autor, que será utilizado nesse estudo como a conceituação clássica para a análise

refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma perturbação ambiental grave (natural e/ou desencadeada por pessoas) que colocou em risco sua existência e/ou afetou seriamente a qualidade de seu vida. Por "perturbação ambiental", nesta definição, entende-se quaisquer mudanças físicas, químicas e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos) que o tornam, temporária ou permanentemente, inadequado para sustentar a vida humana (El-Hinnawi, 1985, p. 4, tradução nossa).³

Em contrapartida ao apresentado, há autores que não reconhecem os deslocados ambientais como uma questão de refúgio, para além da questão da perseguição, pelo caráter muitas vezes temporário e multicausal do deslocamento. Segundo a concepção de Ramos, Rodrigues e Almeida (2011), ainda que considerada a eventual normatização do refúgio ambiental, tendo por base o conceito exposto clássico. O nexo causal entre o desastre ambiental e a necessidade de refúgio não poderia ser comprovado a um Estado para o qual o *status* de refugiado fosse solicitado, tal como é necessário à comprovação de perseguição ou grave violação aos direitos humanos para o refúgio atual.

Ainda segundo esses autores, isso ocorreria pela impossibilidade de garantir que o desastre ambiental foi o único fator que gerou o fluxo de imigração, já que ele costuma vir associada a questões de pobreza extrema ou pelo caráter temporário dos deslocamentos. Essa teoria baseia-se em casos como a inundação de Kobe no Japão que deixou 300 mil pessoas deslocadas internamente e que três meses depois este número caiu para 50 mil pessoas, assim demonstrando o caráter transitório dos deslocamentos, devendo estes ser considerados uma emergência humanitária, “demonstrando o quanto esta migração foi transitória e nem próxima da gravidade necessária de proteção, essencial à Constituição da ajuda do ACNUR” (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Porém, essa forma de pensamento não abrange a plenitude do que é considerado como refugiado ambiental. Outro viés que precisa ser tratado é a concepção do deslocamento forçado temporário ou permanente presente no conceito. Em consonância

³ No original: Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporary or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By ‘environmental disruption’ in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life (El-Hinnawi, 1985, p. 4).

Refúgio: um conceito no tempo

com o estudo de Luchino e Ribeiro (2016), os deslocados permanentes são aqueles que, em consequência de desastres naturais que tiveram efeitos perduráveis em seu território de origem, como a submersão de uma ilha, precisaram se descolar para outra região. Enquanto os forçados temporários são aqueles que podem retornar a seus locais de origem após o evento, como em casos de enchente, por exemplo. Dessa forma, nesse estudo não se distingue entre os permanentes ou temporários, os dois deslocamentos ocorrem por necessidade extrema para proteção a vida, diferenciando apenas pelos efeitos no ambiente do desastre que permite ou não voltar ao território após algum tempo.

Outro ponto de grande relevância ao conceito é a diferença normativa sobre os deslocados forçados que saem de seu “*habitat* tradicional (...) por perturbação ambiental grave”. Sendo que existem os que se descolam internamente dentro das fronteiras políticas de seus territórios e outros que se deslocam internacionalmente, ou seja, atravessam as fronteiras políticas de seus Estados dirigindo-se como imigrantes a outros. Além da diferença do deslocamento geográfico, há a questão dos deslocados internos serem protegidos pelo direito internacional, enquanto os deslocados internacionais não o são.

Através da regulamentação das Nações Unidas sobre os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, de 1998, que sob o encargo da ACNUR protege indivíduos ou grupo de indivíduos que não atravessaram a fronteira dos seus Estados. Porém, foram “forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais” (ACNUR, 2020, p. 1). Portanto, os deslocados internos, por diversos fatores, entre eles por questões ambientais, são normatizados pelo Direito Internacional e estão sob a responsabilidade da ACNUR. Contudo, não há amparo normativo internacional para aqueles que precisam atravessar as fronteiras, dessa forma, não havendo um regime global nem organismo internacional que garanta os direitos dessas pessoas.

Portanto, a teoria que o deslocamento interno por questões ambientais não é fator de proteção para o organismo como a ACNUR é normativamente inválido, pois este já está em prática há mais de 20 anos. E quanto ao deslocamento internacional, nomeadamente o refúgio internacional, a condição de deixar ou não as fronteiras políticas do seu Estado

ultrapassam as questões de vontade do indivíduo e chega a ser efeito das possibilidades econômicas, físicas e sociais desses. Os deslocados internacionais devido à desertificação na Somália, em 2011, precisam ser vistos não como um único grupo homogêneo, mas por pessoas de condições diversas. Sendo necessário considerar aqueles que aguentariam uma caminhada que dura por volta de mês até os campos de refugiados no Quênia e aqueles que não podem fazer tal jornada (BEALS, 2011).

Além disso, conceitual e normativamente é de grande valor que o deslocamento interno, quanto às questões de desastres naturais, esteja salvaguardado pelo Direito Internacional e dentro do escopo de responsabilidades da ACNUR. Sendo que a correlação do processo normativo que está sendo construído em favor daqueles que atravessam as fronteiras terá sim correlação causal. Como já mencionado, Ramos (2011) aponta que os deslocamentos acontecem por uma multicausalidade de fatores. Esta concepção é verdadeira tanto àqueles que já se enquadram como refugiados, que para além de serem perseguidos, esses indivíduos, em geral, estão em condições de pobreza e violência em seus territórios de origem. Tal qual para o refúgio ambiental, que seria causado por diversos fatores, contudo, tornar-se-iam refugiados ambientais aqueles que uma catástrofe natural forçou o deslocamento internacional como razão primária.

Um caso notório de imigração forçada causada por desastres ambientais foi em Bangladesh. Entre 2007 e 2009, ocorreram três ciclones que somaram um número de 246 mortos e 800000 pessoas desabrigadas. Os danos estruturais e produtivos tornaram a situação ainda mais calamitosa, quando as regiões agrícolas de subsistência, de suma importância econômica para o Estado pobre, foram destruídas. O acolhimento desse grande número de desabrigados era desumano, chegando a 40 pessoas usarem a mesma latrina, esses fatos levaram parte da população a imigrar para escaparem da fome e de doenças (FELIX, 2018). Em 2009, o Brasil começou a ter uma onda de imigração de Bangladesh para a região do sudeste e do sul do país. Em 2013, os bengalis assumiram a primeira posição entre os imigrantes a pedir refúgio no Brasil. Pedidos estes negados por eles não estarem de acordo com os critérios atuais de refúgio, sendo assim, privados das garantias legais destinadas aos refugiados (BARBA, 2014; TEDESCO, 2019).

A partir desse exemplo, destacam-se alguns pontos: o primeiro, o Estado já era pobre e grande parte da população vivia em condições de subsistência; o segundo, em

Refúgio: um conceito no tempo

relação aos três ciclones que geraram milhares de desabrigados que precisaram se deslocar internamente e, apesar da evidente emergência humanitária, ficaram em uma situação de abrigo subumana; o terceiro demonstra que, apesar de Bangladesh ter graves problemas estatais, foi devido aos ciclones que iniciou o fluxo imigratório para o Brasil⁴; por fim, o quarto, é o entendimento pelos imigrantes bengalis que estes precisavam da proteção estatal garantida aos refugiados. Ressaltando que apesar da consciência de que sua imigração foi forçada, além que sua condição de vulnerabilidade, os identificavam como refugiados, tal *status* foi negado a todos eles.

Dessa forma, procurou-se conceituar refugiados ambientais através de uma conceituação clássica do termo, enfatizando que já existe a salvaguarda do Direito Internacional, sob a proteção da ACNUR, aos deslocados internos por razões ambientais; que todo processo de migração é causado por diversos fatores, devendo ser considerado o fator que ocasionou o fluxo de imigração, sendo assim possível identificar o nexo causal do deslocamento; e, finalmente, a falta da normatização do deslocamento forçado internacional devido a questões ambientais, agora tratados no estudo como refúgio ambiental.

Considerações finais

Esse estudo focou-se em analisar o processo histórico do conceito de refúgio, sendo que, tal conceito teve um processo expansivo e agregador, adaptando-se de modo a contemplar e proteger grupos de imigrantes forçados em situação de extrema vulnerabilidade. A normativa do direito internacional aplicada pelas Nações Unidas, quanto ao refúgio, é expressa na Convenção de 1951 e expandida pelo Protocolo de 1967. Contudo, evidenciou-se que este termo não compreendeu de forma efetiva os diversos fluxos migratórios por razões de violência e violações aos direitos humanos. Dessa forma, houve a necessidade de expandir o conceito – ainda que em âmbito regional, como nos

⁴ Entre 2005 e 2008 somavam-se 27 imigrantes bengalis que entraram no Brasil, enquanto entre 2009 e 2012 entraram 116 bengalis, um aumento de mais de 400% de imigrantes. A entrada continuou a ser cada vez maior, então devido à perseguição política e religiosa no país, nos quatro anos seguintes, de 2013 a 2016, de Bangladesh imigraram 850 bengalis (TEDESCO, 2019).

casos da América Latina e África – de quem era o indivíduo considerado refugiado para além do entendimento da Convenção de 1951.

Por fim, o artigo concentrou-se na problematização da atual conjuntura, analisando que há um grupo de imigrantes que estão em extrema vulnerabilidade e que necessitam serem salvaguardados pelo direito internacional e pelas organizações internacionais: os deslocados forçados transfronteiriços movidos por questões ambientais. O estudo contemplou que a proteção a esses deslocados, em âmbito interno, já está garantido e regulamento dentro da ACNUR, de modo que os deslocados internos possuem a assistência humanitária significativa. Entretanto, para aqueles que foram compelidos a atravessarem suas fronteiras, pelas mesmas razões dos deslocados internos, não há reconhecimento da sua situação de vulnerabilidade, dessa forma, não havendo garantia de direitos e apoio por parte dos Estados ou organizações internacionais.

Diante disso, esse artigo contribuiu ao analisar que o regulatório legal no direito internacional público e na consciência e aceitação para tal *status* jurídico por parte dos Estados vêm sendo postergado, apesar de sua urgência e da relevância do tema. O debate do tema tem sido feito desde a década de 1980 e é percebido pelos organismos internacionais e alguns Estados como uma questão primordial no século XXI, devido às mudanças climáticas que tem havido e com tendência a agravamento nos próximos anos. Apesar do fato dos números alarmantes de pessoas que são forçadas se deslocarem externamente às suas fronteiras devido às catástrofes, a percepção e o reconhecimento do tema por parte dos Estados, para que Tratados sejam assinados e direitos plenamente garantidos a esses imigrantes, ainda está no prelúdio das discussões.

Recebido em 19 de novembro de 2021. Aprovado em 10 de janeiro de 2022.

Referências

ACNUR. (2002). *A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de acção humanitária*. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas. Disponível em: <www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/cap02.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. (2020). *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*. Disponível em:

Refúgio: um conceito no tempo

<www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

ALMEIDA, A; MINCHOLA, L. A. (2015). O “Espírito de Cartagena” e a Política Brasileira de Refugiados. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional*, v. 8, n. 15. Disponível em: <www.seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/71249>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BARBA, M. (2014). *Brasil vira rota de bengalis em busca de refúgio*. BBC News. BBC Brasil, São Paulo. Disponível em: <www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140129_bengalis_brasil_mdb>. Acesso em: 11 nov. 2020.

BARICHELLO, S; ARAUJO, L. (2015). Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. *Revista do Direito*, v. 2, n. 46, p. 104-134. Disponível em: <online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/4507/4076>. Acesso em: 4 nov. 2020.

BEALS, G. (2011). *Seca e deslocamento na Somália: fugindo da poeira e da fome*. ACNUR BRASIL Dagahaley, 2 ago. Disponível em: <www.acnur.org/portugues/2011/08/02/seca-e-deslocamento-na-somalia-fugindo-da-poeira-e-da-fome/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

CASTRO, F. (2012). *Imigração e territórios em mudança*. Teoria e prática (s) do modelo de atração-repulsão numa região de baixas densidades. *Cadernos de Geografia*, n. 30-31, p. 203-214. Disponível em: <www.uc.pt/fluc/depgeotur/publicacoes/Cadernos_Geografia/Numeros_publicados/Cad_Geo30_31/Eixo2_5#:~:text=Ao%20desenvolver%20os%20princípios%20do,ou%20negativa%20face%20a%20determinados>. Acesso em: 3 nov. 2020.

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. (1969). Disponível em: <www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. ACNUR. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. ACNUR. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 5 nov. 2020.

EL-HINNAWI, E. (1985). *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environmental Programme.

FABER, M. (2011). *A importância dos rios para as primeiras civilizações*. História ilustrada, v. 2. Disponível em: <www.historialivre.com/antiga/importancia_dos_rios.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2020.

FELIX, R. (2018). Bangladesh: Vulnerabilidade Ambiental e a Vida Humana. In: JUBILUT, Liliana L; RAMOS, É; CLARO, C; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. (Org.). *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR. Disponível em: <www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiY9Y2x9bXpAhVKG7kGHayuCtkQFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fufrr.br%2Feditora%2Findex.php%2Feditais%3Fdownload%3D401%3Arefugiados-ambientais&usg=AOvVaw2aLJPfdD-eqCMt868L44Li>. Acesso em: 2 nov. 2020.

HOLZHACKER, V. (2018). O Conceito de Refugiado no Direito Internacional. In: JUBILUT, Liliana L; RAMOS, É; CLARO, C; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. (Org.). *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR. Disponível em: <www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiY9Y2x9bXpAhVKG7kGHayuCtkQFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fufrr.br%2Feditora%2Findex.php%2Feditais%3Fdownload%3D401%3Arefugiados-ambientais&usg=AOvVaw2aLJPfdD-eqCMt868L44Li>. Acesso em: 5 nov. 2020.

IPCC. (2018). *Special report on the impacts of global warming of 1.5 °C*. Disponível em: <www.ipcc.ch/sr15/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

JUBILUT, L. (2007). *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. Editora Método. Disponível em: <www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplicação-no-Ordenamento-Jurídico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2020.

JUBILUT, L; APOLINÁRIO, M. (2010). A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista direito GV*, v. 6, n. 1, p. 275-294. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2020.

LUCHINO, M; RIBEIRO, W. (2016). Refugiados ambientais e a atuação do ACNUR como organismo internacional de proteção. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 11, n. 3, p. 890-914. Disponível em: <periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/22071>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MONSMA, K; TRUZZI, O. (2018). *Amnésia social e representações de imigrantes: consequências do esquecimento histórico e colonial na Europa e na América*. *Sociologias*, v. 20, n. 49, p. 70-108. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/v20n49/1807-0337-soc-20-49-70.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2020.

Refúgio: um conceito no tempo

PAULA, B. (2006). O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 7, n. 7, p. 51-67. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

PORTAL, Migration Data. (2020). *Environmental Migration*. Themes: Types of Migration. Disponível em: <migrationdataportal.org/themes/environmental_migration>. Acesso em: 11 nov. 2020.

PROTOCOLO, D. E. RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. ACNUR. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

RAMOS, A; RODRIGUES, G; ALMEIDA, G. (2011). *60 anos de ACNUR*. São Paulo: Editora CL-A Cultural. Disponível em: <www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

RAMOS, É. (2011). *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 150 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

ROCHA, R; MOREIRA, J. (2010). Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 17-30. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/03.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

SANTANA, Derli P. (2005). A agricultura e o desafio do desenvolvimento sustentável. *Embrapa Milho e Sorgo-Comunicado Técnico (INFOTECA-E)*. Disponível em: <www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/489730/1/Com132.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2020.

TEDESCO, J. et al. (2009). De Bangladesh ao Sul do Brasil: dimensões da imigração contemporânea no Brasil. *Revista Latinoamericana de Población*, v. 13, n. 24, p. 163-185. Disponível em: <revistarelap.com/index.php/relap/article/view/139/235#citations>. Acesso em: 11 nov. 2020.

THOMAS, V; LÓPEZ, R. (2015). *Global Increase in Climate-Related Disasters*. Asian Development Bank Economics Working Paper Series, No. 466. Disponível em: <reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/global-increase-climate-related-disasters.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

Relações China-América Latina: Covid-19, saúde global e Belt and Road Initiative

Luís Filipe de Souza Porto¹

Resumo: Em termos geográficos, a *Belt and Road Initiative* (BRI) surgiu em 2013 para conectar o Leste Asiático e a Europa através da Ásia Central. A BRI atualmente representa um componente necessário de recuperação econômica pós-pandemia para todos os atores e setores que engloba. Na saúde, especificamente, surge no escopo do que o projeto define como *Health Silk Road* (HSR), termo incorporado a BRI em 2017, com potencial de oferecer oportunidades para uma atuação global positiva da RPC em saúde durante a crise pandêmica. Não delimitada apenas a sua interpretação geográfica, o conceito se revelou mais elástico, permitindo a expansão para diversas regiões do globo, como a América Latina (AL), recorte regional que será abordado neste trabalho. Nesse sentido, este trabalho toma como objeto de análise a HSR. Por meio de revisão de bibliografia, o objetivo geral é investigar a hipótese de que as relações da China com a AL em saúde corroboram para a evolução do *soft-power* chinês, servindo como ponte para a penetração e influência econômica do país na região, considerando o atual contexto de ausência de estratégia externa sólida dos Estados Unidos (EUA) para a AL.

Palavras-Chave: BRI; Relações China-América Latina; Health Silk Road

Introdução

Embora a Health Silk Road (HSR) tenha chamado a atenção durante a crise de Covid-19 (MILOŠEVIĆ, 2020) a iniciativa não é nova. Xi Jinping usou o termo pela primeira vez durante uma visita a Genebra, em janeiro de 2017, onde assinou um memorando de entendimento com a Organização Mundial da Saúde (OMS) comprometendo-se com a construção de uma "*Rota da Seda da Saúde*", que teria como objetivo adotar estratégias para a evolução da saúde pública nos países em torno da BRI (XINHUA, 2017).

Em agosto de 2017, o governo chinês também organizou um seminário em Pequim intitulado "*Fórum Belt and Road sobre Cooperação em Saúde: Rumo a uma Rota da Seda da Saúde*", onde o Diretor Geral da OMS, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus elogiou a proposta "visionária" de Xi para utilizar a rede da BRI para fortalecer a cooperação no setor da saúde. Tedros terminou seu discurso endossando a recomendação da China de que "os líderes da saúde de 60 países reunidos aqui, e os parceiros da saúde pública, construam uma rota da seda saudável, juntos" (WHO, 2017).

¹Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (PRI-UFABC). Graduado em Defesa e Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ).

Como parte de seu esforço para se posicionar como líder global em saúde na pandemia de COVID-19 (NINIO, 2020), a China resgatou a HSR, sugerindo que o conceito pode assumir maior importância, influenciando a narrativa global negativa sobre o início da pandemia no país (ZHOU, 2021). Nesse sentido, a HSR pode permitir à China exercer reputação positiva no cenário internacional, em particular contrastando-a com as respostas unilaterais e descoordenadas de países à pandemia, como nos EUA e outras nações europeias. Na América Latina (AL), por exemplo, os EUA não adotaram nenhuma iniciativa regional de resposta à pandemia; para além disso, sua relativa ausência no Sistema Internacional, principalmente em saúde, deixou muito espaço de manobra para a China (CHADE, 2018).

Nesse ponto surge o questionamento: quais são as oportunidades e desafios da cooperação entre a China e a AL durante a crise provocada pela pandemia de Covid-19?

Dessa forma, este trabalho toma como objeto de análise a HSR. Por meio de revisão de bibliografia, o objetivo geral é investigar de que forma as relações da China com a AL em saúde corrobora para a evolução do *soft-power* chinês, na busca de mitigar o escrutínio internacional advindo das críticas pela má gestão da pandemia em seu início. O objetivo específico é verificar, com base em fontes primárias (documentos oficiais de Estado), bem como fontes secundárias (artigos acadêmicos, livros e notícias) de que forma a cooperação em saúde representa uma ponte para a penetração e influência econômica da China na AL, considerando o atual contexto de ausência de estratégia externa sólida dos Estados Unidos (EUA) para a região, como a não inclusão do Brasil na primeira doação internacional de vacinas feita pelo país².

A Health Silk Road (HSR)

Sob a liderança de Xi Jinping, a BRI foi incluída na Constituição do Partido Comunista Chinês (PCC) (XINHUA, 2017), o que sinaliza um compromisso de longo prazo do país com o projeto. Nesse sentido, a saúde, por meio da HSR, encontra-se também inserida nesse escopo. O papel da China em cooperação internacional em saúde remonta a constituição da República, em 1949, embora não tenha se

² GALVANI, Giovanna. **Brasil fica de fora de lista de doação de vacinas da Pfizer pelos EUA.** Carta Capital, 10 jun. 2021. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/saude/brasil-fica-fora-de-lista-de-doacao-de-vacinas-da-pfizer-pelos-eua/>>.

desenvolvido de forma homogênea até o presente, tampouco evitado experimentos truncados. A atual pandemia de Covid-19, contudo, permitiu ajustes na HSR de modo a enfatizar a cooperação e assistência em saúde dos países da BRI (TANG, 2020).

Promover a BRI, portanto, é um esforço do governo chinês como um todo, no sentido de que quase todos os ministérios do governo central da China têm um papel a desempenhar na ampla gama de atividades que abrangem suas atividades. Nesse sentido, a cooperação internacional em saúde é considerada um aspecto importante no fator “*intercâmbio pessoa-a-pessoa*” da BRI (JIAHAN, 2020, p.19). Em 2015, as autoridades de saúde chinesas divulgaram um documento intitulado “*Um Plano de Implementação de Três Anos para o Avanço da Cooperação em Saúde do BRI (2015–2017)*”³, delineando de forma abrangente a cooperação internacional em saúde; o documento foi a base para o conceito mais amplo do HSR, que surgiu um ano depois.

O documento destaca a importância da saúde para a BRI, considerando fulcrais os investimentos em infraestrutura como forma de garantir a saúde e o desenvolvimento socioeconômico. Além disso, destaca a conscientização de que a medida que os fluxos transfronteiriços de pessoas aumentam com o progresso da BRI, o risco de propagação de doenças infecciosas também aumenta.

O fortalecimento da cooperação em saúde entre a China e os países da BRI, e o trabalho conjunto para enfrentar as crises de saúde pública, ajudará a proteger a segurança sanitária e a estabilidade social da China e dos países da BRI, que também protegem a construção da BRI.⁴

Apesar de o documento não mencionar explicitamente, é notável que a China traçou linhas claras para ser capaz de se tornar um líder global em saúde e aumentar sua capacidade e *status* em questões de saúde regional e internacional. Em 2017, o termo *Health Silk Road* já havia sido incorporado em diversos discursos oficiais de Xi Jinping, no qual enfatiza a cooperação em saúde como um importante agenda cooperativa da BRI (XINHUA, 2017).

³ National Health Commission of the People’s Republic of China. Three-year implementation plan for promoting the “belt and road” Health Exchange and Cooperation (2015-2017). Disponível em: <http://jianshang.cctv.com/2017/05/12/ARTI3VfP9QgxK1BdUeEYXRnG170512.shtml> (tradução do autor).

⁴ Do original: “与沿线国家开展跨境医疗服务合作，云南、新疆、内蒙古等地方每年为周边国家近万名患者提供优质医疗服务；与中东欧国家、东盟国家开展传统医药合作，在多个领域取得了突破性和示范性成果，建设了一批海外中医中心，增强了沿线国家的获得感，卫生合作对“一带一路”倡议实施的支撑与促进作用日益显现” (Tradução do autor).

Ainda em 2017, Pequim sediou a primeira “*Reunião de alto nível de Belt and Road para cooperação em saúde*”⁵. Na ocasião, foi assinado um memorando de entendimento sobre a HSR entre a China, a Organização Mundial da Saúde (OMS), UNAIDS e mais trinta outros países⁶, adicionando novas medidas em complementaridade ao documento de 2015, com destaque para: i) apoio explícito à cooperação entre a BRI e organizações internacionais, como a OMS e a UNAIDS; ii) defesa dos princípios gerais da BRI de "ampla consulta, esforços conjuntos, benefícios compartilhados", além do reforço ao "Estado de direito e oportunidades iguais para todos".

O documento de 2015, somado ao Comunicado de 2017, portanto, constituem os principais documentos oficiais de Pequim sobre a HSR. As áreas de cooperação são amplas e extensas. Contudo, assim como o documento “mãe”, a BRI, nota-se características de flexibilidade e elasticidade da HSR. Os documentos indicam quais são as áreas de cooperação que a China tem intenção de empreender, mas não são vinculantes ao escopo das atividades da HSR e podem sofrer alterações. Além disso, prevê a dependência de consultas e discussões efetivas entre a China e os países parceiros antes da implementação dos projetos de fato.

No contexto regional, além de apoiar os organismos internacionais de saúde, a China promoveu vários fóruns de saúde como plataformas para aumentar sua influência, a saber: i) Fórum de Cooperação Sanitária China-ASEAN; ii) Fórum de Ministros de Saúde dos Países da Europa Central e Oriental da China (ECO); iii) Fórum de Cooperação em Saúde China-Países Árabes (CCICED, 2018). Esses fóruns contam com a participação de autoridades de saúde da China e dos países participantes para propor e discutir projetos concretos de cooperação.

HSR durante a covid-19

O surto da pandemia de COVID-19 expôs fraquezas significativas da infraestrutura de saúde pública tanto em países desenvolvidos, como também em desenvolvimento; trouxe à tona preocupações sobre a escassez de produtos médicos

⁵ Belt and Road High- Level Meeting for Health Cooperation (tradução do autor).

⁶ Beijing Communiqué of The Belt and Road Health Cooperation & Health Silk Road. National Health Commission of the People's Republic of China, 18/08/2017. Disponível em: http://en.nhc.gov.cn/2017-08/18/c_72257.htm

básicos, incluindo vacinas, máscaras e luvas e, mais do que isso, o impacto de cadeias globais de valor demasiadamente concentradas, promovendo dependência excessiva de poucos atores.

De acordo com a Bloomberg⁷, a China registrou 4,9% de crescimento do produto interno bruto no terceiro trimestre de 2020 em comparação com 2019. Além disso, teve crescimento de 0,7% do PIB nos primeiros três trimestres de 2020. Embora a China tenha enfrentado intenso escrutínio internacional por seu tratamento inicial inadequado do COVID-19 (FELLET, 2020), depois de conter a disseminação do coronavírus se configurou como grande exportador de insumos de saúde, exercendo ativamente o que denominaram como “*Diplomacia das Máscaras*” (KOTZ, 2020), mantendo capacidade contínua de produzir e exportar suprimentos de saúde para diversos países, especialmente emergentes. Além disso, a China também enviou equipes de especialistas em saúde para diversos países, que puderam compartilhar experiências, lições e sugestões de como o país lidou com a pandemia.

Nesse sentido, é notável que a HSR continuará a ser relevante para a China na busca da liderança na governança de saúde regional e global. No momento, o país está ativamente envolvido em assuntos internacionais de saúde, atividades que incluem cooperação com organizações internacionais e expansão da cooperação intergovernamental em saúde. A China dobrou seu apoio a organismos internacionais e de saúde da ONU, como a OMS (CHENG, 2020), enquanto o governo Trump adotou posição isolacionista se retirando da organização.

Com base nesta análise, ao falar sobre a Diplomacia de Saúde da China, não se pode ignorar que, adicionalmente, se refere a um mecanismo de *soft-power*⁸, já que, após as críticas recebidas devido a atuação no início da pandemia refletem hoje em uma necessidade da China de reconquistar a confiança internacional.

⁷ China's Economy Plows On as World's Only Major Growth Engine. Bloomberg, 19/10/2020. Disponível em: <https://www.bloombergquint.com/global-economics/china-s-rebound-helps-to-stabilize-a>

⁸ O conceito de *soft-power* cunhado por Joseph Nye consiste em descrever a capacidade de um ator político de influenciar outros atores por meio de ações ou interesses.

HSR na América Latina

Nos países da AL, a China prestou assistência médica para países diversos, como Argentina, Chile e Cuba, Costa Rica e Panamá, promovendo o intercâmbio de conhecimento entre especialistas chineses e latino-americanos. Nesse sentido, a colaboração com a China permitiu que os países latino-americanos encontrassem um forte aliado nas questões de saúde. Indiretamente, esses países contribuíram para a afirmação da influência chinesa, não só na região, mas também no Sistema Internacional, considerando que a China busca ativamente desassociar sua imagem internacional das críticas que vem recebendo por sua má gestão e falta de transparência.

Por outro lado, a China também quer garantir a estabilidade de seus mercados na América Latina, mantendo o equilíbrio que construiu na região em torno do “*Consenso de Pequim*”, ou seja, incorporando parceiros da periferia para o modelo de desenvolvimento centralizado da China (BOLINAGA e SLIPAK, 2015). Mais especificamente, a ideia é criar laços de dependência com a região, como parte do processo que se encontra atualmente para o desenvolvimento industrial, conquista de novos mercados para seus produtos de alto valor agregado e tecnologia de ponta, enquanto os países latino-americanos ainda dependem muito de *commodities*, com a economia baseada na exportação de produtos do setor primário (BERNAL-MEZA, 2019).

Essa relação centro-periferia buscada pela China também ocorre no campo da saúde, com presença significativa de uma rede de empresas do país ativamente envolvida na administração da diplomacia de saúde da China na América Latina. A falta de investimento em infraestrutura no subcontinente, em comparação com outras regiões, leva a uma série de externalidades negativas, como produtividade baixa, desigualdade de renda ou acesso reduzido a serviços de saúde de qualidade. As relações da China com a região, desse modo, geralmente resultam em uma estreita colaboração de alto nível entre instituições médicas e de saúde governamentais, regionais e locais, como no âmbito de um plano de ação conjunto estabelecido em 2018 pela China e a CELAC⁹, apenas para citar um.

⁹ Fórum China-CELAC: Novas Oportunidades para o Desenvolvimento. China-CELAC Forum, 2018. Disponível em: http://www.chinacelacforum.org/esp/lttdt_2/t1527418.htm

De forma mais significativa, o modelo de cooperação da China é baseado principalmente em acordos bilaterais, que consistem, em grande parte, em políticas de investimento para o desenvolvimento dos países latino-americanos, bem como empréstimos. Consequentemente, o arcabouço institucional da diplomacia em saúde chinesa não está muito desenvolvido, embora as estruturas existentes (OMS, cúpulas CELAC-China, reuniões bilaterais) facilitem um diálogo de alto nível entre os líderes políticos.

Em 2019, 19 países da América Latina e do Caribe aderiram ao BRI: Peru, juntamente com Chile, Equador, Uruguai, Panamá, Bolívia, Venezuela, Cuba, El Salvador e República Dominicana, entre outros (KOOP, 2020), o que exige um diálogo estreito entre chefes de Estado e de governo diversos. Equipes de especialistas médicos chineses estão oferecendo conhecimento e aconselhamento nas administrações públicas a ministros da saúde e diretores de hospitais (WANMING, 2020). Por não ter relações diplomáticas formais com a China, o Paraguai é o único país da América Latina que não recebe ajuda de Pequim.

A realidade subdesenvolvida da América Latina também permite que a China se envolva de forma abrangente em diferentes aspectos da HSR na região. Com base nesse ativo chinês, os países mais pobres podem pedir maior assistência na construção de infraestrutura básica de saúde pública e capacitação, bem como intercâmbio e cooperação científica.

Considerações finais

Semelhante à Belt and Road Initiative, a Health Silk Road não é definida com precisão, cobrindo um amplo escopo de atividades, incluindo reuniões e redes bilaterais e multilaterais de políticas de saúde, capacitação e treinamento de talentos, mecanismos para controlar e prevenir doenças infecciosas transfronteiriças, cooperação em saúde, entre outros.

A pandemia de Covid-19 destaca a necessidade de infraestrutura de saúde pública para muitos países, especialmente os países em desenvolvimento. A *Health Silk Road* (HSR) fornece a estrutura política para a China fortalecer e propor seu sistema de ajuda médica internacional, aumentar sua influência na governança da saúde regional e global, direcionar de forma mais assertiva os recursos e investimentos da

BRI em saúde pública e ampliar o papel da China no fornecimento de produtos médicos.

Ao mesmo tempo, a HSR fornece as bases para que a China possa oferecer ajuda a diferentes países em meio à crise pandêmica, expandindo sua influência. Embora os interesses nacionais devam ser protegidos com cuidado, não há razão para que os países latino-americanos não possam se beneficiar de trabalhar com a China no âmbito da HSR se os termos da cooperação forem bem negociados e os projetos forem bem administrados.

Recebido em 28 de junho de 2021. Aprovado em 10 de janeiro de 2022.

Referências

BERNAL-MEZA, R. (2019). China e América Latina: o desenvolvimento de uma nova relação centro periferia. *Revista do CEAM, [S. l.]*, v. 5, n. 1, p. 59–73. DOI: 10.5281/zenodo.3351755. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/26197>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BOLINAGA, L; SLIPAK, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Prob. Des, México*, v.46, n.183, p.33-58, dezembro. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362015000400033&lng=es&nrm=iso>

CHADE, J. (2018). China ocupa vácuo deixado pelos EUA na América Latina. *O GLOBO*, 06/10/2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,china-ocupa-vacu-deixado-pelos-estados-unidos-nas-nacoes-unidas,7000253592>

CHENG, E. (2020). China's Xi pledges \$2 billion to help fight coronavirus. *CNBC*, 18/05/2020. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2020/05/18/chinas-xi-pledges-2-billion-to-help-fight-coronavirus-at-who-meeting.html>

China e OMS construirão Rota da Seda "saudável". *Xinhua Português*, 19/01/2017. Disponível em: http://portuguese.xinhuanet.com/2017-01/19/c_135994881.htm. Acesso em: 30/04/2021.

FELLET, J. (2020). O que se sabe sobre as principais acusações contra a China na pandemia. *BBC Brasil*, 30/04/2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52466295>

Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum. Xinhua, 14/05/2017. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm

JIAHAN, C. (2020). Toward a Health Silk Road: China's Proposal for Global Health Cooperation. *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 06, N.1, p. 19-35. 2020. Disponível em: <https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S2377740020500013>

KOOP, F. (2020). Coronavírus reestrutura Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina. *Diálogo Chino*, 30/07/2020. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/infraestrutura-pt-br/36699-coronavirus-reestruturacao-iniciativa-cinturao-e-rota-na-america-latina/>

KOTZ, R. (2020). Diplomacia das máscaras: o papel da China no contexto da Covid-19 e os países emergentes. *CEIRI News*, 03/08/2020. Disponível em: <https://ceiri.news/diplomacia-das-mascaras-o-papel-da-china-no-contexto-da-covid-19-e-os-paises-emergentes/>

MILOŠEVIĆ, Ž. (2020). The Health Belt & Sanitary Road: China from the guilty loser to the superior winner. *Diplomacy & Commerce*, 04/04/2020. Disponível em: <http://www.diplomacyandcommerce.rs/the-health-belt-sanitary-road-china-from-the-guilty-loser-to-the-superior-winner/>

NINIO, M. (2020). China sai da defensiva e reivindica liderança global contra coronavírus. *O Globo*, 17/03/2020. Disponível em: <https://glo.bo/2IQwwBw?fbclid=IwAR0SF0CBbK5J9eNUDE3EonRqibW5TpNJebBwGyYbS1yQ3aviXSzCdKDRN4A>

Special Policy Study on Green Belt and Road and 2030 Agenda for Sustainable Development: 2018 policy paper. *CCICED*, 2018. Disponível em: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/CCICED/engagement/2018/green-belt-and-road-and-2030-agenda.pdf>

TANG, B. (2020). A Brief History of Chinese 'Health Diplomacy'. *Sixth Tone*, 20/05/2020. Disponível em: <https://www.sixthtone.com/news/1005687/a-brief-history-of-chinese-health-diplomacy>

Towards a Health Silk Road, a speech by Dr Tedros in the Belt and Road meeting for health cooperation. *World Health Organization*, 18/08/2017. Disponível em: <http://bit.ly/2fQQZLe>

WANMING, Y. (2020). China e América Latina: companheiros no combate à epidemia da covid-19. *UOL*, 05/08/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/08/05/china-e-america-latina-companheiros-no-combate-a-epidemia.htm>

ZHOU, A. (2021). 'Health Silk Road' Gives the BRI a Rebranding. *TCG*, 25/03/2021. Disponível em: <https://thechinaguys.com/health-silk-road-gives-the-bri-a-rebranding/>

Processos eleitorais e violência na África Austral

Nathaly Xavier da Silva Schutz*

Resumo: Os países da África Austral, após um período de grandes crises violentas, frutos dos processos de independência e do contexto da Guerra Fria, pacificaram-se, em sua maioria, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, com a exceção do Zimbábue, que segue sendo um dos principais focos de instabilidade na região. Na última década, todavia, episódios violentos tornaram-se recorrentes em alguns países da região. Grande parte dessas crises violentas relaciona-se aos processos eleitorais. Os conflitos atuais envolvem, assim, questões de representatividade e de restrição da participação política, evidenciando aspectos característicos do processo de construção do Estado e de suas instituições. O objetivo dessa pesquisa é analisar as crises violentas ocorridas nos países da África Austral, a partir de 2010, relacionadas com eleições e liberdade de organização política. Parte-se do pressuposto de que há uma relação entre as variáveis restrição de direitos políticos e conflitos internos. Os casos analisados, considerando os países da região que apresentam conflitos relacionados a aspectos políticos segundo o *Conflict Barometer*, serão: Angola, Moçambique, África do Sul, Tanzânia e Zimbábue. A pesquisa irá adotar a metodologia qualitativa e o método de abordagem será o comparativo.

Palavras-chave: África Austral; conflitos; eleições

Introdução

A África Austral¹ é uma região de extrema importância para a compreensão das relações de força e poder no sistema internacional. Com uma localização geopolítica estratégica, riqueza de recursos energéticos e uma relação cada vez mais próxima com os polos de poder do Sul – China, Índia, Rússia e Brasil – esses Estados constituem-se como objetos de estudo imperativo nas relações internacionais contemporâneas.

Ainda que a região tenha passado por um processo de pacificação com o final da Guerra Fria e o encerramento dos conflitos alimentados, em parte, por Estados Unidos e União Soviética, novas tensões se apresentam no início dos anos 2000. O argumento central dessa pesquisa é de que tais crises tem como característica comum e causa principal algum tipo de restrição de direitos políticos, levando ao que se chama de conflitos relacionados a processos eleitorais. O objetivo desse artigo, assim, é fazer uma primeira análise dos conflitos na região a partir de 2010, baseado nos dados do

*Professora Adjunta de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento. Possui Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). Possui Mestrado e Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (nathalyschutz@unipampa.edu.br).

¹ Para fins desse trabalho, a África Austral compreende os seguintes países: África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Moçambique, Maurício, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue.

Conflict Barometer, investigando as causas e, em que medida, elas estão conectadas com as eleições.

O presente artigo está dividido em duas seções além da introdução e das considerações finais. Na primeira parte será abordada a relação existente entre processos eleitorais e crises na região, identificando os países que apresentam esse tipo de conflito atualmente. A segunda parte será dedicada a análise de cada um desses casos, com o intuito de evidenciar as causas dos conflitos que estão relacionadas com direitos políticos.

África Austral: Estados em construção

Os países do Continente Africano são Estados extremamente jovens que, em sua maioria, são independentes há menos de 60. No caso da África Austral, alguns tiveram sua independência reconquistada há menos tempo ainda, como as ex-colônias portuguesas de Angola e Moçambique, que tem menos de 50 anos, e o Zimbábue, que se liberta do regime de minoria branca apenas em 1980.

Os Estados em questão, portanto, são Estados ainda em construção. Suas estruturas institucionais estão em processo de consolidação, assim como a democracia. Ao longo das últimas décadas, grande parte desses Estados teve que enfrentar a resolução de conflitos relacionados com os seus processos de independência. Uma vez que essa primeira etapa de pacificação estava concluída, alguns Estados passaram a enfrentar um segundo momento de crises violentas, agora envolvendo as questões eleitorais e de participação política. Mesmo em casos nos quais as partes do conflito sejam as mesmas, como em Angola, as características do enfrentamento são distintas do que aquelas dos anos 1980 e 1990.

Os conflitos a serem abordados nesse trabalho, assim, são aqueles que envolvem aspectos do processo eleitoral e dos direitos políticos. É importante destacar que, para essa análise, conflitos relacionados a eleições entende-se episódios violentos não só na realização do pleito, mas no período anterior – envolvendo o recenseamento eleitoral e a campanha – e o posterior – que abarca a apuração, a divulgação e o reconhecimento dos resultados.

Segundo Ibekwe e Adebayo (2012), o processo de democratização na África começou nos anos 1990, influenciado pelo fim da Guerra Fria – do ponto de vista sistêmico – e pela insatisfação das elites políticas com as ingerências militares internas

e externas – do ponto de vista doméstico –. Além disso, pensando regionalmente, a transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para União Africana (UA), no início dos anos 2000, também teria contribuído para esse processo, através da possibilidade de suspensão de líderes não democráticos, o que antes não era possível.

Uma vez que os processos de democratização nos países africanos avançaram a partir de 1990, a realização de eleições também passou a ser mais regular e frequente. Da mesma forma, como lembram Adolfo et al. (2012), os conflitos relacionados a eleições também se tornaram uma realidade nesses países.

Nas palavras de Ibekwe e Adebayo (2012, p.12) “Both democratization and elections are products as well causes of conflicts.”² A realização de eleições como forma de promover o processo de democratização pode levar a conflitos, da mesma forma, não raras vezes, após longos conflitos, mudanças democráticas são implementadas. Em alguns casos, assim, teríamos uma tríade entre conflitos, eleições e democratização.

As causas para os conflitos relacionados a eleições são variadas e podem envolver questões específicas dos contextos domésticos de cada país, como será visto na próxima seção. Ainda assim, uma característica das instituições políticas de vários Estados africanos pode ser uma causa comum: a preponderância de um grande partido, que permanece no poder por muito tempo, e que, muitas vezes, era o partido que governava o país antes do processo de democratização.

Essa configuração leva a percepção do resultado eleitoral como um jogo de soma zero: ou se tem a mudança de governo ou a perpetuação dos mesmos *players* políticos no poder (IBEKWE E ADEBAYO, 2012). Isso tornaria o ambiente eleitoral mais propício a conflitos do que uma situação na qual o poder estivesse menos concentrado e a oposição fosse mais variada. A vitória eleitoral, assim, é entendida como a própria sobrevivência do partido como força política, aumentando, significativamente, a tensão do processo eleitoral (ADOLFO ET AL., 2012). Como lembra Ngubane (2004), em muitos dos casos, a fonte de insegurança deriva da percepção do Estado como centro de poder único e da consequente disputa, por diferentes atores, pelo controle do Estado, visto como única forma de garantir seus interesses.

² Democratização e eleições são, ambas, produtos e causas dos conflitos. (Tradução nossa)

Para auxiliar na compreensão do contexto dos países africanos, é útil o conceito de instituição desenvolvidos por Samuel Huntington. As instituições, assim, são definidas como “padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes, que variam de acordo com o grau de institucionalização” (HUNTINGTON, 1975, p.24). Mais especificamente em relação à África e as instituições, Huntington (1975) faz uma consideração interessante sobre a instabilidade política desses países. O problema residiria, justamente, em um descompasso entre o aumento da participação política, portanto, de mobilização social, e o desenvolvimento das instituições; enquanto as mudanças sociais e econômicas conduzem para uma maior consciência política, as instituições não se fortalecem e nem se modernizam no mesmo ritmo. A própria mobilização social, assim, segundo Huntington (1975), enfraquece as fontes tradicionais de autoridade e as instituições já existentes, gerando um cenário de instabilidade política crescente.

Retorna-se, desta forma, para o problema da construção do Estado e da democracia nesses países. As características históricas dos Estados africanos, que passaram por um processo de colonização e descolonização, não podem ser negligenciadas. A reestruturação desses Estados depois de libertarem-se do controle europeu é um processo recente e ainda em curso, gerando, entre outras coisas, as tensões entre forças políticas distintas que culminam, em alguns casos, em episódios de violência.

Tabela 1: Conflitos da África Austral 2010 – 2020

País	2010				2020			
	Partes	Início	Motivação	Intensidade*	Partes	Início	Motivação	Intensidade*
Angola	FLEC; Governo	1975	separatismo	3	FLEC; Governo	1975	separatismo	3
	UNITA; Governo	1975	poder central	2	UNITA; Governo	1975	poder central	1
Moçambique	N.A	N.A	N.A	N.A	ASWJ; Governo	2017	ideologia	5
					RENAMO; Governo	2012	poder central	3
África do Sul	IFP; ANC (KwaZulu-Natal)	1990	controle regional	3	FIM	N.A	N.A	N.A
					grupos do CNA, EFF, DA, COSATU; Governo	2015	poder central	3
Tanzânia	Uamsho; Governo	2010	separatismo	3	FIM	N.A	N.A	N.A
	CUF; Governo	1993	autonomia	1	CUF; Chadema; Governo	1993	autonomia	3
Zimbábue	Movement for Democratic Change (MDC); Governo	2000	poder central	3	Movement for Democratic Change (MDC); Governo	2000	poder central	3

*1: disputa; 2: crise não violenta; 3: crise violenta; 4: guerra limitada; 5: guerra

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Conflict Barometer (2010; 2021)

Como pode ser visto na Tabela 1, atualmente, cinco países da região apresentam contextos de crise relacionados à participação política: Angola, Moçambique, África

do Sul, Tanzânia e Zimbábue. Com exceção de Angola, todas as crises iniciaram-se já nos anos 2000. Sublinhe-se que Angola é o único caso em que a crise é não violenta e que, apesar de ser um conflito datado da independência, tem características específicas a partir do final da guerra civil, em 2002, como será tratado mais adiante.

Do ponto de vista das causas específicas, as crises relacionam-se a dois aspectos: a participação no governo central e a conquista e\ou ampliação da autonomia de determinada região. Nada obstante essas temáticas sejam constantes, elas se tornam mais destacadas nos períodos eleitorais, evidenciando o problema das instituições que ainda não estão bem estabelecidas e que, entre outras coisas, não conseguem atender às demandas de uma parcela da população.

O problema da representação política e da restrição de partidos, seja no seu funcionamento, seja na participação nas eleições não pode ser minimizado. É notório, contudo, como já foi mencionado, que trata-se de um passo adiante na no processo de pacificação da região. Com exceção de Moçambique, na grande maioria dos casos, a crise mais violenta, a guerra civil propriamente dita, já se encerrou e está se desenvolvendo uma fase posterior, de rearranjo das forças e representações políticas. Pode-se dizer, assim, que essas crises políticas integram a própria construção dos Estados africanos após a descolonização. Sem dúvida, os Estados africanos estão, ainda, no processo de estruturação das suas instituições; um período, notadamente, propício a disputas e conflitos. (SCHUTZ, 2016)

Compreendido o panorama regional que envolve as crises nesses Estados, pode-se avançar para compreensão dos contextos mais específicos.

Eleições e Conflitos

A relação entre as crises violentas e os direitos políticos nos países da África Austral tem características comuns, como já foi visto anteriormente. Cada um desses Estados, todavia, apresenta especificidades que não podem ser negligenciadas na análise. Com o intuito de compreender a evolução das crises, será feita uma breve aproximação com cada um dos casos em questão.

Angola

A instabilidade em Angola data do período de independência. Com a formação de três diferentes movimentos de libertação, o MPLA³, a FNLA⁴ e a UNITA⁵, no início dos anos 1960, o processo de descolonização foi marcado pelo enfrentamento entre os três grupos e contra Portugal. O imediato início da guerra civil após a declaração unilateral de independência do MPLA levou Angola a um profundo processo de desestabilização política e socioeconômica que perdura até hoje. (SCHUTZ, 2014)

Consoante Birmingham (2002), com a morte de Agostinho Neto, líder do MPLA, em 1979, encerra-se o período de guerra de libertação, e um novo tipo de conflito passa a desenvolver-se durante a década de 80. De acordo com o autor, esse novo conflito acumula tanto causas regionais – como a normalização da relação com o Zaire⁶ – quanto reflexos do sistema da Guerra Fria, com a forte presença soviética na África. Somar-se-ia, a isso, a incapacidade no novo presidente, José Eduardo dos Santos, de responder as demandas das elites angolanas do sul.

O final da década de 1980 marca um novo momento do desenrolar dos conflitos angolanos, anunciando os acordos de paz que seriam firmados no início da década seguinte⁷. Como resultado das tratativas e das mudanças político-econômicas, em maio de 1991, é firmado um acordo de cessar fogo, entre o MPLA e a UNITA, em Portugal, que ficou conhecido como Acordos de Bicesse. Ao final do período, eleições presidenciais e parlamentares seriam realizadas, sob a supervisão das Nações Unidas.

Em setembro de 1992 ocorrem as eleições. Eduardo dos Santos e o MPLA saem vitoriosos, tanto no parlamento quanto na presidência. A Missão da ONU reconhece a eleição como livre e legítima, mas Savimbi, líder da UNITA, alega conduta imprópria pelos membros do MPLA já na eleição parlamentar, que ocorreu antes da presidencial, e diz não reconhecer os resultados. Em dois meses, Savimbi e a UNITA,

³ Movimento Popular para a Libertação de Angola.

⁴ Frente Nacional para a Libertação de Angola.

⁵ União Nacional para a Independência Total de Angola.

⁶ Tal normalização permitiu o retorno para Angola de muitos exilados Bakongo, criando mais um ponto de tensão com o governo do MPLA.

⁷ Vários fatores contribuíram para essa alteração no contexto angolano: os países ocidentais, na ONU, deixam de apoiar a ocupação sul-africana na Namíbia, temendo a repercussão interna nos seus países; o exército sul-africano já não possui mais recursos para invadir Angola, além de estar perdendo seu apoio interno; a Namíbia conquista sua independência; a União Soviética, preocupada com o desmembramento de seu império na Europa, perde grande parte de seu interesse na África; e o exército cubano aceita retirar-se de Angola (SCHUTZ, 2014).

que não reconheceram a validade das eleições, retornam ao confronto armado. (SCHUTZ, 2016)

O conflito estende-se até 2002⁸, quando Savimbi é assassinado. A guerra civil no território angolano encerrou-se, formalmente, com um acordo de cessar-fogo entre UNITA e o governo do MPLA. José Eduardo dos Santos permaneceu como Presidente de Angola, cargo que ocupava desde a morte de seu antecessor, Agostinho Neto, em 1979. As primeiras eleições foram realizadas em setembro de 2008, apenas no âmbito legislativo, com o MPLA obtendo grande maioria dos votos, mais de 80% (SCHUTZ, 2014).

Com o novo contexto político, a oposição se reorganizou. Em 2012, algumas lideranças na UNITA criaram a Convergência Ampla para a Salvação de Angola (CASA), levando a um aumento das tensões em Angola. As eleições parlamentares que se seguiram foram amplamente contestadas. O MPLA conquistou a maioria das cadeiras, o que, automaticamente, reelegeu José Eduardo dos Santos como presidente.⁹

A realização das eleições em 2012, sem dúvida, foi um grande avanço no processo de construção do Estado angolano pós-guerra civil. Os focos de instabilidade, contudo, continuaram existindo, com a oposição questionando a validade e a transparência das eleições. (SCHUTZ, 2016) Ao longo dos anos seguintes, as tensões reduziram-se, mas o cenário volta a ficar mais violento com a proximidade de um novo pleito em 2017. Já em 2016, durante o processo de recenseamento eleitoral, alguns ataques são registrados (CONFLICT BAROMETER, 2017).

Em agosto de 2017 são realizadas eleições gerais. As eleições, que contaram com uma Missão de Observação Eleitoral da SADC, consagram a vitória, mais uma vez, do MPLA. O processo eleitoral em questão foi um marco na história recente angolana, tendo em vista que o candidato do MPLA deixou de ser José Eduardo dos Santos, que já estava no poder há 38 anos. O novo presidente, João Lourenço, foi ministro da Defesa e vice-presidente do partido. É importante ressaltar, também, que,

⁸ Entre 1994, quando um novo acordo de cessar fogo é assinado, o Protocolo de Lusaka, é 1998, houve um período de conflito latente. Nesse período, ameaça de guerra continuava muito presente e as ações de ambos os lados visavam a provocação, com o intuito de levar o lado oposto à agressão e a consequente culpa por quebra do acordo.

⁹ Em janeiro de 2010, uma nova Constituição, que já estava em tramitação e discussão desde 2004, é aprovada pelo Parlamento. Com a nova Constituição, não há mais eleições diretas para o executivo, e o Presidente é eleito pelo Parlamento.

nada obstante a vitória, o MPLA perdeu cadeiras no parlamento, ficando com 150 das 220 cadeiras, 25 a menos que na eleição anterior (MORRIS, 2017).

Para além disso, o governo Angola também precisa enfrentar a situação histórica de Cabinda, região situada ao norte do país, com grandes riquezas de petróleo e que deseja tornar-se independente. A Frente de Libertação de Cabinda (FLEC), atua desde 1975, e oscila entre períodos de ação mais violenta e manifestações pacíficas.

Nos últimos anos, encontros mais frequentes têm acontecido entre as forças rebeldes e o governo angolano. Recentemente, as lideranças da FLEC solicitaram mediação internacional para o conflito, afirmando que o governo angolano não teria interesse em negociar e solucionar a crise (CONFLICT BAROMETER, 2021).

África do Sul

Com o fim do *apartheid*, no início dos anos 90, o contexto político da África do Sul modificou-se significativamente. A nova configuração doméstica desenhava-se com três principais partidos: o Congresso Nacional Africano (CNA), agora legal, e com a ampla maioria da população; o já existente Partido Nacional (PN); e o Partido da Liberdade Inkatha (IFP¹⁰), com forte base em na região de KwaZulu Natal. (SCHUTZ, 2014)

A principal tensão no âmbito interno, enfrentada pelo governo de Mandela e, depois, de Thabo Mbeki e de Jacob Zuma, foi a defesa de maior autonomia por parte da província de KwaZulu Natal (FARLEY, 2008). A situação acentuou-se nas eleições de 1999, quando o IFP não conseguiu conquistar a maioria dos votos na província e o CNA, junto com seus aliados, conquistam uma pequena maioria de assentos para governar (BEALL, MKHIZE E VAWDA, 2005). Situações semelhantes repetiram-se nas eleições seguintes, o que era seguido de contestações e acusações de fraude por parte do IFP.

A questão envolve aspectos históricos, como o governo durante o período da existência dos bantustões, e da representação das lideranças tradicionais na nova configuração da democracia sul-africana pós-*apartheid* (SCHUTZ, 2014). A Constituição da África do Sul de 1996 contempla a participação das lideranças

¹⁰ Inkatha Freedom Party.

tradicionais locais, através da Casa Nacional dos Líderes Tradicionais¹¹, mas para os líderes do IFP, não resta claro o papel a ser desempenhado. As eleições de 2014, vencidas pelo CNA, foram, novamente, contestadas pelo IFP. As manifestações violentas continuaram culminando com a morte de um dos líderes do IFP, Nonhlanhla Biyela (CONFLICT BAROMETER, 2015).

Ao mesmo tempo em que as questões de KwaZulu Natal se pacificam, um novo foco de tensão surge na África do Sul. Ao longo do ano de 2016, a crise econômica enfrentada pelo país acentuou os problemas políticos, colocando luzes sobre os problemas de corrupção com membros do CNA. As acusações irão levar a uma primeira proposta de retirada do Presidente Jacob Zuma, pelo próprio CNA. A crise continua evoluindo, com vários protestos da sociedade civil, até que no início de 2018, após uma decisão do Comitê Executivo Nacional do CNA, Zuma é retirado do cargo e o Vice-Presidente, Cyril Ramaphosa, assume¹².

A retirada do poder de Zuma reduziu as tensões, principalmente as manifestações da oposição. Em maio de 2019, conforme previsto, são realizadas eleições. O CNA saiu mais uma vez vitorioso, conquistando a maioria das cadeiras do Parlamento e, por consequência, garantindo a reeleição de Ramaphosa. Desde o final do apartheid e da eleição de Nelson Mandela, em 1994, contudo, foi o pior desempenho do CNA nas urnas.

Tanzânia

A Tanzânia, assim como muitos países da região, iniciou sua transição democrática em 1992, com a implantação do sistema multipartidário. As primeiras eleições multipartidárias ocorrem em 1995, com relativa normalidade na parte continental, mas com acusações de fraude em Zanzibar (SCHUTZ, 2014).

Nas eleições seguintes, em 2000, a Frente Unida Cívica (CUF¹³), principal partido de oposição, recusa-se a reconhecer o governo eleito. A situação desta vez, como destaca Maundi (2007), agrava-se, com manifestações violentas, resultando na morte de mais de vinte pessoas. A crise, apesar de séria, foi resolvida pela conciliação

¹¹ National House of Traditional Leaders.

¹² Logo depois, ele é eleito pela Assembleia Constituinte, manobra que foi questionada pela oposição.

¹³ Civic United Front.

entre os dois principais partidos do país: o Partido da Revolução (CCM¹⁴) e a CUF. Um acordo de reconciliação foi estabelecido em outubro de 2001. (SCHUTZ, 2016)

Em 2010, a CCM e a CUF formam um governo de unidade nacional. A região de Zanzibar, todavia, continuou abrigando desejos separatistas em relação ao governo central da Tanzânia que, a partir de 2010 passaram a se mobilizar em torno da Associação para Mobilização e Propagação Islâmica (UAMSHO). As ações da UAMSHO apresentam uma escalada violenta, gerando um foco de instabilidade importante no país.

Em outubro de 2014, os partidos de oposição assinam um memorando de entendimento, decidindo fazer uma aliança para enfrentar o CCM nas eleições de 2015 (CONFLICT BAROMETER, 2015). As eleições ocorrem outubro de 2015, mas em Zanzibar, são declaradas inválidas pela Comissão Eleitoral, alegando graves violações durante o processo eleitoral, incluindo a intimidação de eleitores e a alteração de resultados (ANYIMADU, 2016). A situação acirra as tensões na ilha e o período subsequente é marcado por diversos enfrentamentos entre os membros da oposição, que se recusavam a integrar o governo central antes que a questão das eleições fosse resolvida (SCHUTZ, 2016).

Novas eleições são realizadas em Zanzibar em março de 2016, com a vitória da CCM, que é questionada pela oposição, e os enfrentamentos violentos continuam ocorrendo. Em meados de 2018, o processo eleitoral para preencher assentos vagos no parlamento na região de Arusha é marcado por novos episódios de violência entre membros da CHADEMA¹⁵ e da CCM (CONFLICT BAROMETER, 2019).

Moçambique

Moçambique se torna independente em 1975, sob a liderança da Frente de Libertação de Moçambique, a FRELIMO. Após um período de estabilidade, as tensões que já existiam antes da independência se intensificam e, em 1976, tem início a guerra civil entre as forças do governo e a oposição da Resistência Nacional Moçambicana, a RENAMO, que irá se encerrar em 1992.

¹⁴ Chama cha Mapinduzi – Party of the Revolution.

¹⁵ Chama cha Demokrasia na Maendeleo – Party for Democracy and Progress.

O país permaneceu estável por duas décadas, mas a partir de 2012, as relações entre o governo e a oposição voltaram a se tornar tensas e violentas. A RENAMO já havia contestado eleições anteriores e, em 2012, decide reestruturar a base militar do partido (DW, 2014). Em abril de 2013, após um ataque a uma base policial na localidade de Muxúngue, o conflito ganha força.

Em outubro de 2013, as forças governamentais invadiram e tomaram a base da RENAMO em Satunjira, obrigando o líder da RENAMO a fugir¹⁶. No mesmo mês, devido ao alastramento dos ataques para outras regiões de Moçambique, milhares de moçambicanos foram às ruas para protestar contra a guerra. (SCHUTZ, 2016)

A previsão de eleições gerais de 2014, levou a RENAMO a reivindicar maior participação na composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE), o que propiciou um contexto de negociação entre as partes. O resultado foi um projeto de revisão da lei eleitoral, prevendo uma reestruturação do órgão com ampliação da representação dos partidos de oposição e da sociedade civil.

Em setembro de 2014, o Presidente de Moçambique, Armando Guebuza, e o líder da RENAMO, Afonso Dhlakama, assinaram o acordo de cessar-fogo, permitindo a participação deste último na campanha eleitoral para as eleições gerais em outubro de 2014 (CONFLICT BAROMETER, 2015). O acordo, todavia, não cessou as ações violentas. As eleições gerais de 16 de outubro de 2014 ocorrem, mas são marcadas por incidentes e confrontos e consagram Filipe Nyusi (FRELIMO) novo Presidente do país.

O resultado não é reconhecido pela RENAMO que defendeu, com um projeto de lei, a nomeação de um presidente provincial em cada província pelo vencedor das eleições de 2014 da respectiva região, criando um governo de coalizão. O projeto é rejeitado pelo governo. A oposição, então, ameaçou tomar a força o controle das províncias em que foi vencedora e o conflito se intensificou em diversas regiões do país em 2015, indo desde tentativas de atentado contra o líder da RENAMO até a criação de novas unidades militares da RENAMO no país.

Os conflitos continuam ocorrendo até maio de 2017, quando as lideranças da oposição anunciam uma trégua que culmina, no final do mesmo ano, na assinatura de um cessar-fogo. A partir de então, as discussões entre FRELIMO e RENAMO

¹⁶ O líder, Afonso Dhlakama, ficou refugiado até setembro de 2014, falando pela primeira vez em dezembro de 2013, após o ataque a Satunjira. (DW, 2014).

concentraram-se em dois aspectos: a incorporação das forças da RENAMO ao exército nacional e a descentralização administrativa do país.

Em meados de 2018, é aprovada uma nova Constituição, contemplando a descentralização e, em outubro, são realizadas eleições municipais. A FRELIMO venceu as em 44 dos 53 municípios do país, mantendo o poder na capital, Maputo, enquanto que a RENAMO, venceu em sete municípios, incluindo duas capitais provinciais: Quelimane e Nampula (CONFLICT BAROMETER, 2019). Apesar de reconhecidas como legítimas pelos observadores internacionais, a RENAMO contesta os resultados das eleições e ameaça retirar-se das negociações de paz.

O processo de recenseamento eleitoral, para as eleições presidenciais de 2019, iniciou em abril daquele ano, apesar das condições precárias depois do ciclone que atingiu o país em março do mesmo ano¹⁷. As dificuldades foram apontadas pela RENAMO como um fator que beneficiará o governo, tendo em vista que regiões onde há mais eleitores de oposição o recenseamento teria sido mais lento.

Em junho de 2019, o Presidente Filipe Nyusi e o líder da RENAMO, Ossufo Momade, se encontram para discutir avanços no processo de paz. Entre outras coisas, ficou acordado o início da parte operacional de desmilitarização e integração das forças da RENAMO, a criação de uma lei de anistia e a assinatura de um acordo de paz definitivo em agosto, o que, de fato concretiza-se. O acordo assinado previu, entre outras coisas, o fim das hostilidades e o reconhecimento, por parte da RENAMO, do resultado legítimo das eleições gerais de 2014.

Conforme previsto, em outubro de 2019, realizam-se eleições. É importante destacar que, além da RENAMO, dois outros partidos figuram na cena política de Moçambique. O primeiro é o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), criado em 2009, como um novo partido de oposição. E, mais recentemente, em 2018, o Povo Otimista para o Desenvolvimento de Moçambique (PODEMOS), constituído por dissidentes da FRELIMO, que defendem uma organização política menos centralizada e mais democrática.

Os meses de campanha política são bastante turbulentos. Episódios violentos, principalmente nas províncias de Zambezia e Tete, culminam com o assassinato de um membro da RENAMO e de um observador eleitoral, além de um atentado contra o líder

¹⁷ O governo chegou a cogitar o adiamento das eleições, mas a oposição foi fortemente contrária.

do MDM. Nas vésperas das eleições, a Comissão Nacional Eleitoral decide não realizar o pleito em dez locais da Zâmbia devido à falta de segurança.

O resultado – uma vitória com mais de 70% dos votos de Filipe Nyusi da FRELIMO – não é reconhecido como válido pelos partidos de oposição, que questionam as irregularidades ocorridas durante as eleições. Apesar dos recursos feitos pela oposição, à Comissão Nacional Eleitoral e ao Conselho Constitucional, os resultados eleitorais são confirmados e Nyusi sobe ao poder. Ressalte-se que a Missão de Observação Eleitoral da União Europeia apontou problemas no pleito¹⁸ e recomendou que o Conselho Constitucional adotasse medidas cabíveis (DW, 2019).

Faz-se necessário destacar que, paralelo à crise política, desde 2017, Maputo enfrenta uma crise securitária no norte do país, especialmente na província de Cabo Delgado, com ataques de grupos terroristas que seriam ligados ao Estado Islâmico¹⁹. Os ataques aumentaram de frequência e intensidade a partir de 2020, com mais de dois mil civis mortos e em torno de setecentos mil deslocados internos (ISS, 2021a). Em abril de 2021, foi decidida a implantação de uma operação de paz da SADC em território Moçambicano, que iniciou suas operações em agosto do mesmo ano, com o intuito de auxiliar o país no enfrentamento dos insurgentes e da crise humanitária (ISS, 2021b).

Zimbábue

A crise existente no Zimbábue atualmente não é nova. Ainda na década de 90, foi fundado o partido de oposição Movimento pela Mudança Democrática (MDC²⁰), integrado por membros de sindicatos, trabalhadores urbanos e agricultores brancos. O estopim para a criação do MDC foi a decisão do governo da ZANU-PF de alterar a Constituição para manter Mugabe como Chefe de Estado. O governo convoca um referendun para decidir a mudança na Constituição e o não vence (CAWTHRA, 2010). Nas eleições de 2000, Mugabe perde grande parte do seu apoio com a conquista de cadeiras no legislativo pelo MDC e, com isso, decide retomar as discussões sobre a

¹⁸ enchimento de urnas, voto múltiplo, invalidação intencional de votos da oposição e alteração de resultados de mesas de assembleia de voto com adição fraudulenta de votos extra

¹⁹ O grupo é denominado Ahlu Sunna Wal Jammaa (ASWJ)

²⁰ Movement for Democratic Change.

terra, visando retomar o apoio do eleitorado rural tradicional da ZANU-PF (ALDEN, 2010).

Em 2002, ocorrem eleições presidenciais. O período pré-eleitoral foi bastante problemático. Partidários da ZANU-PF desenvolveram ações violentas, inicialmente destinada a expulsar os fazendeiros brancos comerciais de suas terras, mas acabou evoluindo, também, para um processo de recenseamento eleitoral fraudulento e, até mesmo, assassinato de candidatos de oposição e seus apoiadores. Como ressalta Farley (2008), tais atos violentos não foram reprimidos pelas forças do governo, ao contrário disso, as forças policiais foram cúmplices das ações.

As reações regionais ao contexto de crise no país são insuficientes. Os principais vizinhos, em especial a África do Sul²¹, possuem uma estrutura socioeconômica e política muito semelhante à do Zimbábue, com uma forte concentração da posse das terras e quase nenhum programa de reforma agrário implantado após o fim dos regimes de segregação racial (ALDEN, 2010). Essa história comum leva a uma postura hesitante e de evitar condenações públicas.

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), principal organização regional, também foi bastante resistente em interferir na crise no Zimbábue. A postura solidária da instituição se altera, parcialmente, na Reunião de Cúpula de 2001, na qual é declarada a preocupação com a situação de crise no Zimbábue e com os possíveis efeitos para a região (SCHUTZ, 2018). Além disso, como lembra Cawthra (2010), Mugabe foi retirado da Presidência da Cúpula do OPDS²². Na Cúpula da União Africana de 2008, decide-se que a SADC deveria atuar como mediadora da crise no Zimbábue. Na próxima Reunião de Cúpula da SADC, é indicado o Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, como mediador chefe. A indicação, consoante Cawthra (2010), gerou muitas críticas, especialmente do MDC, que acusava Mbeki de ser pró-ZANU-PF.

As eleições de 2008 marcam um novo momento de tensão na história do país. Apesar do primeiro turno ocorrer sem maiores intercorrências, antes do segundo pleito, novos atos violentos passam a ocorrer, culminando com a desistência do candidato de oposição (MUTISI, 2015). Soma-se a isso o fato de que o MDC se mostrava contrário

²¹ A postura da África do Sul foi bastante hesitante. Thabo Mbeki, então presidente, adotou a estratégia que ficou conhecida como ‘diplomacia silenciosa’, que consistia em, sigilosamente, aconselhar Mugabe a adotar reformas, mas, publicamente, apoiar as suas ações.

²² Órgão para Política, Defesa e Segurança da SADC.

a realização de eleições antes das mudanças propostas pela mediação da SADC e da revisão da Constituição. A Missão de Observação Eleitoral da SADC indica que as eleições não foram livres e não refletiam a vontade do povo do Zimbábue, não reconhecendo, assim, a vitória da ZANU-PF.

Menos de um mês após as eleições, MDC e ZANU-PF assinam um Memorando de Entendimento, estabelecendo a criação de um governo de *power sharing*. O resultado desse documento foi o que ficou conhecido como Acordo Político Global (GPA²³) (SCHUTZ, 2018). Juntamente com o GPA, iniciou-se um processo de revisão e adaptação da legislação, culminando, em 2013, com a promulgação de uma nova Constituição²⁴ (CHIRAMBO E MOTSAMAI, 2016).

O governo de coalizão é encerrado em 2013, após novas eleições e vitória da ZANU-PF (BTI, 2016). Ao contrário das eleições de 2008, esse pleito é reconhecido pela Missão de Observação da SADC como legítimo, apesar das contestações do MDC. A crise no país seguiu desenvolvendo-se com ações violentas de todos os lados e, inclusive, disputas internas tanto na oposição quanto no governo. Reflexo dessas disputas é a criação, em 2015, de um novo partido, denominado Povo Primeiro²⁵, fruto de uma separação dentro da ZANU-PF (SCHUTZ, 2018).

A crise democrática no Zimbábue que, até então, pareceria ser apenas uma questão de restrição da oposição, ganha novos contornos a partir de 2017, quando as disputas internas da ZANU-PF ficam mais intensas. Essas tensões culminam com uma divisão: o *Team Lacoste*²⁶, que defendia que o então vice-presidente, Mnangagwa, como sucessor de Mugabe nas próximas eleições; e o *Generation 40*, que não teria um candidato para sucessão, mas seriam fortes apoiadores de Grace Mugabe, a primeira-dama (Africa Confidential, 2017). Além da divisão interna da ZANU-PF, Mugabe enfrentava problemas com os militares, que também estavam descontentes com a possibilidade de Grace ser a candidata à sucessão de Mugabe.

A saída de Mnangagwa do poder, em novembro de 2017, é o início das movimentações que levam à queda de Mugabe alguns dias depois. Após a deposição do Vice-Presidente, o General Chiwenga, então Comandante das Forças de Defesa do

²³ Do inglês, Global Political Agreement.

²⁴ A proposta da nova Constituição foi apresentada, ainda em 2012, por um Comitê Parlamentar. As mudanças incluíam maiores limites para o poder do Presidente e maior independência dos poderes Executivo e Legislativo (MODENI, 2014).

²⁵ Do inglês, People First.

²⁶ Esse é o nome porque o apelido de Mnangagwa é Crocodilo.

Zimbábue, retorna de uma viagem à China²⁷ e dá declarações afirmando que os problemas políticos e econômicos do país eram fruto das ações de alguns membros do partido, referindo-se ao *Generation 40*.

Em 15 de novembro, as forças militares confirmam que Mugabe foi retirado do poder e estaria em lugar seguro, protegido dos criminosos que o cercava, e que o país estava sob comando de Mnangagwa. Em 24 de novembro, após a renúncia de Mugabe²⁸, Mnangagwa, oficialmente, assume a presidência do país. Ainda em 2017, Chiwenga sai da liderança das forças armadas e passa a ocupar o cargo de Vice-Presidente. O Zimbábue, assim, inicia 2018 com um novo governo e promessas de mudanças e reformas. (SCHUTZ, 2018)

A saída de Mugabe do poder, após quase 40 anos, foi recebida com grandes entusiasmos pela comunidade internacional. Deve-se ressaltar, contudo, que a ZANU-PF permaneceu no poder. Em sua primeira viagem oficial, para o vizinho Moçambique, Mnangagwa anunciou a realização de eleições em alguns meses e convidou a participação de observadores internacionais.

Em 30 de julho de 2018 são realizadas eleições presidenciais. Todo o processo eleitoral foi marcado por vários protestos violentos, especialmente nas regiões mais urbanas. Com a vitória de Mnangagwa e da ZANU-PF, a oposição contesta os resultados, inclusive judicialmente, o que adiou confirmação da manutenção de Mnangagwa no poder, que acaba acontecendo no final de agosto daquele ano. Tanto a UA quanto a SADC reconhecem as eleições como legítimas, mas a missão de observação da União Europeia apontou problemas importantes²⁹.

Considerações Finais

A pesquisa sobre os desenvolvimentos das crises e conflitos nos países em questão ainda necessita maiores aprofundamentos. Algumas conclusões parciais, contudo, já poder ser tecidas. Inicialmente, é possível identificar que, com a exceção da Tanzânia, todas as crises envolvem a disputa de poder pelo governo central. Ou seja,

²⁷ O General viaja para a China para encontrar o Ministro de Defesa Chinês. A visita teria o objetivo de buscar apoio para tomada de poder e a deposição de Mugabe, sob argumento de que um grupo do partido, apoiador de Grace Mugabe, estaria planejando ações de desestabilização das forças armadas. (Africa Confidential, 2017b).

²⁸ Deve-se ressaltar que quando Mugabe renunciou, o processo de impeachment já estava sendo encaminhado pela própria ZANU-PF, em acordo com o MDC.

²⁹ Episódios de coerção e intimidação, uso das forças e recursos do governo, entre outras coisas.

a questão central não é a organização do Estado em si, nem a representatividade das diferentes regiões, mas sim a possibilidade de todos os grupos políticos ascenderem ao poder em condições de igualdade.

Dos cinco países analisados, quatro realizaram eleições para o governo central nos últimos dois anos, Angola, África do Sul, Zimbábue e Moçambique. Confirma-se, assim, que o elemento procedimental da democracia nesses países está presente, e que o problema reside, justamente, na legalidade das eleições e na garantia da livre organização e participação de partidos de oposição no pleito. Deve-se lembrar que em Angola, Moçambique e Zimbábue, o mesmo partido está no poder desde que se tornaram independentes, e que na África do Sul, o CNA comanda o país desde o final do *apartheid*. A não-alternância do poder não necessariamente é um problema para a democracia, mas pode ser considerado como um indicativo de algum tipo de restrição à participação de partidos de oposição.

Outro fator a ser considerado é o aspecto sucessório dentro dos próprios partidos. É emblemático que dois dos líderes mais longevos da região tenham se retirado do poder em 2017: Mugabe no Zimbábue e dos Santos em Angola; ambos estavam no poder há quase quarenta anos. As trocas no poder, contudo, não necessariamente indicam mudanças, tendo em vista que os mesmos partidos seguem no governo. Em uma análise inicial, tais movimentações parecem bem mais uma adequação interna das elites dos partidos com o intuito de, justamente, poderem se manter no poder e reduzir os questionamentos sobre o funcionamento efetivo da democracia nos seus países. Chega-se, assim, ao caso da África do Sul, que mantém uma alternância nas lideranças do CNA, evitando que personalização do governo impacte na institucionalização da sua recente democracia.

Dos casos analisados, a Tanzânia parece ser o mais destoante, considerando que é o único que a crise envolve uma questão de autonomia, Zanzibar e, também, que a problemática data ainda da década de 1990³⁰. Ao contrário dos outros quatro casos, a crise na Tanzânia tem sua origem, exatamente, no processo de democratização e implantação do multipartidarismo. Ainda assim, há uma relação clara entre os

³⁰ Ainda que o conflito em Angola possa ter seu início datado da independência, em 1975, o final da guerra civil em 2002 é um marco de extrema relevância e que modifica o contexto político institucional do país. Pode-se afirmar, assim, que a crise existente atualmente iniciou-se no início dos anos 2000, mesmo que com raízes anteriores.

episódios de violência e o processo eleitoral, o que continua enquadrando a Tanzânia no perfil dos conflitos analisados, apesar das suas particularidades.

Pode-se concluir, assim, que de fato existe uma relação entre as atuais crises nos países da África Austral e as questões envolvendo as eleições e a participação política. Da mesma forma, parece ser possível corroborar a tese de que esses países, após pacificados os conflitos originários da descolonização, estão enfrentando um segundo momento de crise, agora relacionado com a conclusão do processo de construção do Estado e implantação de instituições democráticas. É preciso, desta forma, que a pesquisa aprofunde a análise da estrutura doméstica desses países e das eventuais interferências externas – de outros Estados e de organizações internacionais –, possibilitando a elaboração de cenários futuros.

Recebido em 14 de dezembro de 2021. Aprovado em 10 de janeiro de 2022.

Referências

ADOLFO, E; KOVACS, M; NYSTROM, D; UTAS, M. (2012). Electoral Violence in Africa. *The Nordic Africa Institute, Policy Notes 2012*, Upsalla, September.

AFRICA CONFIDENTIAL. (2017). *Mugabe the juggler*. V. 58, n.13, 23 jun. Disponível em <https://www.africa-confidential.com/article/id/12031/Mugabe_the_juggler>. Acessado em 15 de janeiro de 2018.

———. (2017). *The Crocodile Snaps Back*. V.58, n. 23, 16 nov. Disponível em <https://www.africa-confidential.com/article/id/12165/The_crocodile_snaps_back>. Acessado em 11 de janeiro de 2018.

ALDEN, C. (2010). ‘A Pariah in our Midst’: Regional Organizations and the problematic of Western-designated pariah regimes – The cases of SADC/Zimbabwe and ASEAN/Myanmar. *Crisis States Research Centre/LSE, Working Paper n°73*, May.

ANYIMADU, A. (2016). *Politics and Development in Tanzania*. The Royal Institute of African Affairs, Catham House, Research Program, London, March.

BEALL, J; MKHIZE, S; VAWDA, S. (2005). Emergent democracy and 'resurgent' tradition: institutions, chieftaincy and transition in KwaZulu-Natal. *Journal of southern African studies*, V.31, N° 4, p. 755-771.

BERTELSMANN STIFTUNG'S TRANSFORMATION INDEX (BTI). (2016). *Zimbabwe Country Report*. Gutersloch: Bertelsmann Stiftung.

BIRMINGHAM, D. (2002). Angola. In: CHABAL, P. A History of Postcolonial Lusophone Africa. London: Hurst & Company.

CAWTHRA, G. (2010). The Role of SADC in Managing political crises and conflict – The Cases of Madagascar and Zimbabwe. Friedrich Ebert Stiftung, FES Peace and Security Series n°2.

CHIRAMBO, K; MOTSAMAI, D. (2016). The 2015 SADC Election Guidelines: can they work? Institute for Security Studies, Southern Africa Report, Issue 5, June.

CONFLICT BAROMETER. Report 2018. Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2019.

———. Report 2016. Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2017.

———. Report 2014. Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2015.

———. Report 2009. Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2010.

DEUTSCHE WELL. (2014). Doze momentos-chave do conflito entre a RENAMO e o Governo de Moçambique. 05/08/2014. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/doze-momentos-chave-do-conflito-entre-a-renamo-e-o-governo-de-mo%C3%A7ambique/a-17822725>>. Acessado em: 19 de maio de 2016.

———. (2019). Missão da EU detecta irregularidade e más práticas nas eleições moçambicanas. 08/11/2019. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-002/miss%C3%A3o-da-ue-deteta-irregularidades-e-m%C3%A1s-pr%C3%A1ticas-nas-elei%C3%A7%C3%B5es-mo%C3%A7ambicanas/a-51170551>>. Acessado em: 07 de dezembro de 2021.

FARLEY, J. (2008). Southern Africa. New York: Routledge.

HUNTINGTON, S. (1975). A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. Rio de Janeiro: *Forense-Universitária*.

IBEKWE, C; ADEBAYO, A. (2012). Dreams and Nightmares: democratization, elections and conflict in Africa. In: ADEBAYO, Akanmu. (Ed.) *Managing Conflicts in Africa's Democratic Transition*. Lexington Books: Plymouth.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. (2021). *Peace and Security Council Report*. Issue 133, March. Disponível em <<https://issafrica.org/pscreport>> Acessado em 07 de dezembro de 2021.

———. *Peace and Security Council Report*. Issue 138, August 2021b. Disponível em <<https://issafrica.org/pscreport>> Acessado em 07 de dezembro de 2021.

MAUNDI, M. (2007). Tanzania. In: CAWTHRA, G; PISANI, A; OMARI, A (Eds.). *Security and Democracy in Southern Africa*. Johannesburg: Wits University Press.

MODENI, S. (2014). SADC Mediation in Zimbabwe's Global Political Agreement (GPA). *Africa's Public Service Delivery & Performance Review*, Vol 2, No 2, jun.

MORRIS, H. (2017). Angola – september 2017 Update. *ACLEDA*, September 22. Disponível <acleddata.com/2017/09/22/angola-september-2017-update/>. Acessado em 26 de junho de 2019.

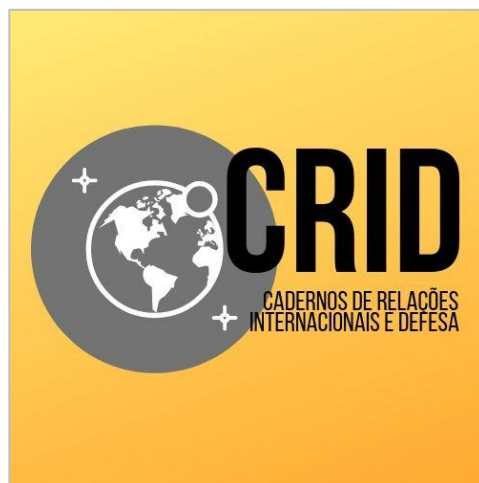
MUTISI, M. (2015). The Crisis of Postcolonialism in Southern Africa: SADC and Conflict Intervention in Zimbabwe. In: OMEJE, K. (Ed.). *The Crises of Postcoloniality in Africa*. Dakar: CODERSIA.

NGUBANE, S. (2004). Sources of Southern Africa Insecurity. In: SOLOMON, H. (Ed.). *Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community*. Pretoria: AISA.

SCHUTZ, N. (2018). The End of the Mugabe Era in Zimbabwe: change or continuity? *Revista Brasileira de Estudos Africanos*. v.3, p.129 145.

———. (2016). Conflitos na África Austral: uma análise comparativa. *Anais do IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Defesa*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

———. (2004). Integração Na África Austral: A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e os Condicionantes Históricos e Políticos da Integração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Tese de Doutorado.



Universidade Federal do Pampa
Rio Grande do Sul
Brasil