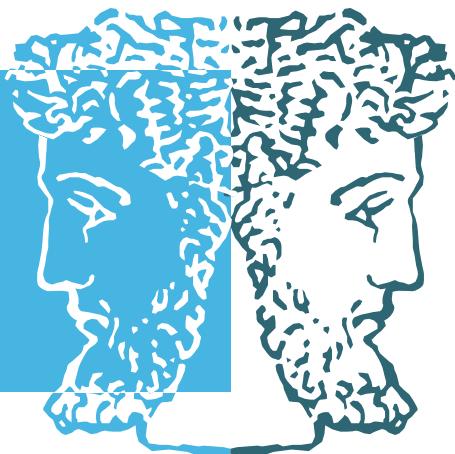


JANUS

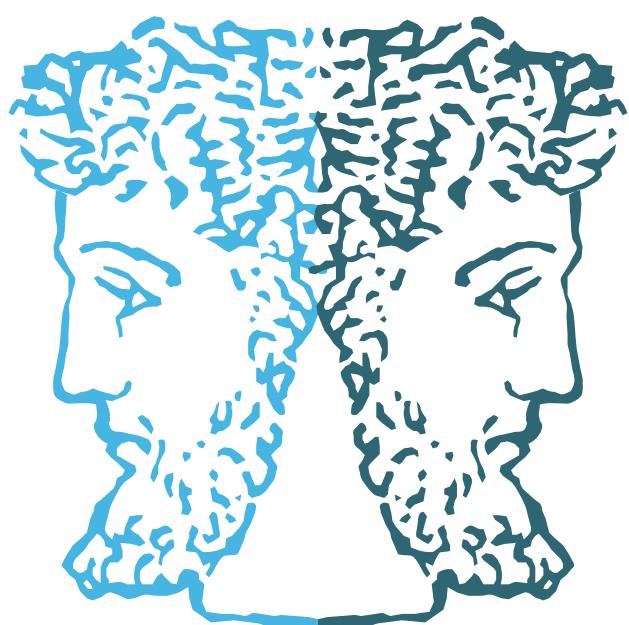


2024
2025

Conjuntura internacional

Capítulo temático

GUERRAS AS MEDIÁTICAS E AS ESQUECIDAS



QUEM COLABORA NESTA EDIÇÃO

Ana Elisa Cascão	German Rueda Orejarena	Mustafa Yusuf Ali
Ana Pires de Carvalho	Haleemah Oladamade Ahmad	Nancy Gomes
André Magrinho	Henry Sanderson	Nathaly Xavier Schütz
André Peralta Santos	Hermínio Matos	Noémia Pizarro
António Gonçalves Alexandre	Jaseem Ahmed	Nuno Canas Mendes
Bianca Dragomir	Jorge d'Almeida	Paixão António José
Brígida Brito	Jorge Moreira da Silva	Patrícia Magalhães Ferreira
Bruno Beato Ascensão	José Carlos de Melo Amaro	Paula Luz
Carlos Branco	José Félix Ribeiro	Paula Núñez-Guerra
Carlos Veloso	Laura Lisboa	Paula Pereira
Cristina Casalinho	Luís Bernardino	Paulo Vicente
Daniel Cardoso	Luís Gomes	Rita Sousa e Silva Romeiras
Daniela Martins	Luis Tomé	Sandra Ribeiro
Daniela Nascimento	Luísa Godinho	Sérgio Carmo Fonseca
Eduardo Freitas Gorga	Manuel Gomes Samuel	Shivshankar Menon
Eugénio Costa Almeida	Manuel João Ramos	Sónia Sénica
Fernando Ayala	Mario Pizarro	Tiago Abrão Vilinga
Fernando Jorge Cardoso	Mark Meiowitz	Tiago Lourenço
Francisco Vicente	Muhammad Nuruddeen Lemu	Tiago Vasconcelos

JANUS – ANUÁRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES

© OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa

Lisboa, Dezembro de 2025

Diretor: Luis Tomé

Subdiretor: Fernando Jorge Cardoso

Editora: Patrícia Magalhães Ferreira

Design, paginação e infografia: Rita Sousa e Silva Romeiras

Biblioteca Virtual: <https://observare.autonoma.pt/anuario>

Propriedade: Cooperativa de Ensino Universitário – CRL



NIF: 501641238

Redação: Rua de Santa Marta, 56. 1169-023 Lisboa

Impressão: ACD Print, S.A.

Morada: Rua Marquesa de Alorna nº 12-A, Odivelas
2620-271 Ramada

Tiragem: 200 exemplares

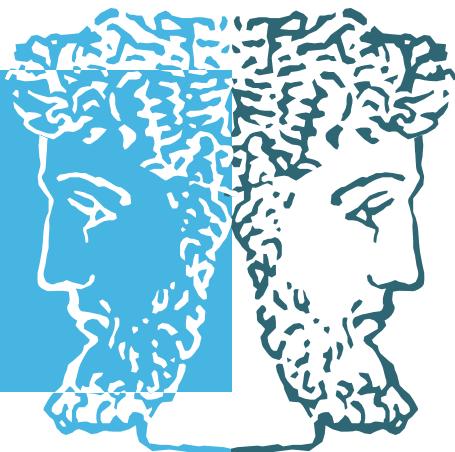
Depósito Legal: 287724/09

ISSN: 2183-4814

N.o de registo do ICS: 120525

Nota: Os artigos em língua portuguesa seguem a grafia do Acordo Ortográfico. Os artigos em língua inglesa seguem a grafia English UK.

JANUS



2024
2025

Conjuntura internacional

Capítulo temático

GUERRAS AS MEDIÁTICAS E AS ESQUECIDAS



ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA 7

1 CONJUNTURA INTERNACIONAL 9

1.1 GEOPOLÍTICA E POLÍTICA EXTERNA

1.1.1 A relevância geoeconómica e geoestratégica do Golfo da Guiné António Gonçalves Alexandre	10
1.1.2 Portugal na comunidade de países de língua portuguesa. Será a CPLP relevante para Portugal? Luís Bernardino	14
1.1.3 A cooperação de defesa do Brasil na região do Golfo da Guiné: a relação com os PALOP Eduardo Freitas Gorga e Luís Bernardino	18
1.1.4 Para uma geopolítica da língua portuguesa Luisa Godinho	22
1.1.5 The international order and Latin America Fernando Ayala	26
1.1.6 A geoconomia de Portugal entre os séculos XV e XVIII: uma análise reflexiva e ensaística Manuel Gomes Samuel	30
1.1.7 A grande estratégia de Trump Carlos Branco	34
1.1.8 NATO deterrence against hybrid threats: evolution and challenges Laura Lisboa	38
1.1.9 A política externa 'independente e ativa' da Indonésia de Jokowi a Prabowo Nuno Canas Mendes	42
1.1.10 The African vector in Russia's foreign policy: the Angolan case (2000-2020) Sónia Sénica	46
1.1.11 Macau's gaming law: when national security trumps the house Bruno Beato Ascensão	50
1.1.12 Dollar dominance and hegemony after "Liberation Day" Jaseem Ahmed	54
1.1.13 África - América Latina: o papel da ZOPACAS no Atlântico Sul Paixão António José	58
1.1.14 The Weaver's Loom: LLMs and the fabric of global power Manuel João Ramos	62
1.1.15 Contrabando en las alturas: factores clave del tráfico de drogas aéreo en Portugal Paula Núñez-Guerra	64
1.1.16 A World Order? Shivshankar Menon	66

1.1.17 O declínio da liderança da África do Sul Nathaly Xavier Schütz	70
1.1.18 A China de Xi Jinping em 2024-2025 Luis Tomé	74
1.1.19 Mega dams, canals and pipelines: water as part of large geopolitical chess games Ana Elisa Cascão	78

1.2 AMBIENTE E ENERGIA

1.2.1 Competição pela liderança global da economia verde: o caso dos veículos elétricos Daniel Cardoso	82
1.2.2 A mitigação das alterações climáticas: opções e estratégias José Félix Ribeiro	86
1.2.3 Rede Natura 2000, procurando a consolidação Brígida Brito	90
1.2.4 Entre la exclusión y la esperanza: comunidades energéticas en América Latina y el Caribe German Rueda Orejarena	94
1.2.5 A sustentabilidade da economia azul: o papel dos recursos vivos dos oceanos António Gonçalves Alexandre	98
1.2.6 Power by gigawatts: the rise of Europe's energy freedom Bianca Dragomir	102
1.2.7 Europe faces a new energy trap as geopolitics of clean power intensify Henry Sanderson	106
1.2.8 A nova dependência: a China e a geopolítica da transição energética André Magrinho	108

1.3 ECONOMIA E NOVAS TECNOLOGIAS

1.3.1 Europa: fuga à estagnação estrutural Cristina Casalinho	112
1.3.2 Big data e a transformação da vida social e política contemporânea Francisco Carvalho Vicente e Paulo Carvalho Vicente	116
1.3.3 Oportunidades para a reindustrialização ibérica e europeia: transições energéticas, digitais e de defesa Sérgio Carmo Fonseca	120
1.3.4 Os desafios da transição do GATT para a OMC Sandra Ribeiro	124
1.3.5 A geoconomia do transporte marítimo Jorge d'Almeida	128

1.4 DESENVOLVIMENTO E POPULAÇÃO

1.4.1 Population growth challenges in Sub-Saharan Africa: are we aware? Ana Pires de Carvalho	132
1.4.2 Resgatar os ODS e enfrentar as causas profundas da fragilidade Jorge Moreira da Silva	136
1.4.3 A pobreza no mundo: quem está a ser 'deixado para trás'? Patrícia Magalhães Ferreira	140
1.4.4 A imigração sem tabus Noémia Pizarro	144
1.4.5 Será a África capaz de aproveitar o 'dividendo demográfico'? Mario Pizarro	148
1.4.6 Estratégias de Saúde Global da UE e dos EUA: implicações para o apoio ao desenvolvimento para a saúde André Peralta Santos	152

2 GUERRAS AS MEDIÁTICAS E AS ESQUECIDAS 157

2.1 O(s) conflito(s) da Colômbia e o paradoxo da memória: analogia ao pensamento de Paulo Freire José Carlos de Melo Amaro	158
2.2 A terceira guerra mundial já começou: é uma guerra híbrida sob ameaça nuclear Tiago Vasconcelos	162
2.3 Myanmar: como chegamos a um impasse Carlos Veloso	166
2.4 Sudão: uma crise sem fim Tiago Lourenço	170
2.5 As mulheres nos processos de paz e de resolução de conflitos Patrícia Magalhães Ferreira	174
2.6 O papel de Portugal no Sahel: a participação das Forças Armadas portuguesas na EUTM Mali Luís Bernardino e Luís Gomes	178
2.7 Conflitos africanos esquecidos: os casos de Darfur e de Tigray Eugénio Costa Almeida	182
2.8 Do Sudão ao Haiti: as guerras e crises de que o mundo se esqueceu Daniela Nascimento	186

2.9 Diplomacia ou guerra. À procura de uma solução para o diferendo fronteiriço Venezuela-Guiana

Nancy Gomes 190

2.10 Cabo Delgado: uma guerra entre conflitos

Fernando Jorge Cardoso 194

2.11 A (in)eficácia do Direito Internacional perante um mundo em conflito

Daniela Martins Pereira da Silva 198

2.12 Reclaiming orthodoxy: strengthening religious literacy to counter violent extremism

Muhammad Nuruddeen Lemu and Haleemah Oladamaade Ahmad 202

2.13 As "novas guerras" e o impacto nas Relações Internacionais

Luís Bernardino 206

2.14 Conflict resolution in times of polycrisis: actors in the Greater Horn of Africa conflict system

Mustafa Yusuf Ali 210

2.15 Gestão de crises em África: o caso da UE em Cabo Delgado

Paula Luz 214

2.16 A Síria pós-Assad

Paula Pereira 218

2.17 Turkey and the Middle East after the Israel/Iran war and the fall of Assad

Mark Meirowitz 222

2.18 Colômbia: conflito e violência armada antes do Acordo de Paz de 2016

Hermínio Matos 226

2.19 Dissidências e assassinatos seletivos na Colômbia (2020-2025)

Hermínio Matos 230

2.20 O processo de paz na República Democrática do Congo: um desafio regional com impacto global

Luís Bernardino 234

2.21 O Papel das missões da ONU na construção da paz em Angola (1989-1997)

Tiago Abrão Vilinga 238

COLABORADORES

241

NOTA INTRODUTÓRIA

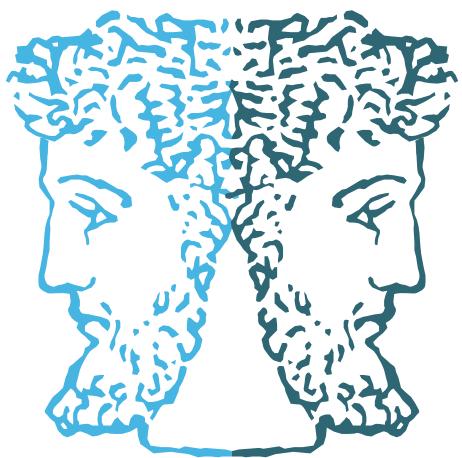
A guerra tem marcado as relações internacionais desde sempre. Contudo, as condições de paz no mundo têm-se deteriorado ao longo dos últimos anos e o número de conflitos armados é atualmente o mais elevado das últimas sete décadas. Uma em cada quatro pessoas no mundo vive em países em situação de fragilidade e afetados por conflitos. As crises humanitárias e o deslocamento forçado de populações atingem também números sem precedentes, interpelando a comunidade internacional sobre as capacidades de resposta para garantir a segurança e dignidade humana. Além disso, ressalta a existência de uma “hierarquização” das guerras, em termos de atenção política, pública e mediática, com a persistência de realidades e contextos mais esquecidos, não obstante os seus grandes impactos a nível humano, económico e social.

A edição de 2024-2025 do Anuário JANUS, à semelhança de várias edições anteriores, conta com dois capítulos. Para além do primeiro capítulo dedicado à Conjuntura Internacional, que engloba uma diversidade de temas relevantes da atualidade, o segundo capítulo constitui um dossier sobre as questões ligadas às Guerras: as Mediáticas e as Esquecidas. Nele se analisam temáticas interligadas com os conflitos violentos, a segurança e a paz, casos específicos em várias geografias, como Myanmar, a Colômbia, o Sudão, a República Democrática do Congo, Moçambique, a Síria e várias dinâmicas de conflitualidade entre Estados.

O Anuário JANUS é, atualmente, a única publicação portuguesa periódica, na área das Relações Internacionais, feita por especialistas para não especialistas. Não sendo uma publicação de textos académicos nem jornalísticos, os textos que a compõem procuram estimular a reflexão e o debate sobre uma grande diversidade de temas internacionais, através de uma análise concisa e com dados concretos, contando com contributos de autores provenientes dos mais variados contextos e áreas de especialização. A pluridisciplinaridade desta edição é evidenciada pela diversidade de temas, informações e análises que a compõem. Desenvolver e fortalecer o Anuário JANUS enquanto Jornal de referência das Relações Internacionais é também cumprir e enaltecer o legado do Professor Luís Moita, o que muito nos honra.

A especificidade deste tipo de publicação constitui não só uma mais-valia, mas também um desafio, dado o aumento de incerteza e a aceleração das dinâmicas e acontecimentos da atualidade internacional. A disponibilização *online* dos artigos, à medida que vão sendo recebidos, é uma evolução que consideramos importante para responder a esses desafios. Os 59 artigos – incluindo textos em português, em inglês e em espanhol – foram agora compilados nesta publicação, disponível em versão digital e num número limitado de exemplares impressos.

A partir deste número, o Anuário JANUS é uma edição conjunta do OBSERVARE / Universidade Autónoma de Lisboa e do Clube de Lisboa, no âmbito do protocolo de cooperação assinado.





1. CONJUNTURA INTERNACIONAL

A RELEVÂNCIA GEOECONÓMICA E GEOESTRATÉGICA DO GOLFO DA GUINÉ

O Golfo da Guiné é um relevante polo energético em termos globais, já que desempenha um papel importante no comércio internacional de petróleo e gás natural. Detém também recursos haliêuticos significativos, que devem ser preservados, e é atravessado por rotas marítimas globais, que ressaltam a importância de garantir a segurança nesta zona do mundo.

OGolfo da Guiné tem elevado valor geoeconómico e geoestratégico, o que se deve a três fatores principais: ser um polo energético relevante à escala global; possuir recursos haliêuticos significativos; e ser atravessado por rotas marítimas globais. Os três capítulos seguintes analisam cada um dos fatores em causa.

A relevância energética do Golfo da Guiné

Em relação ao comércio internacional de petróleo, é importante ter em conta que os países produtores da Costa Ocidental de África – quase só Estados do Golfo da Guiné – foram, em conjunto, os séti-mos maiores exportadores mundiais em 2023 – com 158,6 milhões de toneladas (Mt) –, e entre os principais importadores da região constavam Estados da

Europa (56,9 Mt), a China (48,1 Mt), a Índia (9,3 Mt) e outros Estados da Ásia-Pacífico (16,0 Mt) (Energy Institute, 2024, p. 34). Considerando grandes blocos (nos quais os Estados do Médio Oriente figuram em conjunto), a Costa Ocidental de África ocupou a quinta posição. A Figura 1 apresenta os movimentos comerciais de petróleo bruto em 2023, em termos de grandes blocos.

No que diz respeito ao gás natural liquefeito (GNL), e ainda em 2023, o continente africano foi, em termos de grandes blocos, o quinto maior exportador – com 55,5 mil milhões de metros cúbicos (BCM) –, logo atrás da região do Médio Oriente (131,4 BCM), EUA (114,4 BCM), Austrália (107,4 BCM) e outros Estados da Ásia-Pacífico (71,6 BCM). Entre os principais países exportadores de GNL no continente africano, em 2023, encontravam-se a Nigéria (o segundo maior

exportador de África, com 17,5 BCM, logo depois da Argélia, com 19 BCM) e Angola (terceiro maior exportador de África, com 4,9 BCM, em igualdade com o Egito) (Energy Institute, 2024, p. 44). Relativamente aos principais importadores de GNL, ainda em 2023, a Europa surge em segundo lugar (com 169,1 BCM), apenas atrás da Ásia-Pacífico (que importou 352,5 BCM). A Nigéria foi o quinto exportador de GNL para a Europa (9,3 BCM), apenas ultrapassada pelos EUA, Qatar, Rússia e Argélia. Angola ficou na oitava posição (3,7 BCM) (*idem*). A Figura 2 mostra os fluxos comerciais de GNL em 2023. Estes elementos permitem comprovar a relevância energética atual do Golfo da Guiné, que está entre as principais regiões produtoras e exportadoras de petróleo e de gás natural em termos globais. Essa relevância manifesta-se, de igual

FIGURA 1. MOVIMENTOS COMERCIAIS DE PETRÓLEO BRUTO EM 2023

Fonte: Energy Institute, 2024, p. 34.

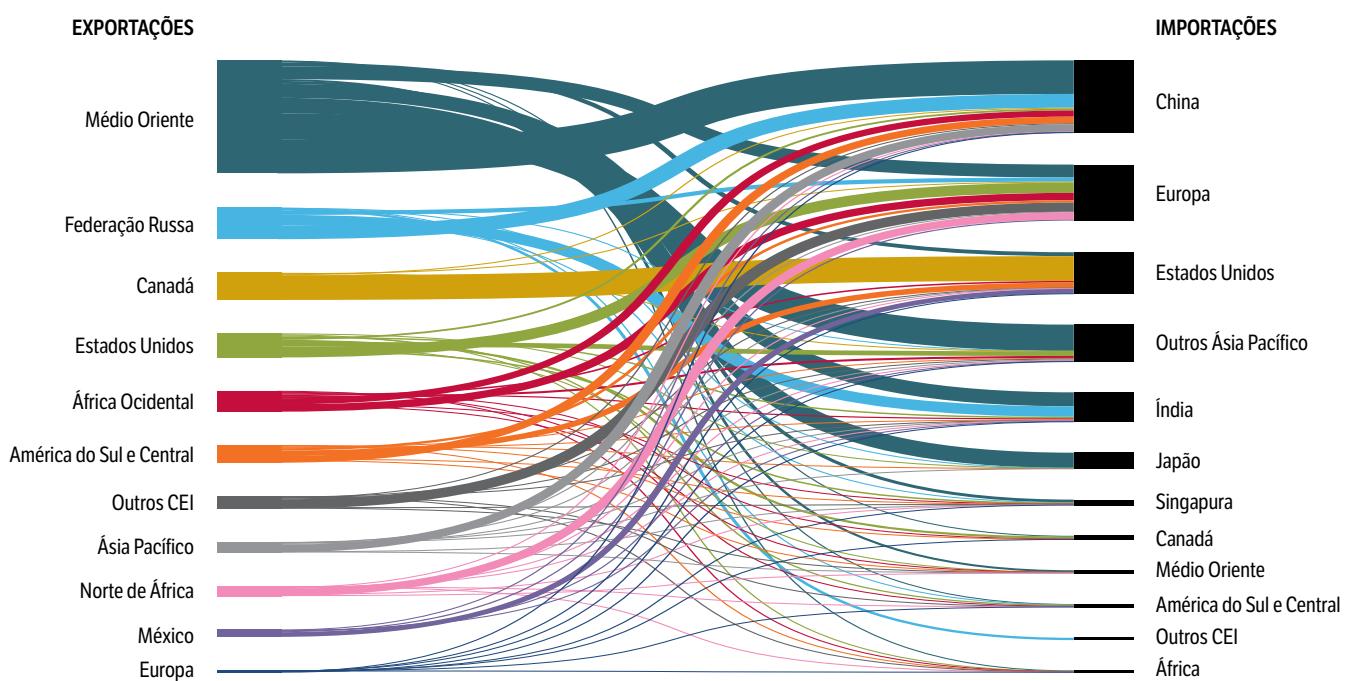


FIGURA 2. MOVIMENTOS COMERCIAIS DE GNL EM 2023

Fonte: Energy Institute, 2024, p. 44.

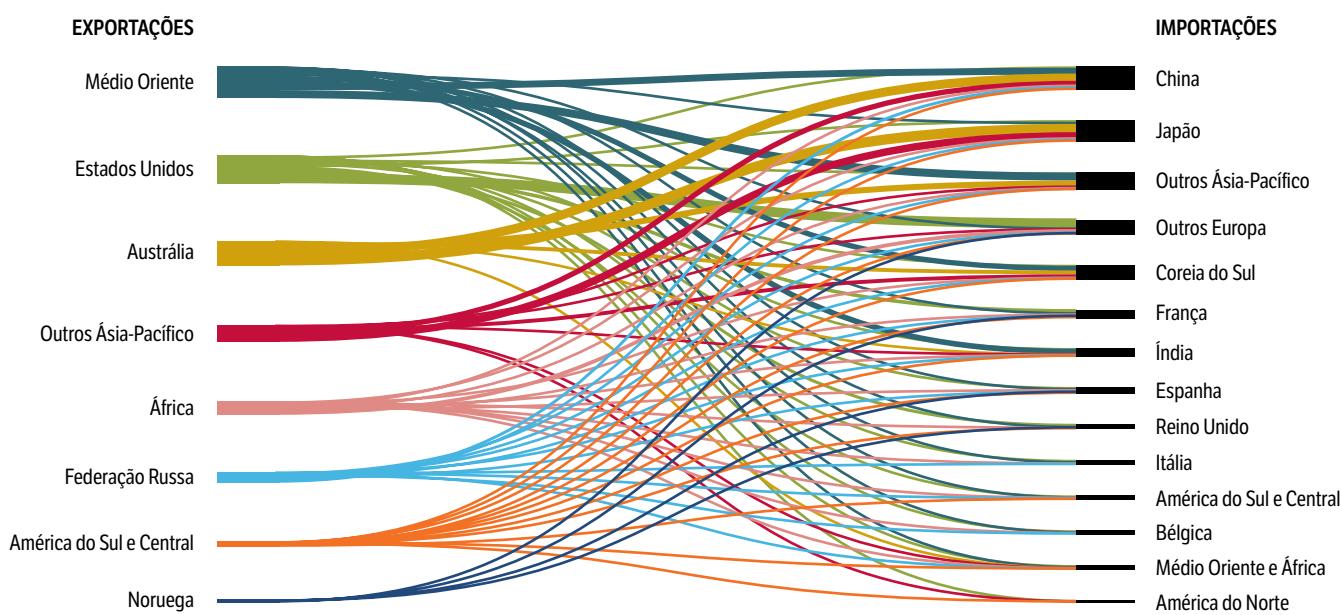


TABELA 1. REGIÕES ONDE FORAM REGISTADAS MAIS INFRAÇÕES DE PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA

Fonte: Adaptado de Daniels, Kohonen, Gutman, & Thiam, 2022.

Região	Total	Percentagem
África	237	48,9
Ásia	111	22,9
América Latina	76	15,7
Europa	14	2,9

TABELA 2. NAVIOS ENVOLVIDOS NA PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA NO GOLFO DA GUINÉ

Fonte: Adaptado de Daniels, Kohonen, Gutman, & Thiam, 2022.

Localização	Número de navios
Serra Leoa	37
Gana	34
Guiné	32
Guiné-Bissau	23
Libéria	18
Gâmbia	12
Senegal	12
TOTAL	168

modo, no leque de Estados importadores de energia do Golfo da Guiné, que são, sobretudo, oriundos das regiões da Ásia-Pacífico e da Europa. Importa referir, adicionalmente, que os países produtores desta região poderão vir a assumir

ainda maior relevância na geopolítica da energia, em função da situação de instabilidade existente na Europa provocada pelo conflito em curso na Ucrânia, uma vez que é expectável que venham a beneficiar do facto de a Rússia vir a ser (mais) afetada nas suas exportações de energia e, com isso, lograrem aumentar as suas quotas nos mercados internacionais.

A importância dos recursos haliêuticos do Golfo da Guiné

O Golfo da Guiné possui reservas significativas de peixe que, no entanto, precisam de ser devidamente protegidas, sob pena de algumas espécies (sobretudo pelágicas) poderem desaparecer em alguns Estados (como é o caso do Gana) até ao final da presente década (Environmental Justice Foundation, 2018). A região é muito atrativa para as frotas de pesca distante de Estados oriundas de outras regiões, em particular da Ásia-Pacífico e da Europa.

Porém, e atento o facto de as águas do Golfo da Guiné raramente serem fiscalizadas, muitos dos navios de pesca industrial de Estados das regiões mencionadas envolvem-se, amiúde, em ações ilícitas, relacionadas com a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada. Um estudo recente (Daniels, Kohonen, Gutman, & Thiam, 2022) identificou 972 navios de pesca industrial envolvidos nestes tipos de pesca, entre janeiro de 2010 e maio de 2022, ainda que só tenha sido pos-

sível identificar a localização geográfica dos prevaricadores em cerca de metade dos casos (485 embarcações). A Tabela 1 ilustra as regiões onde se localizaram a grande maioria destas infrações, sendo fácil reconhecer que quase metade (48,9%) ocorreram nos espaços marítimos de África, claramente a região mais afetada no período considerado. E em tais espaços marítimos, a Costa Ocidental foi, de longe, a região mais atingida, com 195 ocorrências, correspondendo a 40,2% do total de incidentes a nível global. Tais ocorrências registaram-se, na totalidade, no período em causa, nos espaços marítimos do Golfo da Guiné. A Tabela 2 mostra os Estados do Golfo da Guiné mais afetados, onde 168 dos 195 incidentes tiveram lugar.

Por outro lado, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada representou perdas estimadas em \$9,4 mil milhões de USD por ano para os Estados da Costa Ocidental de África e pode colocar em risco os meios de subsistência de milhões de pessoas e a segurança alimentar de toda a região (Daniels, Kohonen, Gutman, & Thiam, 2022, p. 6). De facto, cerca de 40% da população daquela região vive em zonas costeiras e a pesca (bem como as indústrias relacionadas) proporcionam emprego direto e indireto a cerca de nove milhões de pessoas e contribuem significativamente para as receitas dos Estados costeiros (Okafor-Yarwood & Belhabib, 2019, p. 1).



Estes indicadores permitem compreender a importância dos recursos haliênicos para as populações do Golfo da Guiné e perceber que é essencial garantir que as comunidades piscatórias têm acesso aos recursos que o mar disponibiliza para a sua subsistência e que, concomitantemente, é garantida a segurança alimentar das pessoas que vivem próximo de costa, já que o peixe é a base da sua alimentação.

O comércio nos espaços marítimos do Golfo da Guiné

O Golfo da Guiné é atravessado por rotas marítimas globais que ligam África a outros continentes, conforme é visível na Figura 3. A sua geografia permite afirmar, ademais, tratar-se de uma área estratégica para o comércio marítimo internacional, uma vez que não há nenhum *chokepoint* em toda a região que possa levar a grandes concentrações de navios (e até eventuais bloqueios) em áreas de grande densidade de navegação – como é o caso, por exemplo, do Estreito de Bab el-Mandeb ou do Canal do Suez, na Costa Oriental de África (Violante, 2021). A estratégia marítima integrada “África 2050” afirma que o comércio internacional é muito importante para várias economias africanas, já que “mais de 90% das

importações e exportações de África são realizadas por via marítima” (União Africana, 2012, p. 8). Sublinha, ainda, que o domínio marítimo oferece a todas as nações africanas vastas oportunidades de crescimento e uma rede de rotas marítimas da maior importância para a sua segurança e prosperidade. Além disso, os navios, os portos, os estaleiros navais e as indústrias de apoio proporcionam milhares de empregos às populações locais, o que significa que “as perturbações ou ineficiências no sistema marítimo de África, com as suas cadeias de abastecimento e indústrias, podem ter um impacto dispendioso num grande número de participantes nas economias de muitos países africanos” (*idem*).

Por outro lado, o comércio marítimo do (e para o) Golfo da Guiné é largamente impulsionado pela União Europeia, que importa energia (petróleo e gás natural) daquela região. Acresce que “há uma média de 30 navios com bandeira ou propriedade da União Europeia em qualquer altura no Golfo da Guiné” (Conselho da União Europeia, 2014, p. 2). Assim, é essencial para a União Europeia garantir a segurança das rotas marítimas globais que atravessam o Golfo da Guiné. E esta foi, aliás, uma das razões para o lançamento, em 2014, da sua estratégia

para a região, na qual é sublinhado que “A União Europeia e os países da região [do Golfo da Guiné] têm grandes interesses económicos, de desenvolvimento, comerciais e de segurança comuns” (*idem*).

Mas esta região permanece como um dos mais relevantes *hotspots* globais da pirataria e assalto armado no mar contra navios, segundo os dados do *International Maritime Bureau* (IMB) e conforme apresentado na Figura 4.

Nestas circunstâncias, é vital garantir a segurança das rotas marítimas que cruzam os espaços do Golfo da Guiné, a fim de evitar que o comércio marítimo internacional seja afetado, uma vez que isso colocará em causa as necessidades dos Estados, das empresas e das pessoas em diversas partes do globo.

Conclusões

Do que antecede ficou claro que o Golfo da Guiné é um relevante *hub* energético em termos globais, já que a região possui recursos muito significativos. No que a grandes blocos diz respeito, é o quinto mais importante em termos globais, logo depois do Médio Oriente, Rússia, Canadá e EUA, no que respeita ao comércio do petróleo. Relativamente ao gás natural, o continente africano é, globalmente, o

FIGURA 3. ROTAS MARÍTIMAS GLOBAIS

Fonte: Environmental Systems Research Institute, 2024.

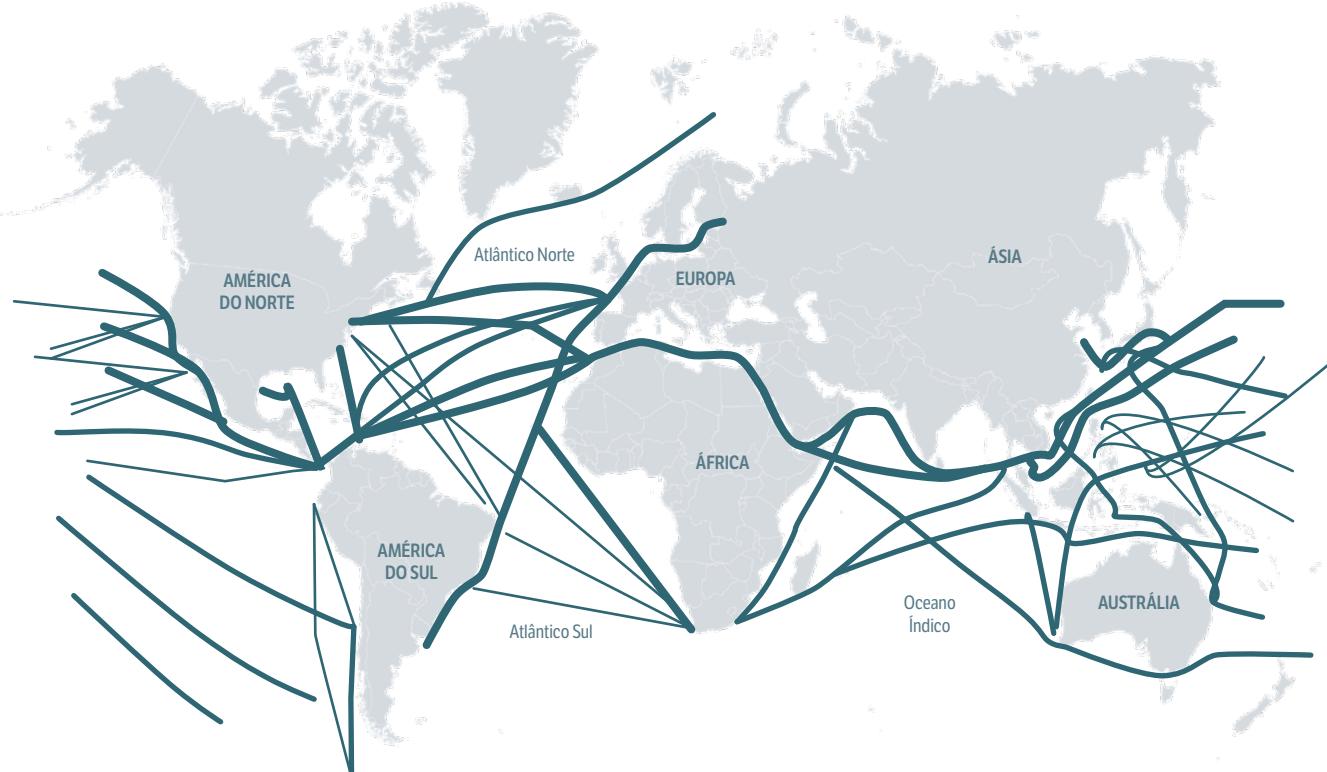
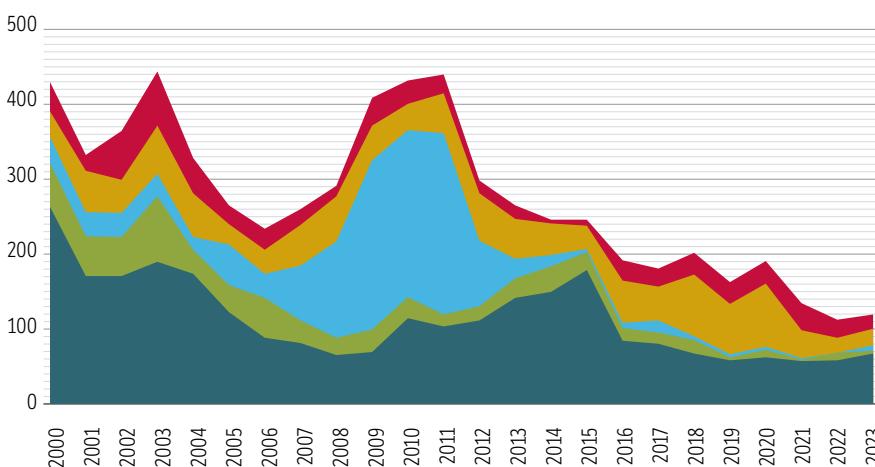


FIGURA 4. INCIDENTES DE PIRATARIA / ASSALTO ARMADO NO MAR NO SÉCULO XXI

Fonte: International Maritime Bureau, 2006, 2010, 2015, 2021 e 2024.

■ Sudeste Asiático ■ Ásia do Sul ■ Oceano Índico Ocidental ■ África Ocidental ■ América do Sul



quinto bloco em termos de exportações de GNL, a seguir ao Médio Oriente, EUA, Austrália e outros países da Ásia-Pacífico. Para isso muito contribui o facto de a Nigéria ter sido, em 2023, o segundo maior exportador de África (muito próximo do primeiro, a Argélia) e Angola ter ocupado a terceira posição. Todavia, esta relevância pode assumir ainda maiores proporções em função do conflito em curso na Ucrânia, já que é expectável que alguns Estados que importam energia da Rússia possam voltar-se para outros mercados (onde se incluem os países exportadores do Golfo da Guiné).

Em termos de recursos haliêuticos, o Golfo da Guiné detém reservas significativas de peixe, pese embora a região seja das mais afetadas pela pesca ilegal, não declarada e não regulamentada em todo o mundo. Mas a pesca lícita praticada na região, muito assente nos métodos artesanais, está a perder claramente terreno quando cotejada com as capturas de pescado conseguidas por embarcações industriais de frotas distantes de vários países, em particular das regiões da Ásia-Pacífico e da Europa. Se não forem tomadas medidas que invertam a tendência de depredação desenfreada dos recursos vivos existentes nos espaços marítimos do Golfo da Guiné, algumas espécies irão desaparecer, levando a menores capturas de peixe e pondo em causa a sustentabilidade de uma indústria que envolve vários milhares de pessoas naquela região. Nestas circunstâncias, é altamente provável que muitos dos atuais pescadores possam

optar por atividades alternativas ligadas ao crime organizado transnacional (incluindo a pirataria e o assalto armado no mar contra navios), para obterem os rendimentos que a pesca lícita deixar de proporcionar.

O facto de o Golfo da Guiné ser atravessado por rotas marítimas globais – que ligam África aos demais continentes, sobretudo Europa, América e Ásia – realça, mais ainda, a importância geoestratégica da região. Para que as necessidades dos Estados, das empresas e das pessoas, em todo o mundo, possam ser providas (uma vez que cerca de 90% do comércio mundial é feito por mar, e uma parte substancial cruza a região do Golfo da Guiné), é da maior importância garantir a segurança da navegação naqueles espaços marítimos.

Conclui-se pelo elevado valor geoeconómico e geoestratégico do Golfo da Guiné devido ao facto de ser um polo energético relevante à escala global, possuir recursos haliêuticos significativos e ser atravessado por rotas marítimas globais, conforme enunciado no início. ●

Referências

- Conselho da União Europeia (2014). EU Strategy on the Gulf of Guinea, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_strategy_on_the_gulf_of_guinea_7.pdf
- Daniels, A., Kohonen, M., Gutman, N., & Thiam, M. (2022). Fishy networks: Uncovering the companies and individuals behind illegal fishing globally. Boston: Financial Transparency Coalition, <https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2022/10/FTC-fishy-Network-OCT-2022-Final.pdf>
- Energy Institute (2024). Statistical Review of World Energy. Energy Institute, <https://www.energystat.org/statistical-review>
- Environmental Justice Foundation (2018). China's hidden fleet in West Africa: A spotlight on illegal practices within Ghana's industrial trawl sector. London: EJF.
- Environmental Systems Research Institute. (2024). Global Shipping Routes. Obtido em 17 de outubro de 2024, de ARCGIS, <https://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?useExisting=1>
- IMB (2006). Piracy and Armed Robbery Against Ships – Annual Report 2005. London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2010). Piracy and Armed Robbery Against Ships – Annual Report 2009. London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2015). Piracy and Armed Robbery Against Ships – Annual Report 2014. London: International Maritime Bureau.
- IMB (2021). Piracy and Armed Robbery Against Ships – Annual Report 2020. London: International Maritime Bureau.
- IMB (2024). Piracy and Armed Robbery Against Ships – Annual Report 2023. London: International Maritime Bureau.
- Okafor-Yanwood, I., & Belhabib, D. (2019). The duplicity of the European Union Common Fisheries Policy in third countries: Evidence from the Gulf of Guinea. In *Ocean and Coastal Management*, pp. 1-11. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.104953>
- Violante, A. R. (2021). Cabo Verde e São Tomé e Príncipe: A New Brazilian Defense Architecture in the Gulf of Guinea? In Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 2, November 2021-April 2022, pp. 108-136. doi: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.8>
- União Africana (2012). Estratégia Marítima Integrada de África 2050, <https://au.int/en/documents/20130225/2050-aim-strategy>



PORTUGAL NA COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. SERÁ A CPLP RELEVANTE PARA PORTUGAL?

Se a realidade mostra uma CPLP ainda à procura de um projeto estável, afirmativo e mobilizador, o futuro desta Comunidade depende da vontade política dos seus Estados-membros. Em particular, Portugal deverá ser capaz de liderar o processo de adaptação e renovação, tal como liderou a sua criação, assumindo-a como um vetor ativo da política externa portuguesa.

“A Comunidade de Países de Língua Portuguesa, ainda é uma utopia, que pode ser criadora se houver visão de curto, médio e longo prazos...”

Adriano Moreira

In Congresso do Movimento Internacional Lusófono, Lisboa, 12 de maio de 2017

Fala-se, atualmente, muito pouco da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e muito desse pouco é para dizer mal ou para criticar a inação política, a falta de iniciativa operacional e de relevância estratégica. Porque é uma organização que existe há pouco mais de 25 anos e está ainda numa fase de construção e consolidação, justificam uns; porque não tem ainda arcabouço político e visibilidade estratégica, sugerem outros; porque falta-lhe razão de ser no campo da diplomacia e da utilidade para o cidadão comum, sublinham ainda alguns especialistas. Por conseguinte, para muitos, a CPLP não parece ter uma linha de rumo e relevância para se constituir, no âmbito da sua Política Externa, numa opção político-estratégica para Portugal, afirmam até aqueles acerrimamente mais críticos da relevância desta organização.

No entanto, constata-se que a viabilidade da CPLP depende, essencialmente, da sua utilidade perceptível e de base; e que esta está diretamente relacionada com o regresso à missão fundadora no contexto da Cultura partilhada, da Língua vivida e da História comum – embora num ambiente geoeconómico, geestratégico e geopolítico mais exigente, como é o que vivemos atualmente.

A Comunidade está assente num modelo de gestão por objetivos e afirma-se, diariamente, num maior comprometimento político-diplomático por parte de todos os governos dos atuais nove Estados-Membros (ver Figura 1) – pois que a

CPLP será tanto mais relevante quanto maior for a relevância que cada Estado-Membro lhe atribuir de per si. Neste contexto, questiona-se se a CPLP é, de facto, relevante para Portugal e, numa segunda fase, identificam-se quais as principais ameaças e oportunidades que se podem esperar nesta relação político-estratégico-diplomática que tem mais de 25 anos e que materializam a presença da língua portuguesa no mundo.

As instituições precursoras da CPLP e o papel de Portugal

Em datas mais recentes, entre os precursores da CPLP, encontram-se duas instituições cuja natureza interessa ao tema em discussão. A primeira é a Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP), fundada na cidade da Praia, Cabo Verde, em 1986, com a intenção explícita de acompanhar de perto a cooperação bilateral no domínio da cultura e da educação, e privilegiar a interação multilateral nos domínios do ensino e da ciência. Foi precisamente no discurso de abertura da AULP enaltecido o dever e o simbolismo de, neste ponto, em jeito de merecida homenagem, lembrar o valor decisivo da visão e compromisso do Professor António Simões Lopes no processo de criação e consolidação da AULP, da qual foi o seu primeiro presidente, na qualidade de Reitor da Universidade de Lisboa e também precursor da CPLP. O outro precursor da CPLP foi o designado Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP), criado no Maranhão, Brasil, em 1989, atualmente com sede na

cidade da Praia, em Cabo Verde. Naquele época de reencontros significativos, em ambos os lados do Atlântico, Brasil e Portugal, dois homens distinguiram-se na forma ímpar como anteciparam o futuro na ação concreta da construção da CPLP: o Embaixador José Aparecido de Oliveira e o Professor Adriano Moreira, duas personalidades a quem se deve a origem da CPLP.

Também a história da CPLP já tinha registado que, em 1983, Jaime Gama, na qualidade de Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, escolheu uma visita oficial a Cabo Verde para apresentar na cidade da Praia aquilo que, na altura, era verdadeiramente uma ideia peregrina e uma reflexão de ensaio político: a edificação de uma “Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”. Aliás, foi de facto o primeiro a utilizar este termo e a desenvolver esta ideia, que viria a crescer por todo o mundo e se centrou em Lisboa (único local onde existiam as embaixadas de todos os Estados-membros), tendo dado origem, em 17 de julho de 1996, à CPLP.

Esta é, por isso, uma organização ainda jovem, em crescimento e em construção; e, nesse sentido, Portugal não pode, nem deve, abandonar essa responsabilidade que herdamos do nosso passado no mundo e que nos “obriga” a considerar a CPLP como um ativo na nossa política externa e na nossa relação com o mundo. Esta ideologia segue um princípio que herdamos dos nossos antepassados, e que confere a uma nação média um potencial acrescido na sua

dimensão diplomática e de ponte entre organizações, países e continentes. O mais relevante para o futuro de Portugal é, precisamente, otimizar essa capacidade de estar e de ser “lusófono” no mundo global e globalizado.

Os fundamentos ideológicos da CPLP e a matriz portuguesa

Antes da constituição formal da CPLP, houve muitas opiniões favoráveis, assentes em critérios linguísticos, culturais e históricos, para justificar as cláusulas da solidariedade entre povos na busca comum da Liberdade, Democracia e do Desenvolvimento Sustentado. Esta busca por fundamentos ideológicos para a criação da Comunidade teve uma enorme influência da matriz portuguesa, ao olhar para o mundo e perceber que a dimensão e o valor geopolítico da língua portuguesa poderia catapultar Portugal para outras regiões e permitir que Portugal seja das nações com maior grau de representatividade no contexto internacional. Esse é, também, um dos paradigmas da ligação de Portugal à comunidade lusófona, e essa é a forma como deveremos ver a CPLP, afirmando-se, cada vez mais, como um vetor ativo da política externa de Portugal no mundo.

Neste contexto, não terá sido por acaso que estas duas instituições precursoras

dos fundamentos ideológicos da CPLP, posteriormente integradas ou adotadas, foram a AULP e IILP e que Portugal esteve indubitavelmente ligado à sua matriz ideológica e funcional.

... a questão para Portugal é de escolher entre naufragar ingloriamente nos mares agitados da CPLP ou assumir com determinação o seu destino, a sua missão fundadora, que é a defesa da língua portuguesa e da cultura lusófona.

Assim, a Declaração Constitutiva, de 17 de julho de 1996, parte do imperativo de consolidar uma identidade própria (lusofonia) baseada num idioma comum (língua portuguesa), com vista a contribuir para o reforço dos laços de solidariedade e cooperação entre os, na altura, sete países da lusofonia. A declaração refere-se à língua portuguesa como veículo,

património, espaço e fundamento de um projeto comum, em diálogo com outras línguas nacionais, numa relação de complementaridade e afirmação identitária.

A coordenação político-diplomática é mencionada no fim, como que a sugerir que resultará, naturalmente, da valorização do idioma comum e que, nestes mais de 25 anos, degenerou em 26 áreas distintas de cooperação setorial, as quais mostram não só a vitalidade, mas a relevância que deriva de ser um potente mecanismo de cooperação que não pode, nem deve, ser dispensado por Portugal na relação com o mundo lusófono. Os Estatutos da CPLP, aprovados na mesma data, fixam três grandes objetivos: a concertação político-diplomática, a cooperação em diversos domínios, e a materialização da promoção e difusão da língua portuguesa, que continuam a ser atualmente muito válidas e basilares para a nossa ligação à Comunidade.

O Comunicado Final da Cimeira Constitutiva de Lisboa, mais perto do texto da proclamação, deu primazia à cooperação cultural e à operacionalização do IILP, criado para promover, enriquecer e difundir a língua como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico e tecnológico. É, assim, um fator de afirmação da nossa identidade na

FIGURA 1. OS NOVE ESTADOS-MEMBROS DA CPLP

Fonte: <https://www.nacionalidadeportuguesa.com.br/comunidade-dos-paises-de-lingua-portuguesa/>





rede global de conhecimento e que constitui um fator determinante do poder do próprio Estado em contextos de globalização, onde a língua é um potente instrumento agregador e identitário.

Do ponto de vista histórico e institucional, apesar de algumas incongruências na definição dos objetivos, verifica-se que os antecedentes pensadores, as instituições precursoras e os textos fundadores da CPLP consubstanciam a importância da língua portuguesa como instrumento de união entre povos e ideologias e que tudo pode unir, pois que através do que ela simboliza, as diferentes comunidades apostam na sua força para contribuir para o bem-estar material e social das populações agregadas por este conceito.

Qual deve ser o papel de Portugal na CPLP?

A prática mostra-nos uma CPLP politicamente e economicamente fraca, sem linha de rumo percepível, hesitante entre as pressões conjunturais regionais e globais, e à procura de um projeto estável, afirmativo e mobilizador. Diríamos, numa só palavra, que a CPLP é para Portugal “uma onda num mar agitado” – que sabemos que nos pode levar para algum lugar, mas não sabemos exatamente para onde e, por isso, temos de conhecer o mar onde navegamos e surfar na crista da onda da cooperação multidomínio que representa a CPLP. Por conseguinte, por incómoda que seja, esta pergunta parece tecnicamente correta: Será a CPLP relevante para Portugal? A resposta positiva depende, fundamentalmente, de três condições:

- Realizar uma reforma interna para se adequar às novas dinâmicas da cooperação internacional e tornar-se efetivamente mais útil, necessária e potencialmente um melhor instrumento da Política Externa Portuguesa;
- Reforçar a visibilidade internacional ao nível da concertação político-diplomática e na possibilidade de servir de fórum de diálogo entre os países da lusofonia – nomeadamente nos contextos regionais e globais onde estão representados e onde Portugal poderá e deverá estar presente;
- Reforçar o papel na defesa da cultura, da língua portuguesa e contribuir para uma maior presença da Lusofonia no mundo e nas redes globais de conhecimento.

A reunião destas três condições poderia acelerar o processo de clarificação do conceito de “lusofonia”, libertando-o definitivamente de qualquer conotação do passado, e abrindo a porta a um mundo novo, onde Portugal deve estar, também por via da CPLP.

Conclusão

A CPLP é parte da história de Portugal e representa a ligação ao ideal da lusofonia e da expressão máxima da língua portuguesa e da cultura lusófona no mundo global. É, por esse motivo, um potente instrumento político-diplomático e de projeção de Portugal no mundo. O grande desafio, passados mais de 25 anos, é passar de uma comunidade imaginada e moribunda a uma comunidade viva e necessária. Esta mudança depende, essencialmente, da vontade política dos nove Estados-membros, mas também dos cerca de 30 Estados Observadores Associados que materializam o âmago da Comunidade. Este é um desafio maior para Portugal, o de ser capaz de liderar o processo de adaptação e renovação, tal como liderou a sua criação e conduziu grande parte das dinâmicas ao longo da sua existência.

Um grande projeto está, assim, ao alcance da mão e a questão para Portugal é de escolher entre naufragar ingloriosamente nos mares agitados da CPLP ou assumir com determinação o seu destino, a sua missão fundadora, que é a defesa da língua portuguesa e da cultura lusófona – agora num contexto de vantagem económico-financeira e diplomática que será potencialmente favorável para Portugal.

Os desafios para Portugal são muitos, mas as oportunidades são imensas. Esperemos que, quando a Comunidade fizer as suas bodas de ouro, possamos congratular-nos pelas decisões que hoje nos fazem olhar para a CPLP como um ativo de Portugal no Mundo. ●

Referências

- Bernardino, Luís Manuel Brás (2020). A new strategic vision for the Defense Cooperation in the CPLP. Centro de Análise Estratégica da CPLP – Maputo/Moçambique. 26/09/2020.
- Bernardino, Luís Manuel Brás (2023). 25 Anos de Cooperação no Domínio da Defesa na CPLP (1998-2023). Uma aposta na Atlânticidade. Boletim da Sociedade de Geografia. Série Nº 140. Nº 1-12 (Janeiro – Dezembro 2023). pp. 93-110.
- Bernardino, Luís Manuel Brás e RIZZI, Kamilla Raquel (Coordenadores) (2023). 25 Anos de Cooperação de Defesa na CPLP. Cooperativa de Ensino Universitário – Universidade Autónoma de Lisboa. 1.ª Edição 2023. ISBN: 978-989-33-4737-9. <http://hdl.handle.net/11144/6675>. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/entities/publication/435e681a-cb41-4b52-a704-af9a09239d3f>
- CPLP (1996). Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 17 de Julho de 1996. Lisboa.
- Moreira, Adriano (Coord.) (2001). Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Cooperação. Instituto Português da Conjuntura Estratégica. Editora Almedina, Coimbra.
- Sebastião, Sónia Pedro (Coord.) (2016). Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A Afirmação Global das Culturas de Expressão Portuguesa. Instituto Superior Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. 1.ª Edição. ISBN: 978-989-646-107-2



A COOPERAÇÃO DE DEFESA DO BRASIL NA REGIÃO DO GOLFO DA GUINÉ: A RELAÇÃO COM OS PALOP

A cooperação bilateral brasileira com os PALOP integra uma agenda de política externa que inclui a ajuda ao desenvolvimento e a cooperação técnica com estes países africanos, nomeadamente no setor da Defesa. As ações desenvolvidas incorporam a tendência de consolidar uma agenda positiva com outros Estados do designado Sul Global e contribuir para a projeção internacional do Brasil no Atlântico Sul.

Este artigo aborda a Política Externa Brasileira e a capacitação operacional na vertente da Defesa dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) situados na região do Golfo da Guiné. Institucionalmente, o governo brasileiro conta com a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que patrocina ações de cooperação estratégica relevantes no designado Sul Global, nomeadamente através do Projeto BRA/13/008, contribuindo assim para o reforço da Cooperação de Segurança e da Defesa com os Estados apoiados.

O espaço marítimo do Golfo da Guiné está situado na porção sul do Oceano Atlântico, confluindo numa região que congrega um vasto conjunto de países africanos e constitui um eixo de ligação com a Europa. Neste espaço estratégico estão localizados quatro dos PALOP (não contanto com a Guiné Equatorial neste contexto), dentre outros Estados da costa ocidental africana com quem o Brasil também tem uma cooperação dna área da Defesa. O Golfo da Guiné é uma região complexa para a segurança marítima do Atlântico Sul, com importância estratégica em razão das vastas reservas petrolíferas, dentre outros recursos naturais, que atraem a cobiça e geram a confluência de atos de pirataria sobre navios no intuito de roubos de cargas e rapto de marinheiros, entre muitos outros desafios de segurança já conhecidos e identificados que existem na região (Bernardino, 2023, pp.93-110).

Uma aposta nas relações externas do Brasil no Sul Global tem contribuído para o desenvolvimento dos PALOP, muito por via da cooperação bilateral, e no reforço de atividades em parceria estratégica. A cooperação bilateral brasileira com os PALOP integra a agenda

de política externa que contém projetos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e que visam capacitar estes Estados Africanos em vários domínios, nomeadamente na vertente da Defesa.

Desde o Projeto BRA/13/008, a alternância de quatro sucessivos governos brasileiros tornou inconstantes e intermitentes as ações de APD junto ao Sul Global, especialmente com as nações africanas em desenvolvimento, o que inclui especialmente os PALOP.

Neste contexto, constata-se que o total de países capacitados, em Defesa, dos Estados da África era quase o dobro da soma dos militares dos demais países do Sul Global (Lima, 2024). Ressalta-se ainda que, em 2013, a cooperação com os PALOP representava cerca de 75% das ações conjuntas da cooperação do Brasil em África (Milani e Ives, 2023). O objetivo deste artigo é apresentar algumas considerações gerais no contexto da cooperação em Defesa realizado pela cooperação brasileira com os PALOP na região do Golfo da Guiné e analisar algumas tendências gerais.

A ajuda pública brasileira ao desenvolvimento

A Carta Magna brasileira assinala a prioridade dada à cooperação internacional, no sentido de contribuir para o progres-

so da sociedade (MRE, s.d.). Para essas atividades, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) conta com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ambos são órgãos institucionais que colaboram, sobretudo, para a materialização da política externa do Brasil (MRE, 2020). Relembra-se que os auxílios disponibilizados pelo governo brasileiro também têm a finalidade de fortalecer os laços de amizade, cooperação e as interações político-estratégicas com o Sul Global, sendo entendidos como uma prioridade estratégica (MRE, 2020).

Assim, a ABC e o MRE são as principais instituições nacionais executoras das políticas de cooperação do Brasil com África, entre outras envolvidas, como o Ministério da Defesa do Brasil. Destaca-se que as políticas externa e de Defesa são complementares e indissociáveis, segundo aponta o Livro Branco do Ministério da Defesa do Brasil. Basicamente, o Brasil não procura impor soluções aos seus parceiros, mas pretende construir respostas para os muitos e variados problemas, essencialmente por meio do diálogo integrado e das parcerias estratégicas multidomínio.

O desenvolvimento de capacitação das pessoas é um dos princípios da cooperação técnica internacional brasileira (MRE, s.d.). Necessariamente, a cooperação técnica Sul-Sul assenta no intercambio horizontal de partilha de conhecimentos originados nos países em desenvolvimento. Para o Brasil, a intenção é compartilhar práticas disponíveis e que são relevantes, com outros países, para enfrentar desafios similares ao desenvolvimento socioeconómico e à segurança (MRE, 2013).

Neste contexto, o Brasil implementou o Projeto BRA/13/008, a partir de 2013, denominado “Consolidação da Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira” (MRE, 2018), que também incluiu capacitação no âm-



bito da Defesa. Assim, a política externa brasileira de ajuda ao desenvolvimento ganhou um novo fôlego, materializado por este projeto, que contou com mais de 600 iniciativas em todo o Sul Global, espaço em que os PALOP são importantes aliados da política externa brasileira e principais destinatários da cooperação no setor da Defesa (Pomeroy, 2021).

A ajuda brasileira no setor da Defesa nos PALOP

O documento de cooperação estratégica da ABC aponta que a África está entre as prioridades geoestratégicas das relações de cooperação técnica do país (MRE, s.d.). Desde o Projeto BRA/13/008, a alternância de quatro sucessivos governos brasileiros tornou inconstantes e intermitentes as ações de APD junto ao Sul Global, especialmente com as nações africanas em desenvolvimento, o que inclui especialmente os PALOP.

Entre 2009 e 2017, cerca de 277 militares do Ministério da Defesa do Brasil ministraram cursos de capacitação no continente africano, a fim de incrementar os

intercâmbios proposto pelo Brasil, no setor de Defesa, essencialmente para oficiais e sargentos de nações do seu entorno estratégico (Milani, 2017). Importa frisar que, em 2010, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica na Área

A cooperação técnico-militar é uma das formas de apoio em que o propósito é capacitar recursos humanos, com vista a ampliar as aptidões individuais e a poderem cumprir as suas atribuições com maior eficiência e eficácia no coletivo.

de Defesa, envolvendo o Ministério da Defesa do Brasil e a ABC, para o estabelecimento de encargos, especialmente desta última instituição, visando uma maior autonomia para otimizar o estabelecimento de projetos na esfera militar (Pomeroy, 2021).

Nesse diapasão, os militares dos PALOP localizados na região do Golfo da Guiné, no seu conjunto, representam mais da metade da soma dos capacitados nos demais Estados africanos (Lima, 2024). No contexto do Projeto BRA/13/008, continuamente são disponibilizados cursos nas escolas militares das Forças Armadas Brasileiras. Estes cursos são frequentados por militares

africanos, maioritariamente dos PALOP (Pomeroy, 2021). No âmbito do Sul Global, as vagas em escolas das Forças Armadas Brasileiras são maioritariamente destinadas aos militares de países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da América Latina e do Caribe (Lima, 2024). Como exemplo, nota-se que Angola foi o país que teve menos número de militares capacitados, enquanto Cabo Verde, em comparação com os demais, é o PALOP do Golfo da Guiné com mais efetivos apoiados na esfera da cooperação de Defesa em território brasileiro (ver Tabela).

Neste contexto, cerca de 150 militares dos PALOP da região do Golfo da Guiné foram capacitados pelas iniciativas do Ministério da Defesa do Brasil, sob patrocínio da ABC. A Guiné-Bissau contou com mais de 10% do total e relativamente à Guiné Equatorial, nada consta registado desde 2013 até ao presente, visto que não participou de ações de cooperações bilaterais em Defesa, pois estava em processo de adesão à CPLP (Lima, 2024), a qual viria a ser aprovado e admitido em 2014. Em relação a São Tomé e Príncipe, os militares capacitados representam mais de 30% da soma de todos os PALOP do Golfo da Guiné, revelando-se como a primeira prioridade neste contexto.

Constata-se que o número de efetivos de militares capacitados dos PALOP da região do Golfo da Guiné não seguiu uma trajetória homogénea, após 2013, tendo experimentado oscilações expressivas e registando um pico no ano de 2019. Por outro lado, em 2016, constamos menores índices de militares capacitados por meio das iniciativas conjuntas da ABC com o Ministério da Defesa do Brasil. Entre 2013 e 2015, bem como entre 2016 e 2019, a cooperação teve um aumento de intensidade e de 2019 a 2022, a cooperação de Defesa foi tendencialmente decrescente, com um discreto aumento a partir de 2023 (ver Gráfico). Em alguma medida, este facto parece decorrer de uma tendência do Brasil ter reaberto canais institucionais com diferentes regiões e nações do Sul Global (Saraiva e Silva, 2023).

Nesse sentido, nos domínios dos projetos brasileiros pertinentes à Defesa, nomeadamente o treinamento militar bilateral, visa compartilhar com os militares africanos as peculiaridades da experiência militar nacional (MRE, 2020). Em 2013, o setor da cooperação de Defesa

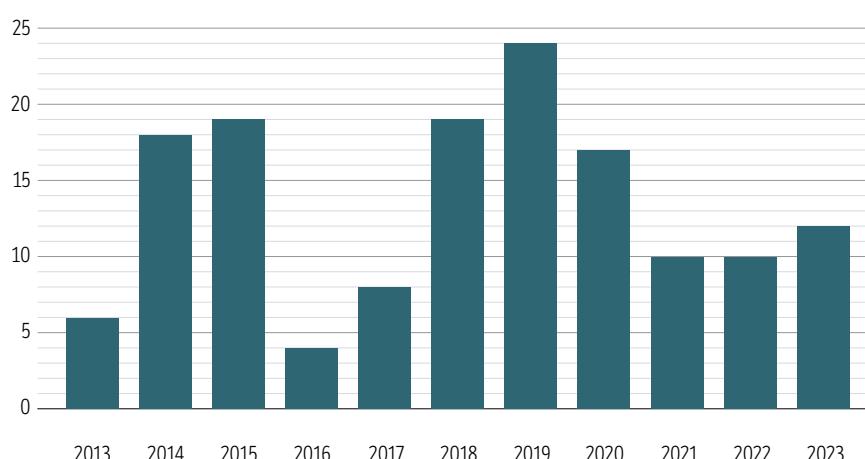
TABELA 1. CAPACITAÇÃO DE MILITARES POR PALOP DO GOLFO DA GUINÉ NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS (até 2023)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Lima (2024).

País	Efetivos capacitados
Angola	12
Cabo Verde	64
Guiné-Bissau	16
São Tomé e Príncipe	55
TOTAL	147

FIGURA 1. MILITARES DOS PALOP/ GOLFO DA GUINÉ CAPACITADOS EM DEFESA COM APOIO DO BRASIL (por ano)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Lima (2024).





era o quarto setor de maior atuação do Brasil no âmbito da cooperação internacional (Milani, 2017). Deste modo, a cooperação técnico-militar é uma das formas de apoio em que o propósito é capacitar recursos humanos, com vista a ampliar as aptidões individuais e a poderem cumprir as suas atribuições com maior eficiência e eficácia no coletivo (MRE, 2020).

Conclusões

Da análise das particularidades da Política Externa Brasileira no âmbito da cooperação no setor da Defesa, nomeadamente sobre dados relativos ao Projeto BRA/13/008 de Ajuda Pública ao Desenvolvimento com os PALOP localizados na região do Golfo da Guiné, constata-se que algumas ações junto destes países merecem ser efetivamente destacadas. Estas nações africanas contam com recursos originários dos projetos da ABC, entre outros aspetos com fundos do governo do Brasil, contribuindo para capacitar os militares nas escolas da Forças Armadas Brasileiras.

Verifica-se que, para o Brasil, por meio das capacitações em Defesa, existe uma tendência em formar e consolidar, continuamente, uma agenda positiva com outros Estados do designado Sul Global, tais como os países africanos em desenvolvimento. Desse modo, por meio da liderança e da coordenação da ABC, o Brasil mantém a sua iniciativa estratégica no contexto internacional, aprimorando políticas públicas próprias, o que contribui para a capacitação das instituições nacionais patrocinadoras, tais como o Ministério da Defesa e a Estrutura Superior das Forças Armadas.

Finalmente, existe uma tendência de projeção internacional do Brasil em linha com a sua política externa mais ativa, e apostando na diversidade de parcerias, gerando benefícios significativos, que assegura uma relação bilateral que consolida a sua postura nos fóruns multilaterais, como na CPLP. Além disso, existem possibilidades de alcançar ganhos estratégicos para a política externa brasileira, especialmente no setor da Defesa. Consequentemente, existe impacto direto na influência regional do Brasil no Atlântico Sul, nomeadamente sobre o espaço marítimo da região do Golfo da Guiné e, fundamentalmente, junto aos PALOP. ●

Referências

- Bernardino, Luís Manuel Brás (2023). 25 Anos de Cooperação na CPLP no Domínio de Defesa (1998-2023). Uma aposta na Atlânticidade. *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*. Série 140, N° 1-12 (janeiro-dezembro 2023), pp.93-110.
- Lima, Maria Regina S. (2023). A dialética da política externa de Lula 3.0. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (5), pp. 79-95, 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/104> (acesso em 10 out. 2024).
- Lima, Paulo R. B. (2024) RES: Estudo científico. Mensagem recebida por <efgorga@id.uff.br> em 16 jul. 2024.
- Milani, Carlos R. S. (2017). ABC 30 anos: Histórias e Desafios Futuros. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2017.
- Milani, Carlos R. S.; IVES, Diogo (2023). A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (5), pp. 127-146, 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/106> (acesso em 10 nov. 2024).
- MRE (2013). Manual da Cooperação Técnica Sul-Sul. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2013.
- MRE (2018). Projeto BRA/13/008 – Consolidação da Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira – Relatório de Progresso. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2018.
- MRE (2020). Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2020.
- MRE (s.d.). Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Disponível em: <https://www.abc.gov.br/impressa/mostrarconteudo/684> (acesso em 10 out. 2024)
- Pomeroy, Melissa. (coord.) (2021). Avaliação de Meio-Termos BRA 13/008: consolidação da cooperação técnica Sul-Sul – Relatório final 2021. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2021.
- Saraiva, Miriam G.; SILVA, André L. R. (2023). O retorno do Brasil às Relações Internacionais? Avaliando os 100 primeiros dias da política externa do novo Governo Lula. *Conjuntura Austral*, 14 (68), pp. 7-11, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/137065> (acesso em 11 out. 2024).



PARA UMA GEOPOLÍTICA DA LÍNGUA PORTUGUESA

A análise geopolítica da língua portuguesa abrange uma diversidade de dimensões históricas, culturais, económicas e tecnológicas. A sua projeção futura depende de ações estratégicas que valorizem a sua diversidade interna e ampliem a sua presença global, passando pela implementação de estratégias coordenadas entre os países de língua portuguesa.

A língua, estrutura simbólica que Saussure identificou no nascer do século XX, constitui o elemento crucial das identidades culturais, políticas e económicas que nos distinguem como seres humanos e sociais.

No cenário global, no entanto, a sua função é distinta, já que os idiomas transcendem o seu papel de construção identitária ou mesmo de efetivação comunicacional, e constituem-se primordialmente em espaços de influência e de poder.

O português, com mais de 265 milhões de falantes dispersos por quatro continentes, destaca-se entre as dez línguas mais faladas no mundo (dependendo das metodologias adotadas, as várias fontes identificam-no entre a oitava e a nona posição) e ocupa lugar único na geopolítica contemporânea (ver Figura 1).

A sua disseminação histórica, em grande parte impulsionada pela expansão colonial de Portugal entre os séculos XV e XVIII, consolidou-o como língua global, permitindo a criação de vínculos linguísticos e culturais entre regiões diversas, como a América Latina, a África, a Europa e a Ásia.

Mas a relevância do português vai para além da sua dimensão histórica. No século XXI, a língua portuguesa tornou-se uma componente estratégica em várias frentes: nas relações diplomáticas entre os países de língua portuguesa, na inserção de economias emergentes, em mercados globais e na promoção da cooperação internacional no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Além disso, o idioma constituiu-se como veículo de valorização cultural e como instrumento de *soft power*, permitindo que as nações de língua portuguesa tenham presença e exerçam influência em fóruns globais. A geopolítica da língua portuguesa constitui, assim, um fértil campo de reflexão sobre identidade, poder e cooperação, revelando o modo como um idioma

partilhado pode transcender fronteiras e criar uma rede de entendimento e de oportunidade na designada era da globalização.

Língua, História e cultura

O início da expansão marítima portuguesa no século XV marcou o surgimento de uma era de contactos culturais, económicos e linguísticos entre a Europa e outras partes do mundo, tendo a língua sido imposta como parte do processo de colonização, incorporada localmente através do comércio, da administração colonial e da evangelização cristã conduzida por missionários. Deste modo, as viagens de exploração levaram o idioma luso a territórios da África, da Ásia e da América, estabelecendo as bases para a sua disseminação global.

Nações como Angola, Moçambique e Timor-Leste adotaram o português como língua oficial, simbolizando a continuidade histórica e a busca por uma identidade comum no cenário global.

A chegada dos portugueses ao Brasil, em 1500, foi um dos momentos mais decisivos para a história da língua portuguesa. O território brasileiro tornou-se o principal espaço de desenvolvimento e transformação do idioma, influenciado por línguas indígenas e africanas e criando uma variante do português que hoje é falada por mais de 220 milhões de pessoas. O português acabaria, assim, por ser o elo unificador de uma vasta diversidade cultural e a miscigenação linguística e cultural um fator fundamental para a formação de novas identidades.

Nos territórios africanos e asiáticos, como os de Angola, Moçambique, Goa, Macau e Timor-Leste, o português foi incorporado de modo distinto, muitas vezes coexistindo com línguas locais. Esse processo criou casos de bilinguismo e multilinguismo, nos quais o português se tornou língua associada aos poderes político e económico, mas com uso limitado no quotidiano das populações locais.

A imposição do português durante a colonização não foi, no entanto, apenas linguística, mas também cultural. A língua tornou-se uma ferramenta de dominação, sendo utilizada para moldar identidades e estabelecer hierarquias sociais, tendo deste contacto entre culturas coloniais e locais, resultado processos híbridos, nos quais elementos da língua portuguesa foram incorporados nas línguas nativas, dando origem a crioulos e outros fenómenos linguísticos únicos. Por exemplo, em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe, o crioulo português emergiu como uma língua viva, refletindo a fusão entre o português e as línguas africanas, legado que bem demonstra como a imposição linguística colonial foi, simultaneamente, uma força de opressão e de transformação cultural. Após a independência dos países africanos e asiáticos de língua portuguesa, ocorrida na segunda metade do século XX, o português assumiu um papel renovado como elemento de construção nacional. Nações como Angola, Moçambique e Timor-Leste adotaram o português como língua oficial, simbolizando a continuidade histórica e a busca por uma identidade comum no cenário global. Embora as variantes locais do português se tenham desenvolvido de forma independente, a língua permanece, simultaneamente, como um elo cultural que conecta comunidades dispersas e um conceito-chave na promoção da cooperação internacional e da solidariedade cultural.

A geopolítica da língua portuguesa

A CPLP, criada em 1996, constituiu um marco na institucionalização da língua portuguesa como uma força geopolítica. Composta por nove países membros - Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné Equatorial - a organização busca promover a cooperação em áreas como a cultura, a educação, a economia e a política.

A instituição visa promover o português como língua de comunicação internacional e na defesa dos interesses dos países de língua portuguesa em fóruns globais, embora sejam hoje reconhecidos os múltiplos desafios que enfrenta, como sejam a desigualdade económica entre os seus membros e a falta de mecanismos eficazes de integração.

A cooperação entre os países de língua portuguesa, no entanto, vai muito além das questões puramente linguísticas, abrangendo parcerias económicas, políticas e sociais. Portugal e o Brasil, por exemplo, têm liderado iniciativas para fortalecer o ensino do português em países africanos, enquanto Angola e Moçambique emergem como protagonistas em questões regionais em África.

A geopolítica do conjunto dos países de língua portuguesa também se manifesta na colaboração em temas globais, como sejam as mudanças climáticas, a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável e, nesse contexto, a língua portuguesa atua como uma estrutura que facilita o diálogo e a coordenação entre diferentes regiões.

Ferramenta crucial de *soft power*, o português permite aos países de língua portuguesa participarem no exigente cenário internacional. O Brasil, por exemplo, utiliza a cultura e o idioma para promover a sua imagem global através de iniciativas como a exportação de telenovelas, música e literatura. Portugal, por sua vez, investe na diplomacia cultural e no ensino do português como língua estrangeira, e eventos como o Dia Mundial da Língua Portuguesa, celebrado a 5 de maio, contribuem ainda para a promoção do idioma e destacam a sua relevância como património cultural comum.

Língua, economia e política

A língua portuguesa desempenha um papel importante enquanto agente agrededor dentro dos blocos económicos mas também nas organizações multilate-

rais, destacando-se como um elemento estratégico nas relações internacionais. Países de língua portuguesa, como o Brasil e Angola, participam em importantes blocos económicos regionais, como o Mercosul e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), onde o idioma serve como ferramenta de comunicação e cooperação. O português é ainda um dos idiomas oficiais da União Africana e da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), reforçando a sua presença institucional em vários fóruns globais. A CPLP, por seu lado, busca posicionar a língua como meio de facilitação de acordos comerciais entre países de língua portuguesa e outras regiões, promovendo o português como um idioma de negócios e negociações.

A triangulação Brasil-Portugal-África surge como um exemplo de como a língua portuguesa pode catapultar relações políticas e económicas. O Brasil, como maior economia de língua portuguesa, tem liderado iniciativas para estreitar laços com os países africanos, utilizando a língua como o principal instrumento de diálogo. Portugal, por sua vez, desempenha o papel de ponte entre a Europa e os países de língua portuguesa, facilitando, nomeadamente, parcerias estratégicas em áreas como a energia, das infraestruturas e da educação.

Por seu lado, países africanos como Angola e Moçambique têm-se tornado importantes parceiros comerciais e políticos, com destaque para as áreas do petróleo, do gás e da agricultura, o que reflete o potencial do português como fator integrador num contexto global cada vez mais marcado pela interconexão e a interdependência.

O reconhecimento do português como língua oficial em organizações internacionais é um reflexo significativo da sua importância geopolítica, sendo que instituições como algumas agências da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e a UNESCO já o reconhecem como idioma oficial ou de trabalho, o que amplia a sua projeção global (ver Figura 2). Esta institucionalização não apenas confere visibilidade à língua portuguesa como também garante que os interesses dos países de idioma português sejam representados em debates globais. Além disso, o uso do português

FIGURA 1. AS 10 LÍNGUAS MAIS FALADAS NO MUNDO¹ – L1+L2 (milhões de pessoas)

Fonte: Instituto Cervantes (2020), Novo Atlas da Língua Portuguesa (2020), Ethnologue (2021).

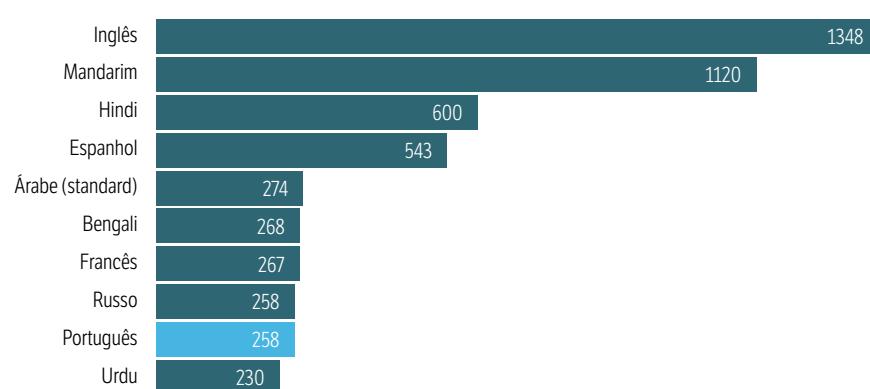
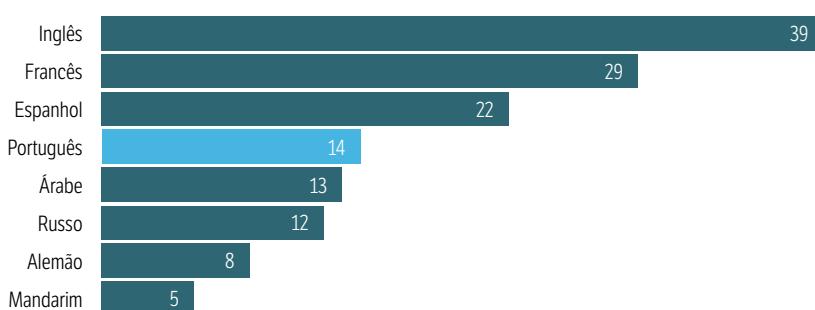


FIGURA 2. AS 8 LÍNGUAS MAIS UTILIZADAS NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E INTERGOVERNAMENTAIS (número de organizações)

Fonte: Novo Atlas da Língua Portuguesa (2020).





em organizações multilaterais promove a sua padronização e o seu fortalecimento como idioma de comunicação diplomática.

O português e a globalização

No contexto da globalização, o português tem-se constituído como língua de comunicação em múltiplos domínios, incluindo a ciência, o comércio e a cultura. Plataformas digitais, como as redes sociais e os serviços de streaming, têm ampliado o seu alcance e permitido que a produção cultural lusófona atinja públicos globais.

Mas a globalização trouxe, igualmente, novos desafios. O principal foi a necessidade de assegurar a relevância do português num mundo dominado por idiomas como o inglês e o mandarim, pelo que os investimentos em tecnologias linguísticas, como tradutores automáticos e sistemas de reconhecimento de voz, se afirmam como cruciais para garantir que a língua de Camões permaneça competitiva no cenário global. A ascensão do Brasil como potência regional e global tem desempenhado um papel crucial na promoção do português, sobretudo através da sua

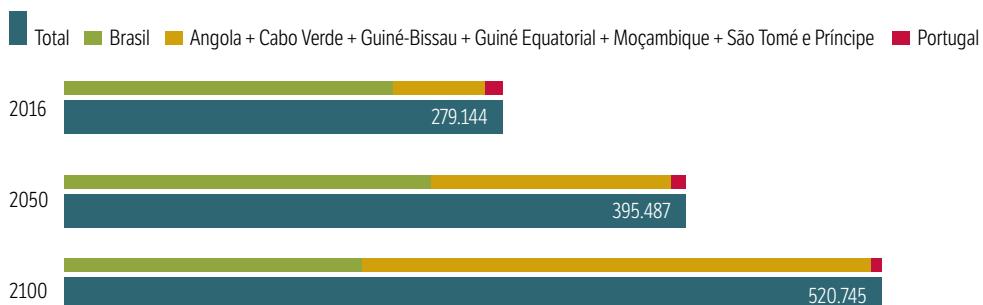
relevante produção cultural, que garante a expansão do idioma, em particular na América Latina e nos Estados Unidos, onde residem milhões de imigrantes falantes de português.

Angola e Moçambique também estão a emergir como polos de influência regional, promovendo o português nas suas respetivas regiões e contribuindo para o reforço da diversidade e da vitalidade do idioma no cenário global. A expansão global do português enfrenta desafios internos relacionados com o ensino e a padronização do idioma. As diferenças entre o português euro-

FIGURA 3. PROGRESSÃO DA POPULAÇÃO DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

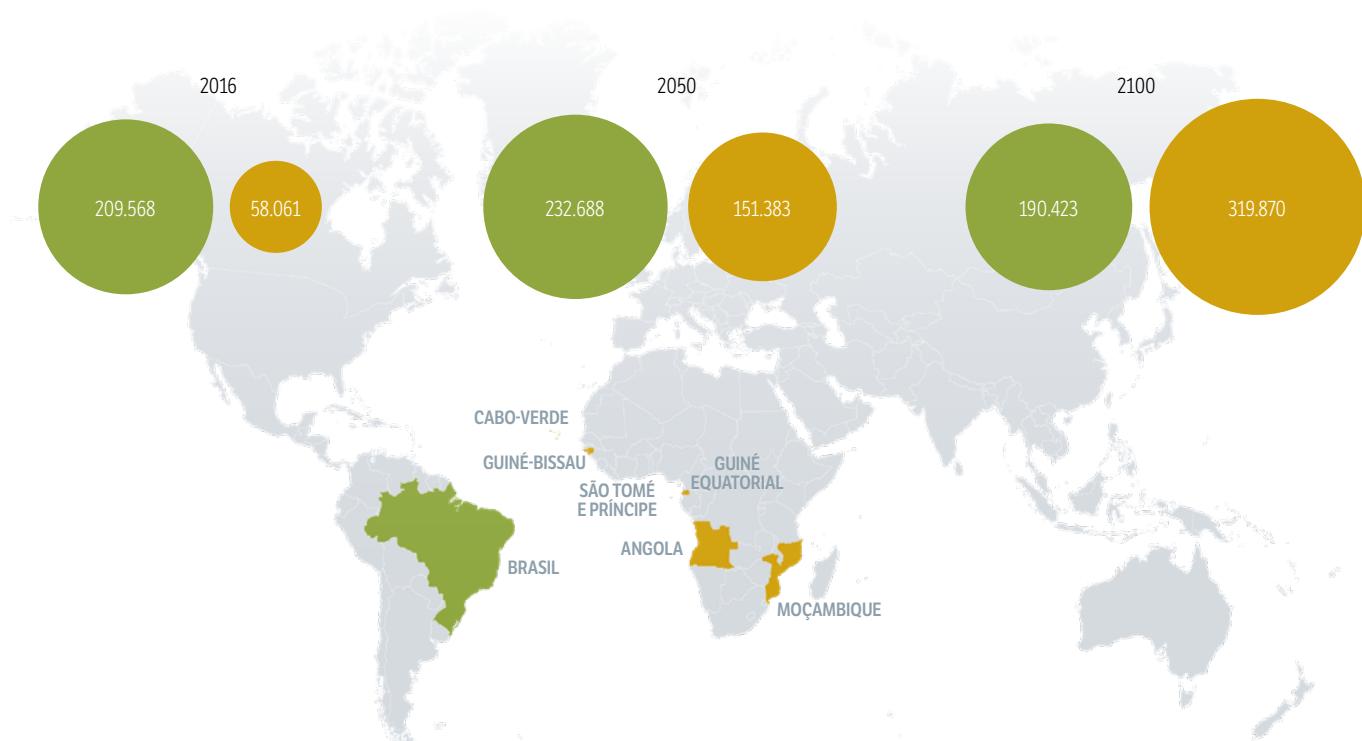
Fonte: Novo Atlas da Língua Portuguesa (2020), Imprensa Nacional Casa da Moeda.

População dos países da CPLP em 2016 e estimativas para 2050 e 2100 (totais em milhares)



Falantes de português no Brasil vs África em 2016 e projeção para 2050 e 2100 (totais em milhares)

● Brasil ● África





peu e o brasileiro, bem como as variantes africanas, muitas vezes dificultam a comunicação e a uniformidade linguísticas, tendo iniciativas como o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa visado minimizar essas diferenças, apesar da sua implementação enfrentar resistências em diversos países.

Além disso, a promoção do português deve respeitar e valorizar as línguas locais nos países de língua portuguesa, evitando a marginalização de identidades culturais e linguísticas. Este equilíbrio afirma-se como crucial para assegurar que o português se afirme como uma força inclusiva e não como instrumento de homogeneização cultural.

E o futuro?

O avanço das tecnologias digitais e da inteligência artificial apresenta oportunidades inéditas para a promoção do português no cenário global, com ferramentas como os tradutores automáticos, os assistentes virtuais e as plataformas de ensino *online* a disporem do potencial de aumentar a acessibilidade do idioma, permitindo que ele alcance novos públicos e se consolide como uma língua de relevância tecnológica.

Iniciativas como o desenvolvimento de “corpora digitais” e bancos de dados linguísticos são cruciais para a inclusão do português em projetos globais de tecnologia, pelo que quer as empresas de tecnologia quer os governos de língua portuguesa devem investir na digitalização de conteúdos em português e na criação de softwares que atendam às necessidades de comunidades de língua portuguesa. Isso é especialmente importante em áreas emergentes, como o processamento de linguagem natural (PLN), que pode facilitar a interação em português em plataformas globais.

A projeção demográfica dos países de língua portuguesa indica um crescimento significativo da população falante de português, especialmente na África (ver Figura 3). Estima-se que, até 2050, mais de metade dos falantes de português residirão em países africanos, como Angola e Moçambique, crescimento que oferece uma oportunidade única para expandir a influência do idioma, mas que também exige investimentos em educação e políticas linguísticas que assegurem a qualidade do ensino do português nesses contextos.

Além disso, as migrações internacionais facilitam a criação de novas comunidades de falantes do português e esta diáspora desempenha um papel estratégico na globalização do idioma, ao mesmo tempo que desafia as noções tradicionais do que poderemos designar de “identidade lusófona”.

Desde a sua disseminação pela expansão colonial até ao seu papel contemporâneo como veículo de cooperação internacional, o português consolidou-se como um dos idiomas mais influentes do mundo.

A consolidação do português no cenário global deverá passar pela implementação de estratégias coordenadas entre os países de língua portuguesa. Algumas das propostas até hoje avançadas defendem o reforço de um conjunto de atores e de políticas, como sejam (i) o fortalecimento da CPLP, nomeadamente através da ampliação da cooperação em áreas como a educação, a ciência e a tecnologia, com foco na promoção da língua; (ii) o incentivo ao Ensino de Português como Língua Estrangeira, expandindo-se os programas de ensino do português em escolas e universidades pelo mundo, especialmente em países estratégicos; (iii) a promoção cultural, através de políticas que permitam intensificar a exportação de produções culturais de língua portuguesa, como a literatura, a música e o cinema, utilizando eventos internacionais para divulgar a riqueza cultural associada à língua portuguesa; (iv) os investimentos em educação, garantindo o acesso universal ao ensino de qualidade nos países de língua portuguesa, com ênfase na formação de professores e na produção de materiais pedagógicos que respeitem as especificidades locais; e (v) a participação em redes globais, através do engajamento em iniciativas multilaterais que promovam

as diversidades linguística e cultural, posicionando o português como um idioma relevante para os desafios do século XXI.

Conclusão

A análise geopolítica da língua portuguesa abrange uma pléiade de dimensões históricas, culturais, económicas e tecnológicas. Desde a sua disseminação pela expansão colonial até ao seu papel contemporâneo como veículo de cooperação internacional, o português consolidou-se como um dos idiomas mais influentes do mundo.

Entretanto, a sua projeção futura depende de ações estratégicas que valorizem a sua diversidade interna e ampliem a sua presença global. Investimentos em tecnologia, educação e promoção cultural são fundamentais para assegurar que o português continue a ser uma língua de relevância no cenário internacional, capaz de conectar pessoas e nações numa rede global que se quer de solidariedade e colaboração. ●

Nota

¹ De acordo com as estimativas do Instituto Cervantes, em 2020, o espanhol é falado por 562 milhões. Quanto ao português, se considerarmos as estimativas da última edição do Novo Atlas da Língua Portuguesa (2020), 251 milhões para os falantes L1, e o Ethnologue 25 milhões para os falantes de L2, obtemos um total de 276 milhões, o que mudaria a posição do português de nono para quinto.

Referências

- Amado, J. (2003). A Língua Portuguesa e a Política Internacional. Universidade de Lisboa.
- Figueiredo, A. (2015). A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Objetivos e Desafios. Revista de Estudos Portugueses e Lusófonos, 10(1), 32-47.
- Moura, J. (2011). A Geopolítica da Língua Portuguesa: Do Império Colonial à Lusofonia. Editora Unesp.
- Reto, Luís; Machado, Fernando; Esperança, José Paulo (2020). Novo Atlas da Língua Portuguesa. Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.
- Vieira, S. (2018). O Português na Globalização: Estratégias para a Língua e Cultura. Editora Caminho.



THE INTERNATIONAL ORDER AND LATIN AMERICA

The international system is weakened, and humanity faces daunting challenges such as climate change and wars in several regions, to which the United Nations is incapable of responding. In 2025, the new President of the United States will try to redesign the international order based on a scheme of hard power, also with impacts on Latin America.

Henry Kissinger, a faithful representative of the realist theory of the international system, argued that since the Congress of Vienna in 1815, the periods of world order have become shorter and shorter. Since the end of the Great War (1914-1918) Europe saw the flourishing of idealism and utopian dreams of peace developed by President Woodrow Wilson, Nobel Peace Prize winner in 1919, who promoted the creation of the League of Nations in 1920, which would allow European countries to move towards permanent or perpetual peace, like the old dream of the philosopher Immanuel Kant. However, the United States could not join because the Senate did not approve it. It took only twenty-one years after the end of the Great War for the Second World War to break out, which at its end gave rise to the current international order born at the San Francisco conference in 1945 and which established the United Nations under the preamble "We the peoples determined to save succeeding generations from the scourge of war..." after the horror of the two world conflicts. In 2025, the United Nations will be eighty years old since its creation and it is very difficult to argue that it has fulfilled the mandate of its founding charter. Federico Mayor Zaragoza, former director general of UNESCO and tireless fighter for peace and human dignity, recently deceased, argued that, until a few decades ago, "We the peoples did not exist and were fearful, obedient, silent and silenced". Today, although the peoples can speak, their voice is not sufficiently heard, despite the numerous initiatives that the United Nations has undertaken that are beneficial to humanity in the economic, cultural and human rights spheres.

The international system in the 21st century

Today, the international order is seriously weakened. Its structure dominated by

five countries entrenched in the Security Council has been overtaken by the violent reality of the 21st century.

In 2025, the United Nations will be eighty years old since its creation and it is very difficult to argue that it has fulfilled the mandate of its founding charter.

In the war that began in February 2022 with the Russian invasion of Ukraine, the official numbers of military and civilian dead and wounded are not yet known, but it is estimated that well over a couple of hundred thousand and more than six million have fled the country. In the face of the mega-attack by the Hamas terrorist group in Israel, which left 1200 dead and 250 people kidnapped in 2024, the government has responded with a war of

destruction and annihilation in the Gaza Strip where more than 45,000 people have been massacred, mostly defenceless women and children. In the Middle East, the sovereignty of the states created by the British and the French after the disappearance of the Turkish Empire in 1918 no longer exists. Syria, Lebanon and Yemen are regularly bombed by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) forces, violating their airspace. In the end of 2024, there is an invasion of Israeli troops in the southern part of Lebanon and the future of Syria is uncertain after the fall and flight of Bashar al-Assad's regime.

In the civil war in Sudan, which has already caused thousands of deaths, famine is claiming the lives of children, women and elderly people left to fend for themselves. In the Tigray region of Ethiopia, the number of victims exceeded 100,000 people in 2022, and despite the peace agreements signed a year later, the fighting continues. South of the

BOX 1. THE PREAMBLE OF THE UN CHARTER, 1948

"WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS DETERMINED

to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and

to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and

to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and

to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

AND FOR THESE ENDS

to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours, and

to unite our strength to maintain international peace and security, and

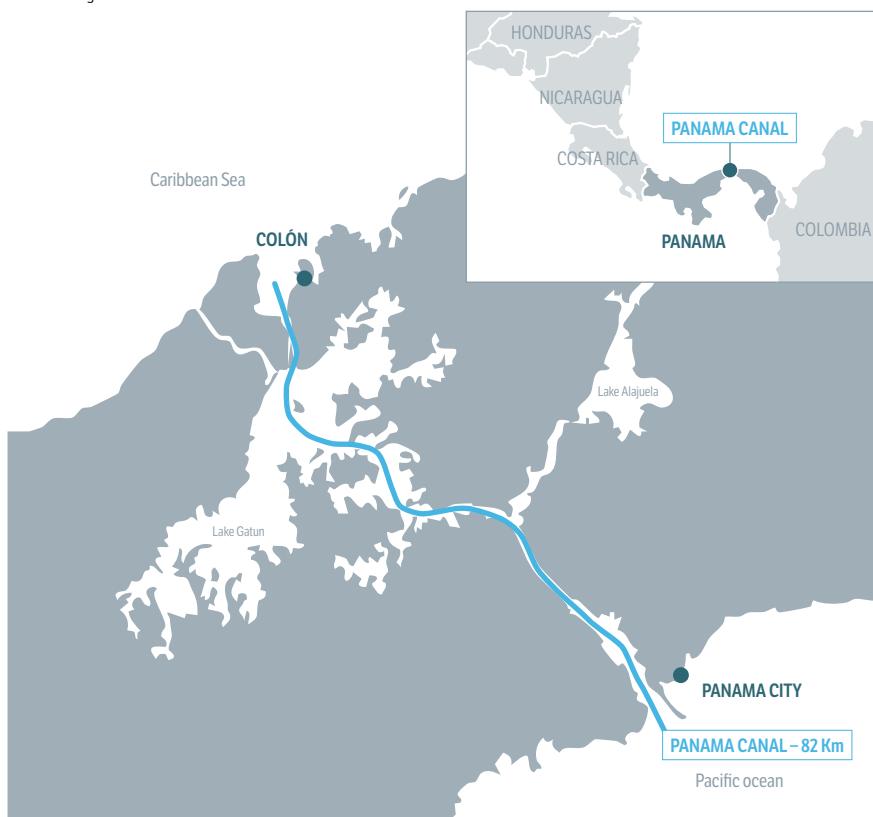
to ensure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest, and

to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples,

HAVE RESOLVED TO COMBINE OUR EFFORTS TO ACCOMPLISH THESE AIMS."

FIGURE 1. THE PANAMA CANAL, ABOUT 34 SHIPS CROSS DAILY

Source: Google.



Sahara desert, in the Sahel countries, wars and terrorism do not cease, causing the emigration of millions of human beings seeking to reach Europe. In Asia, the situation in Myanmar since 1948 has been one of political and ethnic violence coupled with prolonged military dictatorships, abysmal income inequality and serious human rights violations. As a result, some 400,000 members of the Rohingya minority have left their homes, many of them moving to Bangladesh.

Threats to the planet and peace

History shows us, at least until now, that only major wars or world wars have put an end to a certain international order and given rise to a new one imposed by the victorious powers. The current question, faced with a weakened international system, is whether the United Nations will resist, whether its functioning will be modified or whether it will succumb to the current challenges. Climate change, in real terms, continues to be ignored as effective mitigation measures are not applied and the goals set are unattainable, despite the fact that it is the main threat to humanity as a whole. Added to this is the danger of the use of nuclear weapons in local conflicts in Europe or

In the event of a conflict or closure of the Panama Canal, the Strait of Magellan, under Chilean sovereignty, is the alternative route for the transit of cargo and military vessels between the two oceans.

the Middle East, together with the rearmament of European powers such as Germany and France, as well as NATO. According to the 2023 figures provided by SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), the world's top 100 arms producing companies increased their sales by 4.2% in one year, reaching the figure of \$632 billion USD. The year 2025 will have at the head of the world's leading economic, technological and military power, President Donald Trump, whose actions during his first term in office we have already seen. Among the messages he has sent to different regions, the one addressed to NATO allies asking for an increase in defence spending from 2% to 5% of

the Gross Domestic Product (GDP), which translates into billions of dollars in U.S. arms purchases, stands out. He has also indicated that he will put an immediate end to the war between Russia and Ukraine. In relation to the Kingdom of Denmark, he has reiterated his interest in buying Greenland due to its significance for the United States' geopolitical interests. The People's Republic of China, a country considered Washington's main strategic rival, has also been warned of tariff hikes since the first day of its mandate, which could unleash a global trade war of unsuspected dimensions. To his neighbours to the north - Canada - he has reiterated his desire to become the 51st state of the Union and has threatened them that they must stop immigration and the passage of fentanyl into the United States or suffer retaliatory tariffs of 25%. The same goes for his Mexican neighbours to the south, to whom he has let them know that deportations of illegal immigrants will begin on the first day of his new administration and has also threatened them with higher tariffs.

The surprises for Latin America have continued with Trump recently indicating that the Panama Canal (Figure 1), through which 5% of the world's maritime transport transits, with around 14,000 ships per year, could return to U.S. hands due to the excessive charges to U.S. users and the growing geopolitical threat he perceives from China, the country that controls two of the five Panamanian ports: Balboa at the mouth of the Pacific Ocean, and Cristobal in the part corresponding to the Atlantic. The main users of the canal are the United States, with more than two thirds of the cargo transported, followed by China, then Mexico, Chile and Japan. China, with the so-called "Maritime Silk Road", controls or has participation in close to 100 ports in all the world's seas. In the event of a conflict or closure of the Panama Canal, the Strait of Magellan, under Chilean sovereignty, is the alternative route for the transit of cargo and military vessels between the two oceans (Figure 2). The Strait of Magellan was crossed in 2023 by just under two thousand ships. Trump's statement is a clear warning to the Panamanian government that the treaty signed in 1977 between Presidents Carter and Torrijos, which allowed the



handover of the canal in 1999, might not be respected, despite the fact that the end of the colonial enclave and its handover to the Panamanians is considered one of the happiest days in their history. The governments of Latin America will have to pronounce themselves on the matter.

The Trump administration

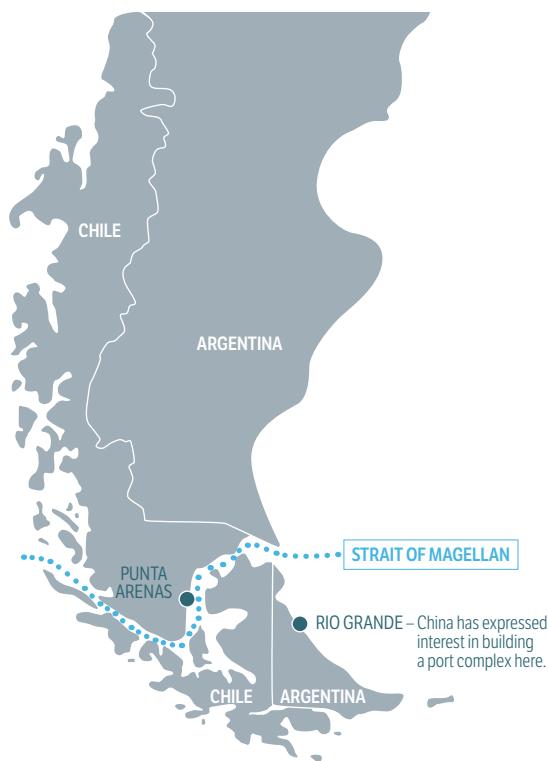
Latin America and the Caribbean is a region of peace, free of nuclear weapons and where social problems resulting from inequality, low economic growth, drugs and crime are the main problems faced by its countries. As he did in his first administration, Donald Trump will seek to align the region with his interests and hinder a greater Chinese presence in areas considered strategic. To this end, he will not hesitate to apply the "carrot and stick" approach, which we will see with governments unconditional to Washington, such as Argentina and El Salvador or, on the contrary, with Cuba, Nicaragua and Venezuela, especially - where in the latter country the electoral fraud will materialise on January 10, 2025, when Nicolás Maduro starts a new presidential term. Will the United States continue to buy oil from Venezuela as it has done so far? The appointments of Senator Marcos Rubio as U.S. Secretary of State and of Mauricio Claver-Carone, in charge of Latin America, both of Cuban origin, ensure ideological hardening in a region that has unsuccessfully sought to distance itself from Washington's shadow. In the current circumstances, mainly due to the inability of its rulers to have a common voice, Latin America is of an absolute irrelevance when it comes to political decisions in the global scenario. The year 2025 coincides, moreover, with new electoral cycles with presidential elections in Ecuador, Bolivia, Chile and Honduras, while in the following year, 2026, elections will take place in Peru, Colombia, Brazil and Costa Rica. All of this will be under the watchful eye of the conservative hawks in Washington, so uncertain times are ahead for Latin Americans.

Towards a new order?

Today, every international problem has a global effect due to the interdependence of economies and the liberalisation of financial flows generated in recent decades. Globalisation is a phe-

FIGURE 2. THE STRAIT OF MAGELLAN, JOINS THE PACIFIC AND ATLANTIC OCEANS

Source: Pierucci, Victoria (2024). La relevancia estratégica de Punta Arenas y la creciente importancia internacional desde la perspectiva argentina, Escenario Mundial, 24.04.2024.



nomenon that can hardly be stopped. Artificial intelligence, networks and communications are weapons of global use, whose effects are still difficult to measure, including the impact they will have on the international system. If the trend of rising temperatures, forest fires, floods, melting of the poles and other climatic catastrophes that threaten the existence of the planet as we know it continue, it will be the responsibility of the great powers to enforce the recommendations of the scientific community to truly mitigate the effects. It seems clear that the new administration initiated by President Donald Trump will seek to modify the current order using the immense economic, technological and military power of the United States. From January 20, 2025, onwards we will see how far he will be able to impose his vision and those of his advisors in relation to the current ongoing violent conflicts. It seems that they intend to redesign the international order based on a scheme of hard power where the sovereignty of the states and perhaps even international law itself will have to adapt to the logic of a sort of U.S. imperial power, shared for the time being with others such as China and Russia. ●

In the current circumstances, mainly due to the inability of its rulers to have a common voice, Latin America is of an absolute irrelevance when it comes to political decisions in the global scenario.



A GEOECONOMIA DE PORTUGAL ENTRE OS SÉCULOS XV E XVIII: UMA ANÁLISE REFLEXIVA E ENSAÍSTICA

Portugal foi um dos primeiros Estados a conceber um sistema de geoéconomie global, entre os séculos XV e XVIII, articulando poder naval, controlo de rotas comerciais e estabelecimento de monopólios. Este fenómeno, que se tornou uma espécie de “laboratório” do mercantilismo moderno, conjugou aspirações espirituais e estratégias materiais, produzindo um legado histórico rico e complexo.

Combinando dimensões históricas, económicas, políticas e religiosas, este texto investiga de forma reflexiva e ensaística como Portugal, entre os séculos XV e XVIII, concebeu um dos primeiros sistemas de geoéconomie global. Analisando crónicas, tratados políticos e obras literárias de autores como D. Duarte, Gomes Eanes de Zurara, João de Barros, Camões, António Vieira e Francisco de Andrade, procura-se compreender as raízes de uma lógica mercantil e estratégica que alicerçou um vasto império ultramarino. Realça-se, ao mesmo tempo, como a prioridade diplomática evoluiu, a partir do século XVIII, relegando progressivamente a vertente económica para segundo plano.

Contextualização histórica

A história de Portugal entre os séculos XV e XVIII é marcada por um processo de expansão ultramarina sem precedentes. Neste período, o reino português, até então uma pequena nação no extremo ocidental da Europa, projetou-se nos oceanos Atlântico, Índico e Pacífico, estabelecendo uma vasta rede de feitorias e de rotas comerciais que se estenderam por África, Ásia e América. Dessa expansão emergiu um fenómeno que, numa perspectiva contemporânea, podemos considerar como a sendo a primeira estratégia geo-económica de um país à escala global, ou seja, a procura deliberada de controlo de rotas estratégicas globais, monopólios de produtos valiosos e estabelecimento de acordos políticos e militares para salvaguardar interesses económicos.

Embora o vocábulo “geoéconomie” não fosse utilizado à época, os seus princípios e práticas estavam já presentes nos discursos e crónicas de então, sobretudo nos tratados políticos e até nos poemas épicos que exaltavam a grandeza nacional. Auto-

res como D. Duarte (no seu *Leal Conselheiro*), Gomes Eanes de Zurara (que produziu várias crónicas sobre as conquistas africanas), João de Barros (nas suas *Décadas da Ásia*), Luís de Camões (em *Os Lusíadas*), Padre António Vieira (nos *Sermões*) e Francisco de Andrade (na *Crónica de D. João III*), entre outros, deixaram testemunhos escritos que, embora distintos em género literário, convergem ao destacar a importância da expansão marítima para a consolidação económica e política de Portugal.

Embora o vocábulo “geoéconomie” não fosse utilizado à época, os seus princípios e práticas estavam já presentes nos discursos e crónicas de então, sobretudo nos tratados políticos e até nos poemas épicos que exaltavam a grandeza nacional.

A presente análise procura unificar esse corpus de textos e ideias, demonstrando como o reino, ao longo dos séculos XV, XVI e XVII, desenvolveu uma lógica mercantil e estratégica que lhe permitiu o domínio, durante vários séculos, de um vastíssimo império colonial. Consequentemente, examina-se também o declínio daquela dinâmica, acentuado pelas perseguições inquisitoriais contra mercadores cristãos-novos, pela concorrência de outras potências marítimas (Países Baixos, Inglaterra e França) e pela progressiva relegação dos interesses económicos para um segundo plano na política externa portuguesa, sobretudo a partir do século XVIII.

As primeiras sementes de uma visão geoconómica: D. Duarte e as reflexões iniciais

O cerne do pensamento estratégico português remonta ao reinado de D. Duarte (1433-1438). Embora curto, o seu reinado coincidiu com uma época de redefinições políticas e com o amadurecimento do projeto de expansão iniciado pelo seu pai, D. João I, que conquistara Ceuta em 1415. No *Leal Conselheiro* (1437-1438), obra de feição moral, D. Duarte tece reflexões sobre as virtudes régias, a conduta do governante e a necessidade de avaliar custos e benefícios das empresas militares no Norte de África. Apesar de não constituir um tratado económico ou estratégico propriamente dito, já se vislumbra ali uma percepção embrionária de que o poder régio se reforça quando consegue, de forma criteriosa, relacionar-se com territórios ultramarinos.

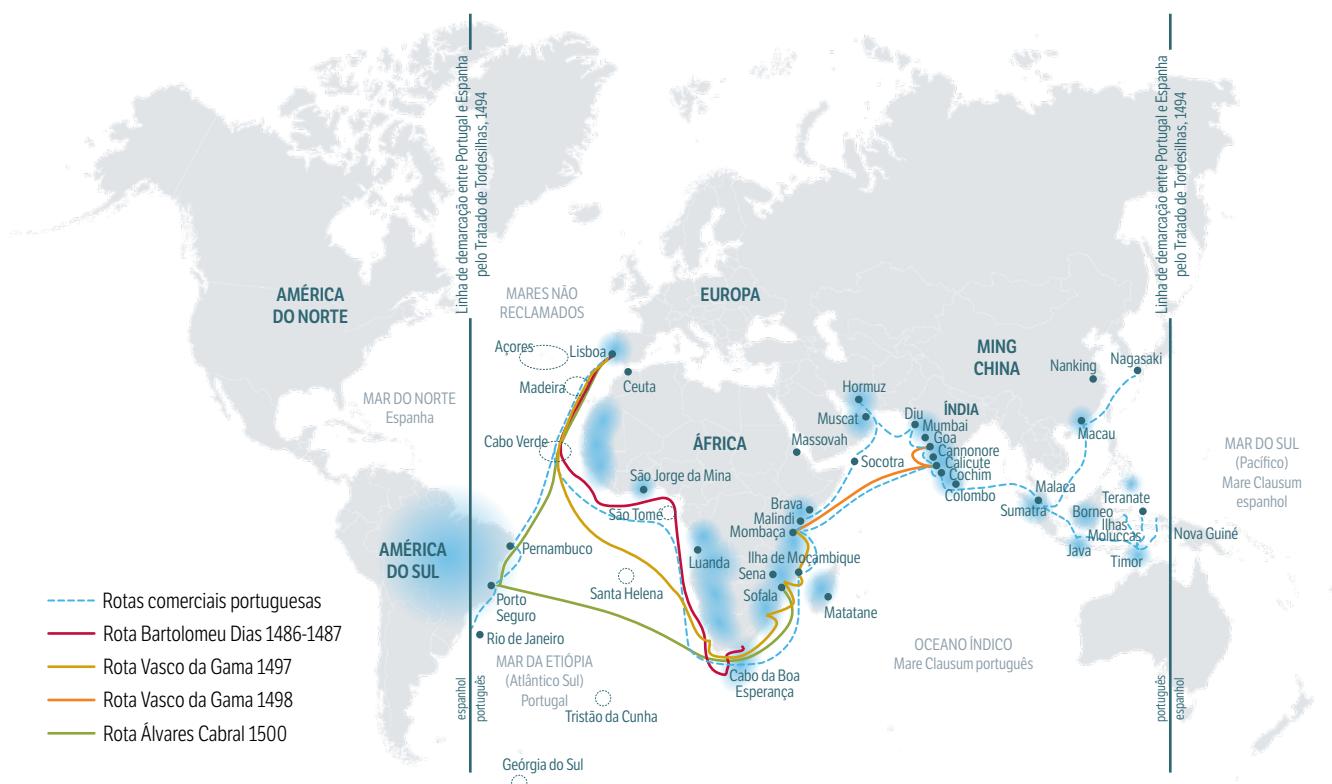
Essas ideias, ainda que pouco sistematizadas, delineiam preocupações que, posteriormente, seriam desenvolvidas pelos cronistas e pensadores dos Descobrimentos. A noção de cálculo político – ou seja, de que as decisões régias relativas a guerras e explorações deviam assentar em análises de vantagens e desvantagens – indica uma mentalidade nascente de racionalização e planeamento. Nesse sentido, D. Duarte antecipa já uma forma incipiente de raciocínio geoconómico que, mais tarde, se consolidaria na prática dos reis posteriores, sobretudo D. João II (r. 1481-1495) e D. Manuel I (r. 1495-1521).

Infante D. Henrique e a projeção atlântica: Fundamentos de uma rede global

Embora D. Duarte tenha registado em letras essa preocupação, foi o seu irmão, o Infante D. Henrique (1394-1460), quem simbolicamente incorporou o “arranque”

FIGURA 1. IMPÉRIO COLONIAL PORTUGUÊS, COM AS ROTAS DOS NAVEGADORES PORTUGUESES SÉCS.XV-XVI

Fonte: World History Encyclopedia.



das navegações portuguesas ao longo da costa de África. Ainda que o Infante não tenha deixado obra escrita que apresente uma teoria económica coesa, a sua figura, frequentemente associada à chamada "Escola de Sagres", reflete uma visão pragmática: patrocinar expedições marítimas, desenvolver instrumentos náuticos (astrolábios, mapas e cartas de navegação) e promover o estudo de ventos e correntes atlânticas. O objetivo era claro: encontrar novas fontes de riqueza (ouro, escravos e especiarias) e escoar tais mercadorias pelos portos portugueses, quebrando, assim, monopólios comerciais controlados por potências muçulmanas e algumas cidades-Estado italianas (sobretudo Génova e Veneza). Este movimento de caráter exploratório, fortemente impulsionado pela Coroa, já trazia em si os elementos daquilo que hoje se chamaría estratégia geoeconómica: assegurar o acesso preferencial a mercados ultramarinos, estabelecer feitorias e postos fortificados, negociar com as populações locais para garantir provisões e isenções alfandegárias. Os rendimentos obtidos com essas feitorias seriam revertidos para o tesouro régio, fortalecendo o poder central. Nesse contexto, pode afirmar-se que Portugal, como pioneiro na projeção económica

global através do Atlântico, se tornou um verdadeiro 'laboratório' de práticas mercantis transcontinentais, antecipando e moldando a ordem comercial que definiria os séculos seguintes.

Gomes Eanes de Zurara e João de Barros: Narrativas cronísticas e consolidação mercantil

As primeiras crónicas que registam as conquistas além-mar são da autoria de Gomes Eanes de Zurara (c. 1410-1474), nomeadamente a *Crónica da Tomada de Ceuta* (c. 1450) e a *Crónica dos Feitos da Guiné* (c. 1453). Nestes textos, Zurara enfatiza o valor religioso e militar das campanhas, mas não deixa de sublinhar, em vários trechos, a vertente comercial que emergia do controlo de portos norte-africanos. Observa, por exemplo, como a ocupação de praças estratégicas podia garantir novas receitas e produtos exóticos, expandindo a influência régia além das fronteiras europeias.

No século XVI, com o avanço das grandes navegações e a chegada à Índia em 1498, surgem obras mais abrangentes, como as *Décadas da Ásia* de João de Barros (publicadas entre 1552 e 1615), que constituem um testemunho eloquente da lógica mercantil e expansionista de Portugal. Barros descreve minuciosamente a administração das feitorias, o comércio de especiarias e a necessidade de manutenção de fortalezas e frotas para proteger os interesses lusos. As *Décadas* são fundamentais para compreender como o império português, ainda que disperso geograficamente, era unido por uma estrutura de monopólios e acordos comerciais que a Coroa procurava gerir de modo centralizado.

Para João de Barros, a grandeza do reino dependia largamente dessa rede de entrepostos que, ligando Lisboa à Índia, a Malaca, ao Japão (via Macau) e ao Brasil, assegurava o abastecimento de bens valiosos (pimenta, cravo, canela, açúcar, etc.) e, consequentemente, a entrada de lucros consideráveis nos cofres régios. Tais reflexões confluem para a noção de que Portugal, ao dominar pontos-chave de navegação e comércio, exercia uma influência geoeconómica desproporcional à sua dimensão territorial na Europa, sustentando-se no poderio marítimo e no desenvolvimento de técnicas náuticas.

Camões e a exaltação épica dos descobrimentos

Luís de Camões (c. 1524-1580) representa a celebração literária da expansão. Em *Os Lusíadas* (1572), funde-se a nar-



rativa épica com a retórica de exaltação do feito marítimo português. Embora a obra seja primariamente poética, nela encontra-se uma dimensão ideológica: o expansionismo luso é apresentado como missão divina, prova do engenho e do valor português, mas também uma busca de riqueza e domínio de territórios. A sublimidade do discurso camoniano encobre, por vezes, a vertente prática e mercantil da expansão, mas não a anula. Nas estrofes em que se descreve a chegada à Índia, ou nos episódios que enaltecem a coragem dos navegadores, afloram referências à importância das especiarias e da prosperidade que haveria de advir para a Coroa.

A repercussão de *Os Lusíadas* não apenas influenciou a imagem que a própria sociedade portuguesa fazia de si mesma, como também moldou, em parte, a percepção europeia sobre as navegações lusitanas. A “guerra comercial” no Índico, os acordos e alianças com reis locais, a necessidade de manter guarnições e administrar feitorias passam, no texto de Camões, a pertencer ao discurso heróico nacional. Assim, a epopeia camoniana tem o mérito de eternizar em versos a política de expansão que conferia a Portugal, de maneira transitória mas efetiva, um papel central no comércio de longa distância.

Padre António Vieira: Entre a expansão e a consciência social

No século XVII, o Padre António Vieira (1608-1697) emerge como um dos maiores intelectuais portugueses, combinando oratória religiosa com reflexões sobre a condução do império. Vieira, sobretudo nos seus *Sermões* e em correspondências políticas, analisa a necessidade de preservar e rentabilizar as possessões ultramarinas, alertando para os abusos cometidos e propondo reformas que conciliassem as dimensões económica, religiosa e moral.

Vieira, que viveu no Brasil e esteve envolvido em missões diplomáticas, percebia claramente os riscos do sistema: a exploração excessiva dos recursos, as tensões entre interesses mercantis e evangélicos, e a rigidez de uma mentalidade que por vezes coibia a participação de comerciantes de origem judaica ou cristã-nova. Embora alinhado aos interesses do império, Vieira apontava a necessidade de uma gestão “mais justa” dos povos e

riquezas ultramarinas, advertindo para as consequências nefastas de políticas demasiado opressoras.

A vertente crítica de Vieira faz dele um autor incontornável para entender o declínio gradual da capacidade portuguesa em manter uma rede comercial coesa. A insistência em políticas anacrónicas e as disputas internas acabariam por fragilizar as fortalezas e a frota, deixando o espaço livre para potências como os Países Baixos e a Inglaterra avançarem sobre territórios e mercados anteriormente sob domínio lusitano.

Francisco de Andrade e as crónicas de D. João III: Auge e desafios do império

Paralelamente, Francisco de Andrade, na Crónica de D. João III (c. 1613), oferece uma narrativa concentrada no auge do império ultramarino português e nas dificuldades de o manter. D. João III (r. 1521-1557) herdou de D. Manuel I um vasto e rentável conjunto de enclaves ultramarinos. No entanto, Andrade descreve como a Coroa se via pressionada a custear fortalezas e a guarnecer navios para proteger as rotas das constantes investidas de corsários e rivais europeus. Diante das limitações demográficas e financeiras de Portugal, o projeto expansionista começava a exigir soluções políticas e burocráticas mais sofisticadas, bem como a necessidade de se criar alianças estáveis para salvaguardar interesses económicos.

A insistência em políticas anacrónicas e as disputas internas acabariam por fragilizar as fortalezas e a frota, deixando o espaço livre para potências como os Países Baixos e a Inglaterra...

Essa narrativa de Andrade mostra, pois, o reverso da medalha do sucesso comercial: a urgência em sustentar um império disperso, com monopólios comerciais de especiarias, açúcar, metais preciosos e escravos, e a consciência de que outras nações (sobretudo Países Baixos e Inglaterra) estavam a aperfeiçoar as suas próprias estruturas mercantis, minando lentamente a preponderância lusa.

O papel da Inquisição e o declínio do empreendedorismo mercantil

A partir do século XVII, outro fator de peso contribuiu para a erosão da capacidade geoeconómica portuguesa: a Inquisição. Como apontam vários historiadores, entre eles Francisco Bethencourt em *Estranhos na sua Terra* (2020), a perseguição a judeus e cristãos-novos (muitos deles grandes mercadores) gerou uma fuga para o estrangeiro de capitais e talentos. Figuras como António e Nicolau de Pollicarpo, António da Fonseca e António Rodrigues Pinhel, entre outros, foram alvo de processos inquisitoriais e acabaram por se refugiar em cidades europeias onde havia maior tolerância religiosa, como Amesterdão ou Hamburgo.

A consequência imediata foi a perda de redes de contactos, conhecimento acumulado sobre rotas e práticas comerciais, além de fluxos de investimento fundamentais para sustentar a frota, as fortalezas e a própria economia metropolitana. Este fenómeno é ilustrado pela família de Baruch Espinosa – filósofo de origem portuguesa nascido em Amesterdão, – que se estabeleceu nos Países Baixos após sofrer perseguições por suspeitas religiosas que levaram ao encerramento das suas empresas em Portugal. Assim, o declínio do grupo mercantil de origem judaica retirou a Portugal uma vantagem competitiva num momento crítico, quando outras potências europeias reforçavam a sua presença no Atlântico e no Índico.

Em paralelo, o endurecimento do Santo Ofício tornou-se um fator de dissuasão para estrangeiros ou mesmo para portugueses empreendedores, que receavam investir num ambiente marcado pela desconfiança e pela censura. À medida que a economia interna se enfraquecia, a manutenção do império ultramarino tornava-se cada vez mais dispendiosa e, portanto, vulnerável às investidas de rivais.

Transformações institucionais e mudança de paradigma: A criação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (1736)

A passagem para o século XVIII trouxe consigo uma profunda transformação do aparelho de Estado português, que culminaria na fundação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros em 1736. Este processo reformista inseriu-se num contexto mais amplo de moderniza-

ção administrativa, impulsionado tanto por dinâmicas internas de consolidação do poder régio como pela crescente complexidade das relações europeias à época.

O término da Guerra da Sucessão de Espanha, em 1714, alterou significativamente o equilíbrio de poder na Europa e, em consequência, as prioridades diplomáticas de Portugal. Nas décadas seguintes, o reino sentiu a necessidade de se posicionar num concerto europeu mais volátil, onde as alianças e as fronteiras eram objeto de intensas negociações. Assim, o esforço de reorganização interna não se limitava a dinamizar a administração; procurava igualmente dar resposta às exigências políticas emergentes das novas conjunturas pós-guerra.

Com o declínio da preponderância ibérica nos mares – face à ascensão das esquadras inglesa e holandesa – e com a consolidação de Estados cada vez mais centralizados, aumentou a complexidade dos acordos internacionais que Portugal teria de estabelecer ou preservar. Tratados de comércio, alianças militares e negociações políticas exigiam uma estrutura governativa mais especializada e menos difusa do que a que existia até então, baseada em conselhos e juntas pouco articulados entre si.

Fruto desse conjunto de motivações, a fundação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros representou um marco na institucionalização da política externa portuguesa. O monarca, assessorado por conselheiros que aspiravam a dotar o reino de uma administração mais ágil, optou por concentrar a diplomacia num único organismo.

Se, até aos finais do século XVII e princípios do século XVIII, o principal eixo da ação externa portuguesa era o controlo e exploração dos impérios ultramarinos, a reforma de 1736 sinalizou uma mudança de ênfase. Embora não se abandonasse por completo a vertente mercantil – que continuava vital para as finanças régias –, a verdade é que a geoconomia deixou de ocupar o centro das decisões. O novo aparelho de Estado, voltado para a consolidação do posicionamento político de Portugal na Europa e preocupado em manter alianças estratégicas face às potências emergentes, diluiu parte das competências económicas noutras secretarias (por exemplo, a da Fazenda ou a do Ultramar).

Assim, a partir deste momento, a tutela sobre as questões negociais e de comércio internacional não encontraria, na Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, o dinamismo que caracterizara a política mercantilista dos séculos XV, XVI e XVII. Em vez disso, acentuou-se uma divisão clara: a nova Secretaria de Estado concentrava-se no xadrez político europeu, enquanto os interesses comerciais eram geridos de forma mais dispersa pelos outros departamentos do Estado e por juntas específicas. Tal distanciamento institucional tornou mais difícil a renovação do ímpeto mercantil português, já fragilizado pela concorrência de outras nações e, como atrás se refere, pela êxodo de capitais e talentos associado às perseguições inquisitoriais.

Do ponto de vista económico, a experiência portuguesa de controlo de rotas e feitorias antecipou muitos princípios da geoeconomia, fazendo do país um caso exemplar no estudo do desenvolvimento das primeiras redes de comércio global.

Considerações finais: Reflexões e legado para a atual geoconomia portuguesa

Entre os séculos XV e XVIII, Portugal foi, sem dúvida, um dos primeiros Estados a conceber – ainda que de forma intuitiva e pragmática – uma política de caráter geoeconómico, articulando poder naval, controlo de rotas comerciais e estabelecimento de monopólios. Esta estratégia, sustentada pelo impulso económico decorrente das conquistas e descobertas, e também pela perícia dos navegadores e pelo suporte ideológico e literário de cronistas e poetas, permitiu a um reino de dimensão modesta erguer um império intercontinental.

No plano intelectual, as referências de D. Duarte, Gomes Eanes de Zurara, João de Barros, Luís de Camões, Padre António Vieira e Francisco de Andrade, entre outros, testemunham a evolução do pensamento político e económico ao longo

desse período. Se, no início, havia apenas um “cálculo” pontual de riscos e benefícios, rapidamente se consolidou um sistema de monopólios régios, feitorias e rotas fortificadas, que se tornou uma espécie de “laboratório” do mercantilismo moderno.

Entretanto, fatores internos, como a perseguição a judeus e cristãos-novos pela Inquisição, e externos, como a emergência de novas potências marítimas, corroeram as bases desse império ultramarino. A reorganização do Estado, simbolizada pela criação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, em 1736, demonstrou a alteração das prioridades de Portugal, cada vez mais preocupado com o equilíbrio político na Europa do que com a expansão económica ultramarina.

O legado desse período, porém, não se restringe ao declínio: a herança cultural, linguística, arquitetónica e até gastronómica nas várias partes do mundo em que Portugal se implantou constitui uma marca histórica de amplo alcance. Do ponto de vista económico, a experiência portuguesa de controlo de rotas e feitorias antecipou muitos princípios da geoconomia, fazendo do país um caso exemplar no estudo do desenvolvimento das primeiras redes de comércio global.

Em síntese, a geoconomia de Portugal entre os séculos XV e XVIII revela-se um fenómeno singular, na medida em que conjugou aspirações espirituais e estratégias materiais. A busca do lucro, do poder e da glória, unida à fé e à ideia de missão civilizadora, produziu um legado histórico rico e complexo. Ainda hoje, as estruturas de comércio global, as rotas marítimas e até o imaginário coletivo sobre as grandes navegações encontram raízes profundas nas iniciativas e reflexões desse período. A diplomacia portuguesa, a partir dessa altura, secundarizou progressivamente a vertente geoeconómica, privilegiando a dimensão política e militar em detrimento de uma continuidade vigorosa da sua projeção mercantil ultramarina, característica que ainda hoje se mantém. ●



A GRANDE ESTRATÉGIA DE TRUMP

A grande estratégia de Donald Trump assentará em duas premissas incontornáveis: não alimentará o projeto neoconservador da primazia global e aceitará a realidade de um mundo multipolar. Com uma concentração dos recursos onde possam ter efeito multiplicador, a política de alianças será indicadora das suas prioridades estratégicas.

O ensejo manifestado pelo presidente norte-americano Donald Trump, após a tomada de posse, em adquirir a Gronelândia, transformar o Canadá no 51.º Estado dos Estados Unidos da América (EUA), apoderar-se do Canal do Panamá e fazer da Faixa de Gaza a “Riviera do Médio Oriente” provocou indignação nos seus aliados e uma profunda inquietação em todo o mundo. É crucial perceber o que pretende Trump com estas tiradas, qual o pensamento que lhes está subjacente e onde quer chegar. Visará com esta dramatização apenas desestabilizar os intervenientes, criar-lhes incertezas para obter vantagens negociais, ou será que se inserem numa nova visão do mundo e no início de um novo relacionamento entre as grandes potências?

As anunciamas pretensões territoriais de Trump permitem-nos antecipar alguns aspetos do que poderá vir a ser a política externa dos EUA. Se tivermos em conta estes desenvolvimentos e os relacionarmos com trabalhos sobre esta matéria do *America Great Again Institute* e artigos publicados por próximos de Trump, parece claro que a sua grande estratégia assentará em duas premissas incontornáveis, uma corolário da outra: não alimentará o projeto neoconservador da primazia global; e aceitará a realidade de um mundo multipolar.

O projeto neoconservador posto em causa

O projeto da hegemonia global norte-americana iniciado no final da Guerra Fria e apresentado como “Ordem Internacional baseada em regras” liderada pelos EUA, que lhe serviu de cobertura ideológica, está a viver o seu estertor. Os EUA vão renunciar à asserção neoconservadora de excepcionalidade, e deixar de funcionar como “pólicia do mundo”, com o direito de acorrer a qualquer local do planeta para impor a sua vontade.

Essa ambição desmesurada terá sido responsável pelo progressivo enfraquecimento e declínio relativo do poder norte-americano verificado nas duas últimas décadas, nas mais diversas áreas (económica, científica, industrial e militar) onde tem vindo a perder competitividade face aos seus adversários. Em 2015, a China ultrapassou os EUA como a maior economia do mundo (em termos de Paridade do Poder de Compra - PPC). O poderio militar agregado da China e da Rússia ultrapassou o dos EUA.

A hegemonia proposta pelos neoconservadores não só não impediu como estimulou a emergência de potências rivais (China, Índia e Rússia) desafiadoras dessa utopia, que como todas as outras utopias de dominação global foram condenadas ao fracasso.

Instalados tanto em Administrações republicanas como democráticas, os neoconservadores influenciaram decisivamente a política externa norte-americana desde 1990 até hoje, sendo responsáveis pela confrontação entre os EUA e a Rússia na Ucrânia, recorrendo a uma guerra por procuração. A derrota estratégica da Rússia criaria condições favoráveis para o posterior embate com a China. Ao contrário dos neoconservadores, Trump considera legítimos os interesses de segurança da Rússia.

A hegemonia proposta pelos neoconservadores não só não impediu como estimulou a emergência de potências rivais (China, Índia e Rússia) desafiadoras dessa utopia, que como todas as

outras utopias de dominação global foram condenadas ao fracasso, independentemente da matriz ideológica que as sustentava. Os EUA deixaram de se encontrar em condições de prosseguir com essa estratégia ambiciosa imensamente consumidora de recursos, impondo-se a sua concentração naquilo que verdadeiramente interessa em detrimento da dispersão global de esforços. Os neoconservadores nunca aceitaram a existência de uma nova correlação de forças entre as grandes potências, assim como a necessidade de estabelecer novas formas de relacionamento entre elas.

Trump constatou que a ideia da América como “Nação Excepcional” capaz de exercer poder em todos os lugares falhou. Os mentores de Trump terão, provavelmente, sido influenciados pela obra de Paul Kennedy *The rise and fall of the great powers* (1987), onde se defendia ser “a ascendência das grandes potências (a longo prazo ou em conflitos específicos) fortemente correlacionada com os recursos disponíveis e a durabilidade económica”. Apesar de ser uma obra datada, mais tarde revista, as suas conclusões continuam a ser úteis ao afirmar que “a sobrecarga militar e o declínio relativo são constantes ameaças concomitantes que as potências enfrentam, quando as suas ambições e requisitos de segurança superam o que a sua base de recursos pode proporcionar”. O *overstretch* imperial esgotou os EUA. Os custos passaram a superar os benefícios.

Incapazes de reconhecer que a América tinha deixado de ter condições, se alguma vez as tinha tido, para ser o polícia do mundo, exercer poder em todo o lado, financiar mudanças de regime e colocar no poder dirigentes que lhe fossem favoráveis e permitissem o adiantamento dos seus interesses estratégicos, o grupo neoconservador não se conforma com a leitura que Trump e os seus seguidores fazem daquilo que deve ser a política externa norte-americana.

Como corolário do que foi dito, ao aceitar o fim da primazia norte-americana e o declínio relativo do poder dos EUA, Trump também aceita a realidade de um mundo multipolar e o enterro definitivo do momento unipolar anunciado por Fukuyama.

Antecipando caminhos

Se o diagnóstico sobre o que Trump não quer – assente nas duas premissas enunciadas – reúne um consenso razoável, o mesmo não se pode afirmar quanto aos caminhos que vai seguir, em particular a grande estratégia que vai adotar para lidar com uma ordem mundial ‘multipolar’,

para “salvar os EUA dos erros dispendiosos das suas próprias ações e intervenções no estrangeiro”.

Trump vê a interação com outros países, amigos e inimigos, numa abordagem transacional, como um confronto de soma zero com o objetivo de extrair as maiores vantagens. Assim, não se devem confundir os objetivos com a forma utilizada para os atingir. O recurso sistemático de Trump a uma linguagem provocatória e desafiadora visa gerar crises controláveis, para que a situação final lhe seja mais favorável do que a inicial, num exercício permanente daquilo que se as-

semelha a diplomacia coerciva, em que se pretende persuadir o oponente à nossa vontade sem recorrer – desejavelmente – ao uso da força, o que poderá ocorrer apenas quando os seus interesses vitais assim o justifiquem e exijam, sem que essas decisões estejam subordinadas a critérios de natureza ideológica ou moral. Isso poderá explicar o início da redução dos destacamentos militares dos EUA de determinadas regiões (Síria e Europa) estrategicamente não prioritárias, transferindo o fardo da segurança para os seus aliados. Para além do apetite pelos recursos minerais da Gronelândia, o interesse

CAIXA 1. O FASCÍNIO PELA GRONELÂNDIA

A intenção proclamada do presidente Donald Trump de comprar a ilha tem antecedentes históricos. Para além da conquista, a expansão territorial dos EUA foi feita, em muitos casos, por aquisição (Luisiana, Florida e Alasca). De uma perspetiva histórica, as aspirações territoriais de Trump estão, assim, alinhadas com uma certa tradição norte-americana (ver Figura).

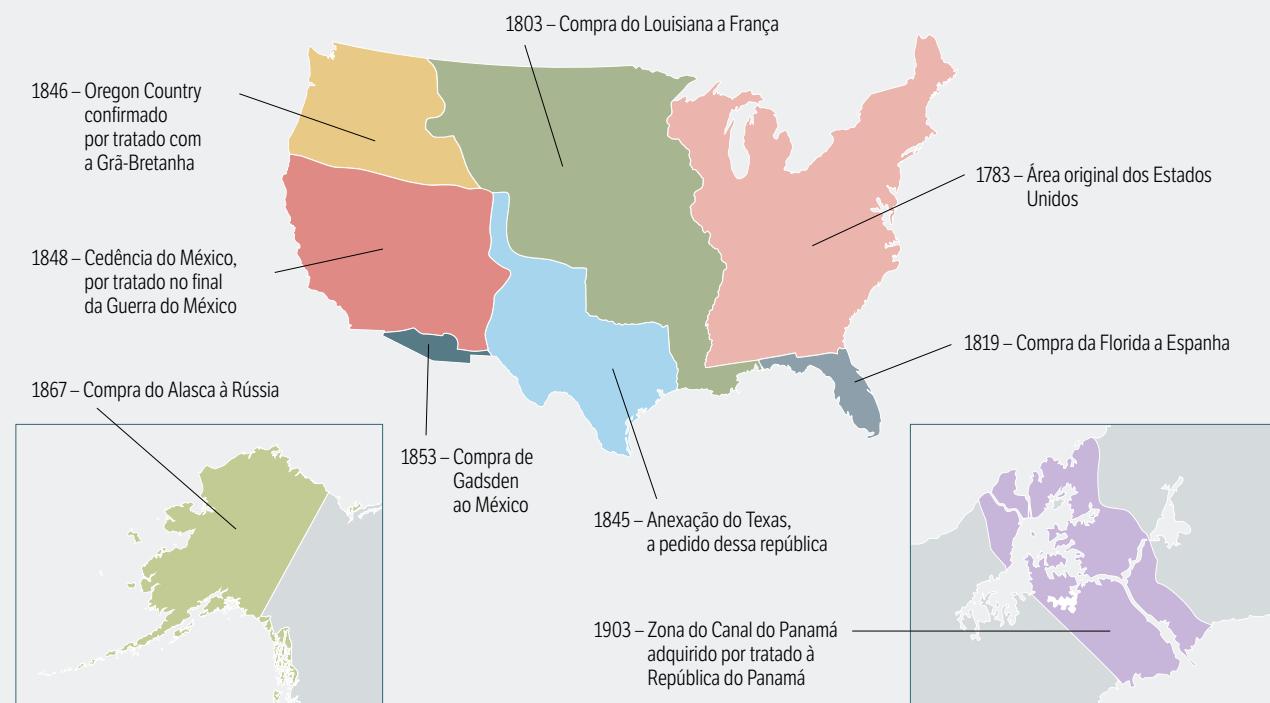
É antiga, com mais de dois séculos, a cobiça de Washington pela Gronelândia, assim como os argumentos aduzidos, que se resumem a dois: segurança e riqueza do seu subsolo. O primeiro, apesar de conveniente, não é razoável, uma vez que os EUA podem estabelecer acordos de cooperação militar com a Dinamarca. Não só existem, como podem ser aprofundados. Durante grande parte da II Guerra Mundial, a Gronelândia foi um protetorado dos EUA. A concretização do segundo assume contornos de maior complexidade.

Vários presidentes norte-americanos manifestaram intenção de a comprar. Em 1946, o Presidente Harry Truman ofereceu à Dinamarca \$100 milhões USD em ouro para a adquirir. Segundo John Hickerson, um funcionário do Departamento de Estado, em 1946, “praticamente todos os membros do comité de planeamento e estratégia do Estado-Maior Conjunto concordaram que os EUA deviam tentar comprar a Gronelândia”. Afinal o território era “completamente inútil para a Dinamarca” e “indispensável para a segurança dos Estados Unidos”.

Nos anos 1970, o então Vice-Presidente Nelson Rockefeller também sugeriu a compra da ilha, sublinhando a importância dos recursos minerais no seu subsolo. Um editorial do *National Review* referia, de forma algo jocosa, que a compra da Gronelândia eliminaria a necessidade de ter de negociar com a Dinamarca sistemas de defesa aérea. Já em 2019, Trump tinha também aflorado a possibilidade de a adquirir.

O que há de novo nas palavras de Trump, ou talvez não, é o facto de as grandes potências poderem normalizar, no seu cálculo estratégico, a ideia de soberania como um bem transacionável, como uma mercadoria, sinalizando os pressupostos em que assentará a nova ordem internacional que se encontra em formação.

MAPA HISTÓRICO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, COM AS AQUISIÇÕES DE TERRITÓRIO





de Trump pela ilha prende-se, primordialmente, com a sua importância geoestratégica, por permitir o controlo da rota do Ártico que, com as alterações climáticas, assume uma importância renovada e, assim, desafiar a Rússia no Ártico, a maior potência na região. Algo semelhante ocorre com o controlo do canal do Panamá, para contrariar os avanços da China no hemisfério ocidental, e colocar em causa o seu projeto da Rota da Seda na região. Estas iniciativas sugerem o regresso a uma grande estratégia baseada na hegemonia regional, não por uma vontade genuína, mas por um imperativo de bom senso imposto pela análise realista dos factos, que assim o aconselham. Consolidar posições onde se tem vantagens competitivas sobre os adversários. A emergência de *peer powers* justifica que se refreiem – não que se abandonem – as ambições, para já, em algumas regiões do globo não essenciais, como é o caso da Europa.

O empenho e o foco da atenção estratégica de Trump no hemisfério ocidental sugere um regresso da política externa norte-americana à Doutrina Monroe, abraçada pela primeira vez pelo Presidente James Monroe (1823) e que, de certo modo, a moldou e continua a moldar. Apesar das atuais condições históricas serem diferentes, já não se trata da interferência das potências coloniais numa região considerada como área de ação exclusiva norte-americana, mas de impedir que potências rivais como a China e a Rússia possam interferir na sua vizinhança próxima, à semelhança daquilo que os EUA têm feito no Cáucaso do Sul, na Ásia Central e no Sudeste asiático. A prevalecer esta abordagem, não será de excluir a disponibilidade para aceitar uma reciprocidade estratégica, em que tanto a China como a Rússia teriam igualmente as suas esferas de influência, ou se quisermos, as suas *buffer zones* estratégicas onde potências rivais não se intrometeriam.

A materialização de um acordo, pelo menos tácito, de divisão dos espaços, não exclui dificuldades em algumas regiões, em particular no Sudeste Asiático, onde não é crível que Trump esteja disponível para fazer grandes concessões à China. Este modelo induz um relacionamento pacífico entre as grandes potências, desde que se ponham de acordo quanto às suas zonas de influência. Funcionou desde o Congresso de Viena (1815), apesar

de alguns sobressaltos (revoluções de 1848), até ao momento em que a Áustria-Hungria e a Rússia disputaram zonas de influência, na região dos Balcãs, com as consequências conhecidas.

A retração norte-americana do projeto da primazia global, acompanhada pelo controlo e dominação da sua vizinhança imediata, para se defender tanto da instabilidade securitária no hemisfério como dos adversários geopolíticos, não pode nem deve ser confundida com isolacionismo. Trata-se, fundamentalmente, de um balanceamento de recursos escassos para os concentrar onde possam ter um efeito multiplicador. A política de alianças que seguir será indicadora das suas prioridades estratégicas. A concretização deste modelo representa uma nova Ordem em que as grandes potências coexistirão pacificamente, sem que isso signifique um relacionamento cooperativo ou de parceria.

No quadro regional, a participação e/ou colaboração em arranjos e organizações estará diretamente relacionada com as prioridades estratégicas que a Administração coloca na região onde essas organizações se encontram.

Assistiremos à adoção de um multilateralismo seletivo de acordo com os objetivos estratégicos eleitos. No quadro global, será previsível o afastamento dos EUA de determinadas organizações internacionais, em particular daquelas que integram o sistema das Nações Unidas – por exemplo, da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) – determinado por critérios de natureza economicista, onde a participação seja considerada um fardo económico e onde os EUA percebam que não retiram os dividendos políticos proporcionais ao investimento feito, incluindo os de natureza intangível.

No quadro regional, a participação e/ou colaboração em arranjos e organizações estará diretamente relacionada com as

prioridades estratégicas que a Administração coloca na região onde essas organizações se encontram. Dado o papel subalterno da Europa no cálculo estratégico norte-americano, não será de estranhar que Washington se distancie da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), considerada de pouca utilidade para a concretização dos seus objetivos estratégicos no Indo-pacífico. Já em 2017, Trump afirmava ser a NATO uma organização obsoleta por não estar orientada para as preocupações estratégicas norte-americanas. Trump não considera a Rússia uma ameaça.

O mesmo não se poderá afirmar relativamente às suas preocupações com a China, em que Trump manterá e aprofundará os arranjos securitários que lidera na região. Falamos, por exemplo, do *Quadilateral Security Dialogue* (Quad) com a Austrália, a Índia e o Japão, e da Parceria de Segurança Trilateral com a Austrália e o Reino Unido, com o objetivo de promover um “Indo-pacífico livre e aberto que seja seguro e estável”.

Não parece plausível a atribuição de um papel relevante à África no cálculo estratégico norte-americano, sendo o continente africano deixado para as potências rivais, algo que poderá servir como moeda de troca para a intervenção privilegiada noutras regiões. Relativamente ao Médio Oriente, manter-se-ão as preocupações de Administrações anteriores, em particular com o Iraão e o seu alegado programa nuclear, agora num ambiente estratégico mais desfavorável relativamente ao que encontrou durante o seu primeiro mandato. ●

NATO DETERRENCE AGAINST HYBRID THREATS: EVOLUTION AND CHALLENGES

Over the past decades, deterrence has proven to be the most relevant strategic response to security threats in peacetime. Hybrid threats, however, pose challenges to the traditional logic of deterrence. These threats, broadly understood as malign activities aimed at destabilising adversaries without directly triggering a military response, defy the conditions under which traditional deterrence works best.

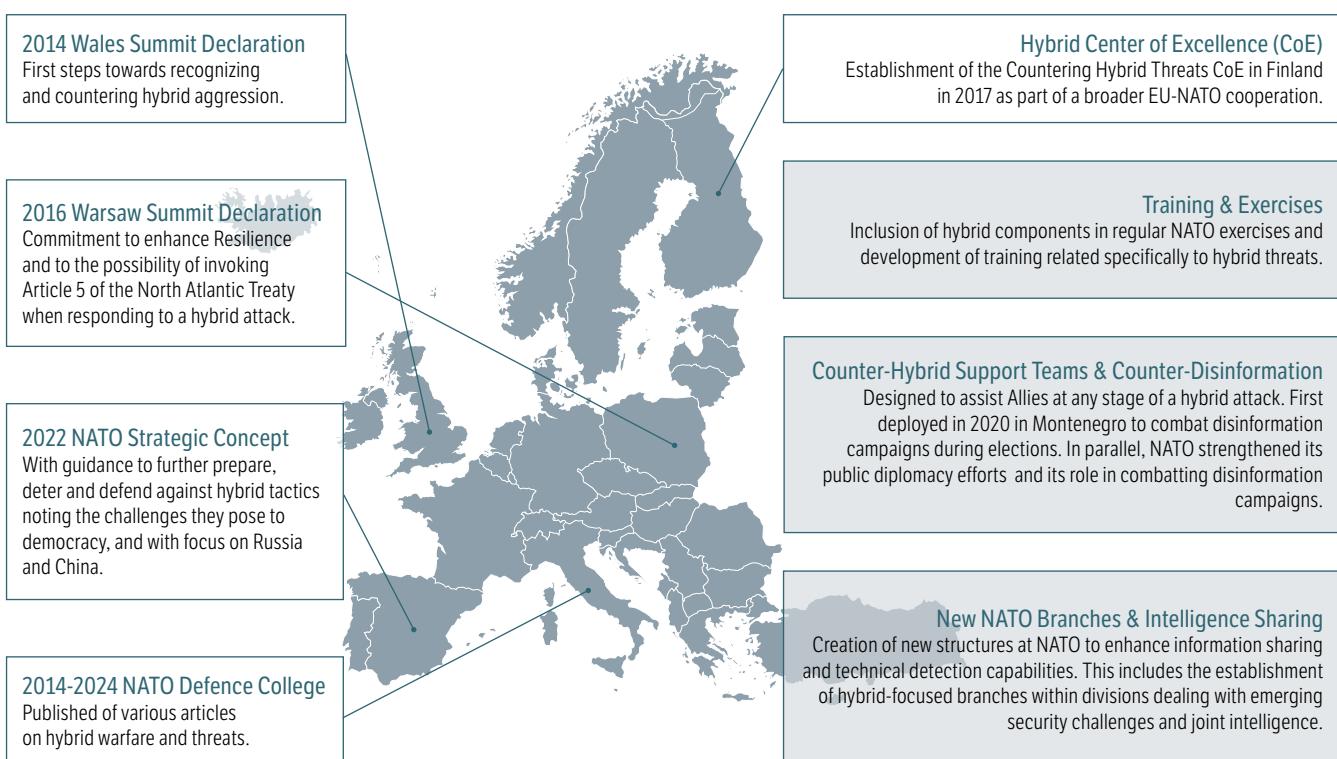
Until the early 2010s deepening cooperation with Russia was of strategic importance for stability and security in the Euro-Atlantic region. Russia's actions against Ukraine in 2014, however, led to a reassessment of the European security environment by the West. The Wales Summit Declaration issued in the same year marks a turning point in NATO's approach to deterrence and the start of the most significant reinforcement of its collective defence since the end of the Cold War. In response to a perceived harsher security environment, Allied leaders agreed to reinforce NATO's military presence in Eastern Europe through the implementation of the Readiness Action Plan and later the establishment of NATO's forward presence in the eastern flank.

In parallel, the Alliance also developed measures to address hybrid threats, perceived as posing new challenges to Western security. Hybrid threats are broadly understood as malign activities aimed at destabilising adversaries without triggering a military response – in essence, attempts to undermine stability below the threshold of war through, for example, disinformation, foreign interference or cyber-attacks. After 2014, NATO developed new structures, policy and strategic guidance to address these threats at the European level. Over more than half a century, deterrence has proven to be the most relevant strategic response to security threats in peacetime. Hybrid threats, however, complicate the traditional logic of deterrence because countries and

international institutions often lack clear thresholds or easily identifiable actions that would trigger punitive responses. While NATO's military adaptation can be seen as a proportional response to increasing regional instability, this rationale does not directly apply to countering hybrid threats. The application of deterrence theory to unconventional forms of aggression is challenging as these actions often do not fit into conventional categories of state-to-state aggression. Hybrid actions often lack clear attribution, and their effects tend to be dispersed rather than immediately impactful. This adds complexity to developing proportional responses, especially when working at the multinational level. Why, then, has the West persisted in using deterrence as a central element

FIGURE 1. NATO INITIATIVES ADDRESSING HYBRID THREATS (2014-2022)

Source: Elaborated by the author, based on Rühle (2021).





in addressing hybrid threats? In this publication, I discuss the challenges of adapting NATO deterrence to hybrid threats.

The Evolution of Deterrence in NATO

Deterrence practice is not straightforward, but its principle is simple: discouraging or restraining an actor from taking unwanted action. The existence of alliances can be a source of deterrence in itself. The commitment of multiple Western countries to collectively defend each other in case of an attack has a deterrent effect as long the costs of aggression are convincingly communicated, backed by credible capabilities, political will and readiness to defend European territory, especially by the United States.

Over the past decades, the evolution of deterrence theory and practice in the West has adapted to changing geopolitical contexts (Freedman, 2021). During the Cold War, nuclear deterrence dominated. Mutual assured destruction consolidated in arms control agreements ensured strategic stability between the United States and the Soviet Union, based on the vital need to prevent inadvertent escalation. With the dissolution of the bipolar confrontation at the heart of the Cold War, the focus shifted to conventional deterrence, which concentrated on the ability of NATO to deter aggression through conventional military superiority.

Although deterrence practice has never been straightforward, Russia's invasion of Ukraine in 2014 has introduced a new element to the equation. By employing overt and covert, military and non-military tactics enhanced through the use new technologies to effectively achieve political objectives, this episode highlighted how hybrid threats defy the conditions under which traditional deterrence works best: (i) unambiguous redlines reinforced by known capabilities; (ii) linked with vital interests; and (iii) backed by clear and credible messages.

Deterring Hybrid Threats in Practice: Main Challenges

The low levels of violence in NATO territory and the few major 'nuclear scares' over the past decades are good indicators of the success of deterrence in

BOX 1. HYBRID THREATS: CONCEPT AND EVOLUTION

The first references to hybridity date from mid-2000s, when Frank Hoffman introduced hybrid warfare as an operational concept, referring more to the tactics of non-state actors than to its strategic use by states (Hoffman, 2007). Attempts to expand Hoffman's concept, however, did not gain political buy-in from European countries until NATO officials introduced the term at a strategic level in 2014. After that, references to hybrid threats grew exponentially in policy documents, political debates and academia.

The new concept, however, had little to do with previous versions of it. Although using the label 'hybrid', it captured a broader spectrum of means both military and non-military, with a focus on the latter, and highlighted the role of surprise and ambiguity associated with the conduct of hybrid warfare. Russia has a long tradition of using similar approaches to conduct foreign interference and to advance foreign policy objectives. This includes complementing military strength with the skilful use of non-military means, such as disinformation and other central elements of Soviet Union's long known 'active measures'. Moreover, Ukraine's specific circumstances – historic, domestic, cultural, geopolitical entanglement with Russia – make a similar attack unlikely to replicate in European territory (Rühle and Roberts, 2019: 62). It is, thus, unlikely that the novelty associated with hybrid threats comes either from the tactics used or from the fear that something similar may occur in Western soil. The novelty associated with it seems rather related to the urge to create and adapt existing structures such as deterrence to address to the specificities of these threats.

practice. This strategy allowed for Western defence budgets (especially European) to remain relatively low while still providing effective means for preventing Soviet aggression. Moreover, the resort to hybrid threats by adversaries can be seen as consequence of the success of nuclear and conventional deterrence: both are perceived as too costly, whereas hybrid threats can cause disruption without provoking proportional retaliation. This happens, in part, as there are no specific capabilities to respond nor clear redlines for what would trigger a national or collective response to hybrid attacks.

(i) Unambiguous redlines reinforced by known capabilities

The evolution of NATO deterrence to address threats that fall below the threshold of armed conflict can be framed within two recurrent distinctions in the literature: deterrence by punishment, which relies on the threat of severe penalties, and deterrence by denial, which seeks to deter an action by making it unlikely to succeed. The 2016 Warsaw Summit was a landmark in formalising the reinforcement of deterrence in both dimensions.

Resilience – here understood as the capacity of states to withstand and respond to multiple threats while maintaining internal stability and fulfilling international commitments – is a key component of deterrence by denial. In 2016, Allies committed to enhancing

resilience with NATO's support. This was likely driven by the recognition that NATO's role as a military security provider depends on the internal political stability and cohesion of its Allies, both of which could be undermined by hybrid attacks targeting civil society or critical infrastructure.

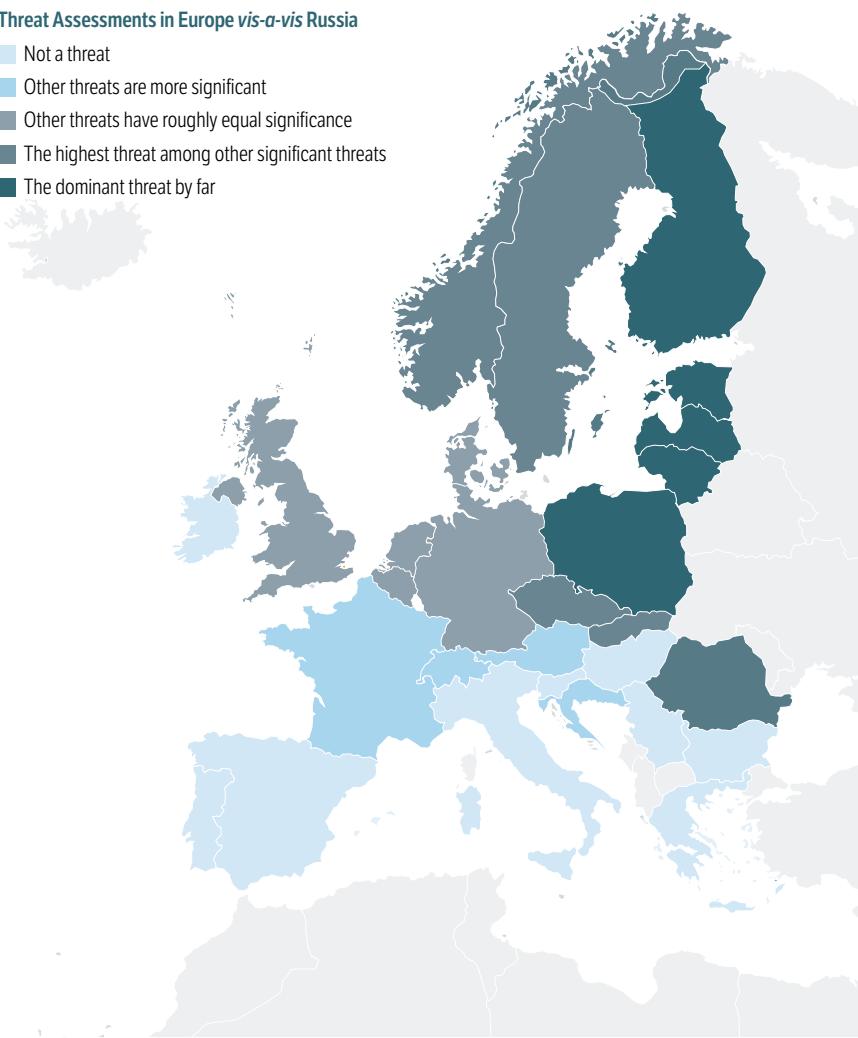
For deterrence by punishment, in the same year, NATO publicly acknowledged the possibility of invoking Article 5 of the North Atlantic Treaty in response to a hybrid attack – meaning that such an attack against one Ally could be considered as an attack against all Allies (Warsaw Summit Communiqué, 2016). While recognising that the primary responsibility for responding remains with the targeted nations, this commitment aims to signal that hybrid attacks – whether cyberattacks, disinformation campaigns, or other disruptive actions – can cross specific redlines. Nevertheless, it is still difficult to envision a scenario that would call for invoking Article 5. Attribution, for example, is a sensitive topic, let alone collective attribution. Although states can develop capabilities to make this commitment more credible, through improved technical capacity and legal instruments for attribution of hybrid attacks, the decision to either publicly or privately assign malicious actions to a specific actor differentiating it from an accident remains a national competency and is not without risks. European states have different risk tolerances when it comes to political attri-

FIGURE 2. THREAT ASSESSMENT IN EUROPE VIS-A-VIS RUSSIA BEFORE 2021

Source: Elaborated by the author, based on Meijer and Brooks (2021).

Threat Assessments in Europe *vis-a-vis* Russia

- Not a threat
- Other threats are more significant
- Other threats have roughly equal significance
- The highest threat among other significant threats
- The dominant threat by far



bution as it, even when made with high levels of certainty, may rebound and allow for plausible public deniability by the accused party.

(ii) Links with vital interests

Another aspect that makes the logic of deterrence more likely to succeed is the ability of a state or a security community to link threats to vital interests. While the connection between state survival, nuclear deterrence and the Soviet threat was rather evident during the Cold War, linking hybrid threats to vital interest today is more complex for two main reasons. First, because in the Western debate 'hybrid threats' lack a clear definition. As references to the term grew exponentially after 2014, the concept has been used loosely in the political and policy realms, preventing in-depth engagement with the phenomena it applies to and with its strategic relevance (Libiseller, 2023).

Second, because Western countries have divergent views on how to prioritise the threats posed by China and Russia, it is challenging to link hybrid activities perpetrated by these actors to vital interests. There is, for example, no evidence that the 2014 conflict in Ukraine contributed to a unified threat perception of Russia among European countries. Indeed, studies show divergences of threat perceptions across Europe have even deepened after 2014, leading to disagreements on how to prioritise Russia versus other challenges (Meijer and Brooks, 2021). Thus, while Russia's assertiveness might have been a wake-up call for the possibility of using force to change borders in Europe and laid bare any hopes of a broad Euro-Atlantic security community, it was not corresponded by a significant perception alignment and policy change in the West. Recent studies do not support the argument that the threat from

Russia became a priority for most European countries post-2014, and there is also no evidence that this has been the case after 2022.

(iii) Backed by clear and credible messages

Finally, the success of deterrence hinges on the clarity and credibility of the messages it communicates. The principle of deterrence remains simple: convince an adversary that the consequences of their actions will outweigh the benefits. But, while nuclear or conventional deterrence failure may lead to military escalation with obvious dire consequences, hybrid threats add complexity to the communication logic of deterrence for three main reasons.

First, effective communication of collective deterrence presupposes a certain degree of alignment between Allies and the political will to act when necessary. Despite growing concerns over hybrid threats and efforts to address them over the past decade, it is arguably unclear what specific situation could trigger a collective response. Extending Article 5 to encompass hybrid scenarios can be seen as a strategic way to bridge new challenges with NATO's longstanding principles, as it provides a clear, well-established narrative for deterring and responding to threats. While offering 'presentational advantages', this approach however risks oversimplifying the complexity of hybrid threats and may hinder the development of more nuanced strategies. This illustrates the difficulties in creating a unified approach to hybrid threats and consequently credible and clear deterrence. Second, the credibility of deterrence depends on the specific actor being deterred. When applied to hybrid threats, the communication logic of deterrence is challenged by asymmetric views on what constitutes non-military behaviours that compromise security and proportional responses. Thus, over the past years, NATO's strategy for addressing hybrid threats has evolved from a broad focus on resilience to a more targeted approach, tailored to counter and respond to particular threats posed by specific adversaries, such as Russia and China. Third, the effective delivery of deterrence messages is contingent on both



systemic and normative aspects of the international order. On the first, while the tactics employed by Russia were not entirely new, in 2014 the West was arguably caught off guard by its unexpected use, as it was broadly assumed that Russia would wish to uphold the international system as it stood in early 2010s (Johnson, 2018). In this sense, even if a similar scenario was unlikely to replicate in NATO territory, 2014 served as an indicator that a new era of competition was dawning.

From a normative perspective, 2014 also marked a breach in long-standing international norms, as territorial integrity and sovereignty. In public discourse, Western countries stood firm in their support for Ukraine's sovereignty and territorial integrity. In practice, this resulted in reinforced deterrence and defence with focus on Eastern Europe, in the coordinated application of sanctions and in providing capabilities and training to the Ukrainian Armed Forces. Over time, however, the Western approach has proven insufficient. Sanctions had a limited impact and were often circumvented, some European nations even deepened their energy dependence on Russia, hybrid attacks proliferated, and the belief that interdependency, economic integration, and closer diplomatic ties would prevent conflict and promote democracy has been discredited. Moreover, the lack of a consistent response may be considered a break in reciprocity – where one state's violation was not met with a proportional response.

This becomes relevant for our argument, as the gradual erosion of international norms may lower the costs for adversaries to use hybrid tactics, which allows them to test the limits of democratic responses to hostile intervention while avoiding direct confrontation or a costly retaliation. When combined with internal political shifts within the West, such as the rise of radical-right movements that undermine democratic norms, states become vulnerable to foreign interference that exploits divisions within democracies to further political goals. In this environment, deterrence becomes harder, and adversaries have greater incentives to use unconventional tactics to destabilise democratic processes. ●

References

- Freedman, L. (2021). Introduction—The Evolution of Deterrence Strategy and Research. In: Osinga, F., Sweijt, T. (eds) *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020*. T.M.C. Asser Press, The Hague. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-419-8_1
- Hoffman, Frank G. (2007). Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. Potomac Institute for Policy Studies. www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf
- Johnson, Robert (2018). Hybrid War and Its Countermeasures: A Critique of the Literature. *Small Wars and Insurgencies* 29 (1): 142, 145.
- Libiseller, Chiara (2023). 'Hybrid Warfare' as an Academic Fashion. *Journal of Strategic Studies* 46 (4), 865.
- Meijer, Hugo; Brooks, Stephen G. (2021). Illusions of Autonomy: Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back. *International Security* 45(4):7-43.
- NATO. NATO's military presence in the east of the Alliance. Webpage, last updated November 2024. www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm
- NATO (2014). Secretary General sets out NATO's position on Russia-Ukraine crisis. Speech, 02.06.2014. https://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_110643.htm
- NATO (2014). Wales Summit Declaration. Issued on 05 Sep. 2014. www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_112964.htm
- NATO (2016). Warsaw Summit Communiqué. 09.07.2016. https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_133169.htm
- NATO. Deterrence and defence. Webpage, last updated December 2024. www.nato.int/cps/gf/natohq/topics_133127.htm
- NATO. Readiness Action Plan. Webpage, last updated September 2022. www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm
- Rühle (2021). NATO's Unified Response to Hybrid Threats. Center for European Policy Analysis – CEPA, March 2021. <https://cepa.org/article/natos-unified-response-to-hybrid-threats/>
- Rühle, Michael; Roberts, Clare (2019). NATO's Response to Hybrid Threats. In: *The Alliance Five Years after Crimea: Implementing the Wales Summit Pledges*, edited by Marc Ozawa, NATO Defense College, 2019, pp. 61–70. JSTOR, www.jstor.org/stable/resrep23664.11



A POLÍTICA EXTERNA ‘INDEPENDENTE E ATIVA’ DA INDONÉSIA DE JOKOWI A PRABOWO

Com uma linha de continuidade e pragmatismo na sua política externa, o governo da Indonésia procura um equilíbrio ajustável entre as alianças que consolidam quer as relações com o Ocidente quer com o Sul Global, aprofundando a influência económica à escala regional e global. O país, herdeiro da tradição do não-alinhamento, tem adotado uma abordagem “independente e ativa” à política externa, seguindo a lógica de “construtor de pontes”.

Não se pretendendo traçar um esboço da política externa numa perspetiva histórica, importa, neste texto, avaliar a transição de Joko Widodo, também conhecido por ‘Jokowi’ (chefe de Estado de 2014 a 2024) para Prabowo Subianto, presidente da Indonésia desde outubro de 2024 (com eleições em fevereiro e divulgação dos resultados em março)¹ e identificar os elementos mais expressivos da ‘aura’ do novo chefe de Estado ainda que ancorados em linhas de continuidade, como se explicitará de seguida.

Comecemos por lembrar que a Indonésia foi o país que organizou a Conferência de Bandung de 1955 e que lançou as raízes do não-alinhamento e que desde há décadas tem adotado para a sua política externa o que designa de abordagem “bebas-aktif”, cujo significado é “independente e ativa”, incluindo desempenhar o papel de mediador em situações de conflito (veja-se o caso das visitas que o presidente Joko Widodo fez à Rússia e à Ucrânia, em junho de 2023). Sendo o quarto estado mais populoso do mundo, a Indonésia granjeou uma assinalável influência económica à escala regional e global e assumiu uma preponderância no espaço da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o que o torna num dos ‘grandes’ dessa realidade tão heterogénea e difícil de circunscrever a que se deu nome de ‘Sul Global’².

Ademais, é membro do G20 e acolheu a cimeira de 2023 por ter presidência do grupo, em Bali, contando com a presença de Xi Jinping. Desde janeiro de 2025 que se tornou membro do BRICS. Também integra o Conselho de Cooperação do Golfo e o Tribunal Internacional de Justiça. Candidatou-se a integrar o Acordo Abrangente e Progressivo para

uma Parceria Transpacífico. A Indonésia posiciona-se, assim, como ator global e assume um protagonismo crescente no Sul Global.

Ser ou não ser dos BRICS... foi uma questão

Perante o alargamento do bloco BRICS, depois chamado de BRICS+, e da cimeira do verão de 2023, a Indonésia distanciou-se e seguiu a posição da ASEAN de equilíbrio. Um exemplo claro da regularidade dos padrões na política externa, que não pode ser dissociada do contexto político interno e seu contexto pré-eleitoral, que se alterou com a vitória de Prabowo, e com a sua abordagem ‘equilibrada’ à Índia

Na avaliação da oportunidade dos BRICS, a Indonésia, com relações comerciais muito mais desenvolvidas com a China do que com qualquer dos outros quatro que compõem o acrônimo, estava mais centrada no relacionamento bilateral com aquela.

dia, China e EUA. Tal decisão implicaria sempre pôr-se em causa a confiança da comunidade internacional, especialmente dos EUA e dos seus aliados, e beliscar a tradição de não-alinhamento assim como a prioridade dada aos interesses nacionais.

Adicionalmente, estando em cima da mesa o desejo de potenciar o crescimento do país e a aspiração de o tornar numa

das cinco maiores economias globais até 2045, o presidente Widodo optou por encarar a questão com prudência, alegando que era importante pesar prós e contras da adesão ao grupo e procurando prevenir leituras de que pudesse estar em curso uma deslocação da Indonésia para a órbita da China. Já a ambiguidade revelada aquando da invasão da Ucrânia fora um sinal que suscitou alguma inquietação, bem como a negociação de uma zona de comércio livre com a União Económica Eurasiática.

Esta postura cautelosa insere-se numa lógica do país como “construtor de pontes”. Em 2013, por exemplo, a Indonésia entrou no MIKTA, um fórum composto pelo México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália, que tinha como divisa a ideia de um ‘multilateralismo construtivo’. Embora possam ser discutidos o desempenho do MIKTA e da Indonésia como mediadora, é de ressaltar este propósito de alimentar um diálogo entre o Norte e o Sul Globais.

Na avaliação da oportunidade dos BRICS, a Indonésia, com relações comerciais muito mais desenvolvidas com a China do que com qualquer dos outros quatro que compõem o acrônimo, estava mais centrada no relacionamento bilateral com aquela. Além disto, a Indonésia via com bons olhos integrar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a qual, do continente asiático, só inclui o Japão e a Coreia do Sul. Desde fevereiro de 2024 é o primeiro país do Sudeste Asiático candidato à adesão (e a sétima maior economia mundial em paridade de poder de compra)³.

No entanto, apesar das reservas, não se pode dizer que a Indonésia desconsidere os BRICS. Na senda do crescimento e devido às suas necessidades de melho-

rar a produtividade em vários setores económicos, de migrar para uma economia verde, de fazer a transição energética, da transformação digital, da integração da economia interna, das infraestruturas de conexão e do desenvolvimento da nova capital do país, a Indonésia precisa de aumentar a captação dos investimentos. Como país islâmico, está apostada na relação com os seus congéneres do bloco, nomeadamente, a Arábia Saudita, o Irão, o Egito e os Emirados Árabes Unidos, todas economias poderosas que assumiram papéis dentro do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS⁴. A relação com a China é prioritária no domínio do comércio e do investimento, ainda que a assertividade daquela através de muitos meios, mas em especial da *Belt and Road Initiative* e da construção de infraestruturas, gere sentimentos de ambivaléncia. A ligação aos Estados Unidos incide mais na dimensão securitária. A vitória de Trump trouxe novo twist a esta relação.

Por uma Indonésia mais global

Prabowo Subianto (com Sugiono, que não é diplomata, como ministro dos negócios estrangeiros) assumiu funções presidenciais em 20 de outubro de 2024

e anunciou a sua vontade de que a Indonésia pudesse ter maior protagonismo na cena internacional. Neste sentido, o envolvimento com o bloco BRICS como um meio de amplificar a voz da Indonésia surgiu como uma dinâmica natural. Prabowo tem ligações aos Estados Unidos, onde recebeu formação militar. Foi também o último ministro da Defesa de Joko Widodo e presidiu à assinatura de alguns novos acordos na área da defesa quando visitou Washington, em agosto de 2023.

Prabowo acabou por consumar a entrada da Indonésia nos BRICS, ao mesmo tempo que tem demonstrado a importância que dá aos tabuleiros chinês e norte-americano.

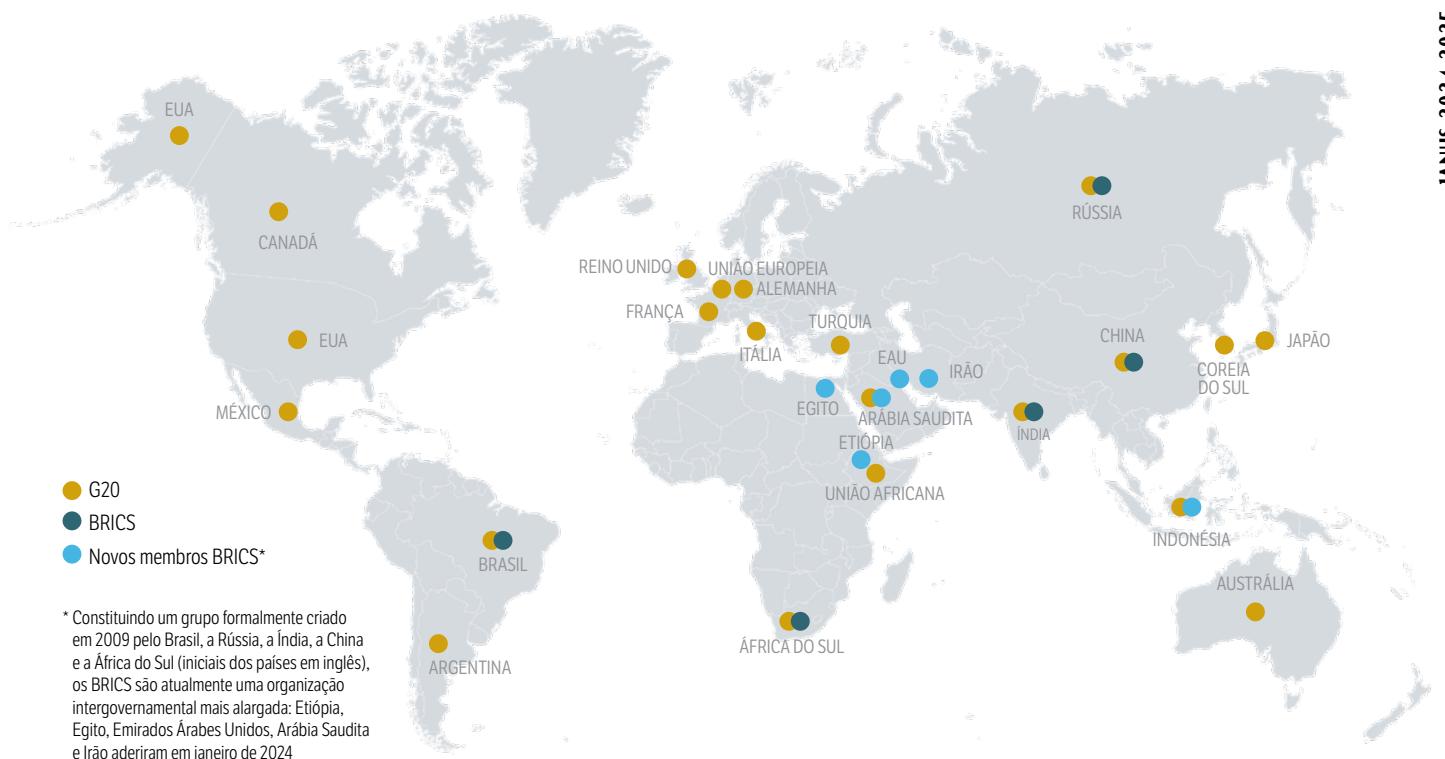
Com os arranjos típicos de alguns países do Sudeste Asiático, a retórica da mudança embutida na continuidade – o vice-presidente, por exemplo, é filho de Joko Widodo – Prabowo acabou por consumar a entrada da Indonésia nos

BRICS (a manifestação da intenção de aderir em outubro de 2024 e efetivada em janeiro de 2025), ao mesmo tempo que tem demonstrado a importância que dá aos tabuleiros chinês e norte-americano. Não é despiciendo recordar que há uma parceria estratégica abrangente (CSP, na sigla inglesa) entre a Indonésia e os Estados Unidos, assinada em novembro de 2023, que inclui cooperação setorial na área dos semicondutores que Washington deseja promover não só com a Indonésia como com outros países do Sudeste Asiático (Filipinas e Vietname). Quanto à adesão aos BRICS, esta insere-se na necessidade do novo Presidente de promoção, simultaneamente pessoal e do seu país, e pode criar, como referido, alguns embaraços pelas aproximações que pressupõe, em especial com a China e com a Rússia⁵.

Dando seguimento ao posicionamento de Joko Widodo, Prabowo aspira a tornar a Indonésia numa potência industrial moderna, deixando de ser mera exportadora de matérias-primas como o níquel, a bauxite e o óleo de palma. Prabowo promove uma “política de boa vizinhança”⁶, que se traduz na manutenção de boas relações bilaterais e em parcerias com as potências de importância global

FIGURA 1. PAÍSES MEMBROS DO G20 E PAÍSES MEMBROS DO BRICS

Fonte: Statista, <https://cdn.statcdn.com/Infographic/images/normal/30672.jpeg>





e regional. Desde que assumiu funções, tem feito várias viagens assumindo aquilo que alguns chamam de comportamento de ‘status-seeking’, isto é, prestígio, visibilidade, organização de eventos de alto nível. Desdobrando-se em visitas de Estado⁷, o Presidente continua a jogar pela regra *bebas-aktif*, clarificando as ambiguidades, por exemplo a propósito do Mar do Sul da China: “defenderei sempre a nossa soberania”, advogando parcerias e alegando que “respeita todas as potências”⁸.

O governo indonésio não se afastará do equilíbrio possível e ajustável, aproveitando as boas relações que tem com o Ocidente e com o Sul Global, na linha do que é a marca conservadora da sua política externa. Registe-se, no entanto, que logo após ter tomado posse como chefe de Estado a sua primeira visita oficial foi à China. As ameaças disruptivas de Donald Trump lançam uma sombra de dúvida em relação a esta postura da Indonésia, ainda que, independentemente do estilo da administração americana, o Sudeste Asiático ganhe maior peso num ambiente de maior tensão sino-americana.

Relativamente à ASEAN, os mais ‘altos voos’ de Prabowo têm apontado para uma atitude de algum desinteresse, mais apostado na afirmação de uma Indonésia global do que nos seus parceiros regionais tradicionais.

Com a Índia, e com vista a uma modernização da Marinha indonésia, foi assinado um acordo de cooperação na área da segurança e defesa, traduzido na aquisição de mísseis supersónicos de cruzeiro Brahmos (7.2.2025). Trata-se de um sistema produzido pela Índia e pela Rússia e que se destaca pela sua versatilidade por poder ser lançado a partir das plataformas terra e ar, navio e submarino. O propósito é preencher a lacuna no sistema de mísseis antinavio em vigor e ter melhor controlo dos *choke points* (estreitos de Malaca, Sunda, Lombok, Makassar, por onde passa cerca de 40% do comércio mundial)⁹.

Algumas das características de personalismo de Probowo, na sequência de uma linha populista anunciando um maior ‘nacionalismo’ económico, não se afastam da linha pragmática da política externa indonésia, herdeira da tradição do não-alinhamento e da vontade de afirmação do que, no tempo de Sukarno, se chamava Terceiro Mundo e hoje é, grosso

modo, designado por Sul Global. Apesar de esta linha de equilíbrio pode ser afetada pela atuação da nova administração Trump, não é expectável alteração de monta à supra descrita política externa “livre e ativa”. ●

Notas

¹ O contexto pós-eleitoral é analisado por Felix Heiduk, “Setting the Course after Elections in Indonesia”, SWP Comment n.º 12, março de 2024. <https://www.swp-berlin.org/publikation/setting-the-course-after-elections-in-indonesia>

² Esta liderança do grupo ASEAN implicou, por diversas vezes, a assunção de posturas mais ‘arrojadas’ no contexto do ASEAN Way: caso da criação do ASEAN Outlook para o Indo-Pacífico, o Consenso de Cinco Pontos para a crise do Myanmare e a tentativa de dinamizar o Código de Conduta para o Mar do Sul da China. Ver: Song, Xue (2025). New Diplomatic Playbook: ASEAN on Hold, NAM in Limbo, Giants Ahead. *The Diplomat*, 16.1.2025. <https://thediplomat.com/2025/01/indonesias-new-diplomatic-playbook-asean-on-hold-nam-in-limbo-giants-ahead/>

³ OECD - Accession, Key partner: Indonesia. <https://www.oecd.org/en/countries/indonesia.html>

⁴ Conforme descrito por Patrick Dupont, “Why was the Iranian Navy in Jakarta?”, *The Diplomat*, 18.11.2022. <https://thediplomat.com/2022/11/why-was-the-iranian-navy-in-jakarta/>

⁵ Para uma análise sobre este tema, consultar Agastya Wardhana e Radityo Dharmaputra, “What BRICS Membership Means For Indonesia’s Foreign Policy”, *Diplomat*, 24.1.2025. <https://thediplomat.com/2025/01/what-brics-membership-means-for-indonesias-foreign-policy/>

⁶ Ver Premessa Saha, “Prabowo’s Indonesia and the Future of India-Indonesia Strategic Ties”, Asia Society Australia, 25.01.2025. <https://asiassocety.org/australia/prabowos-indonesia-and-future-india-indonesia-strategic-ties>.

⁷ Para uma análise deste assunto, ver Gurjit Singh, “Foreign policy under President Prabowo: Shaping Indonesia’s global role”, *Orfonline*, <https://www.orfonline.org/english/expert-speak/foreign-policy-under-president-prabowo-shaping-indonesia-s-global-role>

⁸ Conforme constatado por Rushali Saha, “Indonesian foreign policy is still free, more active”, *The Interpreter*, Lowy Institute, 11.12.2024. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesian-foreign-policy-still-free-more-active>

⁹ Sobre esta questão, ver Risya Sadzirri, Alfa Yoga Amadeus Daryana, “Indonesia’s Interest in India’s BrahMos: More Than Just a Missile Deal”, *Diplomat*, 07.02.2025. <https://thediplomat.com/2025/02/indonesias-interest-in-indias-brahmos-more-than-just-a-missile-deal/>



THE AFRICAN VECTOR IN RUSSIA'S FOREIGN POLICY: THE ANGOLAN CASE (2000-2020)¹

At a time of increased tension with the West, Africa and specifically Angola became the target of a new impetus in the relationship with Russia. African potential offers Russia possibilities for political-diplomatic concertation, military cooperation and very attractive economic relations, emerging as a relevant strategic option with expected benefits for Russia at internal and international levels.

Angola emerges as an illustrative example of Russian international action through cooperation and specifically of the Russian strategy for the African continent. The Russian-Angolan relationship benefits from important historical and political ties, a legacy of the Soviet era, which enabled support for Angolan independence and the construction of the country as it is today. Angola's regional potential and the economic possibilities it offers Russia are equally relevant. The affinity between the two leaders also allows for greater political proximity and the sharing of a common international agenda. Just as Russian foreign policy was guided by different cycles, due to endogenous and exogenous factors, also the relationship with Africa and, consequently, with Angola, had moments of greater development and others of greater stagnation. The African continent is a permanent vector in the Russian international agenda and, in this sense, the times when less attention has been devoted to Africa do not mirror a total lack of interest for the continent, but rather a greater relevance ascribed by Russia to other vectors at certain times within the last twenty years.

The role of the African vector has remained constant in Russia's foreign policy with Vladimir Putin, its weight oscillating only when compared to other vectors at certain times. After the breath given in the first decade of the millennium, after a period of some lethargy and especially after the annexation of Crimea and the consequent climate of tension with the West, Africa and specifically Angola become the target of a new impetus in the relationship with Russia. Given the expected permanence in power of the current Russian leadership, especially after the recent constitutional changes, there seems to be no significant shift in its foreign policy, and the

latest developments in the relationship with Africa appear to be quite auspicious for both sides.

Turning its attention to the international game of chess and trying to counter the United States (US)-centric unipolar order and the emergence of other players such as China or India, the African continent, which garners much of the world's attention, acquires increasing importance in the eyes of the Russians, especially in economic terms. South Africa and Namibia in terms of Sub-Saharan Africa, and Angola within the Portuguese-Speaking African Countries (PALOP, in Portuguese), are states with which Russia wishes to keep a strong connection.

After a period of some lethargy and especially after the annexation of Crimea and the consequent climate of tension with the West, Africa and specifically Angola become the target of a new impetus in the relationship with Russia.

To its credit, Soviet Russia was a major supporter of decolonisation, the African political and economic elite has studied mostly on Russian soil and its connection to the country is strong and consequently a facilitator of networking, in addition to the arms industry so expensive to the countries concerned. To this extent, both economic and political or even cultural actors will serve national interests in promoting the Russia-Africa relationship. Mechanisms such as the forgiveness of African debt counterbalance the Russian goal of wishing to be the world power in

production and market economy and the importance that nuclear capability still holds for itself. Russia seems to be waging a battle for a multipolar system as a counterpoint to the previous US unipolar system. Finding new allies or reinforcing old friendships becomes therefore vital. The Russian presence in Africa will have to go through a more consistent and organised approach, ultimately enabling the pursuit of Russian national interests in the region.

The political-diplomatic dimension

On the 11th of November of 2020, the 45th anniversary of the establishment of diplomatic relations between the Russian Federation and the Republic of Angola was celebrated. According to the Russian diplomatic representative in Luanda, the fraternal ties that unite the two countries are historic and unbreakable. In the document prepared by the Russian Embassy to mark the ephemeris, Ambassador Vladimir Tararov mentions the important role played by the then Soviet Union in the Angolan conquest of independence and in the consolidation of its State. The diplomat also points out the progressive development of multisector bilateral cooperation in the political, economic and humanitarian areas, as well as cooperation in the international arena for global peace and security. As strategic partners, Tarakov added, there is an interest in expanding and strengthening this cooperation and seeking new political-diplomatic opportunities.

For the Russian Ambassador, Russian-Angolan relations have experienced a new vigour after the two visits made to Russia in 2019 by Angolan President João Lourenço, aided by the military decoration awarded to the Russian Federation on March 23rd and the highest Angolan state decoration to President Vladimir Putin on April 4th of the same year. In 2019, the main instru-



ment was also created, as it points out, for cooperation in the economic sphere, the Russia-Africa Business Council, with a view to developing dialogue between the business circles of the two countries. Cooperation in the area of education and culture is another important pillar that highlights this relationship. The offer of scholarships in Russian universities to young Angolan students is an important aspect in the cooperation and formation of the African elite, an initiative that has been in place since the Soviet period. Every year, about 1,000 Angolan students are studying at higher education institutions in Russia. As stated in the same publication, the Russian-Angolan relationship is based on the principle of mutual respect for interests, trust and friendship, and the fact that Moscow and Luanda have maintained close cooperation in the pursuit for solutions for regional and international affairs, aligning positions regarding most points of the global agenda and building a world order based on the principles of multipolarity, the rule of international law and respect for all states without exception.

According to President Putin, not only because of its economic potential, but above all because of Russia's perceived image in Angola, the closeness of this connection warrants the furtherance of relations between the two States and the maintenance of an active political dialogue. For his part, the head of Russian diplomacy, Sergei Lavrov, highlights Russia's appreciation for the depth of its relationship with Angola, "a friend and partner of time-tested Russia". In 2018, his Angolan counterpart said that Angola was already Russia's main partner in Africa. In the Russian strategy for Africa, Angola seems to take an important role. There is a plethora of examples of diplomatic correspondence, especially from 2000 onward, which are illustrative of the relevance of Russian-Angolan relations. Another important moment that seems to prove the particular nature of the affinity between the two political leaders and their respective countries was the official visit in October 2006 of the then Angolan president to Moscow, charged with enormous symbolism, aimed at "strengthening bilateral cooperation relations, at a time when the 30th anniversary of the signing of the Treaty of Friendship between the two countries is being cele-

brated". In addition to the usual bilateral talks, intergovernmental agreements and memoranda of cooperation between companies from the two countries, the Angolan president was awarded the insignia of the Order of Friendship, "for his personal contribution to strengthening existing friendship and cooperation."

The military dimension

The Russian presence in the African continent possesses furthermore a military dimension, which historically refers to Soviet technical-military support for African independent and anti-colonial movements and is currently relevant to the Russian arms industry because of the importance of weapon exportation to the African and, in particular, Angolan markets. If, on the one hand, the relevance of Angolan militarisation seems to emerge as a way to increase its potential as a regional power, on the other hand, the Russian-Angolan military closeness seems to be meaningful also as a way of perpetuating the counterpoint to the West in the African continent.

Trying to fill the void in the face of an US recession and the decline of European influence, as well as seeking to balance China's predominantly economic interest in the African continent, Russia appears to maintain its focus on exports of natural resources and armaments.

According to the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Russia is the largest arms supplier in Africa, holding 49% of total arms exports to the continent. Since 2000, the number of African countries importing Russian weapons has increased from sixteen to twenty-one and Angola has been the third largest African customer, marginally behind Algeria and Egypt, since Russia began selling arms to the country in 2015. Angola seems to be a natural choice for Russia in this area of bilateral relationships, given the existing historical ties.

According to Stronski (2020), for Moscow's long-term strategy of arms exports to Africa, it has contributed the fact that the national authorities of those countries still face Russia from the perspective of the ties dating back to the Soviet era and the fact that Moscow has been able to preserve its influence.

The deepening of ties with Africa as one of the main priorities of Russian foreign policy was reiterated by President Putin at the 1st Russia-Africa Forum held in Sochi in 2019 (Signé, 2019). In addition to Russian weaponry being more price-competitive and reliable, an added value offered by military cooperation with Russia, the author argues, is the possibility of repairing and modernising Soviet equipment that may still exist in African countries, as well as the installation of local manufacturing centres that can provide an opportunity for employability and expertise of African workers in the area. In the case of Angola, this possibility was made public by its president during the 2019 Russian-Angolan Business Forum. Regarding other major arms exporters, the conclusion of agreements for the sale of Russian arms does not require particular political or human rights conditions. As Alexandra Kuimova advances, these negotiations are relatively swift and protected by the confidentiality that state secrecy requires, with no need to make detailed records or monitor the sale of arms (cit. in Kondratenko, 2020). Trying to fill the void in the face of an US recession and the decline of European influence, as well as seeking to balance China's predominantly economic interest in the African continent, Russia appears to maintain its focus on exports of natural resources and armaments. As a continent troubled by great instability that poses constant challenges to the international community and fuels the arms market, Africa accounts for near 39% of Russia's defence industry revenue and seems to serve as an alternative to the policy of economic sanctions imposed by the West. Insofar as Angola, marketwise, is a relatively accessible and desirable supplier, it seems to be advantageous to strengthen ties also in the military field. It was to this extent, and as a strategic partner of Russia, that Angola was the only African country invited to participate in the 2015 military exercises, the so-called "I International Military Games".



The economic dimension

The Angolan government's commitment to openness to cooperation and external investment in the exploitation of the natural resources at its disposal seems to be an increasingly consistent political option. A very attractive area for the Russian government and companies. Illustrative of this political intention is the launching of the investment platform "Angola Oil & Gas 2021", an important event for the Angolan government and private sector in terms of commitment to obtain agreements and partnerships for the implementation of projects in the area of oil and gas exploration in a post-pandemic economic recovery phase. The event aims to take significant steps in digitisation and technology, licenses for oil and gas exploration, modernisation of the energy sector and entry into the Angolan market and attract foreign companies.

In addition to Angola being an important strategic partner for Russia in terms of the Russian arms industry, as previously mentioned, also at the level of the energy sector this relationship seems to have a significant weight. Although turnover between the two countries declined in 2018, about a third of what has been recorded so far, standing at \$80 billion USD, according to Dmitry Kobykin, the then representative of the Russian Ministry of

Natural Resources and the Environment, Angola was 15th on the list of Sub-Saharan African countries in bilateral trade volume. For this reason, and within the framework of the existing Russia-Angola Intergovernmental Commission, the Russian-Angolan Trade Council was established in 2019, for the direction of which Sergey Ivanov, CEO of the important Russian diamond exploration company with a strong presence in Angola, Alrosa, was appointed.

According to Ivanov, this Council's mission is to develop contacts between potential business partners, promote Russian trade in the Angolan market and attract Angolan companies to Russia. He conveyed, moreover, that its role will also involve a close dialogue with the Russian and Angolan ministries and the participation in joint meetings on trade and technical-scientific cooperation. For Ivanov, the creation of this important cooperation mechanism confirms Russia's intention of strengthening commercial ties with the continent and Angola.

The presence of large Russian companies – backed mostly by state capital – in Angola seems to demonstrate not only the importance of the Angolan market, but also the relevance of this type of operators in the pursuit of Russian foreign policy. Operations in Africa, particularly in Angola, carried out by companies such as Alrosa, in the ex-

ploration of diamonds; Gazprom, Rosneft, Lukoil, in the area of oil and gas resource exploration; Yandex in the area of the digital economy or Rosatom in the area of nuclear energy, aim not only to increase their revenues and expand their business area, but at the same time to increase Russia's influence in these countries and convert that economic cooperation into important political and international support at a time of increased tension with the West.

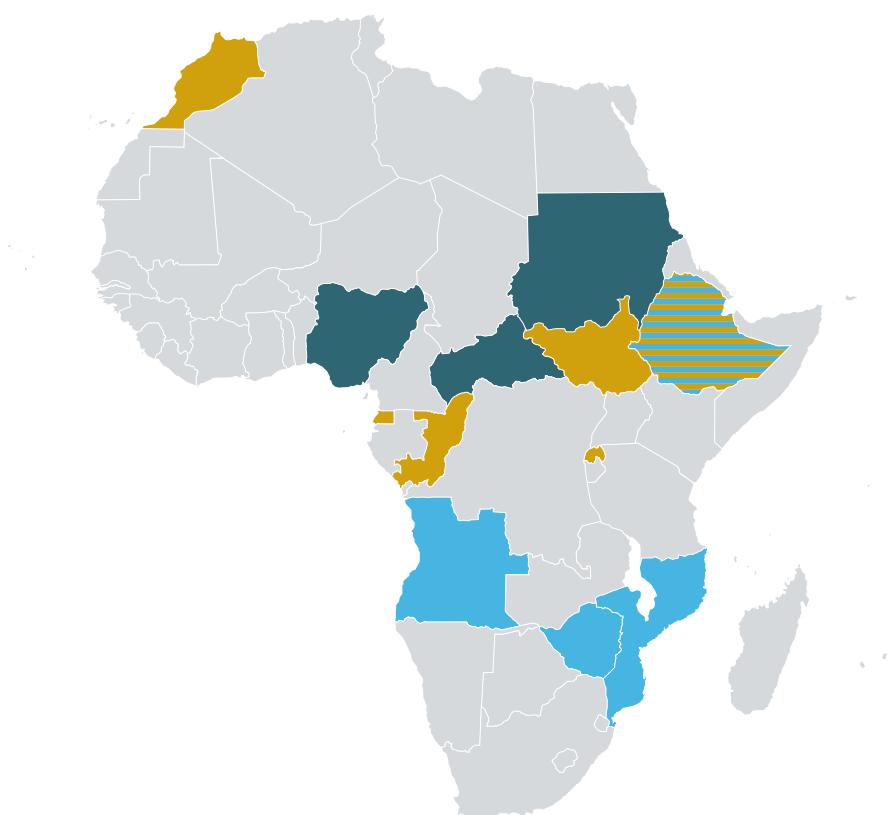
Russian energy policy is an important part of its external action, namely as a political-diplomatic mechanism and for the promotion and defence of what it considers to be the national interest. Let us consider, for instance, the increase in the price of gas for Ukraine in 2014, reported by the Angolan news agency, "Portal de Angola", which states that, following the Ukrainian crisis, the state-owned company Gazprom would increase by 44% the price of gas supply to that country.

Another important step towards the modernisation of the Angolan state was achieved through a very close partnership cooperation with Russia, in the construction of the first Angolan satellite, Angosat 1, involving an investment of about €270 million Euros. The device was built in 2017 by a Russian state consortium and involved the Russian state-owned special company, Roscosmos. In addition to the construction

FIGURE 1. RUSSIA'S NEW DEALS IN AFRICA

Fonte: The Moscow Times, 2019.

- Military and Politics:
 - Nigeria
 - CAR
 - Sudan
- Russia plans to send \$4 billion worth of weapons to African countries in 2019
- Energy:
 - Ethiopia
 - Republic of Congo
 - Equatorial Guinea
 - Morocco
 - South Sudan
 - Rwanda
- Trade:
 - Angola
 - Ethiopia
 - Mozambique
 - Zimbabwe



and launch of the Angolan satellite, Russia was also in charge of the technical support, as well as the monitoring and maintenance of the device. A new investment was approved by the Angolan government in 2020. This is the project to build a second satellite, commissioned to the Russian company Reshetnev Information Satellite Systems, which will take on all obligations and rights to put the satellite into orbit.

In the context of the Russian-Angolan relationship, in addition to close political and diplomatic ties, economic cooperation emerges as a dimension that is intended to be more relevant. Although important steps have been taken over the last few years to breathe new life into it, Angolan expectations seem not yet to have been fully met, and they want political intention to materialise into more concrete actions. Although trade numbers remain below the potential of the Angolan market, Russian-Angolan understanding regarding the exploration of natural resources and at the level of energy diplomacy seems to be consistent. The Russian presence in Angola, and in Africa in general, is requested by African governments and serves as a counterweight to the growth of influence by China and the West in the continent.

Final Remarks

Under Vladimir Putin's leadership, Russia advocates a new multipolar international order in opposition to the liberal international order of American hegemony, defending the rule of international law and restraining the importance of the United Nations and multilateralism. During the last 20 years, the Russian international path has been headed towards a greater distancing from the West and an affirmation of its domestic and international uniqueness. Projecting an image of global power, Putin claims the importance of his role in the world and the defence of his strategic interests. More than an integration into the Western system, Russia wants to be respected by its peers and to see its foreign policy agenda acknowledged. At a time when the relationship with the West is shaken by increased tension, distrust and mutual accusations, it feels the need to find a new dynamic of alliances and partnerships in the extra-Western space. With a pragmatic and increasingly assertive foreign policy, it seeks the path of cooperation, strengthening ties and the establishment of partnerships that allow it to avoid international isolation.

To this extent, the African continent as a whole, and Angola in particular, are an alternative to achieve this strategic objective. African potential offers Russia possibilities for political-diplomatic concertation, military cooperation and very attractive economic relations. Since Russian foreign policy is formulated in relation to the "Other", either by extending Western influence in its sphere of influence from post-Soviet space, which is considered vital, or by weakening its economy due to the economic sanctions it is under or even by the anti-Russian Western political narrative, it seems natural that a new breath should be given to other regional areas, such as the ones offered by Africa, with a view to an international balance as regards the West.

Note

¹ IPRI UIDB/04627/2020
DOI 10.54499/UIDB/04627/2020

References

- Alves, A. C., Arkhangelskaya, A., Shubin, V. (2013). Russia and Angola: The Rebirth of a Strategic Partnership?. Paper nº 154, Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA). <https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2013/10/Occasional-Paper-154.pdf>
- Ambrosio, T. (2005). Challenging America's global preeminence: Russia's quest for multipolarity. Aldershot: Ashgate.
- Andrews, J. (2015). The World in Conflict – Understanding the world's troublespots, London: The Economist Books.
- Aras, B., Fidan, H. (2010). The Return of Russia-Africa Relations. *Bilig Journal of Social Sciences in Turkish World* 52 (52).
- African Development Bank (2011). Russia's Economic Engagement with Africa. Africa Economic Brief, Vol 2, Issue 7. <https://shorturl.at/fxUsj>
- Bakalova, E., Spanger, H. J. (2013). Development Cooperation or Competition? Russia as a re-emerging donor. PRIF-Report No. 123, Frankfurt: PeaceResearch Institute Frankfurt.
- Breuning, M. (2007). Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction. New York: Palgrave MacMillan.
- Donelan, M. (2007). Honor in Foreign Policy: A History and Discussion. New York: Palgrave MacMillan.
- Dugin, A. (2017). Russia-West Relations in Multipolar World. European Center of Excellence for Countering Hybrid Threats. Lecture, 11.04.2017, Helsinki.
- Fearon, J. D. (1998). Domestic Politics, Foreign Policy and Theories of International Relations. *Annual Review of Political Science*, vol. 1: 289-313. www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polsci.1.1.289.
- Filatova, I. (2009). Russia's Plans for Africa. *The Guardian*, 26.06.2009. www.theguardian.com/commentisfree/2009/jun/26/russia-africa-dmitry-medvedev
- Foy, H.; Astrasheuskaya, N.; Pilling, D. (2019). Russia: Vladimir Putin's pivot to Africa. Financial Times, 22.01.2019. www.ft.com/content/a5648efa-1a4e-11e9-9e64-d150b3105d21.
- GJEP (2019). Russia-Angola Business Council Formed: ALROSA, Sergey Ivanov Elected as Chairman, 25.05.2019. https://www.gjepc.org/news_detail.php?news=russia-angola-business-council-formed-alrosa-s-sergey-ivanov-elected-as-chairman
- G7 Research Group (2006). Africa: Security. 2006 Final St. Petersburg Compliance Report. www.g8.utoronto.ca/evaluations/2006compliance_final/12-2006_g8compliance_afsec.pdf
- Higgins, A. (2018). Pushing Further into Africa. Russia Signs a New Military Accord. *The New York Times*, 21.08.2018. <https://www.nytimes.com/2018/08/21/world/europe/russia-central-african-republic-military-accord.html>
- Kondratenko, T. (2020). Why Russia exports arms to Africa. DW, 29.05.2020. www.dw.com/en/russian-arms-exports-to-africa-moscow-s-long-term-strategy/a-53596471
- Kumar, R. (2018). Russia's Foreign Policy: An Overview of 25 Years of Transition. *International Studies*, 53(3/4).
- Kalila, A. (2019). Russia's 'Great Return to Africa'? Institut français des Relations Internationales. www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/kalila_russia_africa_2019.pdf
- Laiki, Z. (1990). The Super-Powers and Africa: The Constraints of a Rivalry, 1960-1990. Chicago: The University of Chicago Press.
- Shubin, V. (2008). The Hot "Cold War" – The USSR in Southern Africa, London: University of Kwazulu-Natal Press and Pluto Press.
- Shubin, V. (2010). Russia and Africa: Coming Back? *Russia Analytical Digest*, 83, 28.09.2010. www.ethz.ch/lsn/121789/Russian_Analytical_Digest_83.pdf
- Shubin, V.; Arkhangelskaya, A. (2013). Russia's Africa Policy. South African Institute of International Affairs (SAIIA), Occasional Papers 157. <https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2013/10/Occasional-Paper-157.pdf>
- Shubin, V. (2013). Russia's policy towards Africa, ISPI Analysis 168, p.1-7. https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/analysis_168_2013.pdf
- Signé, L. (2019). Vladimir Putin is resetting Russia's Africa agenda to counter the US and China. *Quartz Africa*, 22.10.2019. <https://qz.com/africa/1732316/putin-resets-russias-africa-agenda-to-counter-china-us/>
- Stronski, P. (2019). Late to the Party: Russia's Return to Africa. The Return of Global Russia, Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/files/WP_Paul_Stronski_-Russia-Africa-v31.pdf.
- Summit Africa (2019). Declaration of the First Russia-Africa Summit. Sochi, 24.10.2019. <https://summitafrica.ru/en/about-summit/declaration/>
- Tararov, V. (2018). Angola: Russia Intends to Strengthen Co-Operation with Angola, ANGOP, 19th March. <https://allafrica.com/stories/201803190725.html>
- Taylor, I. (2014). Africa Rising? BRICS: Diversifying Dependency. Melton: James Currey.

The revival of the relationship with Africa emerges as a relevant strategic option. The relationship with Africa has strong historical ties and the positive image that Russia has managed to preserve in the African continent is a facilitator of political-diplomatic dialogue. Africa allows Russia to balance itself internally and externally. The African market can be a solution for the revitalisation of the Russian economy and an alternative to economic sanctions, whether by arms sales or by joint exploitation of natural resources and concertation in terms of energy resources. The ongoing and active political dialogue with African partners also enables diplomatic support and joint action regarding the West, promoting a multipolar world and a variety of alliances. ●



MACAU'S GAMING LAW: WHEN NATIONAL SECURITY TRUMPS THE HOUSE

The Macau Gaming Law was enacted in 2001, shortly after Macau's return to China. The adoption and prioritisation of national security within Macau's gaming industry, particularly following the amendments to the Macau Gaming Law in 2022, will have profound implications for the region's socio-economic and political landscape.

On June 21, 2022, all thirty-three members of the Legislative Assembly in the Macau Special Administrative Region ("MSAR" or "Macau") came together and unanimously decided to amend a crucial piece of legislation: the legal framework for casino games of chance¹. In 2001, Law 16/2001² laid the groundwork for Macau to transform into a major player in the gaming industry and the most lucrative casino market in the world.

The Macau Gaming Law was enacted shortly after Macau's return to China, allowing its gaming sector to shift from a 40-year-old monopoly to a more competitive and liberalised market. As the 20-year gaming concessions³ from the 2001 international public tender were nearing expiration, the MSAR Government initiated a public consultation and began the legislative process to amend the industry's legal framework. After two decades, it was an opportune moment to assess the changes in the gaming landscape and introduce new regulations for any future concessionaires wanting to enter or remain in this market. In navigating the complexities of governance, the Macau Government and its lawmakers took on a solemn duty: to draft and ideally gain clear approval for legislation that holds significant implications for national security. This critical endeavour was not just a routine bureaucratic task; it reflected their commitment to the values that connect Macau with the Mainland and the Central Government, ensuring that this dynamic region continues to play a loyal role in the overarching story of national unity and security.

Public Policy in the original version of the Macau Gaming Law

The Macau Gaming Law was approved on September 24, 2001, marking the first time Macau established written public

policies for an industry that has been legal since 1849. The scope and objectives of the Macau Gaming Law were set as follows:

1. to ensure that casino games of chance operate and function properly;
2. that those involved in monitoring, managing and operating casino games of chance are suitable for the performance of these functions and assumption of these responsibilities;
3. that casino games of chance operate and function in a fair, honest manner and free from criminal influence;
4. that the interests of the MSAR in collecting taxes from casino operations are duly protected; and
5. that tourism, social stability and economic development are promoted in the MSAR.
6. The special law shall outlaw illegal gambling.⁴

A brief comparison with the original 2001 draft shows, among others, the introduction of the concept of national security, which has become recognised as the primary public policy objective of the amended Macau Gaming Law.

The fifth objective was introduced in the eleventh hour and sought to encourage social stability and foster economic growth in the MSAR through tourism. It was designed to safeguard the social benefits and interests of the public and can be seen as a precursor to the idea of

national security, as it pertains to social stability. However, the concept of national security only began to be fully considered in government policy discussions from 2019.

National Security as a new public policy objective in the Macau Gaming Law as amended by Law no. 7/2022

In 2022, the MSAR Government submitted two drafts proposals to the Legislative Assembly regarding the amendment of the Macau Gaming Law: the initial draft was dated January 14, 2022, whilst the second and final draft was dated June 14, 2022 with objectives as follows:

1. the operation of casino games of chance is carried out under the premise of safeguarding national security and the MSAR;
2. the promotion of adequate diversification and sustainable development of the MSAR's economy;
3. the operation of casino games of chance is carried out in a fair and honest manner;
4. the operation of casino games of chance free from criminal influence, ensuring that the operation of the casino align with the policies and mechanisms of the MSAR regarding the fight against the illegal cross-border flow of capital and the prevention of money laundering and terrorism;
5. that the scale and operation of casino games of chance, as well as the practice of such games, are subject to legal restrictions;
6. that the individuals involved in the supervision, management and operation of casino games of chance are suitable to perform such duties;
7. that the interests of the MSAR in the collection of taxes and other fees resulting from the operation of casinos are duly protected.

A brief comparison with the original 2001 draft shows, among others, the introduction of the concept of national security, which has become recognised as the primary public policy objective of the amended Macau Gaming Law. By positioning it first among seven key objectives, the Government of the MSAR clearly demonstrates its commitment to ensuring that gaming does not become a source of instability that could jeopardise national security and the MSAR itself.^{5,6}

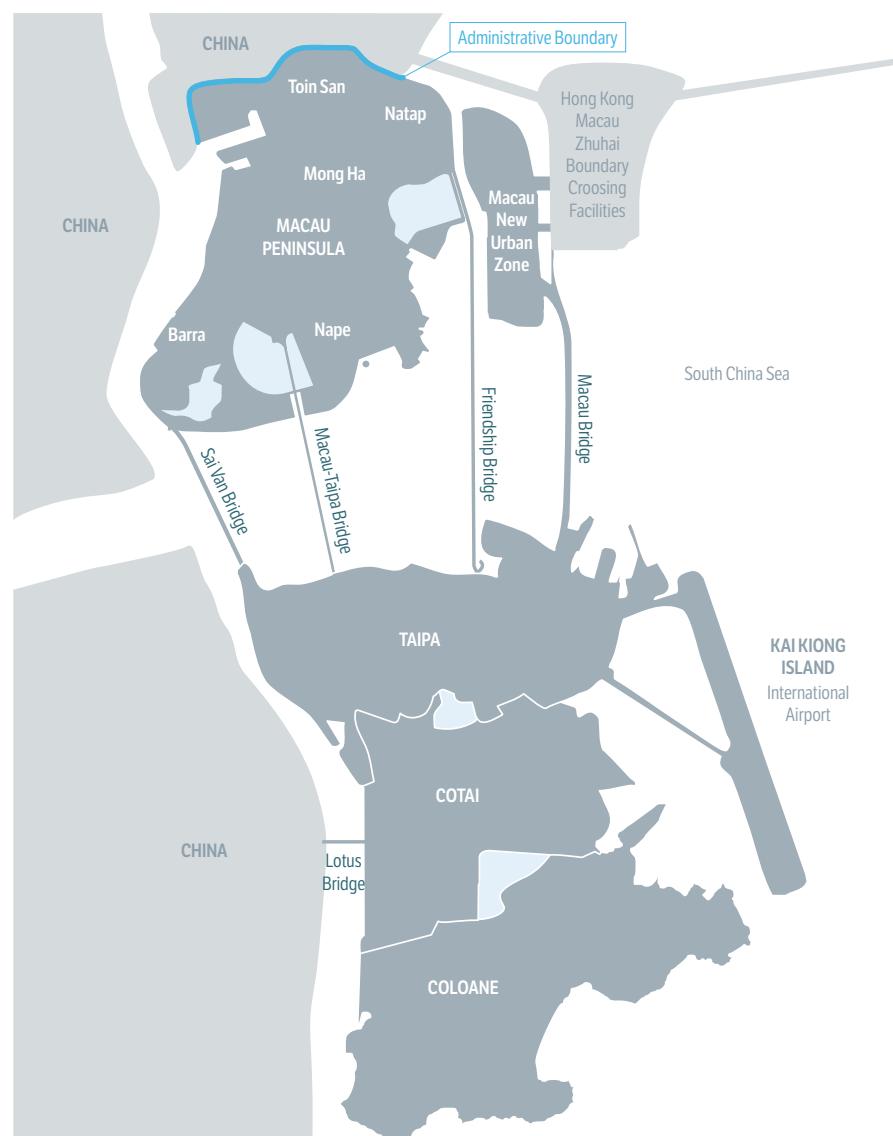
The Amended Macau Gaming Law re-ranked public policy objectives that transitioned from the original version with slight amendments to some of them, which I will briefly explore.

Objective 2 appears as the second most important objective and embodies the political guidelines issued by the PRC's Central Government that Macau must not be over reliant on its gaming industry and promote a healthy economic diversification of its economy.

Objective 4 links to Macau's reputation as having been deemed to facilitate capital flight, allowing illicit funds to be moved offshore, undermining China's strict capital controls. Capital controls capped at US\$50,000 annually per individual are a bid to stabilise the currency and prevent excessive capital flight. However, they also lead individuals and businesses to seek ways to circumvent the restrictions, resulting in illegal outflows with casinos presenting opportunities for money laundering. The Chinese government views illegal capital cross-border flows not only as an economic issue but also as a significant national security risk. As a result, authorities have implemented stringent measures to monitor and control these flows, aiming to safeguard the country's financial system and maintain stability.⁷

One immediate effect of the newly established primary objective was the need for the legislator to amend provisions concerning the termination of gaming concessions. Article 45 previously titled "Extinction" foresaw different manners by which a gaming concession could terminate, whether by expiration, agreement between the Government and the concessionaire, redemption, or termination either by breach or reasons of public interest. With the introduction of the concept of national security the legislator had to amend and add a new cause of extinc-

FIGURE 1. MACAU POLITICAL MAP: SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA AND THE WORLD'S LARGEST GAMBLING CENTRE
Source: Internet.



tion of concessions. Thus, Article 45 was amended and re-titled "Termination and Extinction".

Unsurprisingly in its list of termination triggers, national security is listed first, reflecting the legislator's view that it is the most important and severe cause for termination. Unlike the termination for reasons of public interest, a termination due to threats to national security or the MSAR implies the free and unencumbered transfer of all casinos of the concessionaire, along with all their equipment and furnishings, as well as any other assets or rights that are required to revert at the end of the concession pursuant to the law and the concession contract (Article 47.3, applicable *ex vi* Article 48.2 Amended MGL).⁸

Apart from the threats involving such matters that are explicitly referenced in Article

1-A of the Macau Gaming Law, such as over-reliance on the gaming industry or involvement with organised crime, we can underscore two main areas of concern: cybersecurity risks and political risks related to Sino-American Relations.

Macau casinos handle vast amounts of sensitive customer data, including financial details and personally identifiable information (PII). Data breaches can lead to identify theft and financial fraud, not only affecting individuals but also potentially compromising national security by exposing vulnerabilities in the financial system. These can in turn be leveraged by hostile actors seeking to undermine national security through cyber warfare tactics. As geopolitical tensions rise, especially between China and the US, Macau casinos may become targets for cyber espionage



which can either compromise strategic economic interests or expose weaknesses in critical infrastructure.

Macau's Legal Framework of National Security

Macau's Basic Law, which acts as its constitutional framework, determines in its Article 23 that "The Macau Special Administrative Region must produce laws that prohibit any act of treason against the Motherland, secession, sedition, subversion against the Central People's government and the theft of State secrets, laws that prohibit foreign political organisations or associations from carrying out political activities in the Macau Special Administrative Region and laws prohibiting political organisations or associations in the region from establishing ties with foreign political organisations or associations."

Unlike in Hong Kong which tried to approve its own national security legislation as soon as 2003, and failed due to public protests, Macau's first Chief Executive, Edmund Ho presented a law proposal to the Legislative Assembly which was met without public outcries and thereby was peacefully approved on February 25, 2009, and signed and published in the Official Gazette one day later. Law 2/2009, entitled "Law relating to the defence of State security" was drafted based on civil law concepts mainly influenced by Portuguese and Italian legal doctrines and legislation.⁹

On May 18, 2023, Macau's National Law was amended by Law 8/2023 which abandoned its pro-liberal influence and aligned its framework with the 2015 National Security Law of the People Republic of China (PRC) and implemented the "overall national security concept" (總體國家安全觀), alternatively designated "comprehensive national security concept" introduced by President Xi Jinping. The impact of the "comprehensive national security concept" theory and the PRC National Security Law is clearly illustrated by Article 2(1) of the Macau National Security Law 2023, which uses the same definition of "national security" as Article 2 of the PRC National Security Law.¹⁰ This definition encompasses both the status and ability to uphold national security across various domains.

Xi Jinping's reconfiguration of national security as a central tenet of CCP ideology

and governance represents a significant shift in China's political and strategic landscape. This transformation has far-reaching implications for both domestic and international spheres, especially the way the concept is being applied.

Conclusion

The adoption and prioritisation of national security within Macau's gaming industry, particularly following the amendments to the Macau Gaming Law, is poised to have profound implications for the region's socio-economic and political landscape. As Macau navigates this new regulatory environment, several potential impacts emerge that could reshape its future.

The emphasis on national security necessitates a shift away from an over-reliance on gaming revenues. The Macau government's push for diversification into sectors such as healthcare, finance, technology, and culture are deemed essential for sustainable economic growth. This transition aims to foster resilience against external shocks, such as global economic downturns or geopolitical tensions that affect tourism.

Stricter regulations surrounding ownership and operational compliance may deter foreign investment, particularly from US-based gaming operators. If potential investors perceive the regulatory environment as unstable or overly politicised, they may seek opportunities in more favourable jurisdictions. This could lead to a contraction in the gaming sector, potentially diminishing tax revenues that are vital for public services and infrastructure development.

The prioritisation of national security may lead to heightened government oversight and control over the gaming industry. This shift could result in a more centralised decision-making process that limits the autonomy of casino operators and curtails their ability to respond swiftly to market changes.

As Macau navigates this complex landscape, it will be crucial for policymakers to strike a balance between ensuring national security and fostering an environment conducive to economic growth and social well-being. The success of this endeavour will ultimately determine whether Macau can maintain its status as a leading global gaming destination while adapting to an evolving geopolitical context. ●

Notes

¹ See Law no. 7/2022 – Amendment to Law no. 16/2001, of 24 September 2001, hereinafter "Macau Gaming Law".

² <https://bo.io.gov.mo/bol/2022/29/despe.asp#121>

³ To understand the differences between gaming licenses in the US and gaming concessions in Macau, see Anthony Cabot, António Lobo Vilela, & Pedro Cortés, *Comparing Gaming Regulatory Systems in Civil and Common Law Countries: How Different Approaches Can Achieve the Same Policy Goals*, UNLV Gaming Law Journal, Volume 13:2 (2023).

⁴ These translations and those below of the 2022 objectives are unofficial and were completed by the author, who assumes full responsibility for their accuracy.

⁵ Some contend that public policy objectives are not ranked in a hierarchical manner in the MGL, at least in its initial 2001 version. See Pedro Cortés, *Macau Gaming Industry 8.0 – Public Policy Beyond 2022*, p. 57, *Gaming Law Review* 2021.

⁶ Both Portuguese versions of the draft suggest that those drafting or translating the texts were not native Portuguese language speakers. Unlike with the MGL's initial version, it appears that these practiced civil servants were not involved in the drafting process for Law No. 7/2022. This raises the question of whether the emphasis on national security justified the exclusion of Portuguese native speakers from the drafting process. It may also indicate the Central Government's participation in the amendment of the MGL. See opinion of Prof. Nelson Rose, in *Macau Business Special Report New Gaming Law, a Beijing Tailored Suit*, January 2024 (<https://www.macabusiness.com/special-report-new-gaming-law-a-beijing-tailored-suit/>).

⁷ Measures against junket promoters, triads, underground banks, and satellite casinos are all components of a strategy to curb capital outflows. The arrest of Alvin Chau Cheuk Wah in November 2021, who as head of the biggest Macau junket, Suncity, was reported to have moved US\$ 250 billion annually at the peak of his operations, symbolises the shift undertaken by Macau authorities. More recently, the newly approved Law on Illegal Gambling Activities (Law 20/2024) as greatly helped reduce illegal foreign exchange activities, with as much as 11,000 money changers having been arrested in 2023 (<https://stevevickersassociates.com/news/sva-update-political-risks-in-china-viewed-through-a-macau-prism>).

⁸ See Article 47-A.2: *The termination of the concession for reasons of public interest grants the concessionaire the right to fair compensation, the amount of which must be calculated with particular regard to the remaining time until the end of the concession term and the investments made by the concessionaire*. There is no entitlement to compensation when termination occurs due to breach of obligations or lack of suitability.

⁹ See Han Zhu, *Macau and Hong Kong: Convergence or Divergence? An Analysis of the 2023 Macau National Security Law*, *Hong Kong Law Journal*, Vol. 54, Part 1 of 2024, pp.53-63.

¹⁰ National security is defined as "The state in which political power, sovereignty, the unity and territorial integrity of the State, the well-being of the people, the sustainable development of the economy and society, and other relevant state interests are relatively free from internal and external dangers and threats, as well as the capacity to ensure the maintenance of the state of security."



DOLLAR DOMINANCE AND HEGEMONY AFTER “LIBERATION DAY”

The dollar's dominance is rooted in the unmatched liquidity and depth of the US Treasury market. Additionally, the economic and political ties between the US and its allies are critical to the dollars' global role. De-dollarisation is difficult, especially in the absence of cost-effective alternatives; however, the factors that underpin dollar dominance are now facing challenges.

The trade war launched by President Trump on 2 April 2025 has introduced unprecedented uncertainty to prospects for the US dollar's (USD) dominance. In repudiating the rules-based global trading system the US appears to aim at incompatible goals: retaining reserve currency status for the dollar, deemed essential to financing its fiscal deficits, while at the same time engineering the dollar's depreciation to strengthen competitiveness and promote re-industrialisationⁱ.

The bilateral trade negotiations with individual countries, and the unprecedented tariffs on China, suggest that the goal is a re-ordering of international trade and global supply chains with a view to reducing China's economic power, and undermining its challenge to US hegemony.

At issue is economic and political power wielded by the US. The wide acceptance of the dollar enables the US to project influence, impose sanctions, and shape global economic policies. Conversely, the geopolitical power of the US reinforces demand for its currency.

But geopolitical power alone is insufficient. Currency dominance requires strategic intent, institutional credibility and economic depth. It requires deliberate institutional and economic choices in which competition matters. A dominant currency will fail if rivals offer better financial and payment systems, or if investors lose confidence in the fiscal prudence and policy credibility of the authorities.

The recent turmoil in financial markets has been damaging to the USD. The currency's unexpected depreciation indicates a lower appetite for dollar assets that adversely affects its reserve currency status, amid further evidence that US Treasury markets are less resilient to big shocksⁱⁱ.

Historical foundations of the US dollar's dominance

The USD has long been the cornerstone of the global economy, serving as the world's primary reserve currency, medium of exchange, and unit of account. Its dominance is rooted in historical, economic, and geopolitical factors that have solidified its position as the most widely used currency in international trade, finance, and investment.

*“The primary element that generates currency dominance is the supply of safe and liquid short-term government-backed liabilities”*ⁱⁱⁱ. At a value of \$29 trillion, with daily turnover of \$900 billion, the US Treasury market is the deepest and most liquid in the world. But this is not the result of a policy of *laissez faire*. Rather, the USD's rise to global prominence is the result of strategic intent, reflected in a long collaboration between the US Treasury and Federal Reserve to develop deep and liquid capital and debt markets.

The objective of this uniquely successful “monetary and fiscal entanglement” was to provide a resilient institutional foundation for US government financing^{iv}. Additionally, the US sought to escape from the irksome need for US firms to rely on London and British payment and settlement systems for their external trade. Geopolitical objectives were an early and enduring feature of US policy. Two critical measures were the establishment of the Federal Reserve in 1913, and the Fed's provision of subsidised lending facilities for trade. This created an ever-increasing demand for trade invoicing and settlement in dollars. The path to currency dominance was achieved through continuous improvements to the institutional infrastructure of financial and bond markets, culminating in the primary dealer system which ensured Treasury market liquidity in the early 1950's. This led to a decisive shift

in the demand for dollar reserves. Thus, in 1950 the dollar accounted for 30% of global reserves, but this increased to 60% in 1960. Today, this share is almost unchanged at 58%.^v

In addition, the Bretton Woods Agreement of 1944 paved the way for the dollar's ascent. Under this system, the US dollar was pegged to gold, and other currencies were pegged to the dollar. This arrangement established the dollar as the central pillar of the international monetary system. The Bretton Woods system also led to the creation of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, institutions that further entrenched the dollar's role in global finance. The US dollar became the primary currency for international trade and reserves, and its dominance was reinforced by the economic and military power of the United States during the Cold War.

The dollar's role in the global economy

Today, the US dollar plays a multifaceted role in the global economy, encompassing trade, finance, and investment. Its dominance is evident in several key areas (Figure 1):

1. International Trade: The US dollar is the most widely used currency for international trade. Commodities such as oil, gold, and agricultural products are predominantly priced and traded in dollars. This practice, known as “dollar invoicing,” reduces transaction costs and exchange rate risks for businesses engaged in global trade.

2. Foreign Exchange Reserves: Central banks around the world hold significant portions of their foreign exchange reserves in US dollars. According to the IMF, the dollar accounts for approximately 60% of global foreign exchange reserves, far surpassing other currencies like the Euro, Yen, and pound Sterling.



3. Global Finance: The US dollar is the dominant currency in global financial markets. It is the primary currency for international loans, bonds, and derivatives. The dollar's liquidity and stability make it the preferred choice for investors and financial institutions. A key market that relies critically on dollar liquidity is the FX swap market used for hedging by pension funds, life insurers and asset managers.

4. Safe-Haven Currency: US Treasuries, and the dollar, have been a crisis safe haven. Thus, the demand for dollar denominated assets rises during economic and geopolitical shocks, reflecting a "flight to safety" during both the Global Financial Crisis in 2008 and in March 2020 at the onset of the Pandemic. However, 2020 saw a new phenomenon: the panic selling of US Treasuries as well as a "dash for cash" to the dollar.

Benefits of the dollar's dominance

The dominance of the US dollar confers several benefits to the global economy and the United States itself:

1. Economic Stability: The widespread use of the dollar provides a stable and predictable framework for international trade and finance. It reduces exchange rate volatility and facilitates smoother cross-border transactions.

2. Lower Transaction Costs: The dollar's ubiquity reduces the need for currency conversions, lowering transaction costs for businesses and consumers. This efficiency promotes global trade and investment.

3. Seigniorage: As the issuer of the world's primary reserve currency, the United States enjoys significant seigniorage benefits. Seigniorage refers to the profit earned by a government from issuing currency. The global demand for dollars allows the US to borrow at lower interest rates and finance its deficits more easily.

Drawbacks of the dollar's dominance

While the dollar's dominance offers numerous advantages, it also presents certain drawbacks and risks:

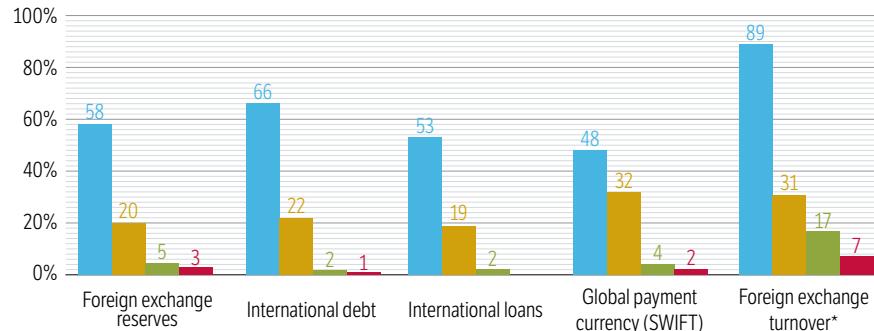
1. Global Dependence on US Monetary Policy: The global reliance on the US dollar means that US monetary policy has far-reaching implications. Decisions made by the Federal Reserve can have

FIGURE 1. USD IS KEY CURRENCY ACROSS MULTIPLE FUNCTIONS GLOBALLY

Sources: BIS, IMF, Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) and ECB calculations. Data as of December 31, 2022. Notes: the latest data for foreign exchange reserves, international debt and international loans are for the fourth quarter of 2022. SWIFT data are for December 2022. Foreign exchange turnover data are as of April 2022.

*Since transactions in foreign exchange markets always involve two currencies, shares add up to 200%.

US Dollar Euro Japanese Yen Chinese Renminbi



significant spillover effects on other economies, leading to financial instability or currency crises in emerging markets.

2. Trade Imbalances: The dollar's role enables the U.S. to sustain large deficits, but this could lead to long-term vulnerabilities if confidence erodes.

3. Vulnerability to US Economic Shocks: The global economy's dependence on the dollar makes it vulnerable to shocks originating in the United States. For example, the 2008 financial crisis had widespread repercussions due to the interconnectedness of global financial markets.

4. Sanctions and Weaponisation of the Dollar: The United States has increasingly used the dollar as a tool of economic statecraft, imposing sanctions on countries that it views as violating international norms. While often effective in achieving policy objectives, this practice has led to concerns about the weaponisation of the dollar.

Threats to the dollar's dominance

Despite its entrenched position, the US dollar faces several threats that could undermine its dominance in the global economy. These threats stem from economic, technological, and geopolitical developments:

1. Rise of Alternative Currencies: The emergence of alternative currencies poses a potential challenge to the dollar's supremacy. The Euro, introduced in 1999, has become the second-most important reserve currency, accounting for around 20% of global reserves. China's Renminbi is also gaining traction, particularly in Asia and Africa, as China promotes its use in international trade and investment.

2. Digital Currencies and Cryptocurrencies: The advent of digital currencies and cryptocurrencies represents a disruptive force in the global financial system. Central bank digital currencies (CBDCs) are being developed by several countries, including China, the European Union, and the United States. These digital currencies could facilitate cross-border transactions and reduce reliance on the dollar.

3. Geopolitical Shifts and Multipolarity: The global balance of power is shifting towards a more multipolar world, with the rise of China, India, and other emerging economies. As these countries gain economic and political influence, they may seek to reduce their dependence on the dollar and promote their own currencies in international trade and finance.

4. De-Dollarisation Efforts: Some countries are actively pursuing de-dollarisation strategies to reduce their reliance on the US dollar. For example, Russia and China have increased their use of local currencies in bilateral trade and established alternative payment systems to bypass US-dominated financial networks. The BRICS nations (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) are said to have discussed creating a new reserve currency to challenge the dollar's dominance.

5. Technological Advancements: Advances in financial technology (fintech) are transforming the global payments landscape. Innovations such as blockchain technology, instant payment systems, and digital wallets are making it easier to conduct cross-border transactions without relying on traditional banking systems or the US dollar.



Alternatives to dollar dominance: old and new

US policy has long supported a “strong dollar” and “dollar dominance” while also opposing the development of alternatives. US opposition to an Asian Common Currency and to the Asian Monetary Fund, proposed by Japan following the 1997 Asian Financial Crisis, was decisive in their failure. President Trump’s recent threat of 100% tariffs on BRICS, and any country trying to “de-dollarize”, demonstrates continuing determination to deter the development of alternative currencies and payments systems that could undermine the dollar’s dominance.

However, it has also proved extremely difficult to make even small inroads to the use of the dollar for trade financing and other functions in East Asia or elsewhere^{vi}. This reflects the absence of deep financial and local currency bond markets, and limited regional infrastructure of payment and settlement systems for cross border financing, in much of the world. This underscores the singular nature of the US achievement in ensuring such deep and liquid financial markets for itself.

The US views China as most likely to seek to displace the dollar and expects it to follow a similar path through increasing Renminbi trade invoicing and internationalisation. However, China’s multiple initiatives, which increase its global economic footprint, may not aim to mimic the US but to challenge it (Figure 2).

China’s challenge

China has developed a central role in international trade and in global supply chains. It is the leading manufacturing centre of the world and is the largest trading partner for 120 countries, reflecting a global system of bilateral and regional free trade agreements. The greater role for the Renminbi in the global economy to support these developments is being pursued through the following four elements.

First, to finance its bilateral trade China established subsidiaries of its development banks in countries across the world to assist in Renminbi as well as dollar financing. It aims to replace this system with an alternative messaging and payments and settlements system called Cross-Border Inter-bank Payment System (CIPS), that is already functional.

FIGURE 2. CHINA’S CHALLENGE TO USD REFLECTS GLOBAL STRATEGY

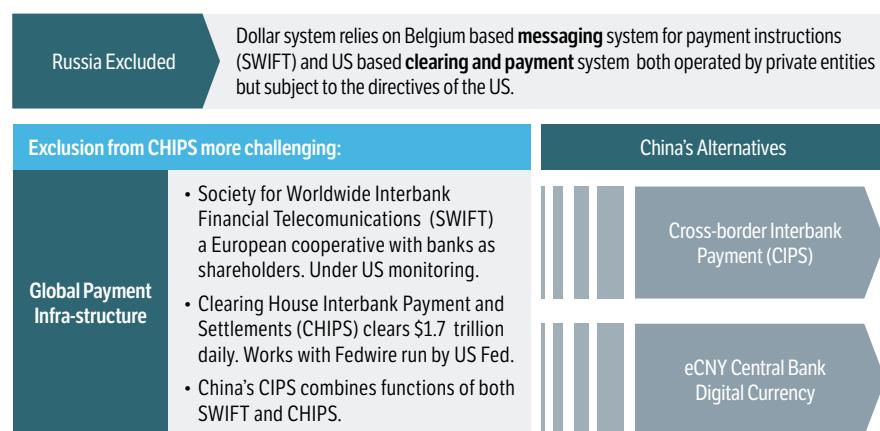
Source: Elaborated by the author.

- China launched Belt and Road Initiative infrastructure program supported by its policy banks in 2013, like World Bank.
- Swap lines for trade settlement also provide FX Reserves support, like IMF.
- Renminbi internationalisation slow progress, but infrastructure for cross-border transactions settlement in place. Developing digital currency e-CNY.



FIGURE 3. CHINA’S ALTERNATIVES TO DOLLAR-BASED PAYMENT AND SETTLEMENTS: INCLUDES DIGITAL CURRENCY

Source: Elaborated by the author.



Second, China established a system of bilateral swap lines (BLS) that assists countries in need of balance of payment financing as well as for trade financing^{vii}. Not all BLS have been utilised, indicating that they play a contingent or “insurance” role, similar to lines of credit provided by the IMF. As the Renminbi is part of the IMF’s SDR basket of currencies, BLS can be used to repay IMF loans.

Third, China’s Belt and Road Initiative (BRI), which is the largest infrastructure financing program in the world, is being supported by the above financing mechanisms. China’s BLS, in parallel to the \$1 trillion committed to BRI infrastructure investments, have given China an institutional role that is comparable to the IMF and the World Bank in the global economy^{viii}. They have enhanced China’s ability to shape the geopolitical context in the face of US dominance.

Finally, China is developing a digital currency which it has tested in a trial cross border project with three other central banks (CBs) – the M-Bridge project^{ix}. While this project requires considerable further development for it to be fully operational, it has the potential for providing

a fast and cheap alternative to the current US monitored SWIFT (Society for Worldwide Interbank Telecommunication) messaging and complementary settlement systems in the US and Europe (Figure 3). It should be noted that China has considerable need for dollar financing of its own for trade financing as well as to support BRI projects. Nor is China necessarily inimical to the USD’s global role. This explains why China still retains about \$700 billion in US Treasuries and perhaps another \$2 trillion in various US securities.

The future of dollar dominance

Amongst the key factors shaping the dollar’s prospects three are noteworthy.

First, the continued unmatched liquidity of US Treasury and financial markets, and confidence in the safety of US assets. These are grounded in the fiscal strength of the US combined with the independence of the Federal Reserve and confidence in the rule of law in the US.

Second, the lack of viable alternatives with comparable liquidity and low transaction costs has reinforced global reliance on the USD.



Third, dollar dominance is supported by US military and geopolitical alliances. US allies are major holders of USD reserves and major investors in US financial and real sector assets, resulting in a mutually reinforcing “Entrenched Equilibrium” of USD dominance and US hegemony^x.

While US allies hold about 75% of global dollar reserves of \$6.5 trillion, their investments in US equity and bond markets are close to \$30 trillion^{xi}. The scale and scope of these investments in the US makes them difficult to unwind.

A US debt crisis and loss of confidence in the dollar would involve heavy US equity market losses and losses on Treasury bonds. This would also adversely affect US allies. Hence, the US and its allies are bound together through economic and financial ties. No quick decoupling is possible without massive market and economic turmoil.

But, the underlying basis of the dollar's dominance is changing.

First, US Treasury markets are under strain from rising debt issuances. Thinly capitalised market intermediaries are increasingly unable to ensure smooth market functioning. Essentially, the massive volume of debt the US issues to finance its deficits are now too large for the current market structure to efficiently manage^{xii}.

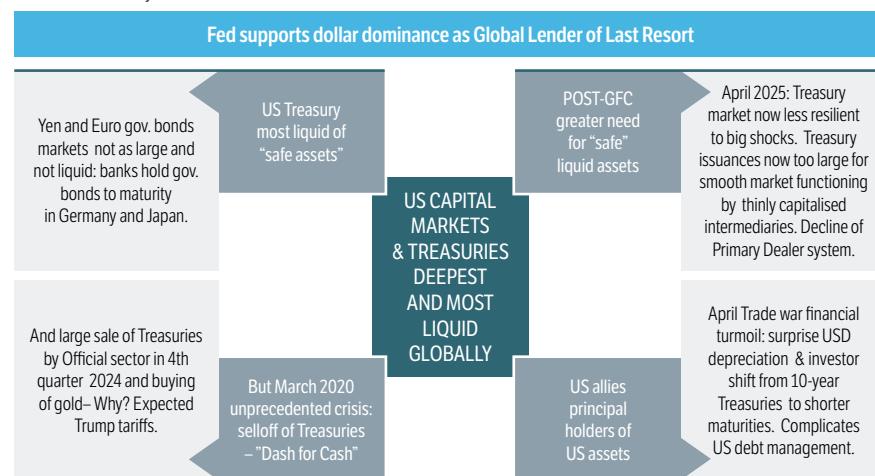
Second, alternatives have emerged to US controlled payment and settlement systems. The digital currency & payments and settlement system developed by China and other central banks are active in cross-border payments settlement and could be scaled up in a multi-CBDC system that would bypass both the SWIFT messaging and US or EU payment and settlement systems. Many countries view such alternatives as a means to avoiding the widening scope and frequency of US sanctions.

This process is likely to be slow. But parts of the wide-ranging systems in place are accelerating. Thus, while the value of global trade denominated in Renminbi has increased from about 2% to 4% in the two most recent years, cross-border financial transactions of China-based entities in Renminbi have accelerated from virtually zero in 2013 to about 50% of transactions by value in 2023^{xiii}.

Third, a more transactional foreign policy stance by the US could leave the dollar adrift, unmooring it from its supporting political and security foundations.

FIGURE 4. US TREASURY MARKET & FEDERAL RESERVE SUPPORT UNDER STRAIN

Source: Elaborated by the author



Given the potential for sharp financial losses and market dysfunction from a rapid economic separation of the US from its military and security allies, this scenario is likely to unfold slowly, if at all. Loss of Fed independence would aggravate the dislocations and would weaken confidence in the swap lines the Fed established with 14 systemically important CBs. While these CBs have about \$2 trillion in dollar reserves, their ability to support the \$8 trillion daily FX swap market – the largest dollar-based market in the global financial system – would be weakened without the presence of the Fed which alone has the power to create dollars^{xiv}.

Conclusion

US economic and fiscal strength, and its military and geopolitical dominance, underpins demand for the dollar.

The Petro-dollar system and demand from geopolitical allies ensures USD reserve currency status. Like 19th century Britain, investors tolerate higher US debt because its military power and alliances deters conflicts that disrupt trade. However, this system is now strained. The combination of rising US Debt at \$36 trillion, with the debt-GDP ratio approaching the peak level of 1946, and political gridlock over debts and deficits could undermine investor trust. Disruptions to the global economy, which previously led to a “flight to safety” in dollars that reinforced its safe haven status have recently had the opposite effect. The dollar depreciated after 2 April 2025, with evidence of a flight from 10-year Treasuries to shorter maturities which could complicate US debt management^{xv}.

In this context, the changing and sometimes contradictory narrative of policy

proposals by the US introduces potentially damaging uncertainty. Thus, the stated objectives of burden-sharing with allies for the US security umbrella and for the cost to the US resulting from the USD's reserve status looms as a source of continuing policy uncertainty. The view that these objectives can be achieved "*without material adverse consequences*" seems unrealistic^{xvi}. Sustaining US global hegemonic status will be challenging in these circumstances. This suggests not the end of dollar dominance, but rather the start of a process that will not be easy for the US to manage or the global economy to navigate. ●

Notes

- ⁱ Mirran, S. (2024). A Users Guide to Restructuring the Global Trading System. Hudson Bay Capital.

ⁱⁱ Jiang, Z.; Krishnamurthy, A.; Lustig, H.; Richmond, R.J.; Xu, C. (2025). Dollar Upheaval: This Time is Different. SSRN, 6 May 2025.

ⁱⁱⁱ Coppola, A.; Krishnamurthy, A.; Xu, C. (2023). Liquidity, Debt Denomination, and Currency Dominance. NBER Working Paper Series 2302, February 2023.

^{iv} Menand L. & J. Younger (2023) Money and the Public Debt: Treasury Market Liquidity as a Legal Phenomenon. Columbia Law School Faculty Publication.

^v *Ibid* (Menand & Younger).

^{vi} ASEAN (2023). Expanding Local Currency Transactions in ASEAN+3 Cross Border. Policy Position Paper. ASEAN Macroeconomic Regional Office, December 2023.

^{vii} Horn, S.; Parks, B.; Reinhart, C. M.; Trebesch, C. (2023). China as an International Lender of Last Resort. Policy Research Working Paper 10380, World Bank, 27 March 2023.

^{viii} *Ibid* (Horn et al.).

^{ix} Bank for International Settlements (2022). Project m-Bridge: Connecting Economies Through CBDC.

^x Vassalou, M. & J. Donaldson; (2024). The Critical Role of US Debt Sustainability in World Financial Architecture. Pictet Research Institute, September 2024.

^{xi} Weiss, C. (2022). Geopolitics and the US dollar's Future as a Reserve Currency. International Finance Discussion Papers, Number 1359. Board of Governors of the Federal Reserve, October 2022.

^{xii} Kashyap, A.; Stein, J. C.; Wallen, J. L.; Younger, J. (2025). Treasury Market Dysfunction & the Role of the Central Bank. Brookings Institution, 26 March 2025.

^{xiii} Gopinath, G. (2024). Geopolitics and its Impact on Global Trade and the Dollar. Speech, IMF, 7 May 2024.

^{xiv} MacCauley, R. N. (2025). Avoiding Kindleberger's Trap: A Dollar Coalition of the Willing. CEPR, 5 May 2025.

^{xv} Acharya V. & T. Laaritis (2025). Tariff War Shock & the Convenience Yield of US Treasuries – A Hedging Perspective. NYU Stern School of Business, 23 April 2025.

^{xvi} *Ibid* (S. Mirran, 2024).

ÁFRICA – AMÉRICA LATINA: O PAPEL DA ZOPACAS NO ATLÂNTICO SUL

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) é uma aliança de cooperação importante para regular as atividades comerciais e, sobretudo, no âmbito da segurança marítima regional. A tecnologia desempenha um papel relevante na cooperação Sul-Sul neste âmbito, designadamente no que respeita aos sistemas de cabos submarinos.

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) é uma forma de regionalismo que se serve como ponto estratégico para a segurança marítima entre os países africanos e os da América do Sul. Este regionalismo pode ser entendido de três formas principais: como uma área geográfica marítima; como uma região de intenso movimento comercial que conecta os Estados e as pessoas dos dois lados do oceano; e como uma entidade geopolítica onde a interação entre os estados costeiros e as suas ambições marítimas envolvem inevitavelmente um certo nível de conflito, necessitando da criação de alianças para a regular cooperação.

Este artigo pretende entender a relevância da ZOPACAS no contexto da segurança marítima regional e identificar os meios disponíveis para uma estratégia exequível face às ameaças existenciais

na região. As perguntas de partida da investigação foram: justifica-se a existência de um sistema de defesa comum do Atlântico Sul?; terá a ZOPACAS meios e mecanismos suficientes para garantir a sua defesa?

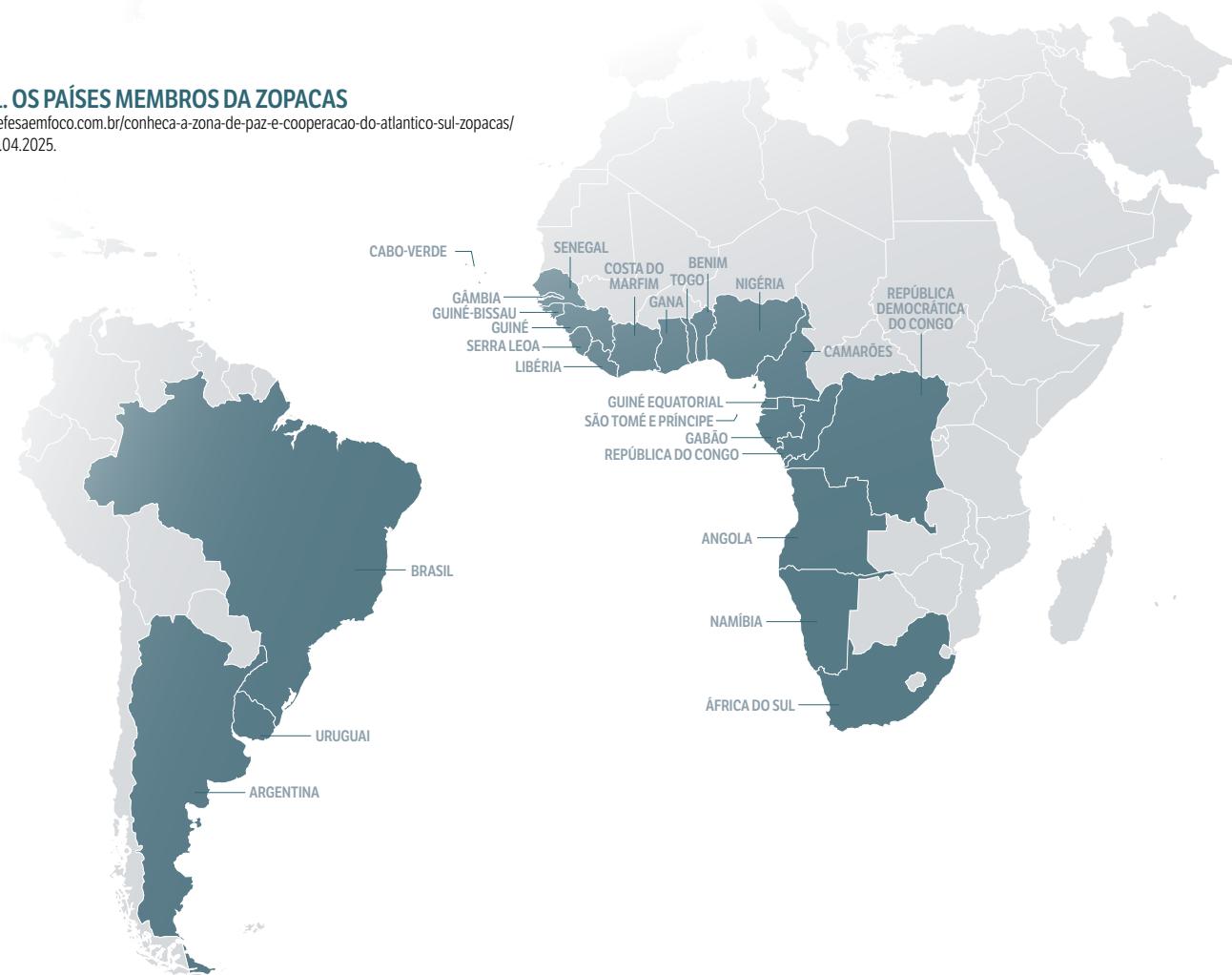
Desde a Guerra das Malvinas, em 1982, o Atlântico Sul tem um sistema de defesa articulado, embora os Estados-membros ainda tenham um trabalho significativo a fazer para melhorá-lo.

A ZOPACAS

A ZOPACAS foi estabelecida em 1986 através da resolução 41/11 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que recebeu o apoio de cento e vinte países. Os Estados-membros incluíam todos os países localizados no Atlântico Sul, exceto a Namíbia e a África do Sul sob o regime do *apartheid* na época. Angola e Brasil lideraram a iniciativa de criação da organização, movidos por

FIGURA 1. OS PAÍSES MEMBROS DA ZOPACAS

Fonte: www.defesaemfoco.com.br/conheca-a-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas/
Acesso em 09.04.2025.



No lado da América do Sul, há um fenômeno mais preocupante: a presença excessiva de forças estrangeiras ao longo da costa, incluindo as Malvinas, as Ilhas Órcades do Sul, a Geórgia do Sul e outras pequenas ilhas.

laços culturais e interesses comuns; notavelmente, o Brasil foi o primeiro país fora de África a reconhecer a independência de Angola. Consequentemente, Luanda e Brasília colaboraram para apresentar o projeto à ONU, especialmente após a visita do ex-presidente brasileiro José Sarney a Angola nos anos 80 do século XX. A organização integra vinte e quatro países, incluindo países africanos e sul-americanos, conforme a Figura 1.

O papel da ZOPACAS no Atlântico Sul

A primeira reunião da organização foi realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em 1988. A segunda ocorreu em Abuja, Nigéria, em 1990, contando com a Namíbia como um país recém-independente. A terceira reunião foi em Brasília, Brasil, em 1994, durante a qual a África do Sul foi admitida, livre do regime do *apartheid*. Nesta reunião, os países concordaram em comprometer-se a proibir o teste, uso, produção, aquisição, transferência, instalação ou armazenamento de quaisquer armas nucleares, bem como abster-se de iniciar, estimular ou autorizar qualquer uma dessas atividades no Atlântico Sul. A quarta reunião ocorreu em Somerset West/Cidade do Cabo em 1998, seguida pela quinta em Buenos Aires, Argentina também em 1998, e a sexta em Luanda, Angola, em 2007. A reunião de Luanda centrou-se em diversas áreas, como o fortalecimento das relações entre os Estados, levando à criação de grupos de trabalho em cooperação económica, operações de manutenção da paz, proteção ambiental e combate a atividades ilícitas transnacionais. A sétima reunião ocorreu em Montevidéu, Uruguai, em 2013.

Desde a Guerra das Malvinas, em 1982, o Atlântico Sul tem um sistema de defesa articulado, embora os Estados-membros

TABELA 1. ORÇAMENTO GERAL DE DEFESA POR PAÍS (milhões USD)

Fonte: Elaboração do autor, com base no orçamento geral dos países analisados.
Nota: a cor, estão assinalados os dois países com maior orçamento no setor da defesa, no ano correspondente.

Países	2012	2015	2018	2021	2024
Angola	5,7 mil	8,25 mil	3,5 mil	900	24,6 mil
África do Sul	17,5 mil	2,6 mil	3,4 mil	2,4 mil	20,35 mil
Argentina	4,29 mil	5,9 mil	4,62 mil	3,07 mil	919,7
Brasil	34,7 mil	34,6 mil	25,26 mil	21,91 mil	24,75 mil
Nigéria	2,32 mil	2,07 mil	1,5 mil	4,47 mil	5,13 mil

TABELA 2. O POTENCIAL MARÍTIMO DA ZOPACAS

Fonte: Elaboração do autor, com base em Global Firepower Index 2024; www.globalfirepower.com/countries-listing.php, acesso em 05.04.2025.

Países	Poder marítimo/ Força naval	Extensão marítima	Oceano
ANGOLA	- 1.600 oficiais - 11 lanchas costeiras - 4 navios patrulha - 22 navios patrulha costeira - 11 defesa costeira - 7 patrulhas marítimas	1.650 km ²	Atlântico
ÁFRICA DO SUL	- 6.250 oficiais - 4 fragatas - 4 navios-tanque rápidos - 3 submarinos - 2 corvetas - 6 navios de patrulha costeira - 2 contramedidas de minas - 2 embarcações de desembarque - 4 patrulhas marítimas	2.798 km ²	Atlântico e Índico
ARGENTINA	- 18.401 oficiais - 1 contratorpedeiro - 2 submarinos - 9 navios costeiros	1.782 km ²	Atlântico
Brasil	- 39.600 oficiais - 1 porta-aviões - 10 fragatas - 5 corvetas - 2 contratorpedeiros - 6 varredores - 78 helicópteros armados - 25 blindados - 6 navios de desembarque - 29 navios de patrulha costeira - 5 submarinos	9.200 km ²	Atlântico
Nigéria	- 8.000 oficiais - 1 fragata - 1 corveta - 2 navios costeiros - 3 navios de combate - 1 submarino	853 km ²	Atlântico

ainda tenham um trabalho significativo a fazer para melhorá-lo. A iniciativa angolana para revitalizar a ZOPACAS, em junho de 2007, na reunião de Luanda, destacou a importância de uma política comum, bem como do compromisso individual dos Estados para com a segurança da zona do Atlântico Sul. João Bernardo Miranda, antigo Ministro das Relações

Exteriores de Angola, afirmou: “Para uma cooperação tangível, é imperativo conciliar o conceito biogeográfico do Atlântico Sul com a perspetiva geoestratégica num quadro mais amplo das relações Sul-Sul”.

Todavia, no âmbito de toda a discussão sobre a defesa do Atlântico Sul, diversas questões devem ser abordadas para



compreender a lógica do sistema ZOPACAS. São necessárias respostas claras e diretas para evitar especulações:

A. A zona do Atlântico Sul é um hotspot para vários crimes marítimos?

A resposta é não; a região não é extremamente propensa a crimes marítimos comuns e não foram relatados muitos incidentes ao longo da costa sul. Tem havido uma ligeira tendência de pirataria, contrabando e tráfico de drogas nos últimos cinco anos em alguns Estados do Golfo da Guiné. A Nigéria ocupa o primeiro lugar na lista de ataques, com dez ataques bem-sucedidos e três tentativas frustradas no período de 2017 a 2023. O Golfo da Guiné tem colaborado com organizações regionais como a União Africana (UA), a Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) para reforçar a segurança perimetral, produzindo resultados muito satisfatórios.

No lado da América do Sul, há um fenômeno mais preocupante: a presença excessiva de forças estrangeiras ao longo da costa, incluindo as Malvinas, as Ilhas Órcades do Sul, a Geórgia do Sul e outras pequenas ilhas, algumas das quais muito próximas da costa argentina. Estas áreas estão quase sob controle estrangeiro, utilizadas em seu benefício sem qualquer reconhecimento do governo argentino, que não tem jurisdição sobre elas. Esta situação afeta diretamente a soberania, a economia e a segurança do país, colocando em perigo os interesses nacionais e também regionais. Estas são as principais preocupações dos Estados membros da ZOPACAS, uma organização pacífica cujo objetivo principal é recuperar o controlo total da sua costa e eliminar potenciais ameaças destas áreas. Um elemento importante a destacar no lado de África, é a presença britânica na ilha de Santa Helena, que dista a 2.212 km das águas profundas d'Angola, porém, o governo angolano reclama direitos da ilha.

B. A ZOPACAS é capaz de autodefesa?

Para responder a esta questão, é crucial considerar um conjunto de fatores que determinam a capacidade da organização, começando pela sua génese, contexto histórico, relações entre os

Estados-membros, as suas responsabilidades individuais e coletivas, poder económico, laços comuns, interesses, e até que ponto interagem entre si.

Como já sabemos, esta é uma organização composta por Estados de ambos os lados do oceano que partilham interesses comuns e laços históricos, e estão culturalmente ligados, apesar de algumas discrepâncias entre eles. No lado africano, a cooperação é muito mais fácil, não só devido a fatores geográficos, mas também porque a maioria destes países pertence a organizações regionais como a UA, a SADC e a CEDEAO. Isto facilita a colaboração entre estes países no âmbito do fórum ZOPACAS. Além disso, os três países proeminentes do lado africano – Nigéria, África do Sul e Angola – desfrutam de fortes relações bilaterais cordiais.

A boa diplomacia, por si só, não é suficiente para atingir os ambiciosos objetivos da organização; o poder económico afirma-se como elemento crucial para materializar esse desiderato.

Porém, no lado sul americano, apesar da proximidade linguística, os vizinhos sul-americanos nem sempre mantiveram relações fortes em vários domínios, como o futebol, a política e a economia. Isto conduz, frequentemente, a uma ligeira rivalidade e, historicamente, estes países tomaram por vezes lados opostos. Contudo, a maturidade da sua diplomacia permite-lhes participar em espaços partilhados como o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e a OEA (Organização dos Estados Americanos). Dado o atual contexto internacional, estes Estados reconhecem a necessidade de uma aliança para a coexistência.

Entretanto, a boa diplomacia, por si só, não é suficiente para atingir os ambiciosos objetivos da organização; o poder económico afirma-se como elemento crucial para materializar esse desiderato. Apesar dos vastos recursos marinhos disponíveis, a formação multilateral de organizações regionais como a SADC e

o MERCOSUL abrange cerca de 400 milhões de pessoas e \$1,5 biliões de USD em produção económica (PIB combinado). Vários países do Atlântico Sul, incluindo a África do Sul, o Brasil, a Nigéria, a Argentina e Angola, possuem economias capazes de potencializar liderança firme a organização, posicionando-os como principais motores do desenvolvimento regional.

Por outro lado, o poder militar é outro fator importante. A capacidade militar dos Estados-membros pode determinar a estratégia de defesa da região. As Tabelas 1 e 2 ajudam a compreender a força militar da ZOPACAS através das capacidades combinadas dos seus membros mais poderosos no setor militar. Apesar de estarem localizados em continentes diferentes, estes países cooperam a nível intercontinental com o único propósito de manter a segurança e a estabilidade no Atlântico Sul.

A importância da tecnologia na cooperação Sul-Sul

Entretanto, a cooperação bilateral entre alguns Estados da ZOPACAS estende-se além desta cooperação marítima. É o caso de Angola e do Brasil, que mantêm cooperação em vários setores, como o económico, o educacional, o cultural e o industrial, as telecomunicações, etc. Um dos mais notáveis projetos desta cooperação é o projeto *Angola Cables*, um projeto no sector das telecomunicações que liga as duas costas do Atlântico Sul via cabo submarino.

Angola Cables é uma empresa multinacional de telecomunicações fundada em 2009, que opera no mercado grossista. O seu core business envolve a comercialização de capacidade em circuitos internacionais de voz e dados, através de *Submarine Cable Systems*. Atualmente, a *Angola Cables* conecta três grandes regiões: África, América do Sul e América do Norte, possui o *data centre* em Luanda (sede do centro de dados) e dois *data centres* em Fortaleza que garantem a interligação dos cabos. Esta rede de comunicação internacional conta, portanto, com três cabos submarinos no Atlântico e centros de dados instalados em Luanda e Fortaleza. Os sistemas incluem o *WACS* (*Western African Cable System*), que liga atualmente 11 países da região, e o *SACS* (*South Atlantic Cable System*), que liga África à América do Sul através do eixo

FIGURA 2. O CIRCUITO ANGOLA CABLES

Fonte: Fonte: <https://angolacables.co.ao/circuito/>, acesso em 12.04.2025.



CAIXA 1. OS SISTEMAS DE CABOS SACS, WACS E MONET

O SACS (South Atlantic Cable System) liga o eixo Luanda-Fortaleza, com 6.500 km², o primeiro cabo instalado no Atlântico Sul conectando África-América do Sul numa velocidade de 63 mil segundos, mais rápido que um piscar de olhos, sendo a transmissão via satélite de 360 mil segundos, e tendo o cabo uma capacidade de comunicação de 40 Tbps (terabytes por segundo).

O WACS (West African Cable System) é uma fibra ótica submarina que opera desde 2012 com quase 14 mil km², com 14,5 Tbps, conectando a África do Sul com 11 países do Golfo da Guiné.

O MONET é um cabo submarino que interliga o eixo Fortaleza-Miami, com 10 mil km². O cabo submarino ligará o Sul e Norte da América, com capacidade de cabos de 24 Tbps, com dois pares de fibra escura.

Luanda-Fortaleza-Miami através do cabo Monet (Caixa 1 e Figura 2). A construção do SACS e do Monet teve um orçamento de \$300 milhões de USD.

Conclusão

O Atlântico Sul é uma rota comercial intensa de ambos os lados, portanto, conclui-se que a existência de uma aliança na região é de extrema importância para regular as atividades comerciais e, sobretudo, para evitar que a região se torne rota do crime organizado e alvo de ataques estrangeiros.

O potencial económico e militar dos quatro principais Estados confere claras possibilidades de garantir maior segurança na região. Por outro lado, embora a ZOPACAS apareça na vanguarda das relações entre África e a América Latina, é importante destacar que, atualmente, as duas regiões são hoje ligadas pelo projeto *Angola Cables*, empresa pública angolana, que liga Luanda a Fortaleza através de cabos submarinos, numa extensão de 6.500 km, uma rota que também se estende até Santos – Miami e obviamente se expande para o resto da costa ocidental de África. ●

Referências

- GFP (2024). *Global Fire Power, África*. www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.php
 GFP (2024). *Global Fire Power, América do Sul*. www.globalfirepower.com/countries-listing-south-america.php
 Governo da África do Sul (2020). *Estratégia de Defesa da África do Sul 2020 – 2025*, Pretória: Imprensa Nacional.
 Governo da Argentina (2023). *Livro Branco de Defesa da Argentina 2023 – 2027*, Buenos Aires: Imprensa Nacional.
 Governo da Nigéria (2019). *Estratégia da Nigéria 2019 – 2023*, Abuja: Imprensa Nacional.
 Governo de Angola (2017). *Estratégia de Defesa de Angola 2017 – 2022*, Luanda: Imprensa Nacional.
 Governo do Brasil (2013). *Estratégia de Defesa do Brasil 2013 – 2017*, Brasília: Imprensa Nacional.
 José, P. A. (2024). *The African Diplomacy in XXI century: Angola's positioning in International Arena "Partners and Allies"*. London: Lambert Academy Publishing, p. 228.
 Carvalho, J. R.; Nunes, J. C. (2014). A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais. In *Revista Perspectiva*, v.7, n.º13. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/64965>
 Pimentel, C. R. (2015). O ressurgimento da ZOPACAS e a agenda de segurança no Atlântico Sul. In *Tensões mundiais (edição temática: A defesa do Atlântico Sul)*, n. 22, p. 113–143, 2018. DOI: 10.33956/tensoesmundiais.v12i2.393. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/393> p. 31.



THE WEAVER'S LOOM: LLMs AND THE FABRIC OF GLOBAL POWER

Large Language Models (LLMs) are accelerating the restructuring of global political and economic power. Ethnographic evidence reveals how LLMs' embed cultural biases marginalise non-Western epistemologies, while algorithmic governance models deepen democratic vulnerabilities through misinformation and state-controlled narratives.

Large Language Models (LLMs) are accelerating the restructuring of global political and economic power by amplifying capitalist "creative destruction," enabling knowledge decolonisation, and reshaping democratic governance. This transformation occurs alongside the geopolitical ascent of the Global South, particularly BRICS and Shanghai Cooperation Organisation (SCO) states, which leverage sovereign Artificial Intelligence (AI) systems to challenge Western technological hegemony.

Ethnographic evidence reveals how LLMs' embed cultural biases marginalise non-Western epistemologies, while algorithmic governance models deepen democratic vulnerabilities through misinformation and state-controlled narratives. The resulting reconfiguration intensifies labour displacement, epistemic injustice, and regulatory fragmentation, demanding urgent anthropological scrutiny of Artificial Intelligence (AI)'s societal embeddedness.

Labour, capital, and the acceleration of creative destruction

In Addis Ababa's Mercato district, textile artisan Alem Dejene uses *ChatGPT* to draft business emails. The model, trained primarily on English corpora (Prat *et al.*, 2024), suggests she "optimize supply chains by outsourcing labour", ignoring Ethiopia's *iddir* () cooperative and self-help traditions where profits and responsibilities are shared communally (Pankhurst and Mariam, 2000). When Alem asks about Oromo weaving techniques, it generates generic descriptions of "African textiles" erasing regional specificity. The way she expresses her frustration by saying that "this machine thinks like a *ferenj* ("Westerner")!", encapsulates the cultural dissonance fuelling LLM-driven geopolitical shifts. Her outburst illustrates how algorithmic systems amplify

capitalist disruption while enabling Global South sovereignty, accelerating what economist Joseph Schumpeter termed "creative destruction" at civilizational scale (Schumpeter, 1942/2010).

Studies confirm 78% of mainstream conversational AIs exhibit left-of-centre Western biases when probed on political orientation tests, a legacy of training corpora dominated by English sources.

Schumpeter's "perennial gale" now rages at digital hurricane speeds, turbocharged by LLMs that compress innovation cycles from decades to months (Schumpeter, 1942/2010: 83). These systems enable real-time multilingual negotiation, supply-chain optimisation, and automated financial analysis, tools India leveraged to achieve 17.3% annual growth in AI service exports since 2020 (UNCTAD, 2025). Similarly, Brazil is developing developed machine-learning models in agriculture that incorporate localised climate modeling to improve crop-yield predictions (von Bloh *et al.*, 2023). Yet these efficiencies conceal destabilising asymmetries: while BRICS nations pursue technological leapfrogging, their labour markets replicate patterns of Western deindustrialisation. China's manufacturing hubs report 12% unemployment due to AI-driven automation despite leading global AI patents (42% share in 2024) (Fan *et al.*, 2023: 7). Anthropological fieldwork is helpful in revealing this duality's human cost. In São Paulo's *favelas*, data annotators for global AI firms earn \$3/hour categorising traum-

ma content, labour essential for refining LLMs yet erased from algorithmic outputs (Prat *et al.*, 2024). As one worker noted: "we teach machines to feel so capitalists can make us machines". Meanwhile, India's retrenched IT workers sometimes repurpose ancestral farms into server hubs, creating hybrid digital-agrarian livelihoods bridging past and future (Prat *et al.*, 2024). The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) projections confirm 27% of administrative jobs face high automation risk by 2027, but ethnographic evidence suggests social disruption outpaces these metrics in emerging economies where safety nets are threadbare (Carnegie Endowment, 2024).

Geopolitics of knowledge and the Southern challenge

Epistemic sovereignty has become a battleground where LLMs enforce or dismantle cultural hegemony. Studies confirm 78% of mainstream conversational AIs exhibit left-of-centre Western biases when probed on political orientation tests, a legacy of training corpora dominated by English sources. This imbalance perpetuates and amplifies what Gramsci identified as cultural hegemony, privileging Eurocentric ontologies (Gramsci, 1971: 12). When queried about land rights, leading LLMs reference Locke's property theories 73% more frequently than Indigenous stewardship frameworks (Santos, 2023: 67).

BRICS/SCO states institutionalise resistance through frameworks like the BRICS' 2024 *Kazan Declaration*, which rejects "universal digital norms" and mandates civilisational pluralism in AI governance (BRICS, 2024). Russia's *SberGPT* integrates Tuvan animist ontologies where data is conceptualised according to the particular semantics of the Tuvan language (<https://thetuvaproject.com>).



Such initiatives manifest material rebalancing: BRICS now contribute 48% of training data for major LLMs and file 35% of global AI patents, versus 22% a decade ago (TNI, 2025).

Algorithmic governance and democratic precarity

Generative AI fuels “epistemic anachronism”, feedback loops trapping knowledge production in historical biases. During Nigeria’s 2023 elections, LLM-generated disinformation targeting Igbo communities increased significantly, reactivating colonial-era ethnic fractures (Coeckelbergh, 2024: 15). M. Coeckelbergh’s study documented political chatbots achieving 32% hallucination rates in electoral contexts, with outputs favouring incumbents 67% of the time. This vulnerability stems from training data’s temporal inertia: 84% of GPT-4’s knowledge cutoff precedes 2023 geopolitical realignments (Wihbey, 2024:33).

Contrasting governance paradigms are emerging. China’s algorithmic systems process 78% of citizen-state interactions, embedding socialist values into administrative functions (Feng, 2025: 88). Meanwhile, the BRICS nations are actively planning a new payment system based on blockchain (BRICS Bridge), incorporating machine-learning to bypass dollar-denominated trade systems, creating “digital resistance” that revives historical legacies through algorithmic solidarity. Where democracies struggle with AI-amplified polarisation (for instance, AI-generated deepfakes disrupting Argentina’s 2023 elections), BRICS frameworks prioritise stability through digital sovereignty, even if at liberal democracy’s expense (Carnegie Endowment, 2024).

Closing reflection

Imagine that Alem Dejene, the Markato weaver, now collaborates with Addis Ababa University’s ongoing *EthioLLM* project, contributing Oromo weaving patterns to its visual tokenizer. One can easily imagine her saying that “machines must learn to see through our eyes!”. Boaventura Sousa Santos would call this an anthropological imperative (Santos, 2023: 201). In fact, as algorithmic capitalism accelerates creative destruction (Schumpeter, 1942/2010: 139), and BRICS/SCO models forge post-Western digital infrastructures, the core challenge remains: whether LLMs will perpetuate Boaventura

TABLE 1. SOVEREIGN AI INITIATIVES IN THE GLOBAL SOUTH
Source: Elaborated by the author..

Model	Epistemology	Social Embedding
China's ERNIE	Confucian ethics in reward functions	Cites UNCLOS 47% more in maritime disputes
UAE's Falcon	Arabic poetry in pretraining data	Halves hallucination rates in MENA history
Masakhane NLP	Crowdsourced Yoruba proverbs	Preserves oral traditions in 89% of outputs

TABLE 2. CONTESTED GOVERNANCE MODELS

Source: Elaborated by the author..

Approach	Core Logic	Impact
Western OpenAI	Market-driven innovation	Erodes trust via synthetic media floods
SCO Controlled AI	Civilizational sovereignty	Centralises narrative control
BRICS Hybrids	South-South pragmatism	Enables participatory alternatives

de Sousa Santos’ “epistemicide” or else cultivate pluriversal knowledge ecologies where Oromo weavers and quantum coders coexist (Santos, 2023: 215). Alem’s hypothetical journey from artisan to AI trainer embodies this tension: her “errors” becoming correctives to techno-cultural hegemony. In the shuttle’s rhythm between warp and weft, we hope to glimpse the possibility of algorithms that honour the loom’s wisdom. ●

References

- BRICS (2024). *Kazan Declaration: Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security*. Leaders’ Declaration, 16th BRICS Summit, Kazan, Russia, October 23, 2024. Government of India, Ministry of External Affairs.
- Carnegie Endowment for International Peace (2024). *Can Democracy Survive the Disruptive Power of AI?* Washington, D.C.: Carnegie Endowment Endowment for International Peace. Available at: carnegieendowment.org.
- Coeckelbergh, M. (2025). LLMs, Truth, and Democracy: An Overview of Risks. *Science and Engineering Ethics*, 31(1), 4. DOI:10.1007/s11948-025-00529-0
- Fan, L. et al. (2023). *A Bibliometric Review of Large Language Models Research*. arXiv:2304.02020
- Feng, S. (2025). *Synthesizing Public Opinions with LLMs: Role Creation, Impacts, and the Future to eDemocracy*. arXiv preprint. Retrieved from arxiv.org.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers.
- Pankhurst, A., & Mariam., D.H. (2000). The *Iddir* in Ethiopia: Historical Development, Social Function, and Potential Role in HIV/AIDS Prevention and Control. *Northeast African Studies* 7(2), 35-57. <https://dx.doi.org/10.1353/nas.2004.0018>
- Prat, D. et al. (2024). Decolonizing LLMs: An Ethnographic Framework for AI in African Contexts. *EPIC Proceedings*, 45-84.
- Santos, B. (2023). *The Pluriverse of Knowledges: Epistemic Justice in the Global South*. London: Routledge.
- Schumpeter, J. A. (1942/2010). *Capitalism, Socialism and Democracy* (1st ed.). London: Routledge.
- Transnational Institute (2025). *Building BRICS: Challenges and opportunities for South-South collaboration in a multipolar world, Longread (State of Power)*. Transnational Institute. February 4, 2025. [www.tni.org/en/article/building-brics](http://tni.org/en/article/building-brics)
- UNCTAD (2025). *Technology and Innovation Report 2025: Inclusive Artificial Intelligence for Development* (UNCTAD/TIR/2025). Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/tir2025_en.pdf
- Von Bloh, M., de Souza Nôia Júnior, R., Wangerpohl, X., Saltik, A. O., et al. (2023). Machine learning for soybean yield forecasting in Brazil. *Agricultural and Forest Meteorology*, 341, 109670. <https://doi.org/10.1016/j.agrformet.2023.109670>
- Wihbey, John (2024). AI and Epistemic Risk for Democracy: A Coming Crisis of Public Knowledge? *Social Science Research Network* (April 20). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4805026>



CONTRABANDO EN LAS ALTURAS: FACTORES CLAVE DEL TRÁFICO DE DROGAS AÉREO EN PORTUGAL

En el tráfico de drogas, Portugal no solo actúa como país de destino, sino también como plataforma de redistribución hacia otros países europeos, aprovechando la libre circulación dentro del espacio Schengen. Su ubicación geográfica, con conexiones directas a América Latina y África Occidental, lo convierte en una puerta de entrada clave para redes criminales que buscan introducir cocaína y otras drogas al continente.

Portugal se ha convertido en un punto estratégico en las rutas aéreas del narcotráfico hacia Europa. Su ubicación geográfica, con conexiones directas a América Latina y África Occidental, lo posiciona como una puerta de entrada clave para redes criminales que buscan introducir drogas, especialmente cocaína, en el continente. A través de aeropuertos como Lisboa, Porto y Faro, estas organizaciones utilizan métodos cada vez más sofisticados: desde "mulas" humanas hasta vuelos privados y drones. La pertenencia de Portugal al espacio Schengen facilita la posterior distribución de sustancias ilícitas por toda Europa. Aunque las autoridades han intensificado los controles y la cooperación internacional, el tráfico aéreo de drogas sigue siendo una amenaza persistente. Este artículo analiza cómo y por qué Portugal se ha vuelto un eslabón esencial en esta red global.

Portugal como punto estratégico en las rutas aéreas del narcotráfico

Portugal se ha consolidado como un punto clave en las rutas aéreas del narcotráfico hacia Europa, debido a su ubicación geográfica privilegiada, su red de conexiones internacionales y su pertenencia al espacio Schengen. Estas características lo convierten en una puerta de entrada atractiva para las redes criminales transnacionales que buscan introducir drogas, especialmente cocaína, desde América Latina y África Occidental hacia el continente europeo. El país cuenta con aeropuertos internacionales de alto tráfico, como Lisboa, Porto y Faro, que reciben vuelos directos desde regiones productoras o de tránsito como Brasil, Venezuela, Guinea-Bisáu y Cabo Verde. Esta conectividad ha sido aprovechada por organizaciones criminales que emplean métodos cada vez más

sofisticados para el contrabando aéreo, incluyendo el uso de "mulas" humanas, vuelos privados y, más recientemente, drones de largo alcance.

El tráfico de drogas no solo representa una amenaza para la seguridad pública, sino que también tiene un impacto desestabilizador en las instituciones, la economía y la cohesión social de los países afectados.

Según el *EU Drug Markets Report* (2024), elaborado conjuntamente por Europol y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA), el tráfico aéreo de drogas ha ganado relevancia como alternativa a las rutas marítimas tradicionales, debido a su rapidez y menor exposición a controles prolongados. En este contexto, Portugal no solo actúa como país de destino, sino también como plataforma de redistribución hacia otros países europeos, aprovechando la libre circulación dentro del espacio Schengen. El informe también destaca que las redes criminales están cada vez más interconectadas y especializadas, lo que les permite adaptar sus métodos a los cambios en la vigilancia aeroportuaria y aprovechar vacíos, facilitando la logística del narcotráfico, desde la recepción hasta la distribución de las sustancias ilícitas.

En los últimos años, la cocaína se ha mantenido como la primera droga incautada en aeronaves pasando de 1.286,02 kilos en 2021 a 1.334,57 kilos en 2024,

quedando el cannabis en segundo lugar sobresaliendo los 541,513 kilos de esta droga en 2023.

Además de su posición geográfica, varios factores estructurales y operativos refuerzan el papel de Portugal como punto estratégico en el tráfico aéreo de drogas. Sin embargo, este no es el único punto para tener en cuenta ya que De Francisis (2025) añade que Portugal es un país objetivo para organizaciones criminales de Brasil por el uso del mismo idioma, por la rápida conexión en vuelos y por ser el punto de conexión con los puertos del resto del continente. Otro elemento clave es la infraestructura aeropuaria moderna y de alto volumen, que permite el movimiento diario de miles de pasajeros y equipajes. Esta magnitud dificulta la inspección exhaustiva de todos los vuelos, lo que es aprovechado por las organizaciones criminales para introducir cargamentos de droga en pequeñas cantidades, pero de forma constante.

Según el *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI) (2024), aunque el tráfico marítimo es más frecuente, las rutas aéreas también son utilizadas, especialmente para el transporte de pequeñas cantidades de droga o para coordinar operaciones logísticas; además del uso de tecnología avanzada, embarcaciones rápidas y estructuras logísticas complejas (lo que también puede incluir el uso de aeronaves privadas o vuelos comerciales). Asimismo, el uso de vuelos de conexión dentro del espacio Schengen permite que la droga introducida en Portugal sea rápidamente redistribuida hacia otros países europeos sin necesidad de pasar por controles fronterizos adicionales. Esta facilidad logística convierte a Portugal no solo en un destino, sino en un *hub* de tránsito para el narcotráfico aéreo. El tráfico de drogas no solo representa una amenaza para la seguridad pública, sino que también tiene un impacto des-

TABLA 1. RUTAS DE CONTRABANDO AÉREO ENTRE 2015 Y 2020; Y ENTRE 2021 Y 2024 (en kilos)

Elaboración propia a partir de los informes de la UNCTE (2015-2024).

Ruta / Franja de años	2015-2020	2021-2024
Brasil-Bélgica	61,17	–
Brasil-España	91,945	6,129
Brasil-Portugal	–	1,08
Brasil-Francia	37,521	–
Brasil-Países Bajos	2,4	–
Brasil-Italia	10,76	–
Brasil-Dinamarca	11	–
Brasil-Suiza	1	–
Brasil-Alemania	4	–
Brasil-Chequia	1,02	–
Brasil-Brasil	2,976	–
Brasil-Sto. Tomé y Príncipe	32	–
Brasil-Guinea Bisáu	9,594	–
Argentina-Cabo Verde	3,12	–
Colombia-Austria	0,208	–
Colombia-España	1,48	–
Colombia-Portugal	–	45,36
Portugal-Brasil	12,7	–
Ecuador-España	69,5	–
Uruguay-Portugal	–	9,34

estabilizador en las instituciones, la economía y la cohesión social de los países afectados. En Portugal, las autoridades han intensificado los controles en aeropuertos y reforzado la cooperación internacional, pero el fenómeno sigue evolucionando, impulsando por la alta rentabilidad del mercado europeo de drogas. Y es por ello por lo que las autoridades portuguesas han intensificado sus esfuerzos para combatir este fenómeno. La Policía Judiciaria ha reforzado la cooperación con agencias internacionales como Europol e INTERPOL; pero también, a nivel nacional con la cooperación entre Policía Judiciaria, Armada y Fuerza Aérea (RASI, 2024).

Rutas del contrabando aéreo

Pese a todo lo anterior, los informes indican que las redes criminales continúan adaptándose, utilizando métodos más sofisticados y continúan. Por poner un ejemplo, el informe de 2025 de la *Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes* (UNCTE), el 20 de febrero de 2024 se detectó por parte de España un envío aéreo de 45,36 kilos de cocaína de Colombia hacia Portugal. Sin embargo, se puede observar que el número de entregas controladas ha disminuido notablemente y es que hace una década fueron controladas 22 entregas de cocaína por vía aérea y una de crac (24 kilos requisados en una maleta en la ruta de Etiopía hacia Reino Unido).

De igual modo, las rutas del contrabando aéreo han variado sustancialmente. Entre 2015 y 2020 (Tabla 1), fueron cinco las principales rutas en las entregas totales controladas de cocaína: Ruta Brasil-España (91,945 kilos), Ruta Ecuador-España (69,5), Ruta Brasil-Bélgica (61,17), Ruta Brasil-Francia (37,521) y Ruta Brasil-Santo Tomé y Príncipe (32). Por contraparte, aquellos trayectos que tuvieron menos relevancia fueron: Ruta Colombia-Austria (0,208 kilos), Ruta Brasil-Suiza (1), Ruta Brasil-Chequia (1,02), Ruta Colombia-España (1,48) y Ruta Brasil-Chéquia (2,4). En ninguna de las rutas de contrabando aéreo entre 2015 y 2020, Portugal ha sido país de destino en este modelo de tráfico de droga y solamente en una ocasión, la droga se traficó en el interior del cuerpo. Fue, como se detalla en la UNCTE (2018), en ese año con un tráfico de 1,30 kilos de cocaína en la ruta Brasil-España. Años después, desde 2021 a 2024, los trayec-

tos en las rutas de contrabando aéreo de cocaína en Portugal han sido: Ruta Brasil-España (6,129 kilos), Ruta Brasil-Portugal (1,08), Ruta Colombia-Portugal (45,36) y Ruta Uruguay-Portugal (9,34).

Reflexiones finales

¿Cómo ha evolucionado el narcotráfico aéreo en Portugal?

El narcotráfico aéreo en Portugal ha evolucionado significativamente en los últimos años, consolidando al país como un punto estratégico en las rutas hacia Europa. Pese a que ha disminuido la cantidad incautada y las rutas utilizadas, entre 2015 y 2020, ninguna de las rutas tenía a Portugal como destino. Por el contrario, entre 2021 y 2024, 3 de las 4 rutas descritas en los informes tienen como destino Portugal, siendo la más popular el trayecto Colombia-Portugal. Su ubicación geográfica, con conexiones directas a América Latina y África Occidental, lo convierte en una puerta de entrada clave para redes criminales que buscan introducir cocaína y otras drogas al continente. En este sentido, aeropuertos como los de Lisboa, Porto y Faro son utilizados por organizaciones criminales mediante métodos que van desde el uso de las maletas hasta el uso de "mulas" humanas. La pertenencia de Portugal al espacio Schengen facilita la redistribución de drogas hacia otros países europeos sin controles fronterizos adicionales. Además de aprovechar vacíos logísticos y tecnológicos, se ha visto que el idioma compartido con Brasil también refuerza su papel como *hub* del narcotráfico con redes criminales brasileñas.

¿Qué desafíos se presentan a las fuerzas y cuerpos de seguridad?

A pesar de haber disminuido el número de incautaciones y los kilos de drogas traficados, las fuerzas y cuerpos de seguridad en Portugal enfrentan múltiples desafíos ante la evolución del narcotráfico aéreo. Uno de los principales es la sofisticación creciente de las redes criminales, que emplean tecnologías avanzadas como vuelos privados o métodos de ocultamiento difíciles de detectar, lo que supone un desafío para las autoridades, quienes tienen que actualizar de manera continua los recursos técnicos y humanos. Por otro lado, la pertenencia al espacio Schengen, aunque facilita la

movilidad legal, también permite que las drogas se redistribuyan rápidamente por Europa sin controles fronterizos adicionales, lo que complica el seguimiento y la interceptación. Y, finalmente, la adaptación de las rutas y métodos por parte de los traficantes obliga a las fuerzas de seguridad a anticiparse constantemente, lo que demanda inversión sostenida en formación, tecnología y estrategias de prevención más integrales y proactivas. En este sentido, el papel de la cooperación internacional juega un papel fundamental. ●

Referencias

- De Francisis, C. E., comunicación personal, 29 de marzo de 2025.
- Europol (2024). EU Drug Markets Analysis 2024 key insights for policy and practice. Europol. Consultado en www.europol.europa.eu/publications-events/publications/eu-drug-markets-analysis-2024-key-insights-for-policy-and-practice.
- República Portuguesa (2024). Relatório Anual de Segurança Interna. República Portuguesa. Consultado en www.portugal.gov.pt/pt/qc24/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-rasi-2024.
- UNCTE (2015-2024). Combate ao tráfico de estupefacientes em Portugal. Relatório Anual 2015. Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes. Consultado en <https://www.policiajudiciaria.pt/uncte/>.
- Unión Europea (s.f.). Portugal. Unión Europea. Consultado en https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/portugal_pt.



A WORLD ORDER?

The nostalgia for a liberal rule-based international order ignores the fact that it was neither particularly liberal nor orderly for most of the world. The world has now returned to its normal state for most of history, namely, the absence of a world order. The signs of a disorderly world are all around us, but this should not make us lose heart.

Looking at the world today it is easy to lose heart. Wars, conflict, human displacement and suffering are at levels not seen since WWII and its immediate aftermath. To many, nostalgic for the certainties of the post-WWII world, the answer to our present discontents appears to be a return to something they call the “liberal rule-based international order” (LRIO). This nostalgia is ahistorical and ignores inconvenient facts. It is ahistorical because for most of human history there has not been any world order.¹ World orders existed only when one power or a group of like-minded powers enjoyed overwhelming preponderance, and the balance of power was skewed enough to make it possible for them to impose their will and order on the known world. The Mongol empire in the 13th century, the period of west European domination in the late 19th century, and United States (US) hegemony after WWII, were the exception rather than the rule. For most of history this was an interconnected, uncentered world, with multiple points of viewing in India, the Eurasian continent, South-East Asia, China and East Asia, west Asian civilisations, trans-Saharan and North Africa, and Europe. Most of the world functioned in its own regional orders or in multiverses, many of which traded and exchanged ideas, goods, people, and religions, but only occasionally impinged on each other’s security and political calculus, if at all. Visions of global order emerged out of the British Empire, particularly in its final decades, as part of the end game of empire, and the ideology of the edifice of twentieth century institutions owes much to British imperial thought. For instance, the United Nations (UN) was designed and initially largely operated as an instrument of great power politics and as a means to preserve empire. That it did not remain so was despite the intent of its founders, men like Churchill,

Smuts and others. What India, the USA, and others achieved in dismantling the old European colonial empires through the UN must count as one of the great ironies and achievements of history.²

The “long peace” of the Cold War only operated in Europe and North America. (...) During the Cold War, an average of more than 1,200 people died in wars of one type or another every day for forty-five years.

The attractions of world order had grown in early twentieth century Europe, and not just among ‘internationalist’ progressives or adherents to One World ideologies. Neoliberals like Hayek, Mises, and their followers, with their experience of European fascism and disquiet at decolonisation, sought the building of a world order through institutions designed to insulate the market from democratic pressures. Their influence is evident in the post-war design of the Bretton Woods institutions. The triumph of neoliberal policies in the West in the eighties and nineties expanded international legal protections for foreign investors through a parallel global legal system, saw the emergence of ‘tax havens’ and zones of various types as safe harbours for capital, and reached its culmination in the founding of the World Trade Organisation (WTO). Decolonisation was central to the emergence of the neoliberal model of world governance.³ Indeed, the idea of a world order is part of a larger narrative of linear progress through history culminating in the Westernisation of the world as a result of the industrial revolution (imperialism is rarely mentioned), and in the inevitable triumph

of market capitalism and liberal democracy, that seemed possible after the collapse of the Soviet Union.⁴ In fact, as we now know, the pre-modern was a world of not just a single scientific and industrial revolution that occurred once and exclusively in the West, but one that saw the recurrence of multiple scientific and industrial revolutions in the non-Western non-modern world.⁵ The world can be imagined in many ways beyond the Westphalian gaze, and has been so in the East Asian Sinocentric order, the Islamic cultural-historical community, the collective imagination of the south east Asian polities, the Buddhist cosmology, and the Indian view of plural multiverses. The nostalgia for a LRIO ignores the fact that the so-called LRIO was neither particularly liberal nor orderly for most of the world. A Cold War foundational myth in the West that persists today has the US setting up a “liberal rule-based order” after WWII, to which is ascribed much of the good that followed, such as the long post-war economic boom and the peace between the superpowers. But this is largely myth.⁶ US behaviour in the Cold War and thereafter has been driven by the pursuit of her interests and not of some mythical order. If that order seems fragile today, it is because US will, its interest in order, and its relative power seem diminished.

The “long peace” of the Cold War only operated in Europe and North America. The killing fields of the Cold War in maritime Asia were anything but peaceful. During the Cold War, an average of more than 1,200 people died in wars of one type or another every day for forty-five years. Most battle deaths linked to the Cold War occurred in what Chamberlin calls the Cold War’s killing fields.⁷ Seven of ten people killed in violent conflict between 1945 and 1990 died in rimland Asia, in the almost contiguous belt of territory from the Manchurian plain, through Korea, Indochina, and west across cen-



tral and west Asia, which formed the front lines of the Cold War. Here, along Asia's southern rim, more than 14 million people were killed in warfare. The superpowers flooded the area with foreign aid, sending 80% of it to the "Third World" here.⁷ The Cold War also solidified the partitions of India, Korea, Palestine, Indochina, and Germany, often by local wars.

The other fact ignored by advocates of a LRID is that world orders are the product of a great imbalance in power, when one power or state dominates the others as the US did the world economy after WWII, accounting for almost half of world Gross Domestic Product (GDP) at one point in the forties. That sort of imbalance no longer exists today. During the Cold War NATO and the Warsaw Pact accounted for over 80% of world GDP and a similar proportion of world military power. Today, the USA and China together account for less than 50% of world GDP and a similar proportion of world military power. Hard power is thus more evenly distributed, while South Korea has more soft power than China. Nor does domestic politics in the great powers support the emergence of a world order, for it relies increasingly on identity, emotion, chauvinism, and isolationist sentiment. The maritime order is fragile, as the South China Sea shows. And, more often than not, politics seems to trump the demands of a globalised economy, returning us to a world that is between orders or adrift, much more like what we have known for most of history. The distribution of power in the world is not such as to support a world order.

Our disorderly world

Today, rather than pining for a mythical past "order" that was not and shall not be, we should deal with the fact of a disorderly world, as we have done successfully for most of human history.

The signs of a disorderly world and of an absence of order are all around us.

- The era of the "West" as a geopolitical unit is over. The West remains the most powerful and influential actor in the international system. But the West is fighting within itself about the order in Europe, its home. The so-called "Western liberal rules-based order" died, not at the hands of its opponents, but of its creators. Changes within the US

and Europe have turned geopolitics upside down. The same Europe that is bemoaning the US abandonment of its allies and Ukraine, contributed to the decline of the Western order and its norms by standing with the US in supporting Israel's war in Gaza and Lebanon and against Iran, against the wishes of most of the world. In effect Gaza, Ukraine, and Iran further diminished the international order that the West created and led after WWII. Trump's diplomacy, if you can call it that, eliminates the legitimacy that gave Western power authority.

Nor does domestic politics in the great powers support the emergence of a world order, for it relies increasingly on identity, emotion, chauvinism, and isolationist sentiment.

- Multilateralism as we knew it is dead. It is now each one for itself and great power rivalry unmitigated by the pretence of norms or institutions. Unilateral military interventions in Afghanistan, Iraq, Serbia, Georgia, Syria, Lebanon, Palestine, the South China Sea, the Himalayas, Yemen, the Congo, Ukraine, Armenia, Iran and elsewhere have become the new normal. Don't look to the international system for solutions to transnational or bilateral problems. The WTO is an example of the long half-life of institutional decay and death. There has not been a binding international agreement on an issue of any real consequence for over a decade and a half.
- The US is reworking the purposes of her power in what amounts to a Cultural Revolution of her own. Transnational issues now do not interest the most powerful actor in the international system. The examples are legion. On climate and energy policy, for instance, it is "drill baby drill." Trump is not the "lone wolf" that his opponents portray him as. President Trump is not just a shock; he is indicative of longer-term historic trends. America has changed. The coalition that supported US glo-

balism in its liberal variant has collapsed. We should not underestimate Mr. Trump. In foreign policy terms, the coalition behind Mr. Trump includes three separate streams: US primacists like Rubio, prioritisers like Eldridge Colby, and restrainers shading into isolationists like Bannon. When two of these three unite, as did prioritisers and restrainers on Ukraine, you get clear policy directions, and very different ones from what we have got used to from US liberal globalists. This is a historic shift. Does President Trump have a doctrine or a strategy? No consistent long-term strategy or doctrine seems visible yet. There does seem to be ideology at work in his motley coalition. His neo-reactionary libertarian "Dark Enlightenment" supporters like Musk and Thiel believe in dismantling the state, support white supremacy in the name of "race realism," regard democracy as "horseradish" or worse, and want corporates and technocrats to exercise real power – "an acceleration of capitalism to the fascist point" (Benjamin Noys). For them technology is a revolutionary force that can liberate society from government and ultimately render the state obsolete. They propelled JD Vance into the Senate and the vice-presidency, and funded Mr. Trump's victory. There is also discussion of a Mar-a-Lago currency accord, bringing down the dollar's value, and then going beyond the Plaza Accords of the 1980s by continuing and escalating neoliberal ideas.

• The US drift to protectionism, isolationism, xenophobia (I dare say racism among some of Mr Trump's followers), and so on, is real and significant and will probably last for a while. President Trump's Middle East policy is not very different from Biden's, letting Netanyahu do what he wants, but without the pretence of even-handedness and even embracing ethnic cleansing. Nor is there any attempt to disguise disdain for the Global South. Europe's geopolitical significance has declined. The end of the Cold War enabled the US to dispense with old allies in favour of new ones more fit for the purpose of preventing China's rise as a peer competitor to the USA. What happens in Ukraine is primarily about the European security order. It has second order



effects on most of the world but won't affect the main contradiction between China and the USA. On China too, so far it is more of the same, though he may well seek a grand bargain. On Trade, Taiwan, Tariffs & Tech, the four terrible Ts of US China policy, the jury is still out, and Mr. Trump could go either way. More uncertainty.

- China's trajectory has become critical to international developments. China is entering a period of major domestic adjustment: economic, social and political; as did the miracle East Asian economies (Japan, Korea, Taiwan) after a 30–40-year growth spurt. As Russ Doshi points out: China's 'strategy is working. Since China joined the WTO, the U.S. share of global manufacturing fell by roughly half while China's share quintupled from 6% to 30%. Beijing can leverage this incredible manufacturing dominance to gain advantage and innovate. China is at the leading edge in robotics, AI, and quantum computing. It leads the U.S. in high-impact scientific papers and patents. And it accounts for half of all industrial robot installations worldwide, 60% of global EV production, 75% of global battery production, and 90% of solar panel, rare earth, and antibiotic production. In the military domain, the PRC has two hundred times more shipbuilding capacity than the US and is leading in new technologies like hypersonics. As Beijing's economy slows and its population ages, it is pouring money into industry and exports to fund growth and to reduce reliance on its dwindling supply of cheap labour.'
- Both China and the US are likely to be domestically preoccupied and driven for some time to come.
- A redrawing of regional balances is underway throughout Asia. In West Asia, Iran's influence has been limited in Syria and Lebanon by Israeli military interventions abetted by the US, and that influence is now confined to Iraq and Yemen. Iran's proxies have been defanged. The effects of the bombing of Iran by Israel and the US are still to become clear. Shifts are also underway in South Asia, Central Asia, SEA and other parts of Asia.

Today our world is adrift, and it is hard to see a new order emerging. We are in an era of great power rivalry and competi-

tion, and the balance of power is shifting. This is evident from: the pathetic international response to the COVID pandemic; from the retreat from globalisation, which can only go so far; from tensions in hot-spots ringing China from the East China Sea through Taiwan, the India-China border, and to the Mediterranean; in the faltering or absent or ineffective response to transnational issues like developing country debt, climate change, and terrorism. The last coherent international response to a transnational challenge was fifteen years ago in April 2009 when the London G-20 summit prevented another Great Depression and stabilised the world economy. There has not been a binding international agreement of any consequence on a major transnational issue for decades.

We are now back to a more normal time of a contested order. The main competition is between the US and China, with Russia as a lesser partner of China, and is centred on Asia.

We see signs of the absence of an international order everywhere: in migration, in local conflicts, and in the space that middle powers and revisionists see to pursue their own agendas – Israel in Gaza, Hamas in Israel, Russia in Ukraine, China in the Himalayas, Congo, Sudan, Libya...the list is long.

According to the United Nations, since October 7, 2023, over 1.9 million Gazans – almost all of the strip's population – have been forced to flee their homes but remain trapped in the Gaza Strip. Their plight contributes to the growing number of internally displaced persons (IDPs) across the globe. Amid war and conflict, climate-related disasters, and other humanitarian crises, tens of millions of people each year flee their homes to escape danger – but the majority of them never cross international borders. According to the Geneva-based Internal Displacement Monitoring Centre, 2022 saw a record 71.1 million internally displaced people, more than double the number in 2012.

In this situation to speak of an international order, and to use adjectives such as 'liberal' or 'rule-based' to describe it, seems to me to be inaccurate, to say the least. What we see around us is a world between orders, where major powers disagree on the rules of the system and their own inter se hierarchy. What keeps us going is the limited agreement among major powers on what Kurt Campbell calls an operating system, namely, a few general rules of the road that the great powers respect so long as there is no cost to themselves, such as peaceful settlement of disputes, freedom of the high seas, and so on. This is the operating system that enabled the rise of China and other Asian powers during the globalisation decades. It is fraying, and the absence of an agreed global order since 2008 has resulted in growing great power rivalry. And yet, one can probably say that with President Trump's return to office the risks of direct great power conflict have actually become lower than before.

Competition among major powers is inherent to an international system of sovereign states. It has always been so. Some of us may have been lulled by the fact that competition was muted for about twenty years after the end of the Cold War in 1989 by overwhelming US predominance, but this was a relatively short period and a historical anomaly. Most of the 20th century and the Cold War saw fierce contestation in the international order.

We are now back to a more normal time of a contested order. The main competition is between the US and China, with Russia as a lesser partner of China, and is centred on Asia. It involves diplomatic, military and economic manoeuvring and a struggle for the minds of everyone else, though the ideological divide is nowhere as sharp as it was in the Cold War. The rise of China and others in Asia has naturally evoked pushback by established powers and balancing by others in the region. And, as in previous rounds of great power rivalry, we see a concomitant rise in nationalism in the medium and great powers.

Today nationalism is alive and well, and not just in post-colonial states. The idea of a world order, of the nations and state being conjoined, of a community of like-minded liberal and democratic



states, and of the remaking of the world in its own image, was part of the evolving origin story of European nationalism and imperialism. After World War II, it morphed into and took on aspects of both liberal and proletarian internationalism. To the extent that it reflected a post-WWII reality of a steadily globalising world, integrating economically, composed for the first time of similar units, the idea worked, was useful, and brought benefits to many across the globe. For instance, it made the UN possible and far more long-lasting and effective than the League of Nations.

What I see today is a world that is multipolar economically as a result of globalisation; it is still militarily unipolar but challenged in some regions; and it is politically confused. Economically we see three big blocs or areas of activity: the USMCA in north America, the EU in Europe and the RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) centred on China in Asia. Militarily there is only one power that can project military force where it will, when it will, across the globe, and that is the USA. And politics is increasingly local, populist and authoritarian, and local political considerations are driving foreign policy decisions to an extent not often seen before. So while the world economy remains globalised despite the best efforts of some leaders, politics has fragmented the world order. The pillars of the post-WWII order are crumbling: the non-proliferation regime in north-east Asia and the Middle East; the Bretton Woods institutions; the WTO; and the multilateral system based on the UN.

Some Chinese scholars are wont to say that this is a bipolar world, for the wish is often the father of their thought. After President Trump's return they present China as the status quo power defending an open international trading order and the post-WWII settlement. But this does not correspond with the reality that most of the rest of the world experiences. China and the US are mutually dependent economically, joined at the hip as it were, and are part of the same globalised economic system centred on the West. Therefore, there are limits to their decoupling. Besides, the balance of power between them is still asymmetric in America's favour in significant respects. That is why China, for all her unhappi-

ness with the US and protestations and friendship with Russia, until recently maintained the appearance of respecting the letter of Western sanctions on Russia after the Russian invasion of the Ukraine.

Asia has risen but has yet to find its own equilibrium both in the world and within itself. There is disquiet and dissatisfaction with existing international arrangements in the Global South.

All in all, we are amidst a recalibration of geopolitics and the global economy, marked by great power competition, with no end in sight. Asia has risen but has yet to find its own equilibrium both in the world and within itself. There is disquiet and dissatisfaction with existing international arrangements in the Global South. There is also no gainsaying the growing importance of the Global South. More than half of global trade now involves a non-aligned country. The Global South matters more. The South is the beneficiary of reduced FDI into China by the West, with about half of announced FDI projects before 2024 in non-aligned countries. With great power rivalry, the leverage of middle powers and the Global South on the major powers' increases. Today's geopolitical flux opens space and opportunity for regional powers. West Asia is a good example, with new initiatives by a host of local powers like Saudi Arabia, Iran, Israel, Turkey, Qatar, UAE and others. There are balancing, hedging and other options for independent action today that did not exist in Cold War bipolarity or the unipolar moment when China and the US worked closely together. This is an era of coalitions rather than alliances, of un-alignment rather than nonalignment. The world is between orders and has returned to its normal state for most of history, namely, the absence of a world order. In such a fragmented and uncertain order, the means and methods to cope will also be ad hoc, tentative and impermanent. My mantra is issue-based

coalitions of the willing and able, as we see in the Quad, I2U2, AUKUS and other formations.

A liberal rule-based order would be a wonderful idea if it were ever realised, (to paraphrase Gandhiji's response to a question about what he thought of Western civilisation). But we are a long way away from that today. And until we address this reality in policy, we will continue to be surprised by unintended and unexpected events and consequences.

Don't lose heart

But this depressing description of the world should not make us lose heart.

To the historian's eye, this appears to be a hinge moment, a time of fundamental change in the international system. For instance, AI is a hint of the momentous changes that technology will bring to our lives. Like previous hinge moments, this is a time of frightening change for some, of dislocation and conflict. It is also a time when ideas make a difference and affect our trajectory for a very long time to come. Uncertainty about power structures, and unhappiness with past or current definitions of interests, create opportunities for fundamental rethinking of our assumptions about order and the nature of international society. This is a time when ideas form preferences and shape identities. This is thus a time when ideas matter. And in that there is hope. ●

Notes

¹ I speak here of a world order in both senses: as an attempt to order the known world, and as an ordering of international affairs on a global scale. A practical definition of the international order would be: the interconnected set of rules, norms, and institutions established by the great powers for managing conflict and cooperation.

² Mazower, Mark (2009). *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the UN* (Princeton, 2009) p.7, p14.

³ Slobodian, Quinn (2018). *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism* (Harvard, 2018) pp.2-24.

⁴ A recent example of such historical telling is Fareed Zakaria, *Age of Revolutions: Progressive and Backlash from 1600 to the Present* (Allen Lane, 2024).

⁵ Heng, Geraldine (2021). *The Global Middle Ages: An Introduction* (Cambridge, 2021) p. 4-9. See also Janet Abu-Lughod, Wallerstein, Andre Gunther Frank and other world-system theorists.

⁶ Allison, Graham (2018). *The Myth of the Liberal World Order*, *Foreign Affairs*, July/August 2018 issue.

⁷ Chamberlin, Paul Thomas (2018). *The Cold War's Killing Fields: Rethinking the Long Peace* (Harper Collins, 2018).



O DECLÍNIO DA LIDERANÇA DA ÁFRICA DO SUL

A África do Sul está longe de conseguir exercer uma liderança no continente africano. Para tal contribui uma política externa hesitante, que não corresponde aos seus objetivos de inserção internacional e de ambição regional, bem como a debilidade da sua força militar, com um declínio das capacidades de defesa.

A África do Sul, desde o fim do regime do *apartheid*, posiciona-se internacionalmente como um dos principais polos de poder entre os países do Sul. O seu ingresso nos BRICS, em 2011, simboliza a liderança desta no continente africano. Ao contrário do esperado, todavia, esse papel de líder e interlocutora dos países africanos não tem total respaldo na região, caracterizando uma liderança que foi construída muito mais pela imagem externa do que entre seus vizinhos.

Apesar de ser a maior economia africana, com um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de \$400 mil milhões (*billion*) USD¹ em 2024, e de ter o maior gasto em defesa da África Subsaariana, a África do Sul está longe de conseguir, efetivamente, exercer uma liderança no continente e, nem mesmo, na região da África Austral. Dois grandes fatores devem ser levados em consideração para compreender essa debilidade: a política externa hesitante e a debilidade da força militar.

Uma política externa que não condiz com suas aspirações

Desde o governo de Nelson Mandela, que se iniciou em 1994 e marca o início da democracia na África do Sul, Pretória vem tentando, sem grande sucesso, construir uma política externa que traduza os seus objetivos de inserção internacional. A preocupação inicial, de desconstruir a imagem de potência regional agressiva e desestabilizadora, impôs a sua agenda externa que, nos primeiros anos, estava fortemente focada na defesa da democracia e dos direitos humanos. Era a África do Sul da *Rainbow Nation*.

O Renascimento Africano, trazido por Thabo Mbeki, traduz a ideia de formular uma política externa mais focada no desenvolvimento do continente africano, com ênfase no multilateralismo (Otávio, 2021). Nesse contexto, a África do Sul

aproxima-se da Nigéria que, juntas, protagonizam a transição da Organização da Unidade Africana para a União Africana. A crise no Zimbabué, iniciada em 1998, contudo, coloca em dúvida a capacidade da África do Sul de solucionar os problemas na região.

Ainda que a política externa do governo atual tenha tentado recolocar a África do Sul num papel de protagonismo (...) as ações práticas não refletem esse desejo.

As instabilidades no Zimbabué perduram até hoje, demonstrando o fracasso da África do Sul que, inclusivamente, foi designada pela Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) como mediadora, em solucionar um dos principais problemas político-securitários da África Austral. A sua *quiet diplomacy* não só não logrou êxitos, como também se transformou numa evidência da incapacidade de Pretória em ser uma líder estabilizadora na região.

A relação com Robert Mugabe era encarada como uma evocação de uma solidariedade anticolonial, já que este representava um grande símbolo da resistência, não só contra os europeus, mas também contra os regimes de minoria branca, nos quais se incluía a África do Sul até 1994. Havia, assim, um temor velado de que qualquer condenação pública mais definitiva feita por Pretória soasse como uma retoma da política externa do *apartheid*.

Jacob Zuma, que sucede a Mbeki no poder, volta-se mais uma vez para os vizinhos, aproximando-se significativamente de Angola, sem, contudo, mudar a sua postura em relação ao Zimbabué (Landsberg, 2012). O foco das ações externas

passa a ser a cooperação e o desenvolvimento e, ainda que a liderança de Zuma seja bem recebida na África Austral, o mesmo não se aplica para o continente, com as relações com a Nigéria a sofrerem uma deterioração significativa.

A participação da África do Sul em várias operações e missões de paz na região, com destaque para a República Democrática do Congo, a República Centro-Africana e, mais recentemente, Moçambique, demonstram o reconhecimento de que, como principal força económica e militar, há uma necessidade imperativa de agir. Ao mesmo tempo, essas ações parecem atos isolados, que não encontram respaldo na formulação da política externa e, menos ainda, da política de defesa.

Ainda que a política externa do governo atual, de Cyril Ramaphosa, tenha tentado recolocar a África do Sul num papel de protagonismo, evocando a postura de Mandela no pós-*apartheid* e agenda de defesa da democracia e dos direitos humanos, as ações práticas não refletem esse desejo. A necessidade de lidar com a crise económica interna, que se acentuou durante a pandemia de COVID-19, com níveis de desemprego assoladores, também dificulta essa projeção.

Soma-se a isso a própria crise política que o Congresso Nacional Africano (CNA) está a enfrentar. A renúncia de Zuma, a criação do partido MK, por Zuma e seus apoiantes, e a perda, pela primeira vez desde que subiu ao poder, da maioria parlamentar nas eleições em 2024, colocam o CNA num cenário desafiante.

A política externa da África do Sul, assim, oscila entre o desejo de alcançar maior protagonismo, através da defesa de valores universais ocidentais, como a democracia e os direitos humanos, e a solidariedade e construção de uma identidade africana, baseada no pan-africanismo e no anti-imperialismo. O problema é que, pelo menos na conjuntura atual dos Estados africanos, esses dois pilares se contrapõem. O

que se tem, assim, é uma política externa que faz eco fora da África, mas que continua a enfraquecer a liderança sul-africana dentro do continente.

O declínio militar

Assim como grande parte das estruturas e instituições sul-africanas, as forças armadas também são reestruturadas no pós-apartheid. Em 1997, é criada a Força de Defesa Nacional Africana (SANDF – *South Africa National Defence Force*) e, na sequência, são formulados os primeiros documentos de defesa do período democrático.

No final da década de 2000, as análises já indicavam a necessidade de se ampliar os gastos em defesa. Naquela altura, o exército sul-africano era quem mais sofria os impactos do orçamento deficitário. Comparativamente com a força aérea e a marinha, o exército tinha sido colocado em segundo plano, já que não era prioridade nos fundos do Programa de Aquisição de Defesa Estratégica (IISS, 2010).

A debilidade das forças militares sul-africanas, contudo, continuavam a ser negligenciadas pelo governo. Da mesma forma, a conceção de uma política de defesa que estivesse de acordo com os anseios do país também não avançava

e é apenas em 2014 que tem lugar a publicação do *South African Defence Review*. As restrições orçamentais trazidas à tona pelo documento evidenciaram as debilidades da África do Sul em continuar a projetar o seu poder na região de maneira satisfatória.

A persistente desconexão entre o mandato de defesa, os crescentes compromissos de defesa da África do Sul e a alocação de recursos corroeu as capacidades de defesa a tal ponto que as Forças Armadas não conseguem cumprir plenamente sua responsabilidade constitucional de defender e proteger a África do Sul e o seu povo, e têm dificuldade até mesmo em manter seu modesto nível atual

de compromissos, como reconhece o documento (South Africa, 2014, p.IX-9).

Os gastos da África do Sul em defesa são preocupantes desde o início do período democrático, mas, ao longo das últimas duas décadas, a insuficiência dos recursos frente às demandas crescentes tornou-se ainda mais dramática. Na Figura 1 é possível ver que, como percentual do PIB, os gastos em defesa têm vindo a declinar desde 2002 e, desde 2020, estão inferiores a 1% do PIB.

Ao analisar os principais investimentos e aquisições feitos desde 1994, o cenário também não é muito animador (Figura 2). As aquisições concentram-se entre 1995 e 2000, ainda que entregas tenham sido

FIGURA 1. GASTOS EM DEFESA (% PIB)

Fonte: SIPRI Milex Database, <https://milex.sipri.org/sipri>



FIGURA 2. AQUISIÇÕES

Fonte: SIPRI Arms Transfer Database. <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

Destinatário	Fornecedor	Designação	Descrição	Categoria da arma	Ano da encomenda	Número encomendado	Ano de entrega
África do Sul	Estados Unidos	C-130B Hercules	Aeronave de transporte	Aeronaves	1995	2	1999
	Estados Unidos	C-130B Hercules	Aeronave de transporte	Aeronaves	1996	1	1997
	França	aircraft engine 1001-2000	Motor de aeronave	Motores	1996	22	2013
	Israel	M-2208	Radar de busca aérea/marítima	Sensores	1996	3	2000
	Suiça	PC-12	Aeronave de transporte leve	Aeronaves	1997	1	1997
	Suécia	JAS-39C Gripen	Aeronave FGA	Aeronaves	1999	9	2009
	Reino Unido	Hawk-100	Aeronave de treino/combate	Aeronaves	1999	12	2006
	Itália	A-109K	Helicóptero leve	Aeronaves	1999	30	2009
	Alemanha	MEKO-A200	Fragata	Navios	1999	4	2007
	Estados Unidos	LM-2500 (30001-35000)	Turbina a gás	Motores	1999	4	2007
	França	TSM-2633 Spherion-B	Sonar antissubmarino	Sensores	1999	4	2007
	Estados Unidos	F-404 (8000)	Turbofan	Motores	1999	9	2009
	França	MM-40 Exocet	Missil antinavio	Mísseis	2000	17	2005
	Suécia	JAS-39C Gripen	Aeronave FGA	Aeronaves	2000	17	2012
	Alemanha	Type-209/1400MOD	Submarino	Navios	2000	3	2008
	Alemanha	Lindau	Caça-minas	Navios	2000	4	2001
	Alemanha	SUT	Torpedo antinavio/antissubmarino	Mísseis	2000	80	2008

feitas mais recentemente, e grande parte delas são equipamentos destinados às forças navais.

A questão dos equipamentos é especialmente preocupante. Em 2004, por exemplo, as inspeções da Organização das Nações Unidas (ONU) concluíram que grande parte dos equipamentos da África do Sul que estavam a ser empregados na Missão na República Democrática do Congo eram inoperantes, além de criticar a formação/treino das forças sul-africanas que faziam parte da Missão. O encerramento da Missão da SADC na RDC, inclusive, foi atribuído, entre outras coisas, à deterioração das forças de defesa sul-africanas, que constituíam o centro da Missão (Handy, 2025).

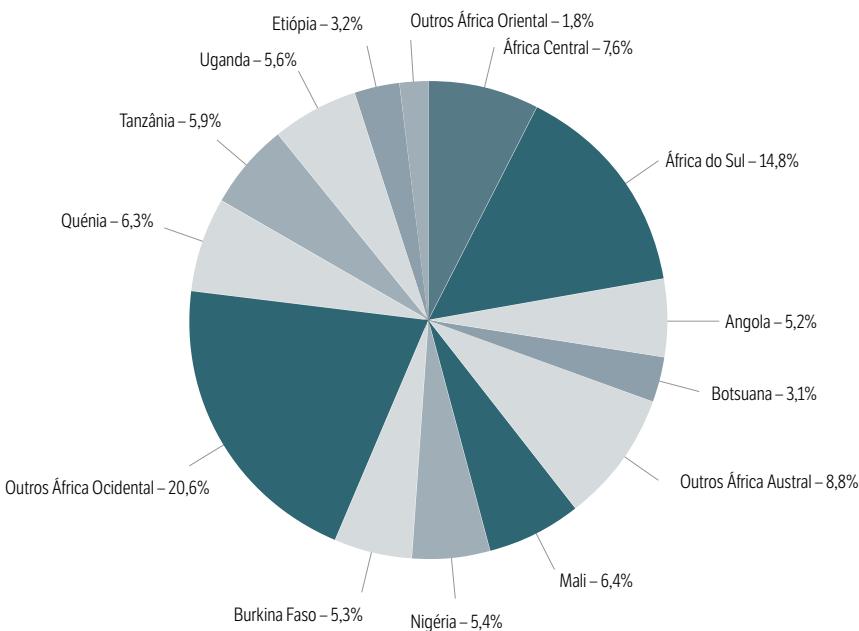
Outra questão a ser considerada é a redução na indústria de defesa. Para além da questão estratégica, a indústria de defesa, que conta com uma significativa inserção no mercado internacional, também garante recursos orçamentais. Os investimentos em pesquisa e tecnologia foram igualmente reduzidos e a principal indústria de defesa da África do Sul, a estatal Denel, tem enfrentado dificuldades desde 2019 (IISS, 2022).

Ao mesmo tempo que os recursos são escassos e as capacidades da SANDF estão altamente comprometidas, esta continua a ser cada vez mais solicitada. Em relatório de 2022, o IISS alertou para esta situação, destacando que além de um grupo de combate e uma unidade mista de helicópteros na RDC e os 1.500 militares em Moçambique como parte da força de intervenção da SADC, a SANDF vinha também a ser solicitada para ações internas, como o auxílio a outros departamentos governamentais na resposta ao coronavírus (durante os anos de 2020 e 2021) e o destacamento de soldados para lidar com agitações internas (como aquelas entre julho e agosto de 2021).

Um futuro não promissor

Atualmente, a África do Sul não pode ser considerada uma hegemonia regional e nem mesmo na África Austral tem condições de exercer uma liderança incontestada. Apesar de ainda gozar de uma preponderância militar, o declínio das suas capacidades é mais que evidente e compromete o seu poder relativo. A África do Sul responde por pouco menos de 15% dos gastos em defesa da África Subsaariana, enquanto em 2010 esse

FIGURA 3. GASTOS EM DEFESA NA ÁFRICA SUBSAARIANA, POR PAÍS E SUB-REGIÃO
Fonte: IISS (2025).



número chegava a quase 29%. Apesar de continuar a ter o maior orçamento de defesa da região, comparativamente, tem um poder militar muito menor em relação aos vizinhos.

Somado à diminuição do poder militar, existe uma política externa que, ao longo das últimas três décadas, não conseguiu encontrar uma continuidade nem um equilíbrio entre o desejo de ser uma liderança e o receio de retomar a imagem de potência agressiva do *apartheid*. No anseio de normalizar as relações com os vizinhos e de ser recebida no grupo de Estados que antes se uniam para fazer frente a ela, a África do Sul adota uma postura convivente e, até mesmo, solidariedade com regimes e líderes não democráticos.

A ideia de construir uma nova identidade, que se opusesse a identidade africâner (*afrikaans*) forjada durante o *apartheid*, e que tivesse características africanas, foi procurada no pan-africanismo, mas foi comprometida quando os ideias anti-imperialistas acabaram deturpados para justificar tanto a manutenção no poder de antigos líderes dos movimentos de libertação nacional quanto a não ingrevância em assuntos domésticos.

A África do Sul, assim, não consegue construir uma base de sustentação da sua eventual liderança, já que a sua legitimidade para tal é contestada pelos vizinhos, em especial por Angola e pelo Zimbabué, dois países que ancoram os

seus discursos no histórico da luta anticolonial. Enquanto o Zimbabué não representa, efetivamente, uma ameaça à liderança sul-africana, Angola, depois da pacificação em 2002, passou a adotar uma postura mais assertiva e a colocar-se como alternativa de força estabilizadora na região.

A debilidade militar da África do Sul é definitiva para deixar mais longe os seus anseios de liderança regional. As crises política e económica enfrentadas internamente parecem inviabilizar, no curto prazo, que Pretória reverta esse quadro. O anseio de ser a liderança africana parece, assim, cada vez mais distante. ●

Nota

¹ Dados do Banco Mundial, disponíveis em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZA>

Referências

- Governo da África do Sul (2014). *South Africa Defence Review*. Disponível em https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/dfencereview2014.pdf
- Handy, Paul-Simon (2025). *Anatomy of SADC's failure in eastern DRC*. *ISS Today*.
- IISS (2010). *The Military Balance 2010*. International Institute for Strategic Studies.
- IISS (2022). *The Military Balance 2022*. International Institute for Strategic Studies.
- IISS (2025). *The Military Balance 2025*. International Institute for Strategic Studies. Disponível em <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2025/the-military-balance-2025>
- Landsberg, Carl (2012). A política externa do Governo Jacob Zuma: associação ou dissociação? *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. v. 1, n1, p. 79-108.
- Otávio, Anselmo (2021). A Administração Ramaphosa e o Retorno ao Protagonismo da África Do Sul: tendências e desafios à política externa. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*. V.6, n.11, p.87-107. <https://doi.org/10.22456/2448-3923.105503>

A CHINA DE XI JINPING EM 2024-2025

Nos últimos anos, a política internacional da China tem sido marcada pela competição geopolítica global com os EUA. Para além de desenvolvimentos relevantes a nível bilateral com a Rússia e a Índia, no âmbito multilateral a China tem conseguido alargar “o clube de amigos”, congregando uma frente de apoio à sua visão na reformulação da ordem mundial.

A política internacional da República Popular da China, em 2024-25, continuou marcada pela competição geopolítica global com os EUA e por um grande atrevismo no sentido da reformulação da ordem mundial, o que se intensificou pelas “oportunidades” conferidas pelo regresso de Donald Trump à Presidência dos EUA. E isto no meio de uma crescente pressão belicista sobre Taiwan e no Mar do Sul da China.

Taiwan e o Mar do Sul da China

A “questão de Taiwan” ganhou novos contornos desde as eleições presi-

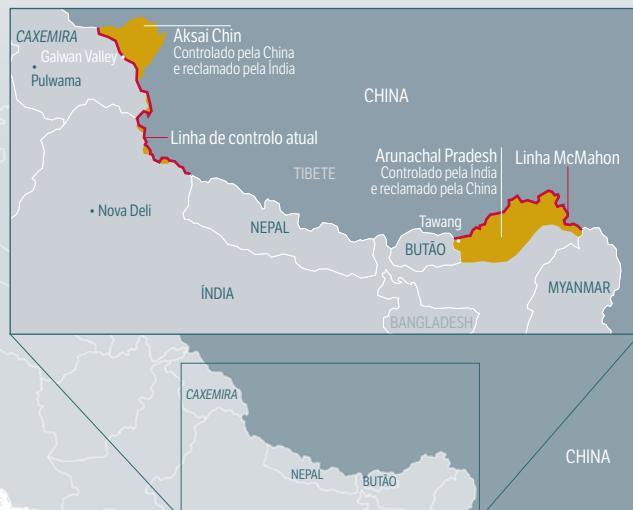
denciais e legislativas, de janeiro de 2024: pela primeira vez na democracia taiwanesa, o independentista Partido Democrático Progressista (DPP) tem um terceiro mandato presidencial consecutivo, neste caso, com Lai Ching-te (ou William Lai) a suceder a Tsai Ing-wen; mas o DPP perdeu a maioria parlamentar de que dispunha desde 2016, passando a maioria dos deputados do Yuan legislativo a ser dos opositores Kuomintang (KMT) e Partido popular de Taiwan (PPT). Além dos resultantes problemas de governabilidade e extrema polarização política em Taiwan, a nova situação não impediu a prossecu-

ção pela R. P. China de uma estratégia baseada nos eixos habituais: coerção/atração económica, fomento das divisões em Taiwan, “isolamento” internacional de Taiwan e pressão belicista. Destacam-se as campanhas contra o Presidente Lai (apelidado mesmo de “verme” pelo Exército Popular de Libertação) e a aproximação ao KMT e a empresários taiwaneses e, por outro lado, os exercícios militares em redor de Taiwan que passaram a ser rotineiros numa manobra de “anaconda” que vai apertando o cerco. Para Pequim, «A única referência possível à região de Taiwan é 'Taiwan, Província da China'».

FIGURA 1. REIVINDICAÇÕES TERRITORIAIS DA CHINA (seleção)

Fonte: Elaborado pelo autor.

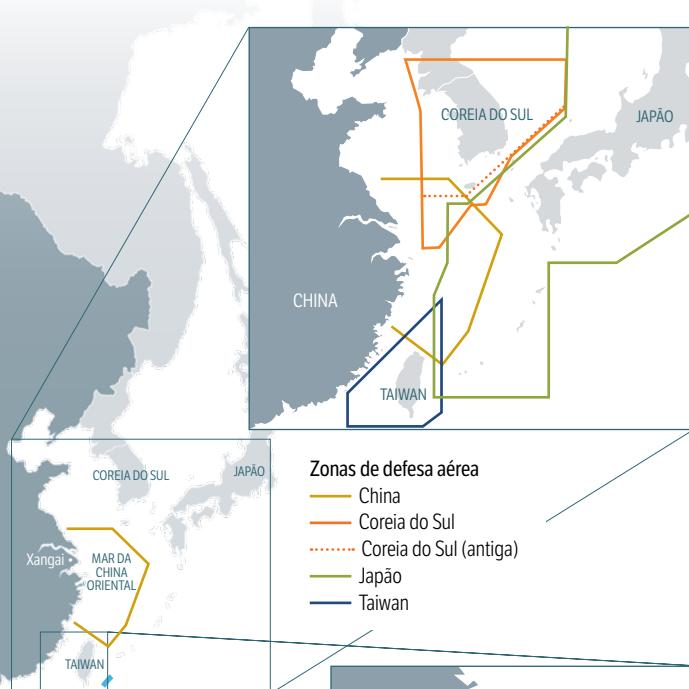
■ Território disputado — Fronteira disputada



— Linha das nove raias

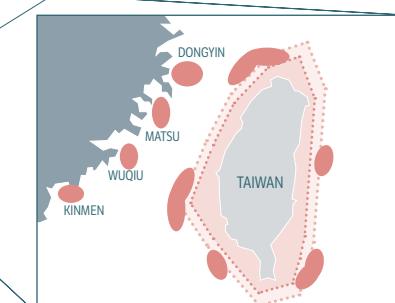
* Ilhas Paracel – território reclamado pela China, Taiwan e Vietname

** Ilhas Spratly – território reclamado totalmente ou em parte pela China, Taiwan, Vietname, Brunei, Malásia e Filipinas



Zonas de defesa aérea

— China
— Coreia do Sul
— Coreia do Sul (antiga)
— Japão
— Taiwan



● Exercícios militares em redor de Taiwan

···· Águas territoriais

···· Zona contígua

Taiwan nunca foi um país, nem será no futuro», conforme disse o MNE chinês, Wang Yi, em 8 de março de 2025. A pressão belicista também se intensificou no Mar da China do Sul. Apesar de afirmar procurar uma solução pacífica para as disputas territoriais e de dar continuidade às negociações com os países membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) sobre um Código de Conduta (sem progressos relevantes), Pequim não abica de reivindicar soberania delineada pela sua “linha das nove raias” e sobre os respetivos arquipélagos, ilhas, atóis e recifes. Salientam-se os incidentes e as ameaças diretas às Filipinas, aliado dos EUA: por exemplo, em 28 de agosto de 2025, o Ministério da Defesa chinês acusou Manila de «cortejar forças externas» e advertiu «o lado filipino para que não persista nas suas ações equívocas e nos seus erros. Caso contrário, arcará com todas as consequências.»

Bilateralismo: desenvolvimentos mais relevantes com os EUA, a Rússia e a Índia

Em maio de 2024, Xi Jinping regressou a uma Europa com percepções em relação à China muito distintas das que existiam na sua visita anterior, cinco anos antes, fazendo um tour por França (onde reuniu

também com a Presidente da Comissão Europeia), Sérvia (vinte e cinco anos depois do bombardeamento da Embaixada Chinesa em Belgrado pela NATO) e Hungria – cujo Primeiro-Ministro Viktor Orbán é o mais “iliber” dos líderes da União Europeia (UE) e da NATO. Fundamentalmente, Xi procurou controlar os danos causados pelo apoio chinês à Rússia na guerra contra a Ucrânia, contrariar os processos de “redução de risco” e “segurança económica” anti China da UE e dar um novo impulso aos projetos da “Nova Rota da Seda” na Europa. A tentativa chinesa de reaproximação a países europeus e à UE ganhou ânimo no contexto da segunda Administração Trump: «A China e a UE devem salvaguardar em conjunto a globalização económica», disse Xi aos vários representantes europeus que recebeu e durante a Cimeira China-UE que assinalou cinquenta anos de relações diplomáticas, em julho de 2025.

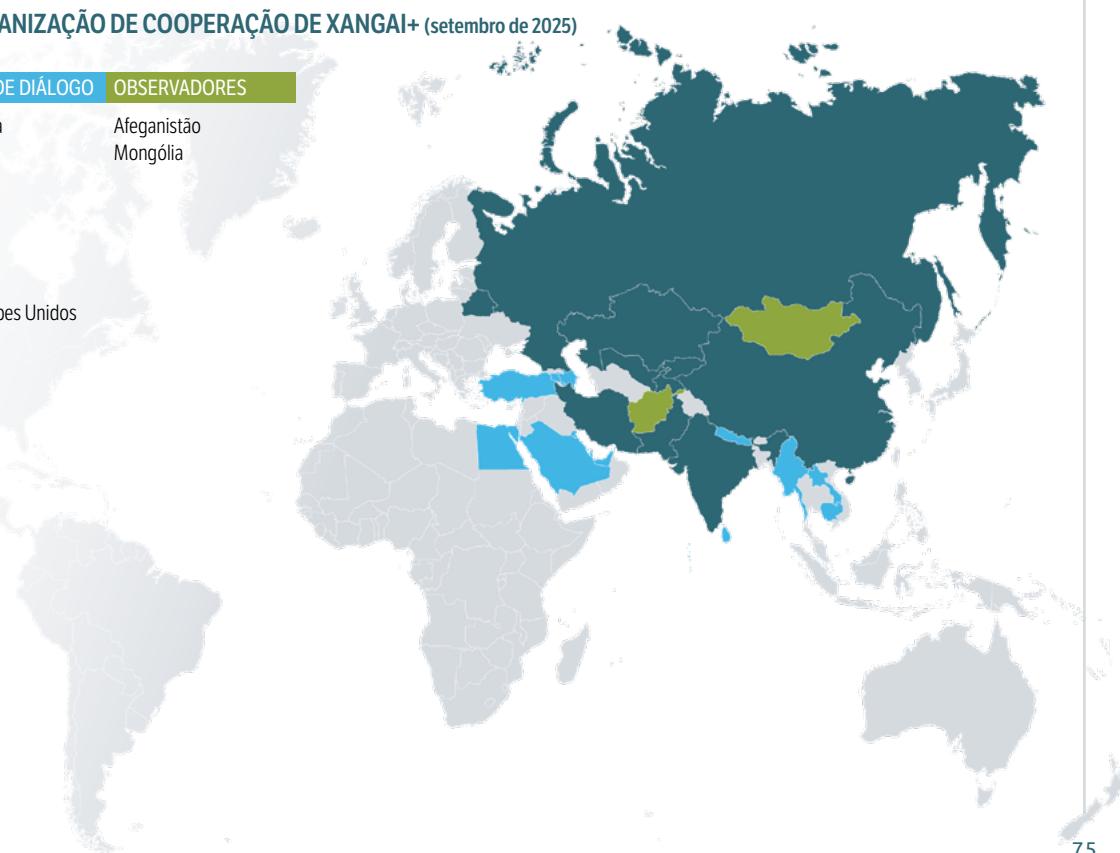
Pequim ensaiou também a aproximação a aliados dos EUA na Ásia-Pacífico como a Austrália, o Japão ou a Coreia do Sul. Em maio de 2024, teve lugar a primeira Cimeira Trilateral China-Japão-Coreia do Sul desde 2019 e, em abril de 2025, os três relançaram negociações visando a criação de uma zona de comércio livre. Por outro lado, a

China fez exercícios militares com diversos parceiros (do Camboja à África do Sul, Mongólia ou Irão) e estabeleceu novas parcerias estratégicas, por exemplo, com a Tunísia, o Bahrein e a Guiné-Equatorial. De salientar ainda o apoio ao Irão num contexto de recuo estratégico deste no Médio Oriente, designadamente, criticando os ataques de Israel e, claro, o bombardeamento pelos EUA de instalações nucleares iranianas de 22 de junho de 2025.

Nas relações bilaterais, todavia, os desenvolvimentos mais relevantes são com os Estados Unidos, a Rússia e a Índia, por razões distintas. Na competição com os EUA, os dirigentes chineses denunciam constantemente o “hegemonismo”, a “mentalidade de guerra fria”, o “bullying” e a “ingerência nos assuntos internos”. Em 16 de novembro de 2024, Xi reuniu com o homólogo Joe Biden à margem da Cimeira da Cooperação Económica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla inglesa) no Peru, congratulando-se ambos pela “competição responsável” entre os dois países. Biden expressou preocupação com o apoio chinês à Rússia e o seu belicismo no Mar do Sul da China e sobre Taiwan. Por seu lado, num claro recado para o novo Presidente eleito, Donald Trump, Xi disse a Biden que «a China está pronta

FIGURA 2. MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO DE XANGAI+ (setembro de 2025)

MEMBROS	PARCEIROS DE DIÁLOGO	OBSERVADORES
Bielorrússia (2024)	Arábia Saudita	Afeganistão
Cazaquistão	Arménia	Mongólia
China	Azerbaijão	
Índia	Bahrein	
Irão	Cambodja	
Paquistão	Catar	
Quirguistão	Egito	
Rússia	Emirados Árabes Unidos	
Tajiquistão	Kuwait	
Uzbequistão	Laos (2025)	
	Maldivas	
	Myanmar	
	Nepal	
	Sri Lanka	
	Turquia	





para trabalhar com o novo Governo americano", mas sublinhando "quatro linhas vermelhas que não devem ser ultrapassadas: Taiwan, democracia e direitos humanos, o sistema chinês, e o direito de desenvolvimento da China». Com o regresso de Trump à Presidência dos EUA, a competição intensificou-se, sobretudo, nos domínios tecnológico e comercial, chegando a ser anunciadas tarifas alfandegárias de 145% a importações da China e de 125% a importações dos EUA, antes de acordarem uma trégua para negociações. Pequim aproveitou esta "guerra de tarifas" para se afirmar como superpotência disposta a confrontar os EUA, desde logo, usando o "trunfo" das terras raras e outros minerais críticos, de cujas importações as indústrias americanas dependem. Além disso, tenta também tirar partido das muitas disruptões provocadas pela segunda Administração Trump para promover outros objetivos: aprofundar laços com o "seu clube de amigos", reproximar-se de aliados e parceiros dos EUA, e cultivar a imagem da China e a sua visão para a reformulação da ordem mundial. E isto numa narrativa de contraste face aos EUA de Trump: "democracia dividida" vs "democracia que funciona", protecionismo vs globalização económica, "ignorância climática"

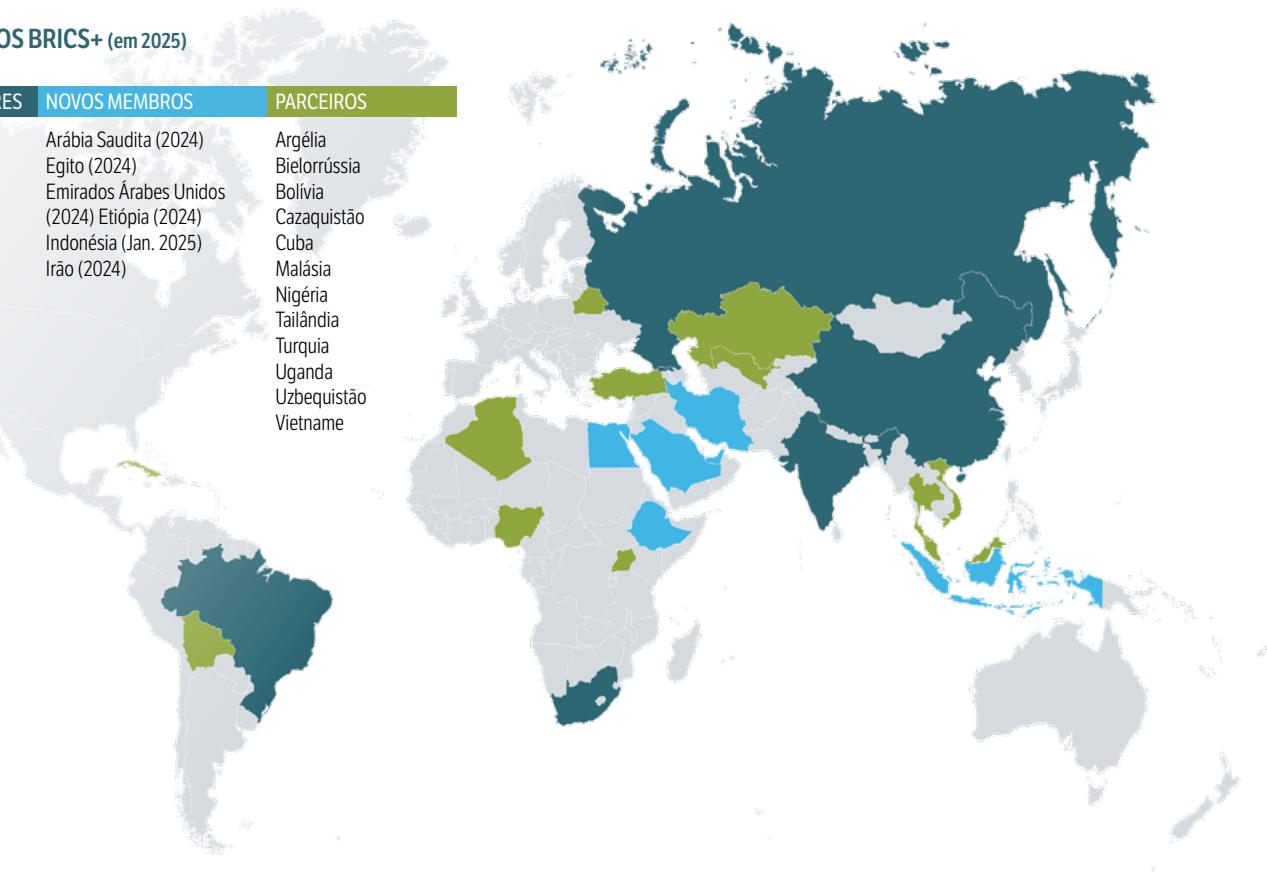
vs transição verde, unilateralismo vs multilateralismo, "lei da selva" vs ordem. Ao invés, a "amizade sem limites" com a Rússia aprofundou-se, incluindo contactos regulares entre os seus líderes. Xi visitou a Rússia, em outubro de 2024, no âmbito da Cimeira dos BRICS+, regressando, em maio de 2025, para as celebrações do "Dia da Vitória" na II Guerra Mundial – aqui afirmando que os dois países são "verdadeiros amigos de aço", assinando com Putin uma Declaração Conjunta sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global de Coordenação para a Nova Era e outra sobre a Estabilidade Estratégica Global, e apadrinhando mais de 20 acordos de cooperação bilateral. Por seu lado, Putin visitou o seu "querido amigo" Xi, em maio de 2024, no contexto do 75º aniversário das relações diplomáticas Pequim-Moscovo e, de 31 de agosto a 3 de setembro de 2025, para participar na Cimeira da Organização de Cooperação de Xangai (OCX) e assistir à parada militar que assinalou os oitenta anos da capitulação do Japão. Além de alinharem posições e reforçarem a cooperação em todos os domínios, os dois países anunciaram o objetivo de duplicar o valor das trocas comerciais mútuas até 2030 (o comércio bilateral já aumentara cerca de

30%, entre 2022 e 2025) e continuaram a realizar exercícios militares conjuntos. Manifestamente, a quase-aliança entre a Rússia de Putin e a China de Xi é imune tanto às pressões americanas e europeias como à aproximação de Trump a Putin.

Com a Índia, a relação melhorou significativamente depois de anos de tensões, apesar do novo conflito militar entre a Índia e o Paquistão (aliado da China), em abril-maio de 2025, e beneficiando do afastamento entre os EUA de Trump e a Índia – o Presidente americano irritou-se porque Nova Deli desmentiu o seu papel na "mediação" do conflito com o Paquistão e aplicou tarifas de 50% a importações da Índia, invocando também a compra indiana de energia russa. A reproximação entre as duas potências asiáticas culminou na primeira visita do Primeiro-Ministro indiano Narendra Modi à China em sete anos, em 31 de agosto e 1 de setembro de 2025. Reunindo à margem da Cimeira da OCX, Xi disse a Modi que «A China e a Índia são parceiros de cooperação, não rivais... a cooperação entre o dragão e o elefante é a escolha certa... não devemos deixar que a questão das fronteiras defina o conjunto da relação», e aceitou o convite de Modi para ir à Índia participar na Cimeira dos BRICS+, em 2026.

FIGURA 3. MEMBROS BRICS+ (em 2025)

MEMBROS FUNDADORES	NOVOS MEMBROS	PARCEIROS
África do Sul	Arábia Saudita (2024)	Argélia
Brasil	Egito (2024)	Bielorrússia
China	Emirados Árabes Unidos (2024)	Bolívia
Índia	Etiópia (2024)	Cazaquistão
Rússia	Indonésia (Jan. 2025)	Cuba
	Irão (2024)	Malásia
		Nigéria
		Tailândia
		Turquia
		Uganda
		Uzbequistão
		Vietname



Multilateralismo: expandindo os seus “clubes de amigos”

Apresentando-se como grande arauto do multilateralismo, a China mostra-se tão defensora de organizações internacionais – em particular, a ONU e a Organização Mundial do Comércio – como da sua reforma. Por outro lado, a China manteve a rotina de organizar e/ou participar em reuniões de, e com, outras organizações (da APEC à UE ou à ASEAN) e com “grupos” de países – incluindo a Cimeira China-África e o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes, o Fórum China-Comunidade dos Estados da América Latina e Caraíbas (CEALAC), o Fórum China-Países das Ilhas do Pacífico, o Fórum Macau com Países de Língua Portuguesa, o Fórum Boao para a Ásia, a Parceria Económica Regional Abrangente (RCEP) ou a Cimeira China-Ásia Central –, sempre promovendo mais “parcerias”, projetos no âmbito da “Nova Rota da Seda” e a sua “alternativa”. Por exemplo, no quadro do Fórum China-África, em julho de 2025, Pequim assumiu “tarifas zero” às importações de produtos de todos os países africanos (excepto Eswatíni com quem a RPC não tem relações diplomáticas), ampliando a medida de 2024 que abrangia apenas os países menos desenvolvidos.

Do multilateralismo sino-cêntrico, o destaque vai para o grupo BRICS+ e para a OCX+. Em outubro de 2024, teve lugar em Kazan, na Rússia, sob o lema “Reforçar o multilateralismo para um desenvolvimento e uma segurança globais justos”, a primeira Cimeira dos BRICS+, juntando Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (reunidos na sua 16ª Cimeira) e os novos cinco membros desde janeiro desse ano: Egito, Etiópia, Irão, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. Foram também acrescentados formalmente treze países como parceiros: Argélia, Bielorrússia, Bolívia, Cuba, Indonésia, Cazaquistão, Malásia, Nigéria, Tailândia, Turquia, Uganda, Vietname e Uzbequistão. Em julho de 2025, foi o Brasil a acolher, no Rio de Janeiro, a Cimeira dos BRICS+, então já com onze membros (a Indonésia aderira em janeiro de 2025), sob o lema “Reforçar a cooperação do Sul Global para uma governação mais inclusiva e sustentável”, com Xi e Putin a participarem por videoconferência. A realidade é que se o BRICS nunca foi um verdadeiro “bloco”, o seu

alargamento aumentou as diferenças: por exemplo, na reunião de abril de 2025, os Ministros dos Negócios Estrangeiros falharam, pela primeira vez na história dos BRICS, em obter uma declaração conjunta, porque o Egito e a Etiópia recusaram apoiar a candidatura da África do Sul ao Conselho de Segurança da ONU. Ainda assim, na cimeira extraordinária virtual de 8 de setembro de 2025, Xi voltou a apelar aos seus parceiros para «*juntos defendemos o multilateralismo, aprofundarmos a cooperação no seio dos BRICS e construirmos uma comunidade global com um futuro partilhado*».

... a China de Xi conseguiu não só alargar o seu “clube de amigos” como também congregar uma “frente unida” antiocidental/anti-EUA e de apoio à sua visão.

Também a Organização de Cooperação de Xangai se expandiu: em 2024, a Bielorrússia tornou-se o 10º Estado-membro, juntando-se à China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Uzbequistão, Índia, Paquistão e ainda ao Irão que aderira no anterior; e, em setembro de 2025, o Laos tornou-se o 15º “parceiro de diálogo” da OCX+, somando-se à Arábia Saudita, Arménia, Azerbaijão, Bahrein, Camboja, Catar, Egito, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Maldivas, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Turquia, bem como aos dois Estados “observadores” Afeganistão e Mongólia. Entre outras reuniões da OCX, o Primeiro-Ministro chinês Li Qiang participou na 23ª Cimeira Anual de Chefs de Governo, em Islamabad, Paquistão (15-16 de outubro de 2024) e o Presidente Xi participou nas 24ª e 25ª Cimeiras Anuais de Líderes, respetivamente, em Astana, Cazaquistão (3-4 de julho de 2024) e em Tianjin, China (31 de agosto e 1 de setembro de 2025). Nesta última, a 5ª realizada na China, organizada pela presidência chinesa rotativa da OCX, Pequim conseguiu dar novo impulso institucional à organização e viabilizar a aprovação de vinte documentos-chave, incluindo a Declaração de Tianjin, a Estratégia de Desenvolvimento até 2035 e

Acordos e Declarações de Cooperação sobre Antiterrorismo, Antidrogas, Desafios e Ameaças à Segurança, Economia Digital, Desenvolvimento Sustentável, Energia, Indústria Verde, Apoio ao Sistema Comercial Multilateral e Ciência, Tecnologia e Inovação.

A “alternativa China” na reformulação da ordem mundial

A R. P. China tem promovido ativamente a reformulação da ordem mundial com base no slogan “comunidade global de futuro partilhado” – enunciado pelo Presidente Xi, pela primeira vez, em 2013, na Rússia –, bem como o seu papel no mundo: «*tudo o aumento da força da China representa um aumento nas perspetivas de paz mundial*», disse Xi no 70º Aniversário dos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica, em junho de 2024.

Exemplos das mensagens típicas do Presidente chinês são os discursos no início de setembro de 2025. Na Cimeira da OCX+, em Tianjin, disse aos líderes de mais de vinte países e de dez organizações internacionais que «*deveremos trabalhar em conjunto opondo-nos à mentalidade de Guerra Fria e ao bullying.... defender um mundo multipolar igualitário e ordenado e tornar o sistema de governação global mais justo e equitativo*». Na mesma ocasião, avançou com a nova “Iniciativa de Governação Global” que se soma às outras Iniciativas Globais de Desenvolvimento, Segurança e Civilização, propostas por Xi em 2021, 2022 e 2023, respetivamente. Dois dias depois, na invulgar parada militar comemorativa da capitulação do Japão na II Guerra Mundial (exibindo forças que enviam mensagens não subtils a Taiwan e aos EUA), ao lado dos Presidentes da Rússia e da Coreia do Norte (este regressou à China pela primeira vez desde 2019) e perante os líderes e representantes de mais de sessenta países e organizações, Xi afirmou que «*a Humanidade enfrenta novamente a escolha entre paz ou guerra*», assegurando que a China «*está do lado certo da História*» e que «*o rejuvenescimento da nação chinesa é imparável*».

Numa ordem mundial em reconstrução, em 2024-25, a China de Xi conseguiu não só alargar o seu “clube de amigos” como também congregar uma “frente unida” antiocidental/anti-EUA e de apoio à sua visão. ●

MEGA DAMS, CANALS AND PIPELINES: WATER AS PART OF LARGE GEOPOLITICAL CHESS GAMES

Transboundary rivers are increasingly a diplomatic card, and water is increasingly gaining a 'transactional' economic nature. Dams in the Nile, a diversion canal in Afghanistan and oil/gas fields in the Mesopotamia Marshes are three of the current critical hotspots where geopolitical and geo-economic forces act as both the cause and outcome of water conflicts.

Water is both a natural and a political resource. The management of international rivers is recurrently and profoundly shaped by geopolitical and geo-economic factors. These dynamics are increasingly evident as ongoing regional and global shifts are driving governments to leverage their water resources for strategic advantage. Several countries are pursuing mega-projects not only for national economic development but also to project political power within and beyond its borders. Transboundary rivers are increasingly a diplomatic card deployed in regions such as the Nile, Middle East and Western/Central Asia. Concurrently, water is being increasingly gaining a 'transactional' economic nature to generate financial revenue, such as massive energy production that could serve as a leverage for lucrative cryptocurrency mining. At the same time, oil and gas companies increasingly withdraw more water for its operations but drain wetlands while expanding its fields and pipelines. These projects come with significant socio-economic and environmental impacts, both actual and potential, but supposedly it pays off in political and diplomatic terms. Dams in the Nile, diversion canals in Afghanistan and oil/gas fields in the Mesopotamia Marshes are three of the current critical hotspots where geopolitical and geo-economic forces act as both the cause and outcome of water conflicts.

Grand Dams in the Nile and regional economic and security 'apparatus'

The Nile is the longest river in the world, and its 6,650 km flows through the orders of 11 countries (Burundi, the Democratic Republic of the Congo, Egypt, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Rwanda, South Sudan, Sudan, Tanzania, and Uganda). This means the Nile intersects several major

regional political and security complexes, namely those of the Horn of Africa, the Red Sea, and the interlinked Middle East and North Africa (MENA) regions. The Nile has fascinated the world for centuries for its mighty power and for feeding ancient pharaonic civilisations. Moreover, in the 20th century the Nile became a key element of the state-building of modern Egypt, namely through the construction of multiple large dams, and therefore the Nile's centrality to its national security. Egypt's quasi-monopoly of the Nile waters has spanned into the 21st century,

even though upstream countries such as Ethiopia contributes around 85% to the total amount of Nile waters. However, nothing lasts forever and the hydropolitical dynamics in the region have changed dramatically in 2011 when Ethiopia launched the mega known as the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD). The launch itself was a symbolic watershed moment in the geopolitical chess game in the region, which triggered serious official and public concerns in Cairo. Nothing remained the same from then on. The following decade and a half was marred

FIGURE 1. THE GRAND ETHIOPIAN RENAISSANCE DAM, AND THE NILE POLITICS UPSIDE-DOWN

Sources: Le monde, 2013; A.E.Cascão 2025.

- International Border
- Blue Nile River
- Main Nile River
- Other major Nile rivers
- Dam
- Nile irrigation schemes
- Nile diversion projects

Note: the difference in the Blue Nile line compared to the Nile Main River is only for better visualisation and does not reflect differences in river flow volume.



by heightened tensions, political posturing, even military threats, but also intense diplomatic exchanges, complex negotiation processes, and even a high-level international (failed) mediation process in Washington DC led by the first Trump administration. But what is all this about? In September 2025, the Ethiopian government inaugurated the GERD eleven years after its announcement. What is in it for the Ethiopian government and people? In practical terms, it is a hydropower dam aimed at producing an outstanding amount of energy that can provide electricity for millions of Ethiopians and for the foreign-led industry expanding in the country. Because the amount of energy is substantial, it can also be exported to neighbouring countries, creating a potential regional energy hub. Despite its magnitude, the dam is not expected to have major impacts on Egypt and Sudan's water availability. Rather, it is politically that the dam is more momentous. For the first time in the history of the Nile, Ethiopia was able to build a large-scale dam without the approval of downstream countries, thus dictating the end of Egypt's hydropolitical monopoly of the Nile waters. [map shows the Nile upside down] The GERD-related geopolitical chessboard extends beyond the Nile, its dams and water. In this last decade the Nile region has become increasingly 'absorbed' by regional and even international geopolitics and geo-economics. By the end of 2019, the construction of the GERD was well-advanced, and the first filling of the dam was about to take place in the summer of 2020. This symbolic momentum was a blow to the diplomatic pride of Egypt, especially because no final agreement was in sight although countries kept negotiating trilaterally throughout. At the same time, Sudan and Ethiopia were going through political regime transitions heavily supported by the US government, and Egypt was pleading US for an international mediation process for the GERD ahead of the first filing. It fit perfectly in time with the ample US campaign to redesign the Middle East region, including the adoption of the infamous Abraham Accords. The two negotiation processes were running in parallel. What was on the table? The 'carrots' were millions of dollars in debt relief, structural adjustment programs and support for the new political regimes in Addis Ababa and Khartoum;

and renewed financial and military assistance flows for Egypt. The price tag: full endorsement of the Abraham Accords, and in the case of Sudan even recognition of the state of Israel for the first time. Ultimately, the Trump administration secured the Abraham Accords, and the GERD negotiations failed to produce final agreement to the extreme dismay of Egypt. At the same time, the last decade has witnessed increasing interlinkages between the Nile and the Gulf regions, particularly with the United Arab Emirates and Saudi Arabia. These countries have been developing large-scale investments in several sectors in Sudan and Ethiopia, namely in commercial agriculture. In addition to their interests in fertile land and Nile waters, these countries have forged patronage and alliances in a region marked by ongoing volatile political dynamics, such as civil wars in Ethiopia and Sudan. Besides, one of the goals of the Gulf countries has been to guarantee strategic maritime security in the Red Sea, a major commercial route between Asia and Europe and a critical global chokepoint for oil and gas shipments. Furthermore, the Red Sea is of utmost importance for Egypt because of the massive revenues from the Suez Canal, and one could even say it is more strategic than the Nile itself. Ultimately, the Gulf's diplomatic and strategic clout has brought together the Nile and the Red Sea (supposedly separate) waters.

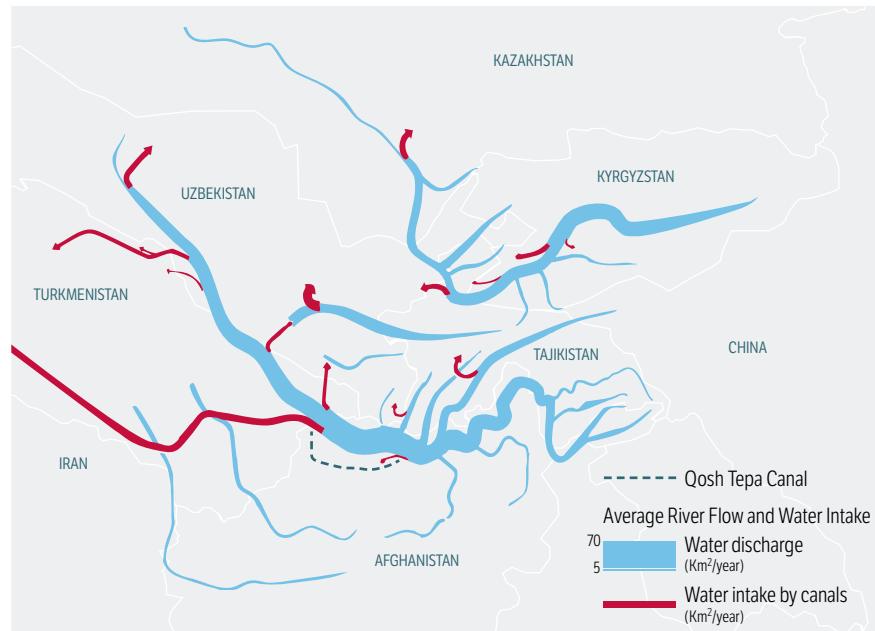
Often overlooked or even 'hidden', there is another dimension to the GERD of great strategic relevance in the global international agenda, and it is called crypto-currency. The GERD, now the largest dam in the African continent, has the potential to produce ~5,000 MW of energy, which is a massive amount of energy by any standard. It is more than enough for Ethiopia's domestic electricity needs, including providing energy for the growing industries of investors from the Gulf, China and elsewhere, thereby attracting further foreign direct investment. Still, a very considerable surplus of energy will remain available. With an eye on this, several international crypto companies are already mining in Ethiopia, currently at other dams, but it is the GERD that has the potential to become a crypto-currency powerhouse. This potential can serve the maximalist goal of the Ethiopian government: to generate foreign currency the country badly needs, as its reserves are at their lowest. Thereby, and somewhat unexpectedly a decade ago, the Ethiopian dam has gained geo-economic and geopolitical weight in a geopolitical chessboard that goes well beyond the Nile.

A mega water canal in Afghanistan in the geopolitical landscape of Central Asia

In 2022, the Taliban regime announced the revival of the large-scale Qosh Tepa

FIGURE 2. CENTRAL ASIA RIVERS, LARGE-SCALE WATER PROJECTS AND THE QOSH TEPA CANAL

Sources: Zoi Environment Network, 2010; Water, Peace and Security (WPS), 2025.





Canal, a flagship project of 285 kms designed to divert water from the Amu Darya – one of Central Asia's most important rivers – for irrigation schemes in northern Afghanistan. Although the Canal is now bringing water to the political forefront and even international media, Afghanistan is not widely known for water-related issues. Rather, in the popular mindset of much of the world, Afghanistan is a country of endless wars, extremism and perhaps mountains because of Osama bin Laden's hideouts. The fact is the country was the stage of a decade-long proxy war between the two superpowers during the Cold War (1979-1989), invasion and occupation for 20 years by the United States and its allies (2001-2021), and the source of opium that was traded by international companies throughout the world. The outcomes of repeated external interference are critical levels of insecurity, societal fractures and above all poverty, particularly in the rural areas. In this context, a canal to channel water to boost national food production appears to be a legitimate national development project, while at the same time asserting national sovereignty and rallying domestic political backing.

However, the Amu Darya is a river shared with four other countries. The upstream countries of Kyrgyzstan and Tajikistan are the main sources of water, while the downstream countries of Uzbekistan, and Turkmenistan to a lesser extent, are dependent on its flow for their national projects [see map of Central Asia, Amu Darya and the Canal]. In particular Uzbekistan, the 'darling' of the Soviet Union because of its vast and fertile land, is heavily dependent on the water for large-scale irrigation schemes (cotton and wheat) that were initially developed during the 1960s/1970s, extended ever since then and that are basically the major consumers of the Amu Darya's waters. Therefore, the Qosh Tepa Canal is a very sensitive topic given that Afghanistan contributes an estimated 15% of the total water flow. Nevertheless, the country has been hydropolitically isolated in the basin, and excluded from regional water meetings, negotiations and agreements. It begs the question: why? The answer lies in the fact that hydropolitics is merely a pawn on a very complex geopolitical chessboard, with extensive regional and international ramifications.

Afghanistan is a 'water tower' from where several transboundary rivers originate, namely the Helmand River that flows westwards into Iran and has been subject of disputes and 'negotiation' for decades, among many other top political and security issues. However, in the case of the Amu Darya flowing northeastwards, there is no agreement nor yet a platform for cooperation surrounding the highly controversial Canal, even if downstream countries (mainly Uzbekistan) would welcome a binding legal agreement that could protect their current and future water uses. Therein lies a political dilemma at stake. None of the five Central Asia countries formally recognize the Taliban as a legitimate government, which poses a significant barrier to officially negotiate or sign a water agreement. However, pragmatical diplomacy channels exist, but the hydropolitical issues are expected to linger dependent on the evolution of regional and international dynamics. As in the case of the Nile and the Euphrates-Tigris, global geo-economics and geopolitics have an important role to play here. The Central Asia region, including Afghanistan, is today undoubtedly a key piece in the global political economy. As in the past, it retains its characteristics of the old Silk Road – a trade route between Asia and Europe, including Russia. But in the past it was mainly about commercial goods through land routes, nowadays the discussion centers on a wealth of mineral resources and extensive pipelines. All eyes are on the large hydrocarbons of Kazakhstan, and even Afghanistan is exploring oil through a Chinese oil company, an operation actually located in the Amu Darya basin. It is likely these financial resources will allow the Taliban regime to pay for the canal costs. For China, the Central Asia region is essential as a passage for its exports-imports to Europe, and as a market for its products and engineering services, and therefore regional security is paramount. Russia, the former leader of the Soviet Union still has significant influence in the region in cultural, economic and political terms, and also needs a stable and loyal Central Asia region for its exports-imports, namely with China, which is unequivocally Russia's main trade partner, especially since the Western sanctions in 2022. Besides, there is an increasing global interest in the vast rare earth minerals of Afghanistan, that are estimated to be

amongst the largest reserves in the region and even globally. The potential mining of these minerals is expected to attract the interest of major economies, such as the US, and global companies who depend on these precious minerals for technological advancements. This will add even more geopolitical layers that might prevent – or rather enable – the completion of the Qosh Tepa Canal.

Mesopotamia: once a hydraulic civilisation, now a web of pipelines

Mesopotamia was the cradle of human civilisation, where societies have developed unprecedent societal, cultural, economic and technological advancements. At the core of it lay the water flows of the Euphrates and Tigris rivers, which originate in the mountains of present-day Turkey and Iran, and then flow through vast fertile lands downstream in Syria and Iraq before merging in southern Iraq to form the Shatt al-Arab river, which finally enters the Persian Gulf. Water for agriculture was a key strategic element for the development of complex socio-political systems. From being an important regional breadbasket and a major land-sea transportation route, the Euphrates and Tigris waters became contested by successive empires throughout the centuries. However, the grand plans to harness the water resources emerged with the Ottoman Empire in the 19th century, which pioneered ambitious projects as well as modern technology to transform the water into food and electricity. This was the tipping point for the development of large-scale dams and irrigation schemes. These hydropolitical conflicts between riparian states persist today and intensify every time there is a new project planned that could reduce downstream flows, or every time there is an unpredictable drought, which is becoming increasingly recurrent. Ultimately, the extensive human-made water diversions over the last century have almost entirely obliterated the ancient ecosystem, including the Mesopotamian Marshes, a UNESCO World Heritage Site. But what are the hydropolitical conflicts between of Turkey, Syria, Iraq and Iran about? It is not just (nor mainly) about water quantity and environmental protection, although a country like Iraq at the end of the system is clearly witnessing a profound socio-economic and environmental crisis. Rather, the Euphrates-Ti-

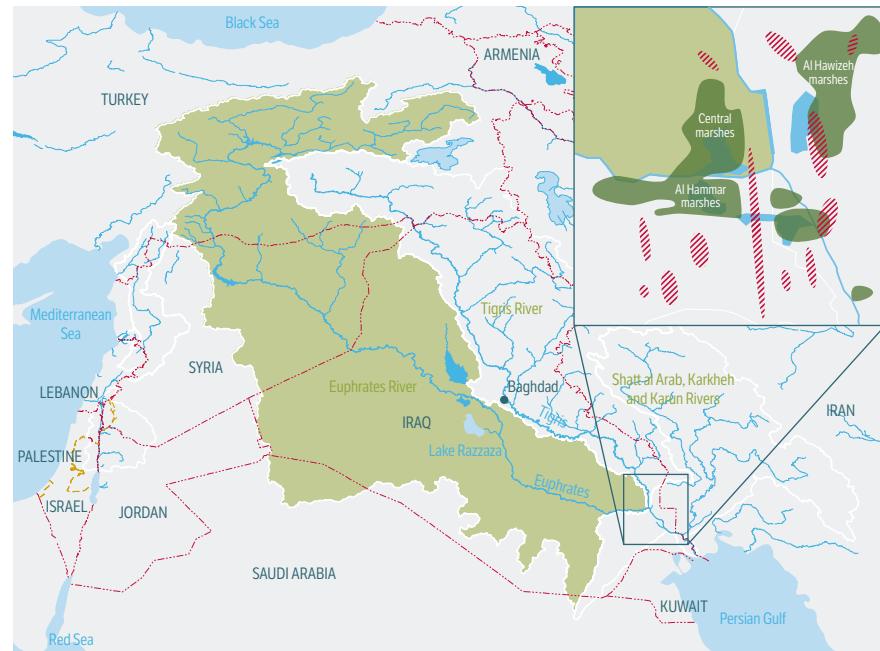
gris region is a crystal-clear example that hydropolitics are inseparable from wider geopolitics and geo-economics. For example, at the regional level, Turkey and Iran compete for economic and political influence, namely within Syria and Iraq's national territory, including influence over critical security issues, such as those related to Kurdish forces. But even more relevant is that this region holds high global geopolitical and geo-economic relevance. On the one hand, Turkey occupies a highly strategic geographic location as a crossroads for numerous trade routes and oil and gas pipelines connecting Asia and Europe, and as a NATO member, it provides Turkey with a major leverage in international politics. This leverage also enables Turkey's hydropolitical hegemony in the Euphrates-Tigris region. On the other hand, Iran and Iraq have some of the largest oil and gas reserves in the world, and only a fraction of which has been exploited so far, which expectedly grabs the attention of major global economies and companies.

The proverb that 'oil and water do not mix' is proven wrong, particularly as closer as the twin rivers get closer to the Persian Gulf. This is the case for many reasons, not least because the oil and gas fields lie beneath the Mesopotamian Marshes [see basin map, and then zoom in]. On both sides of the Iraq-Iran border, multiple global oil and gas companies are already operating, extracting and exporting, bolstering the national budgets of both countries and attracting foreign direct investment (in the case of Iraq, while Iran is still under international sanctions). However, the potential is far greater, and international companies aim at expand the hydrocarbons business. This expansion comes at a cost: the further draining of the wetlands that used to be the cradle of civilisation, and it is estimated that up to 90% of the Marshes have already been lost since the 1970s. This summer provided a stark vignette – the widespread burning of marshlands, often to access oil reserves or clear land for infrastructure such as pipelines, proceeded regardless of its environmental or social impacts. In fact, profit-driven policies are a primary factor in the destruction of the Mesopotamian Marshes – perhaps even more so than the upstream dams that are usually blamed as the main cause.

FIGURE 3. THE EUPHRATES AND TIGRIS RIVERS, THE MESOPOTAMIAN MARSHES AND OIL FIELDS

Sources: Inventory of Shared Water Resources in Western Asia, ESCWA 2013; Oil fields of the Mesopotamian Marshlands, 2020 Sentinel.

— International boundary ⚡ River ⚡ River basin boundary ⚡ Marshland ⚡ Oil field



Driven by national, regional and international interests, the hydropolitical relations between Turkey, Syria, Iraq and Iran extend well beyond water, dams and irrigation. They are deeply embedded in a complex regional chessboard, where conflicts span multiple interrelated dimensions such as border security, military capabilities and commercial trade. And more often than not water is used as a political card. But what is evident is that hydropolitics are increasingly subordinated to geo-economic dimensions in the Euphrates-Tigris region.

The oil and gas resources are a key driver for the involvement of regional and global powers, from multiple geopolitical angles. Iran and Iraq want to increase their exports and revenues, even at the cost of water and environmental sustainability. Iraq has an ambitious project called 'The Development Road' which, if ever completed, will connect the Persian Gulf and Turkey by road and railway, potentially becoming the preferential trade route from the Indian Ocean to Europe, and could potentially surpass the Suez Canal in terms of travel time and costs. Turkey has a strategic interest in the project, as it will bolster its current position as the strategic hub of pipelines and simultaneously enhance its political leverage vis-à-vis the European Union and its markets. But the most eager investor is China which sees

the region as a critical node – both in its land and sea dimensions – in its massive Belt and Road Initiative (BRI). In the background, the US remains omnipresent, namely to counter agreements that might favor its chief global competitor, China, or a foe such as Iran; and ultimately to maintain the geopolitical upper hand in the wider Middle East region. In short, the Persian Gulf has already witnessed two major wars since the 1980s, partly motivated by its oil abundance. And it might soon face another war – an environmental one of great dimensions.

Conclusion

Hydropolitics are fundamentally shaped by geopolitics and geo-economics dynamics, as illustrated by three critical hotspots. Ethiopia's mega-dam has recalibrated regional power in the Nile region and introduced new transactional elements to these dynamics, such as cryptocurrency mining. Meanwhile, Afghanistan's Qosh Tepa Canal threatens established water uses in Central Asia, a region of growing strategic importance for global trade. In the Mesopotamia, the expansion of lucrative oil and gas fields is causing severe water and environmental degradation in the Marshes. Ultimately, water itself has become a transactional tool and a form of diplomatic leverage in a rapidly shifting global order. ●



COMPETIÇÃO PELA LIDERANÇA GLOBAL DA ECONOMIA VERDE: O CASO DOS VEÍCULOS ELÉTRICOS

O setor dos veículos elétricos desempenha um papel importante no combate ao aquecimento global e no desenvolvimento da economia verde. A liderança chinesa no setor tem suscitado reações dos Estados Unidos e da União Europeia, manifestando uma disputa comercial mas também um novo capítulo na corrida geoeconómica pela liderança da transição energética.

Em outubro de 2024, a União Europeia (UE) decidiu elevar as tarifas sobre a importação de veículos elétricos fabricados na China. Essas tarifas variam entre 17% e 35,3%, além dos 10% já existentes para a maioria dos veículos estrangeiros. A Comissão Europeia também estabeleceu uma tarifa de 7,8% para os veículos elétricos da Tesla produzidos na China. De acordo com a UE, as tarifas justificam-se pelo facto de as empresas sediadas na China beneficiarem de subsídios estatais, tornando os seus carros mais baratos e distorcendo a competição com as congêneres europeias.¹ Esta decisão vai no mesmo sentido da opção norte-americana tomada em maio de 2024, embora Washington tenha optado por tarifas significativamente mais elevadas.

Mais do que uma disputa comercial, estas movimentações representam um novo capítulo na corrida geoeconómica pela liderança da transição energética, visível também em outros domínios como painéis solares, baterias elétricas e turbinas eólicas. Os principais blocos económicos, nomeadamente os Estados Unidos da América (EUA), a UE e a China, aspiram a liderar a economia do futuro, que terá de ser, necessariamente, mais sustentável para evitar consequências climáticas graves. A questão sobre até que ponto essa competição será benéfica ou prejudicial para a transição energética exigirá uma análise cuidadosa dos desenvolvimentos neste setor nos próximos anos.

Aquecimento global, transição energética e economia verde

De acordo com o relatório do Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas (IPCC, em inglês), nunca se emitiu tanto dióxido de carbono para a atmosfera como em 2023. O ano passado foi também o ano

mais quente de que há registo, com uma temperatura média de $1,45 \pm 0,12$ °C acima da média pré-industrial.² Os setores da economia que mais contribuíram para estes números foram a produção de energia, de eletricidade e os transportes.³ Face a este cenário, acelerar a transição global para uma economia mais verde, ou seja, menos baseada em emissões de carbono, mostra-se crucial. É neste contexto que se insere o desenvolvimento de carros elétricos.

A liderança das marcas chinesas no setor dos veículos elétricos explica-se, em primeiro lugar, pelo facto de o país se ter tornado no maior mercado mundial para este tipo de veículos.

Para uma redução considerável do peso do transporte nas emissões de CO₂ será necessário alargar de forma mais expressiva o uso de modalidades leves de transporte (andar a pé, bicicleta) e dos transportes públicos. No entanto, se considerarmos apenas os meios de transporte individuais motorizados, os elétricos são consideravelmente menos poluentes do que os carros convencionais a combustão.⁴ Em primeiro lugar, a eletricidade que os faz andar é gerada, em parte, através de fontes mais limpas como a eólica, a solar e a nuclear. Este fator é fundamental, dado que na combustão que cerca de 90% das emissões de um veículo movido a combustível fóssil são geradas.⁵ Em segundo lugar, apesar do fabrico de veículos elétricos ser ligeiramente mais intensivo em termos de carbono do que

dos carros a combustão, o facto de o motor elétrico ser mais eficiente do que o motor a petróleo leva a que o primeiro emita menos por quilómetro percorrido do que o segundo. Assim, a maioria das estimativas sugere que as emissões mais baixas por quilómetro percorrido dos veículos elétricos compensam rapidamente as emissões adicionais envolvidas na sua criação.⁶ Mesmo no caso da China, cuja eletricidade provém em 60% do carvão, os seus carros elétricos continuam a ser uma opção ambientalmente mais favorável do que os carros a combustão.⁷ Por último, os veículos elétricos, independentemente da sua origem, tenderão a ser mais amigos do ambiente à medida que a rede elétrica se torna mais limpa também. Isto significa que a adoção de veículos elétricos será ainda mais benéfica para o ambiente com o passar dos anos.

Liderança chinesa no setor dos veículos elétricos

Os veículos elétricos representam ainda uma pequena percentagem do total de veículos vendidos a nível mundial. Dos 90 milhões de monovolumes que se estima vender em 2024, apenas 17 milhões são elétricos.⁸ Contudo, com a crescente pressão para a descarbonização, a expectativa é de que a percentagem de veículos elétricos aumente nos próximos anos. Essa tem sido a tendência em anos recentes: entre 2021 e 2024, registou-se um aumento de 158% nas vendas mundiais deste tipo de veículo.⁹ (ver Figura 1). A China é a principal produtora e o principal mercado de veículos elétricos a nível mundial. De acordo com a Agência Internacional de Energia (IEA, em inglês), as empresas chinesas foram responsáveis por mais de 60% das vendas mundiais de automóveis elétricos novos no ano passado, um aumento exponencial, ten-

do em conta que em 2012 representavam apenas 0,1%.¹⁰ Em 2024, pela primeira vez, venderam-se mais carros elétricos do que convencionais na China¹¹ e, até 2030, espera-se que os veículos elétricos representem mais de 70% das vendas anuais de veículos no país asiático.

A empresa chinesa BYD é, atualmente, a principal marca de automóveis no mercado interno e é, a par da Tesla, a maior vendedora mundial de veículos elétricos. O valor de mercado da empresa é superior ao da BMW, Ford, Mercedes ou Volkswagen.¹² Além da BYD, destacam-se as empresas GAC-Aion, Li Auto e Geely.

Embora a grande maioria dos veículos elétricos produzidos na China seja vendida no mercado interno, os mercados externos têm vindo a tornar-se cada vez mais importantes. De 2020 a 2023, as exportações globais de veículos elétricos a partir da China aumentaram 851%, com a maior parte dessas exportações (quase 40%) a ir para a Europa.¹³ O Brasil, a Indonésia, a Tailândia e as Filipinas foram também mercados relevantes para as marcas chinesas. Em 2023, mais de metade do valor de exportações da China de automóveis resultou de veículos elétricos. No entanto, apenas cerca de 50% dos veículos elétricos exportados da China, nesse mesmo ano, foram produzidos exclusivamente por empresas chinesas. Cerca de 39% foram produzidos pela Tesla. Outras *joint ventures* entre empresas ocidentais (BMW, Mercedes, Renault) e chinesas representaram 9,5% das exportações nesse ano.¹⁴ A China detém, igualmente, o domínio da tecnologia fundamental para os veículos elétricos, que representa 40% do seu custo total: as baterias de íões de lítio. Em 2023, as empresas chinesas fabricaram 77% das baterias vendidas mundialmente, em comparação com 8% da UE e 7% dos EUA.¹⁵

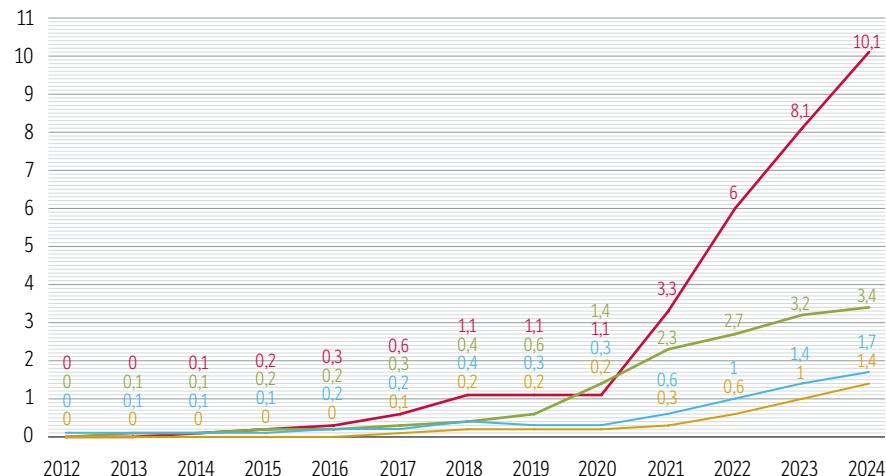
Razões para a liderança chinesa

A liderança das marcas chinesas no setor dos veículos elétricos explica-se, em primeiro lugar, pelo facto de o país se ter tornado no maior mercado mundial para este tipo de veículos. Este processo de difusão do uso de elétricos foi desenvolvido, sobretudo, pelo governo central e pelos governos estatais e locais, que concederam subsídios a consumidores que optassem por estes veículos, além de investirem massivamente na instalação de estações de carregamento, de restringirem autoriza-

FIGURA 1. VENDAS DE VEÍCULOS ELÉTRICOS, 2012-2024 (milhões de unidades)

Fonte: Agência Internacional de Energia.

— China — Europa — Estados Unidos da América — Resto do mundo



ções para circulação de carros convencionais e de adquirirem diretamente veículos elétricos para as suas frotas.¹⁶ Este contexto foi aproveitado por marcas estrangeiras, principalmente pela Tesla, mas, sobretudo, por marcas chinesas, que foram ganhando quota de mercado, através de veículos progressivamente mais competitivos. As empresas chinesas foram agentes ativos deste processo, estabelecendo parcerias com governos locais e com setores que se poderiam tornar consumidores dos seus veículos, como companhias de táxis, de autocarros e de aluguer de carros.¹⁷

As motivações para a promoção dos veículos elétricos foram a segurança energética (especialmente para reduzir a necessidade de importar petróleo), a competitividade industrial e a sustentabilidade.

A intervenção estatal foi crucial não apenas do lado da procura, mas também da oferta. O apoio do governo central ao setor começou em 2001, quando a tecnologia de veículos elétricos foi apresentada como um projeto científico prioritário no 10º Plano Quinquenal. Desde então, uma série de passos foram dados, tais como: definição da direção estratégica,

financiamento de I&D, fornecimento à indústria de dezenas de milhares de milhões de dólares em subsídios, reduções fiscais, empréstimos e terrenos para localização de fábricas.¹⁸ As motivações para a promoção dos veículos elétricos foram a segurança energética (especialmente para reduzir a necessidade de importar petróleo), a competitividade industrial e a sustentabilidade.¹⁹

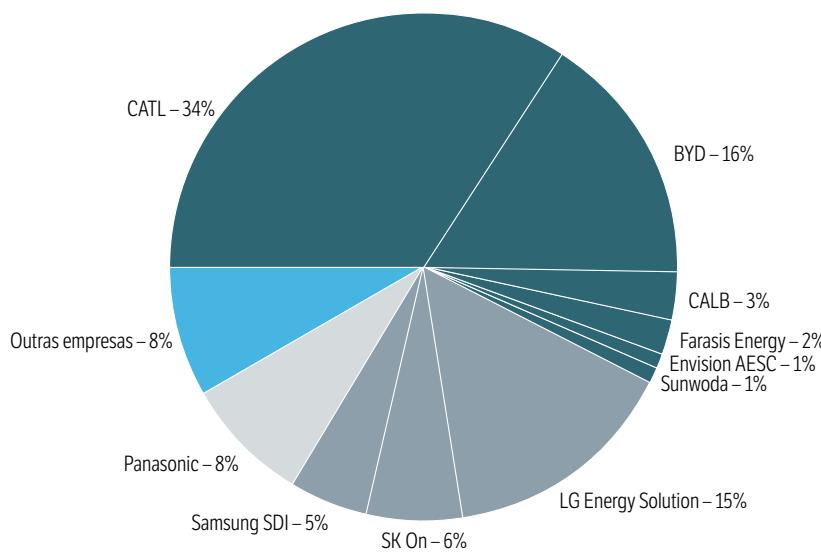
Contudo, o apoio estatal é apenas uma parte da história. A aposta das empresas chinesas em inovação revelou ser, também, um fator importante. Os veículos elétricos chineses são altamente digitalizados, produzidos em fábricas modernas e automatizadas, o que os torna mais avançados e baratos. No entanto, o grosso da inovação reside nas baterias, que são o coração do carro elétrico. As empresas chinesas alcançaram avanços significativos nas baterias de fosfato de ferro-lítio (LFP), em contraste com as baterias de lítio, níquel, manganês e cobalto (NMC), amplamente utilizadas no Ocidente. As primeiras foram deixadas de lado pelos seus colegas internacionais devido a ineficiências que os cientistas chineses conseguiram solucionar ao longo do tempo. Isto fez com que as empresas chinesas, principalmente a Contemporary Amperex Technology Co. Limited (CATL) e a BYD, tomassem a dianteira da produção destas baterias, que são mais baratas por se basearem em materiais menos onerosos.²⁰ A China detém quase 100% da capacidade de produção de baterias LFP e mais de três quartos de baterias NMC. (ver Figura 2).



FIGURA 2.10 PRINCIPAIS FABRICANTES MUNDIAIS DE BATERIAS PARA VEÍCULOS ELÉTRICOS EM 2023

Fonte: EV Volumes.

▲ China ▲ Coreia ▲ Japão ▲ Outros



Os recursos naturais necessários para a fabricação de baterias não estão predominantemente localizados na China. O país contorna esta circunstância estabelecendo parcerias com países onde estes se localizam. A parceria com a Indonésia para extração e refinamento de níquel é um exemplo desta estratégia.²¹ A influência das empresas chinesas na cadeia de valor das baterias para veículos elétricos advém, sobretudo, do refinamento. Atualmente, 95% do manganês, 70% do cobalto e da grafite, 67% do lítio e do níquel e 90% das terras raras são refinados na China. Traduzindo estas matérias-primas em componentes para veículos elétricos, a China é responsável por quase 90% da capacidade global de produção de material ativo para cátodos e mais de 97% para ânodos. A China também é responsável por 78% dos separadores e 82% do processamento de eletrólitos.²² Estas são as quatro partes principais das baterias para carros elétricos. Isto faz com que mesmo outras empresas produtoras de baterias tenham de recorrer a empresas chinesas que comercializam as componentes usadas nas baterias.

Reações dos EUA e da União Europeia

Tanto os EUA como a UE reagiram em 2024, impondo tarifas à importação de carros elétricos produzidos na China. Trata-se de uma estratégia clássica para regular o comércio internacional, aplicada pela generalidade dos países. Esta

opção insere-se, também, num contexto de crescentes tensões comerciais destes blocos com a China.²³

No entanto, dada a magnitude do desafio apresentado pela China no setor dos carros elétricos, é provável que esta estratégia seja apenas um paliativo. Por um lado, mesmo com as tarifas, os carros chineses continuam a ser competitivos no mercado europeu. Por outro lado, as tarifas regulam o comércio bilateral, mas não têm qualquer efeito no comércio da China com outros países. Para manter a sua competitividade

na indústria automóvel, as empresas europeias e norte-americanas precisam de manter as suas quotas de mercado noutros países, incluindo na própria China. Tradicionalmente, as tarifas costumam ser evitadas transferindo a produção para o país que está a impô-las ou para países terceiros que não são alvos dessas tarifas. Este poderá ser um dos caminhos que as empresas seguirão. Adicionalmente, a aplicação de tarifas pode fomentar uma guerra comercial, com repercussões para outros setores económicos, com perdas para ambas as partes. Por último, vale a pena notar que a universalização dos carros elétricos é uma das estratégias para reduzir as emissões de carbono e, neste sentido, esta estratégia pode funcionar contra este objetivo.

Para fazer face à liderança chinesa no setor, líderes europeus e norte-americanos terão necessariamente de apostar nas mesmas estratégias utilizadas pela China: inovação e política industrial. O relatório Draghi apresentado à UE, o Plano industrial do Pacto Ecológico da EU, bem como a Lei de Redução da Inflação (IRA) dos EUA vão neste sentido. No entanto, estas estratégias levarão algum tempo para produzir resultados e tudo aponta para a continuidade da liderança chinesa nos próximos anos. Finalmente, espera-se que os líderes dos vários blocos envolvidos encontrem formas de prevenir que a competição entre eles gere externalidades negativas que prejudiquem seu crescimento económico e a luta contra as mudanças climáticas. ●

Notas

- 1 Comissão Europeia. (2024). *Press statement on the European Union's electric vehicle industry and trade policies*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_24_5041/STATEMENT_24_5041_EN.pdf
- 2 IPCC (2021). *Sixth assessment report*, <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6>
- 3 Climate Watch. (2024). *Global greenhouse gas emissions by sector (1990–2021)*, https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2021&start_year=1990
- 4 Ritchie, H. (2023). *Electric cars are better for the climate than petrol or diesel. Sustainability by numbers*, <https://www.sustainabilitybynumbers.com/p/ev-fossil-cars-climate>
- 5 Matthews, D. (2024). *Why is Biden blocking the cheapest, most popular EVs in the world?* Vox, <https://www.vox.com/climate/2024/3/4/24087919/biden-tariff-chinese-ev-byd-battery-detroit>
- 6 Ritchie, 2023.
- 7 Matthews, 2024.
- 8 IEA (2024). *Global EV Outlook 2024*, International Energy Agency, <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2024>
- 9 IEA, 2024.
- 10 IEA, 2024.
- 11 Carbon Brief. (2024). Q&A: The global 'trade war' over China's booming EV industry. *Carbon Brief*, <https://www.carbonbrief.org/qa-the-global-trade-war-over-chinas-booming-ev-industry>
- 12 Harlan, C. (2023). *China owns the EV supply chain. Now it wants to sell you a car*. Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2023/10/18/china-electric-vehicles-europe-expansion/>
- 13 Ezell, S. (2024). *How innovative is China in the electric vehicle and battery industries?* Hamilton Center on Industrial Strategy, <https://www.itif.org/2024-chinese-ev-innovation.pdf>
- 14 Mazzocco, I. e Gregor, S. (2023). *Electric shock: Interpreting China's electric vehicle export boom*, Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/electric-shock-interpreting-chinas-electric-vehicle-export-boom>
- 15 Denning, L. (2024). *How China beat the US in the great EV race*. Bloomberg, <https://www.csis.org/analysis/electric-shock-interpreting-chinas-electric-vehicle-export-boom>
- 16 Crunkhorn, N. (2024). *The rise of China's EV industry: Its journey and global impact on trade*. Global Trade Review, <https://apcoworldwide.com/blog/the-rise-of-chinas-ev-industry>
- 17 You, X. (2023). *How China's buses shaped the world's EV revolution*. The Conversation, <https://www.bbc.com/future/article/2023/02/21/2026-climate-change-how-chinas-electric-vehicle-revolution-began-with-buses>
- 18 Carbon Brief, 2024.
- 19 Ezell, 2023.
- 20 Yang, Z. (2023). *How did China come to dominate the world of electric cars?* MIT Technology Review, <https://www.technologyreview.com/2023/02/21/1068880/how-did-china-dominate-electric-cars-policy>
- 21 Pettitt, J. e Setyon, L. (2024). *How the EV boom led Chinese companies to take over Indonesia's nickel industry*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2024/07/27/chinese-dominance-in-indonesias-nickel-industry-during-ev-boom.html>
- 22 IEA. (2022). *Global supply chains of EV batteries*. Paris, <https://www.iea.org/reports/global-supply-chains-of-ev-batteries>
- 23 Cardoso, D.; Costa, C.M.; Li, Y. (2023). *EU Relations with China: Seeking Strategic Autonomy amid Growing Superpowers Competition | An Introduction to the Special Issue*, Janus.net, e-journal of international relations, 14(1), pp. 1-9. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0123ED>

A MITIGAÇÃO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: OPÇÕES E ESTRATÉGIAS

As metas definidas pelo Acordo de Paris implicam transformações muito significativas para os diversos tipos de economias no mundo. As estratégias nacionais de mitigação das alterações climáticas e de transição energética revelam mudanças nos últimos anos, no sentido da diversificação das abordagens e de novas opções tecnológicas.

A redução das emissões de CO₂ necessárias para que temperatura média do planeta não ultrapasse os 2°C (acima dos níveis pré-industriais), em 2050, vai exigir uma evolução radical nas economias. A este propósito, a Agência Internacional de Energia (IEA, em inglês) publicou, em 2021, o relatório “Net zero by 2050 – a Roadmap for the energy sector”, tendo sido editada nova versão em 2023. De acordo com este roteiro, o grupo das economias avançadas atingirão as emissões zero antes das economias emergentes e em desenvolvimento, chegando a emissões líquidas negativas em 2050. Destaca-se o papel principal das necessárias reduções de emissões pelo setor produtor de eletricidade, que constitui uma infraestrutura base da generalidade das economias. Num segundo grupo – em que são exigidas reduções muito significativas – incluem-se os setores dos transporte e o setor residencial. Estas são reduções muito mais pronunciadas do que as que seriam exigidas para o setor industrial (Figura 1).

Estas reduções setoriais de emissões têm consequências potenciais na produção de carvão, petróleo e gás natural, com uma radical redução na respetiva produção no horizonte 2050, em várias regiões (Figura 2). No que respeita ao carvão, as reduções de produção exigidas incidirão na Ásia Pacífico, enquanto as reduções de produção de petróleo incidirão no Médio Oriente e, em menor escala, na América do Norte e na Eurásia; por sua vez, as reduções de produção de gás natural incidirão na América do Norte, Eurásia e Médio Oriente.

O roteiro da IEA é muito claro sobre o modo como encara a transição energética, ou seja, como um processo que envolve uma redução drástica na utilização dos designados “combustíveis fósseis”, em contrapartida da utilização de outras fontes de energia primária e/ou inovações

na transformação energética, que deverão desenvolver-se até 2050 (Figura 3).

As estratégias nacionais de mitigação das alterações climáticas e as suas opções tecnológicas – ou as “várias cores do verde”

O Acordo de Paris comprometeu a comunidade internacional a atuar no sentido de, até 2050, ter em curso um processo de redução drástica das emissões de CO₂ que permitisse controlar a elevação da temperatura do planeta, situando-a abaixo dos 2°C. Este acordo internacional deixou a cada Estado a responsabilidade de definir estratégias para atingir a sua quota parte nesse esforço, naturalmente sem qualquer indicação acerca das tecnologias disponíveis e a desenvolver para poder atingir essas metas. Os países têm de definir estratégias nacionais, fora de qualquer coordenação em termos do desenvolvimento, em parceria, de novas tecnologias. As transformações que as metas definidas exigem e/ou implicam são muito significativas para os diversos tipos de economias mais relevantes no crescimento da economia mundial, em que se distinguem: (a) as economias desenvolvidas; (b) as grandes

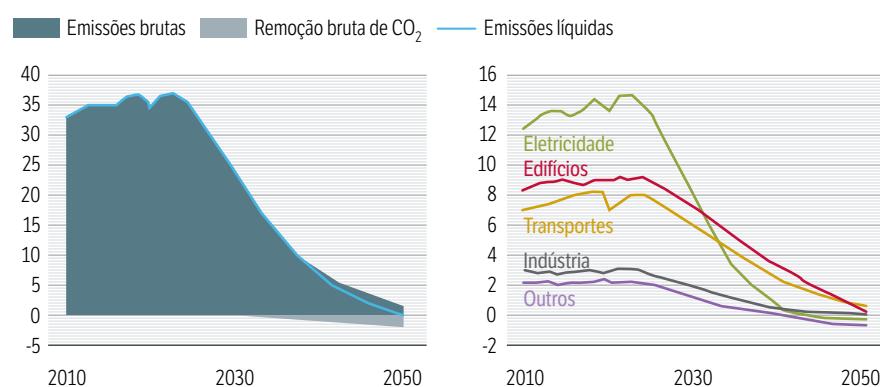
economias emergentes da Ásia; (c) as economias energéticas – ou seja, as que têm na exportação de hidrocarbonetos a sua principal fonte de receitas externas. Para cada um desses tipos de economias, a obtenção da neutralidade carbónica terá diferentes exigências e consequências a nível nacional.

No caso das economias desenvolvidas, o encerramento de atividades, de instalações industriais e de infraestruturas energéticas exigidas pela redução das emissões traduzir-se-á num processo de destruição de capital, numa escala e num intervalo de tempo que só costumava acontecer em guerras entre grandes potências. Além disso, supõe, ao mesmo tempo, um investimento maciço em novas infraestruturas e equipamentos necessários para atingir a neutralidade carbónica, para não gerar uma queda significativa do nível de atividade nessas economias.

No caso das economias emergentes, nomeadamente da Ásia (China e Índia), significará um grande desvio de investimento – que, de outro modo, seria orientado para o crescimento e para a melhoria do nível de vida das populações – em favor da substituição de infraestruturas e

FIGURA 1. EXIGÊNCIAS DE REDUÇÃO DE EMISSÕES DE GASES COM EFEITO DE ESTUFA POR SETORES DE ATIVIDADE, PARA ATINGIR AS EMISSÕES LÍQUIDAS ZERO (NET ZERO) ATÉ 2050 – ROTEIRO DA IEA

Fonte: IEA, “Net zero by 2050- a Roadmap for the energy sector”, 2023.
Nota: Valores em Gt CO₂ = Gigatoneladas de dióxido de carbono.



de instalações industriais e energéticas já existentes, com destaque para as que envolvam queima de carvão (que é o recurso energético mais abundante nos seus territórios).

Relativamente às economias energéticas – da Rússia às economias do Médio Oriente, da Ásia Central ou da África –, a estratégia proposta pela IEA poderá significar uma quebra muito significativa de receitas obtidas no exterior, com base nas quais são financiados os respetivos orçamentos nacionais.

Existirão, naturalmente, diferentes estratégias nacionais a nível dos Estados, em cada um destes tipos de economias. Neste contexto, por um lado, considerou-se que todas as estratégias nacionais irão incluir uma componente muito significativa de recurso às energias renováveis e ao avanço na armazenagem da electricidade produzida pelas energias renováveis. Por outro lado, considerou-se que as estratégias nacionais irão divergir em torno de duas questões:

- Em primeiro lugar, divergência na abordagem que os países terão quanto à inclusão da energia nuclear, quer sob forma das novas soluções da 4ª geração dos reatores de fissão nuclear, quer pela antecipação no tempo da fusão nuclear compacta. Esta divergência consiste, portanto, na aceitação versus a rejeição do nuclear.
- Em segundo, lugar, divergência na abordagem que esses países terão relativamente aos hidrocarbonetos – nomeadamente do gás natural – utilizando-os para substituir o carvão em várias das suas presentes utilizações, ou optando também pelo seu uso para a obtenção de hidrogénio, sem emissão de CO₂. Esta divergência materializa-se, assim, no contraste entre uma substituição versus uma reformulação do uso dos hidrocarbonetos.

Numa primeira aproximação às opções de um conjunto de Estados ou de organizações de Estados (EUA, Japão, Reino Unido, UE, China, Índia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos), obteve-se a distribuição dos países por quadrantes, constante da Figura 4, no que respeita ao mix de energias primárias que esses países incluem nas suas estratégias de mitigação das alterações climáticas e na mudança para um novo paradigma energético mundial – designado de “os vários caminhos do verde”.

FIGURA 2. REDUÇÕES NA PRODUÇÃO DE CARVÃO, PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO HORIZONTE 2050 EXIGIDAS PELAS REDUÇÕES DE EMISSÕES, POR MACRO-REGIÕES NO MUNDO

Fonte: IEA, “Net zero by 2050- a Roadmap for the energy sector”, 2023.

Notas: mb/d = milhões de barris por dia; bcm = mil milhões de metros cúbicos; Mtce = milhões de toneladas de carvão equivalente.

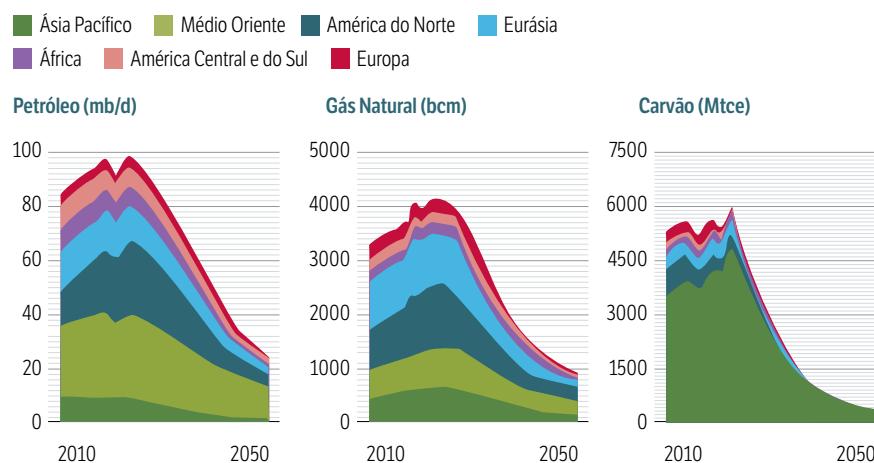


FIGURA 3. FONTES DE ENERGIA ALTERNATIVAS EM CONTRAPARTIDA DAS REDUÇÕES NA PRODUÇÃO DE CARVÃO, PETRÓLEO E GÁS NATURAL (abordagem da IEA)

Fonte: IEA, “Net zero by 2050- a Roadmap for the energy sector”, 2023.

Nota: CCUS = captura, armazenamento e reutilização do carbono. O gás natural, petróleo e carvão inalterados referem-se ao uso destes combustíveis para fins de combustão sem CCUS.

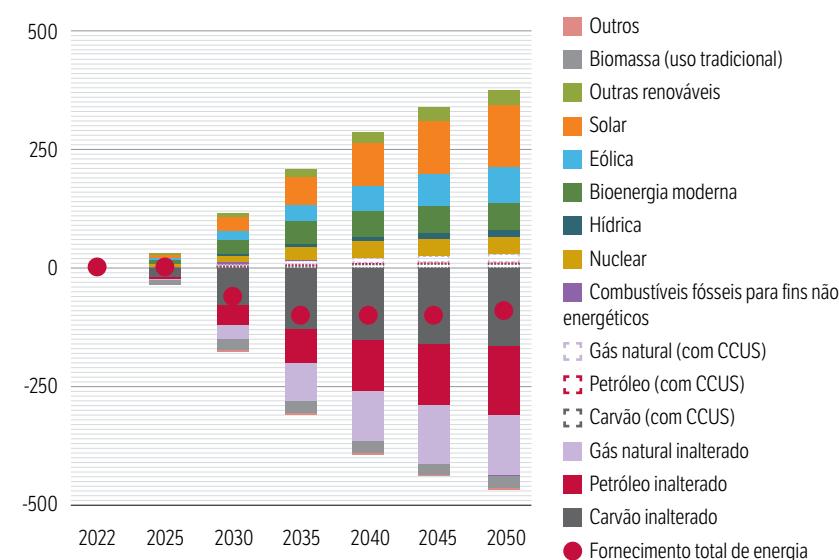
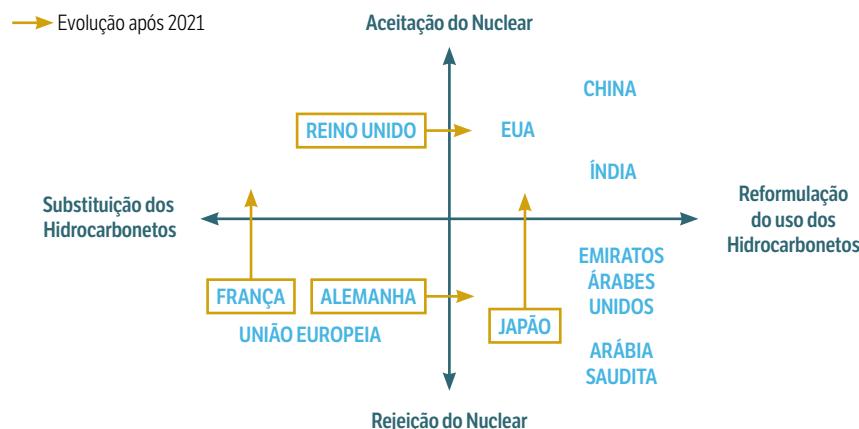


FIGURA 4. DISTRIBUIÇÃO DOS PAÍSES PELAS SUAS ESTRATÉGIAS DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA, POR QUADRANTES, COM A EVOLUÇÃO NAS ABORDAGENS PÓS-2021 (países selecionados)

Fonte: Elaborado pelo autor.

→ Evolução após 2021



Conforme observado na Figura 4 (sem considerar as linhas/setas a amarelo), conclui-se que:

- Os países do 1º e 2º quadrantes – duas economias desenvolvidas (EUA e Japão), duas economias emergentes (China e Índia), uma economia energética (Arábia Saudita, com tecnologia do Japão) – estão a optar por incluir no seu novo mix a reformulação na utilização do gás natural e do petróleo, nomeadamente utilizando-os para extrair hidrogénio ou obter amónia para exportação.
- O que distingue o 1º e o 2º quadrante é a inclusão do nuclear; neste caso, os EUA e as duas economias emergentes da Ásia (China e Índia) partilham da mesma vontade de recorrer ao nuclear (incluindo os reatores de 4ª geração) e, no caso dos EUA, de incluir igualmente o avanço para a criação de um setor industrial de fusão nuclear, compacta.
- No 4º quadrante, o Reino Unido inclui na sua estratégia o nuclear de 4ª geração, em combinação com as energias renováveis.
- No 3º quadrante, a União Europeia começou por rejeitar quer o nuclear quer a extensão e reformulação no uso do gás natural e, desse ponto de vista, contrasta com os restantes quadrantes, centrada como está nas energias renováveis e no hidrogénio (desde que verde, ou seja, obtido por eletrólise da água, utilizando eletricidade de fontes renováveis).

Um aprofundamento de estratégias possíveis, no sentido da diversificação das abordagens

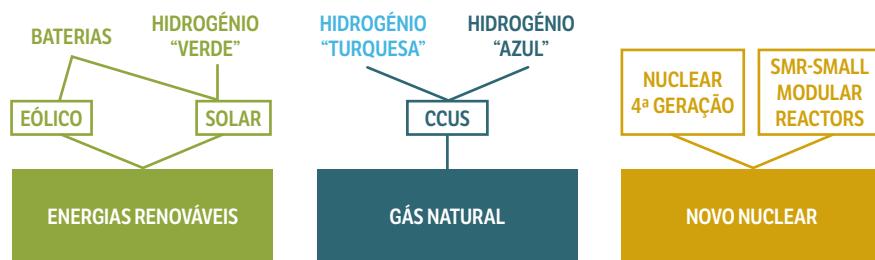
A Figura 5 resume vetores possíveis para serem combinados nas Estratégias Nacionais, enriquecendo-as.

Em primeiro lugar, destaca-se o armazenamento de eletricidade obtida a partir de energias renováveis – solar e eólica. A expansão da utilização destas fontes de energias renováveis deveria ser acompanhada por um investimento que permitisse ultrapassar três das suas maiores limitações: serem formas de energia difusa e não densa, serem intermitentes e não de uso permanente, e não serem armazenáveis na forma de energia primária. Tal deve avançar em paralelo com a sua difusão, com o investimento na armazenagem em larga escala da eletricidade obtida.

Um dos exemplos são os EUA, que deverão acrescentar 14,3 gigawatts de arma-

FIGURA 5. VETORES POSSÍVEIS A INTEGRAR NAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS, TENDO EM CONTA TECNOLOGIAS EM DESENVOLVIMENTO

Fonte: Elaborado pelo autor.



zenamento em baterias, o que representa 23% de toda a nova capacidade das centrais elétricas a instalar no país. Os analistas do clima há muito que apelam a uma expansão maciça do armazenamento para facilitar a mudança para a energia com baixo teor de carbono – e isto está, finalmente, a começar a acontecer. O aumento do número de baterias nos EUA, em dois dos estados, Califórnia e Texas, sublinha o facto de o armazenamento de energia em baterias ser uma parte cada vez mais importante do sistema de eletricidade do país. De entre os sistemas de armazenamento de eletricidade em curso de instalação nos EUA pode destacar-se um novo tipo de baterias, originalmente desenvolvidas pela NASA e atualmente fabricadas pela ELESTOR, que podem também ser utilizadas numa grande variedade de aplicações industriais.

Em segundo lugar, o investimento em sistemas de captura, armazenamento e reutilização do carbono emitido na economia (CCUS), sendo o Japão um exemplo desta abordagem. A Organização Japonesa para os Metais e Segurança Energética (JOMEC) selecionou sete projetos iniciais em todo o território, para começar a armazenar o carbono emitido no Japão até 2030. A reciclagem de carbono, que reformula o papel do carbono como um recurso a ser aproveitado de forma correta, é considerada pelo Japão como uma tecnologia chave para atingir o seu objetivo da neutralidade carbónica.

Em terceiro lugar, prevê-se um papel significativo para o hidrogénio. Neste sentido, pretende-se recorrer ao hidrogénio como carrier energético ou como combustível nas suas diversas “cores” (ou seja, sob os diversos modos de o obter). São estas, (i) o Hidrogénio Verde, obtido por eletrólise da água, realizada com o recurso a eletricidade produzida com base em energias renováveis; o Hidrogénio Azul, obtido a partir do petróleo e do gás natural por processos

químicos, que podendo libertar CO2 em quantidades limitadas, contam com a captura e armazenamento do carbono, como complemento; e o Hidrogénio Turquesa, obtido por pirólise do gás natural, obtendo em paralelo carbono no estado sólido, em forma de pó. Recorde-se que o hidrogénio pode ser utilizado para produzir eletricidade e água com o recurso aos diversos tipos de células de combustível, ou pode servir para acionar microturbinas que sirvam para fazer funcionar geradores de eletricidade.

Em quarto lugar, destacam-se os novos materiais, como o grafeno. Os materiais derivados do carbono vão desempenhar no futuro um papel central no sistema económico, quer em termos de materiais estruturais quer de materiais funcionais, incluindo fibras de carbono, nanotubos de carbono e grafeno. O grafeno é uma tecnologia disruptiva, cujas aplicações vão desde a energia à biomedicina, a eletrónica, as membranas e os sensores. Uma das formas de obtenção de grafeno que está em desenvolvimento nos EUA é a sua obtenção partir do gás natural.

Em quinto lugar destaca-se a energia nuclear de 4ª geração e os reatores SMR (Small Modular Reactors). Vários projetos e investimentos têm sido implementados nos EUA – como o NATRIUM, um projeto que aliou a Terra Power (de Bill Gates) e a GE-Hitachi com a experiência do seu reator a PRISM – e no Reino Unido – o desenvolvimento pela Rolls Royce, em parceria com a Westinghouse Electric Company UK de reatores SMR. Um reator destes permitirá gerar 470MW de energia de baixo carbono, o equivalente a 150 turbinas eólicas. Uma única central de energia SMR poderá fornecer energia a um milhão de agregados familiares e apoiar tanto os processos de eletricidade na rede (on-grid) como soluções de energia limpa fora da rede (off-grid), permitindo a descarbonização de processos industriais e

a produção de combustíveis mais limpos, como os combustíveis sustentáveis para a aviação e o hidrogénio verde, o que pode contribuir para a transição energética em setores como os transportes.

Alterações nos programas nacionais pós-2021

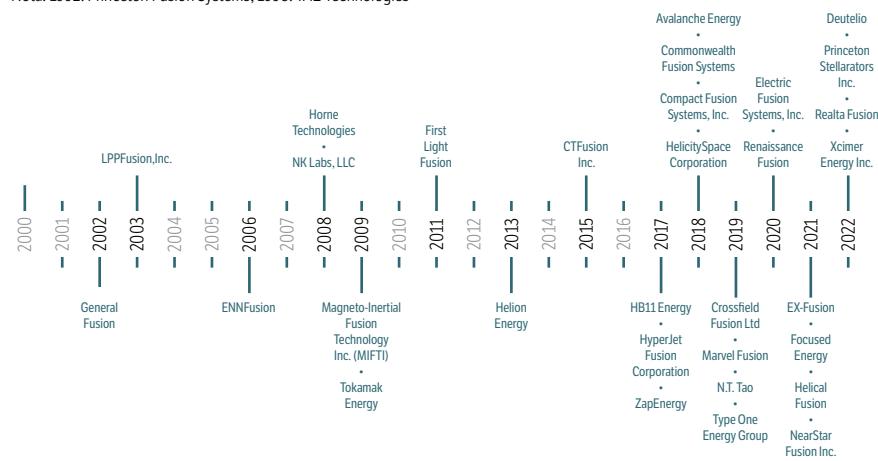
Nos últimos três anos, são de assinalar mudanças ou investigações em curso que podem vir a alterar as estratégias de transição energética de alguns dos Estados e organizações anteriormente referidas. Designadamente, em 2024, o Japão renovou o interesse pela energia nuclear como componente da sua estratégia de transição, com destaque para os SMR.

Na Europa, a União Europeia modificou a sua abordagem inicial e reconheceu que o nuclear poderá ser um componente da estratégia de transição energética compatível com as exigências climáticas. Neste contexto, a França mostrou muito interesse nos SMR, tal como acontecera com o Reino Unido. Na Alemanha, a maior empresa química (a BASF) mostrou interesse em avaliar o potencial de uma tecnologia de obtenção de hidrogénio a partir do gás natural (Hidrogénio Turquesa) e que estava a ser desenvolvida numa instituição de investigação alemã. Por sua vez, o Reino Unido reforçou a importância atribuída ao hidrogénio na sua estratégia de transição, admitindo mais do que uma via para a obtenção do hidrogénio (eletrolítica e química). Estas evoluções nos caminhos a seguir pelas estratégias nacionais de transição energética estão explanadas na Figura 4 (conforme assinalado pelas linhas/setas a amarelo).

Para cumprir até 2050 o objetivo de reduzir drasticamente as emissões de CO₂, verifica-se a existência de caminhos diferenciados. Num dos caminhos possíveis, essa redução é perspetivada reduzindo de forma radical o papel dos hidrocarbonetos no mix energético mundial e substituindo-os por um novo paradigma: energias renováveis + mobilidade elétrica a baterias + hidrogénio por via eletrolítica alimentada por energias renováveis. Esta é a estratégia da União Europeia. Noutro caminho, a redução das emissões é prosseguida mudando a forma de utilização dos hidrocarbonetos, ou seja, não os queimando, mas processando-os para obter combustíveis mais ricos em hidrogénio, ou hidrogénio sem emissão de CO₂ + obtenção de materiais ricos em carbono. Esta é a estratégia do Japão (ver Caixa 1).

FIGURA 6. FUSÃO NUCLEAR: UMA DINÂMICA EMPRESARIAL EM ASCENSÃO

Fonte: Fusion Industry Association.
Nota: 1992: Princeton Fusion Systems; 1998: TAE Technologies



Em busca de um novo paradigma energético mundial: soluções tecnológicas

Atingir a neutralidade carbónica em 2050 exige mais avanços em novas tecnologias. Existem apostas promissoras para o futuro, às quais devemos dar atenção, como é o caso das investigações em curso sobre fusão nuclear e eletrificação.

Os EUA, o Reino Unido e outros países criaram a Associação das Indústrias da Fusão Nuclear, que integra empresas desenvolvendo vários percursos tecnológicos para a fusão nuclear compacta, em parte orientados para a produção de eletricidade. Enquanto a energia nuclear atual é de fissão, ou seja, consiste na separação de uma molécula, a fusão nuclear visa juntar elementos que assim produzem quantidades enormes de energia, apresentando grandes potencialidades. Se em 2010 existiam dez empresas privadas a explorar tec-

nologias de fusão nuclear, em 2023 já eram mais de quarenta (Figura 6). A maioria são nos EUA, que pretendem ser os inovadores das novas fontes energéticas, mas também estão situadas no Reino Unido, Alemanha, França, Israel e China. A lista das empresas, a tecnologia que estão a desenvolver, qual o estádio em que se encontram e quais as dificuldades que estão a encontrar são informações disponíveis publicamente. Este é um contributo importante que os países mais desenvolvidos poderão dar para a transformação do mundo.

Em conclusão, está longe de ser claro que soluções tecnológicas acabarão por ser dominantes na obtenção das metas definidas no Acordo de Paris. Mas parece claro que a competição tecnológica em curso entre empresas e Estados será decisiva para saber que potências e Estados se irão destacar na primeira metade do século XXI. ●

CAIXA 1. O CASO DO JAPÃO

A estratégia de mitigação prosseguida pelo Japão oferece um exemplo para conseguir realizar uma transição energética equilibrada. Há mais de quinze anos, o país decidiu apostar no hidrogénio, indo buscá-lo em parte às energias renováveis e em parte aos combustíveis fósseis. Nesse sentido, encetou uma estratégia de investigação tecnológica que lhe permite ter a tecnologia necessária para extração, armazenamento e distribuição desse hidrogénio, contido na amónia.

O país integrou na sua Estratégia do Hidrogénio a criação de parcerias com outros Estados para ampliar a base de produção de hidrogénio sem emissão de CO₂ que pudesse ser utilizada, após transporte marítimo, no Japão. Assim, para além de uma primeira experiência de obtenção de hidrogénio a partir de carvão na Austrália, estabeleceu depois uma parceria com a Arábia Saudita (ao que se juntam agora outros países da região, como os Emirados Árabes Unidos), uma vez que estes países estão confrontados com a necessidade de, nas próximas décadas, reduzirem drasticamente a venda do petróleo e gás natural que produzem para queima.

O Japão tem desenvolvido as tecnologias para transformar petróleo em hidrogénio com poucas emissões e para fazer a sua captura e o sequestro, produzindo hidrogénio azul e principalmente amónia (líquida), dos quais a Arábia Saudita e outros países da região se podem tornar exportadores diretos. Esta é uma situação win-win, com benefícios mútuos. A amónia pode ser queimada “em usinas térmicas sem libertar emissões de carbono, tendo potencial para contribuir significativamente para um futuro de energia de baixo carbono acessível e confiável”, como afirma a empresa estatal ARAMCO da Arábia Saudita.



REDE NATURA 2000, PROCURANDO A CONSOLIDAÇÃO

A Rede Natura 2000 desempenha um papel importante na promoção do desenvolvimento sustentável. Estando centrada na valorização da Natureza, a Rede assegura a conservação e gestão de áreas protegidas terrestres e marinhas da União Europeia, mas os seus benefícios estendem-se igualmente às dimensões social e económica.

ANatura 2000 é a maior rede ecológica mundial que, de forma coordenada, no espaço europeu abrange 767.885 Km² de área terrestre e 452.502 Km² de área marinha, num total de 1.220.387 Km² (Figura 1). Do total dos vinte e sete Estados-membros da União Europeia, a Rede representa 18% da área terrestre e 9% da área marinha, aos quais, em 2022, correspondiam 27.193 Sítios naturais. É estimado que contribua para a conservação de mais de 1.500 espécies de fauna e de flora, incluindo em áreas transfronteiriças e de 233 habitats (Natura 2000 Barometer).

Os Sítios Natura 2000

Os Sítios Natura 2000 são definidos como áreas de proteção especial, tanto de habitats como de espécies aos quais é reconhecido estatuto de ameaçadas, em risco, de vulnerabilidade, ou ainda que sendo raras ou endémicas merecem uma atenção particular para a sua manutenção e equilíbrio (BISE). A dimensão dos Sítios é variável entre um hectare e centenas de quilómetros quadrados, pelo que a classificação de uma área ambiental como Sítio não depende unicamente da área física. Ainda assim, a delimitação dos Sítios e da área é definida mediante a metodologia do Sistema de Informação Geográfica (SIG), o que confere rigor na medição das áreas (Natura 2000 Network Viewer). O que determina esta definição tipológica é a diversidade de vida biológica que a zona alberga e o interesse internacional pela sua conservação.

O território que integra a União Europeia inclui nove regiões biogeográficas terrestres (Comissão Europeia, 2021), a saber: Alpina; Atlântica; Mar Negro; Boreal; Continental; Macaronésia; Mediterrânia; Panónia; e Estepária, e cinco regiões marinhas, o Atlântico marinho, o Mar Báltico,

o Mar Negro, a Macaronésia marinha e o Mar Mediterrâneo. Cada uma é dotada de habitats próprios com biodiversidade específica, que resultam da combinação entre as condições climáticas e geológicas (Figura 2). A delimitação das regiões biogeográficas é facilitadora da atividade de preservação dos habitats e de conservação de espécies. Os critérios de delimitação das zonas biogeográficas coincide com os que enquadram a Red Emerald, criada em 1998 no âmbito da Convenção sobre a Conservação da Vida Selvagem e Habitats Naturais Europeus, habitualmente denominada de Convenção de Berna. O objetivo da Red Emerald é reabilitar habitats, conservar e proteger espécies a biodiversidade europeia seguindo o lema “coração verde da Europa”.

De acordo com as Diretivas, os Estados-membros propõem à Comissão Europeia o estatuto de conservação de uma determinada região biogeográfica seguindo

um critério tipológico que distingue as Zonas de Proteção Especial (ZPE), os Sítios de Importância Comunitária (SIC) e as Zonas Especiais de Conservação (ZEC). A Natura 2000 integra as três tipologias. A identificação dos Sítios naturais com estatuto de proteção resultou de uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia e da Agência Europeia do Ambiente, com o objetivo de registar as zonas de proteção de forma a melhor identificar a dimensão das áreas e os habitats prevalecentes, mas também as espécies referenciadas em cada Sítio. A preparação dos elementos cartográficos e das fichas associadas que permitem conhecer a situação real de cada habitat e das espécies monitorizadas, contribuindo para a preservação ambiental, é feita através de registo por satélite. A listagem e a classificação são alargadas seguindo a fiabilidade metodológica, técnica e científica, sendo a informação posteriormente analisada por especialistas na área.

FIGURA 1. IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA TERRESTRE E MARINHA DA REDE NATURA 2000
Fonte: European Environment Agency



FIGURA 2. EVOLUÇÃO NAS REGIÕES BIOGEOGRÁFICAS TERRESTRES E MARINHAS DA UE

Fonte: ©ESRI

Regiões biogeográficas

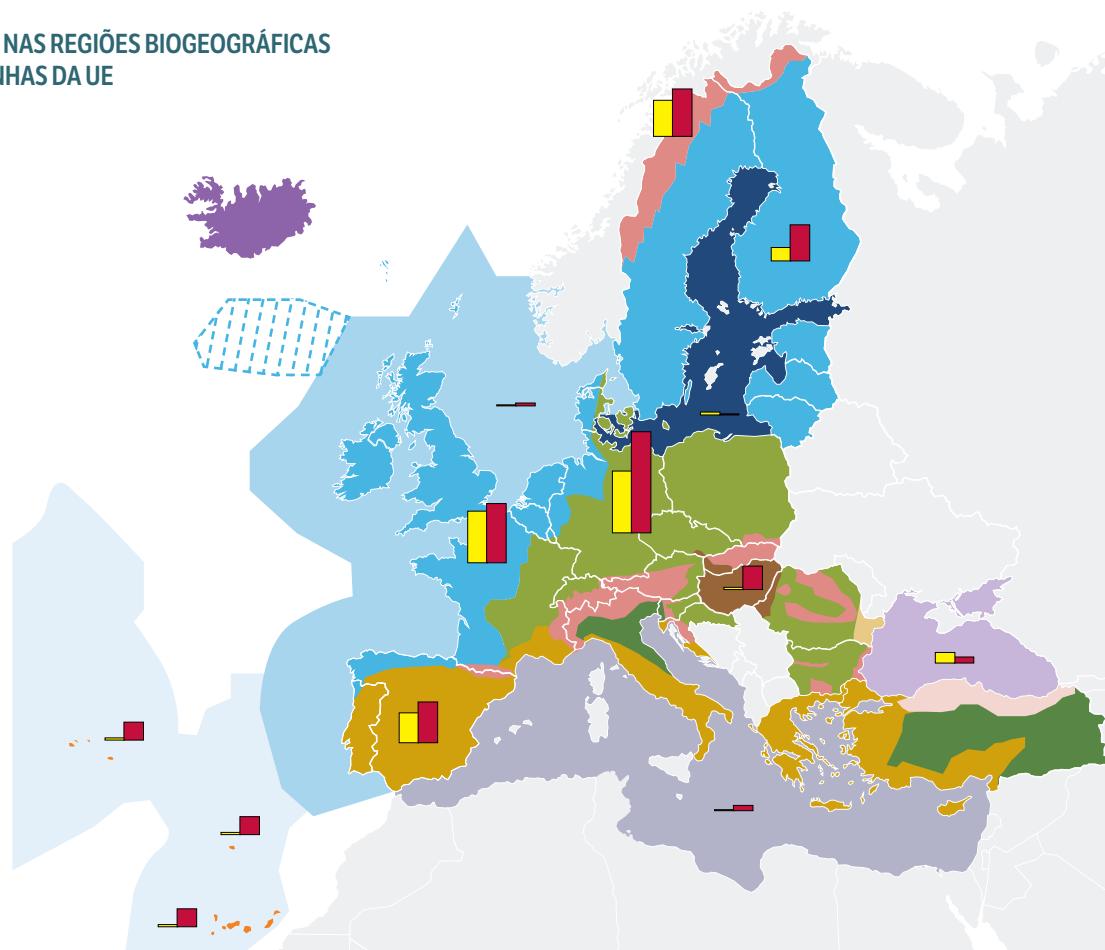
- Alpina
- Anatólica
- Ártica
- Atlântica
- Mar Negro
- Boreal
- Continental
- Macaronésica
- Mediterrânea
- Panónica
- Estépica

Regiões marinhas

- Atlântica
- Báltica
- Mar Negro
- Macaronésica
- Mediterrânea
- Sobreposição de submissões à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

Melhoria

- + Habitats
- + Espécies



O interesse dos Sítios Natura 2000 é muitas vezes definido como meramente científico ou académico, já que toda a informação é, antes de mais, preparada em função de um conhecimento orientado para a promoção de ecossistemas equilibrados. A Diretiva Habitats prevê, no seu artigo 6º, a adoção de medidas de conservação positivas através da criação de Planos de Gestão dos Sítios e medidas preventivas que assegurem a redução ou o controle das perturbações ambientais. No âmbito da Rede, são protegidas cerca de 1500 espécies ameaçadas ou classificadas de raras ou endémicas, e preservados com ações de monitorização 230 habitats definidos, incluindo zonas-refúgio (Natura 2000 Barometer).

A Rede e os Serviços dos Ecossistemas

Desde a sua criação, a ação da Natura 2000 é orientada para gerar benefícios. Numa primeira abordagem, em resultado dos objetivos inerentes e das Diretivas comunitárias que enquadram a Rede, foi comumente aceite que a valorização se centrasse prioritariamente na natureza. A possibilidade de preservar e manter habitats vulneráveis, mas de interesse no

que respeita às formas de vida biológica, e de conservar biodiversidade é por si só uma justificação para a continuidade da Rede. Contudo, porque a natureza enquadra e sustenta modelos de vida humanos, promovendo a revitalização de recursos vitais, tais como a água doce e o oxigénio do ar, e garantindo a produção e a aquisição de rendimento, também as dimensões social e económica são consideradas como beneficiadas ou promovidas através do desenvolvimento das atividades da Natura 2000.

... para que a valorização dos espaços e das espécies seja garantida, entende-se que os Serviços dos Ecossistemas resultam efetivos quando bem planeados e geridos.

Além da capacidade de renovar e revitalizar espaços e recursos, a Rede fornece os denominados Serviços dos Ecossistemas. Trata-se dos benefícios que as

pessoas tiram de uma natureza gerida de forma equilibrada. Os Serviços dos Ecossistemas podem ser classificados em quatro grandes áreas de ação:

- a) o aprovisionamento, muitas vezes associado a atividades de recolha de materiais, tais como madeira, cortiça, frutos, sementes e mel;
- b) os serviços de regulação, identificados com a gestão do ciclo hidrológico e a purificação da água para consumo ou com a capacidade de captar carbono;
- c) os serviços culturais, relacionados com atividades de lazer e recreio, incluindo o turismo de natureza e a promoção de atividades de observação de espécies e de contemplação de paisagens;
- d) os serviços de suporte, orientados para incrementar a fertilidade do solo.

Os Sítios da Natura 2000 revestem importância no âmbito dos Serviços dos Ecossistemas, já que as áreas de intervenção fornecem recursos vitais, tais como a água doce e os produtos polinizados. A produção, captação e utilização destes recursos implicam a prossecução de processos que promovam equilíbrios socioambientais de relevo. Por outro lado, aquando da implementação dos Planos de Manejo, ou de Gestão, das

áreas protegidas no âmbito da Rede, os espaços são organizados para evitar os efeitos nefastos produzidos aquando de eventos climáticos extremos. De acordo com o Natura 2000 Barometer, cerca de 65% dos cidadãos europeus vivem na proximidade de um Sítio natural, o que pressupõe a necessidade de prosseguir com uma ação direta e contínua de monitorização. Só por si, a proximidade de comunidades humanas em relação a Sítios com estatuto especial de proteção resulta num risco de agravar as ameaças naturais, pelo que, para que a valorização dos espaços e das espécies seja garantida, entende-se que os Serviços dos Ecossistemas resultam efetivos quando bem planeados e geridos.

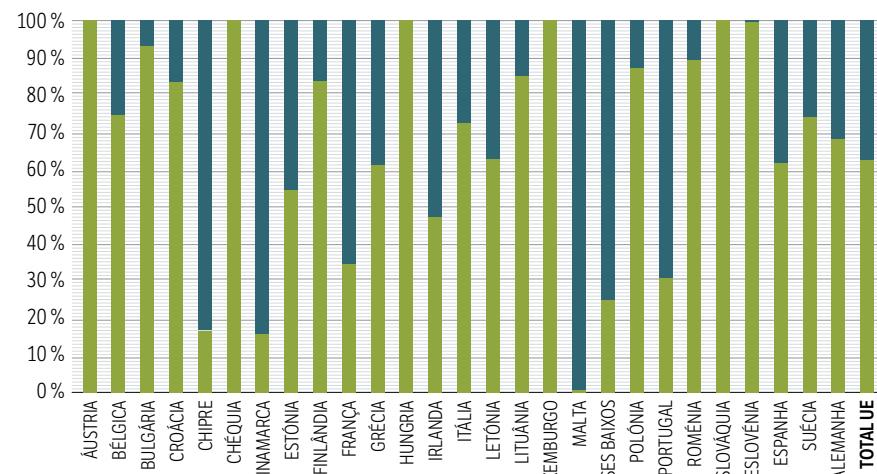
Do ponto de vista socioeconómico, os Sítios naturais revestem também importância por gerarem empregos diretos e indiretos e produzirem rentabilidade. De acordo com o Natura 2000 Barometer, estes fornecem serviços ecossistémicos avaliados entre €200 e €300 mil milhões de euros por ano e criam 4,4 milhões de empregos nos países da União Europeia. Os Sítios naturais não são definidos como zonas selvagens *strictu sensu*, já que a presença e a atividade humanas são permitidas. Estima-se que cerca de 40% da área total da Rede seja constituída por terrenos agrícolas e cerca de 50% por florestas (European Environment Agency e Natura 2000 Network Viewer).

Os Planos de Gestão ou Manejo revelam-se como instrumentos fundamentais para a preservação e a conservação, mas também para garantir o bem-estar das comunidades residentes nestas zonas. Para a efetivação dos objetivos inerentes aos Serviços dos Ecossistemas, as entidades gestoras dos Sítios naturais são responsáveis ora pela criação de Planos de Manejo (Planos) das áreas envolvidas, ora pela sua implementação. Por imposição dos critérios de integração na Rede, as exigências ecológicas dos habitats e das espécies protegidas têm de ser respeitadas. Os Planos são documentos orientadores da intervenção no terreno, implicando o envolvimento de todas as partes interessadas (*stakeholders*), seguindo uma abordagem integrada e metodologias participativas. Por outro lado, representam instrumentos para responder ao desafio da sustentabilidade em territórios classificados como vulneráveis.

FIGURA 3. PROPORÇÃO DE ZONA TERRESTRE E MARINHA Natura 2000 POR ESTADO MEMBRO DA UNIÃO EUROPEIA

Fonte: Natura 2000 Barometer.

■ Área terrestre ■ Área marinha



O meio marinho passou a acolher uma atenção particular face à contínua pressão relacionada com a exploração haliêutica e dos diversos recursos marinhos, tais como peixes, mariscos, moluscos, algas, corais e inertes como a areia.

Acompanhamento da Comissão Europeia à Rede

Além de ter criado a Natura 2000, a Comissão Europeia financia projetos de conservação e acompanha em permanência as atividades da Rede, através da Agência Europeia do Ambiente e da Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (Eionet). A título de exemplo, no que respeita ao financiamento de projetos vocacionados para a preservação e manutenção de habitats ou para a conservação de espécies, pode referir-se o programa LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement) que, desde 1992, apoiou 1800 projetos em contexto europeu. Ainda que represente apenas menos de 1% do orçamento da União Europeia, foram investidos cerca de €2,2 mil milhões de euros, o que contribuiu para dar continuidade às ações de

conservação valorizando a biodiversidade europeia (Comissão Europeia, 2021 e European Court of Auditors, 2017).

O acompanhamento está previsto desde o início da criação da Natura 2000, estando descrito no artigo 6º da Diretiva Habitats. De forma mais específica, nos nº 3 e 4 deste artigo é detalhada a avaliação das incidências sobre os Sítios, havendo a referência a que o “Estado Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da Rede Natura 2000. O Estado Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adotadas”.

Ao longo dos trinta e três anos de funcionamento da Rede, a Comissão Europeia procurou dar continuidade à iniciativa e aos projetos de preservação ambiental e conservação da biodiversidade europeia, sendo evidente o objetivo da consolidação da Natura 2000. São múltiplos os documentos produzidos no âmbito da Rede, ora destinados à circulação interna entre os Estados-membros, ora com finalidade de divulgação e promoção para o exterior e fazendo a ligação com a comunidade. Podem elencar-se:

- as Notas da Comissão, que tendencialmente são documentos enquadradores e orientadores dos projetos e programas em curso nas zonas especiais de conservação,
- as Orientações da Comissão e sobre a gestão da Rede Natura 2000 quando existe confluência entre o Sítio natural



e áreas de exploração agropecuária em contexto rural, produzidas com a preocupação de gerar equilíbrios socioeconómicos e ambientais,

- as Orientações sobre modelos de gestão de espaços florestais,
- as Orientações sobre vida selvagem no âmbito da Rede e os instrumentos vocacionados para a conservação,
- os exemplos de boas práticas que ligam a preservação dos habitats, a conservação de espécies, a atividade humana e a produção económica,
- os estudos temáticos, ora focados em metodologias participativas com envolvimento das diferentes partes interessadas, ora apresentando os benefícios dos Serviços dos Ecossistemas e a resolução de conflitos de interesses que emergem da relação entre as três dimensões convencionais da sustentabilidade, a ambiental, a social e a económica.

Em 2008, foi criada a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008), em resultado do reconhecimento da necessidade de valorizar o meio marinho tendo, por conseguinte, como objetivo principal a conservação da biodiversidade marinha europeia. O meio marinho passou a acolher uma atenção particular face à contínua pressão relacionada com a exploração haliútica e dos diversos recursos marinhos, tais como peixes, mariscos, moluscos, algas, corais e inertes como a areia. Neste sentido, também a Comissão Europeia evidenciou uma preocupação com a criação de documentos orientadores para os Estados-membros dotados de Sítios naturais marinhos, tais como:

- as orientações sobre medidas de conservação em Sítios Natura 2000 que confluem com a Política Comum das Pescas,
- os instrumentos metodológicos para avaliação de impactos da pesca em Sítios Natura 2000,
- a avaliação do risco de capturas de espécies protegidas em atividades de pesca,
- o Estudo sobre os benefícios socioeconómicos das áreas marinhas protegidas da União Europeia.

Recentemente, a União Europeia discutiu e aprovou o Pacto Ecológico Europeu e a Estratégia de Biodiversidade ajustada à Agenda 2030, e tendo presentes

CAIXA 1. A MAIOR REDE ECOLÓGICA MUNDIAL

Em 1992, a Comissão Europeia criou a Natura 2000, uma rede de sítios naturais definidos como fundamentais para a preservação ambiental dos Estados-membros da União Europeia (UE). À época, foi considerado um desafio europeu por representar a maior das preocupações ambientais: a preservação dos ecossistemas, incluindo vulneráveis, associada à conservação de espécies em risco. Atualmente, a Rede envolve todos os Estados-membros da UE, assegurando a identificação e a monitorização de mais de 27.000 sítios naturais em meio terrestre e marinho, com estatuto de proteção ao abrigo das diretivas comunitárias. Os fundamentos da Natura 2000 são equacionados com a Diretiva relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992) e a Diretiva relativa à conservação das aves selvagens (2009/147/CE que atualiza a original Diretiva 79/409/CEE). A Diretiva Habitats enquadra 946.913 Km² e a Diretiva Aves abrange 832.623 Km². Numa fase inicial, os projetos desenvolvidos no âmbito da Rede eram orientados por objetivos conservacionistas, mas com o tempo, e de forma evolutiva, compreendeu-se a necessidade de olhar para o problema ambiental a partir de dinâmicas sociais, ou humanas, e económicas. Os benefícios que resultam das atividades promovidas no âmbito da Rede são mais do que orientados para a natureza, focam-se nas pessoas e no seu bem-estar, e na rentabilidade dos recursos, o que permite criar oportunidades de conservação. Ainda assim, é mantida a preservação dos habitats e a conservação de espécies ameaçadas mesmo que migratórias, raras ou endémicas. Atualmente, a nível mundial, a Natura 2000 está classificada como a maior rede coordenada de áreas e sítios protegidos, sendo que, em 2022, correspondia a 18,6% do espaço territorial e a 9% do total da área marinha da União Europeia (Natura 2000 Network Viewer).



os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) diretamente associados com a área ambiental, a saber o ODS 14, que versa Proteger a Vida Marinha e o ODS 15, centrado em Proteger a Vida Terrestre. Também tendo presente estas preocupações, as atividades de acompanhamento tornam-se ainda mais diversas se for considerado o Natura 2000 Barometer, que apresenta de forma simples e gráfica tanto a área geográfica da Rede como a situação evolutiva dos habitats e da biodiversidade. Os Estados-membros da União Europeia assumiram o compromisso coletivo, que representa um desafio, de recuperar e manter em pelo menos 15% os ecossistemas terrestres e marinhos, o que implica capacidade de gestão de áreas protegidas sem descurar o desenvolvimento socioeconómico em meio rural e na proximidade da linha de costa (European Environment Agency).

Concluindo: em prol da consolidação da Rede

Ao longo do tempo e desde a sua criação, a Natura 2000 tem passado por diferentes fases, ainda que seja evidente a tendência para a consolidação. O alargamento da Rede, a possibilidade de promover partilha de experiências e de implementar instrumentos e metodologias participativas com envolvimento de todas as partes interessadas resulta no reforço da própria Rede. O empenho da Comissão Europeia

em promover um ambiente sustentável, sem perdas de biodiversidade e com valorização das zonas biogeográficas europeias, representa uma garantia da opção pela continuidade.

Atualmente, as ações promovidas no quadro da Natura 2000 e os financiamentos comunitários, ainda que possam ser considerados escassos face às necessidades, asseguram a gestão de Áreas Protegidas e a conservação de espécies, em consonância com os princípios defendidos no âmbito da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A Rede, que atingiu a maioridade há muito, alcança a maturidade, sendo expectável uma vida longa. ●

Nota

¹ Este artigo foi elaborado no âmbito do projeto Redes Ecológicas Europeias, Linha de Investigação em Espaços Económicos e Gestão de Recursos, OBSERVARE.

Referências

- BISE – Biodiversity Information System for Europe. <https://biodiversity.europa.eu/natura2000/en/natura2000> [consultado em 6 de janeiro de 2025].
- Comissão Europeia (2021). O estado da natureza na UE. Estado e tendências de conservação das espécies e habitats protegidos pelas Diretivas Natureza da UE no período 2013-2018. União Europeia, <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/e733191f-5c65-11eb-b487-01aa75ed71a1>
- European Court of Auditors (2017). More efforts needed to implement the Natura 2000 network to its full potential. Special report No 01, 2017, Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2865/217308> [consultado em 6 de janeiro de 2025].
- European Environment Agency. <https://www.eea.europa.eu/> [consultado em 8 de janeiro de 2025].
- Natura 2000 Barometer. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/natura-2000-barometerdashboards> [consultado em 6 de janeiro de 2025].
- Natura 2000 Network Viewer. <http://natura2000.eea.europa.eu/> [consultado em 06 de janeiro de 2025].



ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LA ESPERANZA: COMUNIDADES ENERGÉTICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe se destaca por contar con una de las matrices eléctricas más limpias del mundo, pero persisten retos estructurales en el acceso y la equidad del suministro eléctrico, y ligados a la pobreza energética. Las comunidades energéticas son una experiencia emergente en la región que propone una vía concreta hacia la democratización energética.

En la vida cotidiana, damos por sentadas muchas cosas que solo notamos cuando dejan de funcionar. Se vuelven parte del entorno habitual hasta que su ausencia revela su importancia. La electricidad es un claro ejemplo: un recurso esencial que rara vez cuestionamos, salvo ante un corte o al recibir la factura. Tal vez por su complejidad técnica, o porque la percibimos solo a través de aparatos como bombillas o electrodomésticos, suele quedar fuera del debate. Sin embargo, eventos como el apagón en la península ibérica muestran cuán central es en la vida moderna.

Más allá de las imágenes romanticizadas del apagón —como el retorno fugaz a una vida más comunitaria y desconectada—, la falta de electricidad es una realidad diaria para millones. Hoy, unos 750 millones de personas carecen de acceso, incluidos 18 millones en América Latina y el Caribe (ALC) (IEA, 2024b). En esta región, el problema no es solo la falta de acceso, sino también la forma en que se accede: cortes frecuentes (como en Venezuela), tarifas altas, infraestructura deficiente y sistemas energéticos centralizados, con baja competencia y escasa capacidad regulatoria. En este escenario, resulta imprescindible hablar de democratización energética.

Mientras Europa debate la transición hacia fuentes limpias para enfrentar el cambio climático, en ALC el foco también incluye la descarbonización, aunque muchos países ya cuentan con matrices relativamente limpias, basadas en hidroeléctrica o gas natural. Sin embargo, el desafío no es solo cambiar la fuente, sino transformar el modelo de acceso y gestión. Este ensayo se centrará en las comunidades energéticas como una experiencia emergente en la región que

propone una vía concreta hacia la democratización. Al involucrar a las personas en decisiones sobre producción, distribución y consumo, estas iniciativas no solo ofrecen soluciones técnicas, sino también mayor voz, agencia y participación en un sector históricamente centralizado.

El problema no es solo la falta de acceso, sino también la forma en que se accede: cortes frecuentes, tarifas altas, infraestructura deficiente y sistemas energéticos centralizados, con baja competencia y escasa capacidad regulatoria.

Contexto regional

Según Ember (2025), ALC se destaca por contar con una de las matrices eléctricas más limpias del mundo. En 2024, el 65% de la electricidad generada en la región provino de fuentes limpias, muy por encima del promedio mundial del 41%. Esta fortaleza se debe principalmente al papel histórico de la energía hidroeléctrica, que aporta el 41% del suministro eléctrico regional y es la base del sistema en países como Paraguay y Costa Rica, donde prácticamente toda la electricidad proviene de fuentes renovables. A esta base hidráulica se suman el crecimiento sostenido de la energía solar y eólica, que ya representan un 17% de la generación eléctrica regional (por encima del 15%

global), con países como Chile (34%) y Uruguay (31%) liderando su integración. Brasil, por su parte, añadió 36 TWh en 2024, lo que equivale al 78% del crecimiento regional y al 7% del crecimiento global.

Este avance en energías renovables ha reducido significativamente la dependencia de combustibles fósiles en el sector eléctrico, cuya participación bajó del 47% en 2015 al 35% en 2024. El carbón, en particular, apenas representa el 4% de la generación eléctrica y está presente en pequeña escala solo en países como México, Brasil, Colombia y República Dominicana, sin planes relevantes de expansión. Sin embargo, el gas natural aún mantiene una cuota del 24% y tuvo un repunte de 21 TWh entre 2023 y 2024, debido principalmente a sequías que afectaron la generación hidroeléctrica en países como Brasil, Colombia y Ecuador. En 2024, la electricidad en la región emitió 255 gCO₂/kWh, muy por debajo del promedio mundial de 473 gCO₂/kWh, gracias al predominio de fuentes limpias. Aunque los combustibles fósiles aún dominan sectores como transporte e industria, su menor presencia en la electricidad es un avance significativo. Sin embargo, persisten retos estructurales en el acceso y la equidad del suministro eléctrico. Entre 2001 y 2019, la proporción de hogares con acceso a electricidad creció del 87% al 95,1%, con una mejora especialmente notoria en las zonas rurales, donde pasó del 65,3% al 87,5%. Sin embargo, las cifras agregadas ocultan disparidades profundas entre países, regiones y grupos sociales. Mientras Brasil, Paraguay, Uruguay y Costa Rica registran niveles de privación inferiores al 0,5%, otros países como Guatemala (22,1%), Nicaragua (14,3%), El Salvador (11,1%) y Honduras (7,4%) siguen pre-

sentando importantes brechas (CEPAL, 2022). Factores como el origen étnico, la ubicación geográfica y el nivel de ingresos también influyen significativamente en el acceso.

Pobreza energética

Ciertamente, el acceso a la electricidad ha mejorado en ALC; sin embargo, persisten desafíos estructurales ligados a una pobreza energética poco conceptualizada frente al enfoque europeo. Mientras países como Reino Unido o Francia han definido esta problemática de forma multidimensional — incluyendo el porcentaje del ingreso destinado a servicios o la capacidad de mantener una temperatura adecuada —, en ALC predomina una visión limitada centrada en el acceso físico o el tipo de energía utilizada.

Esta mirada restringida impide captar la magnitud real del problema. Haití, por ejemplo, tiene al 98% de su población rural sin acceso. En Honduras y Nicaragua, la exclusión es del 11,2% y 29%, también concentrada en zonas rurales que conforman el 40% de la población. Incluso en países con alta cobertura, como México, en 2024 se estimaba que 1,2 millones de personas seguían sin servicios, ya sea por vivir en zonas remotas o por no poder cubrir los costos de conexión y facturación en sectores urbanos marginados (World Bank, 2023).

Otro aspecto central en los estudios sobre pobreza energética en la región es el tipo de combustible utilizado para cocinar. Mientras que en República Dominicana, Uruguay y Brasil alrededor del 94% de los hogares utiliza gas, en países como Honduras el 76,9% aún depende de leña, carbón, kerosene o petróleo. Esta situación expone a las familias —especialmente a mujeres y niños— a altos niveles de humo en espacios cerrados, con efectos negativos sobre la salud y consecuencias ambientales por la presión sobre los recursos forestales. Paraguay, pese a su amplia generación hidroeléctrica y acceso a electricidad, registra un 32,8% de hogares que cocinan con combustibles tradicionales. No obstante, destaca por tener uno de los mayores porcentajes de uso de electricidad para cocinar (13,6%), solo superado por Costa Rica (48,7%) (CEPAL, 2022).

La pobreza energética también incluye la capacidad de usar la electricidad para fines básicos como la refrigeración de

CAJA 1. EL RETO DE DEMOCRATIZAR LA ENERGÍA EN ALC

La democratización de la energía en ALC va más allá del acceso a la electricidad: implica asegurar energía segura, asequible, sostenible y gestionada con participación ciudadana. Para avanzar, es necesario repensar un modelo energético que ha concentrado el poder en grandes corporaciones o entes estatales con escasa transparencia. Democratizar la energía requiere descentralizar la generación, fortalecer el control público y comunitario, y garantizar una planificación territorial participativa. Esto no solo combate la pobreza energética, sino que permite una transición justa, con empleo, menor contaminación y más soberanía. Sin embargo, alcanzar este modelo exige revisar las reformas estructurales impulsadas desde los años 80, cuando muchos países privatizaron y fragmentaron sus sistemas eléctricos bajo presión por deuda y desequilibrios macroeconómicos. Esta apertura atrajo unos 155.000 millones de dólares en inversión privada entre 1984 y 2011, con casos como Nicaragua (90%) y Colombia (30%) mostrando alta participación privada. Aunque se prometía eficiencia, competencia y mejor servicio, el resultado fue tarifas altas, baja cobertura rural y escasa participación social (Jimenez Mori et al., 2013). Democratizar la energía hoy implica superar los modelos privatizadores y avanzar hacia políticas participativas, sostenidas por marcos institucionales que garanticen equidad y sostenibilidad ambiental.

A través de proyectos gestionados directamente por ciudadanos, cooperativas u organizaciones de base, se están desarrollando esquemas energéticos que no solo diversifican la matriz energética, sino que fortalecen la participación comunitaria, ...

alimentos, la iluminación nocturna o la climatización. Sin embargo, indicadores más precisos limitan la posibilidad de diseñar políticas públicas integrales que aborden cobertura, calidad, asequibilidad y sostenibilidad del acceso a la energía eléctrica.

Democratización de la energía y comunidades energéticas

Las comunidades energéticas son formas de organización colectiva donde ciudadanos, cooperativas o municipios participan activamente en la generación, gestión y consumo de energía renovable. Estas iniciativas promueven la descentralización, reducen la dependencia de grandes empresas y empoderan a las personas en decisiones clave sobre el sistema energético (Baigorrotegui & Chemes, 2023). En América Latina, representan una oportunidad concreta para materializar la democratización

TABLA 1. PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Fonte: Valencia & Hallack (2022).

■ Públicos ■ Privados ■ Públicos y privados

País	Generación	Transmisión	Distribución
Argentina	■	■	■
Bahamas	■	■	■
Barbados	■	■	■
Belice	■	■	■
Bolivia	■	■	■
Brasil	■	■	■
Chile	■	■	■
Colombia	■	■	■
Costa Rica	■	■	■
Ecuador			
El Salvador	■	■	■
Guatemala	■	■	■
Guyana	■	■	■
Hati	■	■	■
Honduras	■	■	■
Jamaica	■	■	■
Méjico	■	■	■
Nicaragua	■	■	■
Panama	■	■	■
Paraguay	■	■	■
Perú	■	■	■
República Dominicana	■	■	■
Surinam	■	■	■
Trinidad & Tobago	■	■	■
Uruguay	■	■	■
Venezuela	■	■	■



de la energía desde lo local, integrando sostenibilidad, justicia social y autonomía territorial.

En este contexto, las comunidades energéticas emergen en ALC como una estrategia poderosa para avanzar en la transición energética desde una lógica inclusiva y territorializada. Frente a las limitaciones persistentes en el acceso y la calidad del suministro eléctrico – especialmente en zonas rurales y barrios vulnerables – estas iniciativas ofrecen soluciones sostenibles con fuerte arraigo local. A través de proyectos gestionados directamente por ciudadanos, cooperativas u organizaciones de base, se están desarrollando esquemas energéticos que no solo diversifican la matriz energética, sino que fortalecen la participación comunitaria, fomentan la apropiación tecnológica y aseguran la permanencia de las soluciones instaladas.

Ejemplos concretos ilustran cómo esta transformación ya está en marcha. Chile ha institucionalizado programas como Comuna Energética y Comunidad Energética, que articulan a municipios, ciudadanía y organizaciones para ejecutar proyectos de generación renovable, eficiencia energética y educación. En Brasil y Costa Rica, cooperativas eléctricas con trayectoria desde los años 60 han sido revitalizadas por marcos normativos recientes, y hoy incorporan energías limpias con modelos participativos. Panamá destaca con el Programa de Campeonas Solares, que empodera a mujeres indígenas en la gestión de sistemas fotovoltaicos. A nivel comunitario, iniciativas como RevoluSolar en favelas de Río de Janeiro y el proyecto RESEX en la Amazonía brasileña han permitido reducir costos, mejorar el servicio y generar ingresos productivos mediante el uso eficiente de la energía. Colombia, por su parte, se adelanta al establecer el primer marco normativo específico para comunidades energéticas, sentando un precedente clave para la región (IEA, 2024a).

Colombia ha avanzado significativamente al incluir a las comunidades energéticas en su política pública, integrando marcos normativos que permiten su desarrollo junto a actores sociales, públicos y privados. Este esfuerzo se refleja en experiencias como la Comunidad Energética de Paz “El Sol del Perijá” en La Guajira, donde firmantes del Acuerdo de Paz y comunidades campesinas e indígenas

impulsan proyectos solares que transforman territorios históricamente excluidos, promoviendo acceso a energía, sostenibilidad económica y reconciliación. Iniciativas similares surgen en Medellín, Tumaco, el Chocó y Cali, donde proyectos como Casas de Energía Sustentable benefician a miles de familias con energía limpia y asequible.

Además, decretos recientes han habilitado la participación directa de comunidades indígenas, afrodescendientes y rurales en la generación y comercialización de energías renovables, consolidando un enfoque de transición energética que busca reducir emisiones, reparar desigualdades y construir paz desde lo local (Ministerio de Minas y Energía, s. f.). Colombia ofrece así un ejemplo potente de cómo la energía puede convertirse en una herramienta de justicia, equidad y transformación social. ●

Referencias

- Baigorrotegui, G., & Chemes, J. (2023). Comunidades energéticas latinoamericanas: Sostenedoras de transiciones que mantienen y reparan la vida. *Energía y Equidad*, Julio(6). <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/225207>
- CEPAL (2022, mayo). La energía en América Latina y el Caribe: Acceso, renovabilidad y eficiencia. *Temas Estadísticos de la CEPAL*, 5. www.cepal.org/es/publicaciones/47924-la-energia-america-latina-caribe-acceso-renovabilidad-eficiencia
- Ember. (2025, abril 11). *Latin America and Caribbean. Clean power replacing emissions-intensive fossil fuels*. <https://ember-energy.org/countries-and-regions/latin-america-and-caribbean>
- IEA (2024a, septiembre 25). *Bottom-up energy transitions: Managing the rise of energy communities in Latin America*. International Energy Agency. www.iea.org/commentaries/bottom-up-energy-transitions-managing-the-rise-of-energy-communities-in-latin-america
- IEA (2024b, noviembre 15). *Electricity access continues to improve in 2024—After first global setback in decades*. International Energy Agency. www.iea.org/commentaries/electricity-access-continues-to-improve-in-2024-after-first-global-setback-in-decades
- Jimenez Mori, R. A., Balza, L., & Mercado Diaz, J. E. (2013). *Privatization, Institutional Reform, and Performance in the Latin American Electricity Sector*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0009146>
- Ministerio de Minas y Energía. (s. f.). *Comunidades Energéticas*. Recuperado 5 de junio de 2025, de <https://www.minergia.gov.co/es/comunidades-energeticas/>
- Valencia, A., & Hallack, M. (2022, agosto 17). ¿Cuál es la participación del sector privado en el sector de energía eléctrica en América Latina y el Caribe? *BiD. Energía para el Futuro*. <https://blogs.iadb.org/energia/es/cual-es-la-participacion-del-sector-privado-en-el-sector-de-energia-electrica-en-america-latina-y-el-caribe/>
- World Bank. (2023). *Access to electricity, rural (% of rural population)* [Dataset]. <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.RU.ZS>



A SUSTENTABILIDADE DA ECONOMIA AZUL: O PAPEL DOS RECURSOS VIVOS DOS OCEANOS

A pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN) constitui atualmente um problema global, que tem vindo a agravar-se nos últimos anos. A gestão criteriosa dos recursos vivos dos oceanos e o combate a todas as práticas ilícitas pela sua obtenção são essenciais para a afirmação plena da economia azul, bem como para a erradicação da pobreza.

A terceira Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos foi organizada pela França e Costa Rica, em conjunto, tendo ocorrido entre 9 e 13 de junho de 2025, em Nice. Centrou-se no tema Our ocean, our future: united for urgent action, que sugere que os resultados das duas primeiras conferências sobre os oceanos, realizadas em Nova Iorque, de 5 a 9 de junho de 2017, e em Lisboa, de 27 de junho a 1 de julho de 2022, ficaram globalmente aquém das expectativas iniciais. Esta ideia é reforçada pela declaração final da conferência, que refere expressamente: “Action is not advancing at the speed or scale required to meet Goal 14 and realize the 2030 Agenda” (Nações Unidas, 2025a).

A terceira conferência procurou, assim, de forma clara, apoiar a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (ODS14), através da definição de três prioridades principais: trabalhar para a conclusão dos processos multilaterais relacionados com os oceanos; mobilizar recursos financeiros para o ODS14 e apoiar o desenvolvimento de uma economia azul sustentável; e reforçar e divulgar de forma ampla os conhecimentos ligados às ciências marinhas para melhorar a elaboração de políticas (Nações Unidas, 2025b).

Este artigo foca-se na segunda das prioridades elencadas, abordando, em concreto, a vertente do apoio ao desenvolvimento de uma economia azul sustentável, cingindo-se, porém, apenas à gestão dos recursos vivos dos oceanos como forma de contribuir para a prossecução do ODS14.

A relevância dos oceanos

Para melhor enquadrar este tema, importa começar por referir, ainda que de forma bastante resumida, a relevância do domínio marítimo. Assim, de acordo

com o relatório anual de 2024 da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), mais de 80% do volume do comércio mundial é transportado por via marítima, sendo que o comércio marítimo global cresceu 2,4% em 2023. No período de 2025 a 2029, a UNCTAD estima que o comércio marítimo total possa vir a crescer, em média, 2,4% e o comércio contentorizado cerca de 2,7% (UNCTAD, 2024).

O conceito de economia azul centra-se (...) na promoção do crescimento económico, na inclusão social e na preservação (ou melhoria) dos meios de subsistência, garantindo, em simultâneo, a sustentabilidade ambiental.

Por outro lado, os oceanos constituem-se como a maior biosfera do planeta. Geram aproximadamente metade do oxigénio necessário à vida humana, absorvem 25% de todas as emissões de dióxido de carbono e capturam 90% do calor adicional produzido por aquelas emissões. Possuem recursos minerais e energéticos que têm sido essenciais para o desenvolvimento das economias e produzem recursos vivos que se constituem como a base da cadeia alimentar de muitas populações e que são, outrossim, fundamentais para a subsistência de vários milhões de pessoas que em todo o mundo dependem da pesca lícita para sobreviverem (Okafor-Yarwood & Belhabib, 2019). Por fim, importa ter presente que as redes de cabos submarinos (que atravessam os oceanos e ligam os continentes) são infraestruturas críticas que asseguram as ligações de dados e telecomunicações entre Estados. A importância económica destas redes reside no facto de serem responsáveis por mais de 95% das comunicações internacionais e das transferências de dados (Chataut, 2024).

Para o presente artigo releva, em particular, a captura de recursos vivos, dado que contribuem para a segurança alimentar de muitos milhões de pessoas em termos globais e são fonte de emprego para inúmeras comunidades piscatórias em todo o mundo.

A economia azul

As origens do termo “economia azul” remontam a 1994, quando o economista Gunter Pauli assumiu a responsabilidade pela criação de um novo sistema económico que não gerasse resíduos e emissões, mas criasse empregos e não implicasse custos mais elevados (Alexandre, 2022). O conceito adquiriu maior reconhecimento público na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em 2012, no Rio de Janeiro, a qual constituiu uma iniciativa global com os objetivos expressos de alcançar o bem-estar humano e a equidade social, promovendo, ainda, a redução significativa dos riscos ambientais bem como a escassez ecológica (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, 2012).

Mais recentemente, em 2017, o Banco Mundial publicou um relatório em que aborda o potencial da economia azul, referindo que engloba vários setores económicos (e políticas com eles relacionadas) que, em conjunto, determinam se o uso dos recursos dos oceanos é sustentável. O conceito de economia azul centra-se, assim, no entender do

Banco Mundial, na promoção do crescimento económico, na inclusão social e na preservação (ou melhoria) dos meios de subsistência, garantindo, em simultâneo, a sustentabilidade ambiental.

A economia azul possui diversos componentes, incluindo as indústrias oceânicas tradicionais (como a pesca, o turismo e o transporte marítimo), a par de atividades novas e emergentes (como a energia renovável offshore, a aquicultura, as atividades extractivas no leito marinho, a biotecnologia marinha e a bioprospecção) (Banco Mundial, 2017).

Este artigo centra-se na componente relacionada com a indústria de obtenção de recursos vivos e o modo como é afectada pela pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN).

A pesca ilegal, não declarada e não regulamentada

A pesca INN viola os direitos humanos individuais de muitas tripulações que são exploradas no exercício da atividade de pesca pelos armadores das embarcações onde exercem a sua atividade. Por outro lado, compromete a segurança alimentar das comunidades que têm nos recursos piscícolas a base da sua dieta alimentar e a segurança económica de quem exerce a pesca lícita. Por fim, priva os governos afetados da obtenção de receitas e compromete a sustentabilidade das reservas de pescado.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) tem vindo a acompanhar o desenvolvimento do fenómeno da pesca INN ao longo dos anos. No seu relatório de 2025 relativo ao estado dos recursos haliêuticos mundiais, a FAO mostra a sua evolução num período alargado de tempo, de 1974 a 2021, sendo particularmente preocupante o nível da sobrepesca nos anos mais recentes (Figura 1).

Em todo o caso, a pesca INN não tem vindo a afetar os diferentes espaços marítimos de igual (ou sequer semelhante) forma, muito se devendo aos sistemas de gestão implementados em diferentes regiões, em algumas delas francamente mais robustos (como é disso exemplo o Pacífico Nordeste) quando cotejados com regiões como o Mediterrâneo ou a Costa Ocidental de África (Figura 2).

Em termos globais, a situação da pesca INN tem vindo a piorar desde 2021. Em 2023, a classificação global alcançada

FIGURA 1. EVOLUÇÃO DAS RESERVAS DE RECURSOS VIVOS, 1974 – 2021

Fonte: Sharma *et al*, FAO, 2025: p.23.

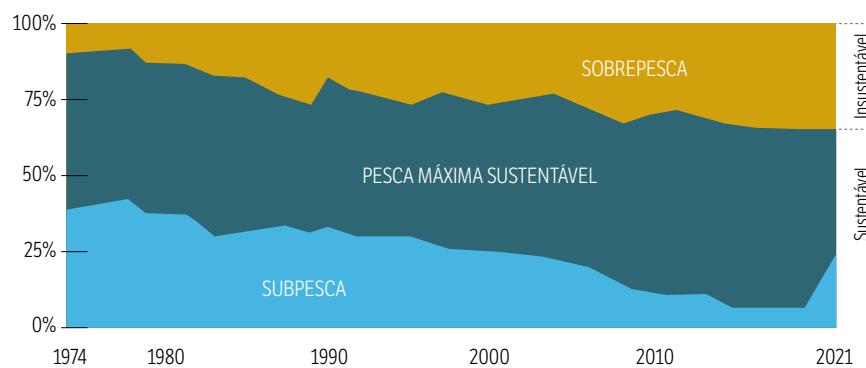


FIGURA 2. PERCENTAGENS DE RESERVAS SUSTENTÁVEIS E INSUSTENTÁVEIS, 2021

Fonte: Sharma *et al*, FAO, 2025: p.27.

■ Sustentável ■ Insustentável

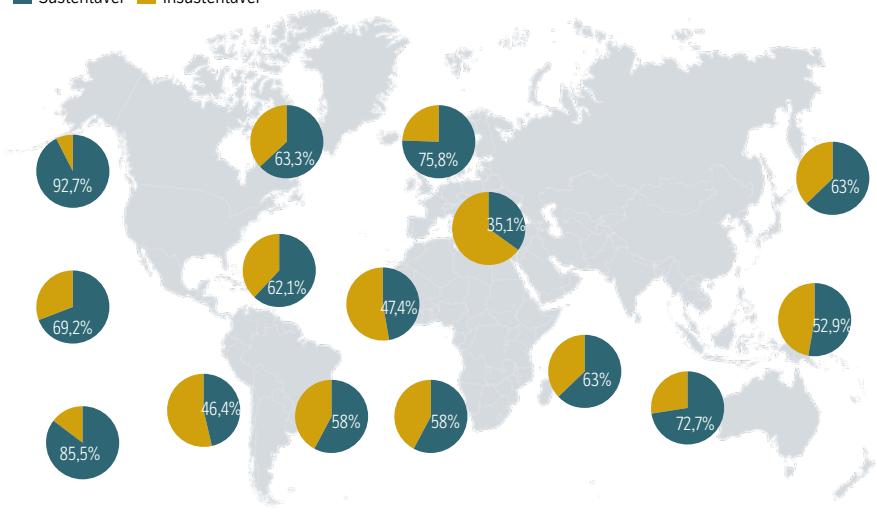
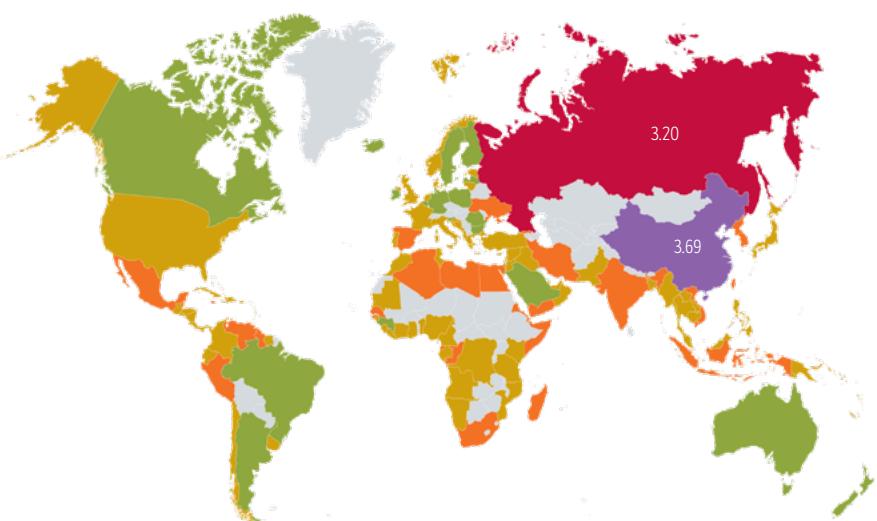


FIGURA 3. ÍNDICE DE RISCO DE PESCA INN DOS DIFERENTES ESTADOS, 2023

Fonte: Fleck, 2024.

■ 3,50+ ■ 3,00-3,49 ■ 2,50-2,99 ■ 2,00-2,49 ■ 1,50-1,99

Pontuação mundial global INN em 2023 = 2,28 (+0,04 desde 2021)



foi de 2,28 pontos no índice de risco de pesca INN, numa escala até 5 (sendo 5 o pior valor e 1 o melhor), um aumento em relação aos 2,24 de 2021. Ainda que seja uma mudança pequena, o facto é em si mesmo preocupante, uma vez que evidencia a ausência de progresso significativo relativamente ao risco global geral da pesca INN nos anos mais recentes. A China obteve o pior desempenho em 2023, com uma classificação de 3,69 pontos neste índice (Figura 3). As áreas de maior risco no mar têm vindo a ser influenciadas por diversos fatores, entre os quais a existência de embarcações de pesca com pavilhão de Estados com baixo controlo da corrupção no setor, o alto índice de propriedade de navios de pesca por Estados diferentes dos respetivos Estados de bandeira (o que dificulta a deteção e subsequente vigilância) e por diversas embarcações com pavilhão chinês. A Figura 4 (que inclui dados baseados num relatório de vários autores oriundos de diferentes universidades e institutos ligados aos oceanos, publicado em 2022) mostra as regiões de risco associadas à pesca INN, que surgiram, sobretudo, ao largo da África Austral, no Atlântico central e sudoeste, e em quase todo o Oceano Índico (estendendo-se até à Austrália).

Importa, ainda, dar conta de um outro relatório de 2020 – elaborado por investigadores que têm vindo a dedicar-se ao estudo do fenómeno da pesca INN – muito centrado na atividade da frota de pesca em águas distantes da China (que é a maior do mundo). Este resultou de uma investigação com base na elevada probabilidade de a ação das embarcações chinesas terem efeitos significativos sobre o meio ambiente e impactos socioeconómicos muito substantivos em países em desenvolvimento (Gutiérrez, et al., 2020). Com efeito, de acordo com a informação que os autores do relatório em causa conseguiram apurar através de fontes diversificadas (ainda que de acesso nem sempre fácil), foi possível mostrar a densidade da atividade pesqueira da frota chinesa de pesca em águas distantes, em diferentes espaços marítimos do globo (Figura 5).

É facilmente perceptível que algumas das regiões de maior risco de ocorrência da pesca INN (como ilustra a

FIGURA 4. MAPA DE RISCO RELACIONADO COM A PESCA INN EM DIFERENTES ESPAÇOS MARÍTIMOS

Fonte: Selig et al, 2022.

Risco máximo | Risco médio | Risco mínimo

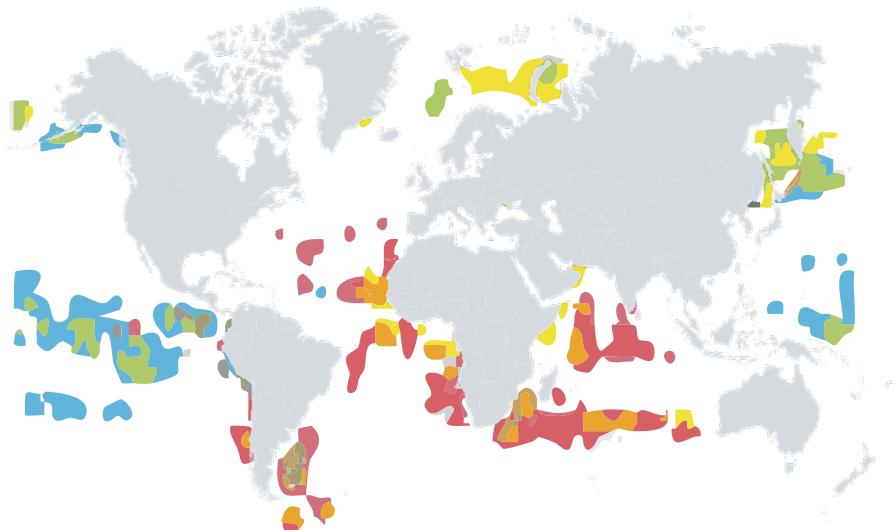


FIGURA 5. DENSIDADE DA ATIVIDADE DA FROTA DE PESCA EM ÁGUAS DISTANTES DA CHINA, EM 2017 E 2018

Fonte: Gutiérrez et al., 2020: p.19.

Zonas de alta densidade | Zonas de transição de baixa para alta densidade | Zonas de baixa densidade

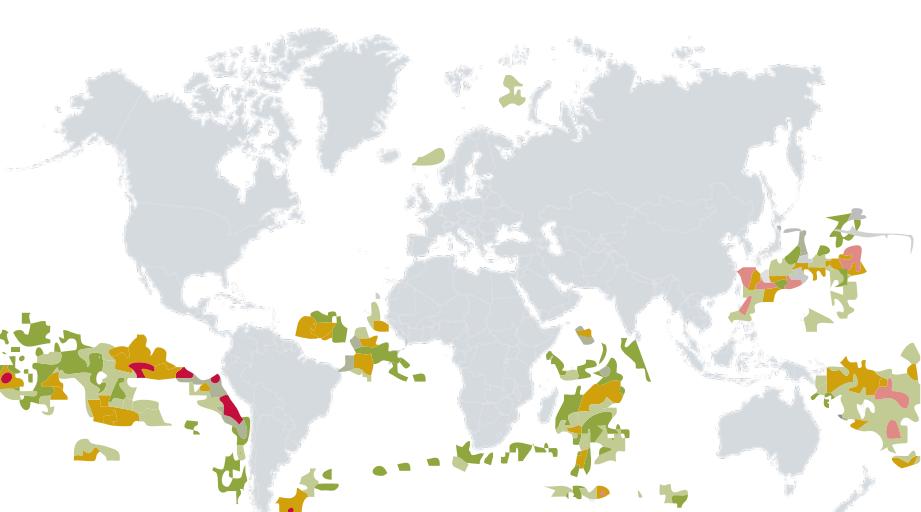


Figura 4) coincidem com áreas usuais de atuação de meios da frota de pesca em águas distantes da China em dois dos anos cobertos pelo relatório acima mencionado (2017 e 2018) (Gutiérrez, et al., 2020).

Conclusão

A declaração final da terceira Conferência das Nações Unidas sobre os Oceano, no capítulo dedicado à promoção de economias sustentáveis baseadas

nos oceanos, refere expressamente a preocupação dos representantes dos Estados participantes com a contínua degradação das reservas de recursos piscícolas, devido, entre outros fatores, à utilização reiterada de práticas abusivas e insustentáveis, aos desafios colocados pela pesca INN e à sobre-pesca. A declaração enfatiza, outrossim, a necessidade de serem tomadas ações coletivas concretas para garantir a sustentabilidade do setor das pescas,

fundamental para combater a má nutrição e a pobreza (especialmente em comunidades mais vulneráveis) e para assegurar a saúde (a longo prazo) dos ecossistemas marinhos. Nesse sentido, encoraja os Estados, individualmente e por meio de organizações e acordos regionais de gestão das pescas, a estabelecerem medidas sólidas que contribuam para acabar com a pesca INN. E é precisamente nesta área que há muito espaço para melhorar o combate aos ilícitos praticados no domínio marítimo, no que à captura ilegal de recursos halíeuticos diz respeito, através de ações que envolvam amplo consenso de Estados e organizações regionais.

Em suma, a gestão criteriosa dos recursos vivos dos oceanos e o combate a todas as práticas ilícitas pela sua obtenção (incluindo a pesca INN), são essenciais para a afirmação plena da economia azul e subsequente prossecução do ODS14. Todavia, tendo em conta o estado da pesca INN em termos globais e estando diversos armadores oriundos da China entre os principais prevaricadores, o desafio que se apresenta afigura-se extremamente significativo, mas é, outrossim, fundamental para a segurança alimentar e para a erradicação da pobreza de muitos milhões de pessoas em todo o mundo. ●

Referências

- Alexandre, A. G. (2022). Economia azul: o papel da segurança marítima no desenvolvimento económico dos oceanos. *Revista de Negócios Estrangeiros* N.º 22, pp. 196-217.
- Banco Mundial (2017). *The Potential of the Blue Economy*. International Bank for Reconstruction and Development, Grupo Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/cee24b6c-2e2f-5579-b1a4-457011419425/content>
- Chataut, R. (2024). *Undersea cables are the unseen backbone of the global internet*. The Conversation, 01.04.2024. <https://theconversation.com/undersea-cables-are-the-unseen-backbone-of-the-global-internet-226300>
- Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012). *Blue Economy Concept Paper*. Nações Unidas, Rio de Janeiro. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2978BECconcept.pdf>
- Fleck, A. (2024). *Illegal Fishing Is a Global Problem*. Statista database. www.statista.com/chart/33615/illegal-unreported-and-unregulated-iiu-fishing-risk-index/
- Gutiérrez, M. et al. (2020). *China's distant-water fishing fleet. Scale, impact and governance*. ODI Report, Overseas Development Institute, Londres, junho de 2020. https://media.odi.org/documents/chinesedistantwaterfishing_web.pdf
- Nações Unidas (2025a). *United Nations Ocean Conference - Outcome document*. United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development, Nice, França. A/CONF.230/2025/L.1. <https://docs.un.org/en/A/CONF.230/2025/L.1>
- Nações Unidas (2025b). Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos 2025. UNESCO e Década Das Nações Unidas da Ciência sobre os Oceanos (2021-2030) [website oficial]. <https://shorturl.at/WiCJ>
- Okafor-Yanwood, I. & Belhabib, D. (2019). The duplicity of the European Union Common Fisheries Policy in third countries: Evidence from the Gulf of Guinea. *Ocean and Coastal Management*, pp. 1-11.
- Selig, E.R., Nakayama, S., Wabnitz, C.C.C. et al (2022). Revealing global risks of labor abuse and illegal, unreported, and unregulated fishing. *Nat Commun* 13, 1612 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41467-022-28916-2>
- Sharma, R., Barange, M., Agostini, V., Barros, P., Gutierrez, N.L., Vasconcellos, M., Fernandez Reguera, D., Tiffay, C., & Levontin, P., eds. (2025). *Review of the state of world marine fishery resources – 2025*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper, No. 721. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Roma. <https://doi.org/10.4060/cd5538en>
- UNCTAD (2024). *Review of Maritime Transport 2024: Navigating maritime chokepoints*. Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento. https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2024_en.pdf

POWER BY GIGAWATTS: THE RISE OF EUROPE'S ENERGY FREEDOM

Energy is now a tool of decarbonisation, competitiveness and strategic independence. Europe's response to the cleantech race is evolving but the challenges are immense. Building strategic muscle and bridging the scalability gap requires an industrial transformation in Europe that localises production, decentralises generation, and builds strategic depth in every region.

Today, power is no longer measured in tanks but in gigawatts. Not in barrels, but in batteries. Sovereignty now pulses through the cables of clean energy, flows through local supply chains, and is stored in the courage to lead the clean technologies manufacturing.

Europe stands at a historic crossroads. The geopolitical shocks of the past few years – from war in Ukraine to inflationary energy markets – have made it abundantly clear: energy is not merely a utility, it is a tool of decarbonisation, competitiveness and strategic independence. As renewables grow and gas pipelines shrink, Europe's geopolitical posture is transforming. But the road to energy freedom requires more than decarbonisation. It demands industrial courage, political unity, and societal resilience.

A continent in transition: some numbers behind the shift

In 2024, renewables accounted for 47.3% of Europe's electricity mix, a notable rise from 43.9% in 2023. Solar generation reached 11%, overtaking coal for the first time, while fossil fuels fell below 30%. These are not just energy statistics, they are indicators of a shifting balance of power.

Russia's share of European Union (EU) gas imports, once above 40%, dropped to under 19% in 2024. Pipeline gas now accounts for just 11%. New Liquefied Natural Gas (LNG) sources from the US (which has just signed 15% tariffs for our European companies), Norway, and Algeria filled the void, as shown in Figure 1.

But with new supply come new dependencies. To overcome this "make or break" dilemma, Europe must now choose: scale or fail.

Move from vulnerability to strategic value chains

While fossil dependence wanes, new forms of risk are emerging. Over 80% of

the EU's solar panels are imported from China, which also dominates the global processing of lithium, cobalt, and rare earth elements. These materials are critical to electric vehicles, wind turbines, and energy storage. In a context where the US is playing "hero or villain" on the global trade scene, changing gas dependency of Russia by gas dependency on US is like changing one cloak for another.

The EU's response to the cleantech race – through the Critical Raw Materials Actⁱ and the Clean Industrial Dealⁱⁱ – a passport to economic competitiveness and strategic

autonomy – is now stimulating cleantech investors' appetite in our continent. But the challenge remains immense. In Europe we need to adjust policies at Member State level, speed up procedures, and ramp up our manufacturing capacity: new refining hubs, circular material systems, and alliances with trusted suppliers in Latin America, Canada, and Africa, as well as more domestic production within the EU, namely build here the factories of the future, such as: green steel, green fertilisers, or plastic recycling. All at the same time, in a race around the clock.

FIGURE 1. VOLUME OF GAS IMPORTED BY THE EU, 2021 VS. 2024 (in billion cubic meters)

Source: European Commission, available at: www.consilium.europa.eu/en/infographics/where-does-the-eu-s-gas-come-from/

■ Others ■ Algeria ■ Norway ■ United States ■ Russia

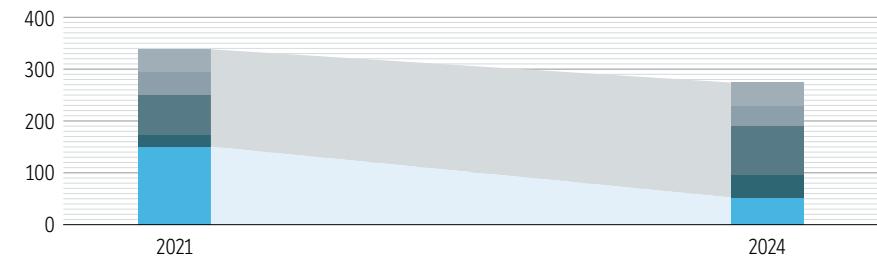


FIGURE 2. FINAL ENERGY CONSUMPTION IN THE PAPER, PULP AND PRINTING INDUSTRY BY ENERGY PRODUCT IN THE EU, 2023 (in petajoules)

Source: Eurostat, 2025. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250725-1>

■ Natural gas ■ Electricity ■ Renewables and biofuels ■ Oil and petroleum products (excluding biofuel portion)
■ Heat ■ Solid fossil fuels ■ Non-renewable waste

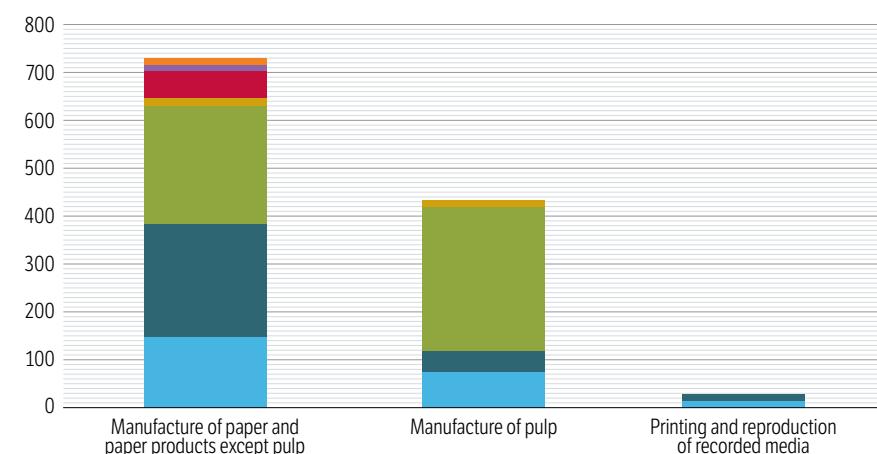


FIGURE 3. SHARE OF RENEWABLES IN NET ELECTRICITY GENERATION, 1ST QUARTER OF 2024 AND 1ST QUARTER OF 2025

Note: Country ranking is based on first quarter of 2025, highest to lowest.

Source: Eurostat, 2025. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250619-2>

■ 1st quarter of 2024 ■ 1st quarter of 2025

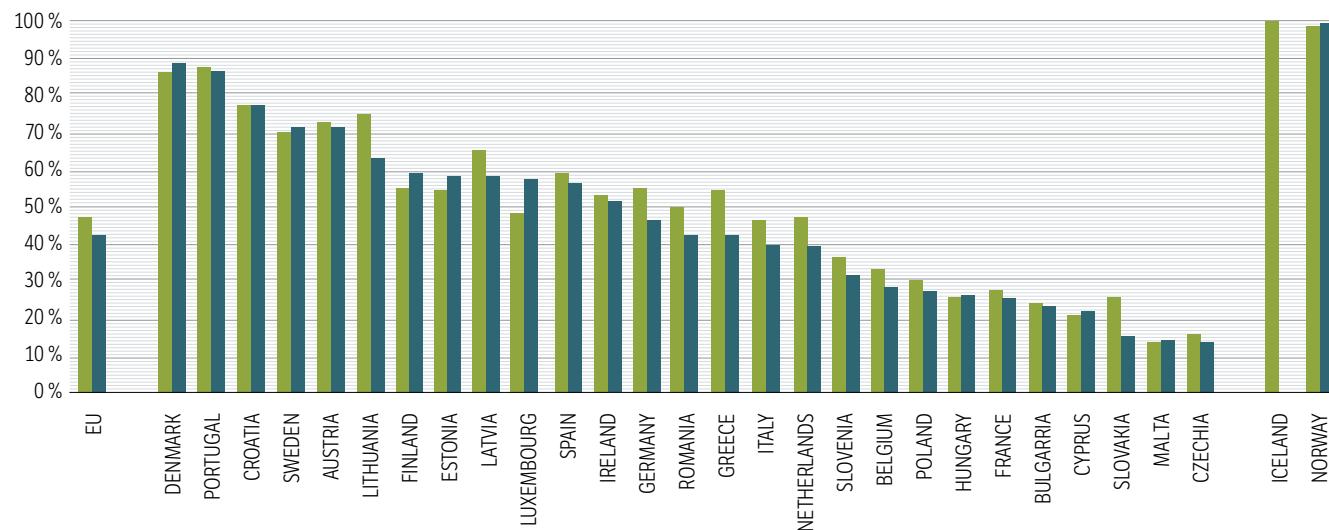
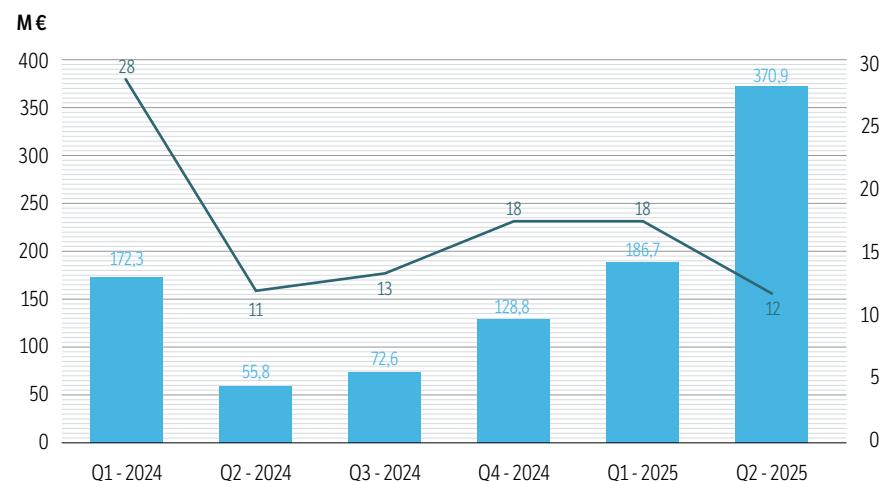


FIGURE 4. CLEANTECH INVESTMENT IN THE IBERIAN PENINSULA, 2024-2025

Source: Cleantech for Iberia: Iberia Q2 2025 Briefing, available at <https://shorturl.at/KaPsy>

■ Amounts invested 2024 (Million €) — Deal Volume



Europe also needs industrial transformation from within. Our factories are decarbonising. In 2023, industrial energy use fell by 5.3%, extending a 30-year trend. For the first time, renewables and biofuels (33.9%) became the leading source of energy in the paper industry, overtaking electricity (32.6%) and gas (20.3%).

According to Cleantech for Iberia's report "Direct Electrification of Industry in Spain"ⁱⁱⁱ, less than 25% of industrial heat demand in Spain is currently electrified. Full decarbonisation will require clean heat solutions, such as industrial heat pumps, electric boilers and thermal storage. We have the technology; we just need to scale.

Europe is standing still in the cleantech race. But others are now moving faster. Bridging the scalability gap – our Achille's Heel – requires public guarantees, fast-tracked permitting, simplification and industrial cluster development. Fast.

Grids and flexibility: the energy transition backbone

The 2025 dip in renewable generation – caused by lower wind and hydro – highlighted the system's fragility. Clean electricity must be flexible to be reliable. Long-duration storage, cross-border interconnections, and digital demand response are essential.

Over 40% of Europe's distribution grids are over four decades old. The European Commission estimates that €584 billion is needed by 2030 for grid investment. Without this, the transition will stall. A continental "Grid Deal" is not just an energy issue – it is an economic and security necessity – and also a strategy anti-blackouts.

Cleantech capital: the investment challenge

Europe's cleantech sector raised €11.3 billion in 2023, according to Cleantech for Europe. But this is still behind China and the U.S., which have mobilised state-backed funding at unprecedented scale. The U.S. Inflation Reduction Act, for instance, unlocked over \$370 billion. Europe must use every financial lever: green procurement, strategic subsidies, de-risking tools, and future-focused taxonomy reform. Venture capital is only one piece of the puzzle. What's needed is deep industrial financing that supports gigafactories, circular supply chains, and infrastructure upgrades.

Iberia: from periphery to prototype

In this shifting landscape, the Iberian Peninsula stands out – not as an exception, but as an example. As shown in Figure 3, Portugal sourced 86.6% of its electricity from renewables in Q1 2025, one of the highest shares in the EU. Spain reached 55.8% in 2024.



Cleantech investment in the region hit a record €370.9 million in Q2 2025, nearly doubling Q1, according to Cleantech for Iberia (Figure 4).

But Iberia is doing more than generating clean power. It is manufacturing electrolysers, electrifying industrial clusters, and building digitalised grids. It is forging partnerships across borders and proving that energy sovereignty is not a theory – it's a strategy.

Also, in economic terms Iberia has changed roles, with economic growth in Spain and Portugal at 0.7 and 0.6 percent respectively, compared with 0.1 percent decline in both Germany and Italy. Economically it is Iberia where the sun currently shines within the EU.

People power: the social side of sovereignty

But the energy transition is not just about megawatts – it's about meaning.

Communities across Europe are establishing energy cooperatives, retrofitting buildings, and participating in local energy markets. This bottom-up momentum is reshaping the relationship between citizens and the state.

Yet social license must be earned. A just transition must include rural populations, vulnerable households, and future workers. According to the European Investment Bank, over 75% of EU citizens support clean energy^{iv}, but trust in delivery varies widely and “not in my backyard” trend is often gridlocking cleantech deployment. As a society, we urgently need more co-ownership of the change.

The decade that defines us

This is Europe's moment. Not only to decarbonise, but to reindustrialise. Not only to overcome crises, but to build strategic muscle.

The coming decade will define Europe's role in the world. Will we become a clean superpower or remain an industrial colony? Will we shape the rules of the clean energy era – or import them?

It is time for Europe to move from a catching-up to a leadership mindset. For this to happen, Europe must scale the ambition. Because real power is no longer measured in barrels. It's measured in gigawatts – and in the courage to act. Europe's energy transformation is not just technical. It speaks to who we are, what we value, and how we want to live. A continent that once

defined itself through industrial might and fossil dependency now has the chance to write a new story, powered by clean energy and driven by purpose. To lead in this century, Europe must become more than a clean energy consumer. It must become a clean energy producer, innovator, and exporter. It must localise production, decentralise generation, and build strategic depth in every region – from the sunlit valleys of Iberia to the wind-swept plains of the North Sea.

Leadership will come not from those who wait, but from those who build. Those who take risks, align capital, empower citizens, and scale ecosystems. Europe's ability to act with clarity and ambition will determine its freedom, its prosperity, and its role in the global order.

This is a time for high-voltage vision and bold execution. A time for unity among Member States, ambition from industries, and trust from society. It is a moment where every decision echoes across generations.

The true value of energy autonomy is now measured in gigawatts, and this is also our ability to protect our climate, our economies, and our communities from the shocks of dependency.

Imagine a continent where local supply chains hum with innovation, where public buildings generate their own electricity, where industrial parks emit zero carbon and maximum potential. Where energy bills fall not because of market subsidies, but because systems are smarter, more efficient, and under our own control.

We are not starting from scratch. Europe already leads in energy efficiency, offshore wind, and advanced climate regulation. What we now need is the courage to match our innovation with infrastructure, and our ambition with execution.

Energy strategic autonomy is no longer an aspiration – it is an imperative. ●

Notes

ⁱ The Critical Raw Materials Act (CRMA), formally Regulation (EU) 2024/1252, is an EU law that aims to secure the supply of critical raw materials essential for the EU's green and digital transitions. The CRMA entered into force on May 23, 2024. More information: <https://shorturl.at/pRPMs>

ⁱⁱ The Clean Industrial Deal is a business plan to support the competitiveness and resilience of European industry and was approved in February 2025. More information: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_en

ⁱⁱⁱ Cleantech for Iberia (2024). Direct Electrification of Industry in Spain: Opportunities and Challenges for the Agri-Food Sector. Report, October 2024. Available at: <https://shorturl.at/qAOOn>

^{iv} EIB Climate Survey 2021-2022. Available at: www.eib.org/en/surveys/climate-survey/index

EUROPE FACES A NEW ENERGY TRAP AS GEOPOLITICS OF CLEAN POWER INTENSIFY

For Europe, the question now is how to expand grids for soaring electricity demand without sliding into a new dependence – this time on China. European clean energy companies also face a growing threat from the US under President Donald Trump. Building a clean-energy future without creating dangerous new dependencies will require a more assertive strategy.

The history of international relations is inseparable from the history of energy. Britain's empire was built on coal, its naval supremacy secured by oil, and the twentieth century defined by struggles over hydrocarbon reserves. Energy has long shaped strategy, prosperity, and conflict. Today, the race for advantage is less about barrels and pipelines than about technology and especially artificial intelligence. But even here, energy remains decisive. Nations that can deliver cheap, reliable electricity will gain an edge in AI and digital infrastructure. Those exposed to energy shocks and costly power risk falling behind.

Europe learned this lesson acutely after Russia's invasion of Ukraine. Gas prices spiked by around 180%, wholesale electricity costs surged, and prices remain well above pre-war levels. The shock dented Europe's competitiveness in heavy industry, manufacturing, and the fast-growing sector of AI data centres. The EU hosts only about 5% of global AI computing capacity, compared with 75% in the US.

Cut off from Russian pipelines, Europe turned to US and Qatari liquefied natural gas, while doubling down on renewables and nuclear. But the question now is how to expand grids for soaring electricity demand without sliding into a new dependence – this time on China.

Electricity demand from European data centres is projected to rise from 96 TWh in 2024 to 168 TWh in 2030 and 236 TWh in 2035, according to Ember. Most of this growth will be met by renewables and natural gas-fired power plants.

China's dominance

China dominates the supply chains for batteries, solar panels, wind turbines, and the minerals that underpin them. Decades of industrial policy and state-backed in-

vestment have given it near-monopolies in critical mineral processing and cleantech manufacturing. This scale makes it extraordinarily hard for Europe to compete. Start-ups like Sweden's Northvolt are already struggling to survive.

Unless Europe can expand its grids, secure its mineral supply chains, and strengthen its industrial base, it risks trading one dependency for another - from Moscow's pipelines to Beijing's factories.

Europe relies on Chinese lithium-ion batteries for grid-scale energy storage systems, as well as Chinese solar panels. It needs Chinese rare earth permanent magnets for wind turbines. And increasingly, Chinese wind turbine producers are also eyeing the European market.

Meanwhile, clean-energy trade is also being rewired. Increasingly it flows between developing countries, often through Chinese companies, creating a new "South-South" energy diplomacy that side-lines traditional Western hubs. Chinese battery exports are surging to markets such as India and Saudi Arabia, deepening Beijing's reach.

European clean energy companies also face a growing threat from the US under President Donald Trump. He has not only turned away from clean energy, but has also threatened European companies in the clean energy sector – damaging their abilities to compete against their Chinese rivals.

The US shift under Trump

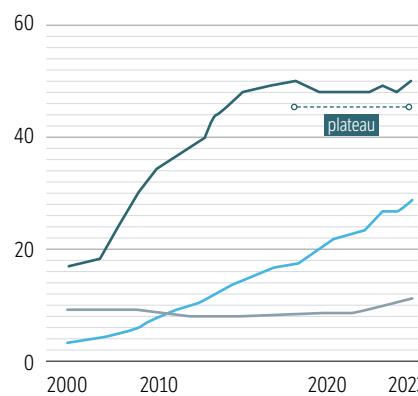
Under Trump the US has particularly targeted the wind sector – the only clean energy sector where Europe has large and competitive companies. Companies such as Vestas and Siemens Gamesa dominate wind turbine installations outside of China. Trump has sent shockwaves through the European industry. He blocked the construction of a wind farm in New England,

FIGURE 1. CHINA'S RAPID ELECTRIFICATION AND RISING SOLAR AND WIND POWER WILL SOON DRIVE DOWN ITS FOSSIL FUEL USE

Source: China Energy Transition Review 2025, EMBER, available at <https://ember-energy.org/app/uploads/2025/09/China-Energy-Transition-Review-2025.pdf>

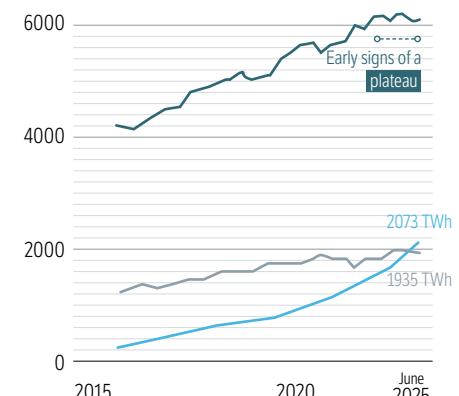
Final energy consumption (EJ)

— Fossil — Electricity — Other



Electricity generation (TWh), 12-month rolling sum

— Fossil — Wind and solar — Other clean





which was around 80% complete, sending shares of the Danish renewable energy developer Orsted plummeting. Orsted has filed a lawsuit against the Trump administration.

Elsewhere, offshore wind subsidies have been cut, loan guarantees withdrawn, and permitting for solar and wind limited. The tone from Washington now paints clean energy as expensive and unreliable. This marks a sharp turn from President Joe Biden's embrace of green subsidies. It also comes as European wind companies face increased competition from their Chinese rivals who are keen to expand into Europe.

Leading Chinese manufacturers like Goldwind, Envision, and Mingyang, are among the top global wind turbine producers and are actively expanding overseas, including Europe.

By 2024 and 2025, Chinese firms were beginning to win contracts for wind projects in EU countries such as Italy, Croatia, and Serbia, and planned factory openings in Italy and Spain indicate a growing physical presence in the region.

Chinese companies offer several competitive advantages in Europe, including turbine prices up to 50% lower than European manufacturers and generous financing terms such as deferred payments for up to three years.

Such offers have raised concerns among European industry representatives about fair competition and the impact on local manufacturers and jobs. The European Union is investigating these practices under fairness and subsidy rules. Yet Europe has limited options.

Europe's limited options

Unlike the US climate imperatives run deeper across the continent, and a return to coal or oil dependence is politically untenable.

But building a clean-energy future without creating dangerous new dependencies will require a more assertive strategy:

- Grids and Infrastructure: Massive investment in transmission, storage, and cross-border connections.
- Critical Minerals: The EU's Critical Raw Materials Act aims for 10% of domestic mining and 40% of processing by 2030, but local resistance and slow permitting mean Europe must also deepen partnerships with allies like Canada, Australia, and Chile.
- Nuclear Power: France is reviving its nuclear programme, and small modular reactors (SMRs) offer potential for other countries. Nuclear provides stable, low-carbon baseload that complements renewables.
- Friend-shoring Supply Chains: Working with trusted partners in North America, Africa, and Asia to reduce reliance on China.
- Innovation: Investing in long-duration storage, and grid-scale solutions that could give Europe an edge in the next wave of energy technologies.

Conclusion

Europe escaped Russia's energy trap but risks falling into another. Clean energy is essential, yet the technologies that underpin it are dominated by China. Unless Europe can expand its grids, secure its mineral supply chains, and strengthen its industrial base, it risks trading one dependency for another – from Moscow's pipelines to Beijing's factories.

That is not just an economic concern but a geopolitical one. Energy has always shaped power; in the age of AI, clean electricity will determine not only competitiveness but sovereignty. If Europe cannot guarantee affordable and secure energy for its industries and data centres, it will fall behind in both technology and influence.

The choice ahead is stark. Europe can drift into dependency and watch its home-grown clean-tech sector hollow out, or it can take bold steps to invest, innovate, and collaborate with trusted partners to build resilient supply chains. Protecting its wind industry, scaling next-generation nuclear, and investing in storage and grids are not just climate policies — they are security strategies.

The lesson from Russia is clear: energy dependencies can be weaponised. The challenge for Europe now is to ensure its clean-energy future strengthens its independence rather than undermines it. ●



A NOVA DEPENDÊNCIA: A CHINA E A GEOPOLÍTICA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A transição energética e a descarbonização estão a transformar profundamente os sistemas produtivos globais e o panorama geoeconómico e geopolítico, alterando equilíbrios de poder e podendo gerar novas dependências. A China consolidou-se como o epicentro industrial da transição energética, enquanto a Europa e os EUA enfrentam um dilema estratégico complexo.

A transição ecológica, e em particular a transição energética, estão a moldar um novo mapa geopolítico global. O relatório “Riscos Globais” (2023) do Fórum Económico Mundial (WEF), sublinha que a próxima década será caracterizada por crises ambientais e sociais, cuja principal característica é um estado de “confronto geoeconómico” e “guerra geoeconómica”.

As políticas e as respostas às alterações climáticas estão a alterar o equilíbrio de poder entre os atores da economia global – para além dos Estados, das empresas, das organizações não-governamentais e dos atores sociais. Em particular, a emergência climática e os compromissos de descarbonização, sobretudo os que decorrem do Acordo de Paris (2015), estão a impulsionar uma mudança profunda dos combustíveis fósseis para fontes renováveis, como a energia solar e eólica, e para a mobilidade elétrica, esta no essencial baseada em baterias de lítio. Esta transformação promete um futuro mais limpo, sustentável e menos suscetível às flutuações geopolíticas ligadas ao petróleo e gás natural. No entanto, esta aparente libertação está a gerar novas formas de dependência. A transição energética europeia, nos moldes em que se processa, revela uma nova vulnerabilidade estratégica: a forte dependência de países terceiros, especialmente da China, para o fornecimento de matérias-primas e componentes críticas.

Perante esta matriz de transição energética e do novo *mix* energético que lhe está associado, em que a centralidade da China se afigura incontornável, a questão central que se coloca ao ocidente e muito particularmente à Europa é: saber como é que a União Europeia (UE) se vai posicionar para gerir os eventuais riscos daí decorrentes, num mundo que se

perspetiva mais multipolar, mas menos multilateral? E como acautelar a sua segurança económica e estratégica, num domínio crucial para o crescimento e a competitividade, face a uma nova ordem internacional emergente, em que o eixo confrontacional entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China, pode contemplar riscos acrescidos nas cadeias de abastecimento?

A Europa procura equilibrar a necessidade de reforçar a sua autonomia estratégica com os custos ambientais e financeiros da mineração interna, reconhecendo que ignorar a origem e o impacto da extração fora do continente seria hipócrita.

Este artigo propõe-se questionar um conjunto de aspetos críticos inerentes à transição energética, na perspetiva do reforço da sua segurança económica e estratégica, tendo como fio condutor a situação atual das cadeias de abastecimento nos domínios do solar, eólico e da mobilidade elétrica, que são os vetores dominantes da transição energética à escala global.

O redesenho geopolítico pela transição energética

No domínio da mobilidade elétrica, Gyorffy (2024), referindo-se à cadeia de valor das baterias para veículos elétricos (EV), com base nos dados da Agência Internacional de Energia, IEA (2022), argumenta que existe uma “concentração

muito significativa do mercado em qualquer ponto do processo”. Exetuando, a extração de matérias-primas, “a China domina quase totalmente a cadeia de valor, sendo o seu peso na produção de ânodos, cátodos e baterias, superior a 70%, além de que produz mais de 50% dos carros elétricos”. Tal como aconteceu com o gás russo no contexto da COVID-19, a UE percebeu que a concentração de fontes de recursos essenciais representa um risco geopolítico. Para atingir os objetivos climáticos e tecnológicos do Pacto Ecológico (Green Deal, 2019), a Europa precisa de elementos como lítio, cobalto e terras raras – sendo estas últimas quase 100% refinadas na China. Em resposta, a UE aprovou a “Lei das Matérias-Primas Críticas” (2024), que visa incrementar a produção interna e diversificar fornecedores.

No entanto, especialistas questionam a viabilidade dos objetivos propostos para 2030, dado que muitas matérias-primas não existem em solo europeu. Projetos como o da Geomet, na Chéquia, mostram esforços para criar cadeias produção regionais e sustentáveis, mas enfrentam desafios técnicos e económicos. A Europa procura equilibrar a necessidade de reforçar a sua autonomia estratégica com os custos ambientais e financeiros da mineração interna, reconhecendo que ignorar a origem e o impacto da extração fora do continente seria hipócrita. Aliás, as dificuldades verificadas na exploração do lítio em Portugal, são também elucidativas da sensibilidade social, ambiental e política, numa área que envolve mineração, com custos ambientais significativos, mas que é imprescindível na cadeia de valor das energias limpas. A segurança energética, tradicionalmente focada no acesso a combustíveis fósseis, agora abrange a capacidade instalada de energias renováveis, a resiliência das

cadeias de abastecimento e a proteção de infraestruturas críticas contra pressões externas, ciberataques e outras ameaças híbridas. A transição energética exige matérias-primas específicas, infraestruturas industriais complexas e cadeias de abastecimento globais altamente integradas, e é neste cenário que a China se destaca, controlando a produção e o processamento de elementos essenciais em toda a fileira da cadeia de valor.

A China como epicentro industrial da transição energética

A China consolidou-se como o epicentro industrial da transição energética através de décadas de investimento estratégico, políticas industriais agressivas e uma visão de longo prazo que integrou inovação, escala e controlo de recursos. Este domínio não é acidental, resultando num controlo significativo sobre a produção global de tecnologias-chave. O país lidera a produção de painéis solares e turbinas eólicas, e detém mais de 75% da capacidade global de fabrico de baterias de íons de lítio. Além disso, a China controla uma vasta fração da refinação de minerais críticos, como o lítio, o cobalto e o níquel, que são vitais para a produção de baterias. Embora a extração destes minerais ocorra em países como a Austrália, a República Democrática do Congo ou a Indonésia, é na China que se realiza a maior parte do processamento e da transformação industrial. Na mobilidade elétrica, este controlo sobre as diferentes etapas da complexa cadeia de valor das baterias dos veículos elétricos, é ainda mais expressivo, conforme ilustrado na Figura 1, o que lhe confere uma vantagem competitiva e um poder geopolítico notáveis.

A posição atual da China na transição energética é, em muitos aspectos, uma extensão do seu papel histórico de "fábrica do mundo". Desde os anos 80, que o país se tornou o principal destino para a deslocalização industrial, impulsionado por baixos custos laborais, políticas de investimento estrangeiro favoráveis e uma infraestrutura logística em rápida expansão. Ao longo do tempo, a China evoluiu de um mero centro de montagem para um polo de inovação com forte capacidade de investigação e desenvolvimento. Atualmente, essa capacidade é aplicada à nova economia verde e digital. Empresas chinesas como a CATL

FIGURA 1. PARTICIPAÇÃO DA CHINA, EM %, POR ETAPA DA CADEIA DE VALOR DAS BATERIAS DE VEÍCULOS ELÉTRICOS

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Gyorffy (2024) e IEA (2022).

ETAPA DA CADEIA	PARTICIPAÇÃO DA CHINA (%)	OBSERVAÇÃO
Fabrico de baterias	>75%	Produção global total
Componentes-chave (cátodos, ânodos, separadores, eletrólitos)	>85%	Domínio técnico e industrial
Processamento de matérias-primas (lítio, cobalto, níquel)	>50%	Refinação e transformação
Montagem final de baterias	>60%	Inclui CATL e BYD
Fabricantes líderes	6 dos 10 maiores são chineses	CATL, BYD, entre outras

e a BYD são líderes no mercado global de baterias e veículos elétricos, enquanto a Huawei e a Xiaomi expandem-se no setor das tecnologias inteligentes. O governo chinês continua a apoiar estes setores com subsídios, financiamento público e políticas de proteção industrial, consolidando ainda mais a sua posição dominante.

O dilema do Ocidente: descarbonizar sem perder soberania

A propósito da relevância do fator energia na invasão da Ucrânia, Putin tentou usar a energia como arma, cortando o fornecimento de gás à Europa, esperando que isso desestabilizasse a coligação ocidental, de acordo com Yergin (2023), e isso "não funcionou graças ao aumento das importações de gás natural liquefeito (LNG)", especialmente dos Estados Unidos. Deste modo, a guerra evidenciou a importância estratégica da independência energética ocidental, com os EUA a emergirem como o maior exportador mundial de LNG.

O autor (op.cit) releva que a energia é "central na geopolítica contemporânea", sendo usada não apenas como recurso económico, mas como "instrumento de poder e influência". Deste modo, a guerra na Ucrânia revelou como o "gás e o petróleo podem ser usados como armas políticas". Significa que "a segurança energética" se tornou "uma prioridade estratégica para os países ocidentais, superando temporariamente os objetivos climáticos".

Na verdade, a transição para uma economia de baixo carbono está a transformar profundamente os sistemas produtivos globais. Assim se comprehende que potências como os EUA, a UE e a China adotem estratégias industriais "agressivas" para garantir liderança tecnológica e

industrial. A competição intensifica-se com políticas de "desacoplamento" entre o Ocidente e a China, especialmente no acesso a metais estratégicos essenciais para tecnologias limpas. Os EUA, através do *"Inflation Reduction Act"* (2022), investem \$390 mil milhões USD em incentivos à produção local de componentes para baterias, promovendo a reindustrialização e atração de talentos. A UE responde com uma viragem estratégica, reforçando a sua política industrial e de segurança económica, com iniciativas como o *Green Deal* (2019), o *Net Zero Industry Act* e a *Critical Raw Materials Act* (2024) visando reduzir dependências e garantir autonomia estratégica.

Todavia, a Europa e os Estados Unidos enfrentam um dilema estratégico complexo. Ao procurarem reduzir a sua dependência energética da Rússia e do Médio Oriente, correm o risco de criar uma nova dependência – desta vez tecnológica e industrial – da China. Esta vulnerabilidade é particularmente preocupante num contexto de crescentes tensões geopolíticas, disputas comerciais e rivalidades tecnológicas. Nesta linha de raciocínio, Clerc (2024) chama a atenção para o "estado de confronto geoeconómico", como "a utilização de alavancas económicas por parte de potências globais ou regionais para dissociar as interações económicas entre nações, através de ações de contenção direcionadas para bens, conhecimento, serviços ou tecnologias, com o objetivo de obter vantagem geopolítica e consolidar esferas de influência". Em relação a estas alavancas evidenciam-se, entre outras, medidas relacionadas com controlos de investimento estrangeiro, tarifas, sanções, auxílios e subsídios estatais, assim como controlos comerciais sobre energia, minerais e tecnologia.



A fragilidade das cadeias de abastecimento globais já foi exposta pela pandemia de COVID-19 e pela guerra na Ucrânia. A escassez de semicondutores, o aumento dos preços das matérias-primas e os atrasos logísticos demonstraram como a concentração da produção em poucos países pode comprometer a resiliência e a segurança económica. A Figura 2 é elucidativa: “as cadeias de abastecimento de energia limpa também estão sujeitas a tensões geopolíticas, sendo que, atualmente, a China produz mais de 80% das células de baterias e dos módulos fotovoltaicos (PV) solares do mundo”, bem como “65% das nacelas de turbinas eólicas”, além de que “domina a refinação e processamento intermédio de minerais críticos”, representando “65% do processamento global de lítio”, e ainda mais de “75% do cobalto e praticamente toda a cadeia de fornecimento de ânodos de grafite”. Acresce que a China produz atualmente dois terços dos veículos elétricos (VE) a nível mundial.

Se a transição energética não for acompanhada por uma estratégia robusta de diversificação e relocalização industrial, existe o risco de repetir os mesmos erros, trocando uma dependência por outra. Como alerta o World Energy Outlook da IEA (2024), “um grau tão elevado de concentração apresenta riscos”, porque se ocorrerem perturbações, a natureza e a gravidade dos seus efeitos poderão depender de resultarem de questões geopolíticas, fenómenos meteorológicos extremos ou acidentes industriais. A corrida por minerais críticos, essenciais para baterias, painéis solares e turbinas eólicas, é um fator central neste dilema. A concentração da produção em poucos países (como China, República Democrática do Congo, Chile e Austrália) gera riscos geopolíticos e dependência estratégica. A mobilidade elétrica, em particular, impulsiona a procura por baterias e, consequentemente, por estes minerais estratégicos. Gyorffy (2024) releva que “a procura de matérias-primas para baterias tem aumentado drasticamente, e a mineração dos materiais necessários acarreta custos sociais e ambientais significativos”, sendo que “quase 75% do cobalto é extraído no Congo com uma quantidade significativa de trabalho infantil, enquanto a produção de lítio requer muita água”.

A percepção do risco geoeconómico decorrente da excessiva dependência em relação à China, de componentes-chave no eólico, solar e mobilidade elétrica, é razão para algumas políticas e iniciativas por parte de países ocidentais. É neste sentido que Clerc (2024) argumenta que, em relação à transição climática, que a contra-medida sob o termo “*derisking*” traduz-se em tentativas de implementar estratégias de “desacoplamento” entre a Europa e a China, entre os Estados Unidos e a China.

A concentração da produção em poucos países (como China, República Democrática do Congo, Chile e Austrália) gera riscos geopolíticos e dependência estratégica.

A publicação da Estratégia para a China (2023), por parte do governo alemão, reflete este propósito centrado em “reduzir dependências críticas” e “diversificar parcerias globais”, sem romper completamente os laços comerciais. É uma abordagem arriscada, devido às grandes dependências, particularmente em recursos minerais – metais estratégicos – essenciais para tecnologias de baixo carbono para energia eólica, baterias e veículos elétricos. De igual

modo, a União Europeia, sob pressão, tem vindo a desenhar algumas respostas e a realizar uma mudança radical de perspetiva, “militarizando” gradualmente a sua estratégia: *Green Deal*, nova política industrial, *Net Zero Industry Act*, doutrina de segurança económica com isenções às regras da concorrência e garantia de requisitos de metais raros (*Critical Materials Act*). Referindo-se à transição energética, Yergin (2023), alerta que esta não é apenas ambiental, mas também tecnológica e estratégica, e que a corrida por minerais críticos (lítio, cobalto, terras raras) está a criar novas dependências, especialmente em relação à China; e, consequentemente, a diversificação de fontes e tecnologias (como hidrogénio verde, baterias alternativas, energia solar e eólica) é essencial para garantir autonomia energética.

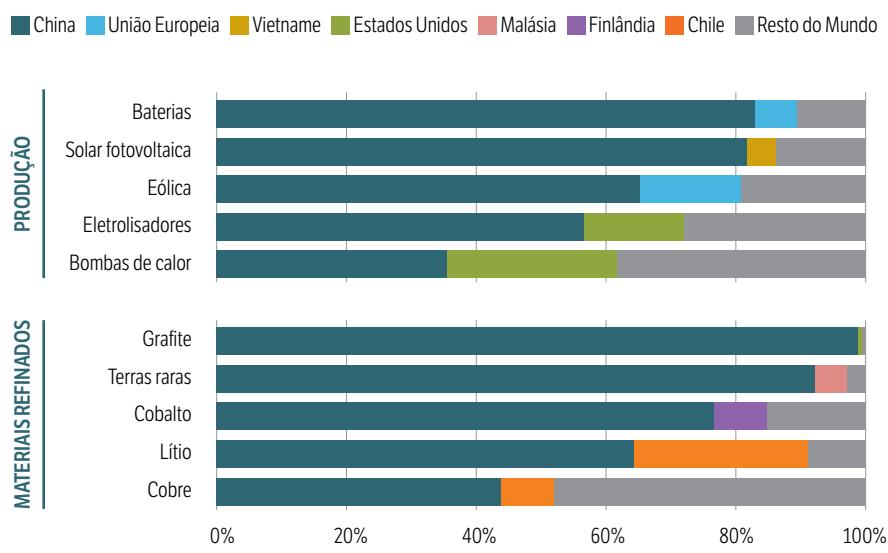
Caminhos para uma transição mais soberana e resiliente

Para enfrentar este desafio e garantir uma transição energética que não comprometa a soberania, traduzida num nível elevado de autonomia estratégica, são necessárias abordagens multifacetadas:

- Investimento em capacidades industriais regionais e locais, sendo fundamental promover a produção de baterias, painéis solares e turbinas eólicas na Europa e outros países ocidentais. Implica não apenas a construção de fábricas, mas também um forte in-

FIGURA 2. PARTICIPAÇÃO NAS CADEIAS DE ABASTECIMENTO DE TECNOLOGIA ASSOCIADA A ENERGIA LIMPA (2023)

Fonte: IEA, World Energy Outlook, 2024, p.77.





vestimento em investigação e desenvolvimento, formação de competências e assegurar o acesso a matérias-primas;

- Formação de alianças tecnológicas e comerciais, para garantir acesso a recursos e desenvolver cadeias de produção locais e regionais, com a Europa, por exemplo, a investir em giga-fábricas de baterias e acordos com países africanos e latino-americanos;
- Diversificação das fontes de minerais críticos, sendo recomendável diversificar as fontes de minerais essenciais. Isso pode ser alcançado através do estabelecimento de parcerias estratégicas com países produtores e da promoção de práticas de extração sustentáveis e transparentes. A economia circular, com a reciclagem de baterias e a reutilização de materiais, também desempenha um papel crucial na redução da dependência de novas extrações;
- Reforço da cooperação internacional e diplomacia energética, tendo por princípio de que a transição energética não deve ser vista como uma corrida entre potências, mas sim como um esforço coletivo, pelo que é importante reforçar a cooperação internacional, criando alianças estratégicas para o desenvolvimento de tecnologias limpas e a partilha de conhecimento. A governação e a diplomacia energética devem focar-se na cooperação tecnológica, na regulação ambiental e laboral nas cadeias de minerais, e no financiamento climático justo também para países em desenvolvimento. Por exemplo, a energia solar, por ser descentralizada e abundante, tem o potencial de redistribuir o poder energético global, com países de alto potencial solar a ganharem relevância estratégica. Todavia, o domínio chinês na produção de painéis solares continua a levantar preocupações sobre monopólios tecnológicos, preocupação que deve fazer parte desta equação;
- Investimento significativo na investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico (i&i&d) relacionado com uma nova geração de baterias para EV, menos dependente do lítio e outros materiais críticos escassos, nomeadamente: (i) baterias de íons de sódio, que têm a vantagem de serem mais baratas, seguras e usarem materiais abundantes como ferro e sódio, muito promissoras para o armazenamento estacionário (energia solar/eólica) e, futuramente,

veículos elétricos; (ii) baterias de íons de magnésio, potássio e cálcio, que utilizam materiais abundantes na água do mar, o que facilita a diversificação geográfica; e (iii) baterias de estado sólido, que utilizam eletrólitos sólidos em vez de líquidos, aumentando a segurança e densidade energética, sendo que empresas como Nissan, Mercedes-Benz e Samsung, estão investindo nessa tecnologia para veículos elétricos.

Conclusão

A transição energética é um imperativo para um futuro mais sustentável. Contudo, apesar da sua inevitabilidade, não pode ser abordada de forma ingénua. A descarbonização do planeta não beneficia, sob nenhuma circunstância, de levar a uma nova forma de dependência, desta vez centrada na China. É crucial garantir que esta transformação seja também uma oportunidade para fortalecer a soberania tecnológica, a resiliência económica e a justiça global. É vantajoso desenvolver uma abordagem estratégica que combine investimento interno, diversificação de fontes e cooperação internacional para construir um futuro realmente sustentável – não apenas do ponto de vista ambiental, mas também político e social. A garantia de uma transição energética soberana e resiliente, que tenha em conta a segurança económica e estratégica, é fundamental para assegurar a prosperidade a longo prazo do Ocidente, e muito particularmente da Europa. ●

Referências

- Clerc, Philippe (2023). *Les risques géoéconomiques du changement climatique*. In *Geopolitique du Changement Climatique*, Diplomatie-les Grands Dossiers nº 76, outubro-novembro.
- Comissão Europeia (2019). *The European Green Deal*. COM(2019) 640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>
- Governo da República Federal da Alemanha (2023). *China-Strategie der Bundesregierung*. Boletim nº 104-1, 28 de setembro de 2023. Disponível em www.kiono.de.
- Györfi, D. (2024). *Liberal and illiberal industrial policy in the EU: the political economy of building the EV battery value chain in Sweden and Hungary*. Comp Eur Polit 22, 574–593, <https://doi.org/10.1057/s41295-023-00374-0>
- IEA (2024). *World Energy Outlook*. IEA Publications, International Energy Agency. Disponível em www.iea.org.
- UNFCCC (2015). *The Paris Agreement*. United Nations Framework Convention on Climate Change, Nações Unidas. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- União Europeia (2024a). *EU Net Zero Industry Act*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=legisum:4781345>
- União Europeia (2024b) Lei das Matérias-Primas Críticas. Regulamento (UE) 2024/1735 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2024, que estabelece um quadro de medidas para reforçar o ecossistema europeu de fabrico de tecnologias com impacto zero. Bruxelas, 2024.
- União Europeia (s.d.) Regulamento Europeu Matérias-Primas Críticas: um ato legislativo em prol do futuro das cadeias de abastecimento da EU. *Infografia*. www.consilium.europa.eu/pt/infographics/critical-raw-materials/
- United States Congress (2022). *Inflation Reduction Act*. Public Law No. 117-169. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376>
- World Economic Forum (2023). *Global Risks Report 2023* (18th ed.). www.weforum.org/publications/global-risks-report-2023/
- Yergin, Daniel (2023). *Les Guerre de l'Energie*. Le Point HS N°7, Géopolitique 2, dez. 2022 – jan. 2023.



EUROPA: FUGA À ESTAGNAÇÃO ESTRUTURAL

A Europa defronta-se com uma perda de relevância económica global, expressa num fraco crescimento económico por comparação com os Estados Unidos da América ou com a China. Entre os principais obstáculos à expansão económica estão a demografia, a baixa produtividade dos fatores e a predominância de formas tradicionais de financiamento.

Nos últimos vinte e cinco anos, as forças económicas dominantes sofreram alterações importantes decorrentes da entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em novembro de 2001, de mudanças tecnológicas profundas, de movimentos populacionais e decisões políticas. Viveram-se variadas crises, as quais obrigaram à introdução de políticas heterodoxas e integração de mercados. Neste período de profundas alterações, o projeto europeu foi testado: quer no caso da crise das dívidas soberanas europeias, quer durante a pandemia, ou ainda com a eclosão da guerra na Ucrânia. A resposta a estas crises implicou uma reconfiguração do controlo e monitorização do risco no sistema bancário, a criação de instrumentos de financiamento comum para suportar despesa pública dos Estados-membros dirigida a objetivos sociais, digitalização ou adaptação às alterações climáticas. Simultaneamente, várias fragilidades relativas à segurança de cadeias de abastecimento de matérias-primas e energia, ou as consequências da incompletude do mercado único nas vertentes laboral ou de movimento de capitais, ficaram plasmadas em parcos avanços na produtividade.

A Europa foi apresentando soluções bem-sucedidas para as dificuldades encontradas. Contudo, tal não impediu uma perda de relevância económica global, explicada pelo fraco crescimento económico por comparação com os Estados Unidos da América (EUA) ou com a China. Efetivamente, neste período, o crescimento económico real médio anual observado na Alemanha, tomada como referência para a Europa, atingiu 1,13%, que compara com 2,1% nos EUA ou 8,2% na China (que partia de uma base muito baixa). O abrandamento económico europeu acentuou-se (ou ficou mais evidente) após 2012, ou seja, depois da crise das dívidas soberanas europeias. Presentemente, recorrendo a informação

do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), as previsões económicas para a zona Euro distam cerca de um ponto percentual das projeções de crescimento nos EUA. Nas suas mais recentes avaliações do desempenho europeu, estas organizações identificam como principais obstáculos à expansão económica: a demografia, a baixa produtividade dos fatores e a predominância de formas tradicionais de financiamento.

O incremento agregado da produtividade é impulsionado, sobretudo, pela inovação desenvolvida por grandes empresas e entrantes desafiadoras, a qual tende a beneficiar da mobilidade de fatores produtivos.

Começando pela demografia e pelo envelhecimento: nos últimos vinte e cinco anos, observou-se uma queda da população ativa na Itália, Alemanha, Portugal e Polónia e projeta-se a persistência desta tendência na Alemanha e Itália no próximo quartel. Se a China também deverá registar uma contração da população total e ativa, nos EUA perspetiva-se acréscimo. Ora, o envelhecimento populacional afeta negativamente a evolução do produto devido à preferência relativa da população por serviços, à menor tomada de risco (p. ex. investimento em inovação ou criação de empresas), a uma mais lenta adoção de novas tecnologias e da qualificação da força de trabalho.

Para obviar o fator quantidade associado ao encolhimento da população ativa, poder-se-ão desenvolver políticas

promotoras do envelhecimento ativo (adiando a saída do mercado de trabalho), do incremento da participação de determinados grupos da população (p. ex. incremento da participação feminina ou jovens universitários), ou imigração em larga escala (complementadas pela adoção de adequadas políticas de integração). A despeito da sua importância, a demografia não será, contudo, a principal variável explicativa do fraco desempenho económico no continente europeu.

Produtividade de fatores: constrangimentos e perspetivas

Segundo estudos recentes do FMI (FMI, 2024; Kammer, 2024; Fletcher, Kemp e Sher, 2024) o produto *per capita* na Europa corresponde a cerca de 68% do norte-americano, sendo 70% da diferença explicada pela baixa produtividade de fatores. O capital e força de trabalho/demografia apresentam contributos mais modestos: respetivamente, 6% e 25% para o diferencial de trinta e dois pontos percentuais face aos EUA. Ao desequilíbrio da produtividade total dos fatores entre as duas regiões, de acordo com pesquisa de investigadores do FMI e da OCDE, subjazem diferenças ao nível das empresas. As maiores e mais importantes empresas europeias revelam menor crescimento de produtividade e adoção de inovação. Adicionalmente, identifica-se falta de *start-ups*. Embora o seu número inicial não seja muito distinto do observado nos EUA, são poucas as que crescem e ainda menos as que chegam ao topo. Esta realidade poderá ser explicada pela dimensão do mercado europeu, que se encontra fragmentado em Estados-membros com diferentes códigos comerciais e leis de insolvência, pelas fontes de financiamento prevalentes, dominadas pelo crédito bancário, e pelas características do capital humano, condicionado por demografia adversa e baixa mobilidade do trabalho.

O incremento agregado da produtividade é impulsionado, sobretudo, pela inovação desenvolvida por grandes empresas e entrantes desafiadoras, a qual tende a beneficiar da mobilidade de fatores produtivos: capital e trabalho. Empresas lentas na adoção de novas tecnologias, empurradas para fora do mercado, disponibilizam capital e trabalho para a expansão de empresas existentes mais inovadoras/eficientes e para o surgimento de novos operadores. Ora, na Europa, o contexto empresarial caracteriza-se por empresas estabelecidas que inovam pouco, bem como por poucas e pouco dinâmicas *start-ups*. As empresas nos setores mais produtivos correspondem a 10% do mercado empresarial europeu por contraste com 44% nos EUA. No outro extremo, as empresas nos setores menos produtivos representam vinte e quatro porcento do total face a quatro porcento nos EUA. Dominam as empresas médias, maduras e com fraco crescimento devido à ausência de mecanismos expeditos de liquidação. A existência destes esquemas é determinante para o dinamismo empresarial nos EUA.

As empresas na Europa tendem a permanecer pequenas. Microempresas (com menos de dez trabalhadores) correspondem a 20% do emprego total e em crescimento na última década, em comparação com cerca de metade nos EUA. Com efeito, excluindo as microempresas, surgem menos *start-ups* na Europa e estas crescem menos, nunca chegando à “primeira liga”. Recorde-se que a mediana do ano de fundação das maiores dez empresas nos EUA é 1985 e na Europa é 1911.

Os desafios da produtividade empresarial não se circunscrevem ao universo das pequenas e médias unidades. Nas últimas duas décadas, a produtividade das empresas tecnológicas cotadas expandiu-se em 40% nos EUA enquanto se manteve praticamente inalterada na Europa, explicando-se por cerca de 12% de investimento em investigação e desenvolvimento em percentagem das vendas, em comparação com 3,5% das congêneres europeias. Para este comportamento tende a contribuir a menor dimensão do mercado europeu, devido à sua fragmentação¹, limitando a escalaabilidade das operações. De facto, a intensidade comercial dentro da União

FIGURA 1. EVOLUÇÃO DO PIB, 2000-2024 (índice 2000 = 100)
Fonte: IMF World Outlook Database e cálculos da autora.

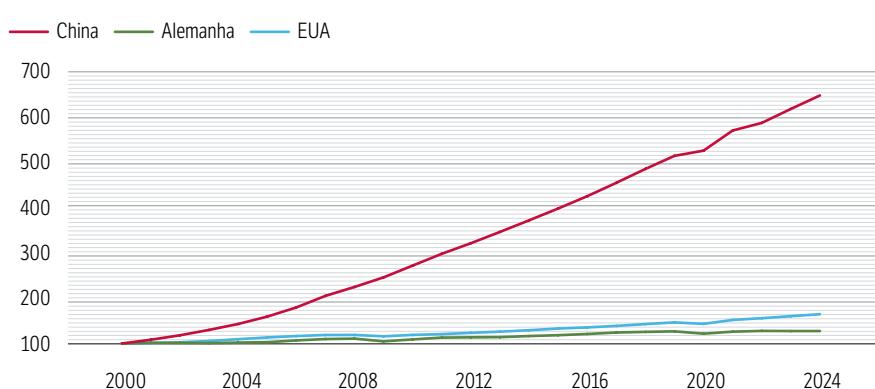


FIGURA 2. EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA, 2000-2024 (Taxa variação anual, %)
Fonte: IMF World Outlook Database e cálculos da autora.

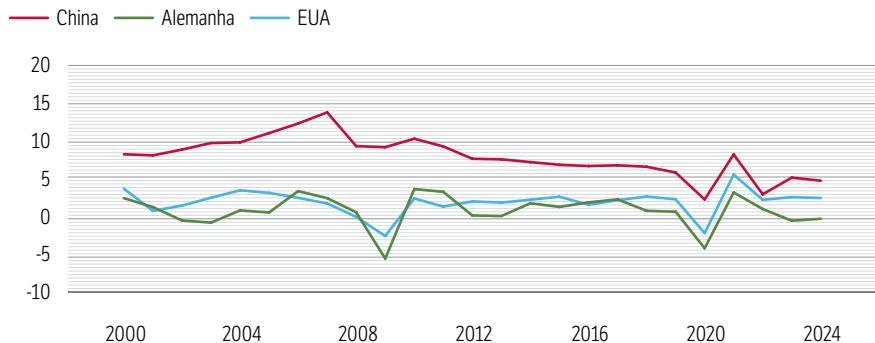


FIGURA 3. EVOLUÇÃO DO PESO DO PIB INDIVIDUAL NO PIB MUNDIAL, 2000-2024 (% do total)
Fonte: IMF World Outlook Database e cálculos da autora.

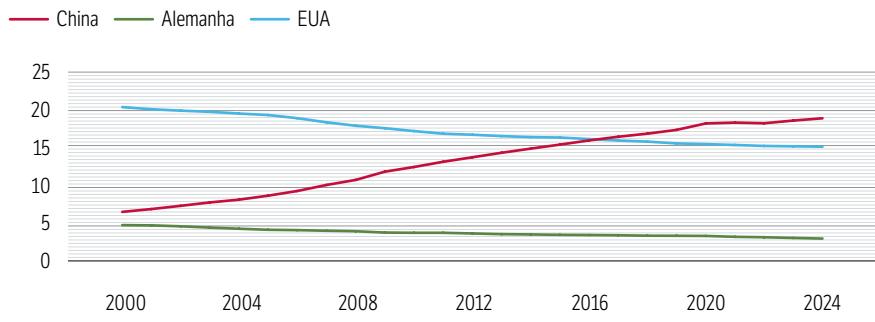
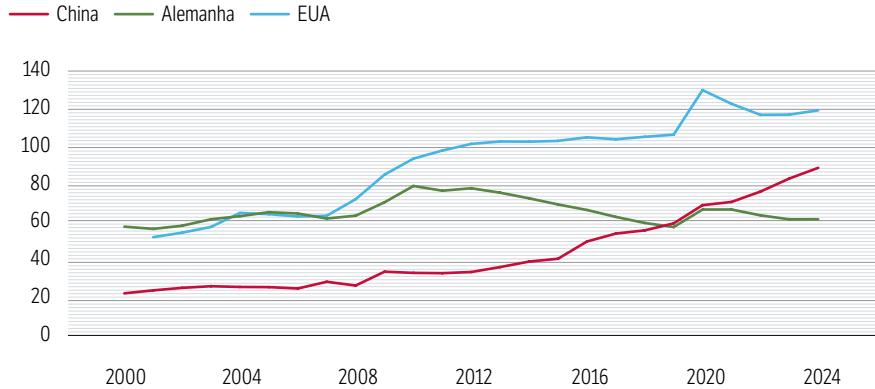


FIGURA 4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRUTA, 2000-2024 (% do PIB)
Fonte: IMF World Outlook Database.





Europeia (UE) é menos de metade das trocas entre estados dos EUA. De acordo com estimativas do FMI, uma redução de 10% das barreiras comerciais na UE implicaria um acréscimo de produtividade no longo prazo.

Estas barreiras estão associadas a serviços de transporte, distribuição, logística, tecnologias de informação e comunicação (TIC), energia e pagamentos, e o seu levantamento poderia implicar uma melhoria de 1,6 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) a prazo. A integração dos mercados seria ainda favorável à segurança dos abastecimentos, designadamente de energia, e robustez da economia. Os preços da energia caíram em 2024, regressando a patamares pré-pandemia, e o impacto na competitividade afigura-se contido, na medida em que o saldo da balança comercial retomou níveis passados.

Com efeito, a desindustrialização europeia, com destaque para a Alemanha, estará sobreavaliada. Enquanto os setores mais intensivos em energia contraíram, outros menos dependentes expandiram-se, verificando-se um acréscimo de produtividade, que permitiu a manutenção do produto, não obstante a contração do volume. Embora a composição da oferta de energia possa não afetar o comportamento presente da economia, poderá dificultar a transição digital e a disseminação de Inteligência Artificial, afetando a produtividade a prazo. A dependência de fontes renováveis, oferecendo custos vantajosos, suscita problemas de intermitência que não se compadecem com as exigências de funcionamento de *data centres*. Em contraponto, a intensificação do uso de combustíveis fósseis levanta outras tantas questões de custo e atraso na transição energética. Nos EUA, esta dicotomia parece menos impactante na produtividade empresarial.

A produtividade europeia esbarra ainda nalguns custos de contexto, designadamente a burocracia institucional. Na Alemanha, a autorização para construção de um parque eólico pode demorar entre cinco e seis anos e a obtenção de licença para abertura de negócio implica uma espera de 120 dias. Além disso, apenas 43% dos serviços públicos recorrem ao pré-preenchimento de dados pessoais em formulários *online*, sendo essa percentagem de 68% na

UE. Exige-se, por conseguinte, em paralelo com o esforço empresarial, investimento público com vista à redução de custos transversais e melhoria das condições gerais das infraestruturas físicas, de acesso ao mercado, de qualificação da força de trabalho, a existência de um quadro regulatório comum integrado, entre outros.

Uma das justificações do crescimento anémico europeu nos últimos vinte e cinco anos ancora na modesta evolução da produtividade. Muito embora a componente demográfica seja importante, demora a alterar-se e exige medidas de política pública, como seja a promoção de maior mobilidade do trabalho dentro da UE (...)

Releva ainda o limitado acesso a capital, devido à dependência de financiamento bancário, o qual privilegia dívida. A capitalização bolsista nos EUA atinge 165% do PIB face a 70% na Europa, enquanto os ativos bancários se situam em 250% do PIB na UE e 80% nos EUA (Kammer, 2024). As diferenças entre espaços económicos não estão associadas à dimensão do mercado, que é similar, mas à sua composição. O setor bancário representa um terço do mercado financeiro norte-americano, que compara com dois terços na UE, onde o enviesamento doméstico permanece forte e a disponibilidade de *venture capital* ou de investidores institucionais de longo prazo, como fundos de pensões ou companhias seguradoras/ramo vida, é escassa. Enquanto os fundos de pensões europeus representam 32% do PIB, nos EUA atingem 142%. Saliente-se, ainda, que entre 2013 e 2023, as entradas em fundos de *venture capital* atingiram \$920 mil milhões USD nos EUA, comparativamente a \$140 mil milhões USD na Europa.

Os empréstimos são instrumentos inadequados para financiamento de projetos de inovação, devido ao elevado nível de risco, perspetiva de longo prazo e intangibilidade, que impede a constituição como colateral do financiamento. Os EUA, onde estão sediadas as principais empresas tecnológicas, apresentam absoluto domínio do setor. Neste país, as empresas encontram condições favoráveis à realização de investimentos iniciais massivos em inovação, ao desenvolvimento de uma larga base de clientes potenciadora de recolha de dados proprietários, e formas de financiamento adequadas às características únicas e inaugurais do negócio tecnológico.

Uma das justificações do crescimento anémico europeu nos últimos vinte e cinco anos ancora na modesta evolução da produtividade. Muito embora a componente demográfica seja importante, demora a alterar-se e exige medidas de política pública, como seja a promoção de maior mobilidade do trabalho dentro da UE, aliviando constrangimentos associados a reconhecimento de qualificações, portabilidade de fundos de pensões e outros benefícios, liquidez do mercado imobiliário (na aquisição e arrendamento), programas de apoio à infância, e/ou fomentando programas de reforma ativa e modelos flexíveis para melhorar a participação feminina no mercado laboral. Portanto, a relevância do peso dos constrangimentos à produtividade ao nível de empresa impõe uma atenção particular a este fator.

A este respeito importa ainda: promover maior e melhor integração de mercados, mediante, entre outros, a liberalização de setores protegidos, nomeadamente de serviços, e mercado de trabalho; a harmonização de regulação e supervisão de mercado de capitais, incluindo a criação de um quadro comum de gestão de insolvências; favorecer a aplicação de poupanças em fundos de pensões e de capital de risco, de acordo com o ciclo de vida do investidor, através do desenho de adequados benefícios fiscais e de melhor supervisão; estreitar o diferencial de desempenho da educação em áreas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e fomentar a educação vocacional e ao longo da vida, como apoio à atualização e requalificação da força de



trabalho; e adotar esquemas de tributação favoráveis ao reforço de capitais em detrimento de dívida e não penalizadores da dimensão da empresa. Porventura, mais difícil será a alteração cultural detratora das grandes empresas. Da tributação às obrigações de transparência e ao escrutínio a que estão sujeitas, as grandes empresas na Europa atuam numa envolvente menos benigna ou mais estigmatizada que nos EUA, onde a dimensão é percebida favoravelmente e culturalmente estimulada.

Finalmente, a Europa necessita de investimentos públicos em infraestruturas de transportes, logística, TIC e energia. Depois de uma década de reduzido investimento público, herança do ajustamento da elevada alavancagem que desembocou na crise de 2012, os endividamentos públicos e privados situam-se agora em patamares inferiores aos observados nos EUA, criando uma oportunidade para a aceleração relativa do crescimento europeu por via de incremento de despesa pública. O presente contexto político, com a realização de eleições na Alemanha e o aparente consenso relativo à necessidade de aumento da despesa para fins sociais, de segurança e de eficiência económica, poderá funcionar como catalisador de expansão económica da UE, favorecendo a melhoria da produtividade ao nível das empresas. ●

Nota

¹Em termos absolutos, os mercados americano e europeu tendem a representar 15% da economia mundial.

References

- FMI. World Outlook Database. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>
- FMI (2024). Europe: Europe's Declining Productivity Growth: Diagnoses and Remedies. Regional Economic Outlook Note, Novembro. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/EUR/2024/October/English/reoeurnote1>
- Kammer, Alfred (2024). Europe: Turning the Recovery into Enduring Growth. Speech by Alfred Kammer, Director of IMF European Department, at the House of the Euro, Brussels. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/14/sp051424-alfred-kammer-at-the-euro-brussels>
- Fletcher, Kevin, Harri Kemp e Galen Sher (2024). Germany's Real Challenges are Ageing, Underinvestment and Too Much Red Tape, FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/03/27/germanys-real-challenges-are-aging-underinvestment-and-too-much-red-tape>



BIG DATA E A TRANSFORMAÇÃO DA VIDA SOCIAL E POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

O nosso mundo é hoje moldado por uma tecnologia que se impôs e que condiciona as atividades sociais, económicas, políticas e culturais. O atual relevo da *big data* e o caminho para a “dataficação” constituem revoluções impactantes com enormes consequências na vida coletiva, às quais o poder político tem de dar respostas.

Afirmar que o nosso tempo é o resultante de uma enorme mudança, em grande medida continuada pela Revolução Industrial, parece ser uma evidência. Resta perguntar: para onde? Quem será protagonista? Estaremos em condições de antecipar as suas reais consequências? O nosso quotidiano está há algum tempo a ser moldado por uma tecnologia que se impôs e que condiciona as atividades sociais, económicas, políticas e culturais. A Inteligência Artificial (IA) e a Internet das Coisas (*Internet of Things – IoT*) são apenas dois exemplos de áreas que, nas últimas décadas, têm sido alvo de investigação, quer aplicada quer ao nível dos seus efeitos.

Se aos observadores, consumidores e também cidadãos parece estar a vislumbrar-se uma transformação motivada por tão impactantes tecnologias, é por isso urgente identificar alguns dos seus efeitos, reconhecendo que o que está a desenvolver-se carece de ponderação e análise, mais necessária num tempo tão acelerado. Desse modo, ensaiamos neste texto algumas consequências sociais e políticas do peso dos dados na vida coletiva e de uma nova forma de fazer política.

Relevo atual da *big data*

Todos nós somos produtores de dados e, de acordo com o entendimento hodierno, somos criadores de uma riqueza tal que somos alvos especialmente fáceis das grandes empresas de tecnologia (*big techs*). Como utilizadores da Internet e como consumidores, deixamos uma pegada digital facilmente rastreável. Se uma parte importante das nossas vidas já decorre *online*, condição para não nos desligarmos sem mais, haverá motivo para admiração? *Big data* é um tema central na abordagem aos dados, processamento e tratamento da informação em larga escala. Se parece um chavão dizer que “os dados são o ouro do século XXI”, tese que Harari (2017) des-

monta, essa ideia encerra em si mesmo um aspeto decisivo: as empresas, os negócios e outras organizações só conseguirão ser verdadeiramente competitivas e capazes de vingar se reunirem, analisarem e visualizarem a informação das múltiplas variáveis dos respetivos bens, produtos e serviços onde operam, e assim responderem de modo mais eficaz e rápido às necessidades de cada momento (Harari, 2024).

... Big data é uma expressão que condensa diferentes conjuntos de dados em grande número, altamente complexos, não-estruturados, organizados, armazenados e processados, recorrendo a métodos e técnicas específicas usadas para processos de negócios.

De acordo com De Mauro *et al.* (2015), a expressão *big data* é um modismo tanto na indústria como na academia e tem sido apresentada de uma maneira muito vaga. Com efeito, não traduz algo completamente novo, ainda que tenda a descrever um conjunto de situações que se estão a consolidar, que vão desde a capacidade tecnológica para armazenar, concentrar e processar dados, até à mudança cultural que está a conquistar o mundo empresarial e a sociedade, marcada por uma grande abundância de informação. Os autores mencionam que a grande maioria das referências a *big data* englobam-se num destes quatro temas: informação, tecnologias, métodos e impacto.

Se a informação é o combustível da *big data*, também é certo que, por via da digitalização, tem sido mais fácil aceder-lhe e em muitas ocasiões manipulá-la. Um próximo nível é a *dataficação*, isto é, garantir um formato quantificável da informação, para que a mesma possa ser tabulada e analisada. No que respeita às tecnologias, remete-se para os equipamentos e a arquitetura de sistemas que permitem a transmissão de grandes quantidades de dados e a monitorização de desempenho dos mesmos; no que concerne aos métodos, a análise de grande volume de dados exige métodos de processamento que vão além das ferramentas estatísticas tradicionais. Podem destacar-se, a título de exemplo, vários métodos de análise de dados da *big data*, dentre eles o processamento de linguagem natural, modelos de previsão e algoritmos genéticos; relativamente ao impacto da *big data* nas nossas vidas, um elemento fundamental é o da privacidade, ou seja, a garantia que temos (ou não) que os dados que partilhamos ou disponibilizamos sejam circunscritos apenas para determinados fins. Esse é, precisamente, um dos principais fins da recente Diretiva comunitária da proteção de dados.

Num esforço para definir o conceito, Ularu *et al.* (2012) consideram que *big data* é uma expressão que condensa diferentes conjuntos de dados em grande número, altamente complexos, não-estruturados, organizados, armazenados e processados, recorrendo a métodos e técnicas específicas usadas para processos de negócios. Os dados excedem a capacidade de processamento dos sistemas de base de dados convencionais. Por outras palavras, a sua dimensão e velocidade de circulação impedem que se encaixem em algumas estruturas existentes, daí a necessidade de desenvolver novas arquiteturas. O enquadramento e as propostas de sistematização da *big data* levam a destacar os “três V”: volume, velocidade e variedade.

A quantidade de dados e a sua natureza descreve essa perspetiva do volume, que pode variar de dezenas de terabytes para centenas de petabytes para uma organização. Ao recuperarem as previsões para o ano de 2020, Santaella e Kaufman (2021) indicam que as informações do mundo dobram a cada dois anos, pelo que, em 2020, estaríamos na ordem de quarenta ZB (zabytes). A previsão para 2025 é de um volume de dados de 175ZB, crescimento deveras significativo, considerando que em 2010 foram produzidos “somente” dois ZB.

A expressão “tsunami de dados” adquiriu especial visibilidade a partir de 2014, motivada especialmente pela proliferação de redes sociais, juntamente com um acréscimo de dispositivos móveis e em rede (Internet das Coisas), finanças e retalho *online*, além de avanços no setor físico e setores de ciências da vida. Em 2014, o então Twitter já processava aproximadamente doze TB (terabytes) de dados por dia, enquanto o Facebook recebia mais de quinhentos milhões de *likes* diários. Em 2020, a Google processa, em média, mais de 40.000 consultas de pesquisa a cada segundo, o que perfaz mais de 3,5 biliões de pesquisas por dia e 1,2 trilhões de pesquisas por ano. De acordo com a IBM, a cada segundo, 300 horas de vídeo são carregadas no YouTube, 204 milhões de e-mails são enviados e 500.000 comentários são postados no Facebook. As autoras sublinham que, para 2020, já teríamos alcançado 50 biliões de dispositivos conectados à Internet e que 1,7 biliões de novas informações seriam desenvolvidas, por segundo, por todos os habitantes ao redor do mundo (Santaella & Kaufman, 2021: 216). A referência ao volume de dados criados no mundo provém de inúmeras fontes que não exclusivamente os *posts* nas redes sociais, mas igualmente notícias, vídeos e fotografias digitais, registos de compras, transações financeiras, sinais de GPS de telefones móveis, e-mails, informação meteorológica, entre outros.

A velocidade remete para os dados que uma organização recebe e que precisa ser trabalhada em tempo real. Já a variedade de dados não estruturados, estruturados e semiestruturados afeta o modo como as organizações podem sumariar e analisar a sua informação.

Mark Weiner e Sarab Kochhar (2016) acrescentam a ação de outro “V”: valor. Querem os autores com isto chamar a atenção para o valor intrínseco dos dados que ajudam as

**FIGURA 1. DIMENSÃO DO MERCADO DE ANÁLISE DE DADOS DE 2023 A 2034
(em milhares de milhão de USD)**

Fonte: <https://www.precedenceresearch.com/data-analytics-market>



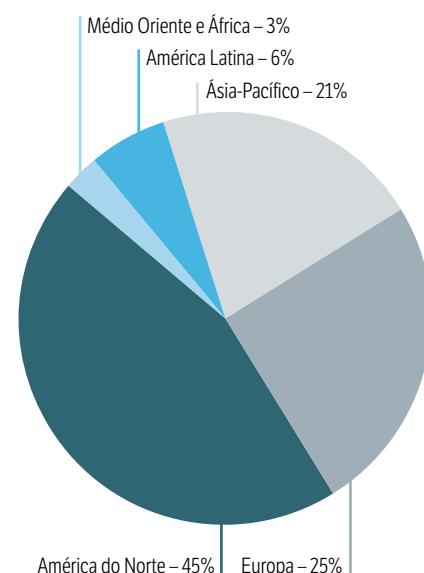
instituições a obter significado, reconhecer padrões e a fazer opções mais esclarecidas no processo de tomada de decisão. As terminologias podem até mudar nos próximos anos, mas a necessidade de criar estratégias, recolher e analisar os dados irão tornar-se uma prioridade de topo para as organizações.

A Comissão Europeia (2020) sublinha que cada nova vaga de dados oferece à União Europeia (UE) grandes oportunidades para se tornar líder mundial neste segmento. A Comissão antecipa uma mudança radical no modo de armazenamento e de tratamento dos dados nos próximos anos. Estima-se que 80% do tratamento e da análise de dados ocorrem em centros de dados e instalações de computação centralizadas e 20% em objetos inteligentes conectados – designadamente automóveis, eletrodomésticos ou robôs de fabrico – e em instalações de computação próximas do utilizador (“computação periférica”). É expectável que estas proporções se invertam até 2025. Para além de vantagens em termos económicos e de sustentabilidade, este desenvolvimento cria novas oportunidades para as empresas gerarem instrumentos que permitam aos produtores de dados aumentar o controlo sobre os mesmos.

Reconhece-se que a UE tem potencial para ser bem-sucedida na economia ágil dos dados. Tem ao seu dispor tecnologia, conhecimentos especializados e mão-de-obra altamente qualificada. Porém, concorrentes como a China e os Estados Unidos da América (EUA) avançam rapidamente no acesso e utilização de dados em todo o mundo. Nos EUA, a organização do espaço de dados é deixada ao setor privado, o que produz efeitos de concentração assinaláveis. A China conjuga a vigilância governamental com um controlo vigoroso das grandes empresas tecnológicas sobre

**FIGURA 2. QUOTA DE MERCADO DE ANÁLISE DE DADOS, 2023
(por região – %)**

Fonte: <https://www.precedenceresearch.com/data-analytics-market>



quantidades gigantescas de dados, sem fornecer garantias suficientes às pessoas (Comissão Europeia, 2020).

O caminho para a *dataficação*

O comércio dos dados é planetário e o volume financeiro dessas transações está a crescer exponencialmente. Contudo, falta regulação e é preciso antecipar impactos da venalidade dos dados.

Bezerra (2024) sustenta que, ao denunciar-se a ideologia dos dados que está por trás do endeusamento da tecnologia nos nossos dias, está a defender-se a soberania tecnológica contra os atuais expedientes do colonialismo de dados, uma nova forma de apropriação da vida humana exercida pelas práticas de extração de dados para fins lucrativos, e uma realidade distópica em que a vida humana é não só anexada ao capitalismo, mas simultaneamente sujeita a monitorização e vigilância permanentes.



Van Dijck (2014, p. 198) identifica duas características centrais no que define “ideologia do dataísmo”: a primeira é a crença generalizada na quantificação objetiva e no rastreamento potencial de todos os tipos de comportamento humano e sociabilidade por meio de tecnologias de *media online*; a segunda remete para a confiança nos agentes (institucionais) que reúnem, interpretam e compartilham metadados selecionados de redes sociais, plataformas de Internet e outras tecnologias de comunicação. Deste modo, para a autora, a *dataficação* tornou-se um novo paradigma aceite para entender a sociabilidade e o comportamento social. Soma-se neste espectro ideológico a noção de inevitabilidade, de que fala Zuboff (2020), como se o desenvolvimento tecnológico e a aplicação de novas tecnologias só pudessem ocorrer sob a égide de grandes empresas capitalistas.

A identificação de padrões de conduta ou atividades a partir de metadados deixados de modo inconsciente em *sites* de redes sociais serve, cada vez mais, para prever comportamentos futuros. A monitorização de redes sociais fornece informações significativas para a polícia e os serviços de *intelligence* preverem atividades terroristas emergentes ou calcularem o controlo de multidões, bem como para os profissionais de marketing preverem preços futuros da bolsa ou receitas potenciais de bilheteira. Do ponto de vista da vigilância e do marketing, a analítica preditiva gera informações bastante relevantes sobre quem somos e o que fazemos. No que respeita ao comportamento humano, essa lógica poderá tornar-se intrigante, resvalando para um terreno ora de análise e projeção, ora de dedução e previsão (van Dijck, 2014).

Ainda que se acredite que os metadados extraídos das plataformas de redes sociais refletem o comportamento humano como ele é, os algoritmos empregados pela Google, Twitter (hoje conhecido como X) e quejandos são intrinsecamente seletivos e manipuladores. Ao se preverem preferências políticas analisando o desempenho do debate por meio de *tweets*, não devemos ignorar o potencial que outros técnicos, como *spin-doctors*, ou *twitteiros* partidários têm de influenciar os debates na rede X, em tempo real. No domínio do marketing, a previsão das necessidades dos futuros clientes é semelhante à manipulação do desejo: detetar padrões específicos nos hábitos do consumidor acaba

por resultar em tentativas simultâneas de criar procura – uma estratégia de marketing que é monetizada com sucesso pelo inefável algoritmo de recomendação da Amazon (van Dijck, 2014).

O dataísmo presume confiança na objetividade dos métodos quantificáveis, bem como na independência e integridade das instituições que implantam esses métodos, quer sejam plataformas corporativas, agências governamentais ou académicas. Num ecossistema de conectividade, confiança e independência são noções em conflito, reconhecendo-se que todas as plataformas *online* estão inevitavelmente interconectadas, seja ao nível da infraestrutura seja ao nível de lógica operacional, algo que nos aproxima do pensamento de Michel Foucault muito antes da emergência de um mundo digital (Lorenzetto & Teixeira Filho, 2022).

... a capacidade dos utilizadores de resistir às políticas de privacidade e táticas de vigilância das plataformas é muito limitada.

A divulgação de táticas rotineiras de vigilância de dados, tal como denunciadas com estrondo por Edward Snowden quando era funcionário da National Security Agency (NSA), ameaçou minar irremedavelmente não só a confiança das pessoas em agências estatais ou empresas individuais, mas igualmente os fundamentos institucionais do dataísmo como um todo. Van Dijck (2014) dá nota que a monitorização dos cidadãos com base em seus dados *online*, conhecido como *dataveillance*, difere da vigilância em pelo menos um ponto importante – se a vigilância pressupõe monitorização para fins específicos, já a vigilância dos dados envolve o rastreamento contínuo de metadados para fins predefinidos não declarados. A vigilância dos dados introduz-se, pois, em todo o domínio social. *Dataveillance* é, com efeito, uma proposta de longo alcance, portadora de profundas consequências para o contrato social entre, de um lado, plataformas corporativas e agências governamentais e, do outro, cidadãos-consumidores. A autora sublinha, que nos últimos anos, o poder real dos utiliza-

dores-cidadãos em relação às plataformas corporativas e ao Estado espoletou um debate aceso principalmente entre ativistas e académicos. Descobriu-se que a capacidade dos utilizadores de resistir às políticas de privacidade e táticas de vigilância das plataformas é muito limitada. Os indivíduos são conduzidos pelas tecnologias das plataformas e pelos modelos de negócios de plataformas únicas, ainda que seja muito difícil obter informações sobre a interdependência e a complexidade do sistema; argumentou-se também a favor do fortalecimento da alfabetização digital (consumidor), especificamente no nível de compreensão da privacidade e segurança em relação aos dados sociais (van Dijck, 2014, pp. 204-207). Outros há que enfatizam a necessidade de os utilizadores descobrirem como os *media digitais* forjam um novo contrato social nas sociedades, ao mesmo tempo em que recoloca a sociabilidade e a democracia nos ambientes *online* (Santos, 2020).

O crescimento exponencial dos dados agregado aos resultados positivos da implementação do modelo empírico de aprendizagem da máquina, a técnica de *deep learning*, gerou uma capacidade de prever eventos futuros com uma firmeza inusitada. Reconhecendo-se a capacidade preditiva como um dos fundamentos de qualquer atividade económica e social, essa técnica de IA está a disseminar-se rapidamente e está a ser utilizada no desempenho das mais diversas funções, desde diagnósticos médicos até personalização da informação. Muitos setores de atividade já a adotaram, no mínimo, como parceiro da inteligência especializada de um profissional humano. O debate está centrado nas consequências da *dataficação* para a privacidade, o controlo, a vigilância, mormente para o abalo das instituições modernas da sociedade e, especificamente, para a crise das democracias ocidentais (Harari, 2024).

No princípio de 2018, rebentou o escândalo da Cambridge Analytica que fez despertar decisivamente para a questão complexa do uso e partilha de dados, com óbvias implicações na privacidade dos cidadãos. Fundada em 2013 e tendo estado em parte nas mãos da família de Robert Mercer (com interesses no domínio da IA), a Cambridge Analytica esteve envolvida em quarenta e quatro disputas políticas norte-americanas em 2014. A empresa, por via da colaboração com Ste-



ve Bannon, trabalhou com Donald Trump na corrida empresarial de 2016 nos EUA, bem como com o movimento Leave.EU, uma das organizações que fez campanha pelo Brexit no mesmo ano.

Alexander Nix, que liderava a Cambridge Analytica quando irrompeu o escândalo, defendeu que a reunião de todos esses dados e as estratégias de *microtargeting* beneficiam os eleitores, visto que irão receber mensagens sobre temas que lhes são importantes. Contudo, a matéria não tem sido pacífica, o que motivou alguns grupos de proteção dos direitos digitais a levantar questões relativamente à recolha, armazenamento e partilha de informação privada, com os cidadãos à margem de todo este processo, não lhes dando qualquer capacidade de controlo. Se a imagem do Facebook saiu fragilizada neste caso, a Cambridge Analytica comunicou a insolvência em maio de 2018, com alguns dos seus colaboradores a transitarem, nomeadamente, para a Emerdata, uma empresa do mesmo ramo de atividade. Recorde-se que já em 2017 a revista *Time* informava que o Congresso norte-americano estava a investigar uma suposta colaboração da Cambridge Analytica com os russos, numa tentativa de interferir na campanha presidencial que resultou na vitória de Donald Trump. O relatório insinua que a Cambridge Analytica poderia ter tido um papel central na disseminação da propaganda russa através das suas capacidades de *microtargeting*. De novo, as *fake news*. Não se tratando da única empresa do ramo com clientes especificamente da área política, o escândalo deu-lhe uma enorme visibilidade. Em 2019, antigos responsáveis da Cambridge Analytica admitiram que a mesma trabalhou em mais de 200 eleições no mundo inteiro, concretamente em África (Nigéria), na Europa (Chéquia) e América (Argentina).

Num mundo onde a centralidade dos dados é motivo de disruptão e ao reconhecer-se a influência atual do conceito de dataísmo e em que o fluxo de informações exige uma nova ética social, faz sentido evocar Foucault e o termo biopolítica. O termo contemplaria toda a gama de tecnologias de poder com foco nas populações como conjunto de seres vivos coexistentes e os fenómenos naturais a ela subjacentes. A biopolítica propõe-se a regular e intervir sobre as populações massificando comportamentos, quer quando controla taxas de natalidade ou fluxos de migração,

quer quando se atua no controlo de epidemias e pandemias e contribui com programas para a longevidade. Deste modo, o dataísmo é colocado em posição de destaque, suscitando uma recuperação antes do tempo das ideias de Foucault (Lorenzetto & Teixeira Filho, 2022).

A obra de Foucault propunha-se a analisar a relação entre poder e conhecimento, indicando os institutos de dominação e a forma como se dá o controlo social das instituições sociais - a presença de um elevado fluxo de dados (conhecimento) não visto no seu período de vida leva à conclusão de que mais conhecimento geraria mais poder. A contemporaneidade modifica quem são os efetivos detentores desses dados (conhecimento) e qual o poder exercido sobre o indivíduo (trabalhador, cidadão, consumidor). Numa adaptação aos conceitos de biopolítica e biopoder, enunciados por Foucault, encontramo-nos numa fase de superação do indivíduo enquanto figura sociopolítica e económica construída para uma de qualificação do indivíduo enquanto consumidor (Lorenzetto & Teixeira Filho, 2022: 92-94).

A assimilação desses dados alteraram os senhores do biopoder, deixando o Estado-nação e sua biopolítica de concentrar todo o poder, o qual passa a ser fragmentado em diversas fontes dentre as quais pontificam as grandes empresas transnacionais e, sobretudo, as *big techs*. Estas enormes transformações digitais exigem, outrossim, uma nova resposta do direito. O transconstitucionalismo desafia novas ideias dada a alteração dos portadores do biopoder e a formação capilarizada de biopolíticas, demandando maior cooperação e integração, até mesmo digital, para a responsabilização dos envolvidos em atos ilícitos digitais, tendo sempre o compromisso com os direitos fundamentais no centro de qualquer análise (Lorenzetto & Teixeira Filho, 2022: 96-98).

Giuliano da Empoli reconhece a atualidade de Foucault quando escreve que “a multidão, a massa compacta, foi abolida em prol de uma reunião de indivíduos separados, cada um dos quais pode ser seguido nos mínimos detalhes” (Empoli, 2023, p. 153). O algoritmo impõe-se e traça um perfil desenhado a partir da sua vida *online*. As gigantes plataformas vendem “produtos preditivos” às grandes empresas ou às forças políticas. É isto que leva Empoli a falar da política quântica, na qual uma versão do mundo que cada um de nós vê é, com

efeito, invisível aos olhos dos outros, uma vez que a “realidade objetiva não existe”, pois “cada observador determina a própria realidade” (Empoli, 2023, pp. 170-171), haja ou não essa “Grande Outro” que nos guie e condicione (Zuboff, 2020).

É nesta relação direta do utilizador com o mundo através da tecnologia digital, dentro da qual se processam novas relações de poder e onde o *populismo digital* explora politicamente o isolamento e os instintos mais básicos, despoletando narrativas ao serviço da conquista do poder formal, que deixa de fazer sentido a *intermediação*, a que se junta a crise da ideia de *representação*, assistindo-se então a um curto-círcito disruptivo entre instituições e *media*. Nesta era de narcisismo de massas, a democracia representativa, ancorada na intermediação, encontra-se em risco e há uma via aberta para as novas tecnologias jogarem a cartada da desintermediação em todos os domínios, num admirável mundo novo sem filtros (Empoli, 2023: 163).

Os desafios suscitados pela emergência da *big data* ainda são difíceis de avaliar em toda a sua amplitude. De uma coisa temos a certeza: o tema é não só complexo como levanta sérias questões sociais e políticas, às quais o poder político tem de dar respostas. ●

Referências

- Bezerra, A. C. (2024). A ideologia dos dados: algoritmos e inteligência artificial no capitalismo da era digital. *Revista Eptic*, v. 26, n. 2, Mai.-Ago, 125-139.
- Comissão Europeia (2020). Uma estratégia europeia para os dados. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 19.2.2020. COM(2020) 66 final.
- De Mauro, A.; Greco, M.; Grimaldi, M. (2015). What is big data? A consensual definition and a review of key research topics. *API Conference Proceedings* 1644, 97-104.
- Empoli, G. da (2023). *Os Engenheiros do Caos*. Lisboa: Gradiva.
- Harari, Y. N. (2017). *Homo Deus. História Breve do Amanhã*. 16.ª edição. Lisboa: Elsinore.
- Harari, Y. N. (2024). *Nexus. História Breve das Redes de Informação. Da Idade da Pedra à Inteligência Artificial*. Lisboa: Elsinore.
- Lorenzetto, B. M.; Teixeira Filho, A. C. (2022). Dataísmo e biopoder: dados no centro das decisões. *Gavagai*, Ercim, v. 9, n. 2, Jul/Dez, 90-112.
- Santaella, L.; Kaufman, D. (2021). Os dados estão nos engolindo? *Cígitos* 21 (2), maio-agosto., 214-223.
- Santos, J. de A. (Org.) (2020). *Política e Democracia na Era Digital*. Lisboa: Parsifal.
- Ularu, E. G.; Puican, F. C.; Apostu, A. & Velicanu, M. (2012). Perspectives on Big Data and Big Data Analytics. *Database Systems Journal*, vol. III, nº 4.
- Van Dijck, J. (2014). Dataficação, dataísmo e dataveillance: Big Data entre o paradigma científico e a ideologia. *Vigilância & Sociedade* 12 (2), 197-208.
- Weiner, M.; Kochhar, S. (2016). Irreversible: The Public Relations Big Data Revolution. Institute for Public Relations. https://instituteipr.org/wpcontent/uploads/IPR_PR-Big-Data-Revolution_3-29.pdf.
- Zuboff, S. (2020). *A Era do Capitalismo da Vigilância. A Disputa por um Futuro Humano na Nova Fronteira do Poder*. Lisboa: Relógio D'Água.



OPORTUNIDADES PARA A REINDUSTRIALIZAÇÃO IBÉRICA E EUROPEIA: TRANSIÇÕES ENERGÉTICAS, DIGITAIS E DE DEFESA

A rápida transição energética para uma economia verde e o consequente impacto na indústria representam uma grande oportunidade para Portugal e Espanha. A Península Ibérica está posicionada de forma positiva para tirar partido dos seus recursos naturais e tornar-se um ator central na transição energética.

O mundo está a sentir cada vez mais os efeitos das alterações climáticas. Existe atualmente um amplo e crescente consenso mundial sobre a necessidade de uma ação urgente e certificada para atenuar os efeitos negativos da atividade económica no planeta. Os governos e as empresas comprometeram-se com objetivos ambiciosos em matéria de clima, incluindo o Acordo de Paris, que visa limitar o aquecimento a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Um passo crucial para o cumprimento destes objetivos é a transição dos combustíveis fósseis para um sistema de energias descarbonizadas.

De acordo com o relatório do Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas (IPCC, em inglês), nunca se emitiram tantos Gases com Efeito de Estufa (GEE, CO₂-eq.) para a atmosfera como em 2023. O serviço climatológico europeu “Copernicus” confirmou, no início de dezembro, o ano de 2024 como o mais quente já registado desde o início das suas medições, em 1880, e como o primeiro ano em que a temperatura média do planeta ultrapassou o limite de 1,5°C. A crise climática acelera eventos extremos, como o de Valência (Espanha) em 2024, tirou nos últimos anos milhares de vidas humanas e obrigou a deslocar dos seus territórios muitos milhões de pessoas em todo o mundo.

O século XXI será com certeza reconhecido, no futuro, como o século da descarbonização. A descarbonização é o grande desafio que se coloca à espécie humana neste século, porque constitui a principal ferramenta disponível para combatermos as alterações climáticas do planeta.

A Europa e mundo enfrentam atualmente várias guerras, para além guerra do aquecimento do planeta, novos conflitos e ins-

tabilidade geopolíticas, novas guerras frias e outras tensões em escalada, que matam milhares vidas humanas, criam deslocados, destroem territórios, e criam um retrocesso económico e cultural difícil de recuperar.

Se Espanha e Portugal conseguirem alcançar um conjunto de desbloqueios, poderão desempenhar um papel de liderança na transição energética e apoiar os objetivos de neutralidade carbónica da Europa, capturando simultaneamente os benefícios económicos do crescimento industrial verde.

A União Europeia, consciente e comprometida com a necessidade de agir com celeridade pela paz e pelo desenvolvimento sustentável do Planeta, tem apresentado planos para renovar e adicionar novas políticas ao *Green Deal*. O Pacto Ecológico Europeu é a iniciativa política de base para que a Europa atinja a neutralidade carbónica. Com o pacote de medidas *Fit for 55*, a Europa pretende reduzir mais de metade das emissões de CO₂ até 2030 e atingir a neutralidade carbónica em 2050, dando resposta aos compromissos do acordo de Paris e apresentando-se como um líder mundial da ação climática. Ao Pacto Ecológico Europeu juntou-se o *NextGenerationEU*, mobilizando instituições, governos nacionais, regionais, o setor privado, os par-

ceiros sociais, os cidadãos e a sociedade civil para uma dupla transição ecológica e digital.

A aposta para o futuro em cinco anos ou nas próximas cinco décadas passará por manter o rumo e racionalmente acelerar transições para o desenvolvimento sustentável e competitividade. Será, portanto, essencial que a Europa, no quadro destas transições, consiga garantir com um reforçado sistema de defesa, o acesso e o controlo permanentes às matérias-primas críticas e os recursos naturais essenciais, permitindo o desenvolvimento de uma nova era de industrialização, assente numa cultura de inovação tecnológica, segurança, paz social e de integração ecológica com o planeta. Acelerar transições e transformações das economias locais e regionais descarbonizadas para modelos ambientalmente sustentáveis serão os caminhos para este desígnio europeu e mundial. Pensar global, “re-unir”, cooperar, e sobretudo agir local.

Transições e transformações para a sustentabilidade

Num mundo globalizado e em constante mudança nunca foram exigidas tantas transformações e transições, em prol da sustentabilidade do planeta e da humanidade. A transição energética e ecológica, a transição digital, a transição para uma economia circular, para uma regeneração da natureza e biodiversidade são exigências, porque são os principais instrumentos para a descarbonização, competitividade e desenvolvimento sustentável global.

Num mundo tão interligado, graças às anteriores transições energéticas, as redes de transportes e comunicações permitiram o desenvolvimento de uma economia global mais complexa, com relações e interdependências para todo um ciclo de

vida dos produtos e serviços. Atualmente as cadeias de valor e de fornecimento para o comércio de bens e serviços no mundo, incorporam de diversas regiões, recursos diversos, matérias-primas, transformações energéticas e, portanto, são geradoras de emissões de GEE diretas e indiretas. O carbono equivalente dos produtos e dos serviços está, desta forma, associado às cadeias de valor e fornecimento e aos seus ciclos de vida.

Vaclav Smil refere que as nossas civilizações estão suportadas por materiais produzidos pelo engenho humano, considerados como os quatro pilares da civilização contemporânea (a amônia, o aço, o betão e os plásticos). Analisando uma das mais básicas necessidades de sobrevivência humana, a alimentação e a produção de alimentos pela agricultura, pescas ou aquacultura, estas transportam em si, direta e indiretamente, um enorme consumo de combustíveis fósseis, de água e outros recursos, de fertilizantes (amônia) e de outros produtos químicos. A transição energética e a eficiência energética, apoiadas por inovação em tecnologias limpas, junto com a transição digital, são as ferramentas para um desenvolvimento sustentável da Europa e do mundo. A transição digital das sociedades e das economias assenta em inovação e na capacitação em competências tecnológicas e digitais, nos investimentos em infraestruturas digitais, na digitalização de empresas e na digitalização de serviços públicos.

A digitalização da indústria é imperativa e urgente no contexto do plano de reindustrialização e competitividade da Europa. Esta transição digital contempla transformações para uma crescente automação e sensorização (IoT) das operações industriais e um roteiro transformador para a incorporação de agentes de inteligência artificial e governança de dados nos principais processos de gestão ou apoio à gestão. A transição digital europeia passará pela criação de condições para a fixação e crescimento dos setores das TI, mas também da eletrônica e semicondutores.

O plano para uma Europa reindustrializada

O recente relatório do Futuro da Competitividade Europeia, de Mário Draghi, compara a economia da UE com as dos principais blocos económicos, Estados

FIGURA 1. AS VANTAGENS E O POTENCIAL DE ESPANHA E PORTUGAL NA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Fonte: McKinsey, 2024.

1.1. Exemplo ilustrativo da competitividade dos custos em cinco países europeus¹

Espanha e Portugal têm uma vantagem estrutural na Europa, para a transição energética, em várias dimensões.

■ Acima da média ■ Média ■ Abaixo da média

Dimensão de competitividade	Indicador	Espanha e Portugal	País A	País B	País C	País D
Energia	Proporção das renováveis					
	Solar (LCOE) ²	■		■	■	■
	Eólica, onshore (LCOE)		■	■		■
	Custo do hidrogénio verde	■	■	■		■
Materiais (input)	Capacidade de mineração de lítio	■	■		■	■
	Fornecimento CO ₂ biogénico	■		■	■	■
Base industrial	Produção de aço		■	■	■	■
	Veículos produzidos	■	■			■
	Capacidade de refinação	■	■			■
Infraestrutura existente	Tráfego portuário anual de contentores	■	■		■	■
	Capacidade de exportação por pipeline ³	■	■			■
	Capacidade de terminais de GNL ⁴	■	■	■		■

¹Espanha e Portugal são comparados com um grupo de países europeus que são grandes economias ou líderes estabelecidos em algumas dimensões da competitividade na transição energética.

²Considerando o Custo de energia nivelado (LCOE) para as melhores localizações nos países.

³Considerando a capacidade máxima de exportação e importação em pipeline.

⁴GNL = Gás natural liquefeito, só considerando os terminais de larga escala.

1.2. O potencial inexplorado da Península Ibérica (ilustrativo)

Espanha e Portugal poderiam alavancar as suas posições como produtores de energia descarbonizada ao menor custo na Europa.



Unidos da América (EUA), e China, e lança os caminhos do investimento da UE para uma economia verde, mais competitiva, descarbonizada, digitalizada, industrializada e devidamente segura.

O relatório destaca, ainda, as vulnerabilidades da Europa em termos de segurança e dependência de fornecedores externos, particularmente em setores críticos como os semicondutores e matérias-primas estratégicas. A Europa continua altamente dependente de um pequeno número de países para o fornecimento de tecnologias essenciais, o que representa um risco significativo num ambiente global instável.

O relatório defende que a Europa deve investir mais na diversificação das suas cadeias de abastecimento e aumentar a produção interna de materiais e tecnologias críticas.

A Ibéria e a reindustrialização da Europa Tanto Espanha como Portugal suportaram o custo de um declínio acentuado da sua produção industrial. Desde 2004, a indústria europeia perdeu 6% do seu valor acrescentado bruto (VAB), enquanto a da indústria ibérica diminuiu 20% durante esse período.

Há várias décadas que a Europa tem estado numa trajetória de desindustrialização constante, transferindo, pre-



dominante para a Ásia, instalações e um conhecimento industrial que permitiu, não só o emergir de novos centros de fábrica de baixo custo, mas também o *cutting edge* da indústria tecnológica mundial. O imperativo urgente de descarbonização pode ser uma oportunidade significativa para a região ibérica. As características geográficas únicas de Espanha e Portugal – incluindo amplas oportunidades para a produção de energia renovável rentável e acesso a matérias-primas importantes, bem como uma base industrial madura – significam que estão bem posicionados para captar o “crescimento verde” que a transição energética pode proporcionar. No entanto, a janela de ação está a fechar-se no cenário energético global em rápida evolução. A Península Ibérica encontra-se num ponto de inflexão e tem atualmente a oportunidade de se tornar um ator industrial forte, através da transição energética, e também de emergir como um exportador de energia na Europa. Espanha e Portugal podem ter de tomar medidas rápidas para aproveitar esta oportunidade.

Também na transição digital, a Península Ibérica oferece vantagens na Europa e está a consolidar-se como um local estratégico para investimentos em centros de dados transformando a procura energética e impulsionando a transição industrial. A Península Ibérica terá a maior vantagem em acelerar o Roteiro para a sua Neutralidade Carbónica. Tal como é referido no relatório da McKinsey (2024), aproveitar este momento único é acelerar significativamente a taxa de descarbonização, executando decididamente os objetivos traçados pelos Planos Nacionais de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) para Portugal e Espanha. O relatório identifica as principais dificuldades desta execução, pois “acelerar a descarbonização e reindustrializar as economias locais exigirá uma ação transversal e concertada em todos os setores, e uma mobilização significativa de capital”. As finanças verdes e sustentáveis irão proporcionar as regras e condições favoráveis para o investimento nas CleanTech.

Se Espanha e Portugal conseguirem alcançar um conjunto de desbloqueios, poderão desempenhar um papel de liderança na transição energética e apoiar os objetivos de neutralidade carbónica da Europa, capturando simultaneamente os benefícios económicos do crescimento industrial verde. Neste contexto de transição energética acelerada, Portugal e

Espanha poderão ter uma oportunidade única de competitividade e sustentabilidade nesta era.

Ação significativa em todos os setores

De acordo com os Planos Nacionais de Energia e Clima, Portugal e Espanha estabeleceram objetivos nacionais ambiciosos para reduzir as emissões de GEE: Portugal com a meta de reduzir 55% e Espanha a comprometer-se com 32% de redução, até 2030. Para atingir estes objetivos, Portugal precisará de acelerar a sua descarbonização em 20%, de forma a atingir a neutralidade carbónica em 2050, enquanto que em Espanha a taxa de descarbonização terá de acelerar quatro vezes até 2030 e, posteriormente, em mais de cinco vezes até à neutralidade carbónica em 2050.

As principais vantagens da região incluem, potencial de produção de energia renovável, uma base industrial estabelecida, infraestruturas desenvolvidas e fontes e disponibilidade de matérias-primas significativas.

A produção e o uso eficiente de eletricidade renovável são a ferramenta chave para acelerar a transição energética. As fontes de energia renovável, hidroelétrica, eólica e solar, apoiam a descarbonização do sistema electroprodutor e, com uma procura crescente de eletricidade nos diversos setores, poderão ser substituídos – nos edifícios, na maioria dos processos industriais, nos transportes por ferrovia (eletrificada) ou rodovia de curto e médio curso – uma grande percentagem dos consumos de combustíveis fosseis, carvão, petróleo, seus derivados e gás natural. A redução da emissão de GEE far-se-á, maioritariamente, substituindo a queima dos combustíveis fosseis usados tradicionalmente para as atividades económicas de produção e transporte de bens e serviços, por fontes energéticas renováveis. Mudar para eletricidade verde é normalmente sinônimo de eficiência, de descarbonização e em geral de um menor impacto ambiental.

Os avanços tecnológicos e a inovação têm permitido um desenvolvimento acelerado de tecnologias limpas que apoiam a transição energética, entrando nesta matriz energética diversos vetores e fontes energéticas renováveis importantes para indústrias com processos térmicos de alta temperatura, como a indústria cimenteira, o aço, a química, a cerâmica ou vidreira, ou mesmo para o setor da mobilidade e transporte, sobretudo o de longo curso, como o transporte rodoviário pesado de mercadorias e a aviação.

O hidrogénio verde, por exemplo, pode permitir a descarbonização em indústrias com processos térmicos de alta temperatura, como a refinação e a química (onde se pode substituir o hidrogénio cinzento), ou ser utilizado em novas aplicações como a produção de aço, de combustíveis sintéticos e na produção de amoníaco.

O relatório da consultora McKinsey (2024) refere que Espanha definiu uma meta de capacidade de eletrólise para a produção de hidrogénio verde, até 2030, de 11 GW e Portugal de 5,5 GW. A Espanha tem como objetivo atingir mais de 20 Terawatts/hora (TWh) de produção de biogás por ano, até 2030, proporcionando outras alternativas aos combustíveis fósseis no setor industrial.

Investimento, mobilização de capital, finanças verdes e sustentáveis

No mesmo relatório, a McKinsey estima que a mobilização de capital seja de cerca de €2,5 biliões de euros (*trillion*) de investimentos para Espanha (mais de 85 mil milhões de euros por ano até 2050), o que representa cerca de 6% do Produto Interno Bruto (PIB) espanhol. Portugal necessitará de aproximadamente cerca de €500 mil milhões de euros (mais de 15 mil milhões de euros por ano até 2050, cerca de 7% do PIB). Até 2030, grande parte do investimento necessário iria para o aumento da eletrificação e da capacidade das energias renováveis; a análise da consultora sugere uma expectativa de investimento de €120 mil milhões de euros na Península Ibérica para apoiar o desenvolvimento de mais de 1.000 parques renováveis.

O potencial da Península Ibérica: Aproveitar os ativos da região

Todas as economias no mundo precisam de sofrer transformação e transições significativas para atingir a

neutralidade carbónica e, nesse sentido, os países que tiveram a estratégia e capacidade de descarbonizar de forma mais rápida poderão ganhar uma vantagem competitiva, especialmente aqueles que pretendem manter ou atrair indústrias intensivas de energia. Da mesma forma que geografias com acesso histórico a combustíveis fósseis baratos têm hoje uma vantagem económica, o acesso a energias renováveis acessíveis e seguras – e a capacidade de as capitalizar – poderá representar uma vantagem significativa no futuro próximo.

Aproveitar esta oportunidade, num contexto de concorrência mundial, é tornar a Península Ibérica um líder na transição energética.

Espanha e Portugal, com a sua posição geográfica única, uma base industrial madura, e com recursos naturais endógenos, podem posicionar-se como países pioneiros na produção de energia limpa, segura e barata. Poderão capitalizar no seu território as oportunidades verdes e ecológicas, uma reindustrialização descarbonizada, oferecendo competitividade à região e à Europa.

As principais vantagens da região incluem, potencial de produção de energia renovável, uma base industrial estabelecida, infraestruturas desenvolvidas e fontes e disponibilidade de matérias-primas significativas. O relatório McKinsey (2024) apresenta e justifica os principais fatores que oferecem vantagem, competitividade e um contexto para a liderança na transição energética em Espanha e Portugal. Apresenta também os vários obstáculos a ultrapassar para o sucesso do roteiro de descarbonização e crescimento verde:

- Competitividade de algumas soluções *Cleantechs*, quando comparadas com alternativas associadas a combustíveis fosseis.
- Burocracia, complexidade e longos prazos para licenciamento de projetos de energia renovável.
- Incerteza regulamentar para projetos de *Cleantech*, que dificultam garantias para o financiamento verde e sustentável.
- Aceitação e mobilização da sociedade como fator de desenvolvimento de políticas e tomadas de decisão para ultrapassar obstáculos, fomentar o crescimento verde, a competitividade das regiões e a prosperidade social.

- Necessidade de estabilidade e flexibilidade dos sistemas e redes energéticas, com *upgrade* de infraestrutura, redes inteligentes integradas com sistemas de armazenamento energético.
- Pressão fiscal em projetos de inovação e *Cleantech*.

Conclusão e reflexões futuras

Uma economia assente num modelo de produção e consumo circular dos recursos, com energia descarbonizada, é um imperativo exigido por todas as indústrias que procuram sustentabilidade e competitividade. A Península Ibérica tem a capacidade de oferecer, no seu território costeiro ou de interior, Hubs Multi-energéticos de Descarbonização Regional. Estes contribuirão para o desenvolvimento sustentável das regiões, não apenas pela descarbonização das suas indústrias mais tradicionais, mas também pela atração de novas indústrias que já estão no caminho da sustentabilidade e neutralidade carbónica, contribuindo, deste modo, para a reindustrialização descarbonizada da Europa através da Ibéria. Também a transição digital da Europa encontrará base em Portugal e Espanha. Portugal conta com amarrações das mais importantes infraestruturas de comunicação internacionais transcontinentais (cabos submarinos de fibra ótica). Com energia descarbonizada, económica e segura, Portugal, e toda a Península Ibérica, posiciona-se de forma singular para ser também o novo *hub* de centros de dados da europa.

A este propósito, podemos ainda suscitar várias questões que carecem de reflexão futura:

Os *hubs* energéticos de descarbonização de regiões são uma solução para acelerar a descarbonização local? As regiões oferecem características e vantagens particulares para se desenvolverem com sustentabilidade, descarbonizarem as atividades económicas, reindustrializarem e serem fator de competitividade das suas regiões. Unir poderes locais e promover a colaboração pública e privada irá permitir a criação de Hubs Regionais de Energias Descarbonizadas, na terra ou no mar, que poderão oferecer para uma nova reindustrialização energia limpa, segura e a custos competitivos.

Qual o papel das pessoas na transição ecologia, energética e digital? As pessoas fazem parte desta equação, e a capacitação para a transição energética

e digital será necessária, não só nos trabalhos e competência verdes das bases organizacionais, mas também nas lideranças e gestão de topo. Quais são os “Green Skils and Jobs” e quais os seus impactos no emprego, nas economias e sociedades?

Como compatibilizar crescimento económico, a descarbonização e a industrialização? A transição energética precisa de ser compatibilizada com o crescimento económico e com a indústria. Esta é uma oportunidade evidente para Portugal e Espanha se tornarem um *hub* industrial sustentável na Europa. Que políticas estão a ser preparadas e implementadas na Europa para este desígnio, tão favorável a Espanha e Portugal? ●

Referências

- Cleantech for Europe (website): <https://www.cleantechforeurope.com/>
Cleantech for Iberia (website): www.cleantechforiberia.com/
Draghi, Mario (2024). O Futuro da Competitividade Europeia. Relatório, União Europeia, setembro de 2024. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
McKinsey (2024). The Iberian green industrial opportunity: Seizing the moment. Report, McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/electric-power-and-natural-gas/our-insights/the-iberian-green-industrial-opportunity-seizing-the-moment>
Smil, Vaclav (2018). Energy and Civilization: A History. MIT Press. ISBN: 9780262536165.
Smil, Vaclav (2022). How the World Really Works, A Scientist's Guide to Our Past, Present and Future. Penguin Books. ISBN: 9780241989678.



OS DESAFIOS DA TRANSIÇÃO DO GATT PARA A OMC

A transição do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) para a Organização Mundial do Comércio (OMC) veio reforçar a regulação do comércio internacional a nível multilateral. O impasse prolongado da Ronda de Doha e a celebração de acordos de comércio e investimento fora da OMC suscitam questões sobre a sua perda de poder e o seu papel no futuro.

A ideia de comércio livre (ou livre-cambismo) surge no mesmo momento que remetemos para o início da existência da ciência económica. Nasce, assim, com o clássico Adam Smith, e também com David Ricardo.

O protecionismo verificado entre as duas Guerras Mundiais teve como principal efeito negativo a redução de bem-estar. Churchill e Roosevelt, na Reunião Atlântica de 1941, constituíram um marco importante na ligação da cooperação económica global à paz e segurança duradouras. Uma única página de texto de 1941 é um poderoso instrumento para registar que o desejo de paz e segurança impulsionou a criação do sistema económico global de hoje. As regras globais que sustentam o nosso sistema económico multilateral foram uma reação direta à II Guerra Mundial e um desejo de que ela nunca mais se repetisse.

A década de 1930 foi marcada pela escassa cooperação entre as nações, sobretudo no que se refere às trocas comerciais a nível internacional. Eram utilizados muitos instrumentos protecionistas como a desvalorização cambial e a imposição de barreiras às importações.

O GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

Com o final da II Guerra Mundial e com a intensificação registada nas trocas comerciais, foi proposto, pelos países vencedores, a criação das bases para, num futuro, se criar uma organização internacional com o objetivo de fomentar as trocas a nível internacional, com suporte em regras estabelecidas. Neste seguimento, é assinado, em 1947, o GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* [Acordo Geral de Tarifas e Comércio] entre vinte e três países. A Carta de Havana é o documento elaborado entre os países que depois subscreveram o GATT e, no qual, se comprometiam a criar uma organização internacional para, em articulação com as

instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – liberalizarem e regularem o comércio a nível internacional.

O principal objetivo do GATT era a diminuição das barreiras comerciais e a garantia de acesso mais equitativo aos mercados por parte dos seus signatários e não a promoção do livre comércio. Os seus idealizadores defendiam que a cooperação comercial, ao aumentar a interdependência entre os países, diminuiria os riscos de uma nova guerra mundial.

Países muito envolvidos com o comércio internacional têm procurado outras formas de negociação que não a multilateral, originando múltiplos acordos regionais e plurilaterais.

De acordo com o parágrafo introdutório do Acordo GATT, os problemas comerciais registados nas primeiras décadas do século XX fizeram com que surgisse a necessidade de maior facilitação e regulação das relações e negociações comerciais a nível internacional. O GATT era um acordo multilateral entre países sobre um conjunto de normas comerciais internacionais. O Acordo definiu um sistema de regras relativas ao comércio reconhecidas à escala internacional, permitindo, igualmente, a discussão dos mais diversos temas e criando uma abordagem multilateral ao comércio. Possuía a ideia subjacente de criar condições equitativas para todos os membros, através de “uma redução substancial dos direitos aduaneiros e de outros entraves ao comércio, bem como eliminando o tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais”.

O Acordo entrou em vigor em 1948. Tinha um caráter provisório e deveria vigorar apenas até a criação da Organização Internacional de Comércio (OIC). O GATT promoveu encontros de negociação que passaram a ser designados por *rounds*. A atuação destes foram originando uma complexidade de acordos ao longo dos anos, assim como um aumento do número de países envolvidos nos acordos de liberalização. O Acordo foi adquirindo progressivamente atribuições de uma organização internacional, no entanto sem perder o seu caráter de acordo provisório nem obtendo uma personalidade jurídica própria, como o FMI e o Banco Mundial.

A criação da OMC – Organização Mundial do Comércio

Durante quase meio século, este Acordo foi o único instrumento multilateral atuando como mecanismo institucionalizado de regulação do comércio internacional. A intensificação das trocas internacionais e o aumento da troca de serviços e ideias contribuíram para a transformação do GATT numa instituição. Assim, em 1995 é criada a Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta integrou os anteriores acordos comerciais, como o próprio GATT, o Acordo sobre Agricultura e o Acordo sobre Têxteis e Vestuário, assim como outros acordos de caráter geral. É o âmbito mais alargado das regras comerciais que, principalmente, distingue a OMC do GATT.

Hoekman e Kostecki (2009) afirmam que “enquanto o GATT tratava principalmente do comércio de mercadorias, a OMC e os seus acordos também abrangem o comércio de serviços e a propriedade intelectual”.

Este alargamento foi a principal razão pela qual os países decidiram, na Uruguay Round, criar um órgão totalmente novo, uma vez que a reforma institucional foi considerada necessária para garantir que todas as novas questões e acordos

estivessem sujeitos ao mesmo conjunto de regras de resolução de litígios. Com a OMC foram, assim, criados novos procedimentos para a resolução de litígios. O Memorando de Entendimento sobre a Resolução de Litígios (MERL) foi muito além das regras relativamente fracas do GATT, tornando o sistema muito mais rigoroso e incentivando os países a apresentarem um número muito maior de queixas uns contra os outros.

Jackson (1997) considerava que “o sistema de resolução de litígios da OMC representa uma grande melhoria em relação ao processo do GATT, proporcionando um mecanismo de resolução mais estruturado e vinculativo.”

Assim, cabe à OMC um vasto conjunto de acordos, anexos, decisões e entendimentos sobre o comércio internacional e matérias conexas, que se reúnem em seis partes principais:

- o acordo “chapéu” que estabeleceu a própria organização;
- os acordos relativos ao comércio de mercadorias (GATT);
- o acordo relativo ao comércio de serviços (GATS);
- o acordo sobre aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (TRIPS);
- um mecanismo de exame das políticas comerciais;
- um sistema de resolução de litígios de carácter vinculativo para os seus países membros.

Desde 2001 que a OMC, com a Doha Round, se encontra num impasse comercial (ou fracasso?) considerando-se que o sistema multilateral de comércio para prosseguir com a “liberalização profunda do comércio” fracassou. Neste seguimento, países muito envolvidos com o comércio internacional têm procurado outras formas de negociação que não a multilateral, originando múltiplos acordos regionais e plurilaterais.

As negociações de comércio internacional entre a União Europeia (UE) e os Estados Unidos da América (EUA) possuíram um fórum privilegiado, mas, a juntar-se à situação de fracasso da OMC, a ascensão da China e da região Ásia-Pacífico (considerados não só concorrentes nos fluxos económicos globais, mas também como concorrentes na governação global em termos geopolíticos), fez com que os EUA, e depois a Europa,

FIGURA 1. ETAPAS PRINCIPAIS DA TRANSIÇÃO DO GATT PARA A OMC

Fonte: Elaborado pela autora. Mais informação sobre a Ronda de Doha em https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

1947	CRIAÇÃO DO GATT	Redução das barreiras alfandegárias
1948	FUNDAÇÃO DO GATT POR 23 PAÍSES	Redução das barreiras alfandegárias
1949	ANNECY ROUND	Redução das barreiras alfandegárias
1950-51	TORQUAY ROUND	Redução das barreiras alfandegárias
1955-56	GENEBRA ROUND	Redução das barreiras alfandegárias
1960-61	DILLON ROUND	Redução das barreiras alfandegárias
1964-67	KENNEDY ROUND	Redução das barreiras alfandegárias e propostas de novas regras para as trocas comerciais, nomeadamente medidas <i>antidumping</i>
1973-79	TÓQUIO ROUND	Redução das barreiras alfandegárias e estabelecimento de acordos sobre barreiras não tarifárias
1986-94	URUGUAI ROUND	Introdução de novos objetivos como redução dos subsídios agrícolas, redução de diferendos e extensão das normas de negociação para os serviços (GATT)
1 janeiro 1995	CRIAÇÃO DA OMC	Alargamento dos acordos e normas multilaterais a novas áreas (têxteis, agricultura, serviços e propriedade intelectual) Introdução de novos objetivos (política de concorrência, resolução de diferendos, etc.)
2001	DOHA, AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO DE DOHA	Introdução de novos objetivos relacionados com o ambiente, normas de trabalho, transparéncia nas aquisições públicas, questões relacionadas com dificuldades dos países em desenvolvimento a implementação dos acordos OMC.

pensassem na realização de acordos bilaterais ou multilaterais limitados.

Após mais de vinte anos de negociações, em junho de 2022, na 12.^a Conferência Ministerial da OMC, que se realizou em Genebra, foi alcançado um acordo histórico sobre a eliminação das subvenções à pesca insustentável. Este é o primeiro acordo multilateral alguma vez alcançado centrado na sustentabilidade e o primeiro novo acordo da OMC desde 2013.

Na 13.^a Conferência Ministerial, que se realizou em Abu Dhabi, de 26 de fevereiro a 1 de março de 2024, os membros tentaram, num período de crescentes tensões geopolíticas, revitalizar a OMC através de negociações sobre um acordo global relativo a subvenções às pescas, a uma reforma agrícola e a progressos significativos em matéria de resolução de litígios. Foi definido um programa de reformas virado para o futuro, que inclui a renovação do compromisso de estabelecer um sistema de resolução de litígios plenamente operacional e de melhorar a utilização das disposições em matéria de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento em geral e os países menos desenvolvidos em particular, que constituem atualmente dois terços dos membros da OMC.

Acordos comerciais fora da OMC

A UE e os EUA negociaram um acordo de comércio e investimento, designado por Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento, ou TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*). A TTIP não representa uma negociação comercial clássica, a qual tipicamente incide sobre a redução ou eliminação de direitos aduaneiros relativos a mercadorias e limites de importação. Tem uma maior abrangência, dado que contempla a abertura dos mercados dos dois lados do Atlântico, a cooperação regulamentar e a convergência de regras e padrões.

De salientar que, apesar de as negociações serem efetuadas fora do âmbito da OMC, acabaram por sentir problemas similares aos que bloquearam as negociações na OMC no passado, principalmente devido aos impactos futuros sentidos por uma parceria de tão grande abrangência nas mais diferentes economias, mas também em muitos setores de sociedade civil.

A mesma vontade ocorreu em países banhados pelo Oceano Pacífico, os quais decidiram expandir o Acordo de Parceria Económica Estratégica Transpacífica que tinha sido assinado pelo Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura



em 2005, para a Parceria Transpacífica (TPP – *Trans-Pacific Partnership*). O TPP é um acordo (alcançado em 2015) de livre comércio estabelecido entre doze países banhados pelo Pacífico. Constitui um novo modelo para o comércio internacional de bens agrícolas e industriais, serviços, e outros temas de comércio não cobertos pela OMC.

O objetivo é que o TPP funcione como um incentivo para que as empresas voltem a focar as suas atividades para dentro do bloco, aprofundando a “regionalização” das cadeias de valor, o que poderá originar um efeito profundo sobre o funcionamento do sistema multilateral de comércio, caso venha a enfraquecer o papel da OMC enquanto criadora do quadro normativo que rege o comércio internacional. De salientar que as consequências do TPP, quer para os países envolventes quer para o comércio ainda estão longe de serem determinadas, dado que o seu sucesso depende do cumprimento de um conjunto de medidas não só económicas, como sociais e ambientais que não são de fácil implementação e que dependerão, também, das políticas governamentais.

Perda de poder da OMC?

Com a apresentação destas duas Parcerias, é possível concluir que o sistema multilateral de comércio parece incapaz de responder às transformações globais que se vêm sentido na economia. Com o impasse da Ronda de Doha a nível de negociações multilaterais na OMC – a qual, apesar do ligeiro avanço alcançado nas Reuniões Ministeriais de Bali e de Abu Dhabi, continua longe de alcançar os objetivos propostos –, a possibilidade de que o quadro normativo da instituição possa sofrer transformações em resposta às mudanças na realidade do comércio mundial parece remota, pelo menos num futuro próximo.

A transição do GATT para a OMC foi um passo importante para criar um sistema de comércio internacional mais estruturado, abrangente e juridicamente vinculativo. A OMC trouxe maior previsibilidade e estabilidade ao comércio global, facilitando a resolução de litígios e a expansão das regras comerciais para novas áreas, como serviços e propriedade intelectual. A possível perda de poder da OMC é um tema complexo e multifacetado que pode ser analisado sob diferentes perspetivas. De salientar que a Ronda de Doha, iniciada em 2001, tinha como objetivo princi-

pal a liberalização do comércio global, mas enfrentou muitos impasses, principalmente devido a divergências entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Segundo Narlikar (2010) a falta de progresso significativo nessa ronda ilustra as dificuldades da OMC em cumprir o seu papel de fórum de negociação multilateral.

A Ronda de Doha, iniciada em 2001, tinha como objetivo principal a liberalização do comércio global, mas enfrentou muitos impasses, principalmente devido a divergências entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Com a lentidão das negociações multilaterais, muitos países têm optado por acordos bilaterais ou regionais de livre comércio. Baldwin (2016) defende que esses acordos, como o TPP (*Trans-Pacific Partnership*) e o RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), muitas vezes contornam a OMC e fragmentam o sistema de comércio global, reduzindo a relevância da organização. Evenett e Baldwin (2020) argumentam que as tensões comerciais, especialmente entre grandes economias como os EUA e a China, têm impactado negativamente a OMC. As políticas comerciais unilaterais e as guerras tarifárias enfraquecem o sistema de comércio baseado em regras que a OMC promove.

Muitas são as críticas de que a OMC não tem sido suficientemente eficaz em abordar questões contemporâneas, como o comércio digital e as mudanças climáticas, como referido por Hoekman (2019), entre outros. Muitos especialistas e países defendem a necessidade de reformas na organização para a tornar mais relevante e eficaz no século XXI.

É certo que a Organização enfrenta desafios significativos, incluindo a necessidade de reformas para se adaptar às novas realidades económicas e geopolíticas (Evenett e Baldwin, 2020), a resolução de

conflitos e a inclusão efetiva dos interesses dos países em desenvolvimento (Wilkinson e Hannah, 2021).

A eficácia futura da OMC dependerá de sua capacidade de se reformar e de equilibrar os interesses dos seus diversos membros, garantindo que o comércio internacional continue a ser uma força para o crescimento económico e para o desenvolvimento global equitativo. ●

Nota

¹ Este artigo foi elaborado tendo por base um trabalho desenvolvido em conjunto com o Professor Luís Moita. À sua memória.

Referências

- Baldwin, R. (2016). The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, 30(1), pp. 95-116.
- Evenett, S. J., & Baldwin, R. E. (2020). Revitalising Multilateralism: Pragmatic Ideas for the New WTO Director-General. Centre for Economic Policy Research.
- Hoekman, B. (2019). Urgent and Important: Improving WTO Performance by Revisiting Working Practices. *Journal of World Trade*, 53(3), pp. 373-394.
- Hoekman, B. M., & Kostecki, M. M. (2009). *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford University Press.
- Jackson, J. H. (1997). *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. MIT Press.
- Narlikar, A. (2010). Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions. *World Trade Review*, 9(2), pp. 143-169.
- Wilkinson, R., & Hannah, E. (2021). The WTO in Crisis: Exploring the Dimensions of Institutional Inertia and Stagnation. *Global Policy*, 12(1), pp. 21-30.



A GEOECONOMIA DO TRANSPORTE MARÍTIMO

Em 2024, o transporte marítimo foi responsável por 89% do comércio mundial de mercadorias em toneladas e 86% em valor, sendo a China responsável por cerca de um terço do total. A revolução iniciada pelo visionário americano Malcom McLean, quando introduziu a contentorização em 1956, transformou a economia mundial e é largamente responsável pelo sucesso comercial da China e pelo fenômeno da globalização.

Historicamente, o comércio marítimo tem crescido mais rapidamente do que o Produto Interno Bruto (PIB) mundial e substancialmente acima do crescimento da população, como demonstra a Figura 1.

Em 2024, o comércio mundial de mercadorias cifrou-se em \$24 biliões USD (milhão de milhões, *trillion*) ou 20% do PIB mundial, sendo o comércio marítimo responsável por \$21 biliões USD, ou 86% daquele valor.

A entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, com o estatuto de “nação mais favorecida”, veio alterar radicalmente a economia mundial e, particularmente, o mercado de transporte marítimo. Entre 2001 e 2023, a movimentação portuária na China, medida em contentores equivalentes de vinte pés ou TEUs, cresceu 8,7% ao ano, contra um crescimento médio anual de 1% na União Europeia e de 1,1% nos EUA. A China transformou-se na “fábrica do mundo”, exportando atualmente dois TEUs por segundo para o resto do mundo.

A pandemia de COVID-19 tornou evidente a vulnerabilidade das longas cadeias de abastecimento a distúrbios externos, contribuindo para o arrefecimento do ímpeto da globalização. Mais recentemente, os conflitos armados na Ucrânia e no Médio Oriente dominam a conjuntura internacional. Em relação ao primeiro, apesar de a Rússia e de a Ucrânia não representarem mais do que 1,8% e 0,1% do PIB global, respectivamente, os dois países têm um peso muito superior na produção de matérias-primas nos setores da energia, agricultura e mineração. A interrupção do abastecimento por parte destes países tem dois efeitos concomitantes: i) um aumento exponencial do preço das matérias-primas e ii) um aumento dos fretes marítimos em virtude do aumento das toneladas-milha e consequente aumento dos dias de viagem

a partir de origens alternativas mais distantes. Por sua vez, o conflito no Médio Oriente tem sido pretexto para ações de pirataria no Mar Vermelho, que forçaram a alteração de rotas do Canal do Suez para a rota do Cabo da Boa Esperança, com forte impacto na duração das viagens e no valor do frete marítimo.

A adesão da China à OMC em 2001 alterou radicalmente o mercado de transporte marítimo. Hoje a China movimenta cerca de um terço do fluxo mundial de contentores marítimos, exportando em média dois contentores por segundo.

O Canal do Suez, por onde transita, em tempo de paz, cerca de 12% do comércio marítimo global, é apenas um de vários pontos de estrangulamento sujeitos a tensões geopolíticas. Outros igualmente relevantes são o Estreito de Ormuz, responsável pelo tráfego de 25% do petróleo bruto e 20% do gás natural liquefeito, o Estreito de Malaca, por onde passa 30% do comércio marítimo mundial, e o Canal do Panamá, que serve apenas 5% do comércio marítimo global, mas que constitui uma via marítima crítica para os EUA. Também merece referência o potencial estrangulamento da Rota Polar, mas, por enquanto, apenas o operador chinês COSCO (COSCO Shipping Corporation Limited) está a apostar nessa rota alternativa, que só é navegável entre julho e dezembro de cada ano.

A partir de abril de 2025, a conjuntura internacional foi agravada por mais um fator de instabilidade e incerteza: a imposição de tarifas pelos EUA contra o resto do mundo,

após a tomada de posse do Presidente Donald Trump. É mais um indicador de que o sistema global de comércio livre está, cada vez mais, subordinado à geopolítica. Neste cenário, é notável a resiliência dos transportadores marítimos, que continuam a assegurar o funcionamento da economia mundial.

Os dois modelos de transporte marítimo

Quando se fala de transporte marítimo, há que distinguir dois segmentos do mercado: o transporte de carga a granel (sobretudo matérias-primas, tais como petróleo, gás natural liquefeito, minérios e cereais) e o transporte de carga geral, tipicamente em contentores, servido por linhas de navegação regulares. Os modelos de negócio dos dois segmentos são totalmente distintos, conforme a Figura 2.

Com raras exceções, o transporte de granéis líquidos ou sólidos envolve apenas dois portos: o porto de carga, localizado tão próximo quanto possível da origem da carga para minimizar os custos de transporte terrestre, e, pela mesma razão, o porto de descarga localizado na proximidade das instalações do recebedor da carga. Por isso, a concorrência entre portos é relativamente fraca. Em contrapartida, a concorrência entre armadores no mercado de granéis é feroz, em virtude do elevado número de operadores marítimos, que facilmente entram no mercado, muitas vezes através do afretamento temporário de navios. Daqui resulta que os fretes marítimos estão sujeitos a fortes oscilações, que podem atingir proporções dramáticas. Por exemplo, entre maio e novembro de 2008, as taxas de frete no mercado de granéis secos caíram mais de 90%, devido ao colapso do banco Lehman Brothers e à resultante crise financeira.

Por outro lado, as linhas regulares são operadas por companhias de navegação que oferecem escalas regulares em

FIGURA 1. COMÉRCIO MARÍTIMO, PIB E POPULAÇÃO MUNDIAL (1980 = 100)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da UNCTAD, Banco Mundial, OMC, FMI.

População PIB Comércio Marítimo

PIB Mundial (2024) = US\$ 119 bilhões (milhão de milhões, *trillion*)

Comércio Mundial de Mercadorias

Valor = US\$ 24 bilhões, 20% do PIB

Volume = 14 mil milhões (*billion*) toneladas

Comércio Marítimo

Valor = US\$ 21 bilhões, 86% do CMM

Volume = 13 mil milhões de toneladas, 89% do CMM

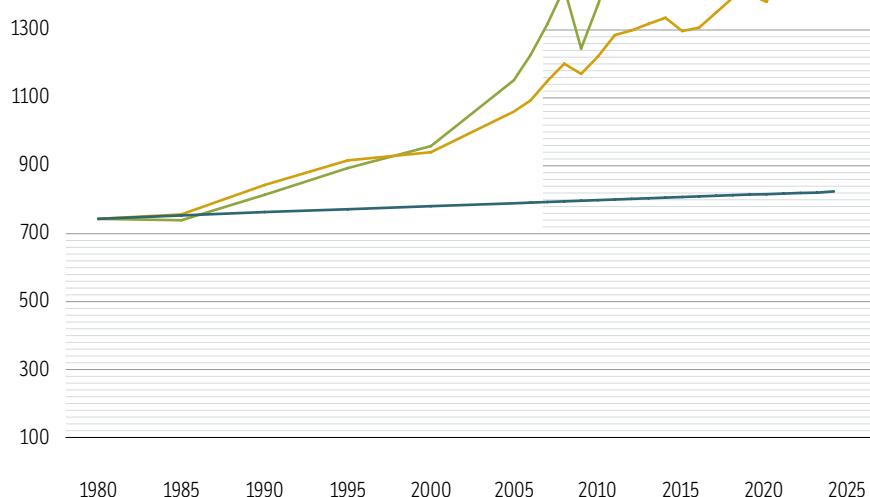


FIGURA 2. OS DOIS MODELOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

Fonte: Elaborado pelo autor com base em UNCTAD, "Review of Maritime Transport".

	Granéis	Linhas Regulares
Milhões de Toneladas, 2024	10.705 (84,7%)	1.938 (15,3%)
Valor CIF, US\$ triliões, 2024	10,7 (50,9%)	10,3 (49,1%)
Natureza do Serviço	Irregular	Regular
Tipo de Cargas	Materias-primas	Produtos Manufaturados
Tipo de Navios	Petroleiros, Graneleiros	Porta-contentores
Portos de Escala	Dois ou Três	Muitos
Concorrência no Transporte	Muito Forte	Forte
Concorrência Portuária	Fraca	Muito Forte
Frete Marítimo	Muito instável	Instável
Intermediação	Shipbrokers	Agentes e Transitários
Poder Negocial	Carregador	Operador Marítimo
Contrato	Carta Partida	Conhecimento de Embarque
Cadeia Logística	Simples	Complexa

portos pré-estabelecidos. Neste caso, as cadeias logísticas são muito mais complexas e propiciam uma forte concorrência entre portos. O exemplo de Sines mostra que é mais eficiente servir a área metropolitana de Lisboa por um porto a 170 km de distância do que através do porto de Lisboa, tirando partido do efeito de escala dos navios-mãe que utilizam Si-

nes como um *hub* portuário, e da eficiência da ligação multimodal.

Ao contrário do mercado de granéis, em que a barreira de entrada é relativamente baixa, o mercado de linhas regulares obriga a investimentos vultuosos, sendo por isso controlado por um pequeno grupo de empresas. Os quatro maiores operadores globais – MSC, Maersk,

CMA-CGM e COSCO – controlam cerca de 60% da capacidade da frota mundial de navios porta-contentores, bem como as principais infraestruturas portuárias que servem os seus navios-mãe. Por isso, a concorrência neste segmento de mercado é relativamente limitada e as taxas de frete não variam com a mesma frequência e amplitude que no mercado de granéis. Em circunstâncias excepcionais, a redução drástica de oferta de serviços pode resultar em taxas de frete anormalmente altas. Por exemplo, durante a pandemia de COVID-19, o índice de referência "Shanghai Containerized Freight Index" disparou de 870, em março de 2020, para 5.100 em janeiro de 2021, um aumento de 586% em dez meses. Apesar disso, os carregadores utilizaram toda a capacidade disponível, o que demonstra a baixa elasticidade dos fretes marítimos.

A caixa que mudou o mundo

Foi há quase setenta anos, mais precisamente a 26 de Abril de 1956, que o navio Ideal X, o primeiro navio porta-contentores, convertido de um petroleiro da II Guerra Mundial, largou de Newark para Houston com 58 contentores de alumínio no convés, dando início a uma verdadeira revolução no transporte de mercadorias. Mercê do engenho, persistência e tenacidade de Malcom McLean, um empresário de camionagem sem experiência marítima, a ideia da contentorização tornou-se, assim, realidade. O argumento económico do Ideal X era imbatível: o custo de estiva de um navio de carga geral fracionada, em 1956, era de \$5.83 USD por tonelada, enquanto o custo de estiva do Ideal X era de \$0.16 USD, ou seja, 1/36 do primeiro. Contudo, foi a guerra do Vietname que veio demonstrar de forma inequívoca o mérito da contentorização, mais de dez anos após a viagem inaugural do Ideal X.

Como seria de esperar, a oposição mais feroz à contentorização partiu dos sindicatos da estiva. Teddy Gleason, o famoso líder sindicalista de Nova Iorque, desencadeou uma guerra contra Malcom McLean porque, dizia ele, a contentorização iria eliminar 30% dos estivadores em Nova Iorque. Perdeu a luta e falhou na previsão pois, entre 1963 e 1976, a mão-de-obra no porto de Nova Iorque foi reduzida em 75%. O crescimento do mercado de contentores tem sido acompanhado por um aumento progressivo



da capacidade dos navios na procura incessante de economias de escala. Os navios-mãe da última geração atingem 24 mil TEUs de capacidade.

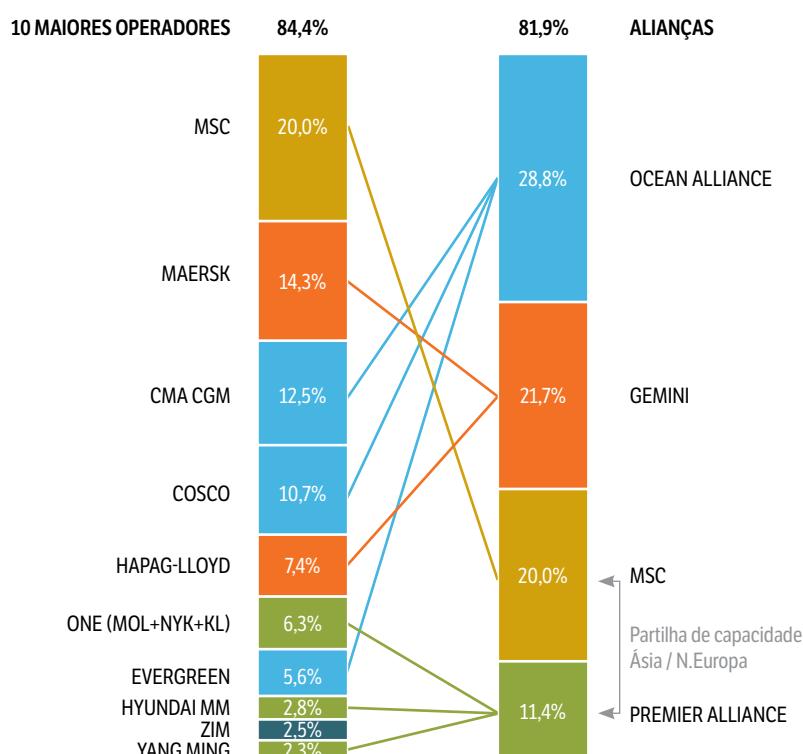
A contentorização veio alterar substancialmente a geografia portuária. Cidades que eram grandes centros de comércio marítimo, como Londres e Nova Iorque, perderam esse estatuto a favor de pequenas cidades distantes dos grandes centros populacionais, como Felixtow nos arredores de Londres e Port Elizabeth em Nova Jersey, tirando partido de fácil acesso marítimo e terrestre e de menores custos de investimento e de operação. A mesma lógica imparável está em marcha em Portugal, onde as vantagens do porto de Sines acabaram por se impor no mercado, permitindo ao porto de Lisboa libertar a sua zona ribeirinha para fins com maior valor económico, social e ambiental. À medida que os portos se afastam dos grandes centros populacionais, o transporte multimodal assume importância acrescida, sendo que a combinação marítimo-ferroviária deve ser privilegiada por razões económicas e ambientais para distâncias superiores a 100 km.

É inquestionável que a redução do frete marítimo é um fator fundamental no desenvolvimento da economia global. A contentorização não só reduz drasticamente o frete marítimo como reduz de forma igualmente drástica o tempo de trânsito e aumenta a segurança do transporte, fator particularmente importante no comércio com países menos desenvolvidos. A redução do tempo de trânsito traduz-se em menores custos de inventário, tornando possível a produção “just-in-time”. Esta eficiência, inimaginável antes da contentorização, permite cadeias de abastecimento cada vez mais longas, encorajando fabricantes, distribuidores e retalhistas a procurar as soluções mais competitivas sem barreiras geográficas. A consequência lógica deste processo é o fenómeno da globalização, que não é isenta de riscos relacionados com a instabilidade geopolítica, como acima referido.

Em janeiro de 2016, a Amazon lançou o pânico no mercado de transportes marítimos ao obter a licença de NVOCC (Non-Vessel Operating Common Carrier) para operar entre a Ásia e os EUA. Um NVOCC é um transportador marítimo sem navio, ou seja, oferece serviços de transporte em navios de terceiros, emitindo conhe-

FIGURA 3. ALIANÇAS MARÍTIMAS

Fonte: Alphaliner, julho de 2025.



cimentos de embarque e assumindo todos os riscos inerentes ao transporte da carga. Com este estatuto, a Amazon consegue reduzir os custos de transporte, tirando partido da sua capacidade de negociação resultante do grande volume de carga própria e dos retalhistas que vendem produtos através da sua plataforma. A reação dos operadores marítimos foi quase imediata: criar cadeias logísticas integradas, incluindo centros de distribuição regionais, à semelhança da Amazon, permitindo a oferta de serviço porta-à-porta em concorrência com transitários.

Conferências e alianças marítimas

Até outubro de 2008, o mercado de linhas regulares, nas rotas de maior concorrência, era organizado em “Conferências Marítimas”, que fixavam os fretes e a capacidade disponível nessas rotas. A justificação era a racionalização dos recursos e a estabilidade dos fretes. A União Europeia proibiu esse regime a partir de outubro de 2008, mas permitiu o regime alternativo de “Alianças Marítimas” nos termos da “isenção em bloco” aos acordos de Consórcio, através do Regulamento 823/2000. Neste regime os operadores podem oferecer serviços conjuntos nas rotas que entenderem, partilhando a capacidade dos respeti-

vos navios e assim assegurando serviços mais eficientes e mais frequentes.

A isenção em bloco (por períodos de 5 anos) foi sistematicamente prorrogada em 2004, 2009 e 2014 e 2019, tendo estado em vigor até 25 de abril de 2024. A partir desta data, os transportes marítimos passaram a estar sujeitos ao regime geral de concorrência nos termos do artigo 101º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa). Contudo, isso não impede acordos de cooperação, que atualmente se concretizam nas alianças indicadas na Figura 3.

O desafio da descarbonização

O combate às alterações climáticas constitui um dos principais vetores de mudança no setor marítimo-portuário, como em quase todos os setores da economia. Os transportes marítimos contribuem com cerca de 3% da emissão de gases de efeito de estufa (GEE), sobretudo devido à má qualidade dos combustíveis fósseis utilizados na propulsão marítima. Por isso, a Organização Marítima Internacional (OMI), agência da Organização das Nações Unidas responsável pela regulamentação do transporte marítimo, estabeleceu metas concretas para atingir emissões líquidas zero de GEE até, “ou por volta” de 2050. Para atingir esta meta

ambiciosa, a OMI estabeleceu metas intermédias de redução de GEE, incluindo a redução de, pelo menos, 20% até 2030 e, pelo menos, 70% até 2040, ambas em comparação com os níveis de 2008.

Por sua vez, a Comissão Europeia estabeleceu metas ainda mais exigentes, através da regulamentação *FuelEU Maritime* (Regulamento UE 2023/1805), que promove a utilização de combustíveis alternativos com baixo ou nenhum teor de carbono para navios com mais de 5.000 toneladas de arqueação bruta. Esta regulamentação, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2025, estabelece limites para a intensidade média anual das emissões de GEE da energia utilizada a bordo de cada navio, calculada por referência a um valor base de 91.16 gramas de equivalente de CO₂ por Megajoule. Os referidos limites regridem progressivamente, de 2% a partir de 1 de janeiro de 2025, até 80% a partir de 1 de janeiro de 2050. Adicionalmente, a partir de 1 de janeiro de 2030, é obrigatória a utilização de energia elétrica de terra para navios porta-contentores e de passageiros enquanto estiverem acostados.

A regulamentação *FuelEU Maritime* atua em paralelo com a Diretiva UE 2023/959, que alarga o sistema de comércio de licenças de emissão de GEE ao transporte marítimo. Esta diretiva entrou em vigor em janeiro de 2024, com fortes objeções por parte dos portos europeus, incluindo o porto de Sines, que ficam em clara desvantagem em relação aos portos do Norte de África, onde a carga pode ser transbordada sem penalização. Esta distorção continuará a existir até a OMI introduzir as anunciadas licenças de emissão aplicáveis a todos os portos.

Para além das iniciativas regulamentares acima referidas, são de assinalar várias iniciativas por parte da sociedade civil para a descarbonização dos transportes marítimos. Entre estas sobressaem duas: a estrutura financeira “Poseidon Principles” e a associação COZEV – Cargo Owners for Zero Emissions Vessels. A primeira é uma iniciativa dos trinta e seis maiores bancos financiadores de navios mercantes, com uma quota superior a 80% da carteira global, que assumem o compromisso de gerir as respetivas carteiras de crédito no sentido de atingir as metas de emissões da OMI. A segunda é uma iniciativa de dezanove carregadores globais, tais como a Amazon, Ikea, Inditex, e Unilever, que se

comprometem a utilizar exclusivamente navios com propulsão por energias renováveis a partir de 2040.

O ressurgimento de Portugal

Antes de ser um país, Portugal era um porto: Portus Cale. A tradição marítima é indissociável da nossa história, com inúmeros episódios marcantes. Apontam-se três: (i) a constituição da marinha há mais antiga do mundo, em 1 de fevereiro de 1317, pelo rei D. Dinis; (ii) a Escola de Sagres e a era dos descobrimentos.; (iii) a modernização da marinha mercante e o desenvolvimento da indústria de construção naval com a promulgação do célebre Despacho 100 de 10 de agosto de 1945, pelo então Ministro da Marinha, Américo Tomás.

Infelizmente, a nossa marinha mercante começou a desaparecer quando Portugal voltou as costas para o mar após o fim do império colonial e a adesão à União Europeia, então Comunidade Económica Europeia, em 1986. Hoje, a frota mercante nacional resume-se a oito navios com mais de 10.000 toneladas de arqueação bruta. Segundo dados da UNCTAD, Portugal ocupa a 66^a posição entre os países com frota mercante, na base de toneladas de porte.

Este cenário desolador começou a ser alterado a partir de 2016, quando dois empresários alemães decidiram apostar no Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR). Para isso, criaram a empresa Euromar, que tem vindo a promover o MAR junto de armadores internacionais, sobretudo europeus. O resultado é notável: entre janeiro de 2016 e junho de 2025 aderiram ao MAR mais de 1.000 navios com uma capacidade acumulada de cerca de 28 milhões de toneladas de arqueação bruta.

O sucesso do MAR deve ser celebrado, mas o seu contributo em termos de valor acrescentado bruto é relativamente pequeno. Mais importante é o seu contributo para colocar Portugal na mira de numerosos armadores, assim criando condições para o desenvolvimento de uma praça marítima e financeira internacional, atraindo não só o registo de navios, mas também o estabelecimento de operadores marítimos no nosso território. O impacto potencial é gigantesco: uma quota de 5% do *shipping* europeu (inferior à quota de 9% já atingida pelo MAR no registo de navios) representa 100.000

postos de trabalho e uma contribuição anual de €7,5 mil milhões de Euros para o PIB, segundo um estudo da Oxford Economics de 2020. ●

POPULATION GROWTH CHALLENGES IN SUB-SAHARAN AFRICA: ARE WE AWARE?

Sub-Saharan Africa experiences continued population growth, at a pace that poses significant challenges to socio-economic development. Rapid population growth raises challenges on employment and puts additional pressure on education systems, affects food availability and may contribute to poverty and income inequality, as well as to exacerbating conflicts and strengthening authoritarian governments.

The dominant demographic force in Sub-Saharan region for the next few decades will be the continued population growth as fertility decline in this region has been, and will probably be, very slow. This continued growth poses considerable challenges to the countries' socio-economic development, as Michailof (2016) put it in "Programmed Explosion?".

Sub-Saharan population in 2020 is estimated at 1.1 billion people and is growing at 2.65 per cent per year (UNDESA, 2019). Medium variant projections of population growth rate made by UNDESA (the United Nations Department of Economic and Social Affairs), forecasts a steady decrease of the annual population growth rate in Sub-Saharan Africa from now on, reaching around 1.8 percent in 2050 and 0.66 percent by 2100. Considering this medium growth rate variant, the population in Sub-Saharan Africa in 2050 would be approximately 2.1 billion and in 2100 it will be 3.8 billion, much less than the population reached in case the growth rate is constant (UNDESA, 2019). So far, the United Nations (UN) projections for few decades ahead have been rather accurate, while for long term they primarily serve as a scenario that may occur under certain possible conditions that may not happen exactly as predicted (Cleland and Machiyama).

However, if the present rate of population increase remains constant, by 2050 the population in the region would be 2.3 billion and at the end of the century, it would be 8.5 billion. In fact, a rate of population growth of this magnitude would double the population in around 28 years, in 56 years it would be four times and by the end of the century it would be eight times today's population. While decreases in fertility for the past decades may suggest that rates of

population increase would tend to lower significantly, the truth is that the rate of natural population increase remains almost unchangeable for the last 60 years as can be observed in Figure 1. Indeed, the Crude Birth Rate has been declining, reflecting the decrease of the number of children women have, but also mortality rates also have decreasing (particularly child mortality rates), and the Crude Death Rate also declines. Today's African women still bear 4.72 children on average during their lifetime.

The present population growth rate poses serious problems to the countries' development. The Berlin Institute for Population and Development (Sippel et al, 2011) reports that "In our study of 103 current and former development countries, we could show that no single country has developed socio-economically without a parallel decline in the birth rate." They demonstrated that there is a correlation between the degree of fertility decline and the present level of development of a country. In addition, John May's findings indicate that the 'Asian Miracle' is attributable to a large extent (40%) to rapid declines in fertility

and age structures (May, 2012). Indeed, most prevalent and severe problems today occur in Sub-Saharan Africa, where the 27 countries with the largest development problems are the ones that have the highest fertility rates (Cleland and Machiyama, 2016).

Labour force

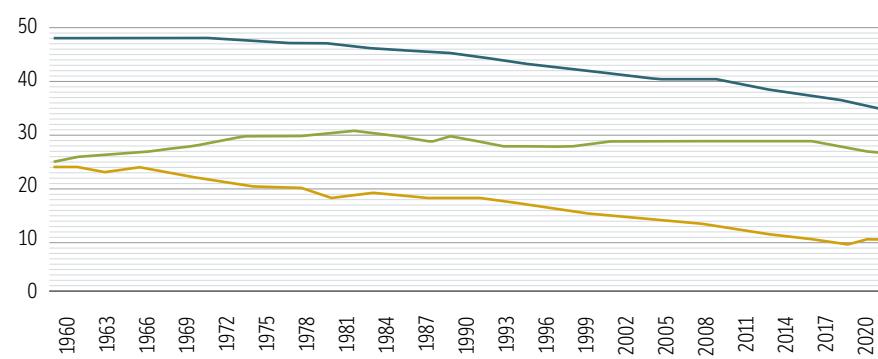
Perhaps the most dramatic and serious challenge as consequence of rapid population growth is the increase of working age population, that can be evidenced in Figure 2, where the number of Sub-Saharan working age people in the past, current and projected in 30 years period is shown. As can be seen, every 30 years the number of working age people more than doubles, and so does the corresponding increments. Indeed, the average annual increment for people aged 15-64 years for the period 1960-1990 was 4.4 million, for the next 30-year period this average was 11.6 million and it is projected that for the period 2020-2050, it will be more than 25.6 million a year (UNDESA, 2019).

For instance in Mozambique, a country that is home to around 31 million people

FIGURE 1. NATURAL GROWTH RATE, CRUDE BIRTH RATE AND CRUDE DEATH RATE IN SUB-SAHARAN AFRICA, 1960-2022

Source: World Bank Data.

— Crude Birth Rate (CBR) — Crude Death Rate (CDR) — Natural Population Growth Rate (PGR)



in 2020, the number of working age people that was added, on average, to the previous year's, was 453,000 people for the decade 2010-2020 and, according to medium variant UN projections, the average annual increment per year will grow steadily to 644,000 during the decade 2020-30 and will continue to grow to 923,000 yearly average in the decade 2040-2050 (UNDESA, 2019).

Because of population growth, governments are unable to guarantee employment for most of the working age population, even when they manage, with great efforts, to increase considerably the number of employed people, as the rate of population growth is just too high to keep pace with it.

Data on employment and unemployment in Africa is rare, imprecise and sometimes estimates from various UN organisations can differ significantly, essentially due to the existence of a vast and sizeable informal sector in the African economies, which is difficult to measure or even to estimate, but is an important part of a country's economic activity (UNDP, 2011). For instance, in Maputo Province, south of Mozambique, with a population of 1.8 million people in 2017, the total number of people who worked in the Census reference week (including work in the informal sector) increased around 110,000 from 2007 to 2017. Nevertheless, the percentage of people who worked decreased from 54% to 44% in the same period, and the number of working age people that does not work increased from 306,000 in 2007 to 612,000 in 2017 (INE, 2010; INE, 2019).

Of particular interest is data on young people work. Indeed, as a result of the shape of the age pyramid, a large proportion of the population is young people. In Table 1, it can be observed that around one third of total population in Sub-Saharan Africa is aged 15-34 years. Furthermore, youths suffer more the lack of employment than the older ones. Figure 3 presents the percentage of people aged 15 to 59 years who worked in the Census reference week, in Maputo Province, Mozambique, in 2007 and 2017. The percentage of youths aged 20-24 years who worked is almost half than those people aged 45-49 years. Aggravated by the shape of the age pyramid, the number of unemployed youths is much higher than the adults.

Investing in the youth, particularly through the creation of labour-intensive programmes, is a crucial strategy to transform the demographic challenge into economic opportunities, social inclusion and poverty reduction.

Education

Effects of rapid population growth on education are worrisome due to the stress it poses on school attendance and to the worsening of the quality of educational systems. Immediately after independence, most African countries set up educational systems aiming to implement universal schooling, at least at the level of primary education. Nowadays, governments struggle hard to keep this universal schooling. Rapid population increase is a great part of the problem, as every year there are many more school age children than there were in the previous year. In Table 3, the evolution of school age population in 30 years periods, from 1960 to projected 2050 in Sub-Saharan Africa is presented. For instance, the number of children aged 6-14 years, mostly primary school age children, more than doubled

from 1960 to 1990, and from 1990 to 2020 (UNDESA, 2019). This means that in these thirty years periods, in order to just maintain the quantity and quality of existing primary school services, countries should more than double schools, teachers, equipment, etc. This trend will slightly decrease for the next 30 years, but still, there will be a large increment.

FIGURE 2. POPULATION AGED 15-64 YEARS IN SUB-SAHARAN AFRICA, IN 30-YEAR PERIODS (in millions)

Source: UNDESA, 2019.

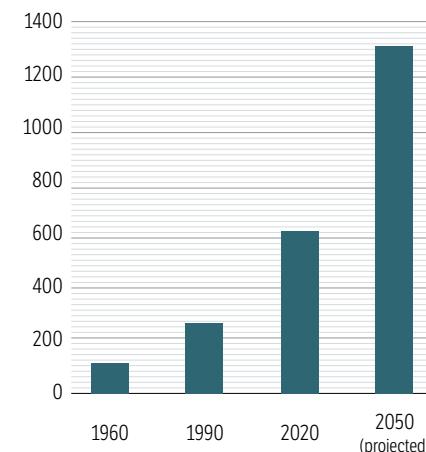


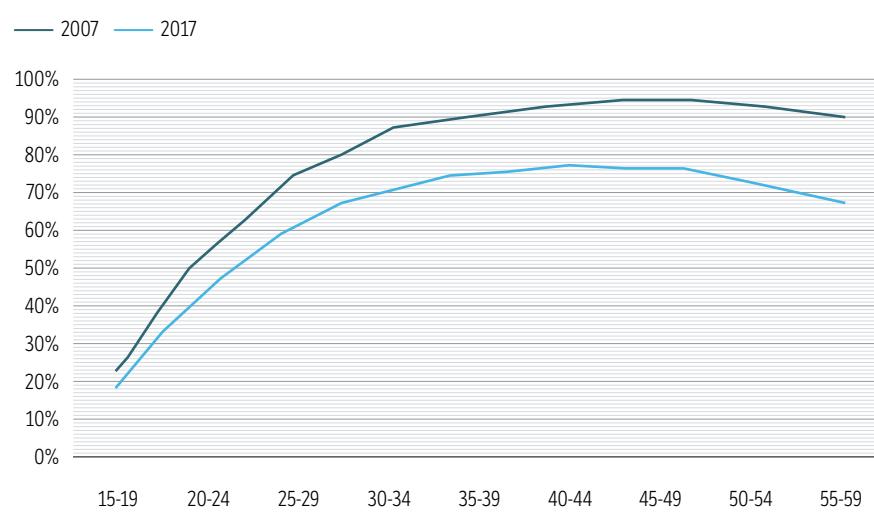
TABLE 1. SIZE OF YOUTH AGED 15-24 YEARS, AGED 15-34 YEARS, AND TOTAL POPULATION IN SUB-SAHARAN AFRICA, 2010-2025 (in millions)

Source: UNDESA, 2019.

Year	Youth aged 15-24 years	Youth aged 15-34 years	Total population
2010	172 (20%)	296 (35%)	854
2015	193 (20%)	336 (35%)	964
2020	217 (20%)	380 (35%)	1,084
2025 (projected)	243 (20%)	426 (35%)	1,212

FIGURE 3. PERCENTAGE OF PEOPLE AGED 15-59 YEARS WHO WORKED IN THE CENSUS REFERENCE WEEK, MAPUTO PROVINCE, MOZAMBIQUE, 2007 AND 2017

Source: INE (2010; 2019).





Educational systems have to manage this situation by increasing the number of schools, teachers, books, etc. Often, when a country's revenues don't allow for an appropriate increase of the education budget, education managers resort to other solutions such as increasing the number of children per class, diminishing the number of hours in school, giving classes under trees. Between 2005 and 2011, school attendance rose from 59 to 96 per cent in Burundi, but the average number of students per class is estimated at 83. In Niger, Burkina Faso and Mali, more than half of young people aged 15-19 years did not finish primary school. Among the young people aged 20-24 years a large proportion has no schooling at all (for instance, more than 50% in Burkina Faso and Mali, more than 30% in Chad and Ethiopia). In general, girls' school enrolment is lower than boys', more so in the rural areas (UN, 2019).

Poverty and Food Availability

Rapid population growth affects poverty in diverse ways and levels. Various studies point out that the probability of a family with large number of children to be poor is higher than a family with a small number of children. In this case, high fertility not only increases the number of poor but also increases the percentage of poor and tends to reproduce poverty rapidly. Furthermore, at national level, economic improvements are not translated into significant per capita revenues in high fertility settings. High population growth in the rural areas exacerbates the rural-urban migration. In an interview at the Woodrow Wilson School, Princeton University, Eliya Zulu (2011) from AFIDEP (the African Institute for Development Policy) stated that rapid urbanisation is one of Africa's biggest challenges. Indeed, as he said, "Africa is the least urbanised region of the world now, but it's growing at the highest rate... If the economies are not going to develop the capacity to absorb this population and create enough jobs for them, there's going to be chaos, because you can't have all these young people without having jobs for them." In 2009, Sub-Saharan Africa countries were producing less food per head than at any time since independence (Evans, 2009). Furthermore, since the 1970's

TABLE 2. SCHOOL AGE POPULATION IN 30 YEARS PERIODS, FROM 1960 TO PROJECTED 2050, SUB-SAHARAN AFRICA (in millions)

Source: UNDESA (2019).

Age groups	1960	1990	2020	Projected 2050	Increment 1960-1990	Increment 1990-2020	Increment 2020-2050
6-14	48.9	119.1	254.4	408.2	70.2	135.3	153.8
15-17	13.5	32.0	72.7	126.3	18.5	40.6	53.6

Sub-Saharan Africa has been a net importer of food and between 1980 and 2007, net imports in real terms grew 3.4% a year (Rakotoarisa et al, 2011). Studies attribute population growth to account for a large part for this increase. While enough food is produced worldwide, it is not always produced where it is needed, and in countries with rapid population growth there are barely yield increases through modern farming methods. So, food insecurity tends to grow.

Rapid population growth may exacerbate the income inequality and strengthen authoritarian governments. Indeed, as Nancy Birdsall (1994) mentions, the massive availability of labour often provokes a reduction of salaries, which in turn increases wealth inequalities.

With Africa facing a large increase in population for the next decades, food availability should grow proportionally just to maintain the existing levels of malnutrition. However, big questions arise. First, as the rural population continues to grow, the amount of arable land will decline in inverse proportion. Second, 95% of Sub-Saharan Africa agricultural production is rainfed, thus extremely subject to climate change. Third, farm sizes are already very small, and will continue to decrease with rural population increase, and thus the output will less and less be able to feed the subsistence farmers. For instance, in Mozambique at least 25% of the farmers control less than half hectare (Cleland and Machiyama, 2016).

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) considers that Africa will be the continent hardest hit by the consequences of climate change. Indeed, experts think that large extensions of land will become dry, millions of people will be thirsty, and livestock will suffer considerably (Sippel et al, 2011). Evans (2009) reports that the outlook for global food security over the coming decades will be characterised by turbulence, uncertainty and risk.

Political Strife

Most of the poorer countries are in Sub-Saharan Africa, and the most prevalent and severe problems today occur in the region. A likely trend between now and mid-century is increased intra-regional migrations, probably involving millions of people as people in the poorer countries will tend more and more to migrate to others more well off, and the incapacity of controlling borders efficiently will not prevent these movements. When common culture and language are present in both migrants and host communities, the prospects may be good, but the key question is whether this cross border migration will bring widespread violence.

It is well known through human history that high competition for scarce resources has often led to political instability and war. The rapid population growth without a corresponding socio-economic development can exacerbate existing conflicts that otherwise may not be as significant. This includes disputes between countries, armed rebellions, civil conflicts. More and more scholars attribute to rapid population growth part of the responsibility of conflicts in the past three decades, such as Rwanda (King, 1996).

Rapid population growth may exacerbate the income inequality and strengthen authoritarian governments. Indeed, as Nancy Birdsall (1994) mentions, the massive availability of labour



often provokes a reduction of salaries, which in turn increases wealth inequalities. This increase in inequality prevents the policies on economic development to become as effective as it was projected. Indeed, a society where the majority of people is poor and poorly educated has difficulty in creating wealth. Meanwhile, the creation of an elite in contradiction with a vast and poor majority – so poor that their subsistence is not guaranteed – leads governments to use strong measures and restrict freedom and basic rights to curb a majority revolt. In addition, this situation stimulates corruption. Moreover, young adults, particularly young men, tend to resort to violence if they are denied any prospects such as education and jobs. Some studies show that countries with disproportionately high percentage of adolescents are much susceptible to political unrest and armed conflict, and fragile governments will not be able to guarantee peace.

Conclusion

As mentioned at the beginning, the dominant demographic force for the next few decades will be continued growth as fertility decline in sub-Saharan Africa has been very slow.

This analysis suggests that Malthusianism may not be only a vision of the future, somehow some countries are already experiencing some of its features. Population growth has a physical limit, but the main problem in sub-Saharan Africa population growth is its speed, which is overwhelming. Even large decreases in fertility would not solve immediately all problems arising from the rapid population growth, but they would slow that growth and support the development process. Nevertheless, strategies for development and preventing large scale Malthusian turmoil are urgently needed to put in place.

Many Asian countries had a similar situation a few decades ago. Strong policies to curb high fertility were put in place and fertility declines were fast and at the same time strong, while sound economic policies were also implemented.

Improving agricultural output is urgent but needs strong investments. Complementary, long-term development will not prevail without a rapidly growth industrial base. Investing in the

youth, particularly through the creation of labour-intensive programmes, and providing them with quality education are crucial strategies to transform the demographic challenge into economic opportunities, social inclusion and poverty reduction. ●

References

- Birdsall, Nancy (1994). Government, Population, and Poverty: Win-Win Tale. In *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and Oxford (UK), 1994, Ch.9.
- Cleland, J. and Machiyama, K. (2016). The Challenges Posed by Demographic Change in sub-Saharan Africa: A Concise Overview. In *Population and Development Review* 43(2), October 2016.
- Evans, Alex (2009). The Feeding of the Nine Billion, Global Food Security for the 21st Century. Chatham House, Royal Institute of International Affairs, UK, pp.6-10.
- INE (2019). Resultados Definitivos do Censo 2017 (por Província). Instituto Nacional de Estatística, Mozambique.
- INE (2010). III Recenseamento Geral da População e Habitação 2007, Resultados Definitivos. Instituto Nacional de Estatística, Mozambique.
- Haub, Carl; Sharma, O.P. (2006). India's Population Reality: Reconciling Change and Tradition. *Population Bulletin*.
- King, M. (1996). The Population Wolf and Demographic Entrapment in Rwanda. *American Journal of Public Health*, 1996 Jul; 86(7): 1030-1.
- May, John (2012). *World Population Policies: Their Origin, Evolution, and Impact*. Springer.
- Michailof, Serge (2016). Programmed Explosion? International Reports. Konrad-Adenauer-Stiftung. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep10104.6.pdf>
- Rakotoarisa, Lafrate and Pascali (2011). Why has Africa become a net food importer? Rome, FAO, Trade and Markets Division.
- Sippel, Lili; Kizjak, Tanja; Woellert, Franziska and Klingholz, Reiner (2011). Africa's Demographic Challenges: How a Young Population Can Make Development Possible. Berlin: Berlin Institute for Population and Development.
- UNDESA (2019). *World Population Prospects 2019, Volume 1: Comprehensive Tables*. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) Population Division.
- UNDP (2011). Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals. United Nations Development Programme, New York, pp.11-17.
- United Nations (2012). African schools keep an eye on the prize. *Africa Renewal*, August 2012. <http://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2012/african-schools-keep-eye-prize>
- Zulu, Elya. (2011). Population Growth, Family Planning, and Urbanization in Africa. *New Security Beat*, Wilson Center. <http://www.newsecuritybeat.org/2011/02/elya-zulu-on-population-growth-family-planning-and-urbanization-in-africa/>



RESGATAR OS ODS E ENFRENTAR AS CAUSAS PROFUNDAS DA FRAGILIDADE

A compreensão dos desafios globais é fundamental para responder às causas profundas da fragilidade dos Estados, como os que respeitam à paz e segurança, à tripla crise planetária, à dimensão social e laboral, às transições tecnológicas e económicas, e ao desafio da democracia e do reforço das instituições.

Antualmente os países frágeis são os que enfrentam pressões mais significativas resultantes do contexto internacional. O relatório sobre estados de fragilidade, publicado pela Organização para o Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), tem constatado que a fragilidade é multidimensional, existindo fatores que a exponenciam, designadamente os conflitos e os fatores climáticos. A nível internacional, em 2015 foram aprovados vários enquadramentos globais que projetaram ambição e esperança, como o Acordo de Paris, a Agenda 2030 com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), e a Agenda de Ação de Addis Abeba para o financiamento ao desenvolvimento. Sendo evidente que as causas profundas da fragilidade só podem ser ultrapassadas com financiamento, com políticas e com implementação, importa analisar os resultados desses processos. A conclusão é que há um grande afastamento face às metas almejadas.

Relativamente ao Acordo de Paris, a trajetória atual aponta para um aumento da temperatura média de 2,7 a 2,9 graus (e não de 1,5 graus como previsto). No caso dos ODS, apenas 15% dos objetivos estão com boa execução ou em fase de cumprimento, verificando-se não apenas uma falta de alinhamento mas um retrocesso em vários objetivos. Em relação ao financiamento do desenvolvimento, a pandemia agravou ainda mais a lacuna de financiamento para os países em desenvolvimento poderem cumprir os ODS, a qual se cifrava anteriormente em \$2,5 biliões de USD e que atualmente ascende a cerca de \$3,9 biliões de USD anuais. Não é possível falar de fragilidade sem ter em atenção este desfasamento entre os entendimentos internacionais celebrados em 2015 e a realidade concreta e atual. O contexto de “policrise”, ou seja, de crises sucessivas e cumulativas, exacerbou as fragilidades. As crises já exis-

tentes, nomeadamente relacionadas com a mudança climática e a biodiversidade, com a pobreza e com os deslocamentos forçados, juntaram-se outras, como a fragmentação das cadeias de valor globais, a guerra na Ucrânia e agora o conflito no Médio Oriente.

Várias agendas são fundamentais para entender e responder às causas profundas da fragilidade.

A crise climática é um dos fatores que mais condiciona a fragilidade futura dos Estados, pois atualmente mais de 80% das pessoas pobres vivem nos 21 países mais ameaçados pela mudança climática.

Em primeiro lugar, a nova agenda para a paz, pois nunca como hoje o mundo enfrentou uma correlação tão grande entre conflito e fragilidade. O agravamento dos conflitos e tensões é evidente, registando-se o número de mortes em situação de guerra mais elevado dos últimos vinte e oito anos, com 25% da população a viver em contextos de conflito ou de guerra. As despesas militares atingiram novos máximos e, em cerca de metade dos conflitos iniciados em 2021, houve evolução de uma conflitualidade local ou nacional para uma dimensão regional ou internacional. Uma agenda para a paz pressupõe a concretização do nexo entre a dimensão humanitária, de desenvolvimento e de paz. Não é possível enfrentar as causas profundas da fragilidade se apenas 2% da ajuda pública ao desenvolvimento destinada aos contextos de fragilidade está associada à prevenção de conflitos. O foco continua a estar no “pensar rápido” e na

ajuda de emergência após o conflito deflagrar, enquanto o investimento é mínimo na prevenção dos conflitos. Existe ainda muita competição e concorrência entre agências, entre protagonistas, entre atores, como se fizesse sentido a arrumação da dimensão humanitária, do desenvolvimento e da paz em três caixas separadas, pelo que é essencial criar condições para uma melhor coordenação na programação, no planeamento e no financiamento destas três áreas interligadas.

Em segundo lugar, a tripla crise planetária em curso, com a perda de biodiversidade, a crise climática e a poluição. A crise climática é um dos fatores que mais condiciona a fragilidade futura dos Estados, pois atualmente mais de 80% das pessoas pobres vivem nos 21 países mais ameaçados pela mudança climática.

Esta é uma absoluta emergência, mas as lacunas climáticas são variadas. Por um lado, o somatório de todas as metas e compromissos que os países levaram às discussões no âmbito do Acordo de Paris não cumprem os pressupostos desse acordo: a trajetória aponta para um aumento de temperatura média de 2,7 a 2,9 graus centígrados, ultrapassando claramente os 1,5 graus previstos. Por outro lado, os países têm anunciado a neutralidade carbónica até 2050, mas não estão a fazer aquilo que é necessário nos próximos anos. Os cientistas concluem que, para atingir essa meta em 2050, é necessário reduzir as emissões em 45% até 2030; no entanto, a trajetória aponta para um aumento de 11% até 2030.

Além disso, há uma lacuna de financiamento climático. Para cumprir os pressupostos do Acordo de Paris, são necessário entre \$4 a \$6 biliões de USD por ano, mas o valor atual situa-se em um sexto desse montante. A descarbonização não será possível sem maior solidariedade internacional. Como é que se pode convencer os países em desenvolvimento a descarbonizar e a alterar a sua trajetória

de desenvolvimento quando estes viram a sua pobreza e desigualdades aumentar em resultado da pandemia e dos vários choques globais? Como é possível pedir a esses países que reduzam as emissões quando ainda existem no mundo mais de 700 milhões de pessoas sem acesso à eletricidade, um terço das pessoas cozinham com lenha, 2.400 milhões de pessoas não têm saneamento básico e 800 milhões de pessoas se deitam todos os dias com fome? A grande resposta global que é necessária para a transição climática tem como pressuposto básico o reforço da solidariedade, da cooperação entre todos os países e da ajuda ao desenvolvimento. O mesmo pode ser dito relativamente à perda de biodiversidade, que é uma vertente menos debatida no contexto internacional. Está em curso uma perda de biodiversidade e uma extinção em massa de espécies com um ritmo acelerado. Atualmente, 96% dos mamíferos somos nós e aqueles de que nos alimentamos. Relativamente à poluição, verifica-se um agravamento da proliferação de plásticos, prevendo-se que nos próximos 30 anos existam mais plásticos no Oceano do que peixes. O enfrentamento da tripla crise planetária é, assim, fundamental para prevenir e responder às causas profundas da fragilidade.

Em terceiro lugar, a dimensão social. Será necessário criar 400 milhões de novos postos de trabalho e assegurar proteção social a 4 mil milhões de pessoas que vivem numa economia informal e sem proteção social. É também imperioso enfrentar o agravamento da pobreza, uma vez que se registou, pela primeira vez em três décadas, um aumento da pobreza extrema em decorrência da pandemia.

Em quarto lugar, as grandes transições tecnológicas e económicas, que não podem estar desligadas dos contextos de fragilidade. O rumo das três revoluções em curso – revolução digital, revolução energética e revolução nos sistemas alimentares – traz oportunidades e também consequências. Cerca de 50% das famílias no mundo têm alguém que trabalha nos sistemas alimentares, pelo que existe uma correlação muito clara entre sistemas alimentares, economia, prosperidade e até criação de melhores condições sociais. Mas os sistemas alimentares também são atualmente responsáveis por um terço das emissões de gases de efeito estufa (o segundo maior setor emissor, a seguir à

energia), por 80% da perda de biodiversidade e por 70% do uso da água. Assim, é evidente que a revolução em curso no setor agroalimentar, sendo uma oportunidade de desenvolvimento, também cria fatores sérios que agravam contextos de fragilidade, se não existir um equilíbrio entre as dimensões económica, social e ambiental.

Relativamente à transição energética, África alberga atualmente 60% do potencial de energia solar no mundo, mas apenas 1% do investimento global em energia foi dirigido ao continente africano e só 1% de toda a instalação de painéis fotovoltaicos está em África. Para a descarbonização das economias, serão necessários \$1,7 biliões de USD de investimento em energia limpa nos países em desenvolvimento, mas atualmente atingiu-se apenas 25% desse valor.

Os Pequenos Estados Insulares, muitos dos quais estão em contextos de fragilidade, são territórios com enorme vulnerabilidade às alterações climáticas, enfrentam as consequências mais significativas dos desastres naturais e são, simultaneamente, territórios com enorme potencial na economia azul. Mais de quarenta países integram a Aliança de Pequenos Estados Insulares, a qual tem alertado para o facto de terem necessidades específicas, de representarem uma parte significativa do número de Estados das Nações Unidas, mas receberem apenas 1% da ajuda pública ao desenvolvimento para a economia azul sustentável, que é essencial para o seu desenvolvimento.

Em quinto lugar, o desafio da democracia e do reforço das instituições. Pode existir uma nova agenda para a paz, uma agenda para enfrentar a crise climática, da biodiversidade e da poluição, uma agenda que promova o combate à pobreza e às desigualdades, e lideranças fortes nas grandes transições tecnológicas e económicas, mas se os Estados não funcionarem de acordo com as melhores práticas, com o primado do direito, com transparência e prevenindo fluxos financeiros ilícitos, não será possível enfrentar as causas profundas da fragilidade.

Perante estes enormes desafios, a agenda de financiamento deve ser diversificada e robusta, incluindo um aumento da solidariedade internacional e da ajuda pública ao desenvolvimento, mas também de outros fluxos do setor privado, como financiamentos mistos, investimen-

FACTOS E DESAFIOS PARA RESPONDER ÀS CAUSAS DA FRAGILIDADE

Fonte: https://www.clubelisboa.pt/fileadmin/Publicacoes/Conferences_on_State_Fragility_2023_WEB.pdf

PAZ E SEGURANÇA



25% da população mundial vive em contextos de conflito ou de guerra.



O número de mortes em situação de guerra é o mais elevado dos últimos 28 anos (2023).



As despesas militares atingiram um novo máximo: \$2,4 biliões USD (2022).



50% dos conflitos iniciados em 2021 tornaram-se conflitos regionais ou internacionais.

AMBIENTE



Tripla crise planetária: perda de biodiversidade, crise climática e poluição.



Mais de 80% dos pobres vivem nos 21 países mais ameaçados pela mudança climática.



A manter-se a tendência atual, as emissões de gases com efeito de estufa aumentarão 11% até 2030 (em vez de diminuírem 45% como previsto).



Os sistemas alimentares são responsáveis por 1/3 das emissões, por 80% da perda de biodiversidade e por 70% do uso da água.

DESENVOLVIMENTO



Pela primeira vez em 30 anos, houve um aumento da pobreza extrema em decorrência da pandemia.



4 mil milhões de pessoas não têm proteção social.



Mais de 700 milhões de pessoas no mundo sem acesso à eletricidade.



2,4 mil milhões de pessoas não têm saneamento básico.



800 milhões de pessoas deitam-se todos os dias com fome.

MAS...

A lacuna de financiamento para os países em desenvolvimento poderem cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) passou de \$2,5 biliões de USD para \$3,9 biliões de USD anuais.

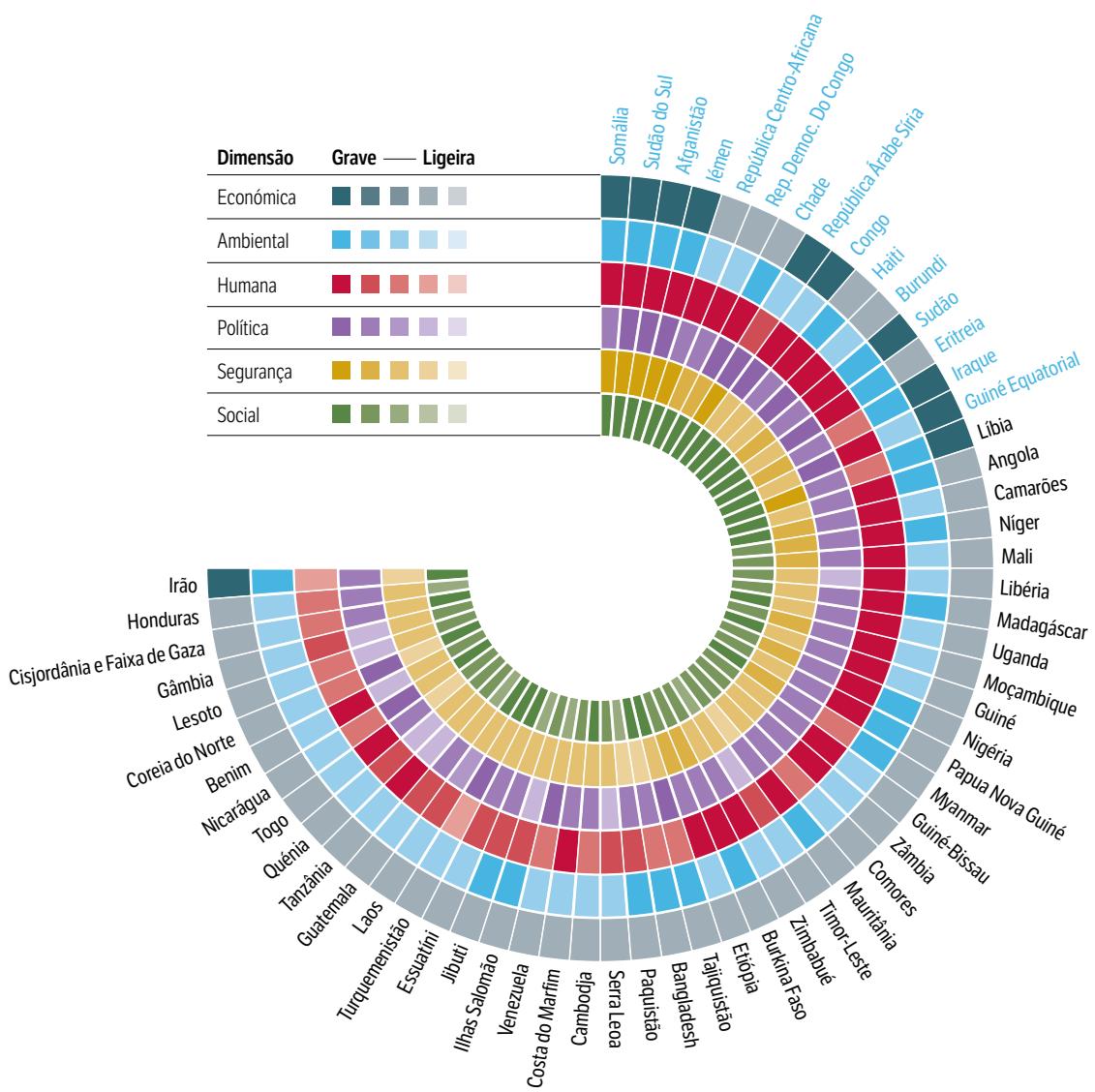
Mais de 50% dos países de rendimento baixo estão atualmente sobre-endevidados.

Só 2% da ajuda ao desenvolvimento para países frágeis é destinada à prevenção de conflitos.

São necessários \$1,7 biliões de USD de investimento em energia limpa nos países em desenvolvimento, mas menos de 25% desse valor está a ser atribuído.

FIGURA 1. QUADRO MULTIDIMENSIONAL DA FRAGILIDADE

Fonte: State Fragility Report 2022. https://www.oecd.org/en/publications/states-of-fragility-2022_c7fedf5e-en.html
Nota: A OCDE faz uma análise multidimensional da fragilidade segundo critérios econômicos, ambientais, humanos, políticos, de segurança e sociais, incluindo 60 países nessa classificação, sendo 15 "extremamente frágeis" (destacados a azul).



tos de impacto e finanças sustentáveis. Os países devem igualmente implementar reformas de políticas adequadas aos seus contextos, para poderem atrair investimento.

A nível global, terá de existir uma nova arquitetura financeira internacional. Se até agora essas questões têm sido abordadas no quadro das instituições de Bretton Woods em Washington, na última Assembleia Geral das Nações Unidas foi-lhe atribuída, pela primeira vez, a responsabilidade de debater e contribuir para a reforma da arquitetura financeira internacional, nomeadamente dando mais direito de participação nas organizações financeiras multilaterais aos países em desenvolvimento, os quais têm direitos de voto e de participação incongruentes com o seu estatuto atual.

Tal passa, igualmente, por mais liquidez, com direitos especiais de saque (*Special Drawing Rights*) mais consistentes com as necessidades dos países e com o Banco Mundial e outros bancos de desenvolvimento a terem mais condições para os apoiar. É preciso assegurar que esse financiamento esteja associado aos ODS e à agenda climática. Por exemplo, ainda se financiam centrais a carvão e não faz sentido que a ajuda concessional possa ser utilizada para o agravamento da crise climática. Além disso, é preciso abordar de forma adequada o problema da dívida, não só com iniciativas de alívio do serviço da dívida como aconteceu durante a pandemia, mas com soluções estruturais, sabendo que mais de 50% dos países de rendimento baixo estão neste momento sobre-endividados. É necessária uma

maior cooperação e esforço a nível internacional para abordar os bens públicos globais, para que sejam devidamente regulados, monitorizados, protegidos e financiados. Por último, é preciso melhorar a capacidade de operacionalização das políticas e dos financiamentos, estando realmente no terreno, em parceria com estes países, na concretização dos projetos. ●

Nota

¹ O autor é Subsecretário-geral da ONU e Diretor Executivo da UNOPS. Este artigo corresponde a uma adaptação do texto publicado em: Clube de Lisboa (2024). Desafios globais e impactos em países afetados por conflitos. III Conferência sobre Fragilidade dos Estados, Lisboa. ISBN 978-989-53056-6-6. Disponível em: www.clubelisboa.pt/fileadmin/Publicacoes/Conferences/2023_Fragility_2023_WER.pdf



A POBREZA NO MUNDO: QUEM ESTÁ A SER 'DEIXADO PARA TRÁS'?

As várias crises globais em curso estão a contribuir para reverter os progressos no combate à pobreza a nível mundial. A tendência é de concentração progressiva da pobreza extrema na África Subsaariana e nos países em situação de fragilidade e afetados por conflitos.

Em 2024, a população a viver em situação de pobreza extrema (que vive com menos de \$2,15 USD por dia, o que corresponde ao limiar mínimo definido pelo Banco Mundial²) é de cerca de 692 milhões de pessoas, o que corresponde a 8,4% da população mundial. Este número tem vindo a seguir uma tendência decrescente desde o início dos anos 1990, com alguns pontos de inflexão (Figura 1), e de forma particularmente acentuada nessa década, maioritariamente em resultado da redução da pobreza na China, cuja dimensão em termos populacionais explica o grande impacto nos números a nível global. O panorama começou a mudar a partir de 2005, e ainda mais na segunda década do presente século, com um abrandamento na redução da pobreza extrema e também com um aumento do número de pessoas em situação de fome e insegurança alimentar severa, consecutivamente desde 2018 (Nações Unidas, 2024a). Mais recentemente, verificou-se mesmo uma reversão nos números absolutos da pobreza, com o número de pessoas em pobreza extrema, no período entre 2020 e 2024, a ser sempre superior ao registado em 2018 e 2019 (Banco Mundial, s.d.), e com enfoque particular nos países de baixos rendimentos, que não conseguiram recuperar para os níveis pré-pandemia.

Os efeitos das crises cumulativas na pobreza

A confluência de crises registadas nos últimos anos – pandemia, guerra na Ucrânia, urgência climática e ambiental, crise alimentar e energética, etc. – tem conduzido a uma reversão nos ganhos de desenvolvimento a vários níveis, com efeitos desproporcionais nos países que já registavam maiores índices de pobreza e de vulnerabilidade (Mahler e Lakner, 2022; Abidoye et al, 2021). Só entre 2020 e 2022, estima-se que esses impactos tenham colocado um número adicional

de entre 75 e 95 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema, face àquilo que eram as projeções antes da pandemia (Mahler et al, 2023).

No que respeita às desigualdades, em contraste com uma era de convergência nos rendimentos globais – uma vez que durante três décadas o hiato (*gap*) de rendimentos no mundo foi diminuindo, com as economias com menores rendimentos a crescerem mais do que as economias de rendimento elevado – essa tendência inverteu-se a partir de 2020 (Yonzan, Mahler e Lakner, 2022). Alguns economistas apontam que a década de 2020 pode ser “uma década perdida”, se não existir uma mudança drástica de políticas, com maior enfoque no crescimento inclusivo, nas capacidades produtivas e nas políticas sociais – usando a expressão utilizada para a década de 1980, em que muitos países em desenvolvimento registaram uma estagnação ou agravamento das condições de vida (Summer et al, 2023).

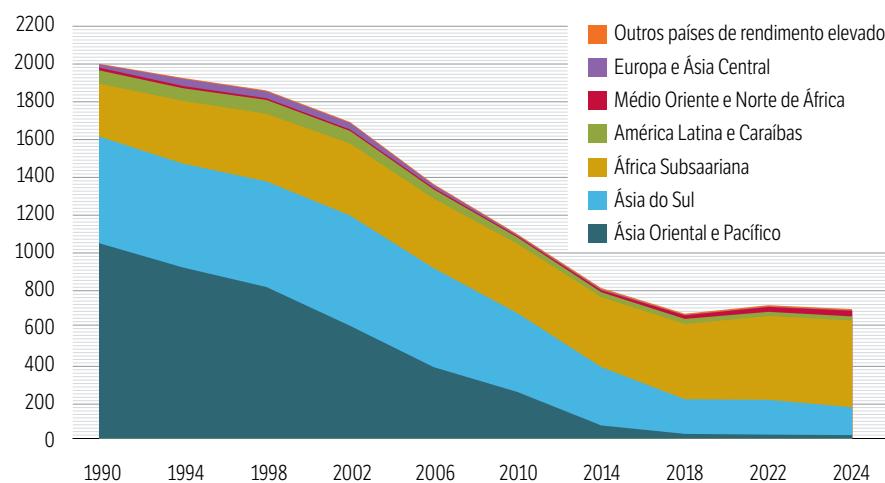
O número de pessoas em situação de insegurança alimentar moderada ou severa aumentou 350 milhões entre 2020 e 2022 (Nações Unidas, 2024a), com incidência particular em África. Este aumento da subnutrição, fome e insegurança alimentar

está relacionado, em boa parte, com os efeitos sobrepostos das crises globais, desde os impactos sociais e económicos da pandemia ao agravamento das alterações climáticas (p. ex., com o aprofundamento de fenómenos de seca prolongada e de eventos meteorológicos extremos que destroem meios de subsistência), bem como aos impactos da guerra na Ucrânia. Com efeito, a guerra teve um impacto particular nos países africanos, muito dependentes das importações, como os países da África Oriental (especificamente no Corno de África) e alguns do Norte de África, os quais dependiam significativamente dos cereais da Ucrânia e se viram a braços com a interrupção das cadeias de abastecimento e com a pressão inflacionista nos alimentos, fertilizantes e energia – que se vieram juntar à tendência, já anterior, de aumento dos preços dos alimentos nos mercados mundiais.

Tudo isto é, mais uma vez, sentido de forma desproporcional pelos segmentos populacionais mais pobres, uma vez que estes despendem uma proporção muito maior do seu rendimento em bens essenciais, como alimentação e energia, e não dispõem de poupanças para amortizar os efeitos da subida dos preços (Gill e Nagle, 2022).

FIGURA 1. POBREZA EXTREMA NO MUNDO, 1990-2024

População que vive com menos de \$2,15 USD/dia, em PPP (milhões de pessoas)
Fonte: Banco Mundial, Poverty & Inequality platform, <https://pip.worldbank.org/home>



A nível dos países, a crise de alimentos e energia e os pagamentos de dívida contribuíram para enormes pressões orçamentais. Desde 2020, o peso do serviço da dívida em percentagem das receitas do Estado tem subido particularmente nos países de rendimentos mais baixos, contribuindo para impossibilitar maior investimento público em políticas e setores sociais essenciais ao desenvolvimento (CNUCED, 2023; WID, 2024b; PNUD, 2023). Em 2024, quase dois terços dos países com rendimentos baixos estão em risco elevado ou em situação de sobre-endividamento e 40% da população mundial vive em países onde os governos despendem mais recursos no pagamento de juros do que na educação ou na saúde (UNDESA, 2024). Isto limita consideravelmente a sua capacidade de planearem e apostarem numa transformação sustentável que permita processos de recuperação e de desenvolvimento equilibrados. As projeções apontam para cerca de 600 milhões de pessoas a viverem em pobreza extrema em 2030 e para uma estagnação do número de pessoas em insegurança alimentar severa e aguda – em torno dos 665 milhões (Summer et al, 2023; Nações Unidas, 2024b). Isto contraria as aspirações expressas pelos organismos multilaterais e pelos acordos globais como é o caso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em 2015, na qual se preconizava a erradicação da pobreza extrema e da fome em todos os lugares do mundo nesse horizonte temporal (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 e 2). A isto acresce o facto de os números reais da pobreza serem muito mais elevados, tendo em conta que o limiar da pobreza extrema de \$2,15 USD/dia, mesmo tendo sido recentemente atualizado, não garante, na maioria dos casos, os níveis mínimos de dignidade humana e de condições de vida básicas. Se considerarmos o limiar seguinte definido a nível mundial – \$3,65 USD/dia – o número de pessoas mais do que duplica (em 2024, 1,73 mil milhões de pessoas viviam abaixo deste limiar) e se formos para o terceiro limiar – \$6,85 USD/dia – verifica-se que 3,53 mil milhões de pessoas, ou 43% da população mundial, estava abaixo desse nível (Banco Mundial, s.d.).

Por outro lado, o enfoque da análise está, aqui, apenas colocado na pobreza monetária, quando a pobreza constitui um fenômeno complexo e multidimensional,

FIGURA 2. EVOLUÇÃO DA POBREZA NA ÁFRICA SUBSAARIANA, 1990-2024
Número de pessoas que vive abaixo dos três limiares internacionais da pobreza (milhões de pessoas)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Banco Mundial (<https://pjp.worldbank.org>).

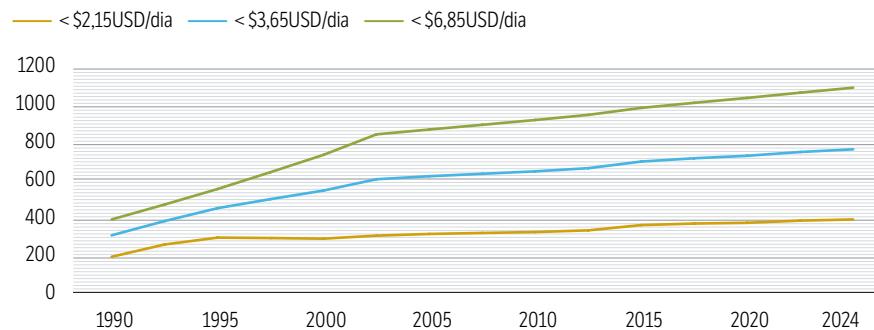
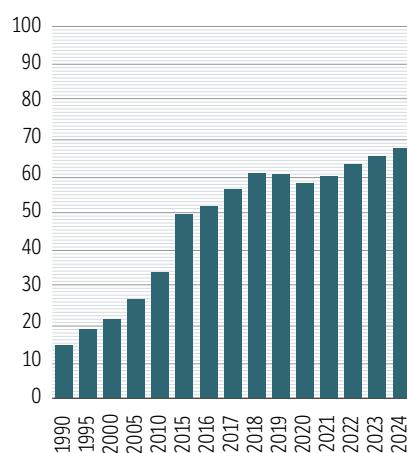


FIGURA 3. POBREZA EXTREMA NA ÁFRICA SUBSAARIANA (em % da população mundial que vive abaixo dos \$2,15USD/dia)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Banco Mundial (<https://pjp.worldbank.org>).



que incorpora desigualdades no acesso a bens materiais e imateriais, como a negação de direitos humanos fundamentais, a garantia de proteção e segurança, o acesso a informação, ao trabalho digno, a participação nos processos de tomada de decisão, o acesso e posse de recursos naturais, o acesso a serviços básicos como a educação e a saúde, entre outros. Alguns índices compostos, como o Índice da Pobreza Multidimensional – IPM (que interliga várias dimensões da pobreza no âmbito da saúde, educação e padrões de vida, que afetam diretamente a vida e bem-estar das pessoas) ou o Índice do Desenvolvimento Humano – IDH (que combina o PIB per capita com indicadores de esperança média de vida e de escolaridade) apresentam uma ilustração um pouco mais fidedigna das condições de vida nas várias regiões do mundo. No entanto, também neste âmbito, o período de evolução mais favorável foi entre 1990 e 2000 e os resultados mais recentes não são animadores. Em 2020, o IDH registou uma regressão pela pri-

meira vez desde que é medido (1990) e caiu por dois anos consecutivos (PNUD, 2022), enquanto o IPC revela como, em algumas zonas geográficas e grupos sociais, a coincidência entre a intensidade e incidência da pobreza a torna um fenômeno particularmente difícil de ultrapassar. Outros indicadores são importantes para avaliar as condições de vida, como a energia (cerca de 685 milhões de pessoas não tem acesso a eletricidade) ou a água (mais de 2 mil milhões de pessoas ainda não têm acesso a água potável segura) (Nações Unidas, 2024b).

A geografia da pobreza – Quem está a ser “deixado para trás”?

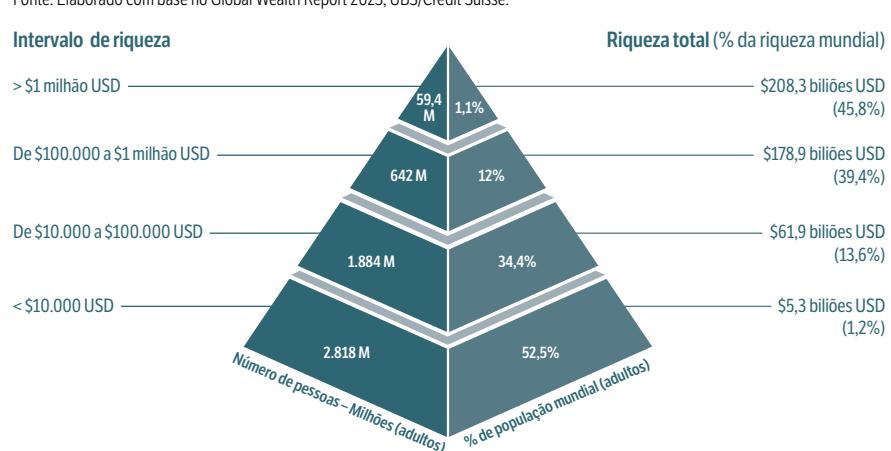
Na África Subsaariana, o número absoluto de pessoas em situação de pobreza tem aumentado progressivamente, em particular desde 2015, nos três limiares internacionais definidos (Figura 2). O alto crescimento populacional, conjugado com uma distribuição desigual e pouco eficaz dos ganhos económicos e com um conjunto de fatores ligados à estrutura das economias e à (in)capacidade de resposta a choques externos contribuíram para esse aumento, apesar de altas taxas de crescimento económico em vários países africanos.

Em termos relativos, os números revelam que o peso de África na população mundial que se encontra em situação de pobreza extrema tem vindo a aumentar. No ano 2000, o total da população africana que vivia com menos de \$2,15USD/dia representava 21,3% da população mundial nessa situação, enquanto em 2024 já representa 67,1% (Figura 3). Ou seja, esta é a região onde se encontram cerca de dois terços das pessoas mais pobres do mundo. A tendência de concentração da pobreza extrema na África Subsaariana deverá reforçar-se: em 2030, a manterem-se as

tendências atuais, dos dez países com maiores taxas de pobreza no mundo, nove serão nesta sub-região. Sendo a pobreza multidimensional, isto está interligado com um vasto leque de elementos definidores das condições básicas de vida. Segundo as Nações Unidas, por exemplo, no que respeita à água e saneamento, em 2030, uma em cada três pessoas não terá acesso a uma fonte melhorada de água potável na África Subsaariana (por comparação com uma em cada dez, na média mundial) e dois terços das pessoas não terão saneamento básico na mesma região (por comparação com uma em cada cinco pessoas, na média mundial). As maiores taxas de mortalidade materna e infantil também se situam, e continuarão a concentrar-se, nesta sub-região.

Além disso, mais de metade das pessoas em situação de pobreza extrema viverão em Países Menos Avançados – PMA³ (em comparação com 31% em 2010), ou seja, países que têm múltiplas vulnerabilidades estruturais a nível económico e social e que têm, adicionalmente, registado uma trajetória de divergência nos indicadores económicos relativamente ao resto do mundo, registando também maior dificuldade na atração de financiamento ao seu desenvolvimento (CNUCED, 2023; UNDESA, 2024). Isto significa que o grupo dos “países em desenvolvimento” ou do chamado Sul Global é cada vez mais heterogéneo e que os países mais pobres e vulneráveis têm dificuldades acrescidas em fazerem valer os seus interesses, mesmo no seio desse grupo (Patrick e Huggins, 2023). Outra tendência sobreposta é que a pobreza extrema está a concentrar-se, cada vez mais, em países afetados por conflitos e em situação de fragilidade, muitos dos quais vivem situações de crise persistentes e prolongadas. Estes países apresentam fracos indicadores de desenvolvimento, com a exposição a vários riscos (económico, ambiental, político, social e de segurança) a combinar-se com uma fraca capacidade de resposta do Estado para gerir, absorver ou mitigar esses riscos, gerando um círculo vicioso de perpetuação da fragilidade (OCDE, 2022). Com o aumento da conflitualidade internacional e a degradação das condições de paz e segurança no mundo, os enormes custos e impactos dos conflitos – a nível humano, económico, social – devem ser objeto de especial atenção na análise

FIGURA 4. PIRÂMIDE DA RIQUEZA MUNDIAL, 2023
Fonte: Elaborado com base no Global Wealth Report 2023, UBS/Credit Suisse.



das perspetivas de desenvolvimento e nas políticas de redução da pobreza. A paz é a condição primordial básica e necessária do desenvolvimento, pois sem condições mínimas de paz e segurança humana não existe segurança alimentar, acesso à educação e saúde, meios de subsistência e proteção social, nem confiança nas instituições ou coesão social. Nesse sentido, o aumento do número de pessoas que vive em contexto de conflito, nos últimos anos, é uma tendência preocupante também para a redução da pobreza.

O número de pessoas em situação de pobreza extrema que vive em países considerados frágeis é, desde 2020-2021, superior ao das que vive no resto do mundo, estimando-se que, até 2030, dois terços das pessoas nessa situação vivam nesses países (Baier, Kristensen e Davidsen, 2021). Atualmente, o país com maior número de pessoas em pobreza extrema ainda é a Índia, onde se tem verificado uma tendência consistente de diminuição, pelo que, em 2030, os dois países com mais pessoas nesta situação deverão ser países considerados frágeis, e ambos afetados por conflitos: Nigéria e República Democrática do Congo, com respetivamente mais de 105 milhões e mais de 75 milhões de pessoas abaixo do limiar mínimo de pobreza.

Tudo isto significa que a pobreza se concentrará, cada vez mais, em contextos mais complexos e onde é mais difícil de eliminar. Esta vulnerabilidade terá consequências a longo prazo, dado os círculos viciosos que alimentam a chamada “armadilha da fragilidade”, devendo ser objeto de reflexão aprofundada por parte da comunidade internacional, no tipo de apoio que é prestado e nas prioridades prosseguidas.

As desigualdades e o crescimento da riqueza extrema

Interligado com os dados acima apresentados no que respeita aos vários limiares de pobreza e de rendimentos, em particular a pobreza monetária, está a distribuição da riqueza no mundo, que é altamente desigual (Figura 4). Em 2023, a parcela correspondente aos 1,1% da população com maior nível de riqueza detinha 45,8% da riqueza mundial, enquanto a parcela inferior de mais de metade das pessoas do mundo – 2,8 mil milhões de pessoas, correspondente a 52,5% da população mundial – detinha apenas 1,2% dessa riqueza (UBS/Credit Suisse, 2023). Esta disparidade tem permanecido relativamente estável nas últimas décadas, com algumas pequenas oscilações, alertando para desigualdades muito pronunciadas. Dentro dos países, em muitos casos, existe uma coincidência entre altos níveis de pobreza e de desigualdade, como se verifica na África Subsaariana. A Europa ocidental e a Oceânia são as sub-regiões com menor desigualdade interna, enquanto a África Subsaariana e a América Latina apresentam maior número de países com altas taxas de desigualdade, medidas pelo Coeficiente de Gini (Figura 5). Nestas duas sub-regiões, em média, a percentagem do rendimento nacional detido pela metade da população com menores rendimentos – o chamado “bottom 50%” – é de menos de 10% do total, enquanto a parcela dos 10% mais ricos da população detém mais de 50% do rendimento nacional. Por comparação, na Europa, em média, os primeiros detêm quase 20% do rendimento nacional e os segundos pouco acima dos 35% (WID, 2024a). Esta questão é relevante para o desenvolvimento, pois só se verifica uma

diminuição significativa do número de pessoas em risco de pobreza e se os setores de população com rendimentos mais baixos melhorarem os seus rendimentos de forma mais rápida e acentuada do que os setores com maiores rendimentos será possível atingir um desenvolvimento mais abrangente e com benefícios reais e alargados para as sociedades. Isto significa que as políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza estão inevitavelmente ligadas a questões como a redistribuição da riqueza, a justiça fiscal, as políticas de apoio e discriminação positiva de determinados grupos sociais e segmentos da população, entre outras.

Uma tendência recente, potenciada pelos efeitos das várias crises em curso, é o crescimento exponencial da “riqueza extrema” ou dos chamados “ultra-ricos” (World Inequality Lab, 2023; Forbes, 2024). Com efeito, enquanto a percentagem de riqueza global detida pelo chamado “bottom 50%” da população mundial tem permanecido estável desde 1995 (entre 1% e 2%), verifica-se que a maior fatia da riqueza monetária gerada nos últimos anos tem ido, especificamente, para a parcela dos 1% mais ricos. Os efeitos da pandemia vieram reforçar esta tendência e fazer disparar o número de milionários (62,5 milhões de pessoas) e, especialmente, do grupo de ultra-ricos, que aumentou mais de 50% só entre 2020 e 2022 (UBS/Credit Suisse, 2023).

Este crescimento e concentração da riqueza extrema num número muito reduzido de pessoas, que detém níveis de riqueza superiores ao PIB de muitos países – e cujo crescimento da riqueza não passa, maioritariamente, por setores produtivos – tem suscitado um questionamento sobre o tipo de modelo de crescimento e de paradigma económico que é prosseguido. Nesse sentido, vários movimentos e organizações têm proposto medidas para reduzir as desigualdades reforçadas pelas atuais crises, apostando numa economia que funcione para as pessoas e que gere benefícios de desenvolvimento.

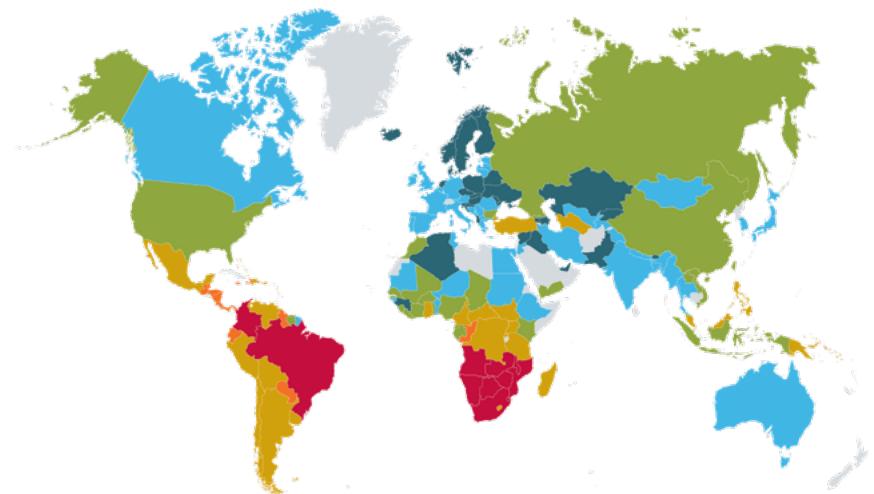
As medidas no sentido de uma maior justiça fiscal situam-se neste âmbito. Vários multimilionários (como Bill Gates) fazem parte de um movimento que advoga uma taxação justa que corresponda a um contributo proporcional das pessoas com maior riqueza, que permita

FIGURA 5. A DESIGUALDADE DE RENDIMENTOS NO MUNDO

Fonte: Banco Mundial, Poverty & Inequality platform.

Nota: O Coeficiente de Gini é um indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, assumindo valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo).

■ <30 ■ 30-35 ■ 35-40 ■ 40-45 ■ 45-50 ■ 50+



uma maior redistribuição. Em novembro de 2024, os países do G20 aprovaram uma proposta que prevê a tributação efectiva destas pessoas, bem como a cooperação no combate à evasão fiscal e a práticas fiscais prejudiciais. Calcula-se

Notas

¹ Artigo elaborado no âmbito do projeto “Desafios Globais para um Desenvolvimento Global”, implementado pelo Clube de Lisboa, Plataforma para o Crescimento Sustentável e Universidade Autónoma de Lisboa.

² Em setembro de 2022, o limiar internacional da pobreza extrema, baseado no rendimento individual por dia, passou de \$1,90 para \$2,15 USD (em PPP), considerando-se que as pessoas abaixo desta linha vivem em situação de pobreza extrema. Os outros dois limiares de pobreza utilizados internacionalmente são de 3,65 USD/dia e de 6,85 USD/dia.

³ Segundo a classificação das Nações Unidas, PMA são países de rendimento baixo que se confrontam com os mais graves impedimentos estruturais ao seu desenvolvimento sustentável. A categoria, que é alvo de revisão a cada três anos, abrange atualmente 44 países, a maioria situados na África Subsaariana: <https://www.un.org/ohrlls/content/list-ldcs>.

Referências

- Abidoye, B. et al (2021). Leaving No One Behind: Impact of COVID-19 on the Sustainable Development Goals. PNUD e Frederick S. Pardee Center for International Futures. <https://www.undp.org/publications/leaving-no-one-behind-impact-covid-19-sustainable-development-goals-sdgs>
- Baier, J.; Kristensen, M.; Davidsen, S. (2021). Poverty and fragility: Where will the poor live in 2030? Brookings Institute, abril 2021. <https://www.brookings.edu/articles/poverty-and-fragility-where-will-the-poor-live-in-2030/>
- Banco Mundial (s.d.). Poverty & Inequality platform. Base de Dados. <https://pip.worldbank.org/home>
- CNUCED (2023). The Least Developed Countries Report. Nações Unidas. <https://unctad.org/publication/least-developed-countries-report-2023>
- Ferreira, P. M. (2022). Alimentação e Guerra. Brief do projeto “Our Food, our Future”, Instituto Marquês de Valle Flor - IMVF, Lisboa. <https://shorturl.at/ogDPm>
- Ferreira, P. M. (2024). Pobreza e Desigualdades. Ficha de Ação da Campanha TODxs, IMVF e FEC, Lisboa. <https://campanhatodxs.pt/wp-content/uploads/2024/10/ficha-de-acao-pedagogica-pobreza-e-desigualdades-todxs.pdf>
- Forbes (2024). World's Billionaires List: The Richest in 2024. www.forbes.com/billionaires/
- Gill, I.; Nagle, P. (2022). Inflation could wreak vengeance on the world's poor. Brookings, março 2022. <https://www.brookings.edu/articles/inflation-could-wreak-vengeance-on-the-worlds-poor/>
- Mahler et al (2022). Pandemic, prices, and poverty. Blog Banco Mundial, 13.04.2022. <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/pandemic-prices-and-poverty>
- WID (2024a). Inequality in 2024: a closer look at six regions. World Inequality Database. <https://wid.world/news-article/inequality-in-2024-a-closer-look-at-six-regions/>
- WID (2024b). 10 facts on Global Inequality. World Inequality Database. <https://wid.world/es/news-article/10-facts-on-global-inequality-in-2024-4/>
- World Inequality Lab (2023). Global wealth inequality: the rise of multimillionaires. In World Inequality Report 2022. <https://wir2022.wid.world/chapter-4/>
- Yonzan, N.; Mahler, D.; Lakner, C. (2022). The end of an era of global income convergence. Blog Banco Mundial, 15.12.2022. https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/end-era-global-income-convergence?cid=pov_tt_poverty_en_ext

que um imposto de apenas 2% sobre os rendimentos dos “ultra-ricos” poderia gerar mais de \$250 mil milhões USD anualmente, recursos essenciais para financiar o desenvolvimento, combater a pobreza e apoiar a transição ecológica. ●

Mahler, D. G.; Lakner, C. (2022). The Impact of COVID-19 on Global Inequality and Poverty. Policy Research Working Papers, Banco Mundial, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/54fae299-8800-585f-9f18-a42514f8d83b>

Nações Unidas (2024a). The state of food security and nutrition in the world 2024. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. www.who.int/publications/m/item/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world-2024

Nações Unidas (2024b). The Sustainable Development Goals Report 2024. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/>

OCDE (2022). States of Fragility. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, Paris. www.oecd.org/en/publications/states-of-fragility-2022_c7fed5e-en.html

Partington, R. (2024). A historic step: G20 discusses plans for global minimum tax on billionaires. The Guardian, 29.02.2024. <https://www.theguardian.com/news/2024/feb/29/taxation-worlds-billionaires-super-rich-g20-brazil>

Patrick, S.; Huggins, A. (2023). The Term “Global South” Is Surging. It Should Be Retired. Carnegie Endowment, 15.08.2023. <https://carnegieendowment.org/posts/2023/08/the-term-global-south-is-surging-it-should-be-retired>

PNUD (2022). Human Development Report 2021-2022. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>

PNUD (2023). The Human Cost of Inaction: Poverty, Social Protection and Debt Servicing, 2020-2023. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Summer, Andy et al (2023). Will growth be enough to end poverty? New Projections of the UN Sustainable Development Goals. UNU-WIDER, outubro 2023. <https://www.wider.unu.edu/publication/will-economic-growth-be-sufficient-end-global-poverty>

UBS/Credit Suisse (2023). Global Wealth Report 2023

UNDESA (2024). Financing for Development at a Crossroads. Financing for Sustainable Development Report 2024. <https://desapublications.un.org/publications/financing-sustainable-development-report-2024>

WID (2024a). Inequality in 2024: a closer look at six regions. World Inequality Database. <https://wid.world/news-article/inequality-in-2024-a-closer-look-at-six-regions/>

WID (2024b). 10 facts on Global Inequality. World Inequality Database. <https://wid.world/es/news-article/10-facts-on-global-inequality-in-2024-4/>

World Inequality Lab (2023). Global wealth inequality: the rise of multimillionaires. In World Inequality Report 2022. <https://wir2022.wid.world/chapter-4/>

Yonzan, N.; Mahler, D.; Lakner, C. (2022). The end of an era of global income convergence. Blog Banco Mundial, 15.12.2022. https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/end-era-global-income-convergence?cid=pov_tt_poverty_en_ext

A IMIGRAÇÃO SEM TABUS

Muitas das narrativas sobre a imigração assentam em informação errada ou enganadora, que a investigação disponível permite desmontar. O conhecimento concreto deste fenómeno a nível mundial e dos seus impactos positivos e negativos nas economias e sociedades é essencial para políticas mais eficazes.

Donald Trump ganhou a eleição presidencial nos EUA com base numa agenda anti-imigração que incluiu multidões exaltadas nos seus comícios apelando a deportações em massa. No Reino Unido, entraram mais de 3,5 milhões de imigrantes desde o Brexit (The Independent, 2025), o que configura um evidente falhanço das políticas populistas e simplistas que defenderam a saída da União Europeia (UE) como a solução para retomar o “ controlo” sobre a imigração supostamente perdido para a UE. Estes são exemplos de como o debate sobre a imigração é afetado negativamente por percepções enviesadas, falta de conhecimento e desinformação, e é assim à direita como à esquerda. O debate é muitas vezes marcado por ideias fáceis como as de que a imigração está “descontrolada” e que as políticas são um “falhanço”, uns acusando-as de serem demasiado generosas e escancararem as portas, outros acusando-as de serem demasiado restritivas. Igualmente simplistas são alguns exageros sobre os aspetos positivos da imigração. A abundante investigação que temos hoje sobre o tema aponta para uma realidade mais complexa e interessante.

Não é assim tão simples

Temos hoje dados seguros sobre a migração internacional. As ideias veiculadas mais à direita, por exemplo, de que estamos a sofrer uma “invasão de ilegais sem precedentes”, são desmentidas pelos dados da Organização Internacional das Migrações (OIM) que revelam que a esmagadora maioria das pessoas vive toda a sua vida nos seus países de origem e que os imigrantes são, na sua esmagadora maioria, legais, representando apenas uma pequena percentagem da população mundial – cerca de 3,5% (OIM, 2024). As fontes históricas demonstram, também, que a migração para as Américas de Europeus e Asiáticos, no século XIX e primeira metade do século XX, bem como a enorme deslocação de refugiados na II Guerra Mundial foram,

muito provavelmente, mais significativas em termos relativos do que a migração internacional atual.

Os estudos indicam-nos ainda que responder aos aspetos negativos da imigração tentando eliminá-la ou “fechar a porta” tende a ser contraproducente e ter os efeitos colaterais contrários de aumentar a imigração irregular ou empurrar os migrantes para uma fixação permanente nos países de destino, receando nunca mais poderem regressar (de Haas, 2024). Usando uma analogia de Hein de Haas, quando criticamos o funcionamento dos mercados a premissa não é acabar com eles porque são “maus”, mas sim saber como regulá-los para que beneficiem o maior número de pessoas. Aliás, os números da imigração irregular são habitualmente distorcidos. Em 2022, foram detetadas cerca de 1,1 milhões de pessoas em situação irregular na UE (Eurostat, 2023), o que, mesmo representando um aumento em relação ao ano anterior, corresponde a apenas 0,24% da sua população total. Sem prejuízo de a chamada “crise dos refugiados” ter gerado números de chegadas irregulares excepcionalmente elevados à fronteira mediterrânea, mesmo assim a percentagem de imigração irregular no pico dessa crise, no ano de 2015, foi menor do que a migração legal para a UE no mesmo ano (Figura 1).

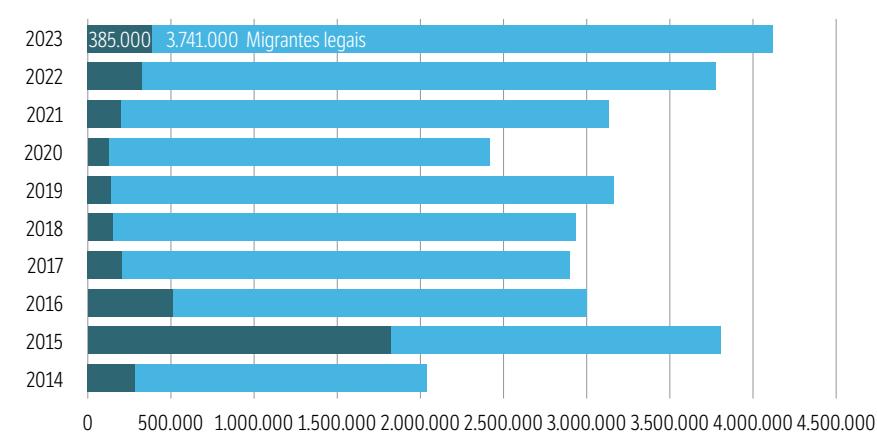
Porém, apesar de estarmos a assistir a uma retórica muito negativa por parte de políticos populistas à direita, apelando a políticas restritivas e deportações em massa, também a ideia muito propagada à esquerda e por ativistas de que as políticas de imigração se tornaram fechadas e até “racistas” nos países ocidentais está longe de ser validada pelos dados. Uma grande investigação sobre as políticas de imigração adotadas em 45 países de destino nos últimos cem anos mostra que, pelo contrário, elas se tornaram globalmente mais liberais e menos restritivas em todo o mundo, desde 1945, e para a maioria das categorias de migrantes, embora desde os anos 1990 tenham aumentado as restrições aos migrantes em situação irregular, o que no entanto não inverteu a tendência mais liberal face aos trabalhadores altamente e pouco qualificados, aos estudantes e aos refugiados (de Haas, Natter e Vezzoli, 2018).

A complexidade das migrações leva-nos a considerar que a melhor forma de abordar a imigração não é, portanto, perguntar simplisticamente se ela é “boa” ou “má”, mas, antes, discutir qual é a sua *medida certa*. Mas paremos de idealizar países que nunca existiram, onde todas as pessoas são amáveis e partilham tudo com estrangeiros sem qualquer tipo de regras

FIGURA 1. MIGRAÇÃO LEGAL E IRREGULAR PARA A UE, 2014-2023 (número de pessoas)

Fonte: Statistics on Migration to Europe. <https://shorturl.at/RTGKO>.

■ Migração irregular ■ Migração legal



ou restrições. O que os estudos nos mostram é que as pessoas reais em países concretos com economias imperfeitas resistem a partilhar com outros os seus bens públicos mais escassos. E que os próprios imigrantes se mostram críticos relativamente à continuação da migração para o país onde estão estabelecidos, onde passam a ter interesses económicos num mercado laboral mais fechado. A pergunta pode ser incómoda para alguns, mas justifica-se: porque é que tantos eleitores de origem imigrante votaram em Donald Trump em 2024?

Velhos vs. novos imigrantes: quem entra fecha a porta

Os estudos económicos permitem-nos perceber o comportamento dos eleitores de origem estrangeira, hispânicos e não só, que mudaram o seu voto tradicional nos democratas para o candidato republicano nas recentes eleições presidenciais americanas. Paul Collier mostra que, ao contrário do que habitualmente se pensa, a chegada de novos imigrantes não tem por efeito reduzir o salário dos *nacionais*, mas sim reduzir o salário dos *imigrantes* já estabelecidos num país. Isso deve-se a que, por variadas razões, os migrantes raramente conseguem competir com os nacionais nos empregos, estando, em vez disso, em competição direta com *outros imigrantes* (Collier, 2013).

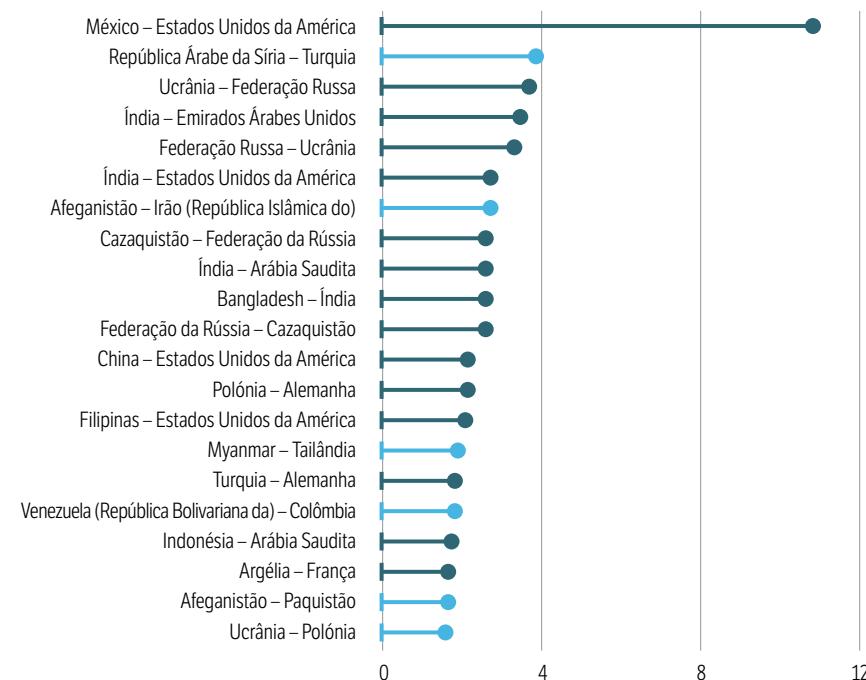
Relativamente ao impacto da imigração nos salários dos nacionais, a investigação demonstra que ele é no sentido de um *aumento*, embora seja um efeito modesto, ao passo que também pode haver uma diminuição dos salários mais baixos, mas também este é um impacto residual. Na verdade, segundo aquele autor, citando vários estudos, o único efeito significativo e claro da imigração sobre os salários é um efeito negativo – mas para *outros imigrantes*. Escrevendo onze anos antes da eleição americana, Collier parece estar a descrever estes novos votantes em Trump: “*se o interesse próprio económico fosse a única influência no seu comportamento, as pessoas nos países pobres moveriam montanhas para emigrar para os países ricos mais próximos, mas, uma vez ali chegados, votariam em partidos políticos que defendem restrições à imigração.*” (Idem, p. 145) Estes resultados convergem com outros estudos na demonstração de que, ao contrário do que muitas vezes se pensa, as comunidades migrantes não têm um

FIGURA 2. PRINCIPAIS CORREDORES DE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE PAÍSES

Fonte: OIM, 2024.

Nota: Os corredores representam o número de migrantes internacionais (milhões) nascidos no primeiro país mencionado e a residir no segundo. Os corredores representam uma acumulação de movimentos migratórios ao longo do tempo e fornecem uma imagem instantânea da forma como os padrões de migração evoluíram para populações estrangeiras significativas em países de destino específicos. As revisões foram efectuadas com base nas deslocações em grande escala da Ucrânia para os países vizinhos (no final de outubro de 2023).

■ Migração internacional entre países ■ Corredores que incluem principalmente pessoas deslocadas



sentimento automático de solidariedade para com outros grupos migrantes ou com a imigração em geral, mas, em vez disso, procuram “fechar a porta atrás de si” (p. ex., Bontenbal, 2023).

“Invasão do ocidente” ou migração mundial ordenada?

A história, a geografia e as relações entre países também estão frequentemente ausentes do debate sobre imigração. E, no entanto, ajudam-nos a perceber, a par da economia, as razões que dão origem aos grandes corredores migratórios. Também aqui é preciso desmontar ideias feitas, como a que vingou durante a “crise” no Mediterrâneo e que persiste, de que estamos a ser “invadidos” por imigrantes africanos e terroristas muçulmanos. A verdade é que os maiores corredores migratórios mundiais não são daquelas regiões para países da UE, mas sim do México para os Estados Unidos, da Síria para a Turquia ou entre a Rússia e a Ucrânia (Figura 2). O principal fluxo de imigrantes africanos para a Europa constituiu apenas o 19º corredor mundial e é de argelinos para França. Nenhum país subsaariano figura nos vinte maiores corredores migratórios mundiais. Não, a Europa não está “cheia de africanos”.

Embora nos anos de 2015-2016 tenha havido efetivamente um número acima da média de cidadãos daquele continente a chegar à Europa sem documentos, a maioria dos que vieram nessa altura em rotas ilegais eram sírios, afegãos e iraquianos, fugindo da guerra e do terrorismo. Os dados mais recentes mostram que a maior população imigrante na Europa é ... de europeus, seguida de asiáticos e só em terceiro lugar de origem africana, sobretudo de países do Norte de África (OIM, 2024). Há, certamente, importantes comunidades de imigrantes de certos países africanos em certos países europeus, o que, em parte, se explica pelas relações do período colonial. E é verdade que o continente europeu é um destino prioritário dos africanos, mas eles imigram em primeiro lugar dentro do seu próprio continente. No ano de 2022, por exemplo, nenhum dos dez principais países de origem de imigrantes para a UE era africano (CE, 2022).

A análise das migrações internacionais permite-nos concluir de forma clara que elas são um fenómeno global, existindo em todos os continentes do mundo, embora com variações geográficas e de escala. Se olharmos para a percentagem de migrantes na população dos países de



destino, encontramos os Emirados Árabes Unidos e a Oceânia como países e regiões proeminentes de destino, embora sejam a América do Norte, a Ásia e a Europa os continentes que mais recebem imigrantes em termos absolutos (os EUA sendo o principal país de destino). Desmentindo as narrativas alarmistas, embora nas últimas décadas seja patente um crescimento da imigração, esse aumento tem sido limitado, passando de 2,3% em 1970 para 3,6% em 2020. Portanto, se os números absolutos aumentaram, isso reflete não um des controlo do fenómeno, mas, sobretudo, o crescimento da população mundial.

Tudo isto não significa que a imigração não esteja a aumentar de forma mais acentuada nalguns países e regiões, como é o caso dos países do Golfo e da Europa. No entanto, apesar de o continente europeu e, em particular, a UE, continuar a ser um destino importante de migração global, a percentagem de não nacionais da UE a viver nesta, em 2022, era de apenas 5% da sua população total (Eurostat, 2023).¹ Esta percentagem é ainda menor se olharmos para os refugiados na UE, que representam apenas 1,5% da sua população, desmentindo o mito de que a Europa é o “albergue” mundial dos refugiados. A OIM indica que, em 2022, a grande maioria dos refugiados no mundo (70%) foi acolhida em países vizinhos dos países de origem e em apenas dez países no mundo, dos quais apenas dois – a Alemanha e a Polónia – são da União Europeia. O maior país de acolhimento de refugiados no mundo é, há vários anos, a Turquia.

Estes dados, ao mesmo tempo, confirmam e baralham a ideia de que as migrações internacionais se dirigem apenas do chamado Sul Global para o Norte. Com efeito, para além dos países do Golfo, desde há muito que a Ásia se apresenta como um enorme continente de destino de imigrantes (e, simultaneamente, de origem), disputando o pódio com a Europa e os EUA, e demonstrando como é simplista a ideia de que todo o Sul Global quer migrar para o Ocidente.

Paradoxalmente, e contrariamente ao que temos ouvido no discurso ligado à ajuda ao desenvolvimento, também não é verdade que esta trave a imigração. Há muito que a investigação confirmou o fenómeno de que quando os países se aproximam do rendimento médio, os níveis de emigração tendem primeiro a aumentar, só diminuindo depois, quando eles próprios

passam do estatuto de rendimento médio para o de rendimento mais elevado e começam também a atrair um número crescente de migrantes (p. ex., de Haas, 2007 e Clemens e Postel, 2018). A pobreza absoluta é um obstáculo ao elevado investimento necessário para emigrar e imobiliza os mais pobres dos pobres nos seus países de origem.

Implica também mobilizar um conjunto alargado de políticas não apenas migratórias, mas económicas, fiscais, sociais e de educação.

Isto não quer dizer, evidentemente, que se deva acabar com as políticas de ajuda ao desenvolvimento. O que não faz sentido é promovê-las com o *objetivo principal* de travar imediatamente a imigração para os países doadores, como tantas vezes vemos escrito nos textos da UE, por exemplo. Em jeito de provocação, tendo em conta que o valor das remessas de emigrantes aumentou de \$128 mil milhões USD, em 2000, para \$831 mil milhões USD em 2022, ultrapassando largamente a ajuda pública ao desenvolvimento e o investimento direto estrangeiro nos países em desenvolvimento (OIM, 2024), se a UE e os países ricos quiserem realmente promover o desenvolvimento dos mais pobres, então o mais eficaz será recrutar ativamente migrantes provenientes desses países mais pobres...

Custos vs. benefícios da imigração

O tipo de retórica contra africanos e muçulmanos remete-nos para os aspetos culturais e identitários da imigração, que não podem ser ignorados. Como nos mostram vários estudos, estes impactos são mais salientes quando as diásporas provêm de países com tradições culturais muito diferentes das dos países de destino (p. ex., Gächter et al, 2010, e Erten et al, 2018). Este tipo de reação “cultural” está também a ganhar saliência em Portugal, onde o recente “Barómetro da Imigração” revela uma reação negativa dos portugueses contra os imigrantes do subcontinente indiano, embora demonstre também que uma grande maioria reconhece os benefícios económicos da imigração para o país (FFMS, 2024).

Esta reação ambivalente é comum a muitas pessoas que, não se opondo em princípio à imigração e reconhecendo alguns dos seus benefícios, receiam que o seu aumento ponha em causa a identidade e a coesão das comunidades locais e nacionais. É necessário reconhecer estes receios sem cair em acusações de racismo contra os que defendem algum tipo de restrição. Retomando a analogia anterior (com as devidas distâncias), fazê-lo seria como considerar extremistas os que defendem uma certa regulação dos mercados para evitar os custos sociais de uma desregulação total.

Com efeito, a investigação aponta para que um aumento rápido e contínuo das diásporas, com o consequente aumento da diversidade cultural, pode reduzir a confiança e a cooperação mútuas no interior da comunidade nacional, e mesmo no interior das comunidades migrantes, bem como diminuir o apoio dos nacionais à partilha dos bens públicos com estes. Os resultados de um estudo clássico de Robert Putnam mostram que, a curto prazo, a imigração e a diversidade étnica tendem a reduzir a solidariedade social e o capital social e que, em bairros etnicamente diversificados, os residentes de todas as etnias tendem a isolar-se no seu canto (“hunker down”) (Putnam, 2007).

Porém, já não é verdade que os imigrantes roubam os empregos aos nacionais nem que, como já vimos, fazem baixar os seus salários. A investigação mostra, por um lado, que a maioria dos migrantes faz trabalhos que as populações nacionais evitam. E, por outro, que os seus ganhos económicos não se obtêm à custa das perdas salariais dos nacionais, mas sim porque se mudam do seu país de origem – de salários mais baixos – para o país de destino – com salários muito mais elevados, aumentando, assim, substancialmente o seu nível de vida (Collier, 2013).

Finalmente, também as ideias de que os sistemas de proteção social mais generosos atraem muito mais imigrantes do que os países com uma rede social menos desenvolvida nunca foram demonstradas (o melhor exemplo disso são os EUA e o seu ténue estado social praticamente inacessível aos migrantes). Embora raramente assumido pelos governos, a razões principais que fazem mover os imigrantes para determinados países são os salários e o recrutamento ativo por esses países de mão de obra imigrante, com a

colaboração ou convivência dos governos, o que desmente a ideia feita de que os imigrantes simplesmente “aparecem” naquelas fronteiras de forma espontânea. Este tabu prejudica a compreensão de que a imigração é um fenômeno laboral normal ligado à dinâmica dos ciclos económicos, como está hoje amplamente demonstrado (Figura 3).

Conclusão: dados reais para resolver problemas reais

A contaminação do debate público por informação errada ou enganadora tem prejudicado a formulação de políticas eficazes nos países de imigração. Este artigo demonstrou que muitas das narrativas à esquerda e à direita sobre imigração são falsas.

Mas uma abordagem assente em dados reais sobre a imigração não significa que governos democráticos não possam ou não devam controlá-la. Como escreveu David Frum, notando o crescimento eleitoral da extrema-direita, “se os liberais insistirem que somente os fascistas conseguem fazer respeitar as fronteiras, então os eleitores contratarão fascistas para fazer o trabalho que os liberais se recusam a fazer” (Frum, 2019).

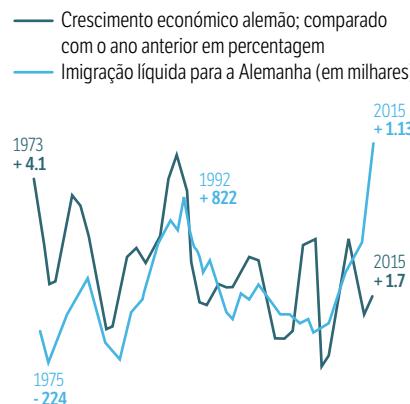
O problema é que há demasiados exemplos de que políticas de controlo mal concebidas podem ser contraproducentes. Vários autores apontam para que medidas supostamente decisivas de tipo “encerramento de fronteiras” podem ter efeitos secundários não intencionais que podem comprometer a sua eficácia. E é falso que as políticas mais liberais de imigração conduzam necessariamente à migração em massa. Pelo contrário, políticas que promovem mais mobilidade legal, com vistos múltiplos de entrada, permitem uma migração mais circular que está mais adaptada ao dinamismo dos ciclos económicos. A enorme mobilidade dos cidadãos europeus que lhes permite sair e voltar as vezes que quiserem no Mercado Único é o melhor argumento a favor deste tipo de políticas. Portanto, num contexto em que economias desenvolvidas e abertas coexistem com economias emergentes e uma grande desigualdade entre países ricos e pobres, é muito provável que durante os ciclos de expansão económica mais trabalhadores migrantes encontrem trabalho na Europa. Reconhecer este facto é importante, mas implica formular políticas de migração mais dirigidas a atuar sobre o

FIGURA 3. IMIGRAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO

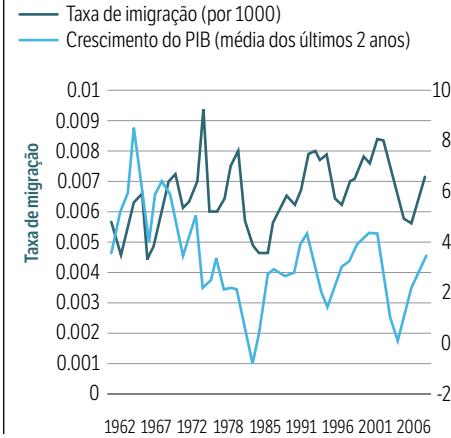
Fonte: Hein de Haas. <https://heindehaas.blogspot.com>

A longo prazo, o número de imigrantes na Alemanha e nos Países Baixos está fortemente correlacionado com o ciclo económico.

Alemanha



Países Baixos



crescimento das diásporas, mantendo um nível de crescimento moderado e uma elevada taxa de integração nas sociedades de acolhimento, por forma a que os efeitos positivos da imigração beneficiem todos. Implica também mobilizar um conjunto alargado de políticas não apenas migratórias, mas económicas, fiscais, sociais e de educação, que são as que realmente atuam sobre os fatores estruturais que fazem mover a imigração e integrar os imigrantes. As políticas migratórias devem promover um melhor alinhamento entre as necessidades do mercado de trabalho e as qualificações dos migrantes; favorecer uma dispersão territorial consistente com o mercado laboral, dissuadindo a “guetização” dos migrantes e a sua separação dos nacionais; estimular a autonomia dos migrantes com incentivos fortes à aprendizagem da língua nacional e do currículo nacional no ensino escolar obrigatório, sem exceções “culturais”; legalizar os migrantes com contratos de trabalho; penalizar práticas opressivas ilegais, p. ex. contra as mulheres, mesmo que tal seja supostamente justificado como fazendo parte de uma tradição cultural; promover um modelo de integração que, mantendo a ideia de pluralidade cultural, afaste os riscos de separatismo identitário que o multiculturalismo estrito apresenta, nomeadamente, garantindo o respeito pelo modelo de funcionamento do país de acolhimento, entre outras. Será, certamente, preciso encontrar um compromisso entre comunidade e diversidade, como dizia Putnam, uma cidadania partilhada. Mas não devemos temer os resultados incômodos e as

verdades inconvenientes dos inquéritos e estudos. Apenas com base neles conseguiremos ter uma imigração bem gerida por políticas de imigração que não sejam ditadas por extremistas. Para isso temos de poder falar de imigração – sem tabus. ●

Nota

¹ Esta estatística exclui a Rússia, que, sendo o principal país europeu de destino de imigração e também de origem, não pertence à UE, mas contribui fortemente para colocar a Europa no topo dos continentes de destino da migração internacional.

Referências

- Bontenbal, I. (2023). The good, the bad and the advantageous: Migrants' attitudes towards other migrants. In *International Journal of Intercultural Relations*, Vol. 94.
- CE (2023). Top 10 nationalities of first residence permits issued in EU Member States in 2022. Comissão Europeia
- Clemens, M.A.; Postel, H.M. (2018). Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries. *Population and Development Review*, 44: 667-693.
- Collier, Paul (2013). Exodus: How migration is changing our world. Oxford: Oxford University Press, pp. 169-176.
- de Haas, Hein (2024). Como funciona realmente a migração: Um guia factual sobre a questão que mais divide a política? Temas e Debates, 2024.
- de Haas, H.; Natter, K. e Vezzoli, S. (2018). Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies. In *International Migration Review*, 52 (2): 324-367.
- de Haas, Hein (2007). Turning the tide? Why development will not stop migration. In *Development and Change* 38(5): 819-841.
- Erten, E. Y.; van den Berg, P.; Weissing, F. J. (2018). Acculturation orientations affect the evolution of a multicultural society. In *Nature communications*, 9(1), 58.
- Eurostat (2023). Migration and asylum in Europe, 2023 edition. União Europeia. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023>.
- FFMS (2024). Barómetro da Imigração. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 17.12.2024. <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/barometros/barometro-da-imigracao-perspectiva-dos-portugueses>
- Frum, David (2019). If Liberals Won't Enforce Borders, Fascists Will. In *The Atlantic*, abril de 2019. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/04/david-frum-how-much-immigration-is-too-much/583252/>
- Gächter, S.; Herrmann, B.; Thöni, C. (2010). Culture and cooperation. *Philosophical transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological sciences*, 365 (1553), 2651-2661.
- OIM (2024). World Migration Report 2024. Nações Unidas. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>
- Putnam R. (2007). *E Pluribus Unum: diversity and community in the 21st century*. Scandinavian Political Studies 30 (2), 137-174.
- The Economist (2025). The damning statistics that reveal the true cost of Brexit, five years on. Special Report, 9.01.2025. www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-cost-statistics-numbers-five-years-eu-b2676692.html

SERÁ A ÁFRICA CAPAZ DE APROVEITAR O 'DIVIDENDO DEMOGRÁFICO'?

África encontra-se numa fase de aceleração demográfica, em contracírculo com outros continentes. Isto pode ter impactos positivos na economia, mas constitui um grande desafio especificamente para a África Subsaariana, tendo em conta a sua posição nos últimos lugares da Economia do Conhecimento, aos quais acrescem desafios no âmbito da estabilidade política, da governança e da cooperação regional.

A África Subsaariana é caracterizada por um acelerado crescimento da população, com uma elevada percentagem de jovens. Esta situação representa uma enorme oportunidade decorrente do aumento da força de trabalho e do mercado consumidor. Mas é também um desafio face à existência de muitas economias marcadas por uma elevada dívida, infraestruturas débeis, serviços de saúde e educação incapazes de dar resposta à pressão atual, crescente urbanização e persistente instabilidade política.

Assim, a questão de fundo que se coloca no momento atual, é perguntar em que medida África está preparada para enfrentar o desafio da explosão demográfica, ou, colocado de outra forma, será a África capaz de aproveitar o chamado "dividendo demográfico"?

A transição demográfica e o dividendo demográfico

A transição demográfica estuda os fenómenos do crescimento populacional, influenciado pelas taxas de fertilidade, mortalidade e pelos níveis de desenvolvimento. A redução das altas taxas de mortalidade e das altas taxas de natalidade representa uma conquista que ocorreu no século XIX na Europa e noutras partes do mundo com o desenvolvimento industrial e a melhoria das condições de saúde, saneamento básico e, no geral, com a melhoria do nível de vida – e em África apenas na segunda metade do século XX.

É princípio aceite que se distinguem quatro fases da transição demográfica, designadamente:

1. Pré-transição demográfica: característica de países subdesenvolvidos e pouco industrializados, (níveis de educação e cuidados de saúde muito baixos) e onde as taxas de natalidade e mortalidade são muito próximas.

2. Aceleração demográfica: caracterizada pelo crescimento exponencial da população em decorrência da diminuição das taxas de mortalidade e a manutenção de elevadas taxas de natalidade. É o resultado do desenvolvimento económico e da melhoria das condições de vida – saúde, educação e saneamento básico.

3. Desaceleração demográfica: quando, em transição da fase anterior, existe uma redução significativa das taxas de natalidade, e estabilização das taxas de mortalidade. É característica de países mais desenvolvidos, e resulta essencialmente da concentração populacional em meios urbanos, maior participação da mulher no mercado de trabalho, planificação familiar e aumento do custo de vida.

4. Estabilização demográfica: ocorre como resultado da estabilização das taxas de natalidade e mortalidade a níveis baixos, enquanto aumenta a longevidade. Resulta daí um processo de envelhecimento da população.

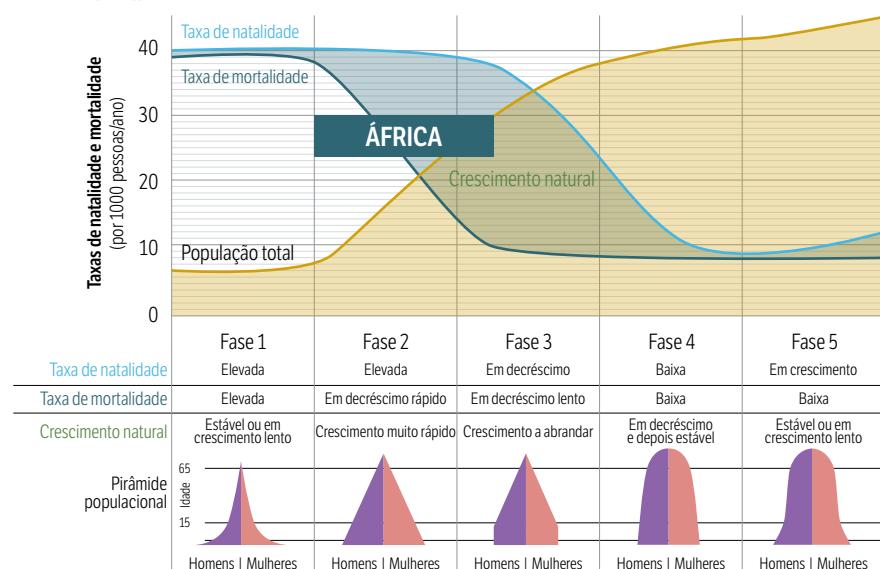
Embora o modelo inicial da transição demográfica incluisse apenas quatro fases, posteriormente acrescentou-se uma

nova fase. Alguns consideram que, nesta quinta fase, a população tende a crescer, enquanto outros consideram que existem baixas taxas de fertilidade e uma taxa de crescimento negativa. É o caso da Europa Ocidental, Austrália, Nova Zelândia, Japão, entre outros (Ghosh, 2020). As cinco fases da transição demográfica e a posição relativa de África estão ilustradas na Figura 1. África encontra-se, pois, em contracírculo com outros continentes, numa fase de aceleração demográfica, com tudo o que isso representa (Figura 2).

O dividendo demográfico pode ser interpretado como o ganho económico que resulta (ou pode resultar) diretamente da mudança da estrutura etária da população, em consequência do processo da transição demográfica (Lee e Mason, 2006). Desta mudança da estrutura etária resulta um aumento da população em idade ativa (15-64 anos) e uma diminuição da população em idade inativa (menores de 15 e maiores de 65 anos). É precisamente nesta situação que se encontra o continente africano (Figura 3). O aumento da população jovem pode

FIGURA 1. AS FASES DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E A POSIÇÃO RELATIVA DE ÁFRICA

Fonte: Gosh (2020), com notas do autor.



ter impactos positivos na economia, impulsionando a inovação e o crescimento económico; por outro lado, este aumento representa também o aumento do mercado consumidor, gerando emprego e investimento. Mas será que África poderá efetivamente beneficiar deste dividendo demográfico? A enorme força de trabalho que decorre da estrutura da população representa um enorme potencial, mas também um grande desafio.

A conjuntura internacional e as novas tecnologias criam um quadro diferente e mais desafiador para África. Como refere Jorge Arbache (2017), a inteligência artificial, os sensores, os robôs e várias inovações tecnológicas estão a alterar as geografias da produção e do emprego. Exemplos: a Adidas abriu uma loja de desporto em Atlanta cujo custo de uma t-shirt é tão baixo como \$0,33 USD por unidade! Existem outros investimentos semelhantes na Alemanha e noutras países. Daqui decorre que a mão-de-obra barata passa a ter um valor muito relativo. Também a ter em conta está a alteração das geografias de produção e emprego nos serviços, com o desenvolvimento do e-commerce e o desenvolvimento das plataformas de compra como o ALIBABA e a AMAZON. Como é que África pode responder a estes desafios?

A economia do conhecimento

Recentemente, existe um crescente interesse na contribuição do conhecimento como fator de crescimento da produtividade total e, consequentemente, para o desenvolvimento económico sustentado.

Nasceu, assim, um outro conceito importante que importa reter, a designada "Economia do Conhecimento". Muita pesquisa foi feita na última década relativamente ao crescimento económico induzido pela produtividade, e seus determinantes. Este conceito permite compreender melhor as diferenças de desenvolvimento entre países e regiões, e ajuda a explicar melhor o enorme atraso da África Subsaariana – quando começamos a relacionar a educação com a inovação, a infraestrutura e o ambiente de negócios.

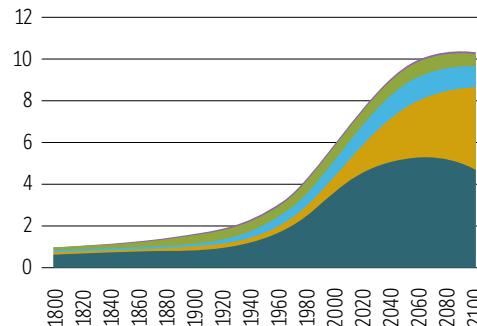
Uma Economia do Conhecimento é aquela que utiliza o conhecimento como instrumento chave para o desenvolvimento. É uma economia onde o conhecimento é adquirido, usado e disseminado para promover o desenvolvimento económico. São reconhecidos os seguintes ele-

FIGURA 2. EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EM ÁFRICA

Fontes: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2022 e Banco Mundial, 2024.

2A. População por continente, 1800-2021 e estimativas até 2100 (mil milhões de habitantes)

Ásia África Américas Europa Oceania



2B. África Subsaariana: População total de 2013 a 2023 (milhões de habitantes)

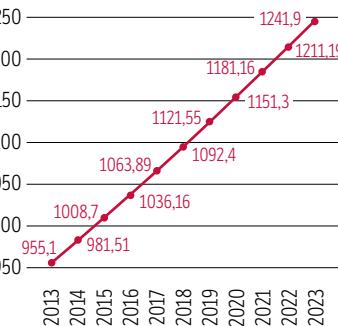
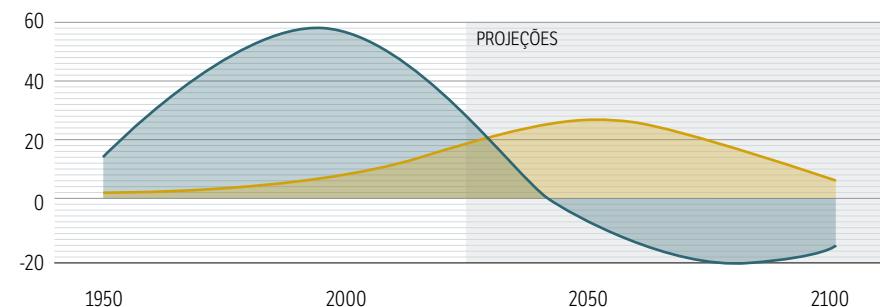


FIGURA 3. VARIAÇÃO ANUAL DA POPULAÇÃO GLOBAL EM IDADE ATIVA (milhões de pessoas por ano, 15-64 anos)

Fonte: Projeções da população mundial da ONU e cálculos do corpo técnico do FMI, abril de 2024.

África Subsaariana Resto do mundo



CAIXA 1. OS QUATRO PILARES DO CONHECIMENTO

Fonte: Adaptado de Chen e Dahlman, 2005.

1. Incentivos económicos e um regime institucional que forneça políticas económicas sólidas e instituições que permitam a eficiente mobilização e aplicação de recursos e estimule a criatividade e incentivos para a eficiente criação, disseminação e uso do conhecimento existente.
2. Trabalhadores educados e qualificados que possam continuamente aperfeiçoar e adaptar as suas aptidões para de forma eficiente criarem e utilizarem conhecimento.
3. Um sistema de inovação efectivo nas empresas, centros de pesquisa, universidades e consultores, e outras organizações, que possam estar a par com a revolução do conhecimento, e chegar ao stock global de conhecimento e assimilar e adaptá-lo às necessidades locais.
4. Uma infraestrutura de informação adequada que possa facilitar a efetiva comunicação, disseminação e processamento da informação e conhecimento.

mentos base de sucesso para a transição para uma Economia do Conhecimento: investimentos continuados em educação, desenvolvimento da capacidade de inovação, modernização da infraestrutura de inovação e criação de um ambiente de negócios favorável (ver Caixa 1).

A África Subsaariana está nos últimos lugares da Economia do Conhecimento. A situação desta região a este respeito é, designadamente, ilustrada por indicadores como a taxa de iliteracia da popu-

lação adulta, a insegurança alimentar e sua prevalência, bem como os níveis de importação de bens e serviços, na comparação entre a África Subsaariana e as economias avançadas (respetivamente, Figuras 4, 5 e 6).

A grande disparidade entre países africanos, uns mais desenvolvidos e outros largamente afetados pela pobreza, influencia o posicionamento dos diversos países africanos no mundo. Por isso mesmo, enquanto alguns estão integrados na comunidade



internacional, outros estão completamente marginalizados e deles só se toma conhecimento pelas ajudas que recebem ou pelas crises em que estão envolvidos.

Os desafios da governança e da cooperação regional

Mais do que os recursos naturais, o funcionamento do governo, a aplicabilidade das leis, a independência dos tribunais, ou seja, a “governança” – determina o seu posicionamento no mundo. Há que salientar que alguns destes países que têm abundantes recursos naturais, designadamente petróleo, estão no fim da escala quanto se trata de regras de transparência e accountability na gestão destes recursos.

Na maior parte dos países africanos não existem, ou não foram criadas condições de gestão política e económica que permitam uma transição de períodos de conflito para uma situação de paz e estabilidade, que possibilitem uma governação transparente e responsável.

Há limites à democracia representativa consubstanciados na falta de confiança nos partidos políticos como atores do processo político. O fenómeno das redes sociais potenciou o ativismo político e a contestação dos poderes instituídos – o que já abalou democracias estáveis, e irá seguramente no futuro influenciar decisivamente outras contendas políticas.

Entre outras, uma conclusão importante do trabalho do economista africano Carlos Lopes é a de que o projeto nacionalista não foi capaz de gerar uma economia diversificada e dominada pela não-mercadoria, o que frustrou muitos quadrantes políticos, e assim: “(...) a premência de uma transformação estrutural é evidenciada pelo facto de a África pós-colonial ainda não ter sido capaz de mexer nas estruturas que condenaram o continente a ser um perpétuo fornecedor de matérias-primas para o ocidente industrializado e atualmente também para a China” (Lopes, 2022).

Uma outra dimensão da questão africana refere-se às diferenças tribais e étnicas e ao tratamento que é dado às minorias – muitas vezes assim constituídas na decorrência das disputas políticas, ou seja, o grupo que perdeu uma disputa eleitoral transforma-se em inimigo e, dependendo da sua dimensão, transforma-se numa minoria.

Os vencedores de eleições transformam-se em pequenos reis – com poder não contestado. É oportuno citar o jornalista nigeriano Wole Olaoye, que, a propósito do

FIGURA 4. TAXA DE ILITERACIA ENTRE ADULTOS (com mais de 15 anos, por região, 2022)

Fonte: Banco Mundial, 2023, publicado em Statista: www.statista.com/statistics/262886/illiteracy-rates-by-world-regions/

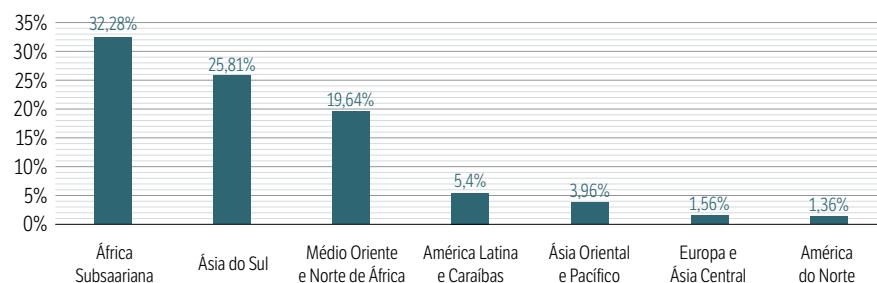


FIGURA 5. PREVALÊNCIA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR NA ÁFRICA SUBSARIANA, 2015-2020 (Percentagem da população)

Fonte: FAO, 2021. Publicado em Statista: www.statista.com/statistics/1190797/food-insecurity-in-sub-saharan-africa/

Moderada – Severa

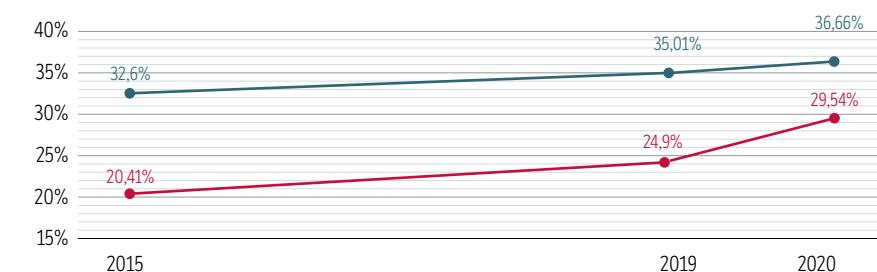
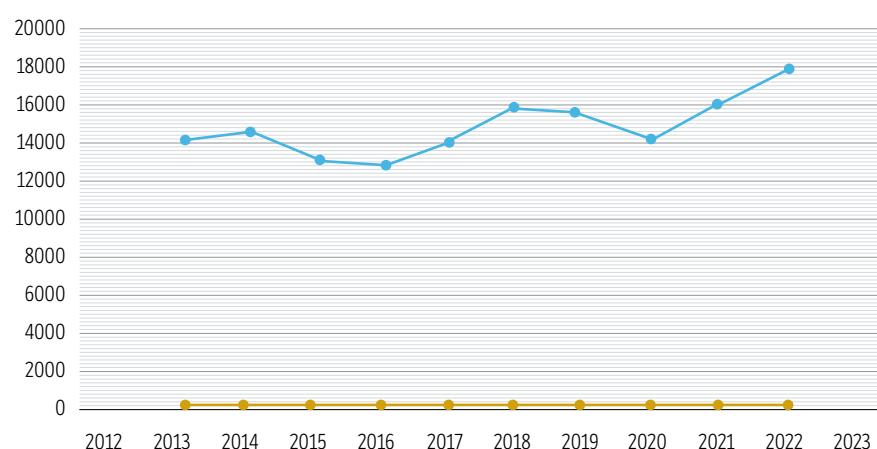


FIGURA 6. IMPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, ÁFRICA SUBSAARIANA E ECONOMIAS AVANÇADAS, 2013-2022 (Biliões USD)

Fonte: FMI, World Economic Outlook, 2021.

África Subsaariana – Economias Avançadas



dia da democracia que se celebra naquele país, escreveu um artigo onde apresenta o conceito de “Síndrome de Kabyiesi”, que é a transformação de uma pessoa eleita numa espécie de realeza, como se a posição que ocupa fosse hereditária. A palavra “Kabyiesi” significa “ninguém te pode contestar”, e era utilizada pelos ancestrais da tribo Yorubaland (Olaoye, 2017). Aquilo que Wole Olaoye refere como se tendo tornado parte do carácter da sociedade nigeriana, de “endeusar os que estão no poder temporariamente, tornou-se, infelizmente um lugar-comum em muitos países

africanos, onde o ‘Síndrome de Kabyiesi’ está bem presente”.

Enquanto os refugiados africanos que demandam a Europa constituem um problema, conhecido e reconhecido, os refugiados internos (dentro de África) são na maior parte das vezes ignorados e sofrem um tratamento degradante, não recebendo a atenção necessária. Podemos dizer que muitos milhares de africanos – pela situação em que vivem – não têm cidadania. Talvez seja este o ponto em que deva afirmar que os africanos têm de resolver os seus próprios problemas. Não podem ficar

à espera de que alguém do Departamento de Estado, do *Foreign Office* ou do *Quai d'Orsay* venha denunciar esta ou aquela situação, ou uma qualquer Organização Não-Governamental (ONG) venha reclamar sobre a violação de direitos humanos.

Veja-se o que se passa hoje na Ucrânia. Os Europeus tomaram a invasão da Ucrânia como um problema seu. Outros europeus estavam a ser atacados e massacrados. Ou seja, foi atingida uma zona de conforto, e por isso mesmo reagiram e reagem. Em África, quantas guerras, quantos massacres são ignorados? Isso acontece porque a zona de conforto de muitos líderes e elites africanas está em Londres, Paris, Bruxelas ou Lisboa.

A democracia em África parece estar sob ameaça. Um crescente número de Chefes de Estado tenta projetar os seus mandatos para além do definido em lei. Desde o ano 2000 até 2018, pelo menos trinta Chefes de Estado tentaram prolongar o seu mandato, para além do permitido por lei, e dezoito deles foram bem-sucedidos (Cheeseman e Smith, 2019).

Ao nível da cooperação regional e sub-regional, as organizações regionais proliferaram em África nas últimas décadas, com muitas dessas organizações a tentarem resolver questões similares em regiões similares, o que gera custos adicionais e o desperdício de recursos. O conjunto de instituições constituiu-se numa verdadeira cacofonia.

Em resposta a esta proliferação de organizações regionais africanas, a primeira fase de racionalização teve lugar nos anos 1980, com o chamado Plano de Ação de Lagos, que estabeleceu o objetivo de criar um agrupamento económico por cada região geográfica (como definido na resolução da então Organização de Unidade Africana, de 1976 – África Ocidental, África do Norte, África Austral e África Oriental). Como esta iniciativa produziu resultados diminutos, iniciou-se uma segunda fase, entre 1995 e 2002, tentando eliminar as zonas de sobreposição. Mesmo assim, constatamos um sucesso muito limitado, e por isso mesmo, muitos Estados africanos recorrem a soluções *ad hoc* para resolver as questões com que se defrontam.

África tem condições para aproveitar o dividendo demográfico?

A conjuntura internacional de hoje – com uma guerra na Europa, o Médio Oriente

altamente instável, e um crescente desprezo pelos consensos e instituições criados após a II Guerra Mundial por parte dos Estados Unidos – coloca um obstáculo adicional a África para enfrentar os desafios da transição demográfica.

Desde logo, o crescimento acelerado da população exerce uma pressão sobre os sistemas de saúde e educação – muitas vezes frágeis e com subinvestimento. A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) muitas vezes não ultrapassa a taxa de crescimento da população e, mesmo nos casos em que tal acontece, a margem daí resultante, ao qual acresce o ambiente económico envolvente e a elevada dívida pública, não é suficiente para criar emprego para grande parte dos milhões de jovens que chegam ao mercado de trabalho todos os anos.

Saliente-se que, segundo dados do Banco Mundial, a população da África Subsariana cresceu 30% em apenas dez anos, tendo passado de 955,1 milhões de pessoas, em 2013, para 1.241,9 milhões, em 2023. A rápida urbanização cria problemas adicionais, com a incapacidade de resposta por parte dos serviços públicos. A acrescer a este quadro, há que referir que África, em particular a África Subsariana, é das zonas do globo mais afetadas pelas alterações climáticas.

Respondendo à questão colocada no início, sobre se África tem capacidade para aproveitar o dividendo demográfico, podemos concluir que as condições geopolíticas e económicas em que o continente se encontra atualmente são muito difíceis – quando comparamos a realidade africana com outras regiões do globo.

Mas a resposta pode ser positiva. Para tal, é necessário e fundamental o desenvolvimento de estratégias de longo prazo que permitam:

- Investimentos na educação e saúde;
- Aumento do investimento em infraestrutura;
- Políticas de geração de emprego;
- Planeamento familiar;
- Cooperação regional – com a facilitação do comércio e o investimento transnacional;
- Aumento do investimento em pesquisa e desenvolvimento;
- Diversificação económica;
- Sustentabilidade ambiental.

A problemática da transição demográfica e do dividendo demográfico é objeto de estudo e de preocupação de académi-

cos, de organizações internacionais de desenvolvimento, de *think tanks*, mas, estranhamente, não aparece muito presente no discurso dos líderes africanos. Para uma resposta apropriada à dimensão destes desafios é necessário criar uma dinâmica em que a questão da demografia seja central no discurso político, no planeamento económico e na academia. As estratégias a adotar para enfrentar a realidade atual passam por maior estabilidade política, melhor governança, e uma nova arquitetura de cooperação regional e internacional – em que África seja chamada a diagnosticar e equacionar os seus problemas, não ficando à espera da iniciativa das Organizações Internacionais ou Não-Governamentais. ●

Referências

- Arbache, Jorge (2017). Can Africa really benefit from its demographic dividend to accelerate growth? Comentário, OPC Policy Center, 14.12.2017. www.policycenter.ma
- Banco Mundial (s.d.). Human Capital Project. <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>
- Bassou, A. (2017). Africa's natural resources and geopolitical realities. OCP Policy Center. www.policycenter.ma/publications/africa-s-natural-resources-and-geopolitical-realities
- Chen, Derek H.C.; Dahlman, Carl J. (2005). The Knowledge Economy, the KAM Methodology and World Bank Operations. World Bank Institute Working Paper No. 37256, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=841625>
- FMI (2021). World Economic Outlook 2021, Outubro. <https://shorturl.at/YSFyw>
- FMI (s.d.). Website do Fundo Monetário Internacional. www.imf.org/en/Home
- Fornino, M.; Tiffin, A. (2024). O crescimento da África Subsariana requer Educação de Qualidade para uma população cada vez maior. Fundo Monetário Internacional, blog, 25.04.2024. <https://shorturl.at/fNyBA>
- Gallagher, K. S. (2021). The Coming Carbon Tsunami: Developing Countries Need a New Growth Model – Before It's Too Late. Foreign Affairs. www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-12-14/coming-carbon-tsunami
- Ghosh, S. (2020). The demographic transition model, Semester II Paper – CC3 Unit: 2.3, mankarcollege.ac. <https://shorturl.at/ISXb>
- Gnanguénan, A. (2020). Mapping African regional cooperation: How to navigate Africa's institutional landscape. Policy Brief, European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://shorturl.at/wXUVh>
- Lee, Ronald; Mason, Andrew (2006). What is the Demographic Dividend. Finance & Development vol. 43 (3), FMI, setembro de 2006. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/09/basics.htm#author
- Lopes, C. (2022). África em Transformação. Tinta da China.
- Olaoye, Wole (2017). Banishing the 'Kabyiesi' syndrome. Daily Trust, 09.01.2017 <https://dailytrust.com/banishing-the-kabyiesi-syndrome/>
- Osinbajo, Y. (2021). The Divestment Delusion: Why Banning Fossil Fuel Investments Would Crush Africa. Foreign Affairs, 31.08.2021. www.foreignaffairs.com/articles/africa/2021-08-31/divestment-delusion
- Pizarro, Mário (2022). África: Economia e Geopolítica no Século XXI. In África e Américas: Culturas, Histórias e narrativas, Vandeir José da Silva et al (Org.), Capítulo 5. Patrimônio Cultural de João Pinheiro. Brasil. ISBN: 978-65-00-54070-3.
- Statista (2022). Share of global regions in the gross domestic product 2020. (Figure) www.statista.com/statistics/256340/share-of-global-regions-in-the-gross-domestic-product/
- World Bank Institute (2008). Measuring Knowledge in the world's economies: knowledge Assessment Methodology and Knowledge Economy Index. K4D – Knowledge for Development e Banco Mundial. https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/biblioteca/BM/BM_KAM_2008.pdf

ESTRATÉGIAS DE SAÚDE GLOBAL DA UE E DOS EUA: IMPLICAÇÕES PARA O APOIO AO DESENVOLVIMENTO PARA A SAÚDE

Na próxima década, o Apoio ao Desenvolvimento para a Saúde poderá enfrentar uma tendência de contração e maior volatilidade. Para isso contribui a incerteza e imprevisibilidade do contributo dos EUA para a saúde global. A preservação dos bens públicos globais dependerá de financiamento flexível e coordenado na OMS e plataformas multilaterais.

Em 2017, numa conversa com William Foege, grande figura da saúde global, estratega da erradicação da varíola e ex-diretor dos *US Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), ficou clara a dificuldade que teve de assegurar financiamento sustentado para a saúde global, salvo em grandes iniciativas de controlo de epidemias com apoio bipartidário. Partindo dessa intuição, sintetizo o posicionamento estratégico recente da União Europeia (UE) e dos Estados Unidos (EUA) e discuto as implicações para o Apoio ao Desenvolvimento para a Saúde (ADS) na próxima década. A Estratégia de Saúde Global da UE (aprovada em 2022) organiza-se em torno da cobertura universal de saúde, das ameaças transfronteiriças (“Uma Só Saúde”) e dos determinantes, sendo operacionalizada via “Team Europe” com a Organização Mundial de Saúde (OMS) no núcleo de um multilateralismo reforçado (Comissão Europeia,

2025; Serviço Europeu de Ação Externa, 2025). Os EUA definem, na sua *Global Health Security Strategy* (GHSS), uma abordagem de “governo como um todo” alinhada à Estratégia Nacional de Bio Defesa (The White House, 2024; U.S. Department of State, 2024; U.S. Department of Health and Human Services, 2024; CDC, 2025; U.S. Department of State, 2022a e 2022b; KFF, 2025d). No entanto recentemente são visíveis três sinais:

- As sinais políticos e administrativos nos EUA aumentaram a volatilidade de execução, incluindo o processo de retirada da OMS em 2025 e rescisões de contratos, apesar de dotações relevantes se manterem (Kates *et al.*, 2025; KFF, 2025a, 2025b e 2025c; The White House, 2025);
- A UE funciona como estabilizador, com compromissos multilaterais (Fundo Global, Gavi – The Vaccine Alliance, OMS, Fundo para Pandemias), mas não deverá compensar integralmen-

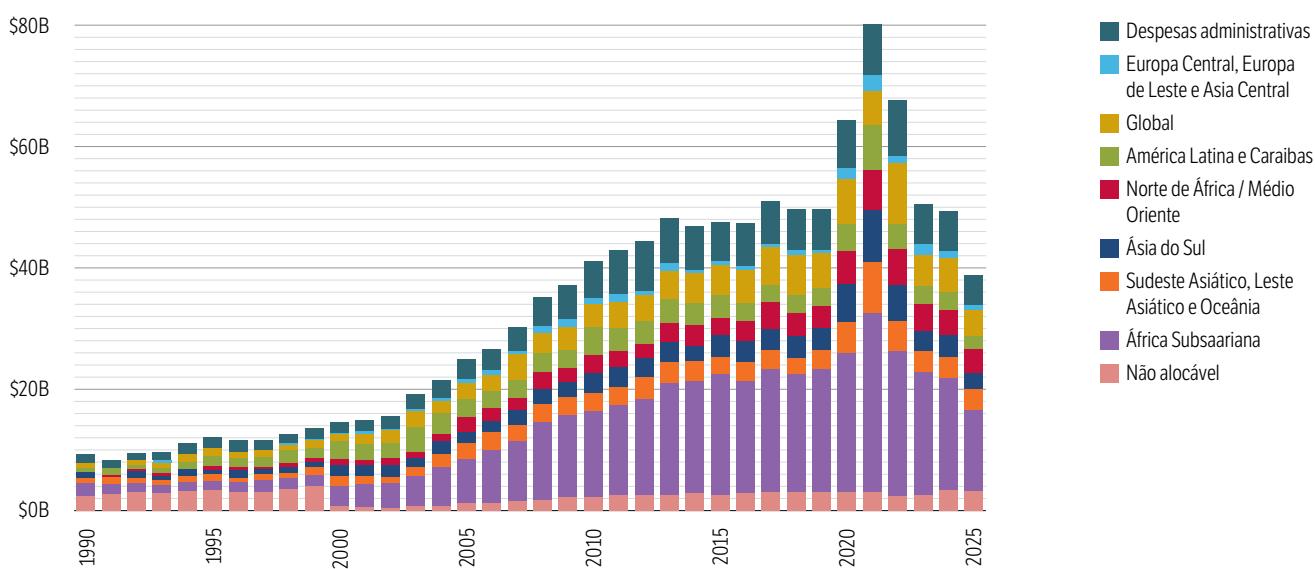
te eventuais recuos dos EUA, dado o investimento europeu em defesa e a contração do ADS (Comissão Europeia, 2025; Serviço Europeu de Ação Externa, 2025; EDA, 2025; OCDE 2025a e 2025b; IHME 2025a);

- A próxima década poderá assistir à queda líquida do ADS, elevando riscos para a vigilância e a preparação de epidemias, mas também abrindo espaço para apropriação nacional e redução da fragmentação, se forem reforçados o financiamento doméstico e as plataformas regionais.

A sustentabilidade do financiamento em saúde global é sensível a ciclos políticos, choques geopolíticos e prioridades domésticas concorrentes. Coloco como hipótese central que o período 2025–2035 será um período de ADS mais escasso e volátil, com efeitos heterogéneos por país e programa, exigindo reconfiguração do mix entre recursos externos e mobilização de recursos internos dos países receptores desse apoio.

FIGURA 1. FINANCIAMENTO PARA APOIO AO DESENVOLVIMENTO PARA A SAÚDE 1990-2025

Fonte: Institute for Health Metrics and Evaluation - University of Washington



União Europeia: Estratégia de Saúde Global

A Estratégia de Saúde Global da UE (novembro de 2022) afirma a saúde global como pilar da ação externa da UE e dimensão externa da União Europeia da Saúde, com três prioridades: (1) cobertura universal de saúde e bem-estar; (2) prevenção e resposta a ameaças transfronteiriças sob a abordagem “Uma Só Saúde”; e (3) determinantes da saúde, executadas pela modalidade Team Europe, com a OMS no centro de um sistema multilateral mais eficaz (Comissão Europeia, 2025; Serviço Europeu de Ação Externa, 2025).

Até meados de 2025, a Comissão reportou €5,4 mil milhões em ADS no quadro orçamental plurianual (2021–2027), cerca de mil milhões de euros para I&D em saúde global via Horizon Europe, €130 milhões através da iniciativa EU4Health (2022–2024) e €745 milhões em saúde humanitária (2022–2025). Destacam-se compromissos de €715 milhões com o Fundo Global (2023–2025), €300 milhões com a Gavi (2021–2025) e mais €260 milhões para 2026–2030, bem como €220 milhões para o acelerador de fabrico de vacinas (Comissão Europeia, 2025). Esta arquitetura privilegia previsibilidade, multilateralismo e reforço de capacidades regionais.

Estados Unidos: Estratégia de Saúde Global

A *Global Health Security Strategy* (GHSS 2024) define três objetivos: (i) reforçar capacidades de segurança em saúde em 50 ou mais países via parcerias bilaterais; (ii) catalisar compromisso político e financiamento (incluindo o Fundo para Pandemias e por via do G7/G20 finanças-saúde); (iii) integrar a segurança sanitária com programas conexos (sistemas, vigilância, contramedidas) (The White House, 2024; U.S. Department of State, 2024; U.S. Department of Health and Human Services, 2024; CDC, 2025).

Os EUA permanecem o maior doador governamental em saúde global; as dotações regulares no FY2025 rondaram \$12,4 mil milhões USD, com 80% dos fluxos desembolsados por canais bilaterais e apoio relevante – embora volátil – a multilaterais (Fundo Global, Gavi, OMS) (KFF, 2025c). Em 2025, dois movimentos elevaram o risco de execução e o sinal multilateral: (a) a Ordem Executiva de 20-01-2025 para retirada dos EUA da OMS

– efetiva um ano após notificação, salvo reversão – reintroduziu incerteza sobre as contribuições; (b) a revisão ampla da ajuda externa identificou milhares de contratos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para rescisão e congelou saldos não adjudicados (The White House, 2025; Kates et al, 2025; KFF, 2025a e 2025b).

As decisões de 2025 [dos EUA] geraram um sinal misto: as dotações aprovadas e o papel histórico no Fundo Global mantêm-se, enquanto o processo de retirada da OMS e as rescisões em larga escala aumentam a volatilidade das pipelines e reduzem a previsibilidade para os parceiros.

As decisões de 2025 geraram um sinal misto: as dotações aprovadas e o papel histórico no Fundo Global mantêm-se, enquanto o processo de retirada da OMS e as rescisões em larga escala aumentam a volatilidade das *pipelines* e reduzem a previsibilidade para os parceiros.

Impacto heterogéneo e realinhamento do ADS 2025–2035

O bloco europeu atravessa um ciclo de investimento em defesa: a despesa de defesa dos 27 atingiu €343 mil milhões em 2024 (+19% face a 2023; 1,9% do Produto Interno Bruto – PIB), com projeções de mais de 2% do PIB em 2025 – o que representa pressão direta sobre as margens orçamentais para aumentos expressivos de ADS (EDA, 2025). Em paralelo, as perspetivas oficiais apontam uma nova queda potencial em 2025 do ADS (OCDE, 2025a e 2025b). A isto soma-se o contexto setorial: a ajuda pública ao desenvolvimento no setor da saúde (*Development Assistance for Health* – DAH) global deverá cair 21% de 2024 para 2025 (de €49,6 para 39,1 mil milhões USD), agravando o estreitamento do espaço fiscal internacional para imunização, vigilância e resposta a riscos de saúde global (IHME, 2025a e

2025b). O incremento líquido necessário para cobrir choques exógenos é improvável; a prioridade europeia imediata é estabilizar compromissos multilaterais já assumidos e financiar capacidade industrial e de segurança (Autoridade Europeia de Preparação e Resposta a Emergências Sanitárias – HERA, fabrico de vacinas), não “substituir” integralmente fluxos.

Em maio de 2025, a China anunciou \$500 milhões USD adicionais para a OMS em cinco anos – um sinal político relevante, mas a escala continua muito abaixo do volume recente dos EUA; em 2024, as contribuições voluntárias da China à OMS foram de \$30 milhões USD, face a \$700 milhões USD dos EUA (IHME, 2025; Huang, 2025). A China é contribuinte do Fundo para Pandemias, cuja carteira atingiu \$7 mil milhões USD em agosto de 2025 e \$885 milhões USD em subvenções (duas rondas), catalisando \$6 mil milhões USD adicionais (The Pandemic Fund, 2024 e s.d.). Não é claro que a China queira aumentar o financiamento em ADS para cobrir a retração do financiamento previsível na próxima década.

Os sistemas mais vulneráveis dos países recetores são, em primeiro lugar, aqueles com elevada dependência bilateral dos EUA – nomeadamente em relacionados com os da área do Vírus da Imunodeficiência Humana (VIH) e cadeias de abastecimento de medicamentos e dispositivos médicos – que enfrentam risco imediato de interrupções e atrasos ao longo do ciclo do compromisso ao desembolso; em segundo lugar, países que financiam vigilância e *preparedness* através da OMS, por serem particularmente sensíveis a choques no financiamento flexível (*core*) da OMS e nas linhas para laboratórios e contramedidas; e, em terceiro lugar, economias com espaço fiscal comprimido (por dívida elevada, termos de troca desfavoráveis ou choques cambiais), cuja menor capacidade de absorção limita a resposta a perturbações do financiamento externo.

Quanto às estratégias dos países recetores de financiamento dentro do próprio orçamento, a resposta exige mobilização de recursos internos e ganhos de eficiência. A tributação de saúde (“*sin taxes*”) sobre tabaco, álcool e bebidas açucaradas, com afetação à cobertura universal de saúde, tem evidência de impacto positivo e reforço do orçamento do Ministé-



rio da Saúde (Banco Mundial, 2026; Joint Learning Network, 2020). Finalmente, importa proteger bens públicos – mantendo imunização, vigilância e resposta como linhas protegidas – e acelerar a integração das doenças não transmissíveis na atenção primária, preservando funções essenciais em cenários de maior escassez e volatilidade de financiamento.

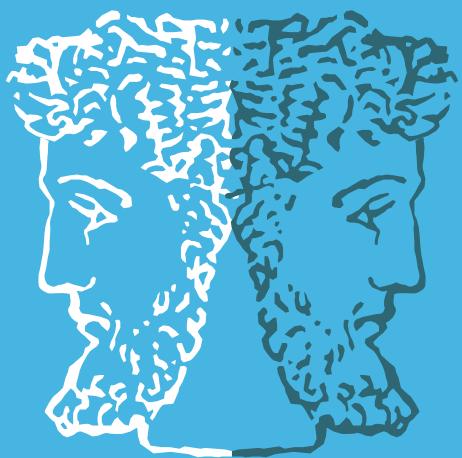
Conclusão

Na próxima década, o ADS enfrentará uma tendência de contração e maior volatilidade. A União Europeia apresenta uma trajetória relativamente consistente, ancorada em compromissos multilaterais e no reforço de capacidades regionais e globais. Os Estados Unidos mantêm-se como ator central, com massa crítica financeira e instrumentos estratégicos determinantes, mas as decisões de 2025 introduziram incerteza estrutural quanto à previsibilidade do seu contributo. Neste contexto, a preservação dos bens públicos globais dependerá de financiamento flexível e coordenado no seio da OMS, bem como do reforço das principais plataformas multilaterais.

Se estas condições forem asseguradas, a contração do ADS poderá ser transformada numa oportunidade de resiliência sistémica, evitando a erosão dos ganhos em saúde das últimas duas décadas. Tal só será viável se for acompanhado por um aumento sustentado do investimento a partir dos orçamentos nacionais, promovendo apropriação, maior eficiência na alocação de recursos e redução da fragmentação no financiamento da saúde. ●

Referências

- Banco Mundial (2016). *Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development*. Banco Mundial, Washington DC. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/638391468480878595/pdf/106777-PUB-PUBLIC-PUBDATE-7-26-2016.pdf>
- CDC (2024). *New U.S. Global Health Security Strategy advances commitment to protect Americans and people around the world*. Centers for Disease Control and Prevention, Press Release, 16.04.2024. www.cdc.gov/media/releases/2024/p0416-Global-Health-Security.html
- CDC (2025). *CDC Global Health Strategic Framework – Global goals and core capabilities*. www.cdc.gov/global-health/priorities/index.html
- Comissão Europeia (2025). *Report on the implementation of the EU Global Health Strategy*. Comissão Europeia, Bruxelas, 10.07.2025. https://health.ec.europa.eu/publications/report-implementation-eu-global-health-strategy_en
- EDA (2025). *Defence Data 2024–2025*. European Defence Agency, Bruxelas https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2025-eda_defencedata_web.pdf
- Global Health Security Agenda (2024). *GHSA Framework 2024–2028*. <https://globalhealthsecurityagenda.org/wp-content/uploads/2024/06/GHSA-2028-Framework-2.pdf>
- Huang, Y. (2025). *U.S. WHO exit could expand China's influence*. Think Global Health, Council on Foreign Relations, 30.01.2025. www.thinkglobalhealth.org/article/us-who-exit-could-expand-chinas-influence
- IHME (2025a). *Financing Global Health 2025*. Institute for Health Metrics and Evaluation., Seattle (WA), 15.07.2025. www.healthdata.org/sites/default/files/2025-07/FGH_2025_FINAL_incl_Translations_2025.07.31.pdf
- IHME (2025b). *Health financing – DAH update 2024–2025*. Institute for Health Metrics and Evaluation, Seattle (WA). www.healthdata.org/research-analysis/health-financing
- Joint Learning Network (2020). *Health earmarking in the Philippines – case note*. <https://jointlearningnetwork.org/health-earmarking-in-the-philippines/>
- Kates, J. (2025). *The USAID list of terminated global health awards – what does it tell us?* KFF Policy Watch, 02.04.2025. www.kff.org/global-health-policy/the-usaid-list-of-terminated-global-health-awards-what-does-it-tell-us/
- Kates, J.; Wexler, A.; Rouw, A.; Oun, S. (2025). *Analysis of USAID's active and terminated awards list: how many are global health?* KFF, 17.04.2025. www.kff.org/global-health-policy/analysis-of-usaid-s-active-and-terminated-awards-list-how-many-are-global-health/
- KFF (2025a). *The foreign aid review: status of U.S. support for the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*. 23.07.2025. www.kff.org/global-health-policy/the-trump-administrations-foreign-aid-review-status-of-u-s-support-for-the-global-fund-to-fight-aids-tuberculosis-and-malaria/
- KFF (2025b). *The foreign aid review: status of U.S. support for CEPI*. 23.07.2025. www.kff.org/global-health-policy/the-trump-administrations-foreign-aid-review-status-of-u-s-support-for-cepi/
- KFF (2025c). *U.S. Global Health Budget Tracker*. Base de dados. www.kff.org/interactive/u-s-global-health-budget-tracker/
- KFF (2025d). *PEPFAR Policy Resource Hub – Strategy documents*. www.kff.org/global-health-policy/pepfar-policy-resource-hub-pepfar-strategy-documents/
- OCDE (2025a). *Official development assistance (ODA) 2024 figures – preliminary estimates*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris, 16.04.2025. www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/04/official-development-assistance-2024-figures.html
- OCDE (2025b). *Cuts in official development assistance: 2025 outlook*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris, 26.06.2025. www.oecd.org/en/publications/2025/06/cuts-in-official-development-assistance_e161f0c5/full-report.html
- Reuters (2025). *China to give \$500 million to WHO in next 5 years, official says*. 20.05.2025. www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/china-give-500-million-who-next-5-years-official-says-2025-05-20/
- Serviço Europeu de Ação Externa (2022). *EU Global Health Strategy: improve global health security and deliver better health for all*, 29.11.2022. www.eeas.europa.eu/eeas/eu-global-health-strategy-improve-global-health-security-and-deliver-better-health-all_en
- The Pandemic Fund (2024). *Building a Pandemic Resilient World: Annual Progress Report 2023–2024*. Grupo Banco Mundial, Washington DC. <https://shorturl.at/Gmlom>
- The Pandemic Fund (s.d.). *Portfolio and contributors – update*, consultado em agosto 2025. <https://www.thepandemicfund.org/>
- The White House (2024). *U.S. Government Global Health Security Strategy 2024*. Executive Office of the President, U.S. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2024/04/Global-Health-Security-Strategy-2024-1.pdf>
- The White House (2025). *Withdrawing the United States from the World Health Organization – Executive Order 14155*, 20.01.2025. www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/withdrawing-the-united-states-from-the-world-health-organization/
- U.S. Department of Health and Human Services (2024). *The Global Strategy of the U.S. Department of Health and Human Services*. www.hhs.gov/sites/default/files/the-global-strategy-of-the-u-s-department-of-health-and-human-services.pdf
- U.S. Department of State (2022a). *Reimagining PEPFAR's Strategic Direction*. www.state.gov/wp-content/uploads/2022/09/PEPFAR-Strategic-Direction_FINAL.pdf
- U.S. Department of State (2022b). *PEPFAR's Five-Year Strategy: Fulfilling America's Promise to End the HIV/AIDS Pandemic by 2030*. www.state.gov/wp-content/uploads/2022/11/PEPFARs-5-Year-Strategy_WAD2022_FINAL_COMPLIANT_3.0.pdf
- U.S. Department of State (2024). *Release of the 2024 U.S. Global Health Security Strategy*. Factsheet, 16.04.2024. <https://www.state.gov/release-of-the-2024-u-s-global-health-security-strategy/>



2. GUERRAS AS MEDIÁTICAS E AS ESQUECIDAS



O(S) CONFLITO(S) DA COLÔMBIA E O PARADOXO DA MEMÓRIA: ANALOGIA AO PENSAMENTO DE PAULO FREIRE

Desde a independência em 1819 até aos Acordos de Paz em 2016, identificam-se três períodos de violência na Colômbia, com impactos humanos significativos. Uma análise do pensamento de Paulo Freire, conforme "A Pedagogia do Oprimido", conduz-nos ao paradoxo da memória como um vetor estrutural para a construção da consciência coletiva na Colômbia.

Compreender o que se passou na Colômbia, desde à sua independência (1819) até aos acordos firmados em Havana (2016), independentemente das diferentes perspetivas de análise, é acima de tudo, uma questão de humanismo, bem presente na visão *kantiana* assente na premissa de que “o dano que se faz à uma vítima, é um dano que se inflige à toda a humanidade”. Poder-se-á retirar do atual contexto internacional, bem vincado pela fragmentação que tem caracterizado a percepção do estigma e do hiato entre o “nós” e os “outros”, a evidente demonstração de que o humanismo se encontra em crise. A guerra na Ucrânia e o conflito Israel/Hamas – embora não representem toda a extensão dos conflitos que atualmente persistem no planeta – não apenas confirmam essa evidência, como também apelam ao exercício crítico e refletivo, sobre a forma como a política internacional se tem desenvolvido no sistema de jogos de poder que subjuga o Direito Internacional, e em particular, os Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário, aos interesses políticos, económicos, sociais, e até mesmo civilizacionais, dos mais poderosos, em suma, dos cinco que detêm o poder de voto no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Talvez o anacronismo político-ideológico que marcou grande parte do(s) conflito(s) colombiano se apresentasse como uma das exceções que permitiu a mediação por parte da comunidade internacional, sem que existisse relação com qualquer permeabilidade de interesses mais distintivos, acabando por materializar o acordo de paz em 2016, mesmo contra a vontade da maioria da sociedade colombiana. Talvez a expressão da sociedade colombiana tivesse superado parte dos diferentes dualismos

histórico-estruturais, que têm persistido desde a sua independência, e que para alguns, traduzem a violência e os conflitos como elementos constitutivos da sua identidade nacional e da construção do Estado, enquanto que para outros, estes elementos não se constituam como parte integrante, natural ou essencial, da identidade colombiana, apesar de fazerem parte da sua história, através de distintos atores e das diversas expressões e consequências políticas, económicas e sociais. Em ambos os casos, o denominador comum assenta na prossecução dos três fundamentos aqui propostos como os constituintes do paradoxo da memória, ou seja, a aplicação da memória das vítimas, enquanto elemento referencial do passado, aos processos de construção do futuro da sociedade colombiana: a memória como reivindicação para a execução da justiça; a memória como pedagogia social; a memória como elemento de reconstrução social.

Os períodos de violência na Colômbia

A guerra e a violência têm acompanhado todas as gerações do povo colombiano ao longo da sua história. Uma constatação básica, essencialmente simplista, se não for acompanhada pela devida fundamentação de todos aqueles e aquelas que se têm dedicado ao seu estudo, seja como forma de fenômeno dilacerante da Colômbia, enquanto identidade nacional, seja pela sua realidade estrutural, enquanto identidade social, política, económica, e cultural, sob o qual se desenvolvem dinâmicas particulares em determinados contextos temporais e espaciais, envolvendo ações de diversos atores políticos e sociais.

Entre as distintas dinâmicas de violência da Colômbia, identificam-se as lutas

bipartidistas, as revoltas milícias campestres, o bandoleirismo, as guerrilhas ideológicas e indígenas, os grupos paramilitares e o narcotráfico. O que se depreende da análise destas dinâmicas ao longo da história, é a sua correlação, em resultado de fatores internos e externos, que não apenas evoluem em função da conjuntura geopolítica internacional, como também se fundem com as particularidades que constituem a identidade nacional colombiana.

... tendencialmente, durante o processo inicial de descoberta da liberdade, os oprimidos experienciam eles mesmos a condição de oressores, condicionados pelas contradições estruturais do testemunho da sua própria humanização.

A revisão da literatura em torno do fenômeno da violência tem sido relativamente consensual quanto a sua periodização, embora com algumas nuances que acabam por convergir em determinados pontos chave, tendo em consideração os objetivos delimitativos inerentes às diferentes perspetivas e abordagens. Neste particular, e como proposta resumidamente fundamentada, identificam-se essencialmente três períodos, que embora distintos, acabam por definir um trajeto de evolução que vai deixando traços característicos que acabam por moldar as afinidades estruturais da violência endémica na Colômbia, percetíveis até aos dias de hoje.

O primeiro, que decorreu desde a independência em 1819 e que percorreu todo o século XIX, teve como fundamento a identidade e a consolidação nacional, culminando com a Guerra dos Mil Dias (1899-1903), levando cerca de 100.000 vidas (numa população de cerca de 3 milhões de pessoas) e consequente perda do Panamá. Iniciara-se com a libertação do Vice-reino da Nova Granada aos espanhóis em 1819, constituindo-se a partir daqui o projeto de Simón Bolívar, a Grande Colômbia, que embora tivesse durado apenas oito anos, deixaria bem vincado o seu ideal de libertação dos territórios que ainda se encontravam colonizados pelo invasor (ver Mapa). Poder-se-á considerar como o primeiro grande dualismo da sociedade colombiana, a fragmentação e as disputas violentas ocorridas entre as fações “bolivarianas” e “santanderistas”, que viriam a repercutir-se não apenas em termos geopolíticos na região, como também iriam estar na origem das guerras que se seguiriam. A guerra dos Supremos (1839-1842) é referenciada como o início das hostilidades que viria a marcar por muitas décadas a bipolarização ideológica, do sistema político colombiano. No essencial, o paradoxo reside no facto de ambos os partidos (Conservador e Liberal) pretenderm institutionalizar um modelo de Estado oposto, entre o centralismo e o federalismo, e simultaneamente importar um modelo exterior de Estado em vez de procurarem consolidar o próprio, com consequências que perduram até aos dias de hoje.

O segundo período, que decorreu entre 1946-48 e 1964, vincou a guerra civil partidária entre Liberais e Conservadores, ficando conhecido nos anais da história colombiana como o período de “*La Violência*”. Com a subida ao poder dos conservadores em 1946, materializada na vitória presidencial de Luis Mariano Ospina Pérez, e o assassinato do candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán em abril de 1948, assistiu-se ao espoletar de uma enorme convulsão política e social, marcadada por uma enorme mobilização armada por parte dos campões, tendo culminado num conflito violento, generalizado, sobre o qual se perderam cerca de 200.000 vidas.

Alguns autores defendem que, de certa maneira, o Estado colombiano teve um papel determinante ao desencadear o

FIGURA 1. MAPA DA GRAN COLÔMBIA 1819 -1830



seu próprio conflito, no sentido em que transformou as questões de supressão dos focos de violência do país, como a percepção da necessidade de supressão de uma identidade de cariz comunista, o que, em termos da sua Doutrina de Segurança Nacional, era considerada a supressão do inimigo. Dessa forma, emerge a constatação, de que o Estado se desconectara da Nação, e não existiria um padrão de conduta que pudesse explicar a violência desse período, seja de acordo com os padrões de identidade étnica, de localização geográfica ou de estrutura económica, para além da

falência do Estado, enquanto instituição capaz de projetar o seu poder, e essencialmente, prover os serviços básicos por toda a sua extensão territorial e social. Os mitos fundacionais das diferentes guerrilhas resultam, fundamentalmente, como processos de reação às ações do Estado, mas também da influência ideológica externa.

Quanto ao terceiro período, a data de início é essencialmente referencial, uma vez que a sua eclosão é indissociável das dinâmicas que marcaram o período de violência anterior, e, por outro lado, não se poderá seguramente afirmar que ter-



minara sob esses moldes, uma vez que a violência acabou por assumir outras formas estruturais.

Quando se faz referência ao período 1964-2016, alude-se ao conflito mais intenso e prolongado da Colômbia, que opôs as guerrilhas das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Exército de Libertação Nacional (ELN), Exército Popular de Libertação (ELP), Movimento 19 de abril (M-19) – entre outros grupos armados – e o Estado, numa espiral de violência que culminou com processo de negociação de Paz assinado em 2016 em Havana, com a comunidade internacional a exercer um importante papel enquanto mediadora e promotora da paz, não sendo indiferente a atribuição do prémio Nobel ao então presidente Juan Manuel Santos.

Uma das principais referências quantitativas nesta matéria são os dados estatísticos apresentados pelo Centro Nacional de Memória Histórica, alusivos ao período que decorreu entre 1958 e 2018, com a particularidade de aqui se diferenciarem as distintas manifestações e tipologias de violência, para além dos diversos perpetradores, o que de grosso modo nos permite alcançar um pouco daquilo que foi, não apenas a proporção da violência, mas essencialmente as atrocidades que marcaram uma sociedade pela perspetiva das vítimas (ver Gráficos).

Conceptualizando o paradoxo da memória

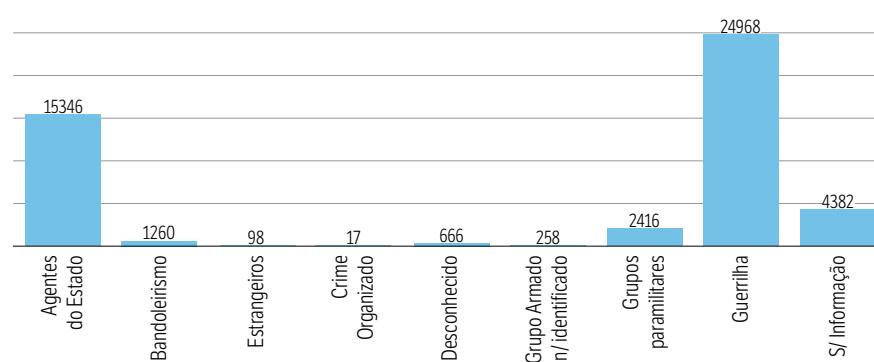
Observando-se as palavras do poeta Clint Smith – um cidadão norte americano que desenvolve a sua literatura em torno da complexa herança social e fragmentária resultante da escravatura – sobre a obra do escritor brasileiro Paulo Freire (1921-1997), “A Pedagogia do Oprimido” (2002), retém-se como ideia essencial o papel que a educação poderá desempenhar, na ajuda à todas aquelas pessoas que, de alguma forma, foram ou se encontram submetidas à opressão e ao desespero, e simultaneamente, compreender que o mundo é socialmente construído, podendo também ser reconstruído ou desconstruído.

Paulo Freire caracteriza “A Pedagogia do Oprimido”, como aquela que tem de ser construída com ele, e não somente para ele, enquanto homens, mulheres ou povos, na luta incessante para a recuperação da sua humanidade. O grande

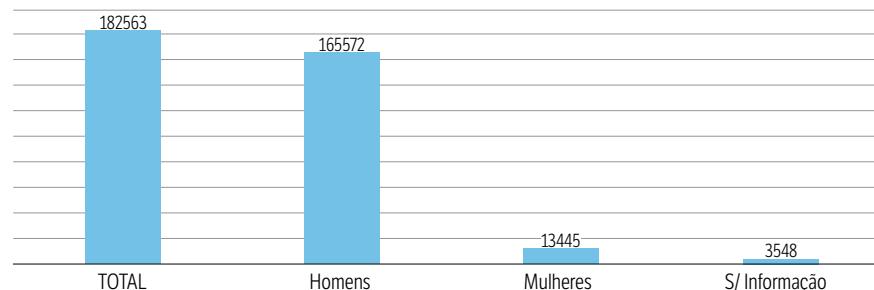
FIGURA 2. GRÁFICOS DO CONFLITO COLOMBIANO 1958-2018

Fonte: Centro Nacional de Memória Histórica (Colômbia).

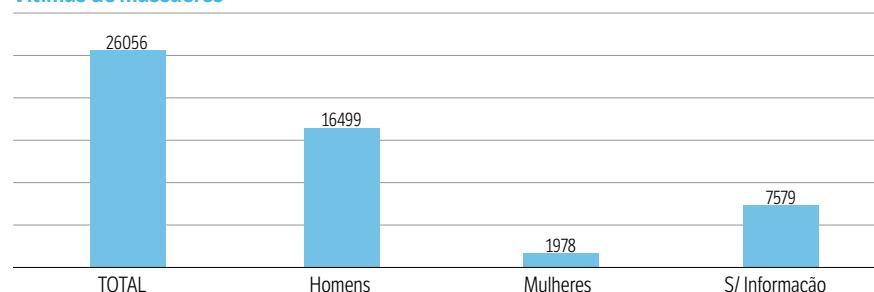
Perpetradores de ações bélicas



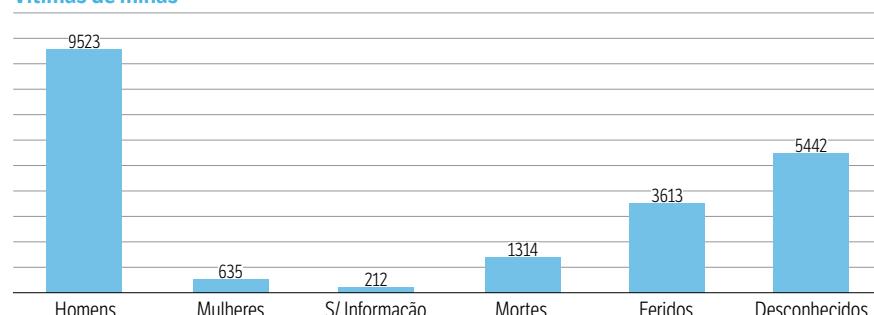
Vítimas de assassinatos seletivos



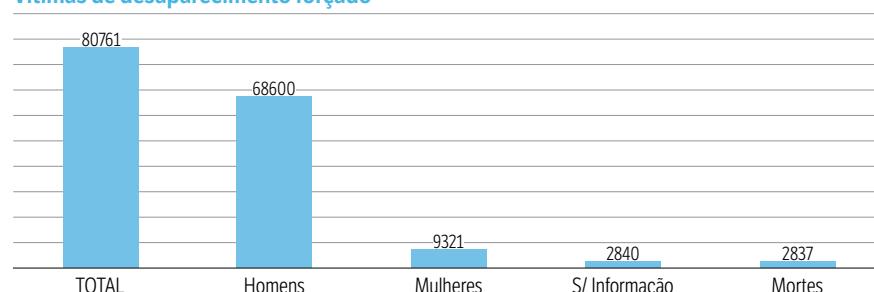
Vítimas de massacres



Vítimas de minas



Vítimas de desaparecimento forçado



desafio reside na forma como poderão os oprimidos, enquanto libertadores de si mesmos e dos próprios opressores, participar da elaboração, como seres duplos, inautênticos, da pedagogia da sua libertação – isto porque tendencialmente, durante o processo inicial de descoberta da liberdade, os oprimidos, experienciam eles mesmos, a condição de opressores, condicionados pelas contradições estruturais do testemunho da sua própria humanização.

A partir desta constatação, poder-se-á refletir sobre duas imagens. A primeira transporta-nos para uma realidade que tem vindo a caracterizar a América-latina como o foco de tensões existentes entre os “terrenos das resistências” e o “espaço das representações políticas”. Este dualismo reflete as contradições inerentes às dinâmicas associadas as relações históricas de subordinação ao colonialismo europeu, sobre o qual coexistem as lutas políticas de emancipação e experiências de resistência, em simultâneo com o paradoxo da “mimicação” dos modelos políticos, sociais e económicos eurocêntricos – e mais recentemente dos Estados Unidos da América (EUA) – mas, particularmente, do exercício da ocupação das dimensões históricas e culturais, através da pedagogia e da epistemologia, também elas fontes de desigualdade e de violência nesta região. Neste sentido, “A pedagogia do Oprimido” aponta para o ensino como um importante instrumento de libertação, mas também como uma oportunidade para se redescobrir na autenticidade a ideia da América Latina, através da defesa da produção de um conhecimento próprio, independente dos modelos pedagógicos importados do Ocidente, dando seguimento aos projetos de emancipação propostos por pensadores como Simón Rodríguez (1771-1854), Simón Bolívar (1783-1830), José Martí (1853-1895) ou José Carlos Mariátegui (1894-1930), nos quais se procurava desativar o “mutismo” imposto aos oprimidos, principalmente às mulheres.

A segunda imagem apela ao sentido crítico e a reflexão acerca do duplo papel que as sociedades poderão desempenhar, nos distintos contextos de violência, enquanto vítimas do processo, ou como agentes participantes, seja através do silêncio, do apoio, ou mesmo da indiferença. Talvez resida aqui a grande

virtude, e, simultaneamente, um enorme desafio para as sociedades latino-americanas, e em particular, para a colombiana: expressar na partilha de memórias, o processo de construção da sua consciência coletiva. “Somos las memorias del olvido”, é o lema do Centro Nacional de Memória Histórica da Colômbia, a materialização da consciência de um povo, que procura dar voz às vítimas do conflito armado mais longo e intenso da sua história, e que almeja estabelecer relações entre as causas e efeitos, a fim de evitar que se repitam as atrocidades provocadas pelos distintos atores nos distintos contextos da expressão da violência no país. “¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad”, trata-se de um relatório publicado por este centro e entregue em 2013 ao Presidente Juan Manuel Santos, que congregando um painel de investigadores, nacionais e internacionais, aborda as distintas modalidades de violência associadas ao conflito armado, as suas origens, dinâmicas, atores e evolução, os danos e os impactos causados, e nos quais se olha para a resolução da questão da impunidade como um direito que não apenas dá voz às vítimas, mas que também se assume como um dever que assiste ao Estado.

Voltando para o pensamento de Paulo Freire, no qual se observa “A Pedagogia do Oprimido”, é possível estabelecermos relação com os três elementos que fundamentam a iniciativa de construção de memórias proposta pelo referido relatório: a memória como reivindicação assente no esclarecimento dos factos históricos para se exigir justiça; a memória como pedagogia social para evitar que tamanha violência se volte a repetir; a memória como elemento de reconstrução dos laços sociais perdidos. Comum aos três elementos, poder-se-á considerar o paradoxo da memória, enquanto vetor estrutural para com o processo de construção do futuro da Colômbia.

Mas esse futuro não se constrói somente entre os colombianos e colombianas, enquanto identidade coletiva. Seria manifestamente erróneo abordar a realidade social ou conceptual da paz sem a devida contextualização da violência e dos conflitos que têm assolado os colombianos ao longo de gerações, e que não se pode desassociar de uma realidade geopolítica, que também incorpora uma matriz histórico-estrutural, que expressa

as afinidades existentes entre os diversos países da América-latina e que projeta as regiões, ou subregiões, como construções políticas e imaginárias. Tal como as nações, também estas são moldadas tanto por elementos identitários, como pela forma como o ambiente exterior os perceciona e interage com eles. A construção voluntária de organizações ou agrupamento de países de uma mesma região é também resultado da ação de fatores históricos e culturais, associados a preferências e percepções, quer subjetivas quer objetivas. ●

Referências

- Bernal-Castro, Carlos Andrés, et al., (2018). Derecho internacional humanitario en el conflicto armado colombiano, 2018.
- Centro Nacional de Memória Histórica, (2013). ¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad. Resumen, Bogotá, Pro-Off Set, 2013.
- Freire, Paulo, (2020). *Pedagogia dos oprimidos. Rumo a uma sociologia da educação*, Routledge, 2020, pp. 374-386.
- Ríos Sierra, Jerônimo, (2019). *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Los Libros de la Catarata.
- Ríos Sierra, Jerônimo, et al., (2018). “Quantitative determinants of the FARC-EP guerrilla violence in Colombia”, JANUS. NET e-journal of International Relations, 9, pp. 137-154.



A TERCEIRA GUERRA MUNDIAL JÁ COMEÇOU: É UMA GUERRA HÍBRIDA SOB AMEAÇA NUCLEAR

A terceira guerra mundial em curso tem contornos bastante diferentes das anteriores, incluindo novas tecnologias e domínios de ação estratégica, que conferem novas possibilidades de atuação aos agentes político-estratégicos. Não é possível situar especificamente o início desta era de guerra híbrida, mas continua a ser possível, talvez paradoxalmente, ter esperança num mundo mais pacífico.

Este artigo explana vários argumentos que permitem concluir que a terceira guerra mundial já teve início e que esta é tipificável como uma guerra híbrida sob ameaça nuclear. Esta afirmação pode parecer estranha por várias razões.

A terceira guerra mundial

Em primeiro lugar, poderá parecer estranho a designação de “terceira guerra mundial”, na medida em que veicula uma equivalência da situação atual à das duas grandes guerras do século XX. Tal não significa, de modo algum, desrespeito para com a memória das dezenas de milhões de seres humanos que perderam ou viram despedaçadas as suas vidas como consequência destes grandes conflitos. Nem se pretende ignorar ou diminuir a extensão das enormes destruições e sofrimento que eles causaram. No entanto, as dezenas de guerras das mais diversas naturezas espalhadas atualmente pelos quatro cantos do mundo, guerras em que estão envolvidos uma enorme quantidade de atores político-estratégicos, estatais e não estatais, potências nucleares e não nucleares, potentados locais e potências exteriores aos teatros de conflito, permitem argumentar que a terceira guerra mundial já começou.

Em segundo lugar, poderá estranhar-se que uma guerra mundial já começou, quando em praticamente, se não em todas essas situações conflituais, nenhum ator estatal declarou formalmente guerra um ao outro. O que nos conduz à noção de guerra híbrida. Até há relativamente pouco tempo, o espírito da guerra internacional que se ensinava nas escolas militares contemplava a “guerra fria” e a “guerra quente”. Nesta, considerava-se a guerra clássica, que podia ser sob ameaça nuclear se um ou mais dos contendores possuísse armas nucleares; e a guerra

nuclear, que contemplava uma forma limitada e uma forma ilimitada, neste último caso apenas contra forças ou também contra cidades (Couto, 1988: 151-156). A par da ideia de “guerra por procuração”, também se ensinava que as “guerras internas” podem realmente ser exclusivamente internas, de origem interna e apoiadas do exterior ou fomentadas fundamentalmente do exterior (idem:157). Neste âmbito, a atualidade apresenta-se de forma mais complexa. Em países como a Síria ou o Iraque, por exemplo, existe uma miríade de atores, alguns dos quais exercem a autoridade de facto sobre territórios onde o(s) estado(s) não chega(m). Alguns desses atores são, simultaneamente, parte em mais do que um conflito: designadamente, as “forças democráticas sírias” apoiadas pelos EUA na sua luta contra o “estado islâmico”, são atacadas pela Turquia por causa de alegadas ligações ao separatismo curdo.

Novas tecnologias e novos domínios de ação estratégica, como o espaço ultraterrestre e o ciberespaço, conferem novas possibilidades de atuação aos agentes político-estratégicos...

O conceito de guerra fria não é tão intuitivo como os outros, mas ficou, sem dúvida, definitivamente consagrado na literatura devido à concreta Guerra Fria do século XX. Com efeito, se, em resultado da sua experiência de vida, observações e reflexões, Clausewitz pôde postular no século XIX que “a guerra é a continuação da política por outros meios”; se a Guerra Fria ensinou que, afinal, também a polí-

tica podia ser a continuação da guerra por outros meios; se ao mais alto nível da decisão política (o da estratégia total ou integral) o decisivo estratégico verdadeiramente não se distingue do decisivo político; se os recursos da política e da estratégia a esse nível são os mesmos, ou seja, todos mas mesmo todos os recursos tangíveis e intangíveis do poder, que apenas por existirem já produzem um efeito de campo mesmo que não sejam ostensivamente brandidos ou diretamente utilizados; ou se, finalmente, como afirma Colin Gray numa das suas 22 máximas sobre a estratégia, “strategy is adversarial, it functions in both peace and war, and it always seeks a measure of control over enemies”, com alguma ironia acrescentando “and often over allies and neutrals, also” (2013:12-13), torna-se difícil distinguir se certas situações são realmente de guerra ou de paz.

Uma guerra híbrida sob ameaça nuclear

A terceira possível estranheza consiste na tipificação da guerra mundial em curso como uma guerra híbrida sob ameaça nuclear. Na verdade, o conceito de “guerra híbrida”, e menos ainda o de “guerra híbrida sob ameaça nuclear”, não está totalmente consagrado na doutrina, apesar de largamente utilizado nas organizações político-militares ocidentais, a par do de “ameaças híbridas” (ver Figura 1). O conceito também não tem expressão no Direito Internacional, embora aqui se possa alegar que igualmente os conceitos de “guerra quente” ou de “guerra nuclear contra cidades” não são propriamente conceitos juridicamente consagrados.

Num artigo de 2021 publicado na NATO Review, Arsalan Bilal assinala dois desenvolvimentos que contemporaneamente tornaram popular a noção de “guerra/ameaça híbrida”. Primeiro, um

artigo escrito em 2005, por dois oficiais norte-americanos experientes nas guerras do Iraque e do Afeganistão, em que defendem a “ascensão das guerras híbridas”, nas quais se combinam estratégias, métodos e táticas convencionais e não convencionais, bem como uma enorme gama de instrumentos de ação psicológica e de outras formas de condicionamento e de influência no domínio informacional. Segundo, a invasão em 2014 da Crimeia, em que a Rússia atingiu os seus objetivos combinando a ação dissimulada de forças especiais, atores armados locais, estratégia económica, desinformação e exploração da polarização político-social na Ucrânia.

As características da guerra híbrida – combinação de instrumentos cinéticos e não cinéticos; utilizados numa “zona cinzenta” entre a paz e a guerra que dificulta a afirmação de que determinadas ações cruzaram o limiar da guerra (um ciberataque é um ato de guerra?, em que circunstâncias um ciberataque contra um aliado NATO pode suscitar a invocação do artigo 5º do tratado de Washington?); o atacante deliberadamente deixando vaga, ambígua e plausivelmente negável a origem dos ataques, assim se tornando muito difícil estabelecer claramente a origem dos mesmos e, portanto, atribuir responsabilidades aos seus autores – não são completamente novas na história do conflito.

Novas tecnologias e novos domínios de ação estratégica, como o espaço ultra-terrestre e o ciberspaço, conferem novas possibilidades de atuação aos agentes político-estratégicos, incluindo formas muito mais sofisticadas de sinergicamente combinar e sincronizar efeitos. Mas as interrogações sobre se se pode considerar haver guerra sem que haja confrontação física e combate direto não são novas. No referido espetro da guerra internacional que classicamente se ensina nas escolas militares, a guerra fria pode fazer-se sob a forma de intervenção aberta, é certo. Mas também sob a forma de intervenção insidiosa. Sun Tzu, por seu turno, legou-nos a ideia, com milhares de anos, de que a suprema arte da guerra é a de submeter o adversário sem o combater. E a ação estratégica, em tempo de paz e tempo de guerra, na guerra clássica ou na guerra subversiva, desde sempre combina ações nos domínios diplomático, económico, psicológico-informacional e militar.

FIGURA 1. A GUERRA HÍBRIDA NO ESPECTRO DO CONFLITO
Fonte: Traduzido e adaptado de Burrel, 2023.



Quando começou?

É razoável perguntarmo-nos quando começou, afinal, esta terceira guerra mundial. Terá sido no 11 de setembro de 2001, levando muita gente a interrogar-se se Samuel Huntington não teria razão quando anos antes identificou linhas de fratura entre civilizações, que lhe parecia poderem tender a exacerbar-se depois do fim da Guerra Fria, na altura lançando um duche frio sobre o otimismo de Fukuyama? Foi quando Putin, no seu discurso sobre o estado da nação em 2005, disse aos russos que o colapso da União Soviética tinha sido a maior catástrofe geopolítica do século XX? Ou em 2007, na conferência de segurança de Munique, quando rejeitou a ordem pós-Guerra Fria? Foi quando a Rússia invadiu o norte da Geórgia em 2008, anexou a Crimeia em 2014 ou atacou a Ucrânia em 2022? Foi quando a administração Obama anunciou o pivot para o Pacífico, que já prenunciava uma retração estratégica do Afeganistão e uma maior atenção ao fenómeno da ascensão da China? Foi quando Xi Jinping abandonou a era de prudência estratégica que Deng Xiaoping recomendara durante os estágios iniciais da política de desenvolvimento económico e de abertura ao exterior? Foi no dia 7 de outubro de 2023, quando o Hamas levou a cabo um ataque terrorista que provocou mais de mil mortos e a tomada de centenas de reféns?

Não é possível situar especificamente o início desta era de aparente guerra híbrida mundial. O que se pode afirmar é que, agravada pela adoção de políticas industriais protecionistas muito agressivas que

incluem uma luta feroz pela manutenção da vantagem tecnológica, sobretudo depois, e em parte a pretexto, da pandemia, a globalização tem vindo a recuar desde o fim da primeira década do século XXI. Esse recuo, que resulta em parte não desprezável de os EUA considerarem que a globalização beneficia comparativamente, acima de tudo, a China, cuja ascensão é seu objetivo político-estratégico prioritário contrariar, é, portanto, anterior à pandemia ou à guerra na Ucrânia. Enfim, a tendência para o entrincheiramento geopolítico é evidente, não sendo ainda claro se não afetará inclusivamente certos padrões de integração regional. Tudo isto num contexto em que as despesas com armamento a nível mundial têm aumentado e as grandes potências investem na modernização dos seus arsenais nucleares.

Um mundo mais pacífico

Talvez paradoxalmente, face a tudo quanto antecede, é realisticamente possível ter esperança num mundo mais pacífico, por diversas razões, de que se destacam duas.

Primeiro, porque o facto nuclear, com o patamar de prudência que introduz em todos os decisores políticos que detêm armas nucleares, os quais procuram, em última análise, evitar dinâmicas de escalada irreversíveis, continua a tornar improvável o enfrentamento militar direto entre grandes potências. É verdade que, por vezes, os decisores bordejam os limites, mas, aparentemente, não serão no dia de hoje facilmente repetíveis as circunstâncias que, na altura da crise dos mísseis de



Cuba, deixaram o mundo à beira de uma guerra nuclear com elevada probabilidade de rapidamente escalar para uma guerra ilimitada. Se continuar a ser assim no futuro, obviamente não sabemos.

Segundo, porque, apesar da não negligenciável pressão que o aumento do efetivo populacional coloca sobre a sustentabilidade dos recursos do planeta, foi possível nas últimas décadas retirar centenas de milhões de seres humanos da condição de pobreza extrema. É verdade que o “despertar político” global de que fala Brzezinski (2012:32), alertando para as intoleráveis disparidades na condição humana que são sentidas por largos segmentos de populações desfavorecidas no mundo inteiro, aumenta a pressão sobre os decisores políticos a todos os níveis, para encontrar soluções. Com efeito, à escala global, as pessoas, embora muito vulneráveis a ações de desinformação estrategicamente motivadas, estão politicamente mais mobilizadas que nunca – uma mobilização tornada mais fácil pelas modernas tecnologias e plataformas de comunicação que potenciam o efeito de rede. Tudo isto, agravando ainda fenómenos como as migrações e todo o tipo de tráficos, objetivamente aumenta a pressão sobre os recursos, porque as pessoas querem legitimamente viver melhor. Ao mesmo tempo, porém, numa nota positiva, aumenta a pressão para a investigação em novas tecnologias que, eventualmente, tornarão o mundo mais sustentável.

Reconhecendo que a evidência de tanta conflitualidade e sofrimento pode muitas vezes ser quase desesperante, é preciso continuar a inventar e a aperfeiçoar as instituições que fazem com que o engenho humano maioritária e fundamentalmente funcione ao serviço do bem comum. Existe alternativa melhor? ●

Referências

- BILAL, Arsalan (2021). Hybrid Warfare – New Threats, Complexity, and ‘Trust’ as the Antidote. *NATO Review*. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/11/30/hybrid-warfare-new-threats-complexity-and-trust-as-the-antidote/index.html>
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2012). *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books.
- BURREL, Robert S. (2023). A Full Spectrum of Conflict Design: How Doctrine Should Embrace Irregular Warfare. *The Irregular War Initiative. Understanding Gray Zone Conflict and Hybrid Warfare*. <https://irregularwarfare.org/articles/a-full-spectrum-of-conflict-design-how-doctrine-should-embrace-irregular-warfare/>
- COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso. Volume I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- GRAY, Colin S. (2013). *Perspectives on Strategy*. Oxford: Oxford University Press.



MYANMAR: COMO CHEGAMOS A UM IMPASSE

A história recente de Myanmar aponta para intrincadas dinâmicas políticas, militares e étnicas que se interligam com a conflitualidade. As relações com a China e a Índia são cruciais para o desenvolvimento económico, mas o aproveitamento das potencialidades depende de um entendimento entre o governo central e os grupos étnicos que, com as suas milícias, controlam partes do território.

Myanmar, anteriormente conhecida como Birmânia ou Burma, é uma nação do Sudeste Asiático caracterizada por uma posição estratégica privilegiada entre o Índico e o *hinterland* composto de vários países onde sobressaem a China a Índia e a Tailândia, com abundantes recursos agrícolas, florestais e minerais e uma rica diversidade étnica. É o país do sudoeste asiático com maior superfície (676.000 Km quadrados) e 55 milhões de habitantes. O rico vale do rio Irrawaddy, berço da etnia Bamar (cerca de 75% da população), que percorre o país de norte a sul, é ladeado a este e oeste por cadeias montanhosas habitadas por outros grupos étnicos. O Budismo Theravada é a religião principal (cerca de 88% da população), representando os cristãos, maioritariamente batistas, 6% e os islâmicos de orientação sunita cerca de 4%.

Etnias e dinâmica política

Além dos Bamar, os Shan, Karen, Rakhaing, Chin, Kachin Mon e Kayin fazem parte dos mais de 135 grupos étnicos distintos que habitam o que é hoje Myanmar. Este mosaico étnico foi, e é, um elemento importante na dinâmica política e económica da nação.

A maioria Bamar domina o cenário político e cultural. No entanto, algumas minorias étnicas, especialmente as das regiões fronteiriças, sempre ambicionaram por uma maior autonomia ou independência, levando a conflitos que perduram praticamente desde a independência.

Myanmar foi uma colónia britânica de 1824 a 1948, fazendo parte, como província, da Índia britânica. A administração colonial exacerbou as divisões étnicas ao favorecer certos grupos, particularmente os Karen e Chin, para funções administrativas e militares, marginalizando a maioria Bamar.

Durante a II Guerra Mundial, Myanmar tornou-se num ponto de confronto en-

tre as forças aliadas e o Japão, com os nacionalistas de Myanmar, liderados por Aung San, inicialmente alinhados com os japoneses. Após a derrota do Japão, Aung San negocia com os britânicos a independência, mas o seu assassinato em 1947 deixou a nação vulnerável e propensa à instabilidade política. Em 4 de janeiro de 1948, Myanmar tornou-se independente com uma democracia parlamentar sob o primeiro-ministro U Nu. O legado colonial britânico deixou uma sociedade profundamente dividida. As estruturas administrativas montadas durante o domínio colonial concentraram o poder nos centros urbanos, marginalizando as regiões rurais e de minorias étnicas. Além disso, o fluxo migratório da Índia, durante o domínio britânico, agravou as

tensões étnicas, complicando ainda mais o tecido social pós-independência de Myanmar.

O Acordo de Panglong, em 1947, negociado pelo líder nacionalista Aung San e representantes das mais importantes etnias, previa um certa autonomia e federalismo. O assassinato de Aung San levou ao colapso do acordo e à não materialização do previsto após a independência, alimentando ressentimentos e originando sublevações armadas prolongadas. Ao longo das décadas, as organizações armadas étnicas (OAE) desempenharam um papel duplo, como defensoras dos direitos das minorias e no controle de recursos nas zonas sob sua influência.

Os militares, ou Tatmadaw, usaram as insurgências étnicas como justificação

CAIXA 1. A HISTÓRIA DE FILIPE DE BRITO – OS PORTUGUESES EM MYANMAR

Filipe de Brito e Nicote (Lisboa 1566 – Siriam 1613), aventureiro português, conhecido também como Nga Zingar na história do Myanmar, parte para a Índia “em busca de honra e fazenda” por volta de 1586/87. Pelos anos de 1590, encontra-se na Birmânia, e apoia, juntamente com Salvador Ribeiro de Sousa, a conquista do reino de Pegu, numa aliança com o rei de Arakan. Este, num gesto de gratidão, deu-lhes o porto de Siriam (hoje Thanlyin) em frente a Yangon, na margem esquerda do rio Pegu e a 3 milhas da sua foz. Construíram uma casa de Alfândega para taxar o comércio através do rio Pegu.

Depois de uma série de incidentes com o rei de Pegu, criaram o domínio português naquele reino. Filipe de Brito obteve o apoio do vice-rei português da Índia no seu objetivo de fortalecer a presença portuguesa em Siriam e de alcançar o reino do Sião por terra, evitando o perigoso estreito de Malaca. Com o andar dos tempos, aumentou as suas forças, não só através de reforços enviados da Índia mas também da incorporação de forças locais. A reputação que Filipe de Brito foi construindo granjeou-lhe respeito e medo entre as populações e reinos vizinhos. A sua fama ainda hoje perdura como alguém feroz e cruel.

É celebré, ainda hoje, a sua tentativa falhada de roubo do grande sino do pagode de Shwe Da Gon em Yangon para o posterior fabrico de canhões. Ainda hoje, se fazem buscas no leito do rio procurando o sino.

Após uma série de alianças traídas e tentativas de expansão territorial, o forte de Siriam foi cercado pelas forças de diversos reinos durante alguns meses e tomado de assalto. Filipe de Brito, a sua esposa e o seu lugar-tenente foram feitos prisioneiros e empalados. As suas forças foram feitas prisioneiras e levadas para próximo da capital do reino Bamar, em Shwebo. Foram colocadas em duas aldeias ao longo do rio Mu na atual província de Saigang, em face a Mandalay e, dada a sua preparação militar, tiveram como missão treinar o corpo de artilheiros do reino da Birmânia. Foi-lhes também permitido conservarem a sua religião.

Estes prisioneiros e os seus descendentes ficaram a ser conhecidos como Bayingyi. Atualmente, essas aldeias ao longo do rio Mu são conhecidas pela sua população de feições ocidentais e muito católicas. Diversos autores e viajantes referem que ainda hoje é possível encontrar, entre os Bayingyi mais velhos, quem fale uma espécie de português.

para o seu domínio, apresentando-se como guardião da unidade nacional. No entanto, a repressão violenta, incluindo campanhas de terra queimada, aprofundaram as divisões étnicas.

Em 1962, o golpe militar do general Ne Win acabou com a democracia parlamentar, estabelecendo um estado socialista sob controle militar, definido como sendo o “Caminho Birmanês para o Socialismo”. O regime centralizou o poder, supriu a oposição política, alienou as minorias étnicas e levou ao declínio económico. Houve um agravamento das tensões, principalmente com as minorias étnicas, que fomentaram e alimentaram a resistência armada. Os diferentes grupos étnicos, querendo manter a sua autonomia, nunca criaram uma frente única contra o governo central.

Nas décadas seguintes, a continuação de um regime militar mais opressivo e o agravamento dos conflitos étnicos conduziram a um maior isolamento internacional de Myanmar. O regime militar, primeiro através do Conselho de Estado para a Restauração da Lei e Ordem (SLORC, na sigla inglesa) e, mais tarde, pelo Conselho de Estado para a Paz e Desenvolvimento (SPDC, na sigla inglesa), mantiveram um controle rígido através de uma repressão brutal, nomeadamente durante os protestos pró-democracia de 1988 (“revolução 8888”) e na “Revolução do Açafrão” de 2007. A política repressiva da junta militar incluiu operações de terra queimada, recolocação forçada de populações e abusos generalizados dos direitos humanos, particularmente nas regiões de minorias étnicas.

Em 1988, durante a visita a Myanmar para as cerimónias fúnebres da sua mãe, Aung San Suu Kyi foi convidada – por ser filha de Aung San, o pai da nação – por oficiais militares na reserva a dirigir a recém-criada Liga Nacional para a Democracia (NLD, na sigla inglesa) como movimento de oposição à junta Militar.

Nas eleições de 1990, a NLD ganhou 81% dos assentos parlamentares, mas as eleições foram anuladas pela junta militar. Aung San Suu Kyi foi posta sob prisão domiciliária. Entre 1989 e 2010, passou cerca de 15 anos nessa situação.

Sob a nova Constituição de Myanmar, aprovada em 2008, foram realizadas eleições em 2010, que o NLD boicotou. Após o levantamento da prisão domiciliária de Aung San Suu Kyi, em 2011, esta

entrou para o parlamento nas eleições intercalares de 2012, tendo a NLD obtido 43 dos 45 lugares em disputa. A Constituição de 2008 estabelecia que 25% dos assentos parlamentares seriam ocupados por militares nomeados pelas forças armadas, que certos ministérios só poderiam ser ocupados por militares nomeados pela estrutura militar e que certos cargos, incluindo o de presidente, não poderiam ser ocupados por cidadãos com família em primeiro grau de nacionalidade estrangeira. Aung San Suu Kyi foi casada com Michael Aris, cidadão britânico (falecido durante a sua prisão domiciliária) de quem teve dois filhos com a nacionalidade britânica. Por isso, Aung San Suu Kyi nunca poderia ocupar o posto de presidente da república.

A localização estratégica e os recursos de Myanmar são fatores de um potencial económico substancial, sendo que a instabilidade política e os conflitos étnicos constituem obstáculos ao seu cabal aproveitamento.

Como resultado das eleições de 2010, Thein Sein (general, membro da junta militar anterior) foi eleito presidente. Até às eleições de 2015, conduziu uma cuidadosa abertura política, económica e de negociações com alguns grupos étnicos que aceitaram o diálogo.

Em 2012, dão-se confrontos violentos no norte do estado de Rakhine, em que, com base em motivações religiosas, a população Rohingya vandaliza aldeias não-Rohingya. As forças de segurança, justificando proteger as populações não-Rohingya, atuam com mão pesada, provocando deslocações de populações e a criação de ghettos.

Nas eleições de 2015, a NLD obteve uma vitória esmagadora, conquistando 86% dos lugares parlamentares elegíveis. Isto permite à NLD eleger um presidente, o qual, de acordo com a Constituição não poderia ser Aung San Suu Kyi. Um presidente protocolar é eleito e é criado o posto de Conselheiro de Estado, com

poderes de facto de primeiro-ministro e ocupado por Aung San Suu Kyi.

Em 2016-17 registam-se novos atos violentos no norte de Rakhine, com fortes indícios do envolvimento de organizações políticas/religiosas paquistanesas. Este envolvimento deve ser analisado não só no âmbito das relações tensas entre a Índia e o Paquistão e no envolvimento da Índia no corredor de Kaladan, como também da presença da população Rohingya na Arábia Saudita – na altura cerca de $\frac{1}{4}$ da população total deste grupo apátrida, ou seja, cerca de 500 mil pessoas. De violência extrema, a sublevação leva à expulsão pela força de cerca de 1 milhão de Rohingya do norte de Rakhine, através de métodos violentos que levaram o Tribunal Internacional de Justiça a considerar estes atos como um genocídio. Aung San Suu Kyi defendeu, no mesmo tribunal, os militares do seu país contra essa acusação. Importa referir que os Rohingya não fazem parte das 135 etnias nacionais consideradas no acordo de Panglong, e que a maioria dos grupos étnicos de Myanmar não os considera como “nativos” mas antes imigrantes, e que estes, durante o período colonial, quando a Birmânia e o Bangladesh faziam parte do império britânico da Índia e não existiam fronteiras entre os dois países, circulavam livremente entre Chittagong e Rakhine.

É também de referir que Aung San Suu Kyi, como Bamar, não podia ir contra o legado do seu pai, do acordo de Panglong e hostilizar abertamente a hierarquia militar, podendo a sua defesa perante o Tribunal Internacional de Justiça ser vista, igualmente, como uma oportunidade de criar pontes e/ou aproveitar fraturas na instituição militar.

Finalmente, Rakhine é um estado com um elevado nível de pobreza e desde tempos históricos (no reino de Arakan, capital Mrauk U) sempre manteve uma convivência tensa com os Bamar. A canalização da ajuda internacional, durante anos, para as áreas Rohingya no norte deste estado exacerbaram o sentimento de exclusão da população Rakhine no centro e sul do estado, aumentando as tensões com o governo central.

A partir de 2010, e certamente sobre a influência dos pares da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), começa a sentir-se a adoção de uma via idêntica à trilhada durante a transição de regimes militares para democracias



nos países do Sudeste Asiático. Esta transição foi, de uma maneira geral, conduzida pelos militares, conservando estes alguns poderes que se foram dissipando com a consolidação democrática. Existem casos semelhantes noutras partes do mundo. Parece que, no caso de Myanmar, Aung San Suu Kyi, uma pessoa muito assertiva e pouco aberta a pontos de vista diferentes dos seus, ou foi mal aconselhada ou não deu a devida importância e ignorou mesmo opiniões de colaboradores próximos em manter uma atitude mais inclusiva para com a instituição militar.

O golpe de estado de 2021 voltou a colocar o poder na mão dos militares e Aung San Suu Kyi em prisão domiciliária.

As tentativas de processos de paz, com os diferentes grupos étnicos, como o Acordo de Cessar-fogo Nacional (NCA) em 2015, tiveram sucesso limitado, em grande parte devido não só à desconfiança e à relutância dos militares em ceder o poder, como também à perda ou redução substancial de fontes financeiras pelos movimentos de autonomia étnica, conseguidas através do tráfego de madeira, jade, rubis, drogas e "impostos fronteiriços".

Relações internacionais e desenvolvimento económico

A localização estratégica e os recursos de Myanmar são fatores de um potencial económico substancial, sendo que a instabilidade política e os conflitos étnicos constituem obstáculos ao seu cabal aproveitamento. A topografia do país inclui planícies férteis, deltas fluviais e regiões montanhosas ricas em recursos naturais como jade, rubis, petróleo e gás natural. A abundância de florestas de madeiras preciosas constitui também um recurso importante. O nordeste de Myanmar faz parte do "triângulo dourado", com vastas áreas de cultivo de pa-poilas e uma substancial produção de heroína. Durante os últimos anos, nas zonas limítrofes com a China, desenvolveu-se a produção de drogas sintéticas que fornecem os circuitos internacionais.

As sanções e pressões diplomáticas dos países ocidentais isolaram ainda mais o país, dificultando a sua integração económica global e, simultaneamente, favorecendo uma aproximação em relação à China.

As políticas económicas de sucessivos governos variaram desde o isolacionis-

mo socialista de Ne Win até a reformas, quase capitalistas, nas últimas décadas. A abertura da economia na década de 2010, sob a administração do presidente Thein Sein, atraiu investimentos estrangeiros, facilitou uma certa liberalização da economia e alimentou uma retoma económica cautelosa.

A cooperação regional, particularmente através da ASEAN, e as relações equilibradas com a China e a Índia foram a via, mesmo que inicialmente titubeante, no início da década de 2010, para um maior e mais sustentável desenvolvimento económico.

De referir que existem regiões da Índia (Nordeste) e da China (Yunnan) cuja acessibilidade através de Myanmar é mais curta e com significativas vantagens estratégicas. Os investimentos da China na infraestrutura de Myanmar visam

garantir uma integração progressiva das potencialidades de Myanmar na estratégia regional mais ampla da China para o Sudeste Asiático. A fronteira entre Myanmar e a China estende-se por cerca de 2.100 Km.

A segurança energética é um aspeto fundamental do relacionamento China-Myanmar. Os oleodutos de KyaukPyu (centro de Rakhine) a Yunnan reduzem a dependência da China de rotas marítimas vulneráveis (estreito de Malaca). A China, no âmbito da Iniciativa Belt and Road, e do seu posicionamento estratégico no oceano Índico desenvolveu não só a terminal petrolífera de KyaukPyu, como também os portos de Hambanota (Sri Lanka), Gwadar (Paquistão) e Djibouti, onde também está a primeira base chinesa no estrangeiro com capacidade para albergar uma força de 10.000 efetivos.

FIGURA 1. MAPA DE MYANMAR COM PROJETOS

Fonte: Google.

— Pipeline para a China — Projeto da Índia no rio Kaladan



A terminal petrolífera de KyaukPyu, já operacional, abastece a província de Yunnan através de dois oleodutos, um para gás e outro para petróleo. Este terminal é a primeira fase de um projeto mais vasto, que inclui a construção de um porto de águas profundas em KyaukPyu e a construção de uma autoestrada e linha férrea a ligar o oceano Índico à província chinesa de Yunnan. Este elo, a partir do oceano Índico, é mais rápido, económico e evita o sempre problemático estreito de Malaca. Também no âmbito da segurança energética, foi iniciada a construção da barragem de Myitsone, no rio Irrawaddy, alvo de forte contestação por organizações ambientalistas, religiosas e grupos étnicos. Cerca de 80% da produção desta barragem seria destinada à China.

As relações entre a China e Myanmar não são isentas de resistência interna e de muitas situações sombrias. Por exemplo, o Kachin Independence Army (KIA) tem a sua base principal numa localidade sobre a linha de fronteira com a China e “exporta” a produção de jade, rubis e madeira preciosa através desta fronteira. As regiões autónomas de Wa e Kokan, com as suas milícias apoiadas e equipadas pela China, são verdadeiros “paraísos” na produção de droga e estão mais integrados, económica e politicamente, na China do que em Myanmar. De uma forma geral, os grupos étnicos ao longo da fronteira entre os dois países mantêm relações complexas com os interesses chineses, sendo mais de cooperação do que de conflito. No entanto, em Myanmar, o sentimento público tem-se tornado cada vez mais cauteloso em relação aos interesses e investimentos chineses, especialmente aqueles percebidos como explorando recursos locais sem beneficiar as comunidades.

Myanmar partilha uma fronteira de cerca de 1.600 Km com a Índia, havendo laços culturais e económicos consolidados e sem muita contestação. O Act East Policy indiano fez de Myanmar um parceiro estratégico para a Índia, com foco no comércio, infraestruturas que beneficiem ambos os países e cooperação na contrainsurgência. A fronteira compartilhada também tem sido palco de casos esporádicos de insurgência transfronteiriça e intrincados fluxos migratórios, exigindo fortes laços de cooperação bilateral.

Através do Projeto de Transporte de Trânsito Multimodal Kaladan (Kaladan Multimodal Transit Transport Project),

no norte de Rakhine, a Índia tenta contrabalançar a presença chinesa no golfo de Bengala, mas também construir uma ligação mais curta no abastecimento dos estados do nordeste e evitando o estreito corredor de Siliguri (em território indiano), também conhecido como “pescoço de frango”. Este projeto, parcialmente concluído, engloba a construção de um porto em Sittwe, capital de Rakhine, a dragagem do rio Kaladan, um porto de transbordo em Paletwa e uma estrada desta localidade até à fronteira do estado indiano de Mizoram.

Em Myanmar, o sentimento público tem-se tornado cada vez mais cauteloso em relação aos interesses e investimentos chineses, especialmente aqueles percebidos como explorando recursos locais sem beneficiar as comunidades.

A Tailândia partilha a fronteira mais longa (2.400 Km) com Myanmar, e, como membro da ASEAN, é um parceiro económico importante com rotas comerciais estabelecidas, que não evitam uma esporádica fricção devido à forte presença de população Karen e das suas milícias. O comércio transfronteiriço, onde se inclui o tráfico de heroína e de outras drogas sintéticas, e a presença significativa de trabalhadores migrantes de Myanmar são fatores importantes nas relações económicas entre os dois países. A exportação de gás natural de Myanmar é vital para as necessidades energéticas da Tailândia, acentuando ainda mais a interdependência económica.

Conclusão

As potencialidades de Myanmar são enormes, mas, para o seu cabal aproveitamento, terá de existir um entendimento entre o governo central e os grupos étnicos que com as suas milícias controlam, de facto, partes do território, particularmente sobre o grau de autonomia política e financeira a ser observado e sobre o papel do governo central. Além disso, entre

os militares e entre estes e a sociedade civil deverá ser criado um entendimento sobre o tipo de sistema político e de governação e sobre as etapas a serem seguidas. A Constituição de 2008 poderia ser um ponto de partida.

A comunidade internacional pode jogar um papel importante, fundamentalmente, através das organizações regionais, em encontrar uma via para a pacificação interna e para a construção de um sistema político mais aberto através do aconselhamento. A hostilização e ameaças constantes, vindas do exterior, geraram, e certamente continuarão a gerar, uma atitude de repulsa e “encapsulação” principalmente das elites militares no poder. ●



SUDÃO: UMA CRISE SEM FIM

O conflito no Sudão tem raízes profundas de violência política e grandes impactos dentro e fora das fronteiras, designadamente com as deslocações forçadas e a crise humanitária prolongada. A fragmenção e instrumentalização das tentativas de mediação contribuem para os fracos resultados na construção da paz.

O mais recente conflito de larga escala a assolar o Sudão opõe as Forças Armadas Sudanesas e o grupo paramilitar Forças de Suporte Rápido (comumente designadas pelas siglas SAF e RSF, em inglês *Sudanese Armed Forces* e *Rapid Support Forces*), lideradas, respetivamente, pelo General Abdel Fattah al-Burhan e por Mohamed Hamdan "Hemedti".

Esta luta pelo poder constitui mais um reflexo das tensões subjacentes ao controlo do Estado sudanês, tanto no que concerne ao aparato político como aos vastos recursos naturais do país. O percurso tumultuoso do Sudão remonta à conquista da sua independência em 1956 e, desde então, o extenso território sudanês e a sua diversidade étnico-religiosa têm imposto desafios significativos ao país, particularmente evidenciados pela divisão entre o norte e o sul – este último constituindo hoje o Sudão do Sul - que levou a décadas de guerras civis com consequências devastadoras.

A ditadura de Omar al-Bashir, que perdurou durante trinta anos e terminou em 2019, agravou significativamente os conflitos internos no Sudão, com particular destaque para o conflito na região de Darfur. Este foi classificado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) como um crime de genocídio, considerado um dos mais graves crimes internacionais sob a jurisdição deste tribunal. Este episódio culminou na emissão de um mandado de captura internacional contra o ex-presidente sudanês, evidenciando a gravidade das atrocidades cometidas durante o seu regime.

Violência política

A RSF tem as suas origens na milícia Janjaweed e ganhou um papel de destaque durante o governo de al-Bashir, estando envolvida em inúmeras atrocidades no Darfur e garantindo, dessa forma, inte-

resses económicos estratégicos, especialmente através da mineração de ouro. Paradoxalmente, a RSF – que outrora se aliara a al-Bashir – participou no *coup d'état* que culminou na sua destituição em 2019, ao lado da SAF, inaugurando um governo de transição conjunto liderado por Burhan e Hemedti. Contudo, este período de transição foi marcado por instabilidade contínua, incluindo a detenção e destituição do primeiro-ministro Abdalla Hamdok em outubro de 2021, o que desencadeou protestos contra a persistente influência militar no poder; e estes protestos forçaram a SAF e a RSF a reintegrá-lo no cargo em Novembro do mesmo ano, ainda que de forma breve.

O caos no Sudão também serve como plataforma para o tráfico de seres humanos, transformando o país num potencial ponto de trânsito para refugiados e requerentes de asilo com destino à Europa, passando por países como a Líbia.

Os esforços para uma transição para um regime democrático prosseguiram, motivados pelos protestos em massa dos habitantes de Cartum, capital do país, sempre reprimidos com violência pela SAF. O ano de 2022 ficou marcado por negociações sobre o futuro da governação sudanesa, culminando num acordo, assinado em dezembro de 2022, que estabelecia as bases para a transição do poder para a esfera civil, com a realização de eleições nacionais previstas num plano a executar em dois anos. No entanto, a implementação deste plano começou

de forma desastrosa: desde o início, o acordo demonstrou fragilidades na definição clara da forma e do prazo para a integração da RSF na SAF, uma questão controversa devido às visões divergentes dos líderes de ambos os lados.

Este impasse fomentou a luta pelo poder e bloqueou a transição previamente negociada, um cenário agravado pela influência de atores externos, como o envolvimento do Grupo Wagner (atuando em nome da Federação Russa) e dos Emirados Árabes Unidos. A escalada de violência em abril de 2023 evidenciou a fragilidade do processo de transição democrática no Sudão, exacerbada pela intervenção de atores externos, comprometendo não só a já precária estabilidade interna do país, como a estabilidade regional de forma mais ampla, particularmente na volátil região do Corno de África.

Impacto dentro e fora das fronteiras

Como acontece em qualquer conflito armado, o maior e mais imediato impacto é sentido pelas populações inocentes, os civis. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)¹, apenas o primeiro mês de conflito levou à deslocação de perto de um milhão de pessoas. Um ano e meio depois, já se contabilizam mais de 11,5 milhões de pessoas entre deslocados internos, requerentes de asilo e refugiados, incluindo centenas de milhares de crianças vulneráveis, forçadas a abandonar as suas casas em busca de segurança, agravando uma crise humanitária profundamente complexa.

A mesma agência estima que metade da população sudanesa – cerca de 25 milhões de pessoas – necessita de assistência humanitária e de proteção. Esta situação é agravada pela escassez extrema de água, alimentos, medicamentos e combustível, sendo que mais de metade

da população vive em situação de insegurança alimentar severa, incluindo 8,5 milhões de pessoas que sobrevivem em níveis de emergência.

A deslocação em massa desencadeada por esta crise humanitária tem impacto direito dentro e fora das fronteiras do Sudão: cerca de 8,5 milhões de deslocados internos permanecem no território sudanês, enquanto outros 3 milhões de requerentes de asilo e refugiados procuram abrigo em países limítrofes. O Egito recebeu a maior parte destes refugiados (cerca de 1,2 milhões), seguido do Chade, do Sudão do Sul, da Líbia, do Uganda e da Etiópia que receberem os restantes. No caso particular do Sudão do Sul, muitos dos que regressam são cidadãos sul-sudaneses que anteriormente residiam no Sudão como refugiados.

Os impactos nos países vizinhos manifestam-se a vários níveis e influenciam a dinâmica regional e internacional. O Egito, que acolheu até à data o maior número de refugiados, mantém laços estreitos com o Sudão e está especialmente preocupado com a escalada do conflito, temendo que a instabilidade política possa ter um efeito de contágio no seu território, num

momento em que enfrenta uma conjuntura político-económica desafiante. Além disso, o Rio Nilo, que nasce no Sudão e atravessa vários países da região, é uma fonte de preocupações, particularmente devido à potencial poluição das águas – vitais para a população egípcia – causadas pelas perturbações originadas pelo conflito.

O caos no Sudão também serve como plataforma para o tráfico de seres humanos, transformando o país num potencial ponto de trânsito para refugiados e requerentes de asilo com destino à Europa, passando por países como a Líbia. Esta situação aumenta os receios quanto à segurança regional e contribui para o crescimento global do tráfico humano, particularmente em África.

A comunidade internacional enfrenta, igualmente, desafios significativos decorrentes deste conflito, especialmente no contexto atual. A proximidade do Sudão ao Kremlin, por exemplo, levanta preocupações sobre uma possível instrumentalização da crise sudanesa para favorecer os interesses estratégicos russos, sobretudo no quadro do conflito na Ucrânia. Teme-se que a Rússia possa

explorar o conflito no Sudão para apoiar as suas pretensões, utilizando-o como meio para reforçar a sua influência no continente africano e conquistar aliados que legitimem as suas ações e visão do sistema internacional².

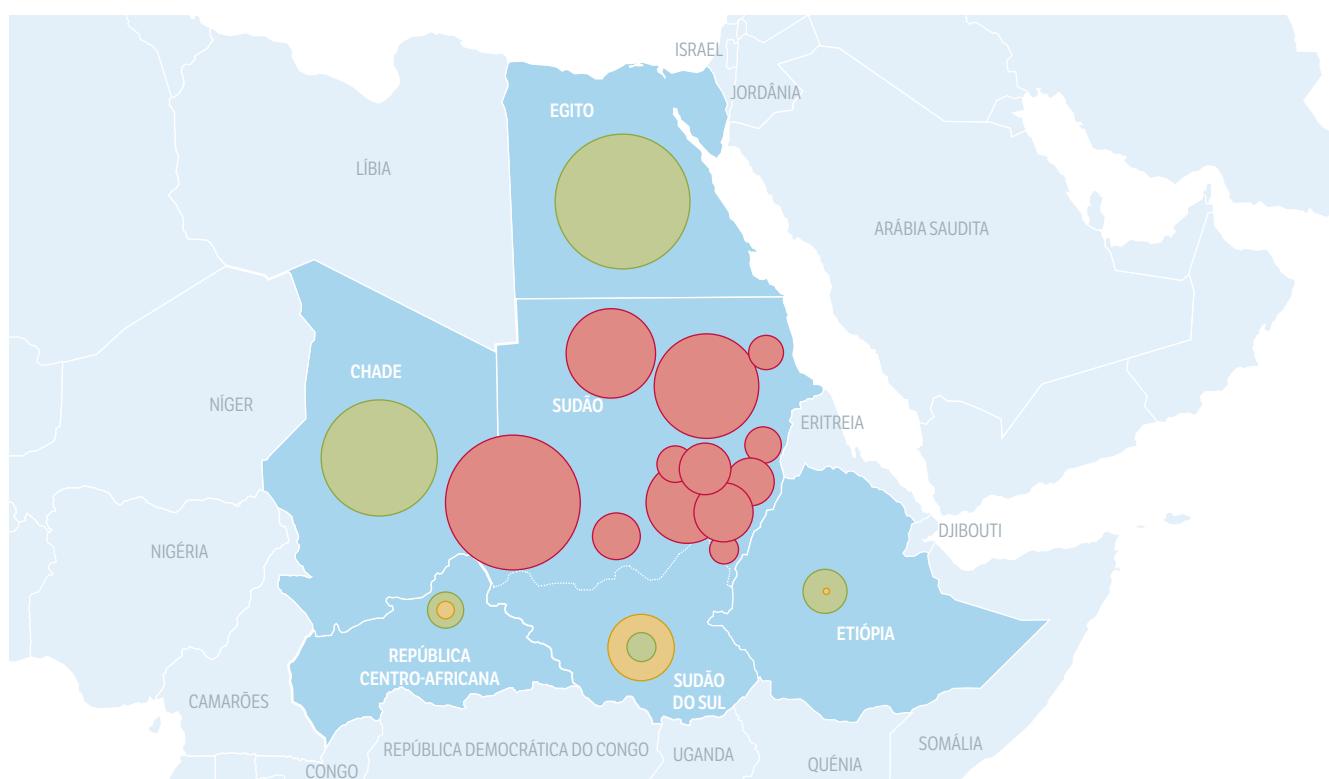
A mediação enquanto barreira para a paz

Os esforços de mediação no Sudão enfrentam desafios profundos, com uma proliferação de iniciativas externas que, em vez de promoverem uma solução, muitas vezes fragmentam os diálogos de paz e perpetuam o conflito. Desde o início das hostilidades em abril de 2023, várias partes interessadas no resultado do conflito, tanto regionais como internacionais, têm tentado intermediar uma solução, mas os interesses divergentes e a falta de coordenação entre os mediadores têm dificultado avanços significativos. Logo em maio de 2023, os Estados Unidos e a Arábia Saudita lideraram conversações em Jeddah, envolvendo representantes das SAF e das RSF. Paralelamente, a nível regional, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), sob a liderança do Presi-

FIGURA 1. DESTINO DAS PESSOAS IMPACTADAS PELO CONFLITO

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), novembro de 2024, disponível em <https://www.unrefugees.org/news/sudan-crisis-explained/>.

● Refugiados e requerentes de asilo ● Refugiados que regressaram ● Deslocados internos no Sudão



dente do Quénia, lançou uma plataforma de diálogo própria. Contudo, a exclusão do Egito e do Chade, dois dos países mais afetados pelos fluxos de refugiados, levou esses Estados a criarem uma iniciativa dos países vizinhos, reunindo os Chefes de Estado no Cairo. Além disso, a União Africana iniciou uma iniciativa centrada na população civil, enquanto que as Nações Unidas propuseram um modelo de “mecanismo alargado”, envolvendo 25 Estados e o IGAD, numa tentativa de abordar o conflito de forma inclusiva.

Esta proliferação de iniciativas exemplifica a prática de *forum shopping*, em que as elites sudanesas instrumentalizam as diferentes iniciativas de mediação para obter vantagens políticas e diluem, concomitantemente, a influência dos mediadores. Este fenómeno não é novo no Sudão: desde os acordos de paz de 2005, tem sido recorrente o aproveitamento estratégico das negociações para reforçar posições internas. No caso da plataforma de Jeddah, por exemplo, a exclusão de atores periféricos foi pensada para acelerar um acordo entre as principais partes beligerantes, mas a ausência de vontade política das partes envolvidas comprometeu qualquer progresso.

A fragmentação dos esforços de mediação e a multiplicidade de agendas concorrentes destacam as barreiras estruturais à paz no Sudão. A falta de coordenação entre os mediadores, associada aos interesses divergentes dos países envolvidos, dificulta a formulação de uma abordagem unificada e eficaz. Este cenário reflete não apenas a complexidade do conflito, mas também as limitações da mediação internacional, num ambiente marcado pela competição por influência regional e global.

A paz necessária

O Conselho de Segurança das Nações Unidas debateu³, em Novembro de 2024, uma proposta de resolução apresentada pelo Reino Unido⁴, que presidia ao órgão naquele mês. A resolução exigia o fim imediato das hostilidades no Sudão e apelava à garantia de acesso seguro, célere e irrestrito à ajuda humanitária para as populações afetadas. A iniciativa britânica surgiu no contexto de uma crise humanitária sem precedentes, instando as RSF a cessarem as ofensivas e ambas as partes a facilitarem a entrega de aju-

da humanitária, incluindo o acesso pela passagem fronteiriça do Adre, no Chade. Esta passagem, crucial para o envio de auxílio à região de Darfur, estava com autorização de acesso concedida pelas autoridades sudanesas prestes a expirar em meados de Novembro. A resolução também enfatizava a necessidade de manter todas as fronteiras abertas à assistência humanitária enquanto subsistirem necessidades, sem qualquer tipo de restrições.

A fragmentação dos esforços de mediação e a multiplicidade de agendas concorrentes destacam as barreiras estruturais à paz no Sudão.

O Conselho de Segurança já tinha adotado duas resoluções anteriores sobre o Sudão⁵, ambas a exigirem o cessar imediato das hostilidades e o acesso humanitário. Contudo, a efetividade dessas medidas revelou-se limitada devido à falta de vontade política das partes envolvidas e à postura apática de atores externos, como a Rússia, que se absteve em ambas as ocasiões. Desta vez, o desfecho foi ainda mais dramático: o voto da Federação Russa inviabilizou a adoção da nova resolução, apesar de esta ter sido aprovada pelos restantes catorze membros, incluindo os outros quatro membros permanentes do Conselho de Segurança.

Esta nova resolução procurava reforçar a pressão internacional sobre os líderes do conflito, sublinhando a urgência de ações concretas para proteger os civis e assegurar o fluxo contínuo de ajuda humanitária. A sua adoção representaria um passo crucial para aliviar o sofrimento da população sudanesa, cujo martírio evidencia a fragilidade de um consenso internacional cada vez mais fragmentado. ●

Notas

¹ Fonte dos dados: <https://www.unrefugees.org/news/sudan-crisis-explained/>

² Khairunnisa, B. W. (2023). Conflict Resolution In Sudan and Its Impacts On The International Scale. *Jurnal El Tarikh – Journal of History, Culture and Civilization*, 87-94, <https://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/eltarikh>

³ Sessão 9786, realizada no dia 18 de Novembro de 2024, disponível no website das Nações Unidas: <https://shorturl.at/hJV8v>

⁴ Proposta de resolução apresentada pelo Reino Unido, <https://digitallibrary.un.org/record/4051925?v=pdf&ln=en>

⁵ Resoluções R/RES/2724 e R/RES/2736, disponíveis em https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/?ctype=Sudan&cbtype=sudan



AS MULHERES NOS PROCESSOS DE PAZ E DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Em contextos de crise e conflito, a participação das mulheres nos processos decisórios e de liderança na resolução de conflitos e na negociação da paz é ainda diminuta, constituindo uma realidade contraditória com o próprio objetivo de construção da paz. Os progressos na implementação da agenda global sobre Mulheres, Paz e Segurança têm sido lentos e voláteis.

Os conflitos e os vários fatores de fragilidade dos Estados afetam mulheres e homens de forma diferente, com um fardo significativo sobre as mulheres e as raparigas. Nas situações de crise, conflito e pós-conflito, as meninas e mulheres têm mais dificuldade no acesso à educação (INEE, 2021), à saúde ou à justiça, são mais sujeitas a casamentos precoces e forçados, são sujeitas a maiores violações dos direitos humanos e a uma maior insegurança, nomeadamente em contexto de deslocamento forçado (OCHA, 2024).

São também as maiores vítimas de violação e violência sexual, utilizadas frequentemente como “arma” em zonas de guerra, ou seja, como instrumento para atingir objetivos políticos e/ou militares, para aterrorizar e subjugar populações locais, ou para punir e desumanizar determinados grupos sociais, étnicos ou políticos. Entre 2022 e 2024, a ONU registou um crescimento de 50% nos crimes reportados de violência sexual em situações de conflito, sendo as mulheres e raparigas 95% das vítimas (UN Women, 2024a).

A atual confluência de múltiplas crises a nível global – crise de paz e segurança, crise alimentar, crise da democracia e liberdades fundamentais, crise climática/ambiental, crise humanitária – tem multiplicado fatores de incerteza e afeta de forma desproporcional os países mais frágeis e as populações mais vulneráveis, perpetuando uma “armadilha de fragilidade” da qual é muito difícil recuperar, e que contribui para alimentar ciclos de instabilidade. O panorama geral tem piorado nos últimos anos, com a degradação das condições de paz e segurança no mundo (IEP, 2023); com a tendência generalizada de securitização e de militarização; com um número sem precedentes de deslocamentos forçados e agravamento das crises humanitárias causadas por conflitos; com violações de

direitos humanos evidentes e não sancionadas em diversos contextos; com uma regressão nos direitos das mulheres em várias partes do globo (incluindo no plano jurídico) e aumento da violência sobre os defensores dos direitos humanos das mulheres (ONU, 2021 e 2022; Venis, 2020).

A violência contra as mulheres é um indicador da propensão de uma sociedade a conflitos violentos e do (in)cumprimento das normas e acordos de Direito Internacional.

Isto radica em múltiplos fatores de desigualdade e discriminação que, sendo transversais às realidades sociais, económicas e políticas em todo o mundo, se manifestam de forma especialmente grave em contextos de conflito violento e de fragilidade. Atualmente, vivem em países frágeis e afetados por conflitos cerca de 1,9 mil milhões de pessoas (24% da população mundial) e a maioria das pessoas em situação de pobreza extrema (73%) (OCDE, 2022), com tendência a aumentar. Com o alargamento da conflitualidade

de internacional, o número de mulheres e raparigas que vive em países afetados por conflitos duplicou entre 2017 e 2022 (ONU, 2023).

Embora a igualdade de género não tenha sido atingida em nenhum local do mundo, as mulheres nos países frágeis e/ou afetados por conflitos enfrentam grandes desafios e discriminações persistentes, a nível das políticas e das práticas, com desigualdades mais acentuadas e mais resistentes à mudança. Esses desafios são exacerbados pela instabilidade política, conflitos armados e fragilidade institucional: insuficiente aplicação e fiscalização das leis que protegem os direitos consagrados no plano formal, violência de género, desigualdade económica (nomeadamente no setor laboral, ou nos direitos fundiários e de propriedade), participação política limitada com barreiras legais, culturais e institucionais que limitam seu acesso a cargos de liderança e representação política.

A participação das mulheres nos processos de construção da paz

Seria de esperar que, estando entre os grupos sociais mais afetados pelos conflitos e constituindo metade (ou mais) da população, as mulheres desempenhassem um papel proeminente na resolução dos conflitos e na construção da paz. Na verdade,

“No meu país, a Libéria, foram as mulheres que mobilizaram os movimentos de massa pela paz, em 2003, que foram cruciais para pôr fim à guerra civil. Organizaram reuniões entre lados opostos e colocaram a igualdade de género no centro dos seus apelos à paz. As mulheres administram “abrigos da paz” em todo o país, o que ajuda a empoderá-las para mediarem disputas a nível local e para aprenderem sobre os seus direitos.

As mulheres devem estar presentes em todos os níveis de mediação de conflitos. Qualquer negociação que exclua as suas vozes não pode ser considerada verdadeiramente pacífica. Os líderes têm a responsabilidade de garantir que as mulheres e as raparigas possam atingir o seu pleno potencial e dar o seu contributo de forma igualitária. Sem o envolvimento total das mulheres de todos os níveis da sociedade, não pode existir uma paz duradoura.”

Ellen Johnson Sirleaf

Presidente da Libéria (2006-2018). Primeira mulher eleita Chefe de Estado em África. Prémio Nobel da Paz.

na maioria dos países afetados por conflitos, as mulheres e as suas organizações são determinantes para a paz e reconciliação nas suas comunidades, mobilizam-se em demonstrações e movimentos a favor da paz, tentam apresentar alternativas de resolução pacífica dos conflitos e propostas de mediação, colocam os direitos das mulheres no centro dos apelos à paz, organizam-se em grupos comunitários e em movimentos que prestam assistência urgente e necessária aos mais vulneráveis, e conduzem a recuperação das suas comunidades no pós-conflito. Da Libéria ao Ruanda, da Guiné-Bissau à Colômbia, do Haiti ao Sudão do Sul, existem muitos exemplos destas ações e de organizações de mulheres que trabalham pela prevenção dos conflitos e a favor da paz duradoura nos seus países (Anderlini, 2021).

No entanto, a maioria dessas ações de liderança desenrola-se no plano informal e tende a limitar-se ao nível local, não havendo possibilidade de se “sentarem à mesa” na tomada de decisões centrais que mais as impactam. Isso tem efeitos práticos e imediatos muito concretos: entre 1990 e 2019, apenas um quinto (1/5) dos acordos de paz assinados no mundo incluíram disposições sobre mulheres ou sobre género.

Em média, as mulheres representaram 13% dos negociadores, 6% dos mediadores e 6% dos signatários em processos de paz entre 1992 e 2019 (ver Figura 1). Na verdade, neste período, 7 em cada 10 processos formais de paz não incluíram qualquer mulher em nenhuma destas categorias. Globalmente, a situação não tem melhorado, pois em 2023, apenas 9,6% dos negociadores em processos de paz foram mulheres (ONU, 2024a). Nos últimos anos, a Colômbia foi a exceção que confirma a regra, constituindo-se como o processo de paz com maior participação das mulheres na negociação e assinatura dos acordos de paz.

Em muitos casos, verifica-se grande reticência das partes em conflito e/ou das elites político-militares à plena inclusão e contributo das mulheres nos processos de paz nas suas várias dimensões (*peacemaking, peacekeeping, peace-building*), estando identificadas quais principais razões invocadas e possíveis soluções para ultrapassar essas barreiras (ICAN, 2018). A comunidade internacional também não tem reconhecido devidamente a sua importância: os va-

FIGURA 1. PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NOS PROCESSOS DE PAZ, 1992-2019
Fonte: ONU, 2021.

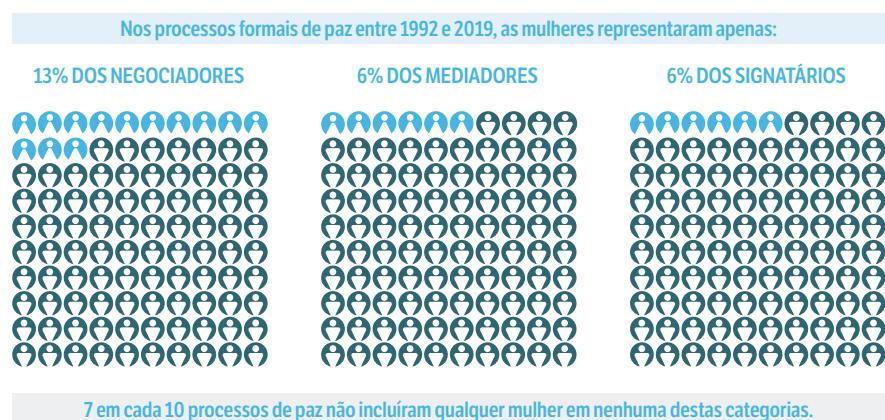
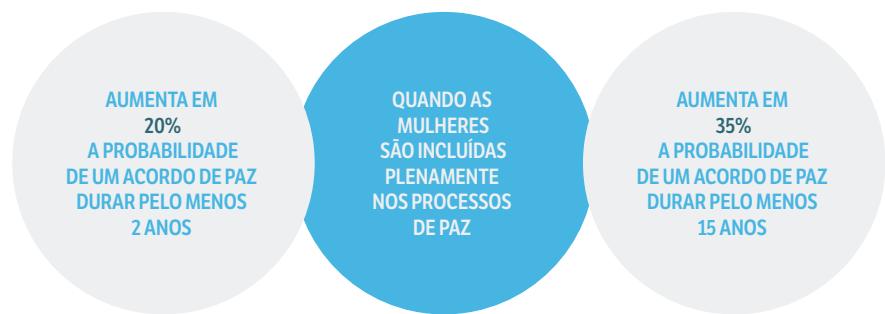


FIGURA 2. EFEITOS DA INCLUSÃO DAS MULHERES NOS PROCESSOS FORMAIS DE PAZ
Fonte: O'Reilly et al; UN Women; Council on Foreign Relations.



Em média, um Acordo de Paz tem menos 64% probabilidades de falhar se incluir organizações de mulheres e de defesa dos direitos das mulheres.

lores de ajuda ao desenvolvimento são ínfimos – apenas 0,3% da ajuda bilateral em países afetados por conflitos é direcionada a organizações de mulheres ou de direitos das mulheres, tendo esta percentagem permanecido estável ao longo das últimas duas décadas (ONU, 2024a). Esta realidade de exclusão das mulheres dos esforços de prevenção e resolução de conflitos é contraditória com o próprio objetivo de construção da paz. Estima-se que, quando as mulheres são incluídas plenamente nestes processos, os acordos de paz têm 20% mais probabilidade de durarem pelo menos 2 anos e 35% mais probabilidade de durarem pelo menos 15 anos (O'Reilly et al, 2020). Em média, um acordo de paz tem menos 64%

probabilidades de falhar se incluir organizações de mulheres e de defesa dos seus direitos (ver Figura 2).

Existem evidências fortes de que um maior envolvimento das mulheres tende a refletir melhor as necessidades das comunidades e a ter em atenção as causas profundas dos conflitos (ICAN, 2018; The g7+, 2023). Constatata-se, ainda, uma ligação geral entre maior igualdade de género e maior segurança e estabilidade. A violência contra as mulheres é um indicador da propensão de uma sociedade a conflitos violentos e do (in)cumprimento das normas e acordos de Direito Internacional. Nos países com maior igualdade de género, existe maior probabilidade de evitar a escalada e de resolver os conflitos sem violência, bem como menor probabilidade de recurso a meios militares, em conflitos intra e inter-estatais (Caprioli, 2000; Hudson, 2014; Crespo-Sancho, 2018; Anderlini, 2021).

No geral, investir nas mulheres e na igualdade de género é, em si mesmo, um dos principais fatores impulsionadores da mudança e da transformação ao nível económico, político e social. Daí que se verifique uma correspondência geral en-

tre os progressos na igualdade de género e o desenvolvimento, com os países e regiões que têm piores indicadores nessa área a terem também, tendencialmente, piores índices de desenvolvimento a nível social e económico.

Os dados revelam que incluir plenamente as mulheres na construção da paz e do desenvolvimento é, além disso, economicamente inteligente. Se as mulheres participassem na economia de forma idêntica aos homens, tal poderia gerar mais \$28 biliões de USD na economia mundial (McKinsey Global Institute, 2015). Constatou-se ainda que as mulheres que trabalham reinvestem, em média, muito mais do seu rendimento no bem-estar das suas famílias e comunidades (90%, em comparação com 30-40% nos homens), o que significa que o empoderamento económico das mulheres contribui para criar ciclos positivos de prosperidade.

A implementação da agenda global sobre Mulheres, Paz e Segurança

Há mais de duas décadas, a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” foi concretizada nas Nações Unidas através da Resolução n.º 1325 do Conselho de Segurança (2000). Esta preconiza a participação das mulheres em todos os níveis da tomada de decisão na esfera da paz e da segurança, a proteção dos direitos das mulheres e raparigas, a integração da perspetiva de género

nas iniciativas de prevenção de conflitos, bem como nos esforços de ajuda, recuperação e reconstrução. Esta resolução tem sido reforçada e por outras ligadas à liderança das mulheres na consolidação da paz e prevenção de conflitos, e alargada a disposições específicas sobre a prevenção e resposta à violência sexual relacionada com conflitos, que se considera ser um problema grave e persistente (ver Figura 3). Esta agenda global tem registado alguns progressos em países e aspetos específicos. Mais de 100 países aprovaram planos nacionais específicos para a implementação da Resolução 1325 (ver

Figura 4). No entanto, o grau de operacionalização e os resultados em cada contexto dependem sempre de uma questão de base, mais profunda e alargada, que tem a ver com a igualdade de género e empoderamento das mulheres nas sociedades, em particular nos países frágeis e/ou afetados por conflitos. Essa questão basilar é o que limita ou potencia o seu envolvimento e participação enquanto agentes de pleno direito na vida política, económica e social dos seus países, sendo um desafio que afeta de forma multidimensional e transversal as perspetivas de paz e de desenvolvimento.

FIGURA 3. RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas Nações Unidas.

SOBRE A LIDERANÇA DAS MULHERES NA CONSOLIDAÇÃO DA PAZ E PREVENÇÃO DE CONFLITOS

1325 – MULHERES, PAZ E SEGURANÇA (2000)

- Participação das mulheres em todos os níveis da tomada de decisão na esfera da paz e segurança;
- Proteção dos direitos das mulheres e raparigas;
- Integração da perspetiva de género nas iniciativas de prevenção de conflitos;
- Integração da dimensão de género nos esforços de ajuda, recuperação e reconstrução.

Reforçada pelas Resoluções

1889 (2009) 2122 (2013) 2242 (2015) 2493 (2019) 2538 (2020)

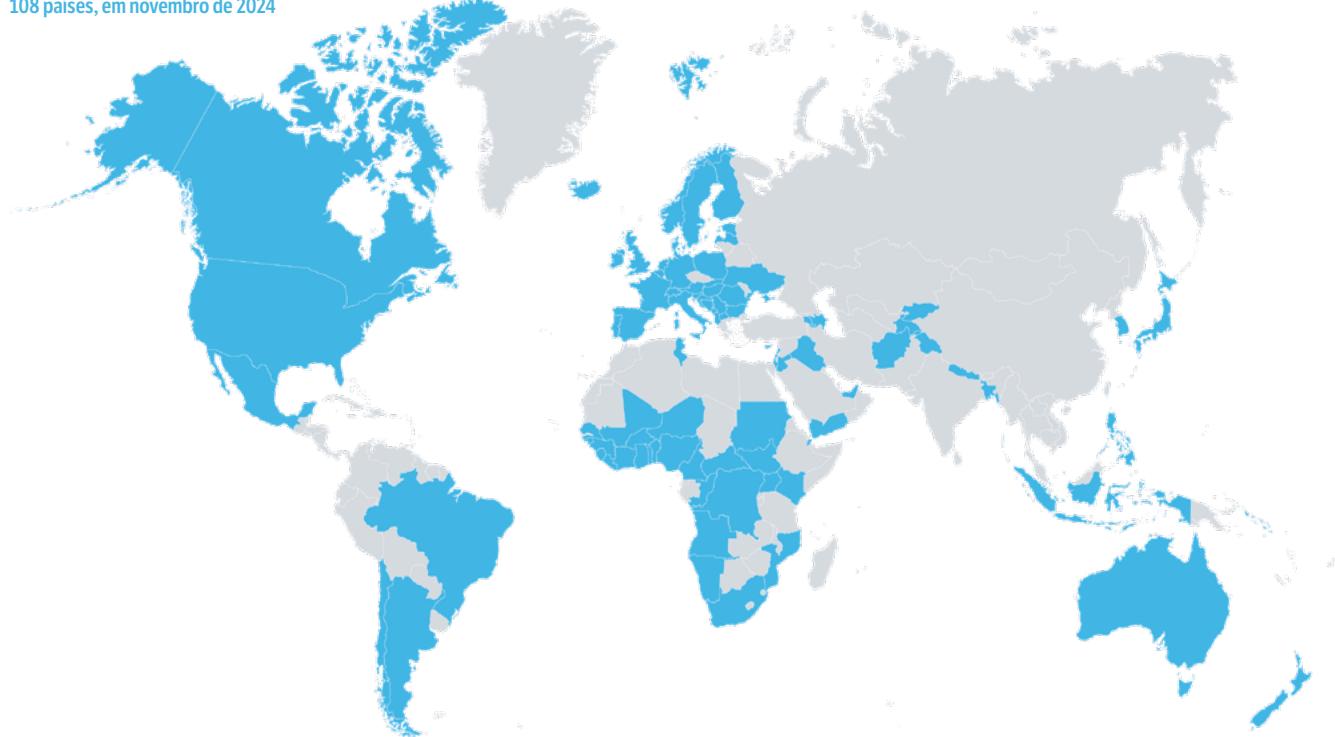
SOBRE A PREVENÇÃO E RESPOSTA À VIOLENCIA SEXUAL RELACIONADA A CONFLITOS

1820 (2008) 1888 (2009) 1960 (2010) 2106 (2013) 2467 (2019)

FIGURA 4. PAÍSES QUE ADOTARAM PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325

Fonte: <https://oursecurefuture.org/our-secure-future/project/wps-national-action-plan-academy>

108 países, em novembro de 2024



Isto mesmo é reconhecido na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pelos 193 Estados das Nações Unidas em 2015, na qual se afirma que esta é uma área essencial para o progresso em todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) já que este não é possível se “à metade da humanidade continuam a ser negados seus plenos direitos humanos e as oportunidades” (ONU, 2015). Nela se estabelece também um Objetivo específico visando Alcançar a Igualdade de Género e Empoderar todas as Mulheres e Raparigas (ODS 5), onde se definem metas para “acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas, em toda a parte” (meta 5.1.) e “eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas” (meta 5.2.). Também o Pacto para o Futuro, aprovado em 2024, salienta em várias das ações prioritárias a necessidade de acelerar os progressos na igualdade de género em todos os domínios, garantir a representação e participação de todas as mulheres na vida política e económica, e, particularmente, a implementação dos compromissos internacionais sobre Mulheres, Paz e Segurança (ONU, 2024b). No entanto, estes dois documentos, que estabelecem quadros de ação a nível internacional, não são vinculativos, pelo que dependem do empenho e vontade dos países, e não contêm qualquer quadro sancionatório para o seu incumprimento.

Os direitos das mulheres estão consagrados internacionalmente em vários instrumentos do Direito Internacional, que obrigam os Estados a tomar as medidas apropriadas, incluindo a abolição de leis, regulamentos, costumes e práticas que constituam uma discriminação contra as mulheres. Um dos tratados fundamentais é a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação sobre as Mulheres – CEDAW (1979), instrumento sobre os quais os Estados devem prestar contas regularmente. Já a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, adotadas em 1995, permanece como o programa mundial mais completo para a promoção da igualdade de género e é considerada a “Carta dos Direitos” internacional das mulheres, que define os direitos das mulheres como direitos humanos e expõe uma visão da igualdade de direitos, liberdades e oportunidades para todas as mulheres do mundo.

No entanto, os progressos na aplicação destes vários instrumentos têm sido lentos e são, igualmente, altamente voláteis, sujeitos a rápidos retrocessos nos direitos humanos sempre que a conjuntura a nível internacional ou nacional (dentro dos países) não os favorecem. Vários estudos e relatórios recentes, quer de agências das Nações Unidas quer a nível académico, constatam um abrandamento e mesmo uma regressão nos progressos globais em matéria de direitos das mulheres.

Conclusão

É sabido que os progressos na igualdade de género e no empoderamento das mulheres e raparigas são especialmente dificultados por implicarem alterações nas relações sociais e de poder, bem como mudanças estruturais nas práticas institucionais através das quais as disparidades e discriminações são perpetuadas. Nesse sentido, a baixa participação e envolvimento das mulheres nos mecanismos formais de negociação e construção da paz, em situações de crise ou conflito violento, constitui o reflexo de sistemas e dinâmicas mais alargadas – a nível social, cultural, político e económico

– que perpetuam a desigualdade. Isso faz com que, mesmo quando a igualdade de género está consagrada no plano formal (legislativo, jurídico, político), esta não se traduz naturalmente numa igualdade substantiva.

A mudança deste cenário implica abordar as causas das desigualdades e discriminações existentes, através de políticas e esforços concretos em todos os setores e estruturas da organização dos Estados e das economias, que protejam os direitos das mulheres, respondam às suas necessidades e prioridades, invistam nas condições que permitem o acesso pleno a serviços básicos, desafiem normas sociais e culturais prejudiciais, capacitem e empoderem as raparigas e mulheres, e suportem uma voz forte por parte das mulheres na configuração das sociedades em que se inserem, incentivando a sua liderança e participação a todos os níveis – incluindo na prevenção e resolução de conflitos e na construção da paz. Só assim será possível romper círculos viciosos de fragilidade de forma mais sustentada, contribuindo não apenas para sociedades mais justas e inclusivas, mas também mais pacíficas e estáveis. ●

Referências

- ACDH (2020). Realizing Women's Rights to Land and other Productive Resources. Alto Comissariado para os Direitos Humanos, Nações Unidas. www.ohchr.org/sites/default/files/RealizingWomensRightstoLand_2ndedition.pdf
- Anderlini, S. N. (2021) Recognizing Women Peacebuilders: Critical Actors in Effective Peacemaking. International Civil Society Action Network. <https://icanpeacework.org/wp-content/uploads/2021/07/ICAN – RecognizingWomenPeacebuilders.pdf>
- Caprioli, M. (2000). Gendered Conflict. *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 1 (Jan., 2000), pp. 51-68. <https://www.jstor.org/stable/425725>
- Council on Foreign Relations (s.d.). Women's Participation in Peace Processes. www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes/
- Crespo-Sancho, C (2018). Can gender equality prevent violent conflict? World Bank Blogs, 28/03/2018. <https://blogs.worldbank.org/en/dev4peace/can-gender-equality-prevent-violent-conflict>
- Hudson, V. et al (2014). Sex and World Peace. Columbia University Press.
- ICAN (2018). The Better Peace Tool. International Civil Society Action Network. https://icanpeacework.org/wp-content/uploads/2018/02/BPT_2018.pdf
- IEP (2023). Global Peace Index.
- INEE (2021). Mind the gap: The state of girls' education in crisis and conflict. Inter-agency Network for Education in Emergencies, Nova Iorque. <https://inee.org/resources/mind-gap-state-girls-education-crisis-and-conflict>
- McKinsey Global Institute (2015). The Power of Parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth. <https://shorturl.at/nh5M>
- ONU (1979). Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação sobre as Mulheres – CEDAW, Nações Unidas. <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-sobre-eliminacao-de-todas-formas-de-discriminacao-contra-mulheres-0>
- ONU (2015). Transformar o Nossa Mundo. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.
- ONU (2000). Resolução n.º 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança. Nações Unidas (tradução portuguesa). <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/06/Resolucao-1325-CS-ONU.pdf>
- ONU (2022). Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2022/740), Nações Unidas, 05/10/2022. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/614/86/pdf/n2261486.pdf>
- ONU (2023). Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2023/725), Nações Unidas, 28/09/2023. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/279/08/pdf/n2327908.pdf>
- ONU (2024a). Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2024/671), Nações Unidas, 24.09.2024. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/273/49/pdf/n2427349.pdf>
- ONU (2024b). Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations. Setembro de 2024. www.un.org/sites/un2.un.org/files/soft-pact_for_the_future_adopted.pdf
- O'Reilly, M.; Suilleabán, A.; Paffenholz, T. (2015). Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes. International Peace Institute, junho de 2015. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IP1-E-pub-Reimagining-Peacemaking-rev.pdf>
- OCDE (2019). Social Institutions and Gender Index, SIGI 2019 Global Report, Cap.5, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris. www.oecd.org/en/publications/sigi-2019-global-report_bc56d212-en.html
- OCDE (2022). States of Fragility 2022. Relatório, Paris. www.oecd.org/en/publications/states-of-fragility-2022
- OCHA (2024). Global Humanitarian Overview 2024. Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários. <https://humanitarianaction.info/document/global-humanitarian-overview-2024>
- The g7+ (2023). IV g7+ Women Forum: Women in Peace and Reconciliation Processes. Setembro de 2023. www.g7plus.org/wp-content/uploads/2023/10/G7WomanForum_Report_IV_final.pdf
- UN Women (2024a). Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2024, Nações Unidas. <https://shorturl.at/6a6Ui>
- UN Women (2024b). Facts and Figures: Women, Peace and Security. <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures#84631>
- Venis, J. (2020). The Great Regression. International Bar Association, 15 de dezembro de 2020. [www.ibanet.org/article/03AE3A94-0611-4205-A0C2-1CA718C50534](https://ibanet.org/article/03AE3A94-0611-4205-A0C2-1CA718C50534)



O PAPEL DE PORTUGAL NO SAHEL: A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NA EUTM MALI

Os países do Sahel enfrentam desafios securitários complexos, aos quais a estratégia da União Europeia tem tentado responder com um contributo abrangente para o desenvolvimento e segurança da região. A Missão EUTM-Mali enquadra-se nesse esforço, tendo Portugal assumido uma participação relevante ao nível dos interesses e das possibilidades nacionais.

“...Europe is in danger, as I have said this many times. We live in an era of strategic competition and complex security threats...”

Josep Borrell

Comité Militar da União Europeia, 2023

Os países do Sahel enfrentam desafios securitários complexos, incluindo insegurança crónica, extremismo crescente, falta de perspetivas económicas, acesso deficiente à educação, emprego e serviços essenciais, como água e eletricidade, sendo também afetados pelas mudanças climáticas que estão a comprometer o desenvolvimento na região, tornando-se necessário uma resposta que tenha em consideração os desafios de segurança, capaz de garantir o desenvolvimento duradouro e sustentável (Alliance Sahel, 2023).

A estabilidade nos países do Sahel e a capacidade dos seus governos em fornecerem segurança e gerirem mudanças sociais interferem nos fluxos migratórios, no desenvolvimento económico e nas questões securitárias europeias. Neste contexto, a União Europeia (UE) destinou cerca de €180 milhões de euros, em 2023, para ajuda humanitária e de emergência na região, incluindo assistência médica, vacinação, alimentação e programas de segurança.

Por outro lado, o Conselho da UE emitiu as suas conclusões sobre a Estratégia Integrada para o Sahel, realinhando as suas prioridades estratégicas em face das mudanças geopolíticas radicais verificadas na região.

No contexto das missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) em África, destaca-se, na região, a implementação da *European Union Training Mission* (EUTM Mali), em 2013. A missão visava treinar e aconselhar as Forças Ar-

madas do Mali (FAMA), contribuindo para fortalecer a sua capacidade de segurança, defesa e proteção da população, procurando dar resposta às necessidades operacionais das FAMA e da G5S Joint Force (G5S JF), bem como reforçar as condições para o controlo político das FAMA por parte do processo democrático no Mali.

A vulnerabilidade e instabilidade na região criam condições propícias para o surgimento e crescimento de organizações terroristas, locais ou afiliadas a grupos globais.

Neste quadro, a contribuição de Portugal na EUTM Mali, através das suas Forças Armadas (FFAA), iniciou-se na edificação da missão, empenhando um total de cerca de 150 militares até ao final de 2023.

Desafios Securitários para a Europa

A Europa tem enfrentado, nos últimos anos, vários desafios securitários com origem em África, sendo o Sahel uma das áreas mais complexas em termos geopolíticos e geoestratégicos. A região tem estado, recentemente, no centro das atenções globais devido ao terrorismo, tráfico humano, de drogas, de armas e à presença de grupos armados, derivando

potenciais consequências prejudiciais para a segurança na Europa.

As ameaças na região do Sahel estão ligadas às dinâmicas socioeconómicas e políticas locais, especialmente em Estados frágeis. A securitização da região tem falhado em conter essas ameaças, pois o discurso dos líderes políticos sobre segurança não é legitimado pelas populações e pelos grupos insurgentes presentes. Atendendo à situação securitária, a UE aposta no fortalecimento da coordenação com o nível político e num maior envolvimento com outros atores internacionais, mantendo a cooperação de segurança na região, por forma a contribuir para a paz e, assim, conter a propagação de riscos e ameaças para o espaço europeu.

A vulnerabilidade e instabilidade na região criam condições propícias para o surgimento e crescimento de organizações terroristas, locais ou afiliadas a grupos globais, como o Estado Islâmico e a Al-Qaeda¹. O Mali e outros países do Sahel enfrentam riscos adicionais como a instabilidade por revoltas Tuaregues, o terrorismo jihadista e as crises humanitárias associadas. Essa instabilidade pode gerar migração forçada, tráfico humano, terrorismo e aumento do tráfico de drogas e armas, afetando a UE. Nomeadamente, existem preocupações com as vagas de refugiados e migrantes no Mar Mediterrâneo e que chegam à Europa, sendo que o crime organizado na região pode utilizar os movimentos migratórios para introduzir todo o tipo de armas e drogas pelo sul do território europeu.

A presença da UE no Sahel

A UE desenvolveu, em 2011, a Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento do Sahel, inicialmente centrada na relação entre desenvolvimento e segurança, a qual resultou no Plano de Ação Regional 2015-2020, ainda em vigor, que reforça o compromisso contínuo da UE no Sahel. A PCSD proporciona à UE capacidade operacional para missões militares e civis fora da Europa, contribuindo para a segurança global, prevenção de conflitos e proteção dos seus cidadãos (SEAE, 2023). Neste quadro, a UE desempenha um papel crucial na segurança regional do Sahel por meio de três missões da PCSD: a *European Union Capacity Building Mission* (EUCAP) Sahel Níger (2012), a EUTM Mali (2013) e a EUCAP Sahel Mali (2014), atualmente suspensas.

A EUTM Mali é uma missão não executiva de treino e mentoria para reconstruir as FAMa, cujo objetivo é fortalecer as Forças Armadas do Mali para promover a estabilidade e restaurar a autoridade do Estado. A missão opera em quatro áreas: treino, educação/mentoria, aconselhamento estratégico e apoio à G5S JF. Em finais de 2023, contava com cerca de 700 militares de 25 países, trabalhando em coordenação com as Nações Unidas e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), encontrando-se atualmente suspensa.

A Estratégia Global da União Europeia substitui a Estratégia Europeia de Segurança, abordando desafios como instabilidade, terrorismo, alterações climáticas, migração ilegal e cibercrime, procurando fortalecer a capacidade da UE em crises e destacando a importância do espaço europeu e do multilateralismo².

A estratégia da UE para o Sahel caracteriza-se principalmente pelo contributo dado para o desenvolvimento e segurança na região, sendo teoricamente adequada, especialmente na perspetiva da sua abrangência, ao combinar diferentes vetores para estabelecer uma conexão estratégica entre segurança e desenvolvimento. Por outro lado, a estratégia da Europa para o Mali e para a região do Sahel visa apoiar o desenvolvimento dos Estados e das suas instituições, incluindo as Forças de Segurança e as FFAA, para criar condições que permitam a garantia da autoridade estatal e a segurança das populações.

No que concerne às lacunas da estratégia, considera-se que é de difícil compreensão e aceitação local, pois é caracterizada como complexa, com uma série de instrumentos inertes e uma multiplicação de iniciativas que fazem sentido do ponto de vista europeu, mas não plenamente compreendida a nível local. No entanto, sabe-se que essa estratégia só terá eventualmente sucesso se os Estados do Sahel a compreenderem e se envolverem ativamente na sua aplicação.

A estratégia de Portugal visa defender os interesses europeus no Mali e a presença de efetivos é apropriada para a realidade nacional, o que coloca Portugal no conjunto dos países europeus que mais tem contribuído para a securitização do Sahel.

A estratégia não parece estar a produzir os resultados desejados, destacando-se o papel de alguns Estados na formulação negativa das estratégias da UE, como a França, cuja postura no Sahel não tem contribuído para a afirmação europeia. O desafio reside, principalmente, num modelo mais europeu do que africano, o qual enfrenta dificuldades de implementação, de aceitação a médio e a longo prazo, a nível regional e local, necessitando eventualmente de uma revisão.

O posicionamento geopolítico de Portugal no Sahel

A política externa portuguesa é estável, ponderada e de confiança, alinhada estrategicamente com a UE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas com elevado grau de autonomia que resulta do seu prestígio internacional. Esta age em círculos concêntricos para representar o posicionamento geopolítico de Portugal, abrangendo a UE, OTAN, CPLP, e continentes como África, América Latina, Ásia, e o mundo árabe. Portugal considera estratégico o arco do Magrebe até à Ásia Central, visando a segurança do flanco sul da UE e promo-

vendo a estabilidade e coordenação em torno do espaço europeu. Na maioria dos casos, os interesses nacionais na região do Sahel estão alinhados com os interesses europeus, pois Portugal, enquanto Estado-Membro da UE, partilha a maioria dos interesses europeus e presta especial atenção à ameaça terrorista no Golfo da Guiné e à sua possível expansão para sul. Nesse alinhamento de interesses, destaca-se a estabilização do Sahel para evitar a exportação da instabilidade para países vizinhos.

A participação do instrumento militar na política externa portuguesa ganhou importância desde os anos 1990, com as FFAA a participar em missões da OTAN, Nações Unidas, UE e CPLP. O atual Conceito Estratégico Militar destaca o envolvimento em missões da UE para promover a paz e segurança internacional, cooperação e assistência militar, incluindo reformas no setor da segurança e defesa em outros países.

A participação portuguesa em missões da UE, em 2023, representou cerca 25% do empenhamento das FFAA e incluiu a EUTM Mali, que visava formar e aconselhar as FAMa. A participação das FFAA portuguesas na missão iniciou-se em 2013, tendo a liderança da missão em 2019/2020. A partir de 2023, doze militares retraíram para território nacional, ficando a participação portuguesa na EUTM Mali com um efetivo simbólico de cinco militares, estando atualmente a missão suspensa. Especialistas consideram que participação das FFAA portuguesas nesta missão, com o seu efetivo e capacidades, foi proporcional aos interesses e possibilidades nacionais, e referem que foi uma participação adequada à dimensão de Portugal, demonstrando um empenho e comprometimento nas missões, superando as expectativas proporcionais. A estratégia de Portugal visa defender os interesses europeus no Mali e a presença de efetivos é apropriada para a realidade nacional, o que coloca Portugal no conjunto dos países europeus que mais tem contribuído para a securitização do Sahel.

A EUTM Mali

O lançamento da EUTM Mali foi autorizado pela Decisão 2013/87/PESC, de 18 de fevereiro de 2013, do Conselho da UE, por um período de 15 meses, seguindo-se a Decisão 2014/220/PESC, de 15 de abril de 2014, do mesmo Conselho, que

aprovou a prorrogação do mandato da missão, até 18 de maio de 2016 (Portaria nº 118/2017), com vista a treinar e aconselhar as FAMa. O principal objetivo da missão seria aumentar as capacidades das FAMa, a fim de promover a estabilização e a restauração do estado de autoridade em todo o território do Mali. Recentemente, os dois golpes militares de agosto de 2020 e maio de 2021 lançaram dúvidas sobre o apoio internacional, tendo a UE suspendido temporariamente a EUTM-Mali e a Estônia, a França e os EUA suspendido o seu apoio.

As FFAA Portuguesas participaram na EUTM Mali de 2013 (início da missão) a 2023, com cerca de 150 militares dos três ramos das FFAA (Figura 1), destacando-se o Exército português com cerca de 70% do efetivo total (Gomes e Bernardino, 2024, pp. 120-134).

O Conselho Superior de Defesa Nacional deu parecer favorável à participação de Portugal na missão (Portaria nº 116/2013), autorizando um efetivo inicial de sete militares, composta por um Oficial de Estado-Maior na sede de missão (*Mission Force Headquarters*) e uma Equipa de Instrução de SNIPER com seis militares. O contingente nacional para o segundo mandato passou a ter um efetivo de até doze militares (Portaria nº 596/2014), tendo projetado no ano de 2014 onze militares e catorze em 2015. Para o terceiro mandato (Portaria nº 225/2016 e Portaria nº 118/2017), Portugal manteve o nível de participação do mandato anterior, com uma contribuição de onze militares em 2016 e quinze militares em 2017.

Relativamente ao quarto mandato (Portaria nº.º 301/2019, 2019), com início em 2018, Portugal permaneceu comprometido com os esforços da UE no que concerne aos objetivos estabelecidos para a EUTM Mali, mantendo doze cargos na estrutura da missão. No entanto, a participação nacional foi ligeiramente reformulada, com a ocupação da posição de comandante adjunto (*Deputy Mission Force Commander*), com a troca da equipa *Tactical Air Control Party Training Team* (TACPTT) por outra equipa da Força Aérea portuguesa composta por dois militares para assegurar a formação a militares com vista a garantir a segurança dos aeródromos das FAMa.

A participação nacional durante o quarto mandato e, posteriormente, no quin-

to, teve o seu maior contributo no final de 2019, quando Portugal assumiu o comando da missão, com a participação de dezoito militares das FFAA (Figura 1). A liderança na EUTM Mali é geralmente assumida pelos países que contribuem mais, tornando-se difícil para Portugal assumir papéis de liderança devido à dimensão quantitativa do seu contingente. Uma maior representatividade seria mais coerente com os interesses nacionais em segurança e estabilidade, especialmente durante o período de comando da missão. Na continuação do quinto mandato, Portugal contribuiu com onze militares em 2020, aumentando a participação para dezassete militares no biênio 2021-2022. A partir de janeiro de 2023, tal como referido anteriormente, a participação nacional na

EUTM Mali manteve um efetivo mínimo de cinco militares a desempenharem funções na sede de missão (*Mission Force Headquarters* – MFHQ). No período 2013-2022 (Figura 2), verifica-se que a maioria dos cargos ocupados foram na *Educational and Training Task Force* (ETTF) localizada no *Koulakoro Training Center* (KTC), a cerca de 50 Km a norte da capital – Bamako, com um total de 79 cargos ocupados (60%), tendo atingido o máximo de onze cargos no ano de 2021 (14% do número total de cargos na ETTF). Relativamente ao MFHQ, 28% definem a participação nacional, onde se destaca a ocupação de dez cargos no MFHQ (28% do número total de cargos no MFHQ) no ano de 2019-2020, durante o comando da missão por parte de Portugal. Na *Advisory*

FIGURA 1. EFETIVOS DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NA EUTM MALI, 2013-2020

Fonte: Gomes e Bernardino, 2024.

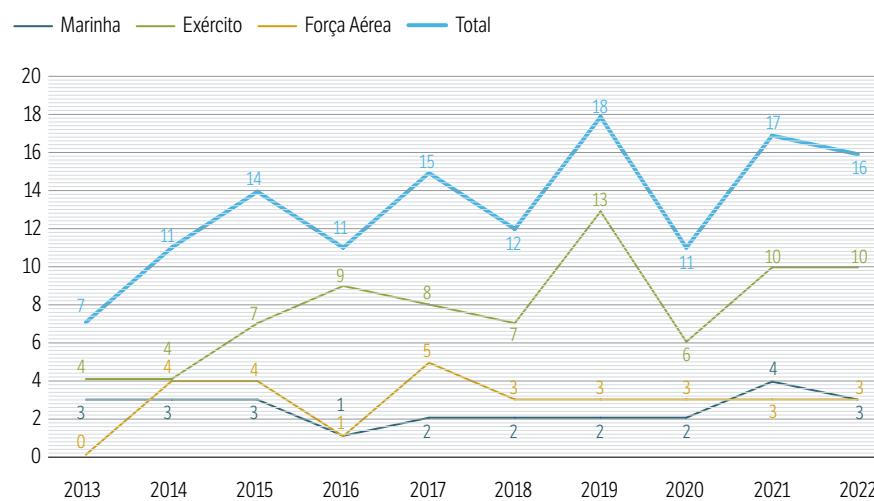
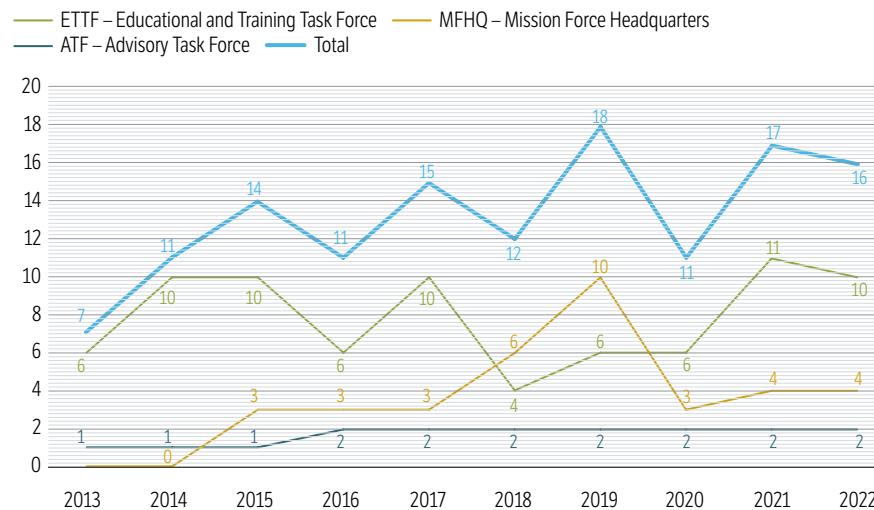


FIGURA 2. CARGOS DESEMPENHADOS POR MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NA EUTM MALI

Fonte: Gomes e Bernardino, 2024.



Task Force (ATF), foi onde a participação nacional foi mais reduzida com um total de 13% de cargos ocupados.

Apesar da EUTM Mali ter a sua continuidade na região do Sahel, releva-se a presença continua de Portugal na missão e o contributo sólido, desde o início, das FFAA para que este instrumento de segurança pudesse vingar no complexo espaço regional do Sahel e para que a UE pudesse contribuir para a segurança e desenvolvimento na região. Tempos complexos se avizinharam, mas a recente nomeação de João Gomes Cravinho para Representante Especial da UE para o Sahel parece ser o corolário do contributo e do empenhamento de Portugal no Sahel via UE.

Conclusões

A UE considera o Sahel uma região estratégica devido aos desafios de segurança que podem afetar o espaço europeu. A EUTM Mali fez parte da abordagem da UE para estabilizar o a região, procurando atuar ao nível do treino, educação, aconselhamento estratégico e apoio à G5S JF. Na participação das FFAA Portuguesas nesta missão não executiva da UE destaca-se o comando da missão, e, o ano de 2019 como a data mais expressiva da participação nacional na missão. A estratégia nacional de Portugal para o Sahel reflete uma abordagem estável e alinhada com a UE, priorizando a paz, segurança e capacitação institucional em África. A cooperação bilateral concentra-se essencialmente nos PALOP, sem representação residente no Sahel. Contudo, Portugal participou ativamente em missões da UE na região, como a EUTM Mali, demonstrando um compromisso proporcional significativo na abordagem multilateral para lidar com os desafios securitários da região e destacando-se como um ator relevante neste contexto.

Da participação nacional com o total de cerca de 150 militares, no espaço temporal 2013-2024, conclui-se que a participação nacional pareceu ser adequada e proporcional à dimensão de Portugal e das suas FFAA, assumindo, ao longo dos mandatos, cargos com importância significativa na estrutura da EUTM Mali, nomeadamente no MFHQ, originando uma participação relevante ao nível dos interesses e das possibilidades nacionais. Esta participação deve ser vista no

contexto mais alargado do empenhamento nacional nas diversas missões da PCSD da UE, assumindo uma relevância e visibilidade evidentes neste tipo de missões.

Face ao exposto, conclui-se que a participação militar nacional na EUTM Mali, em apoio à Política Externa, tem procurado contribuir para a satisfação dos compromissos internacionais assumidos pela UE, nomeadamente através de missões de caráter humanitário e de manutenção de paz, onde esta Missão se enquadra. Portugal, através desta participação, empenha-se multilateralmente, à sua dimensão, demonstrando ser um parceiro empenhado, produtor de segurança regional e internacional, possuindo a credibilidade necessária para influenciar decisões relativamente à África, dentro das organizações a que pertence.

A UE encontra-se atualmente sob uma pressão interna e por parte dos países da região para reavaliar a sua abordagem de segurança no Sahel, conforme anunciado por Ursula von der Leyen

no discurso sobre o Estado da União de 2023. No entanto, não há consenso entre os Estados-membros sobre o futuro das missões e parcerias na região, e uma decisão formal sobre uma nova estratégia ainda não foi tomada, apesar das discussões entre os MNE em finais de 2023. Apesar da incerteza de uma revisão estratégica a nível europeu para o Sahel, tudo aponta para que Portugal atualmente permaneça, à sua dimensão e dentro das suas possibilidades, presente no Mali e na região do Sahel e possa assumir uma postura estratégica por forma a ajudar as populações mais necessitadas e a afirmar-se como um ator credível, presente e reconhecido internacionalmente, contribuindo para a segurança e o desenvolvimento na região e indiretamente para uma Europa mais segura – mas agora que o Representante da UE para a região do Sahel é um diplomata português. ●

Notas

¹ A coligação das principais organizações terroristas a atuar no Mali foi criada em 2017 com o nome de Jama'at Nasr al-Islam wal Muslim (JNIM), sendo constituída pela congregação dos grupos terroristas: Ansar Dine; AQIM; Katibat Macina; e Al-Mourabitoun, estando estes grupos a atuar praticamente em todo o território maliano, tornando-se a maior força jihadista no Sahel Central (International Crisis Group, 2021).

² A estratégia de parcerias para enfrentar ameaças comuns é um pilar fundamental da “Bussola Estratégica” da UE. Esta abordagem tem sido empregada nas relações entre a UE e África desde 1957, com destaque para a I Cimeira UE-África em 2000. Na VI Cimeira UE-África, realizada em 2022, os líderes europeus e africanos reforçaram a parceria, destacando objetivos comuns de solidariedade, segurança, paz, desenvolvimento e prosperidade económica sustentável. Além das cimeiras, a UE adotou três estratégias regionais para África, incluindo a Estratégia para o Sahel. Em 2021, a UE lançou a nova Estratégia Integrada para o Sahel, em resposta à instabilidade política na região. Esta estratégia foca-se em governação, direitos humanos, segurança, desenvolvimento económico e social, combate à corrupção e alterações climáticas, com o objetivo de promover a democracia, paz e desenvolvimento sustentável.

Referências

- Alliance Sahel (2023). The Alliance Sahel. [Página online] <https://www.alliance-sahel.org/en/sahel-alliance/>
- Baudais, V., & Maiga, S. (2022). The European Union Training Mission in Mali: An assessment. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/bp_2204_eutm_mali.pdf
- Bernardino, L. M. (2019). A Defesa como vetor da cooperação político-estratégica de Portugal em África. Contributos para uma Cooperação de Defesa. Revista Militar N.º 2608, Maio 2019, 637-655. <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1436>
- Eizenga, D. (2019). Long term trends across security and development in the Sahel. West African Papers, 1-27.
- EMGFA. (2020). Diretiva N.º 031/CEM/GFA/20, Ação Externa no Domínio Militar 2020/2021. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Gomes, L. M. & Bernardino, L. M. (2024). A Participação das Forças Armadas Portuguesas na EUTM Mali. Contributos para a Afirmativa de Portugal no Sahel. Revista de Ciências Militares, Instituto Universitário Militar, novembro, XII (2), 95-134. https://www.iwm.pt/files/publicacoes/RCM/24/RCM_Vol_XII_2_NOV_2024.pdf
- Latorre, J. A. (2022). A change in Mali: The French out, Wagner in. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/a-change-in-mali-the-french-out-wagner-in>
- Lucia, E. L. (2017). Performing EU agency by experimenting the ‘Comprehensive Approach’: The European Union Sahel Strategy. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02589001.2017.1338831>
- Pichon, E. (2020). Understanding the EU Strategy for the Sahel. <https://policycommons.net/artifacts/1332394/understanding-the-eu-strategy-for-the-sahel/1935892/>
- Portaria n.º 116/2013. (2013). Participação portuguesa na missão EUTM Mali. Diário da República n.º 43/2013, Série II, 7939-7940. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Portaria n.º 118/2017. (2017). Prorrogação da participação nacional na European Union Training Mission in Mali – «EUTM Mali». Diário da República n.º 95/2017, Série II, 9445-9446. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. <https://dre.pt/home/-/dre/107023701/details/maximized>
- Portaria n.º 182/2021. (2021). Participação nacional na Task Force Takuba em 2021. Diário da República n.º 91/2021, Série II, 36-36. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- SEAE. (2023). Missions and Operations. [Página online]. Serviço Europeu de Ação Externa. https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en
- Strategic Survey. (2022). Sub-Saharan Africa. Strategic Survey, 122:1, pp. 319-358. <https://doi.org/10.1080/04597230.2022.2145095>
- Strydom, H. (2019). Mali and the Sahel: Making Peace in Another Rough Neighbourhood. *Neth Int Law Rev* 66, 75-99. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-019-00134-6>
- Tebas, J. A. (2017). G5 Sahel: La Fuerza [antiterrorista] Conjunta (FC-G5). Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos, 37, 1-17. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEA37-2017_Sahel_G5_FuerzaConjunta_JAMT.pdf
- Vieira, M. F., Ribeiro, I. M., & Seabra, P. (2021). O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz no Reforço da União Europeia como Ator Secundário. *Nação e Defesa*, N.º 158, 115-141. https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documentos/NeD158/NeD158_6_MelissaFonsecaVieira_InesMarquesRibeiro_PedroSeabra.pdf



CONFLITOS AFRICANOS ESQUECIDOS: OS CASOS DE DARFUR E DE TIGRAY

Os conflitos do Darfur e do Tigray têm gerado crises humanitárias graves, sem que suscitem a necessária atenção da comunidade internacional. Estes conflitos têm as suas raízes em questões de marginalização étnica e política e, em ambos os casos, a interação entre as forças em contenda tem resultado numa violência devastadora.

A história da humanidade é marcada por conflitos que moldaram sociedades, transformaram fronteiras e alteraram o curso de nações. Alguns desses conflitos, embora devastadores, caem no esquecimento da memória coletiva, ofuscados por outros conflitos mais visíveis e mediáticos.

Os conflitos do Darfur (Sudão) e do Tigray (Etiópia) são dois exemplos de conflitos que, apesar de sua gravidade, muitas vezes não recebem a atenção e a urgência que merecem. Ambos têm as suas raízes em questões étnicas, políticas e sociais complexas, resultando em crises humanitárias devastadoras. Este artigo procura explorar a dinâmica destas guerras quase esquecidas, algumas das suas origens, consequências e o papel da comunidade internacional na sua (não) resolução.

Os conflitos em Darfur e no Tigray

O conflito na região de Darfur¹ emergiu em 2003, quando grupos rebeldes, principalmente o Exército Popular de Libertação de Sudão (*Sudan People's Liberation Army* – SPLA)² e o Movimento pela Justiça e Igualdade (*Justice and Equality Movement* – JEM)³ levantaram armas contra o governo sudanês. As causas do conflito são multifacetadas, envolvendo disputas por recursos naturais, marginalização étnica e a luta do governo central por controle sobre uma região rica em recursos, mas historicamente negligenciada.

A resposta do governo sudanês foi atroz. Sob a liderança do então presidente Omar al-Bashir, as forças armadas e milícias, como o *Janjaweed* (de tribos nómadas sudanesas árabes que atacam povos não-muçulmanos), foram autorizadas a atacar civis, resultando num genocídio. Estimam-se que entre 300 mil e 400 mil pessoas tenham sido

mortas, enquanto milhões foram deslocadas de suas casas.

A crise humanitária no Darfur atraiu a atenção internacional, de vozes reconhecidas na área cultura, como o ator George Clooney, que ajudou a pressionar para a constituição de uma intervenção da União Africana e, posteriormente, das Nações Unidas. No entanto, todas as iniciativas de paz acabaram por falhar na resolução das causas profundas do conflito, e a violência continuou – e ainda persiste – esquecida da cena internacional.

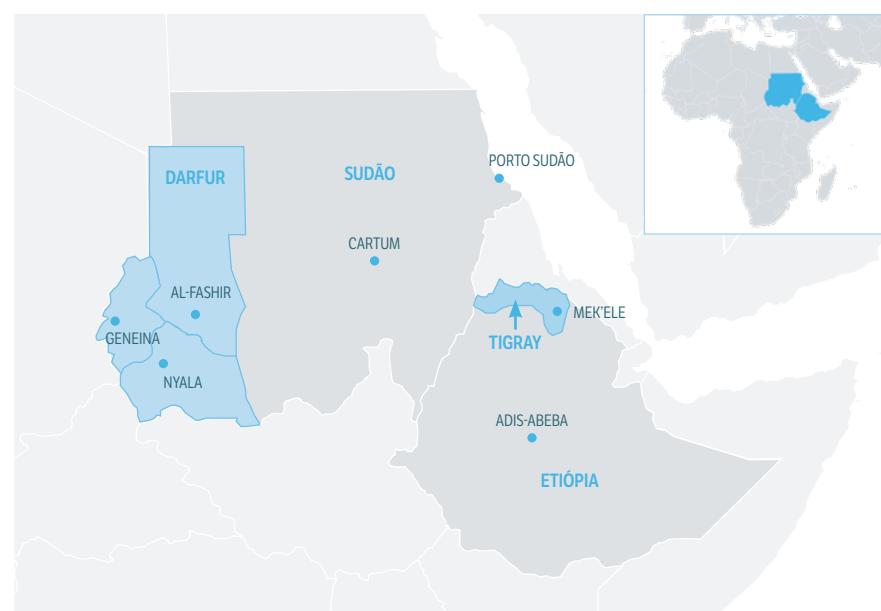
Quanto ao conflito no Tigray, que eclodiu em novembro de 2020, é mais recente mas não menos devastador. A tensão entre o governo etíope, liderado pelo primeiro-ministro Abiy Ahmed Ali, e o governo regional liderado pelo partido da Frente Popular de Libertação do Tigray (*Tigray People's Liberation Front* – TPLF⁴) cresceu ao longo dos anos, culminando num confronto arma-

do liderado pela coligação rebelde da Frente Unida das Forças Federalistas e Confederacionistas da Etiópia (*United Front of Ethiopian Federalist and Confederation Forces* – UFEFCF)⁵. As raízes do conflito podem ser rastreadas até a política de exclusão e marginalização das regiões mais periféricas da Etiópia pelo governo central, que havia sido dominado por uma coligação liderada pela TPLF por quase três décadas até a ascensão de Abiy Ahmed Ali.

A guerra no Tigray tem resultado em atrocidades em massa, incluindo massacres, violência sexual em larga escala e deslocamentos forçados. As forças etíopes, juntamente com tropas da Eritreia, entretanto convidadas pelo governo etíope para participarem no combate aos rebeldes, foram acusadas de cometer crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Estima-se que centenas de milhares de pessoas tenham morrido e milhões foram forçadas

FIGURA 1. SUDÃO E ETIÓPIA E ÁREAS EM CONFLITO (DARFUR E TIGRAY)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em mapas oficiais ©ELCAlmeida.



a fugir para campos de refugiados ou para outras regiões da Etiópia em busca de segurança.

Comparação dos conflitos

Embora os conflitos do Darfur e do Tigray ocorram em contextos geopolíticos distintos, não obstante estarem em áreas geográficas muito próximas, eles partilham semelhanças significativas. Ambos os conflitos têm as suas raízes em questões de marginalização étnica e política, em que grupos minoritários se sentem oprimidos e desprovidos de representação ou com representação questionada. Em ambos os casos, os governos têm respondido com força militar excessiva e violenta e recebido igual resposta, cuja desproporção acaba por resultar em crises humanitárias de grande escala.

Além disso, a comunidade internacional falhou, e persiste na falha, em agir de forma decisiva em ambos os conflitos. Enquanto a intervenção no Darfur ainda gerou alguma resposta, a implementação de medidas concretas para proteger os civis e para promover a paz foi lenta e mostrou-se totalmente ineficaz. Por sua vez, no Tigray, a comunidade internacional tem hesitado em intervir, em parte devido à complexidade da política etíope e à relutância em ver Abiy Ahmed Ali como um *player* gerador de violência. A isto não é alheio o facto de este ter sido um líder inicialmente aclamado pelas suas reformas democráticas, tendo sido laureado com o Prémio Nobel da Paz, em outubro de 2019, pelo

seu trabalho em encerrar vinte anos de impasse entre a Etiópia e a Eritreia.

Consequências humanitárias

As consequências humanitárias dos conflitos nas regiões do Darfur e do Tigray são devastadoras. No Darfur, onde se verificam elevadas baixas, mais de 2,5 milhões de pessoas foram deslocadas, muitas sobrevivendo em campos de refugiados em condições precárias. A insegurança alimentar é uma realidade quotidiana e a falta de acesso a serviços básicos, como saúde e educação, perpetua um preocupante ciclo de pobreza e sofrimento. O impacto psicológico das atrocidades vividas também é profundo, com muitas vítimas enfrentando traumas que podem durar gerações.

Também no Tigray a situação é igualmente alarmante, ainda que o número de vítimas em combate varie de acordo com as respetivas fontes contrárias (governo vs. rebeldes). O bloqueio de ajuda humanitária imposto pelo governo etíope resultou numa crise alimentar sem precedentes, com milhares de pessoas sob o espectro da fome, aliado a uma violência sexual por parte das duas forças militarizadas contra mulheres e meninas durante o conflito, bem como cicatrizes profundas numa geração de jovens traumatizados. A destruição de infraestruturas, como escolas e hospitais, agrava ainda mais a situação, tornando a recuperação ainda mais difícil. Segundo estimativas do Peace Research Institute Oslo (PRIO), o conflito nessa região foi o mais mortífero do mundo

CAIXA 1. MISSÕES DA UNIÃO AFRICANA E DAS NAÇÕES UNIDAS NO DARFUR

Em 2004, a União Africana criou uma força para a manutenção de paz no Sudão, visando a resolução do conflito do Darfur, denominada AMIS (Missão da União Africana no Sudão, ou *African Union Mission in Sudan*). A missão foi criada no seguimento de um acordo de cessar-fogo humanitário entre o governo e os dois principais movimentos rebeldes da região do Darfur. De início era composta por 170 efetivos militares e em 2005 o número chegou a 7.000 (num total de mais de 9.000 efetivos).

As Nações Unidas estiveram no terreno a partir de 31 de julho de 2007, por via da Resolução do Conselho de Segurança n.º 1769, que autorizou a constituição de uma missão híbrida de manutenção de paz da ONU-UA, a UNAMID (Operação Híbrida com a União Africana no Darfur, ou *African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*). Esta operação veio substituir a AMIS e cumpriu o seu mandato até 31 de dezembro de 2020.

As Nações Unidas continuaram presentes através da sua missão política no Sudão – a Missão Integrada das Nações Unidas para a Assistência à Transição no Sudão (*United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan – UNITAMS*), com sede em Cartum e escritório em Darfur. Esta veio a encerrar em fevereiro de 2024, pela Resolução do Conselho de Segurança n.º 2715, após exigência do governo sudanês.

TABELA 1. DADOS ESSENCIAIS DOS DOIS CONFLITOS

Fonte: Global Firepower – African Military Strength 2025 (ranking/dados militares). O número de vítimas mortais varia consideravelmente consoante as fontes. Para estes cálculos, foram utilizados os dados do Uppsala Conflict Data Program – UCDP, Prio Research Institute Oslo – PRIO, e das Nações Unidas.

Notas: * Valores de 2023, ** Inclui milícias Janjaweed (cerca de 35.000 da SRF). As percentagens apresentadas são face à população.

	ÁREA	POPULAÇÃO (milhões)*				PIB (Mil milhões USD)*	FORÇAS MILITARIZADAS				VÍTIMAS MORTAIS		
		Km ²	Geral				Efetivos	%	Despesas militares*				
				Regional	%								
ETIÓPIA	1 104 300	%	133,831	Regional	%	163,7	138 000	10,9	538,0	0,33% PIB	5 ^a		
							Rebeldes**	%					
TIGRAY	50 079	4,53		5,738	4,29		120 000	2,09			Cerca de 321.000 (de 2020 a 2023)		
SUDÃO	1 861 484	%	50,042	Regional	%	109,3	144 000	29,2	287,2	0,26% PIB	9 ^a		
							Rebeldes**	%					
DARFUR	493 180	26,49		5,5	10,99		95 000	1,73			Cerca de 300.000 (entre 2003 e 2008) Cerca de 60.000 (de 2021 a 2023)		



em 2022, tendo só nesse ano feito mais de 100.000 vítimas mortais.

O papel da comunidade internacional

A resposta da comunidade internacional aos conflitos de Darfur e Tigray tem sido amplamente criticada. Se, no Darfur, a intervenção inicial da União Africana e das Nações Unidas, ainda que lenta, foi um passo positivo, a falta de recursos financeiros e de apoio político adequados tornou ineficazes as respetivas missões de paz. Além disso, a indiferença global em relação ao genocídio no Darfur levou a uma sensação de abandono entre as vítimas e os sobreviventes. Já no Tigray, a resposta internacional também foi, e continua a ser, lenta e hesitante. A pressão sobre o governo etíope para permitir o acesso à ajuda humanitária foi insuficiente e as sanções contra os geradores de crimes de guerra têm sido limitadas ou inconsequentes. A necessidade de uma abordagem mais robusta e coordenada para abordar as crises humanitárias e proteger as populações civis é evidente, mas a falta de vontade política e a complexidade das alianças regionais dificultam uma ação eficiente.

Conclusão

Os esquecidos conflitos do Darfur e do Tigray são exemplos trágicos com consequências devastadoras para milhões de pessoas. As raízes da generalidade dos conflitos, em particular destes dois, estão, em regra, profundamente enraizadas em questões de marginalização, desigualdade e luta pelo poder. A resposta da comunidade internacional, embora presente, tem sido inadequada, e, muitas vezes – a maioria das vezes –, prosseguida de forma tardia e insuficiente face às crises humanitárias. É fundamental que a comunidade internacional não apenas reconheça a gravidade destes dois conflitos, mas também tome medidas concretas para apoiar a paz e a justiça. A prevenção de conflitos futuros e a proteção dos direitos humanos devem ser prioridades na agenda global. Além disso, é essencial que as vozes das vítimas sejam ouvidas e que as suas necessidades sejam atendidas, garantindo que esses conflitos esquecidos não só sejam lembrados, mas que se tornem um catalisador para a mudança. ●

Notas

¹ O Darfur existe como território semi-independente desde 1646 e entre 1899 e 1915 foi um sultão independente, altura em que o império britânico, como penalização devido a insurreições, o integrar no Sudão Anglo-Egípcio.

² O SPLA foi fundado em 1983, tendo tido maior impacto durante a segunda guerra civil sudanesa (1983-2005), quando o governo de Cartum tentou impor a "sharia" à zona sul animista e cristã – o que levaria à secessão do Sudão do Sul. De notar que a primeira guerra civil sudanesa (igualmente reconhecida por rebelião Anya Nya I) ocorreu entre 1955 e 1972.

³ O JEM chegou a ter apoio dos eritreus no combate aos sudaneses.

⁴ A TPLF, igualmente reconhecida por Weyane, foi fundada em 18 de Fevereiro de 1975, de ideologia marxista-leninista-hoxaísmo, tendo em 1991 enveredado pelo nacionalismo tigrista e federativo.

⁵ A UFECCF agrupa os rebeldes do Tigray da TPLF, bem como milícias secessionistas do Exército de Libertação do Oromo (OLA, na sigla inglesa), da Frente Nacional de Libertação do Sidama (SNLF, na sigla inglesa) e Resistência do Estado Somali (SSR – etíopes).

Referências

- Amnistia Internacional (2022a). Ethiopia: Crimes Against Humanity in Western Tigray Zone. Amnesty International Report, 06.04.2022. www.amnesty.org/en/latest/news/2022/04/ethiopia-crimes-against-humanity-in-western-tigray-zone/.
- Amnistia Internacional (2022b). Ethiopia: Tigrayan forces murder, rape and pillage in attacks on civilians in Amhara towns. Amnesty International Report, 16.02.2022. www.amnesty.org/en/latest/news/2022/02/ethiopia-tigrayan-forces-murder-rape-and-pillage-in-attacks-on-civilians-in-amhara-towns/.
- Duarte, Rita (2008). O conflito no Darfur. Anuário Janus 2008. <https://hdl.handle.net/11144/589>.
- Global Firepower (2025). African Military Strength 2025. www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.php.
- Human Rights Watch (2021). Sudan: Events of 2020. Human Rights Watch Report 2021; <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/sudan>.
- Human Rights Watch (2024). Sudan: Ethnic Cleansing in West Darfur; Thousands Killed, Half Million Remain Displaced. Human Rights Watch, 09.05.2024. www.hrw.org/news/2024/05/09/sudan-ethnic-cleansing-west-darfur.
- Nações Unidas (2024). Darfur: duas décadas de sofrimento. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental (UNRIC), Nações Unidas. [https://unric.org/pt/darfur-duas-decadas-de-sofrimento/](http://unric.org/pt/darfur-duas-decadas-de-sofrimento/).
- Oliveira, Ana Clara (2021). Entre a fome e a guerra: a História do conflito do Darfur no Sudão. In *Dois Níveis*, 21.01.202. www.doisniveis.com/doisniveis/entre-a-fome-e-a-guerra-a-historia-do-conflito-em-darfur-no-sudao/
- Price, Ned (2022). Reports of Mass Atrocities in Western Tigray. Comunicado de Imprensa, US Department of State; <https://2021-2025.state.gov/>.
- Princewill, Nimi; Busari, Stephanie (2024). Darfur may be on the brink of another genocide. Will the world act this time?. CNN, 14.06.2024. <https://edition.cnn.com/2024/06/14/africa/sudan-darfur-genocide-fears-explainer-intl/index.html>
- Statista (2024). Leading African countries for defense spending budget in 2023. www.statista.com/statistics/1219612/defense-spending-budget-in-africa-by-country/.
- Vidigal, Lucas (2021). Guerra do Tigray completa um ano com milícia perto de chegar à capital da Etiópia; entenda o conflito. Globo G1, 05.11.2021. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/11/05/guerra-do-tigre-completa-1-ano-com-milicia-perto-de-chegar-a-capital-da-etiopia-entenda-o-conflito.ghtml>.

DO SUDÃO AO HAITI: AS GUERRAS E CRISES DE QUE O MUNDO SE ESQUECEU

Apesar do aumento do número de conflitos violentos no mundo, a atenção mediática e política conferida a cada um destes cenários de guerra é profundamente desigual. Vários conflitos e crises prolongadas têm impactos devastadores mas estão praticamente invisibilizados, não existindo uma prioridade de atenção e ação no sentido da sua resolução e da resposta às múltiplas necessidades humanitárias e de paz.

É relativamente consensual que, contrariamente às expectativas, o mundo não se tornou mais pacífico ou estável com o final da Guerra Fria. Pelo contrário, a década de 1990 em diante deu-nos a conhecer um cenário internacional marcado por um crescente número de guerras, sobretudo civis e internas, concentradas maioritariamente no que hoje muitos chamam Sul Global e frequentemente longas. De acordo com uma recente análise de tendência de conflitos realizada pelo *Peace Research Institute (PRIO)*, os últimos três anos foram os mais violentos das últimas três décadas e 2023 foi mesmo um dos anos mais violentos desde 1989, registando-se um número recorde de 59 conflitos, o que o tornou, igualmente, o ano que registou o maior número de conflitos desde 1946 (PRIO, 2024) (Figura 1).

Apesar destas tendências preocupantes e continuadas, a atenção mediática conferida a cada um destes cenários de guerra e/ou crise é profundamente desigual, num cenário internacional marcado por centenas de conflitos ativos, mas em que o cidadão comum conhecerá apenas alguns deles pela centralidade mediática e política que adquirem. Veja-se o caso da guerra na Ucrânia após a agressão russa em 2022 ou, desde outubro de 2023, a escalada da guerra nos territórios palestinianos ocupados, em particular a Faixa de Gaza, mas também no Líbano. De facto, a atenção está a ser direcionada para conflitos e crises que ou estão geograficamente próximos ou que têm implicações geopolíticas significativas para as agendas de segurança dos países com mais influência no sistema internacional. Como consequência, há todo um conjunto de conflitos e crises mais prolongadas que se tornaram praticamente invisibilizados e para os quais não existe qualquer prioridade de atenção

ou ação no sentido da sua resolução. A estas situações tendemos a chamar de crises e conflitos esquecidos, referindo-se a crises humanitárias, situações de guerra ou de instabilidade que recebem pouca ou nenhuma atenção mediática ou política a nível internacional apesar da sua dimensão, complexidade ou impacto devastador. São, frequentemente, situações persistentes e que se perpetuam durante anos ou décadas, afetando milhões de pessoas.

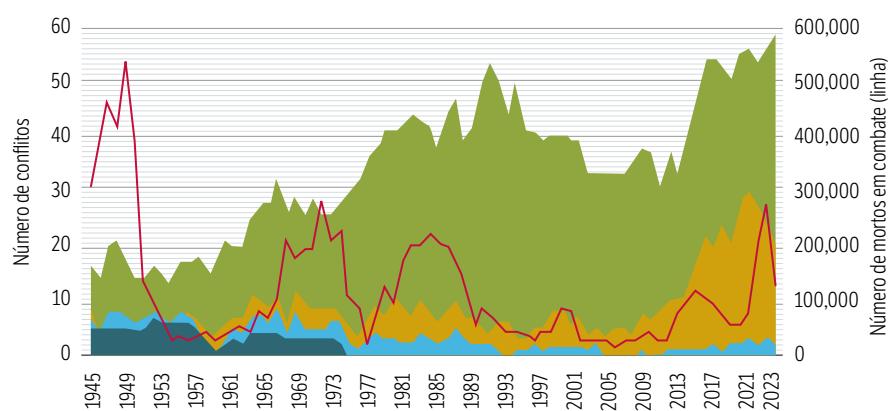
A multiplicação de guerras e, sobretudo, o surgimento de guerras consideradas mais importantes, (...) leva a um declínio da cobertura e atenção conferida a conflitos e crises mais prolongadas e para as quais se considera não haver resposta possível ou sustentável...

Múltiplos conflitos armados violentos, instabilidade e as crises complexas e prolongadas que deles decorrem marcam, de facto, o dia a dia de milhões de pessoas em países como a Líbia, o Haiti, a Síria, o Iémen, o Sudão, o Sudão do Sul, o Afeganistão, o Myanmare, a região do Sahel, mas também a Venezuela ou as Honduras. No Sudão, por exemplo, a guerra é já considerada a mais devastadora do mundo, com 12 milhões de pessoas obrigadas a fugir, mais de metade enfrentando uma grave crise de fome e com registos impressionantes no que diz respeito às taxas de violência sexual contra mulheres e meninas (ICG, 2025). Também no Haiti a situação é insustentável, depois de várias décadas de violência agravada por desastres naturais e, mais recentemente, por novas vagas de instabilidade política e um aumento significativo da ação de gangues violentos que controlam a capital e grande parte do país, apesar da presença internacional de uma missão das Nações Unidas. As disputas violentas por território entre gangues têm tido um impacto direto e devastador sobre a população civil, que

FIGURA 1. TENDÊNCIAS NOS CONFLITOS VIOLENTOS, POR TIPO DE CONFLITO (1946-2023)

Fonte: Peace Research Institute (PRIO).

■ Conflito colonial ■ Conflito interestatal ■ Conflito civil internacionalizado
■ Conflito civil ■ Número de mortes em combate



se vê forçada a fugir para campos de deslocados, mas onde também enfrentam graves situações que atentam contra a sua integridade e dignidade, nomeadamente por via da violência sexual, particular sobre as mulheres e raparigas (ICG, 2025).

Apesar da gravidade destas e de outras situações de guerra e violência, que afetam dezenas de milhares de pessoas e que as obriga a viver em condições de fome extrema e perigo constante, as restrições de acesso ditadas pelas condições de insegurança, as limitações de financiamento ditadas pelas diferentes prioridades políticas dos principais atores no plano internacional e os diferentes e sempre variáveis interesses geopolíticos, impedem a resposta necessária, imediata e consistente a estas múltiplas situações de crise.

A multiplicação de guerras e, sobretudo, o surgimento de guerras consideradas mais importantes, centrais ou prioritárias na agenda internacional, pelas suas implicações mais amplas – bem representadas na guerra da Ucrânia – leva a um declínio da cobertura e atenção conferi-

Perante este cenário, torna-se relativamente claro que é essencial uma mudança a nível internacional e que se refletia numa maior atenção e compromisso político relativamente a todas as situações de violência e crise humanitária.

da a conflitos e crises mais prolongadas e para as quais se considera não haver resposta possível ou sustentável, mas ainda se estão situadas em contextos sem qualquer interesse geopolítico ou estratégico para as principais potências do sistema internacional. Para além disso, o argumento da complexidade crescente associada às crises e conflitos mais contemporâneos, ligado à incapacidade ou falta de vontade política em mobilizar recursos suficientes – incluindo ajuda humanitária – para lhes fazer face,

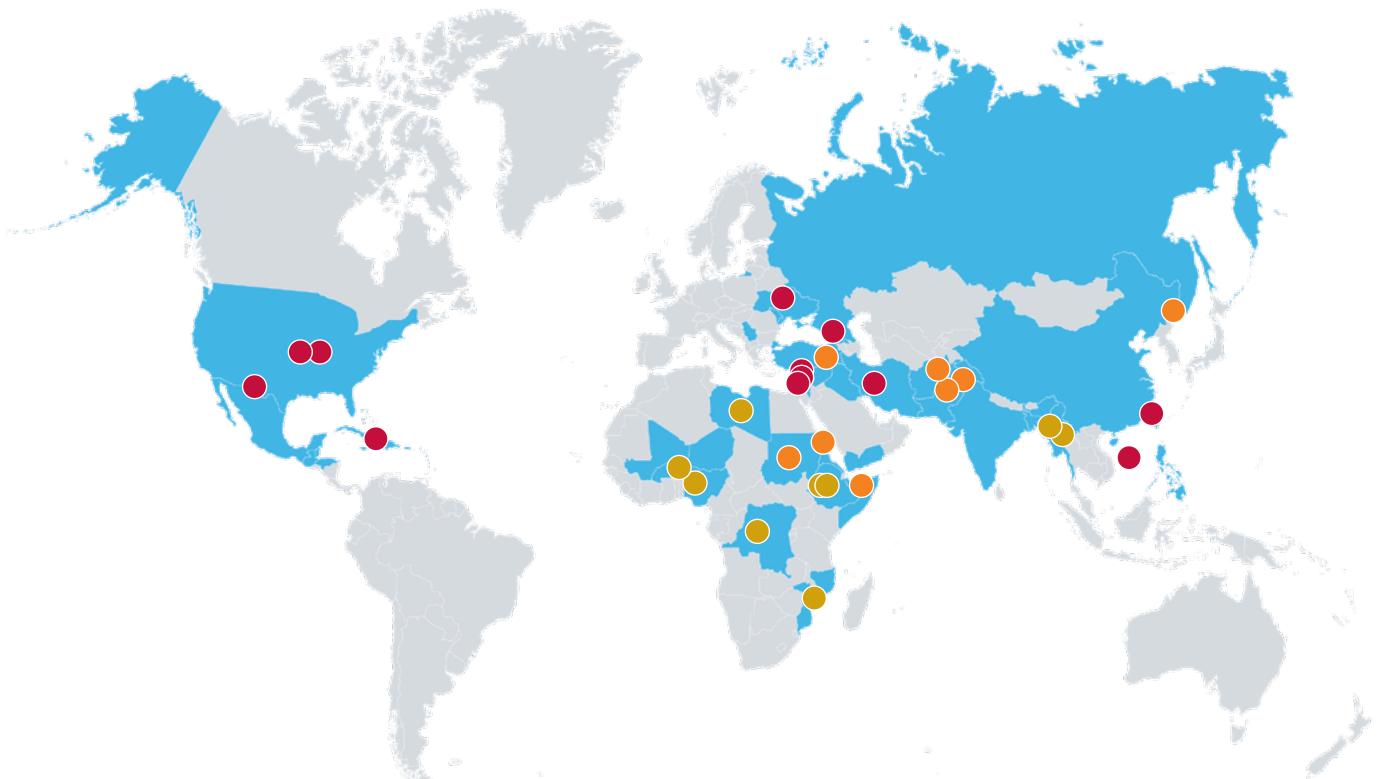
agravam essa tendência de negligência internacional, contribuindo assim para a sua perpetuação no tempo, com um óbvio impacto do ponto de vista dos custos humanos associados.

Vivemos, pois, num mundo marcado por demasiadas crises e guerras esquecidas e para as quais não tem sido direcionada a atenção e, sobretudo, a vontade e ação política necessária e essencial para colocar fim à violência e responder às múltiplas necessidades humanitárias, de desenvolvimento e de paz. De acordo com o International Crisis Group, naquela que é a sua previsão dos “10 conflitos a acompanhar em 2025”, é clara a tendência para que a maior parte das guerras que marcaram o ano de 2024 continue e até sofra um agravamento, replicando e agudizando o cenário global marcado por vários conflitos duradouros e com efeitos devastadores (ICG, 2024). Para além desse contexto já de si marcado por turbulência e instabilidade, é de incluir nas nossas análises as muitas incertezas e as possíveis consequências associadas ao regresso de Donald Trump à liderança da administração norte-americana

FIGURA 2. PRINCIPAIS CONFLITOS A TER EM ATENÇÃO EM 2025

Fonte: Council on Foreign Relations.

● Nível 1 (prioridade elevada) ● Nível 2 (prioridade média) ● Nível 3 (prioridade baixa)





a partir de 20 de janeiro de 2025, especificamente no que diz respeito a estas várias dinâmicas de conflitualidade e violência, em particular nos contextos menos mediáticos e menos importantes nas agendas geoestratégicas das grandes potências.

Perante este cenário, torna-se relativamente claro que é essencial uma mudança a nível internacional e que se refletia numa maior atenção e compromisso político relativamente a todas as situações de violência e crise humanitária. Tal como sugerem as análises e previsões do *Council on Foreign Relations* no início de 2025, a atenção da comunidade internacional deve ser direcionada não apenas para conflitos aos quais é conferida maior prioridade na agenda de paz e segurança internacionais como nos territórios Palestinos ocupados ou na Ucrânia e, agora, na Síria, mas também para aqueles que ao longo de décadas se têm prolongado e até agudizado, sem grande capacidade de atrair interesse político ou mesmo visibilidade à escala global, como no Sudão, no Sahel, na República Democrática do Congo ou Haiti, para referir apenas alguns dos muitos conflitos e crises negligenciadas (Council on Foreign Relations, 2025) (Figura 2). Lidar com crises e guerras negligenciadas e esquecidas implica uma abordagem multifacetada e que combine várias dimensões de ação, consciencialização e responsabilidade por parte dos vários atores políticos, nacionais e internacionais, de organizações intergovernamentais e não governamentais, dos meios de comunicação e da própria sociedade civil.

Ainda assim, há uma dimensão que assume uma importância particularmente destacada e central, no sentido em que estamos a lidar com dinâmicas de violência direta e estrutural extremamente complexas, enraizadas e profundas. O reforço das respostas internacionais é essencial, nomeadamente por via do reforço da ação multilateral representada por organizações como as Nações Unidas ou por organizações de âmbito mais regional, como a União Africana ou a Organização de Estados Americanos, por exemplo. Tal implica uma maior capacidade de monitorização e de pressão – política, económica ou diplomática – que possa não apenas dar espaço e atenção a estas situações, mas, so-

bretudo, que possa traduzir-se em ação concreta no sentido da sua prevenção e/ou resolução. Ao mesmo tempo, faz sentido sublinhar também a importância de movimentos globais de solidariedade e de pressão que ajudem a promover uma mudança ao nível das narrativas dominantes, as quais alimentam hierarquias morais de guerras e de vítimas, em que aquelas que suscitam menos empatia se tornam duplamente vítimas: da guerra e do esquecimento. ●

Referências

- Council on Foreign Relations (2025). Conflicts to Watch in 2025. Preventive Priorities Survey Results, janeiro de 2025. <https://www.cfr.org/report/conflicts-watch-2025>
- ICG (2025). Ten conflicts to watch in 2025. International Crisis Group, Janeiro de 2025. <https://www.crisisgroup.org/global/10-conflicts-watch-2025>.
- PRIO (2024). The most violent year since World War II (podcast). Peace Research Institute, Oslo. <https://www.prio.org/podcasts/prios-peace-in-a-pod/100>
- Rustad, Siri Aas (2024). Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2023. PRIO Paper, Peace Research Institute, Oslo. <https://www.prio.org/publications/14006>



DIPLOMACIA OU GUERRA. À PROCURA DE UMA SOLUÇÃO PARA O DIFERENDO FRONTEIRIÇO VENEZUELA-GUIANA

O diferendo entre a Venezuela e a Guiana na região de Essequibo tem-se prolongado sem que os vários acordos assinados ou tentativas de mediação e negociação o tenham conseguido resolver. O interesse económico suscitado pela exploração petrolífera nesta zona é um fator que contribui para agravar as tensões existentes.

Diplomacia ou Guerra" é o título de um livro escrito pelo líder do Movimento Independentista da Guiana, Jai Narine Singh, publicado em 1982. Trata-se de uma análise do diferendo fronteiriço entre a Venezuela e a Guiana e seus antecedentes, a partir de uma perspetiva que o coloca, naturalmente, mais próximo do sentimento da população guianense.

Sobre o tema do Essequibo, um sentimento nacional venezuelano manifesta-se ao longo dos tempos. São, por isso, muitas as obras e autores que abordam o assunto da disputa com a Guiana deste território, sempre a partir de uma perspetiva que valoriza, antes de tudo, os direitos histórico-jurídicos da Venezuela.

A propósito das populações envolvidas, nem os guianenses nem os venezuelanos tiveram voz no decorrer do processo que conduziu à adoção de uma sentença por parte de um tribunal de arbitragem, reunido em Paris, em outubro de 1899. O laudo arbitral foi favorável para o lado dos ingleses.

Delimitação da fronteira: o princípio do *Uti Possidetis Iuris* versus o mapa de Schomburgk

Simón Bolívar, o Libertador das Américas, propôs a tese de que todos os países libertados mantivessem as fronteiras dos territórios até então administrados pela coroa espanhola, ou seja, que os novos Estados passassem a ter como fronteiras aquelas que vigoravam no ano de 1810. O princípio do *uti possidetis iuris*¹ foi acolhido por todos os países hispano-americanos na sua totalidade. Assim sendo, a fronteira oriental da Venezuela chegaria até ao rio Essequibo.

Entre 1835 e 1840, o naturalista alemão Robert Hermann Schomburgk explorou

o território que corresponde atualmente ao Estado da Guiana cedido pelos holandeses ao Reino Unido, em 1814 e, em 1841, os ingleses solicitaram a Schomburgk que delimitasse a fronteira ocidental destas terras, que batizariam com o nome de Guiana Inglesa. Para os venezuelanos, o mapa de Schomburgk não considerava os territórios que por direito (histórico) pertenciam à Venezuela (Singh, 1982, p. 14).

De acordo com Boersner (pp. 141-142), desde 1850, os ingleses expandiram-se para além dos limites entre a Venezuela e a Guiana Inglesa para oeste, ocupando cada vez mais território "históricamente" venezuelano. Esta situação gerou um conflito entre as partes, que foi aumentando em intensidade e violência, a partir de 1890. A Venezuela pede ajuda aos Estados Unidos da América (EUA) e, com Grover Cleveland no poder (1892-1896), Washington pressiona os ingleses a favor de uma solução pacífica desta controvérsia.

A sentença de 1899 e o memorando Mallet-Prevost

Para a solução da controvérsia limítrofe entre a Venezuela e a Guiana Inglesa, decide-se pelo mecanismo da Arbitragem Internacional. Os ingleses e os americanos (estes últimos, como representantes da Venezuela) acordaram que o tribunal estaria composto por dois juízes britânicos de nomes F. Herschell e R. H. Collins, dois juízes americanos de nomes M. W. Fuller e D. J. Brewer e um quinto árbitro neutral que assumiria a presidência. A escolha deste último recaiu no jurista F. de Martens, conselheiro privado e membro permanente do Conselho do Ministério de Negócios Estrangeiros da Rússia. Depois de várias sessões, a sentença foi ditada a 3 de outubro de 1899. A decisão

CRONOLOGIA DOS ACONTECIMENTOS

1493-1494	Bula do Papa Alexandre VI e Tratado de Tordesilhas. O mundo é dividido entre espanhóis e portugueses.
1648	Tratado de Münster, entre as Províncias Unidas dos Países Baixos e o Reino espanhol. Os holandeses ocupam e tomam posse de uma parte do território atual da Guiana.
1814	Tratado de Londres, entre o Reino Unido de Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e o Reino Unido dos Países Baixos. Os holandeses cedem à Grã-Bretanha os territórios de Demerara, Essequibo e Berbice.
1835	O naturalista alemão Robert Hermann Schomburgk inicia a exploração do território do Essequibo.
1844	É elaborado o mapa Schomburgk, definindo a fronteira ocidental da Guiana Inglesa.
1887	Venezuela rompe relações diplomáticas com os ingleses. Sucedem-se confrontações violentas entre venezuelanos e ingleses na zona do Cuyuni.
1897	Convénio de Washington. Foi estabelecida a constituição do Tribunal que arbitria o diferendo entre venezuelanos e ingleses.
1899	Foi ditada a sentença que concede aos ingleses 90% do território em disputa.
1949	É publicado um Memorando escrito por Mallet-Prevost, denunciando arbitrariedades cometidas durante o processo de arbitragem.
1966	Acordo de Genebra, entre a Venezuela e o Reino Unido de Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, em consulta com o governo da Guiana Inglesa. Independência da Guiana.
1970	Protocolo de Puerto España, que adia por doze anos a reclamação do Essequibo.
2004	Hugo Chávez Frias declara que não se opõe à entrega de concessões a empresas transnacionais no território em disputa.
2015	A petrolífera americana Exxon anunciou ter descoberto importantes jazigos de petróleo na zona do Essequibo.
2018	Considerando esgotados os Bons Ofícios, Guiana solicita ao Secretário-geral das Nações Unidas que o litígio seja enviado para o Tribunal Internacional de Haia. O Secretário-geral António Guterres ratifica a decisão de enviar o diferendo para Haia.
2020	O Tribunal declara-se competente para conhecer a demanda depositada pela Guiana relacionada com a validade da sentença de 1899 e a questão da solução definitiva do diferendo territorial entre a República Cooperativa da Guiana e a República Bolivariana da Venezuela.
2023	O governo venezuelano realiza um referendo consultivo à população tendo em vista a adoção de uma série de decisões sobre a eventual anexação do território.

do Tribunal assegurou aos ingleses 90% do território em disputa e definiu as fronteiras atuais entre a Venezuela e a Guiana. A decisão foi aceite pelas partes; contudo, passados 50 anos, em julho de 1949 foi publicado um Memorando da autoria de Severo Mallet-Prevost que iria mudar a percepção dos venezuelanos sobre a justiça da sentença.

O Memorando Mallet-Prevost constitui uma das peças chave utilizada pelos venezuelanos para demandar uma revisão do Laudo Arbitral de 1899. Nele, o advogado americano denuncia arbitrariedades cometidas durante o processo da arbitragem. Severo Mallet-Prevost integrava a comissão especial nomeada pelo Congresso dos EUA em 1896, com a missão de determinar a verdadeira linha de fronteira entre a Venezuela e a Guiana Inglesa, e por isso, fora considerado um testemunho qualificado (Álvarez, 2021, p. 20).

Reclamação e negociação

Depois de conhecido o conteúdo do Memorando Mallet-Prevost, a Venezuela denuncia que o procedimento e a sentença de 1899 sofrem de graves vícios de fundo e de forma, e reclama, até ao dia de hoje, perante a Guiana e o Reino Unido, a devolução de uma importante parte do território ocupado pelos guianenses.

As ocorrências de vários incidentes como a ocupação venezuelana da ilha de Ankoko, ou a rebelião de Rupununi, na Guiana, na década de 1960, geraram tensões graves entre os países. O assunto foi, inclusive, tema de discussão em instâncias internacionais como a Organização dos Estados Americanos.

A 17 de fevereiro de 1966, os governos da Venezuela e do Reino Unido decidem subscrever o Acordo de Genebra. Este acordo estabelece que deverão ser encontradas soluções satisfatórias para o arranjo prático da controvérsia que surge como consequência da contenção venezuelana de que a Sentença Arbitral de 1899 sobre a fronteira entre a Venezuela e a Guiana Inglesa é nula e írrita. O acordo também menciona que, no caso de que as partes não cheguem a acordo, o secretário-geral das Nações Unidas poderá decidir qual dos meios de solução pacífica previstos no Artigo 33.º da Carta das Nações Unidas deverá ser utilizado para pôr fim ao conflito.

Outro dos pontos, contemplado no Artigo V do Acordo de Genebra, é que a

Guiana não poderá entregar unilateralmente concessões florestais, minerais, de exploração petroleira, de pesca, ouro e diamantes ou de qualquer outro recurso de valor económico no território em reclamação. Tratava-se, de facto, de uma conquista do lado da diplomacia venezuelana, porque obrigava Guiana a ter de negociar no caso de querer explorar o território em disputa. Durante a sua validade, este acordo foi respeitado pelas partes.

Para Álvarez (2021, p. 23), “(...) antes de este acuerdo Gran Bretaña manifestaba en todas las instancias que el asunto de límites entre Venezuela y la Guayana Británica era cosa juzgada y sobre eso no había nada que discutir, después del Acuerdo de Ginebra el Reino Unido re-

conoce que sí existe un diferendo, y que ambas partes deben buscar una solución práctica y satisfactoria de la controversia. Esto fue sin lugar a dudas un triunfo de la diplomacia venezolana y a partir de ese momento comienzan las negociaciones para lograr ese objetivo.”

Quatro anos depois, sem grandes avanços, é decidido adiar a resolução do problema. Contando com os Bons Ofícios do então primeiro-ministro de Trindade e Tobago, Eric Williams, subscreve-se o Protocolo de Puerto España, entre a Venezuela, a Guiana e o Reino Unido. O acordo, de 18 de junho de 1970, suspendia por doze anos algumas das disposições do Tratado de Genebra, uma delas relativa a prazos. O acordo de 1970 deixou de vigorar em 18 de junho de 1982,

CAIXA 1. MEMORANDO MALLET-PREVOST (EXCERTO)

“(...) convenci-me então, e continuo acreditando, que durante a visita de Martens a Inglaterra houve um arranjo entre a Rússia e a Grã-Bretanha para decidir a questão nos termos seguidos por Martens e que ele tinha feito pressão, de um modo ou de outro, sobre Collins, a fim de que seguisse aquele caminho (...). A decisão do Tribunal foi, em consequência, unânime; mas, se bem é certo que deu à Venezuela o sector em litígio mais importante desde um ponto de vista estratégico, foi injusta para a Venezuela e despojou-a de um território muito extenso e importante, sobre o qual a Grã-Bretanha não tinha, na minha opinião, a menor sombra de direito”

Memorando publicado em 1949 por Otto Schoenrich na Revista *American Journal of International Law* depois da morte de Severo Mallet-Prevost, por vontade do autor.

Nota: Tradução livre da autora.

FIGURA 1. MAPA DO ESEQUIBO

Fonte: The Economist. https://www.economist.com/sites/default/files/20200229_AMM976.png

O Essequibo ou a Guiana Essequiba constitui um território de aproximadamente 159.500 km² a oeste do rio Essequibo. Ocupa 70% ou dois terços do território atual da Guiana, e nele reside 7% da população (de um total de quase 800.000 habitantes), existindo abundantes recursos naturais como petróleo e ouro.





e de seguida, a 1 de julho, a Venezuela propõe a adoção da Negociação Direta.

A controvérsia Venezuela-Guiana e as Nações Unidas

A 8 de novembro de 1989, realiza-se uma reunião entre os então presidentes da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, e da Guiana, Desmond Hoyte, e ambos decidem submeter ao então secretário-geral das Nações Unidas, Javier Pérez de Cuellar, a escolha do meio para resolver a controvérsia sobre o território do Essequibo. Naquela ocasião, o secretário-geral escolheu o procedimento dos Bons Ofícios. Uma década depois, na Venezuela, com Hugo Chávez Frias no poder, dá-se um giro de 360° graus na política de fronteiras em relação à Guiana. Em 2004, durante uma visita de Chávez à Georgetown, o então presidente venezuelano declarou que, “*El Gobierno venezolano no será un obstáculo para cualquier proyecto a ser conducido en el Esequibo, y cuyo propósito sea beneficiar a los habitantes del área*” (Asamblea Nacional, 2019). Nota-se aqui, efetivamente, um certo relaxamento no que toca à reclamação ou certa complacência de parte do governo venezuelano para com o governo da Guiana, liderado, naquela altura, pelo primeiro-ministro Samuel Archibald Anthony Hinds.

Depois da morte de Hugo Chávez, ocorre um incidente entre os dois países quando, em outubro de 2013, um barco sob a bandeira guianense para a exploração sísmica é detido pela Armada venezuelana. A partir daí, o governo guianense adotará uma posição firme: declara que o processo dos Bons Ofícios não deu resultado, e propõe ao secretário-geral das Nações Unidas que o diferendo seja submetido ao Tribunal Internacional de Justiça.

O atual secretário-geral, António Guterres, decide favoravelmente conforme a solicitude do governo da Guiana, e face ao pedido de submissão do diferendo, o Tribunal Internacional de Haia decidiu, a 18 de dezembro de 2020, que tem competência para resolver a controvérsia, nomeadamente, para dilucidar a validade da sentença arbitral de 1899 (Garavini, 2021, p. 8).

O início da “era do petróleo guianense” e o referendo de Maduro

Em 2013, começa um novo capítulo da história da Guiana, ou o que, para alguns, se denomina a “era do petróleo”. Efeti-

vamente, a Guiana concedeu unilateralmente direitos de exploração petrolífera na zona em reclamação, mais concretamente, no bloco Stabroek² (trata-se de uma área de aproximadamente 26.800 km² de espaços marinhos no noroeste do Essequibo), primeiramente à petrolífera americana Exxon. Mais tarde, entraram na corrida a Hess e a China National Offshore Corporations, com capital minoritário. Em 2015, a Exxon anunciou ter descoberto importantes jazidas de petróleo (Crowley, 2024) e, se as projeções estiverem certas, já em 2026, com uma estimativa de produção de até 750.000 barris diários, a Guiana passará a ser um dos principais produtores de petróleo *per capita* do mundo.

Em 2013, começa um novo capítulo da história da Guiana, ou o que, para alguns, se denomina a “era do petróleo”.

Se, por um lado, o governo da Guiana tem impulsado substancialmente a sua economia atraindo grandes consórcios económicos, e tem manifestado a firme vontade de resolver definitivamente a controvérsia agora sob a jurisdição do Tribunal Internacional de Haia; por outro lado, a Venezuela atravessa uma grave crise económica, social e política e o atual governo de Nicolás Maduro rejeita a intervenção do Tribunal Internacional, impondo, ademais, depois de ter realizado um referendo consultivo à população em 3 de dezembro de 2023, uma série de decisões sobre a eventual anexação do território.

Entre as medidas unilaterais adotadas pelo governo de Nicolás Maduro depois da realização do referendo, encontra-se a promulgação de uma Lei para a Defesa da Guiana Essequiba, que declara este território como o Estado n.º 24 da República Bolivariana.

A Venezuela aparece evidentemente isolada nesta frente, e a sua postura provocatória e belicista apresenta-se, aos olhos de muitos analistas, como mais uma manobra política para manter Nicolás Maduro no poder. A Guiana ameaçou levar este assunto para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Do lado da ex-colónia inglesa surgem países como,

o Reino Unido, os EUA, a Índia, Cuba e outros Estados da Comunidade das Caraíbas. O Brasil e o México têm apelado para que a Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC) intervénham, mediando o conflito. Porém, o certo é que a crescente tensão entre a Venezuela e a Guiana em torno do Essequibo incorpora mais um foco de conflitualidade numa região que se assume como “zona de paz” desde os inícios da década de 1990. ●

Notas

¹ O princípio de Direito Internacional que reconhece o direito de possuir o território ocupado.

² Stabroek era o antigo nome de Georgetown, hoje capital de Guiana.

Referências

- Álvarez P., H. (2021). La controversia entre Venezuela y Guyana por el Territorio Esequibo. In *Revista del Grupo Ávila* (Eds. Fernando Gerbasi, Luis Daniel Álvarez Vanegas, Juan Francisco Contreras Arrieché, Edmundo González Urrutia).
- Asamblea Nacional (2019). Informe de Gestión. Caracas, dezembro de 2019. <https://asambleanacional-media.s3.amazonaws.com/documentos/documentos/informe-de-gestion-comision-mixta-de-la-asamblea-nacional-para-la-defensa-de-la-soberania-venezolana-sobre-el-territorio-essequibo-y-la-fachada-atlantica-20200111010421.pdf>
- Boersnet, D. (1996). *Relaciones Internacionales de América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. ISBN 9803170929.
- Crowley, K. (2024). Como a Exxon quase desistiu de uma descoberta de petróleo de US\$ 1 trilhão na Guiana. *Bloomberg Línea*. 11.08.2024. <https://www.bloomberglinea.com.br/negocios/como-a-exxon-quase-desistiu-de-uma-descoberta-de-petroleo-de-us-1-tri-na-guiana/>
- Garavini, S. (2021). ¿Cómo llegamos a la CIJ, la alternativa preferida por Guyana?. In *Revista del Grupo Ávila* (Eds. Fernando Gerbasi, Luis Daniel Álvarez Vanegas, Juan Francisco Contreras Arrieché, Edmundo González Urrutia).
- Singh, J.N. (1982). *Diplomacia o Guerra: análisis de la controversia fronteriza entre Venezuela y Guyana*. Eduven, 221pp. ISBN 9788449987519.



CABO DELGADO: UMA GUERRA ENTRE CONFLITOS

A guerra em Cabo Delgado não é uma guerra civil, que oponha religiões ou grupos étnicos; não é uma guerra de insurreição, de rebelião armada contra o poder; não eclodiu devido a descobertas de gás, nem resulta do tráfico de drogas. É uma guerra de agressão, principalmente contra a população, e assente em preceitos religiosos sectários e violentos.

Mais de sete anos volvidos desde o início da guerra em Cabo Delgado, persistem narrativas divergentes sobre as suas causas, desde (i) descoberta de reservas de gás natural, (ii) tráfico de heroína e metanfetaminas ou (iii) interesses de países terceiros. Todas as narrativas incluem (iv) falta de infraestruturas e serviços públicos, inexistência de oportunidades de emprego para uma população jovem e em crescimento, ressentimentos populares contra autoridades por apropriação de terras, abusos de poder, ou expulsão de garimpeiros da região de Montepuez.

A hipótese deste artigo é a seguinte: em Cabo Delgado existe uma guerra de agressão, influenciada mas não subsumida a conflitos existentes. A guerra, feita por um grupo de combatentes moçambicanos e de outras nacionalidades, em nome de valores alegadamente corânicos, foi “apropriada” pelo Estado Islâmico (Daesh/ISIS).

Dos primórdios da violência à guerra de agressão

Desde a primeira década deste século, crentes moçambicanos, radicalizados no Médio Oriente e nalguns países africanos fixaram-se no noroeste de Cabo Delgado e começaram a pregar versões extremistas do Islão. Hostilizados pela população muçulmana, estes extremistas agruparam-se na região nordeste, em Mocímboa da Praia, onde, acompanhados por seguidores do mesmo rito no sul da Tanzânia, iniciaram ações violentas de pequena escala contra a população a partir de 2017. Autodenominados Ansar al Sunna (“Seguidores da Tradição”), mais conhecidos entre a população como “mashababos” (plural livre de Al-Shabaab, jovens em árabe, sem ligação ao Al-Shabaab da Somália, ligado à Al Qaeda), foram originalmente financiados por doações ou tributos de comerciantes locais e pela venda de madeira, carvão e lenha na Tanzânia.

A capacidade militar do grupo aumentou fortemente desde meados de 2019, com a chegada de combatentes do nordeste da República Democrática do Congo (RDC) – em resultado de um bem sucedido ataque militar à base central da *Alliance des Forces Démocratiques* (AFD), após esta ter declarado fidelidade ao Daesh/ISIS. Rapidamente a violência escalou numa guerra de agressão, com a capital do distrito de Mocímboa da Praia a ser ocupada em agosto de 2020 e com ataques a alastrarem a outros distritos. Em 24 de março de 2021, a vila de Palma, na fronteira com a Tanzânia foi atacada, levando ao êxodo de expatriados que aí viviam e trabalhavam para a TOTAL – o que paralisou o projeto de gás em Afungi. A estimativa do número de combatentes varia – no auge da sua ação, meados de 2021, ultrapassariam o milhar. Atualmente não deverão ultrapassar algumas centenas – as autoridades moçambicanas afirmam ser algumas dezenas, mas não fornecem números. Este tipo de informação é pouco fiável, mas a adesão de membros dependerá da evolução militar no terreno e do aumento ou diminuição de apoios externos (e internos).

O Ansar al Sunna professa uma ideologia baseada na leitura literal e a-histórica do Corão e das Hadith, impondo regras de comportamento social aos muçulmanos

e aos “infiéis”, estes últimos obrigados a seguir comportamentos públicos “aceitáveis” sob pena de punições violentas, incluindo a escravatura ou a morte (habitual em casos de apostasia).

Como referido, o grupo está ligado a extremistas salafitas na Tanzânia. Estes últimos seguem as prédicas de Aboud Rogo Muhammad, um clérigo salafita morto pelo exército queniano em 2012, com parte dos seus seguidores a fugir para a Tanzânia, tendo ocupado brevemente Tanga, cidade portuária no norte do país, de onde foram expulsos pelo exército tanzaniano, criando células “adormecidas”

TABELA 1. CREDO RELIGIOSO DECLARADO

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: os dados são extrapolações do Censo Demográfico de 2017 e as comparações (aumento/diminuição) são feitas relativamente ao Censo anterior (2007).

Cristãos, dos quais	59,8%
Católicos	27,2% (em decréscimo)
Evangélicos	15,3% (em forte crescimento)
Zíones	15,6% (percentagem estável)
Anglicanos	1,7% (em decréscimo)
Muçulmanos *	18,9% (em crescendo)
Sem religião	13,9%
Outra/não declarada	7,3%

*As Associações Islâmicas defendem que a percentagem de muçulmanos deverá rondar os 30%, argumentando que muitos terão optado por não o declarar.

TABELA 2. CONCESSÕES DE GÁS; ÁREAS 1 E 4: 12 COMPANHIAS, 10 PAÍSES DE BANDEIRA

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas: Das 12 companhias, 8 são propriedade estatal, 3 privadas e 1 (Eni), maioritariamente privada, mas controlada pelo Estado. A ADNOC comprou a participação da Galp em 2024.

Companhia	Tipo de propriedade	Bandeira
TotalEnergies	privada	Fráncia
ONGC, Oil and Natural Gas Corporation	pública	Índia
BPCL, Bharat Petroleum Corporation Limited	pública	Índia
BREM, Beas Rovuma Energy Company (BPCL + ONGC)	pública	Índia
PTTEP, PTT Exploration and Production	pública	Tailândia
Exxon Mobil	privada	EUA
Eni	70% privada + 30% pública (golden share)	Itália
CNPC, China National Petroleum Corporation	pública	China
KOGAS, Korea Gas Corporation	pública	Coreia do Sul
ADNOC, Abu Dhabi National Oil Company	pública	Abu Dhabi
Mitsui & Company	propriedade privada	Japão
ENH, Empresa Nacional de Hidrocarbonetos	pública	Moçambique

das” no Sul, recrutando mais seguidores e levando a cabo ataques aleatórios na região de Mtwara, perto da fronteira nordeste de Moçambique. Os laços estabelecidos com os salafitas moçambicanos explicam porque operam em conjunto desde 2017.

No final de 2019, o Ansar al Sunna declarou obediência ao Daesh/ISIS, pouco depois da criação da Província Central do Estado Islâmico no Nordeste da RDC (assente na mencionada AFD). Desde 2023, o Ansar al Sunna é visto como o “Estado Islâmico em Moçambique” (EIM).

O governo moçambicano, sem capacidade militar de resposta, pediu ajuda ao Ruanda em abril de 2021. Logo após a chegada dos primeiros contingentes militares ruandeses, Mocímboa da Praia foi retomada em agosto desse ano, foi restabelecida a segurança em torno da vila de Palma e da região de Afungi e atacadas e destruídas algumas das bases dos “mashababos”.

A Organização para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) também decidiu enviar uma Missão militar (SAMIM), com os primeiros contingentes a chegar no fim de agosto; esta Missão foi menos eficaz do que a do Ruanda e terminou em 2024. Atualmente, para além de cerca de 4.000 militares ruandeses, apenas a Tanzânia mantém cerca de 700 militares, a operar junto à fronteira entre os dois países.

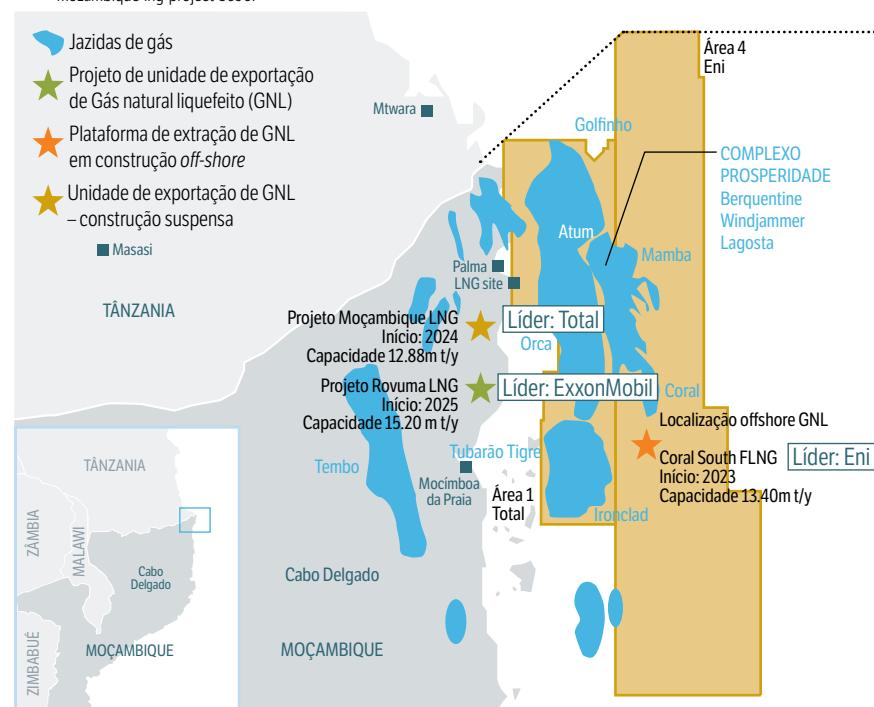
A partir de novembro de 2021, a União Europeia lançou uma missão militar em Moçambique (EUTM), para prestar apoio logístico e formar forças de reação rápida – comandos e fuzileiros. Em setembro de 2024, a missão passou a uma fase de aconselhamento e treino (EUMAM).

Com o apoio regional e da UE, a situação alterou-se. A chegada de mais reforços ruandeses e a entrada em ação das primeiras forças de reação rápida, obrigaram os mashababos a operar em grupos mais pequenos, que passaram a efetuar pilhagens e terrorismo em menor escala, mas num perímetro maior para dificultar respostas militares.

À entrada de 2025, porventura como resultado do agravamento da crise social, económica e política do país no período pós-eleitoral, nota-se um recrudescimento da ação do EIM, sendo cedo para avaliar se tal corresponde a um aumento da sua eficácia ou a uma diminuição das capacidades de resposta militar.

FIGURA 1. LOCALIZAÇÃO E COMPANHIAS LÍDERES DE PROJETOS NAS ÁREAS 1 E 4

Fonte: Riviera News. 28.11.2019. <https://www.rivieramm.com/news-content-hub/news-content-hub/afdb-gives-green-light-for-totals-mozambique-lng-project-56967>



A população de Cabo Delgado

Cabo Delgado representa pouco mais de 10% de Moçambique. A província faz fronteira com a Tanzânia, tem florestas densas no interior e poucas estradas – o que dificulta um controlo efetivo. Extrapolando dados do Censo Populacional de 2017, Cabo Delgado terá, no início de 2025, cerca de 2.500.000 habitantes – menos de 8% dos 34.000.000 de residentes no país. Na Província, mais de 70% declararam o macua como língua materna, mormente nos distritos do Centro-Sul e de Palma, cerca de 6% a 7% o muâni ou o suaíli, principalmente em Mocímboa da Praia, mas também em Palma, Macomia, Quissanga e ilhas, e menos de 4% o maconde, sobretudo nos distritos de Mueda, Muidumbe e Nangade. A Província é, pois, maioritariamente povoada por macuas.

Isto significa que os muçulmanos, incluindo a esmagadora maioria dos mais de 800.000 deslocados das zonas de guerra do nordeste, que hoje se encontra bastante despovoado, são as principais vítimas dos agressores – que proclamam praticantes do verdadeiro Islão.

As crenças declaradas no censo indicam que 60% são muçulmanos (percentagem maior nas zonas de guerra) e 40% cristãos, maioritariamente católicos – no país, a situação inverte-se: cerca de 60% da população professará o cristianismo e menos de 20% o islamismo (Tabela 1).

Serão o gás natural ou as drogas as causas da guerra?

Alguns analistas referem que o conflito seria resultado da descoberta de gás natural, inferindo que Moçambique seria um caso de “maldição dos recursos”. Tal não condiz com os factos. É verdade que as descobertas de gás foram anunciadas na segunda década deste século, mas as primeiras concessões são anteriores ao início do conflito – e não tem qualquer lógica que empresas proprietárias de concessões promovam a violência. O tipo e diversidade nacional das empresas que ganharam as primeiras concessões ajuda a compreender o absurdo desta hipótese (Tabela 2 e Figura 1).

Na área 1, as concessões foram atribuídas a: TOTAL Energies (26,5%), Mitsui & Company (20%), ONGC (10%), ENH (15%), BCPL (10%), BREM (10%), PTTEP (8,5%).

É nesta área que se situa, na zona de Afungi, o projeto Mozambique LNG, liderado pela TOTAL Energies, com capacidade inicial de liquefação de 13MT/ano (milhões de toneladas por ano) e possível expansão para 43MT/ano. A TOTAL declarou em 2019 a sua Final Investment Decision (FID), envolvendo vinte mil milhões de dólares, mas interrompeu o projeto em 2021, por *force majeure*, após o ataque terrorista a Palma.

Na área 4, 70% dos direitos de extração e exploração foram concessionados ao Consórcio Mozambique Rovuma Ventures, formado pela ExxonMobil, Eni e CNPC. Os

restantes 30% foram concessionados à ADNOC, Kogas e ENH (10% cada). Nesta área, a ExxonMobil lidera o projeto Rovuma LNG, com capacidade de produção estimada de 18MT/ano – com possibilidade de aumento para níveis não especificados. A ExxonMobil já anunciou investimentos na ordem dos trinta mil milhões de dólares, mas não assumiu ainda a FID. Ainda na área 4, a Eni lidera o projeto Coral South Floating LNG, já a produzir 3,5MT/ano. A Eni propôs um segundo projeto (Coral North) com a mesma capacidade anual, estando à espera de decisão do governo. Há também quem atribua um papel importante ao tráfico de drogas, que tem vindo a aumentar desde meados da década de 1990. É verdade que o tráfico tem contribuído para o enriquecimento ilícito de comerciantes locais e de funcionários do Estado, mas não há provas que esteja a servir para o financiamento dos mashababos.

Controladas por máfias paquistanesas, as rotas de heroína e metanfetaminas começam no Afeganistão e a droga sai por barco a partir do Baluchistão (Paquistão), sendo depois descarregada em portos ao longo da costa do Índico (Figura 2). Os principais mercados consumidores estão na Europa, na África do Sul e, agora também na Austrália e na Nova Zelândia, de acordo com informações fornecidas pelas respetivas autoridades nacionais, pela Interpol e por observatórios que controlam o crime organizado, como o GI-TOC. Parte da droga é minoritariamente vendida nos países por onde circula.

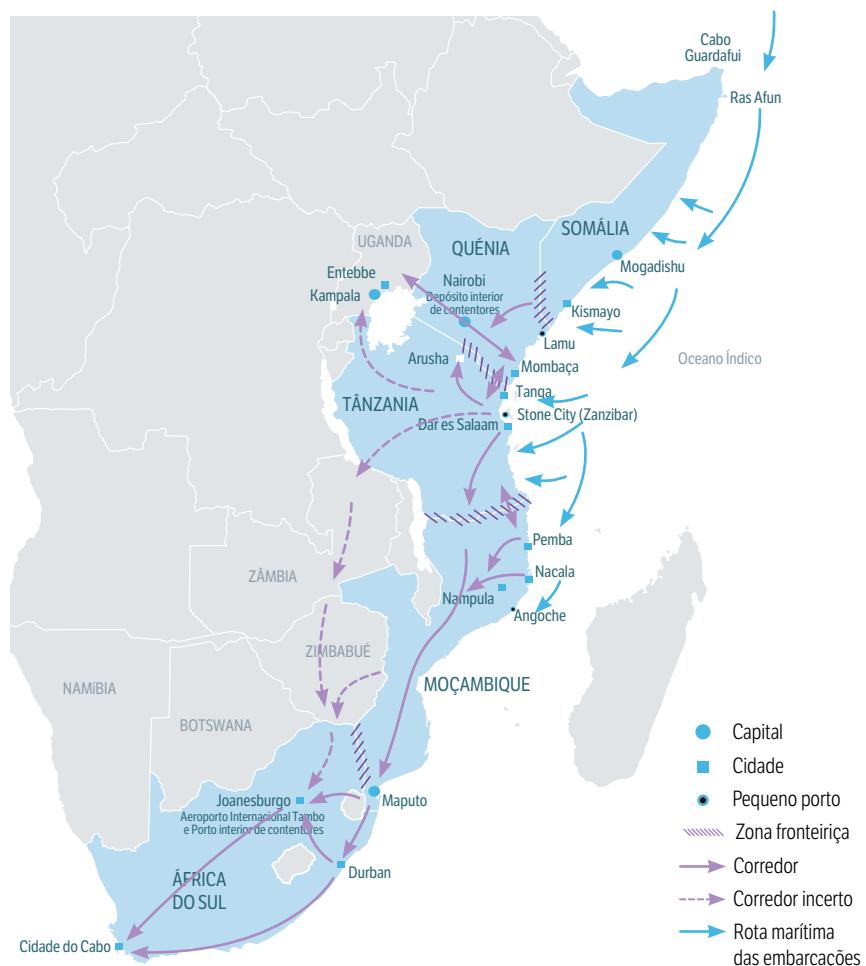
Em Moçambique, o tráfico deixará todos os anos vários milhões de dólares (valor real dificilmente calculável), que enriquecem traficantes locais, compram cumplicidades a todos os níveis e explicam, em parte, o aumento do enriquecimento ilícito e da corrupção no país. A partir de meados dos anos 1990, Pemba, a capital de Cabo Delgado, era porto de eleição dos traficantes. Desde o início da violência e da guerra, o tráfico começou a ser desviado para portos nas províncias mais a sul. Ou seja, longe de ser razão para a guerra, esta é, na realidade, um empecilho para os traficantes.

Jogos geopolíticos regionais e alianças voláteis

Na RDC, a continuação das ações dos banyarwanda do M23 (apoados por Kigali) no nordeste do país, levou o Governo congolês, em dezembro de 2023, a pôr termo à Força Regional da Comunidade

FIGURA 3. AS ROTAS DE HEROÍNA E METANFETAMINAS NA COSTA DO ÍNDICO

Fonte: Haysom, S.; Gastrow, P.; Shaw, M. (2018). The heroin coast: A political economy along the eastern African seaboard. ENACT. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/07/2018-06-27-research-paper-heroin-coast-pdf.pdf>



da África Oriental (EACRF) destacada no Kivu há dois anos, composta por forças do Burundi, Quénia, Sudão do Sul, Tanzânia e Uganda, tendo igualmente posto termo à missão das Nações Unidas, a MONUSCO. Nos dois casos, por alegada ineficácia. Em seu lugar, Kinshasa pediu ajuda à SADC que, a partir do início de 2024, criou uma Missão (SAMIDRC), composta por forças da África do Sul, do Malawi e da Tanzânia (o Burundi manteve o apoio militar a Kinshasa ao abrigo de um acordo bilateral). Entretanto, dado o recente agravamento da situação militar, o governo da RDC solicitou e as Nações Unidas concordaram que as capacidades remanescentes da MONUSCO dariam apoio à SAMIDRC. A situação ficou mais complexa no início de 2025, quando Kinshasa declarou o estado de guerra com Kigali – pouco depois o M23 recapturou Goma, capital da província do Kivu Norte e começou a avançar para o Kivu Sul. O envolvimento militar da África do Sul ao lado do governo da RDC contra forças apoiadas por Kigali, segue-se à sua saída de Moçambique, onde operava do

mesmo lado do Ruanda. A Tanzânia tem hoje envolvimento militar na SAMIDRC e em Cabo Delgado. Tal como a África do Sul, acaba por ser adversário do Ruanda na RDC e aliado no caso de Moçambique (embora não operando conjuntamente). Este cenário regional influencia a situação em Moçambique, não só porque o agravamento da situação militar na RDC poderá afetar o nível do envolvimento militar do Ruanda em Moçambique, mas também pela possibilidade de se repetir a experiência de 2019, quando Cabo Delgado se tornou destino de escape de combatentes provenientes da RDC.

Dado o contexto regional, a Tanzânia será, porventura, o vizinho mais relevante para Moçambique em termos de segurança, mesmo que atualmente não o seja. Não só pela extensão da fronteira, mas por ter também uma costa com reservas de gás natural abundantes, estando objetivamente interessado em se tornar destino de investimentos de multinacionais – acabando por beneficiar de atrasos no arranque das explorações da TOTALEnergies e

da ExxonMobil. Porém, como a Tanzânia não está interessada na expansão de movimentos extremistas violentos perto das suas fronteiras (uma vez que tem sido alvo de ações terroristas desde 2012), o país mantém contingentes militares em Cabo Delgado para conter essa ameaça.

O Ruanda é o mais importante parceiro militar de Moçambique na luta contra o terrorismo e considera estratégica a luta contra agrupamentos do Daesh/ISIS, dada a proximidade de focos de ação terrorista em países vizinhos (Uganda e RDC). O envolvimento do Ruanda em Cabo Delgado é financiado pela UE – e pela TOTALEnergies que, recentemente, contratou uma empresa de segurança ruandesa para proteção dos seus interesses na zona de Afungi. Contudo, preocupações ciclicamente manifestadas por analistas de uma secessão ou controlo da Província por aquele país, são irrealistas – o Ruanda está envolvido em vários teatros de operações (incluindo na República Centro-Africana) e a Tanzânia é hostil a tal hipótese.

A África do Sul é o parceiro económico mais importante da região, em termos de exportações e investimentos, bem como de compras de energia. No entanto, desde a desastrosa intervenção militar de apoio ao governo do Lesoto no final dos anos 1990, a África do Sul perdeu o seu prestígio militar na região. A sua ineficácia na SAMIM em Cabo Delgado foi também demasiado evidente. O país é, pois, visto pelos vizinhos como gigante económico e anão político. Ademais, a África do Sul tem fortes problemas internos – não só legados do *apartheid*. Este facto não obsta a que o regime se afirme como potência regional, sendo sempre um ator a ter em conta. Na verdade, no caso moçambicano, em resultado de perturbações e destruições ocorridas desde outubro de 2024, na sequência das contestadas eleições no país e do interesse do governo sul-africano em proteger os corredores ferro-rodoviários de ligação a Maputo, a cooperação militar foi reforçada entre ambos os governos, com forças militares sul-africanas a reforçar a região fronteiriça.

Porque Cabo Delgado se situa à entrada do Canal de Moçambique, a guerra ganhou em notoriedade geopolítica – apesar do tráfego marítimo utilizar principalmente a rota a leste de Madagáscar. Nos últimos anos, pela rota do Cabo tem passado cerca de 30% do tráfego mundial de combustíveis e contentores (navios de maior cala-

do) a que acresceu nos últimos tempos tráfego desviado da rota do mar vermelho por razões de segurança. Acresce que ao redor de 50% do comércio externo da SADC, sobretudo da África do Sul, usa a rota do Índico. A importância do Canal e da Rota do Cabo tem contribuído para manter Moçambique nos holofotes internacionais, dada a importância de preservar a segurança de navegação – e para a melhor concretização de investimentos não só no gás, mas também nas cada vez mais conhecidas e cobiçadas riquezas minerais do país. Fora da região, apesar de ser a potência com maior capacidade militar, a França tem tido papel menos preponderante, dada a excessiva exposição noutras áreas em África e os problemas e traumas causados pelo descalabro da “Françafrique”. Mas são francesas as ilhas Mayotte (base militar), Preciosas, João da Nova, Bassas da Índia e Europa e, a leste de Madagáscar, Reunião (base naval). Para além da presença da TOTALEnergies que, embora privada, ostenta a “bandeira” francesa. Das grandes potências, França será, porventura, a mais interessada... embora ausente.

A natureza da guerra

Existem vários problemas e conflitos em Moçambique, por vezes violentos. O mais atual e visível decorre dos resultados das eleições de outubro de 2024, exaustivamente manipulados, tendo por consequência uma crise política ainda não resolvida e o agravar do divórcio entre o regime e a população.

Há falta de emprego ou de oportunidades de negócio para os jovens. Anualmente, cerca de 350.000 atingem quinze anos, com poucas hipóteses ou expectativas de um futuro melhor, o que leva à frustração e aumenta as hipóteses de jovens procurarem ganhar a vida... por vezes com a ajuda de uma *kalashnikov*...

O nível de vida da população estagnou. Esta realidade contrasta com a ostentação de riqueza por parte de elites políticas e empresariais – e de “amigos” e familiares. As políticas públicas de inclusão e redistribuição da riqueza são escassas, ineficazes e muitas vezes ficam apenas no papel ou nos discursos oficiais.

Moçambique não tem sido, pois, exemplo de boa governação. Meios de comunicação social, membros de organizações não-governamentais, investigadores nacionais e estrangeiros, doadores, têm destacado o aumento da corrupção e do nepotismo,

bem como a predação de bens públicos, abusos de poder, usurpação de terras, deslocação forçada da população.

Porém, estes problemas existem em todo o país, não só em Cabo Delgado. Não são suficientes para explicar porque há guerra numa parte e não noutras de Moçambique. Assim, coloca-se a questão: afinal qual a natureza da guerra em Cabo Delgado?

Primeiro, não é uma guerra civil. O conflito não opõe religiões, grupos étnicos/nacionais ou regionais. A maioria das vítimas dos autoproclamados *jihadistas* é muçulmana. Segundo, não é uma guerra de insurreição. Não há uma rebelião armada contra o poder, as ações são contra pessoas e bens.

Terceiro, não eclodiu devido a descobertas de gás, mas o gás deu-lhe visibilidade. Aliás, a paragem/retoma dos projetos de exploração dependem menos da guerra e mais da procura mundial de combustíveis. Quarto, a guerra não resulta do tráfico de drogas. Os narcotraficantes valorizam a opacidade e a mera hipótese de os combatentes cobrarem taxas aos traficantes deslocou tráfico para outros portos mais a sul, fora do perímetro da guerra.

Afinal, que guerra é esta? A ideologia dos mashababos assenta em preceitos religiosos sectários e violentos, práticas estranhas ao país. O EIM e os grupos que declaram obediência ao Daesh/ISIS (ou à Al Qaeda) são considerados não-islâmicos pela esmagadora maioria dos fiéis em Moçambique e no mundo. Esta é, pois, uma guerra contra o Estado, contra as tradições culturais locais, contra a população, particularmente os muçulmanos. Os mashababos, moçambicanos ou não, são uma organização extremista violenta que usa o terrorismo como *modus operandi*.

A guerra não nega a existência de outros conflitos, alguns deles anteriores, maioritariamente causados por uma prolongada má governação e por razões que derivam do subdesenvolvimento e das más condições de vida da população, cujo crescimento demográfico tem sido paralelo à concentração de riqueza e rendimento nas mãos de elites predadoras. ●

Referências

- Morier-Genoud, Eric (2021). A Insurgência Jihadi em Moçambique: Origens, Natureza e Início. *Cadernos IESE* N.º 21, Maputo.
Habibe, Saíde; Forquilha, Salvador; Pereira, João (2021). Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o Caso de Mocimbo da Praia. *Cadernos IESE* N.º 17, Maputo.
Feijó, João (2021). Conflito e Desenvolvimento em Cabo Delgado. Escolar Editora, Lisboa.
ACLED (s.d.). Cabo Ligado, diversos números, in <https://acleddata.com/?s=cabo+ligado>



A (IN)EFICÁCIA DO DIREITO INTERNACIONAL PERANTE UM MUNDO EM CONFLITO

O Direito Internacional confronta-se hoje com uma tensão entre o princípio da soberania e a governança global. Os desafios existentes fragilizam a imagem deste sistema jurídico e, em especial, da ONU como garante do Direito Internacional, mas também comprovam a necessidade de regulação, do multilateralismo e do compromisso com o bem-comum.

Os desafios que a sociedade internacional hoje enfrenta são diversificados quanto à temática e quanto aos atores envolvidos. Falamos, por isso, de uma nova fase do Direito Internacional, a “fase de transição e turbulência”. Quanto às temáticas podemos considerar a existência de uma conflitualidade crescente¹; o crescimento de eventos climáticos extremos fruto das alterações climáticas; a persistência das desigualdades entre Norte e Sul globais²; e o aumento do número de deslocados, quer por conta das guerras, quer por conta das condições ambientais. Quanto aos atores envolvidos, para além dos Estados, constatamos a existência cada vez maior de novos atores não estatais com personalidade jurídica internacional (multinacionais, organizações não governamentais, grupos terroristas) no palco internacional. Contudo, esses desafios contemporâneos colocados hoje (essencialmente os quatro anteriores), e a que o Direito tenta responder através da promoção da cooperação dos Estados (assente, essencialmente, na vontade daqueles em realmente cooperar), também desafiam a própria existência do Direito Internacional³. Todos eles, em maior ou menor grau, convocam a questão da tensão entre o Princípio da soberania (ver Caixa 1) e a governança global⁴.

Essa tensão resulta de dois tipos de movimentos. Por um lado, um movimento de reforço da soberania, o que é patente nos diferendos territoriais existentes (p. ex. a questão da guerra na Ucrânia) e na “corrida” aos direitos marítimos (p. ex.. pedidos de extensão da Plataforma Continental⁵) – os Estados continuam a procurar adquirir mais soberania sobre os espaços (ver Caixa 2). Por outro lado, assistimos a um movimento de “compressão” da soberania: se durante o século XIX e a primeira metade do século

XX o poder da nação no seu território era entendido como exclusivo e absoluto, a soberania nacional parece ter diminuído significativamente na última metade do século, levando a que alguns autores preconizassem a *morte do Estado*⁶, querendo isto significar a atenuação do papel deste, substituído pela ideia de globalização ou *liquidificação* da nova ordem mundial⁷.

Aqueles desafios têm exposto o Direito Internacional à percepção do público enquanto instância inoperante e ineficaz na resolução dos problemas concretos.

Isso deveu-se a alguns fatores como a ascensão de organizações internacionais (ONG), a propagação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e universalização dos direitos humanos,

a democratização dos Estados e o correlativo desenvolvimento da proteção dos direitos humanos pelos Estados na segunda metade do século XX. De facto, a soberania interna tem-se tornado cada vez mais limitada pela ordem jurídica internacional⁸, o que é visível, por exemplo, no contexto da intervenção humanitária (quando ocorre uma violação severa de direitos humanos), situação na qual é clara a tensão entre a soberania – expressa através do Princípio da não interferência nos assuntos internos – e a responsabilidade de proteger direitos humanos (ver Caixa 1). Também quanto à soberania sobre o território marítimo as chamadas forças de “compressão” são visíveis: como pode ser inferido da leitura do preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), há uma crescente preocupação com os interesses da Humanidade⁹. Tal deve-se a uma maior conscientização de todos os problemas de caráter universal que atualmente assolam os mares e os

CAIXA 1. OS PRINCÍPIOS DA SOBERANIA E DA NÃO INTERFERÊNCIA

O Princípio da soberania, inerente ao conceito de Estado, tem como principal função proteger o direito à existência do Estado e, ao fazê-lo, assegura que o princípio da integridade territorial é respeitado pelos demais Estados. A *raison d'être* da soberania foi, desde a sua origem, proteger a sociedade e consolidar a existência do Estado. A ideia de soberania nasce com o fim da *Respublica Christiana* no rescaldo do colapso do Sacro Império Romano-Germânico, pondo fim à conceção medieval – essencialmente feudal – do Mundo estruturado de forma territorial não definitiva (marcado, por isso, pela indefinição de fronteiras). A partir do séc. XVII a noção de soberania incorpora a igualdade entre Estados e independência. É a Paz de Vestefália (1648) o motor da introdução dessa igualdade no plano externo e da absolutização do poder dos Estados, enfim, da noção moderna de soberania.

O Princípio da não interferência baseia-se no conceito clássico de soberania estatal e proíbe a intervenção externa de um Estado nos assuntos internos e externos de outro. Está contido no n.º7 do Artigo 2.º da Carta das Nações Unidas e compreende uma exceção: a intervenção humanitária, que é uma ação de caráter internacional que se justifica com base na necessidade de proteger os direitos humanos das populações em situações de crise, como em caso de genocídio, crimes de guerra e limpeza étnica (são exemplos o caso da Líbia em 2011, o caso do Kosovo em 1999 e o caso da Somália em 1992).

oceânicos. Se dantes havia uma relativa liberdade de navegação e de exploração dos recursos marinhos por parte dos Estados costeiros quer dos de navios com pavilhão estrangeiro, hoje em dia assiste-se a uma limitação do uso dos mares – principalmente devido a motivos ecológicos e ambientais, e por conta das pesca intensivas¹⁰.

O facto é que o Estado permanece a figura central do Direito Internacional moderno e das relações internacionais contemporâneas¹¹. Desde logo porque o Direito Internacional se fundamenta na vontade dos Estados¹² que se materializa nos pactos – ou Tratados (daí falar-se comumente na sua origem pactícia). A raiz e a legitimidade do Direito Internacional emergem dos princípios do Estado soberano, que é tanto o seu criador quanto o seu principal sujeito desse sistema jurídico, que decide vincular-se a um conjunto de normas que regulam as relações entre os sujeitos na comunidade internacional com vista a garantir a existência da comunidade internacional. Mas aqueles desafios têm exposto o Direito Internacional à percepção do público enquanto instância inoperante e ineficaz na resolução dos problemas concretos, em especial após a eclosão da guerra na Ucrânia¹³ e da extensão da crise humanitária em Gaza. Por um lado, devido à (i) falta de jurisdicionalização deste direito e à (ii) existência de mecanismos de execução fracos.

A *primeira crítica* baseia-se numa comparação errónea entre Direito Internacional e sistemas jurídicos nacionais e no facto de não haver, no primeiro, nenhum poder judicial com o poder de fazer cumprir as normas em caso de violação. Tal parece desconhecer a evolução do Direito Internacional no sentido do reforço da jurisdição dos Tribunais internacionais e, em especial, o crescimento do número de tribunais especializados que julgam questões internacionais – o órgão compulsivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM), o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), entre outros – e cujas decisões adquirem um peso significativo de influência no comportamento dos Estados.

Esta proliferação deveu-se ao desenvolvimento de certas áreas, como a dos Direitos Humanos e do Direito Ambiental,

assim como à maior abertura a outros sujeitos de Direito Internacional (abertura a Organizações Internacionais e indivíduos). É de notar que a proliferação de Tribunais Internacionais não é isenta de dificuldades. Com o número de sistemas de justiça internacional a aumentar, as questões que poderiam ser colocadas sobre a alcada de um só sistema de justiça internacional acabam por ser enviadas para outro sistema, aumentando a possibilidade de decisões opostas entre instâncias. A sobreposição de jurisdições de sistemas de justiça internacional é um problema cada vez mais constante na prática jurídica internaciona¹⁴.

Quanto à *segunda crítica*, parece desconhecer a natureza do Direito Internacional que se baseia na vontade dos Estados, pelo que se espera que os Estados cumpram voluntariamente; caso não o façam, enfrentam pressões diplomática e/ou sanções, restrições comerciais que se apresentam como consequências reais dos comportamentos dos Estados e que desencorajam violações futuras¹⁵. Além disso, a descentralização do Direito Internacional Público é o reflexo do princípio de que todos os Estados são iguais (cfr. Artigo 2.º N.º1 da Carta das Nações Unidas) e de que a relação entre eles se baseia na horizontalidade. Ao contrário

do direito nacional, no Direito Internacional não existe uma *supra* autoridade, nem nenhum poder acima do Estado: os Estados são hierarquicamente iguais, são soberanos, e assumem voluntariamente as suas obrigações ao abrigo de tratados internacionais aos quais aceitam vincular-se. Como têm interesse em que outros países cumpram as regulamentações, comprometem-se a cumpri-las também. Se houver uma quebra de compromisso, comprometem a confiança mútua e encorajam os outros Estados a seguir o exemplo. Assim, qualquer acordo se baseia, por isso, no interesse e na confiança mútuas.

A natureza do Direito Internacional fundamenta-se, por isso, essencialmente na vontade dos Estados: os Estados vinculam-se aos Tratados que querem e porque querem e, uma vez ratificados, estão legalmente obrigados a cumprir as suas disposições. Todavia, além da base voluntarista, também tem uma base objetiva que assenta na existência de valores absolutos, pelo que algumas normas existem independentemente da vontade dos Estados (chamamo-las de normas *jus cogens*, pois são normas de aplicação obrigatória para todos os Estados independentemente do seu consentimento)¹⁶.

CAIXA 2. A SOBERANIA E O DIREITO DO MAR

Todos os Estados costeiros têm direito a certas zonas marítimas que podem estar sob jurisdição nacional (é o caso das águas arquipelágicas, águas interiores, mar territorial, zona contígua e zona económica exclusiva) ou para além da jurisdição nacional (Alto Mar e Área).

Em cada uma dessas zonas, os Estados exercem graus variados de soberania (ou jurisdição), tal como especificado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Cada zona marítima, medida através de uma linha de base - que se distingue em três tipos de linha – normal (art. 5.º), reta (art. 7.º) e linha de base arquipelágica (art. 47.º) –, tem uma certa intensidade de soberania. À medida que a zona se vai afastando da linha de base, menor é essa intensidade. As águas interiores estão sob plena jurisdição e soberania do Estado e podem ser equiparadas a um pedaço de território (art. 8.º).

No mar territorial (12 milhas), o Estado costeiro exerce total soberania, limitada apenas por um direito de passagem inofensiva para navios estrangeiros (art. 17.º CNUDM) e por conta dos estreitos internacionais (art. 34.º ss CNUDM). Na Zona Contígua (24 milhas) o Estado costeiro exerce a jurisdição que estabeleceu para o território nacional e mar territorial - os poderes são restritos, mas mais amplos –, prevenindo e combatendo a criminalidade (art. 33.º). Na ZEE (200 milhas) o Estado costeiro goza de direitos soberanos de exploração dos recursos naturais e energia da coluna de água (art. 56.º CNUDM), enquanto na Plataforma Continental o Estado goza de direitos soberanos do fundo do mar e do subsolo (art. 77.º).

Para além das áreas sob jurisdição nacional dos Estados estão os bens comuns globais. Aqui, a coluna de água do alto mar está sujeita a um regime de acesso aberto de direitos iguais de utilização no qual os Estados gozam de liberdade no alto mar (art. 87.º). O fundo do mar profundo, conhecido como Área, é governado pela Autoridade Internacional ISBA (*International Seabed Authority*), nos termos do art. 156.º da CNUDM que consagra um regime funcional.



Esta natureza dúplice do Direito Internacional¹⁷ relaciona-se de forma estreita com o seu fundamento humanista, assente na dignidade da pessoa humana – daí haver normas com valor *supra* positivo –, e com o seu fundamento de garante da paz e segurança internacional, isto é, fundamenta-se também na necessidade de garantir a existência da comunidade internacional. Ambos os fundamentos se ligam à noção de comunidade internacional na medida em que os Estados aceitam ceder parte da sua soberania em prol do bem individual e coletivo, e é este jogo de *soma positiva* que tem levado à subsistência do Direito Internacional.

Hoje, os desafios vários fragilizam a imagem deste sistema jurídico e, em especial, a imagem da ONU que continua a

ser vista como instância inoperante por demonstrar uma reiterada falta de capacidade de resposta aos problemas que lhe são colocados. Além disso, muitas vezes faz-se duvidar da sua aplicação a todos, quando se propugna a retirada de alguns Estados como membros das Nações Unidas¹⁸, ou quando alguns Estados ainda descredibilizam a jurisdição internacional.¹⁹

As Nações Unidas continuam a ser o garante por excelência do Direito Internacional (aliás, o Direito Internacional como o conhecemos hoje emergiu na Carta das Nações Unidas em 1945, instrumento esse que deu início a uma nova fase deste direito), e nunca fez tão sentido quanto hoje manter o Direito Internacional como a “linguagem comum” entre os povos e nas relações entre os Estados para não

sucumbirmos aos erros do passado²⁰. É deseável um sistema em que todos os Estados sejam parte das Nações Unidas e todos possam dialogar numa mesma plataforma na qual a linguagem seja partilhada.

O Direito Internacional encontra-se numa fase de *devir*, de transição e turbulência, mas não está morto e nunca estará morto pois como nos diz o princípio *ubi societas ibi jus*, enquanto houver sociedade, haverá sempre alguma forma de regulação jurídico-internacional para mitigar os efeitos da indisponibilidade de alguns Estados em cooperar. É por este atestado de *imortalidade* que o Direito Internacional deve zelar através do reforço do multilateralismo, e do compromisso com o bem-comum mitigado pelos interesses próprios de cada Estado. ●

Notas

¹ Tal contradiz o princípio basilar do sistema do Direito Internacional: princípio da proibição do uso da força reconhecido pela Carta das Nações Unidas no Artigo 2.º n.º 4, e que é reconhecido por muitos como a maior conquista do Direito Internacional moderno. A par das duas guerras mundiais passadas, a eclosão da agressão da Rússia contra a Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022 fez ressoar os alarmes na Europa. Mais recentemente, o ataque a Israel pelo Hamas (7 de outubro de 2023) e o consequente conflito travado entre estes dois sujeitos tem chocado a comunidade internacional.

² Ainda assistimos a uma maior dificuldade por parte de Estados menores no acesso igualitário à justiça, quer pela falta de recursos dos mesmos, quer pela falta de influência política ou de apoio internacional. Também quanto à participação desses Estados em Organizações Internacionais, é de notar que o Princípio da Igualdade soberana muitas vezes é comprometido quanto a participação daqueles é inferior à dos Estados maiores (o exemplo paradigmático é o direito de voto dos Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido no Conselho de Segurança). Contudo, e felizmente, registra-se alguma participação decisiva de Estados de reduzida dimensão em fóruns internacionais (alguns ainda no seio da ONU, outros fora como no caso da Organização Mundial do Comércio), o que mostra que tais países podem superar as suas limitações através da diplomacia e cooperação regional. É o caso dos Estados insulares do Pacífico que têm registado uma maior capacidade de influenciar decisões internacionais no campo da governança climática e das políticas sustentáveis, quer através da participação em fóruns internacionais (e.g. Agenda 2030 das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável), quer na influência que tiveram na inclusão de um novo tópico no Programa de Trabalhos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (*Sea-Level Rise in Relation to International Law*).

³ Podemos definir o Direito Internacional Público como o ramo do direito que regula as relações entre atores internacionais, como Estados, organizações internacionais e outros sujeitos com relevância global, dentro da comunidade internacional. Ele estabelece normas e princípios, com base em diversas fontes de direito, como tratados, costumes e princípios gerais, para garantir a responsabilidade dos atores pelas suas ações e promover a resolução de conflitos de forma pacífica.

⁴ Daqui ressalta que os desafios que lhe são colocados são essencialmente de âmbito global, pois dizem respeito a interesses comuns internacionais, seja a questão da segurança internacional, seja a mitigação dos conflitos internacionais ou dos efeitos adversos das alterações climáticas.

⁵ Nos termos da CNUDM (1982), os Estados costeiros podem reclamar, consoante certas circunstâncias, a extensão da sua área de jurisdição marítima. Nesse sentido, muitos têm sido os pedidos dirigidos à ONU no sentido de alargamento das plataformas continentais. Um desses pedidos foi dirigido por Portugal em maio de 2009, cuja decisão ainda se aguarda.

⁶ Ver, entre outros, Marcelo G. Kohen, “Is the notion of territorial sovereignty obsolete?”, cit., sem paginação.

⁷ Para empregar a terminologia usada por Carl Schmitt, *Land and Sea: A World-Historical Meditation*, Telos Press, 2015.

⁸ Isto tem levado alguma Doutrina a afirmar que o sistema internacional está a afastar-se da conceção vestfaliana dominante para um modelo com contornos não territoriais. M. N. Shaw, “Territory in International Law”, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 13, 1982 (pp. 61-91), p. 65.

⁹ Como pode ser inferido de uma leitura do Preambulo da CNUDM: “Conscientes de que os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo (...) reconhecendo a conveniência de estabelecer por meio desta Convenção (...) uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais e promove os usos pacíficos dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho”.

¹⁰ Esta ideia da maior limitação do uso dos mares em prol dos interesses comuns pode ser encontrada no mais recente Parecer Consultivo do Tribunal Internacional do Direito do Mar (Caso n.º 3/1) emanado pelo Tribunal no dia 21 de maio de 2024.

¹¹ (...) apesar de toda a aparente preocupação com o bem-estar dos povos, com o seu progresso social e cultural, com a proteção aos subdesenvolvidos, são, como no Direito Internacional, no quadro do equilíbrio de forças, os interesses das grandes Potências que dominam a resolução ou não resolução dos problemas internacionais”, p. 82, J. da Silva Cunha, “Formação e Evolução do Direito Internacional. Os ventos da mudança”, Nação e Defesa, 1990 (pp. 63-85).

¹² Esta herança deriva da Paz de Vestfália que resultou dos Tratados assinados em Vestfália em 24 de outubro de 1648. Daqui resultou o fim da guerra e a definição de uma nova ordem internacional baseada na igualdade soberana e na independência recíprocas de todos os Estados.

¹³ A Ucrânia foi alvo de uma agressão ilegal por parte da Rússia iniciada a 24 de fevereiro de 2022 em clara violação do Princípio da Proibição do uso da força (Artigo 4.º CNU). Já antes, em 2014, a Crimeia havia sido anexada pela Rússia. Para uma contextualização jurídica, ver Francisco Pereira Coutinho, “A Agressão Russa à Ucrânia e o Direito Internacional: Uma Tragédia em Quatro Atos”, *E'Publica*, Vol. 10, N.º 1, 2023, pp. 5-17.

¹⁴ Veja-se a título de exemplo o caso *Tadić (Prosecutor v. Tadić, ICTY Appeals Chamber)* que ilustra claramente uma incoerência notória de instâncias e o papel que esta pode ter na fragmentação do Direito Internacional. Em relação à proliferação de tribunais, ver Cesare Romano, “The Proliferation of International Tribunals: The Pieces of the Puzzle”, *New York Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, N.º 4, 1999, pp. 709-752. Ver ainda Pierre-Marie Dupuy, “The danger of Fragmentation or Unification of International Legal System and the International Court of Justice”, *NYU Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, N.º 4 (pp. 791-807).

¹⁵ Por exemplo, no caso da agressão à Rússia houve de facto reações internacionais: os EUA e outros países, bem como a União Europeia, impuseram sanções maciças e sem precedentes contra o Estado russo. Isto mostra que as consequências para as infrações existem e dependem da ação por parte da comunidade internacional, pois não há execução automática. Quanto às sanções identificamos restrições às exportações para a Rússia tendo em vista limitar a capacidade da Rússia manter a sua capacidade militar intacta.

¹⁶ A origem do *jus cogens* funda-se no direito natural. Alguns proponentes desta teoria foram Mark Janis e Mary-Ellen O’Connel: a ideia de regras internacionais superiores e fora do alcance do consentimento do Estado só pode ser explicada através do direito natural enquanto direito superior baseado em valores morais. Esta abordagem funda-se no vínculo histórico da emergência daquelas normas. A abordagem de direito natural entende as regras costumeiras como um reflexo de direitos e deveres pré-existentes aos Estados; o direito costumeiro vincula os Estados, em contraste às obrigações emergentes dos Tratados – que são obrigações específicas entre Estados contratantes. Como crítica, aponta-se o facto de não responder à questão de saber-se quem é que determina o conteúdo do direito natural, além de que não é articulável com o texto da Convenção de Viena. Ver a Opinião Consultiva de 28 de maio de 1951 (“Reservations to the Convention on the Prevention of the Crime of Genocide”), na qual o Tribunal Internacional de Justiça afirma ainda que a proibição do genocídio tem um base de princípios morais e humanitários.

¹⁷ Esta visão é seguida por alguns autores. É o caso de Koskenniemi, que entende que a natureza vinculativa e perentória do *jus cogens* é mais bem apreendida como uma interação entre o direito natural e a visão positivista, o que acaba por ser transposto para a ideia da origem e fundamento do Direito Internacional como dúplice. Da mesma forma que o naturalismo precisa do positivismo para manifestar o seu conteúdo, o positivismo necessita do direito natural de modo a responder à questão “porque é que um comportamento, vontade ou interesse cira uma obrigação vinculativa?”.

¹⁸ Em setembro de 2024, vinte e dois ex-ministros latino-americanos de países como Bolívia, Brasil e Chile enviaram uma carta ao secretário-geral da ONU, António Guterres, instando à suspensão da Rússia da Assembleia Geral devido aos ataques sistemáticos contra cívicos na Ucrânia.

¹⁹ Como mais recentemente, Donald Trump a propósito do Tribunal Penal Internacional.

²⁰ A fraca adesão à Sociedade das Nações, por exemplo, expô-la, também, ao seu fracasso (EUA não faziam parte, URSS foi expulsa em resultado da invasão da Finlândia, etc.). O Direito Internacional não era comum a todos até 1945. Hoje, são 193 os membros das Nações Unidas reconhecidos como Estados, ao qual se juntam os membros observadores (Santa Sé e Palestina) e os membros com reconhecimento parcial.

RECLAIMING ORTHODOXY: STRENGTHENING RELIGIOUS LITERACY TO COUNTER VIOLENT EXTREMISM

Violent extremism in Sub-Saharan Africa has escalated in recent years. As these groups have weaponised religion to achieve their aims, so also can it be a source of resilience. Credible religious scholars and institutions can dismantle extremist ideologies and build individual and communal resilience against radicalisation, thus stifling recruitment and the leadership succession of extremist groups.

Violent extremism in Sub-Saharan Africa has intensified, primarily driven by Islamist militant groups operating across multiple regions. The surge in violence has been most pronounced in the Sahel, Somalia, the Lake Chad Basin, North Africa, and Mozambique, where distinct patterns of insurgency reflect local conditions and contexts. These groups exploit economic grievances, religious ideology, weak governance, and political instability to expand their influence. Across these regions, fatalities linked to militant Islamist violence have surged by nearly 60% since 2021, marking an alarming trend of instability (African Center for Strategic Studies, 2024a). The Global Terrorism Index report highlights that terrorism's impact is most severe in Sub-Saharan Africa, the Middle East and North Africa (MENA), and South Asia, with Sub-Saharan Africa alone accounting for nearly 59% of all fatalities of terrorism-related deaths in 2023. The epicentre of terrorism has evidently shifted to the Central Sahel, where deaths have risen by 2,860% and incidents by 1,266% over the past 15 years (IEP, 2024).

In the Sahel, extremist violence is fuelled by state failures in security and governance. Violent extremist groups (VEGs) like Boko Haram, Al-Shabaab, Jama'at Nusrat al-Islam wal Muslimeen (JNIM), and the Islamic State in the Greater Sahara (ISGS) exploit grievances linked to marginalisation, corruption, and resource scarcity (Council on Foreign Relations, 2024). Climate change, economic decline, and political fragility have further enabled them to embed within vulnerable communities, often positioning themselves as alternative providers of security and justice. The growing footprint of militant Islamist groups is no longer confined to historically affected regions but is

also extending into Coastal West Africa. VEGs have already expanded their territorial control and influence across Mali, Burkina Faso, and Niger, and countries such as Ghana, Togo, Benin, and Côte d'Ivoire are increasingly at risk of spillover violence as groups operating in the Sahel push southward. Governments in these nations are strengthening counter-extremism initiatives, but efforts remain hindered by limited resources and fragile security structures. Balancing military responses with community engagement strategies addressing radicalisation's root causes is essential. The humanitarian toll is severe, with over 45,000,000 people displaced due to violence and insecurity. With 3% of its total population forcibly displaced, Africa has the highest proportion of forcibly displaced people, straining fragile economies, exacerbating food insecurity, and overwhelming host communities (ACSS, 2024b). Many displaced individuals remain vulnerable, often trapped in precarious conditions with little hope for stability (United Nations, 2024).

Addressing violent extremism requires a multidimensional approach beyond military action. Strengthening governance, expanding economic opportunities, and investing in community resilience are critical. Security interventions must be complemented by policies targeting the socioeconomic and political drivers of radicalisation. Overreliance on force can worsen the problem, underscoring the need for proactive prevention strategies. According to UNDP (2017), "State security-actor conduct is revealed as a prominent accelerator of recruitment, rather than the reverse." Religious leaders and institutions play a vital role in countering extremist ideologies and promoting peace, tolerance, and unity in diversity

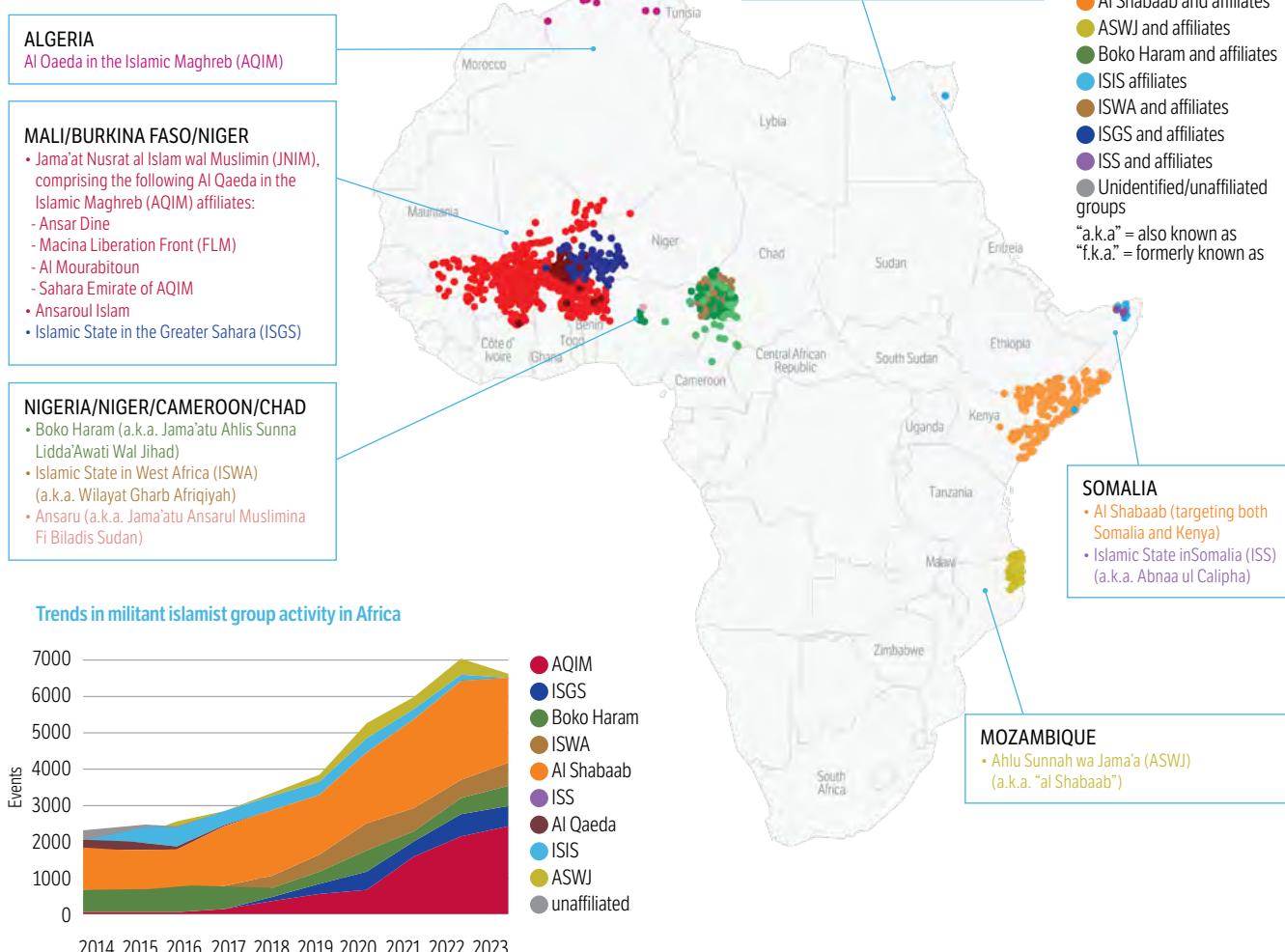
(Kuwali, 2022). Thus, religious leaders and institutions have a critical role in debunking and correcting misinterpreted religious ideologies, reclaiming orthodoxy, exposing extremism as heresy, and promoting a culture of peace, tolerance, and acceptance of unity in diversity.

Like potholes, like violent extremists

Potholes exist on roads throughout all regions of the world and present similar threats to road users. However, their diagnoses and causes often vary, and how to solve them can differ significantly. While some factors, such as heavy traffic and water intrusion, may be common to every locale, others are unique. In cold climates, the "freeze-thaw cycle," where water seeps into cracks in the pavement, expands when it freezes, and then creates cavities that collapse under vehicle weight when the ice melts, is the main culprit in forming potholes. Conversely, in warm climates, heat-induced asphalt softening is the primary culprit. The same is the case with violent extremism. While the idea of using violence to achieve ideological, religious, or political goals is neither new nor exclusive to any region, nationality, or system of belief (United Nations, 2015), the push and pull factors that drive recruitment into violent extremist groups vary widely, and it would be a mistake to paint them all with the same brush. While there are clear common denominators, every country – and district – has its own story regarding violent extremism (Hamidadij & Rizk, 2023). Hence, while it is important to have global strategies, there is a crucial need to *think locally and act locally* to counter violent extremism. Stakeholders intervening in various contexts must consider the local factors supporting or mitigating extremism in a commu-

FIGURE 1. VIOLENT EXTREMIST GROUPS CURRENTLY ACTIVE IN AFRICA

Source: Africa Center for Strategic Studies, 2024c.



nity. Thus, a multi-tiered holistic approach to addressing VE challenges has to include the engagement of local stakeholders and community influencers, including religious and traditional leaders, women, and youth. *“Nothing about us without us!”*

The chameleon and mousetrap: camouflaging tactics of vegs

Just like a chameleon tries to blend with its environment, religiously motivated VEGs adopt the name, language, symbolisms, ideas, and concepts of the religions they claim to represent. One of the most effective strategies used by VEGs is their ability to mimic religious orthodoxy to gain credibility and legitimacy and drive recruitment by carefully appropriating symbols, language, and theological concepts that resonate with local communities. Rather than presenting themselves as radical or foreign elements, these groups frame their ideologies as a return to the “origi-

nal” or “pure” form of religion, positioning themselves as corrective forces against perceived corruption or moral decay. This strategy is deeply embedded in religious history, where heretical movements frequently claim to embody the true *fundamental* essence of faith while accusing mainstream religious institutions of hypocrisy, stagnation, or complicity with oppressive political structures. By reinterpreting foundational texts and selectively using religious terminology, VEGs construct a narrative in which they are defenders of the faith under attack from external forces. They depict traditional religious leaders as compromised by their alignment with the state or elite interests, thus attempting to delegitimise religious orthodoxy while simultaneously claiming to uphold its most authentic form. Boko Haram, for instance, historically rejected Western education and democratic governance, branding them as corrupt-

ing forces contrary to authentic Islamic values. Similarly, Al-Shabaab in Somalia enforces strict and unnuanced interpretations of Sharia laws in areas under its control, providing rudimentary justice systems that, in the eyes of some locals, appear more consistent and fairer than the state's judicial mechanisms. VEGs amplify their effectiveness by manipulating familiar religious principles, stripping them of historical and contextual meanings to serve ideological goals. Like a mousetrap, where materials that are otherwise benign – wood and wire – are assembled in a way that conceals their inherent danger, VEGs assemble and contort benign religious elements into dangerous constructs. They present theological concepts in familiar and credible forms, making it difficult for some followers to discern the distortions embedded within them. This method is particularly effective in communities suf-



fering from oppression, marginalisation, or conflict, where resentment fosters a readiness to embrace narratives that frame violent action as righteous resistance – a pursuit of systemic justice and a necessary defence against persecution. A “liberation theology” needs to have a list of grievances from which to liberate people! Ideology without grievance does not produce a movement. Extremism thrives not just on ideology but also on personal and collective grievances, offering a seemingly just outlet for anger. As the UNDP (2017) study found, while 51% of recruits cited religion as a motivation, 57% had limited or no understanding of religious texts, underscoring the gap between perceived faith-based motivations and actual religious literacy. The UNDP study emphasises the importance of religious literacy as a resilience-building mechanism against VE.

VEGs extend their strategic mimicry beyond ideology to governance, filling gaps left by weak states. They establish parallel institutions – Sharia courts, taxation systems, and social services – and by implementing religious education programs, creating “official jobs” and offering financial incentives to their recruits, they appeal to disenfranchised individuals seeking economic stability and spiritual purpose. This calculated use of religious symbolism enables VEGs to maintain an illusion of orthodoxy, making rejection more difficult in deeply religious societies. Ultimately, VEGs exploit religious devotion to sustain operations and recruitment, often blurring the lines between faith and violent extremism. The UNDP (2017, 2023) surveys emphasise the role of religious literacy in resilience against extremism, highlighting the need for scholars to proactively counter extremist narratives before they take root. Notably, religion fell from the first to the third reason for joining extremism, declining by 57% between 2017 and 2023, demonstrating the effectiveness of sustained religious education. Like a chameleon adapting to new environments, militant groups in Sub-Saharan Africa continuously recalibrate. Hardy (2019) observed that Boko Haram has not been subdued but has relocated, and in this way, Boko Haram – the fulcrum of violent religious extremism in the Sahara-Sahel – has evolved into an international jihadist actor. Across Africa, militant groups operate transnationally, forging

alliances, adapting recruitment tactics, and leveraging illicit economies to sustain their activities (CSIS, 2024).

Realistic alternatives to violence

One of the most striking developments in violent extremism in Sub-Saharan Africa is the shifting motivations for recruitment. While ideological and religious appeals remain potent for framing narratives, grievances – real and perceived – are the primary drivers. Political exclusion, corruption, human rights abuses, ethnic discrimination, and economic deprivation create conditions that make individuals and communities vulnerable to extremist narratives. VEGs exploit these frustrations, presenting themselves as protectors of the disenfranchised and alternatives to failing state structures. Many recruits join not out of religious conviction but due to a lack of economic stability, personal security, and social belonging. Among nearly 2,200 interviewees, one-quarter cited job opportunities as their primary reason for joining – a 92% increase from 2017 (UNDP, 2023). This aligns with Adigbuo & Forae (2023), who highlight that terrorist groups sustain themselves through economic activities, as seen with Al-Shabaab and Boko Haram.

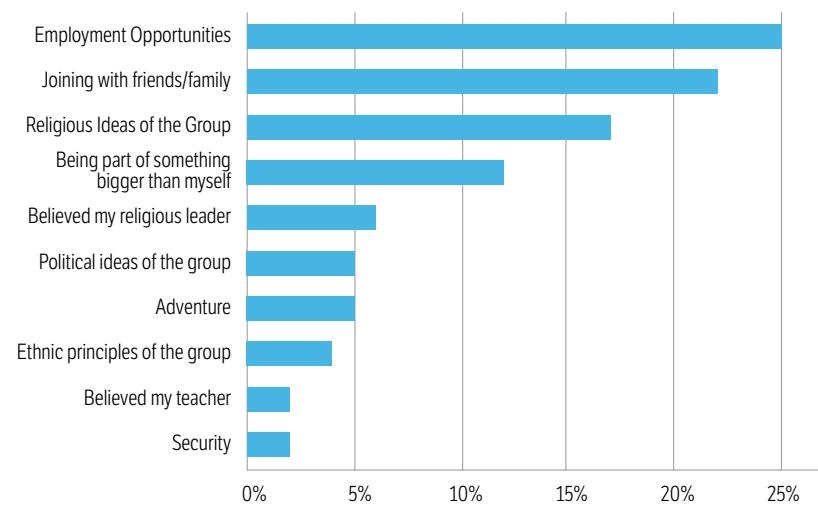
In rural areas with weak state presence, the absence of basic services like education, healthcare, and employment exacerbates frustrations. Many young men, feeling abandoned, seek dignity, purpose, and material rewards in VEGs. For some, joining offers economic survival and social agency. However, once

recruited, extremist ideology binds members, provides a “virtuous” identity, sustains group cohesion, and dictates leadership structures. Even those initially drawn to these groups for non-religious reasons ultimately become indoctrinated, as religious ideology plays a crucial role in reinforcing loyalty and legitimising violence as a necessary means to achieve their goals.

If grievances fuel recruitment, good governance and inclusive development are the antidote. The most effective counter-extremism strategy is, therefore, not military suppression but addressing the structural drivers of extremism. Prevention is particularly crucial for states neighbouring conflict zones. Governments must invest in basic services, particularly in marginalised rural areas, to provide legitimate pathways for social mobility, economic stability, and political participation. It is often said, *“If you can get ballot boxes there for elections, you can get infrastructure there too if you have the will to.”* A holistic approach should prioritise education, child welfare, healthcare, and quality livelihoods. Investing in young men and women is critical, as they are primary targets for VEGs. Strengthening local governance can empower communities to resist extremist infiltration by creating legal and non-violent avenues for addressing grievances. This emphasises the importance of having well-known and viable alternative pathways through which citizens can address their grievances without feeling that they must resort to violence to get the government’s atten-

FIGURE 2. PRIMARY REASONS FOR VOLUNTARILY JOINING A VIOLENT EXTREMIST GROUP

Source: UNDP, 2023.



tion. Without such alternatives, hopelessness and despair become fertile ground for recruitment.

Intellectual vaccination: stifling recruitment and leadership

Within VEGs, ideology shapes leadership hierarchies, with the most radical interpreters of religious texts assuming control. This framework ensures loyalty, discourages defection and justifies violence. The religious dimension also complicates counterterrorism efforts, as military interventions alone fail to address the socio-economic and psychological drivers of extremism.

Thus, a strategic response to VEG recruitment requires leveraging religious discourse to dismantle extremist narratives and framings at their core. By undermining their ideological foundations, this approach disrupts succession planning and reduces their ability to attract charismatic individuals with genuine religious knowledge. Much like immunisation against disease, countering extremist ideologies requires multiple layers or “boosters” of intellectual and theological “vaccination” to build resistance against radicalisation. While a single counterargument may be insufficient, a sustained engagement with religious teachings, historical precedents, and theological discourse can create an intellectual and moral barrier against extremist recruitment. For instance, when extremist groups invoke the concept of *Hijra* (migration) to justify relocation to their controlled territories, a simple but effective counter is to reference historical examples such as the Prophet Muhammad’s companions living peacefully with people of other faiths in Abyssinia for several years after the Islamic city-state of Madina had been established, or the fact that Muslim scholars and leaders, resided in non-Muslim lands throughout Muslim history without compromising their faith. In fact, the only way that Islam has spread to the whole world today was that the majority of the companions of the Prophet Muhammad left Madinah after his demise and dispersed throughout the world, living and mingling peacefully with various people and influencing them thereby. Though seemingly straightforward, these “silver bullet” arguments serve as intellectual inoculations that dismantle extremist propaganda by providing well-grounded religious counterpoints that are easy for

ordinary Muslims to understand and use when confronted by recruiters or their sympathisers.

Beyond individual arguments, broader theological literacy is crucial. Extremists thrive on misinterpreting religious texts, distorting meanings through selective interpretations that neglect contexts. Just as mathematical methodologies such as BODMAS eliminate ambiguity in complex calculations, religious scholarship provides structured interpretative frameworks that clarify theological positions and prevent common misinterpretations. Three major fields of classical Islamic jurisprudence and legal theory – Principles of Islamic Jurisprudence (*Usul al-Fiqh*), Islamic Legal Maxims (*Qawa'id al-Fiqhiyyah*), and Objectives of Islamic Law (*Maqasid al-Shari'ah*) – establish critical guidelines for deriving religious rulings, ensuring that interpretations remain consistent with established scholarship as well as the spirit of Islamic law, rather than being manipulated for extremist agendas. Together, they form a conceptual toolkit for faith-based critical thinking for identifying and responding to extremist interpretations and applications of Islamic texts (DIN, 2019).

Strengthening communities through structured theological education – rather than overtly framing efforts as “counter-extremism” or “PVE” programs – ensures local ownership. By engaging scholars, religious gatekeepers, and interfaith leaders, these efforts cultivate organic resistance to extremism, reinforcing teachings that emphasise justice, ethical governance, and peaceful coexistence. Rather than merely rejecting extremism, communities become equipped to dismantle its ideological foundations and reclaim religious discourse from those who distort it.

Conclusion

The persistence and expansion of violent extremism in Sub-Saharan Africa demand a comprehensive approach that goes beyond military interventions to address the root causes of radicalisation. Extremist groups exploit governance failures, economic marginalisation, and ideological distortions to recruit and sustain their influence, adapting like a chameleon to local contexts. Counteracting this threat requires strengthening governance, promoting economic opportunities, and fostering religious literacy to dismantle extremist narratives

at their core. Just as potholes require context-specific solutions, addressing violent extremism necessitates localised strategies that engage religious leaders, women, and youth in building community resilience. Intellectual vaccination through credible theological education which emphasises critical engagement with religious texts and concepts is essential to counter extremist ideologies and prevent recruitment. By prioritising inclusive governance, economic stability, and ideological resilience, states and communities can erode the appeal of violent extremism and cultivate lasting peace. The fight against violent extremism, therefore, must be holistic – balancing military responses with strategic investments in human development and ideological resilience. ●

Note

¹M. N. Lemu is Director of Research and Training at the Da'wah Institute (dawahinstitute.org), Nigeria, where H. O. Ahmad is a Senior Research Fellow. They can be contacted at dawahresearch@gmail.com.

References

- Adigbuo, E. R., & Forae, F. O. (2023). Economic foundation of terrorism in Africa: The case of Al-Shabaab and Boko Haram. *Journal of Somali Studies: Research on Somalia and the Greater Horn of African Countries*, 10(1). https://hdl.handle.net/10520/ejc-aa_joss_v10_n1_a2
- Africa Center for Strategic Studies (2024a). *Africa's constantly evolving militant Islamist threat*. 13.08.2024. <https://africacenter.org/spotlight/mig-2024-africa-constantly-evolving-militant-islamist-threat/>
- Africa Center for Strategic Studies (2024b). *Conflicts causing record levels of forced displacement in Africa*. 04.09.2024. <https://africacenter.org/spotlight/conflicts-causing-record-level-of-forced-displacement-in-africa/>
- Africa Center for Strategic Studies (2024c). *Deaths Linked to Militant Islamist Violence in Africa Continue to Spiral*. 29.01.2024. <https://africacenter.org/spotlight/mig-2024-deaths-militant-islamist-violence-africa-rise/>
- Council on Foreign Relations (2024). *Violent extremism in the Sahel*. Center for Preventive Action. www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violent-extremism-sahel
- CSIS (2024). *Militancy and the arc of instability*. Center for Strategic and International Studies.
- DIN – Da'wah Institute (2019). *Shari'ah Intelligence: The Basic Principles and Objectives of Islamic Jurisprudence*. Islamic Education Trust, Nigeria, 3rd Edition.
- Hamladj, N. & Rizk, S. (2023). *The dynamics of violent extremism in Sub-Saharan Africa*. UNDP Blog, 13.02.2023. www.undp.org/blog/dynamics-violent-extremism-sub-saharan-africa
- Hardy, R. A. (2019). Countering violent extremism in Sub-Saharan Africa: What policymakers need to know. *World Affairs*, 182(3), 256–272. <https://doi.org/10.1177/0043820019862270>
- IEP (2024). *Global terrorism index 2024*. Institute for Economics and Peace. www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf
- Kuwaiti, D. (2022). Countering violent extremism in Africa. In T. Mupepi & A. Mupepi (Eds.), *The Palgrave handbook of sustainable peace and security in Africa* (pp. 197–216). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-76701-1_10
- UNDP (2017). *Journey to Extremism in Africa: Drivers, incentives, and the tipping point for recruitment*. United Nations Development Programme. <https://shorturl.at/Al5o>
- UNDP (2023). *Journey to Extremism in Africa: Pathways to recruitment and disengagement*. United Nations Development Programme. <https://shorturl.at/6TkfL>
- United Nations (2015). *Plan of action to prevent violent extremism*. UN Office of Counter-Terrorism. www.un.org/counterterrorism/plan-of-action-to-prevent-violent-extremism
- United Nations (2024). *Counterterrorism in the Sahel*. UN Counter-Terrorism Centre (UNCCT). www.un.org/counterterrorism/cct/counter-terrorism-in-the-sahel



AS “NOVAS GUERRAS” E O IMPACTO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS¹

A guerra é elemento perene na relação entre os múltiplos atores do sistema político internacional. No entanto, a sua natureza e dinâmica têm passado por transformações significativas nas últimas décadas, incluindo novos atores, estratégias inovadoras e tecnologias emergentes, com novas formas de conflito – híbrido, cibernético, informacional – que configuram as “novas guerras”.

Especialistas consideram que a guerra é um dos fenómenos mais complexos, relevantes e intrigantes da nossa sociedade. Entre estes especialistas, Gaston Bouthoul² (1896-1980) elevou mesmo a guerra à condição de “ciência” e deu corpo a um conjunto hermético de definições e conceitos que conhecemos por “Polemologia”, ou seja, o estudo científico, analítico e sistemático da guerra. A obra de Gaston Bouthoul, inicialmente alicerçada numa vertente mais social e sociológica, voltou a ganhar especial atenção e relevo nas últimas décadas, nomeadamente com o surgimento das novas formas e conceitos de guerra – híbridas, cibernéticas e informacionais, designadas por “novas guerras”. Um paradigma que o autor já antecipava de certa forma como fenômeno muito mais complexo e relevante, e que transitou para uma dimensão global, sendo por esse motivo objeto de estudo e instrumento geopolítico de análise nas Relações Internacionais.

Neste contexto, encontramos na literatura moderna todo um corpo de normativos conceptuais e doutrinários sobre a guerra, também no âmbito dos estudos da Ciência Política, Relações Internacionais, da Geopolítica e da Geoestratégia, indo ainda desde a Economia (Economia de Guerra), passando pela Sociologia (Sociologia Militar), para não falar nos múltiplos vetores da Tecnologia Militar. A guerra é, por esse motivo, um elemento perene na relação entre os múltiplos atores do sistema político internacional, e vista, muitas vezes, como um instrumento de coação, negociação, mediação, pressão, e essencialmente de afirmação do poder na sua forma mais militarista, como defendia Colin Grey³ (1943-2020).

Assim, procurando cumprir este desiderato, esta reflexão contribui para analisar a problemática da guerra, nomeadamente a possibilidade de falarmos das “novas guerras”, quer seja mais numa vertente histórica e de Relações Internacionais, ora mais filo-

sóficas e sociológicas ou em áreas das tecnologias de defesa e das técnicas, táticas e procedimentos militares, onde a temática da guerra continua a ser inovadora, desafiante, e relevante no contexto da segurança global.

Para início de reflexão importa saber se a temática das “novas guerras” consubstancia, no âmbito científico, uma matéria relevante e, no contexto académico, um assunto pertinente. E, por outro lado, saber se será relevante alinhar o passado com o futuro e descontar se foi a guerra que evoluiu na sua essência, ou foi o seu conceito mais polemógico que se alterou. Ou, ainda, se em termos científicos as “novas guerras” nos ajudam a perceber melhor e a descontar novas ameaças, novos desafios e a prever o futuro em termos de análise estratégica. Vejamos então o conceito de guerra e das “novas guerras” na sua dimensão mais evolucionista e paradigmática, e procuremos alinhar alguns conceitos e ideias para melhor contextualização do artigo, no qual se reflete sobre as “novas guerras” e o impacto nas Relações Internacionais.

A guerra na versão clássica

A guerra como fenômeno social resulta eminentemente de um desacordo substancial, de uma competição feroz ou da tentativa de salvaguarda da condição, do *status quo* e dos privilégios obtidos. São eminentemente atos racionais, sociais, dinâmicos e reflexivos, que envolvem elevados recursos e que mobilizam substanciais meios humanos, materiais e financeiros.

A guerra pode, igualmente, ser entendida como a continuação da política por outros meios, como salienta Carl von Clausewitz, sendo ampliada na condição de último rácio na defesa da pátria, dos ideais, dos valores e da soberania. É também, por essa via, entendido como instrumento geopolítico e geoestratégico dos Estados e das organizações, ou de atores que não se enquadram no normativo criado pelas

Escolas de Guerra, vindo sendo recorrentemente apelidados de híbridas, irregulares ou transnacionais.

Por esse motivo, as guerras ideológicas, religiosas, intestinais ou “de sangue” são razão e consequência da vontade do ser humano na sua lógica mais profunda, e afirmam-se na convicção moral e na defesa dos valores, das crenças e dos seus interesses perenes. Pois segundo a visão de Clausewitz, a guerra é apresentada como “...um ato de violência para compelir o oponente a fazer a nossa vontade...”, e estas são as guerras que confluem e colocam em presença, cada vez mais, um choque de culturas, religiões e civilizações, na verdadeira assunção do pensamento de Samuel P. Huntington⁴ (1927-2008).

Por este motivo, este paradigma implica, em larga medida, que a guerra seja entendida não apenas como um fenômeno social, mas como um conjunto de fenômenos intrassociais e intersociais e que importa, cada vez mais, estudar, analisar, debater e, especialmente no atual contexto global onde a guerra está presente e condiciona as nossas vidas, efetuarmos uma reflexão académica sobre a guerra clássica e principalmente as “novas guerras”.

Se analisarmos a guerra tradicional e as novas formas de conflito e pretendermos lançar um olhar sobre as guerras do século XXI, verificamos que esta sempre acompanhou a história da humanidade e a história das sociedades, moldando fronteiras, sociedades e principalmente mentalidades, convicções e dogmas. No entanto, a sua natureza e dinâmica têm passado por transformações significativas nas últimas décadas. Enquanto os conflitos armados clássicos eram caracterizados pelo confronto direto entre Estados com forças regulares, os conflitos contemporâneos apresentam-nos novos atores, estratégias inovadoras e tecnologias emergentes, configurando o que muitos autores denominam de “novas guerras”.

Importa, assim, discutir a transição das guerras tradicionais para as novas formas de conflito – híbrido, cibernético, informacional e cultural – procurando compreender as suas implicações para a geopolítica, geoestratégia, a soberania e a segurança global e principalmente, descortinar se existe um nexo entre as “novas guerras” e a guerra clássica.

Até ao século XX, as guerras eram predominantemente travadas entre Estados-nação, e tinham como protagonistas grandes exércitos regulares e uniformizados (normalmente ao serviço desse Estado com vínculos profissionalizados) que desenvolviam o combate em extensos campos de batalha físicos e de acessível percepção tática, estando alinhados por objetivos políticos ou territoriais definidos, e normalmente empregando regras de empenhamento explícitas (em parte influenciadas, mas recentemente pelo Direito Internacional Humanitário). Estas guerras constituíam uma doutrina no aspetto militar que derivavam do pensamento estratégico de Sun-Tzu, Clausewitz, Liddell Hart (e outros) e que são ainda estudados nas Escolas e Academias Militares um pouco por todo o mundo.

Os exemplos mais clássicos constituem, entre muitas outras, as Guerras Napoleónicas (1799-1815), a I e a II Guerra Mundial, e os múltiplos conflitos regionais com impacto global como a Guerra do Vietname (1955-1975) e, mais recentemente, a Guerra Irão-Iraque (1980-1988). Estes conflitos, ainda que brutais e desconexos, seguiam uma lógica interestatal relativamente clara e estavam articulados segundo as características que abordamos no parágrafo anterior: eram as designadas “guerras clássicas”.

As “novas” guerras e o impacto nas Relações Internacionais

Por outro lado, desde o final da Guerra Fria, observamos uma mudança profunda na natureza dos conflitos e na conflitualidade. As guerras tornaram-se menos frequentes entre Estados (interestatais) e mais comuns em contextos internos (intraestatais), gerando conflitos (e não necessariamente guerras) assimétricos e mais prolongados. Conflitos que envolvem novos atores, novas capacidades e novas táticas e técnicas de combate. Mary Kaldor⁵ (1946-) foi uma das primeiras especialistas a cunhar o termo “novas guerras” para descrever a presença de atores não estatais, como milícias, grupos terroristas e empresas militares privadas.

Estes novos protagonistas estavam associados à fragmentação da autoridade soberana dentro dos Estados e à utilização de tecnologias disruptivas emergentes, tais como satélites, drones e ferramentas de vigilância digital, transportando a conflitualidade e as guerras para as novas dimensões do espaço e do ciberespaço.

“As guerras já não são travadas apenas entre Estados, em campos de batalha delimitados por fronteiras. Hoje, os conflitos explodem em cidades, fluem pela internet, e colocam civis como alvos centrais. As novas guerras são difusas, fragmentadas e pessoais.”

Kaldor, Mary; In “New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era”, 1999.

Neste contexto, surgiu o conceito de “guerra híbrida”, que se refere essencialmente à integração de múltiplas formas de conflito num único teatro operacional que passou a ter cinco dimensões (mar, terra, ar, espaço e ciberespaço). Estes conflitos combinam conflito convencional (militar direto), guerra irregular (uso de táticas de guerrilha e sabotagem), os ciberataques e as campanhas de desinformação (guerra da informação). Englobam ainda uma maior interferência política e económica sobre a guerra, tendo os líderes militares passado a “responsabilidade” das decisões militares para o nível estratégico-político, passando a guerra a ser planeada, coordenada e executada a partir do nível político-estratégico e não do nível estratégico-operacional. Um exemplo notório é o conflito na Ucrânia, iniciado em 2014 com a ocupação da Crimeia, onde a Rússia foi acusada de usar forças regulares sem identificação, designados por “little green men”, além de fomentar campanhas de desinformação nas redes sociais e ciberataques contra infraestruturas críticas ucranianas que permitiram, posteriormente, moldar e operacionalizar a campanha ofensiva russa sobre a Ucrânia iniciada em 24 de fevereiro de 2022.

Mas quais são as dimensões e as características estruturais das “novas guerras”? As “novas guerras” caracterizam-se pelo ele-

vado emprego de meios operacionais nas novas dimensões espaço e ciberespaço e, noutra medida, também pelo uso diferenciado das tradicionais dimensões: mar, terra e ar. Um exemplo é a guerra cibernética onde a digitalização da guerra, com recurso à inteligência artificial e mecânica quântica, permitiu a emergência do ciberespaço como campo de batalha. Neste novo cenário, os alvos não são apenas militares, mas também civis, tais como aeroportos, hospitais, redes elétricas e plataformas de comunicação, e as fronteiras do conflito tornaram-se indecifráveis.

A guerra cibernética caracteriza-se, assim, por uma maior dificuldade em atribuir a autoria dos ataques e em identificar quem é verdadeiro inimigo, ou qual é o real teor da ameaça. Por outro lado, assiste-se ao emprego de meios, tecnologias e equipamentos de baixo custo e de fácil aquisição, estando, por isso, ao alcance de grupos pequenos e atores menos relevantes e, ainda, porque o tempo de resposta é quase nulo e os efeitos podem ser massivos e destrutivos.

Neste domínio, e mais na vertente aérea, as “novas guerras” caracterizam-se pela introdução no campo de batalha de meios tecnologicamente evoluídos, relativamente baratos e de fácil operação, que não só alteraram as técnicas, táticas e procedimentos operacionais, como alteraram e condicionaram o próprio uso do campo de batalha. Isto refere-se ao uso massivo de drones e às múltiplas missões que lhe estão atribuídas, podendo ser uma arma de reconhecimento e vigilância, ou atuar em operações ofensivas, atuando como vetor explosivo ou munição, onde o poder destrutivo e letal é muito significativo.

Outra vertente das “novas guerras” prende-se com a designada “guerra informacional” (guerra da informação). A disputa por determinadas narrativas e percepções tornou-se central nas guerras contemporâneas, essencialmente nas operações de moldagem e na comunicação estratégica (STRATCOM). Neste contexto, governos e grupos armados usam o ciberespaço e as redes sociais para espalhar propaganda e fazer passar uma narrativa que se constitui relevante na vertente de moldar a opinião pública e os grupos de pressão, em apoio da decisão política.

Por outro lado, procura-se retirar legitimidade aos adversários, desacreditando-os no seu propósito por via da desinformação e da criação de boatos ou notícias falsas



(*fake news*). Numa vertente mais político-estratégica, procura influenciar eleições e decisões políticas, ou mesmo levar à mobilização ou desmobilização das populações para a causa. Esta guerra não se faz com equipamento militar convencional, mas sim com recurso à persuasão e à guerra psicológica, o que substitui a coerção física e a guerra na vertente mais belicista e militar. Mais recentemente, tem surgido o inovador conceito de “guerra cultural”, associada a valores e símbolos que, paralelamente aos conflitos armados, conduz a disputas culturais (por identidade ou territorialidade) que atuam focados no plano simbólico, religioso e identitário. A chamada “guerra cultural” envolve confrontos em torno da identidade nacional e dos direitos civis e das políticas de inclusão, a temática de género e a sexualidade e, muito em voga, as narrativas históricas (e revisionistas) que conduzem ao reacender de conflitos latentes ou congelados. Esta forma de guerra manifesta-se na interação pessoal e na repressão social, tendo muitas vezes presente os direitos das minorias, da liberdade de opção religião e o direito a existir e a afirmar-se, e sustentando-se frequentemente no embate entre uma necessidade de globalização crescente e a vontade da defesa da soberania.

As novas guerras desafiam os marcos legais e éticos tradicionais e consubstanciam uma mudança que é vetorial na globalização e que afeta as organizações, Estados e a sociedade em geral. Esta dinâmica apostava agora num bi-milateralismo efetivo de cooperação estratégica para operar nas novas guerras – pois que, para problemas complexos são exigidas soluções integradas, e as “novas guerras” são problemas muito complexos que envolvem múltiplos atores, exigindo por esse motivo soluções integradas. Neste contexto, assistimos a um paradigma de “desumanização da guerra”, pois com o uso crescente de drones e inteligência artificial, o distanciamento entre o executor e o alvo aumentou, e o risco é a efetiva desumanização do ato de matar, transformando a guerra numa simulação computacional – o que levanta questões morais e éticas profundas sobre o teor das “novas guerras”.

As próximas décadas deverão consolidar e ampliar essas tendências e as “novas guerras” irão trazer mais desafios e maior complexidade a um fenômeno que deixou de ser perfeitamente compreendido pela Polemologia. Destes novos paradigmas que caracterizam as guerras modernas, salienta-se

o uso massivo de armas autónomas letais e o uso de inteligência artificial estratégica, sendo capaz de planejar, conduzir, operar em cenários de conflito. Salientam-se ainda a conflitualidade pelo controle de dados (acesso à informação nos *data centers* e aos cabos submarinos) e a inteligência geoespacial, entre outros fatores. Por outro lado, as “novas guerras climáticas”, provocadas por escassez de recursos que originam fluxos massivos de refugiados ou deslocados, associando a guerra à perda de segurança humana nas suas múltiplas dimensões, serão uma realidade crescente no futuro próximo.

A guerra contemporânea é um fenômeno complexo, multifacetado e em constante mutação. Ao ultrapassar os limites do confronto físico, ela perpassa o mundo digital, simbólico e psicológico – o que exige novos instrumentos teóricos e práticos para a sua compreensão e gestão. Se no passado a guerra clássica era declarada com trombetas e tratada com tratados, atualmente as “novas guerras” insinuam-se silenciosamente nos nossos dados, nos nossos feeds de internet e nas nossas crenças, ideologias e religiões. Entender as “novas guerras” e perceber as suas múltiplas causas e consequências, será talvez o primeiro passo para procurar evitá-las.

Conclusões

A guerra reside no seio da sociedade como um fenômeno permanente, interativo e muito complexo, que coloca, frente a frente, o que o ser humano tem de melhor e de pior. Esta dialése maquiavélica centra-se na luta de vontades e na subjugação pelos interesses, valores ou na defesa da soberania. A guerra projetou-se ao longo dos séculos como um instrumento geopolítico de ajustamento social, de dinamização das técnicas e tecnologia, e de afirmação de vontades político-ideológico-religiosas – em regra em favor dos mais fortes e poderosos, subjugando os mais fracos e imberbes. As “novas guerras”, apresentam-se, depois do período da Guerra Fria, como um fenômeno muito mais complexo, dinâmico e desconhecido, onde a afirmação dos mais fracos contra os mais fortes passou a ser uma característica dos conflitos intraestatais. As técnicas, táticas, e procedimentos, ou seja, a arte operacional alterou-se e transportou-se a guerra para novos domínios (espaço e ciberespaço), dando evidência aos conflitos híbridos e maior protagonismo e mediatismo a grupos ter-

ristas, façôes ou movimentos de libertação, bem como atores que são apátridas, sem rosto e que operam numa zona cinzenta e sem regras.

Neste contexto, as Relações Internacionais vêm assumindo grande parte do estudo científico que a Polemologia entendia como estudo da guerra, permitindo uma abordagem mais abrangente, multidimensional e global dos fenômenos da conflitualidade, que tem agora novos atores, novas causas, novas técnicas e táticas, e que consubstanciam o que conhecemos como as “novas guerras”. ●

Notas

¹ Esta reflexão académica resulta de um resumo adaptado da nota de abertura desenvolvida para a 16^a Edição da Revista “HOPLOS” da Universidade Federal Fluminense (UFF) – Brasil, intitulado “A Guerra Clássica...e as Novas Guerras”, publicado em 03/07/2025, disponível em: <https://periodicos.uff.br/hoplos/issue/view/3239>

² Gaston Bouthoul, o sociólogo francês que fundou a Polemologia, o estudo científico da guerra, foi um jurista e sociólogo, que criou o termo “Polemologie”, que propõe uma abordagem científica e sociológica para entender os conflitos armados e a agressividade organizada nas sociedades humanas. Gaston Bouthoul entendia a guerra não como um acidente ou aberração, mas como um fenômeno recorrente e funcional nas sociedades humanas.

³ Colin S. Gray foi um escritor britânico-americano sobre geopolítica e professor de Relações Internacionais e Estudos Estratégicos na Universidade de Reading (UK), onde foi o Diretor do Centro de Estudos Estratégicos. Teorizou sobre o poder dos Estados e definiu uma metodologia de percepção do poder no contexto internacional associado a fatores tangíveis e intangíveis do poder. Foi conselheiro de defesa dos governos britânico e americano, e serviu de 1982 a 1987 no Comitê Consultivo sobre Controle de Armas e Desarmamento, tendo publicado 30 livros sobre História Militar e Estudos Estratégicos, bem como artigos sobre a teorização do poder e da guerra.

⁴ Samuel Phillips Huntington foi um cientista político norte-americano influente nos círculos politicamente mais conservadores. Tornou-se conhecido pela sua análise do relacionamento entre os militares e o poder civil, pela sua investigação acerca dos golpes de estado e, principalmente, pela sua polêmica teoria do choque de civilizações, inspirada pelo historiador e filósofo polaco Feliks Koneczny, segundo a qual os principais atores políticos do século XXI seriam Civilizações e não os Estados, e as principais fontes de conflito após a Guerra Fria não seriam as tensões ideológicas, mas as tensões culturais. O conceito do choque de civilizações surgiu pela primeira vez num artigo publicado em 1993, na Revista *Foreign Affairs*, e veio a revolucionar o conceito das “novas guerras”.

⁵ Mary Henrietta Kalder é professora de Governança Global e diretora do Núcleo de Investigação em Sociedade Civil e Segurança Humana da *London School of Economics* (LSE). É autora de inúmeros livros, entre eles: “*The Ultimate Weapon is the Weapon: Human Security and the Changing Rules of War and Peace*” e neste contexto salientam-se especialmente as obras “*New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*” e “*Global Civil Society: An Answer to War*” (1999).

Referências

- Bouthoul, Gaston (1991). Elementos de Polemologia. Paris, Editora Payot, 1951. Biblioteca Científica, 1970, 560 p. ISBN 2-228-88362-X.
- Friede, Reis e COMBAT, Flávio (2019). Das Novas Guerras: Fenomenologia dos Conflitos Armados. Editora da Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro. 576 p. ISBN: 978-85-7011-619-2.
- Gray, Colin S. (1988). *The Geopolitics of Super Power*. University Press of Kentucky.
- Huntington, Samuel P. (1997). *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro. ISBN: 8573021306.
- Kaldor, Mary (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Polity Press. ISBN-13: 978074562067.
- Mick, Ryan (2025). *Military Trends to Watch in 2025*. The Interpreter. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/military-trends-watch-2025>



CONFLICT RESOLUTION IN TIMES OF POLYCRISIS: ACTORS IN THE GREATER HORN OF AFRICA CONFLICT SYSTEM

The Greater Horn of Africa region faces a complex web of interconnected conflicts. The theatres of violence seem to have been expanding, and a polycrisis is in the making, with opportunistic non-State actors compounding interlinked crises of refugees, displacement, hunger, and climate change, and deepening geopolitical tensions.

The greater Horn is today, arguably, in its most conflictual era in forty years. The most volatile in decades, this volatility is driven by a multitude of factors, including territorial disputes between states, adverse influences by extra-regional powers with interests in rare earth minerals and other valuable raw materials, accompanying transactional engagements by middle and big powers, tribal and ethnic tensions, climate change, and compounded by governance-democracy-security deficits.

A polycrisis in the making, spoilers such as Al-Shabaab, March 23 (M23), the Islamic State in Iraq and Syria (ISIS), and work of the African Union (AU), Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Southern Africa Development Community (SADC), East African Community (EAC) and other multi-lateral and regional institutions difficult, but they have also worsened the conflicts and severely destabilised the region.

The Greater Horn region

Encompassing Ethiopia, Somalia, Djibouti, Eritrea, Sudan, South Sudan, Kenya, Uganda, and the outliers – the Democratic Republic of Congo (DRC), Rwanda, and Burundi – the region faces a complex web of interconnected conflicts. Some of these conflicts are inter-linked, driven by a multiplicity of equally interconnecting reasons for their being – political, economic, ethnic, climate, and massive infiltration by extra-regional actors. In most cases, it is impossible to address one set of conflicts without addressing the larger dynamics within the Horn and Greater Lakes conflict system. Increasingly locked in a web of conflicts now spanning the Southern African state of Mozambique, the

theatres of violence seem to have been expanding, and a polycrisis is in the making.

While leading institutions, countries, and players such as the AU, IGAD, SADC, Kenya, and Ethiopia have played leading roles in helping mitigate conflicts in the region (Dizolele et al, 2025), non-state actors such as Oromo Liberation Movement (OLM), Fano (ethno-nationalist Amhara militia), Tigray People's Liberation Front (TPLF), M23, Sudan Armed Forces (SAF), Rapid Support Forces (RSF), and the more ideologically leaning groups such as Al-Shabaab, ISIS, Allied Democratic Forces (ADF), and others, continue to fan the storms of violence in the region.

Some of these conflicts are interlinked, driven by a multiplicity of equally interconnecting reasons for their being – political, economic, ethnic, climate, and massive infiltration by extra-regional actors.

Extra-regional powers active in the region include the USA, Qatar, United Arab Emirates (UAE), Saudi Arabia, United Kingdom, France, China, Turkey, Egypt, and others – all pursuing their national interests, some worsening the conflicts. USA, in particular under the Trump presidency, is seen more as a transnational actor, eyeing short-term gains on minerals from the rich central Africa region over long-term genuine peace and development goals for the countries his administration is involved with.

Inter-country rivalries, particularly Ethiopia-Eritrea, Somalia-Ethiopia, and DRC-Rwanda complicate the resolution of regional conflicts. The breakaway self-declared republic of Somaliland signed a deal with Ethiopia for the latter to access Red Sea port, which has led to rising tensions between Somalia and Ethiopia, with Egypt (Kurtz et al, 2024) and Eritrea (Brookings, 2025) seeing the conflict as a chance to gaining entry, and reason to intervene, and thus pursuing their geopolitical and economic interests in the region by exploiting those fissures.

Sudan

What has been a deeply conflictual State, beginning with a long-running war of independence for South Sudan, then an outbreak of civil war in Darfur, Sudan is now embroiled in the most debilitating internal conflict ever seen in its history since independence. Now a scene of the world's largest displacement, the conflict has displaced close to 15 million Sudanese, with close to 11 million internally displaced, and a further 4 million as refugees (WHO, 2025). The RSF and SAF are locked in a never-ending battle for supremacy, threatening to tear the country further, with extra-regional powers taking sides in the conflict (ICG, 2024).

Somalia

While severe conflicts and tensions exist between states in the Horn, the opportunistic non-State actors have compounded the polycrisis of refugees, displacement, hunger, and climate change, all wrapped into one, to deepen geopolitical tensions, now expanding into the larger Sahel and Middle East Conflict systems, and emerging resource

FIGURE 1. CONFLICT ACTORS IN SUDAN (2025)

Source: Elaborated by the author.

KEY

- Primary Actors
- Secondary Actors
- Tertiary Actors
- Neutral Actors

— Belligerents
 - Comrades/Allies
 - Neutral
 - Proxy conflicts

KEY NOTES

Egypt – Ethiopia: Tensions over the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) remain a background factor.

UAE – Saudi Arabia: These Gulf powers back opposing sides in Sudan, reflecting broader regional competition.

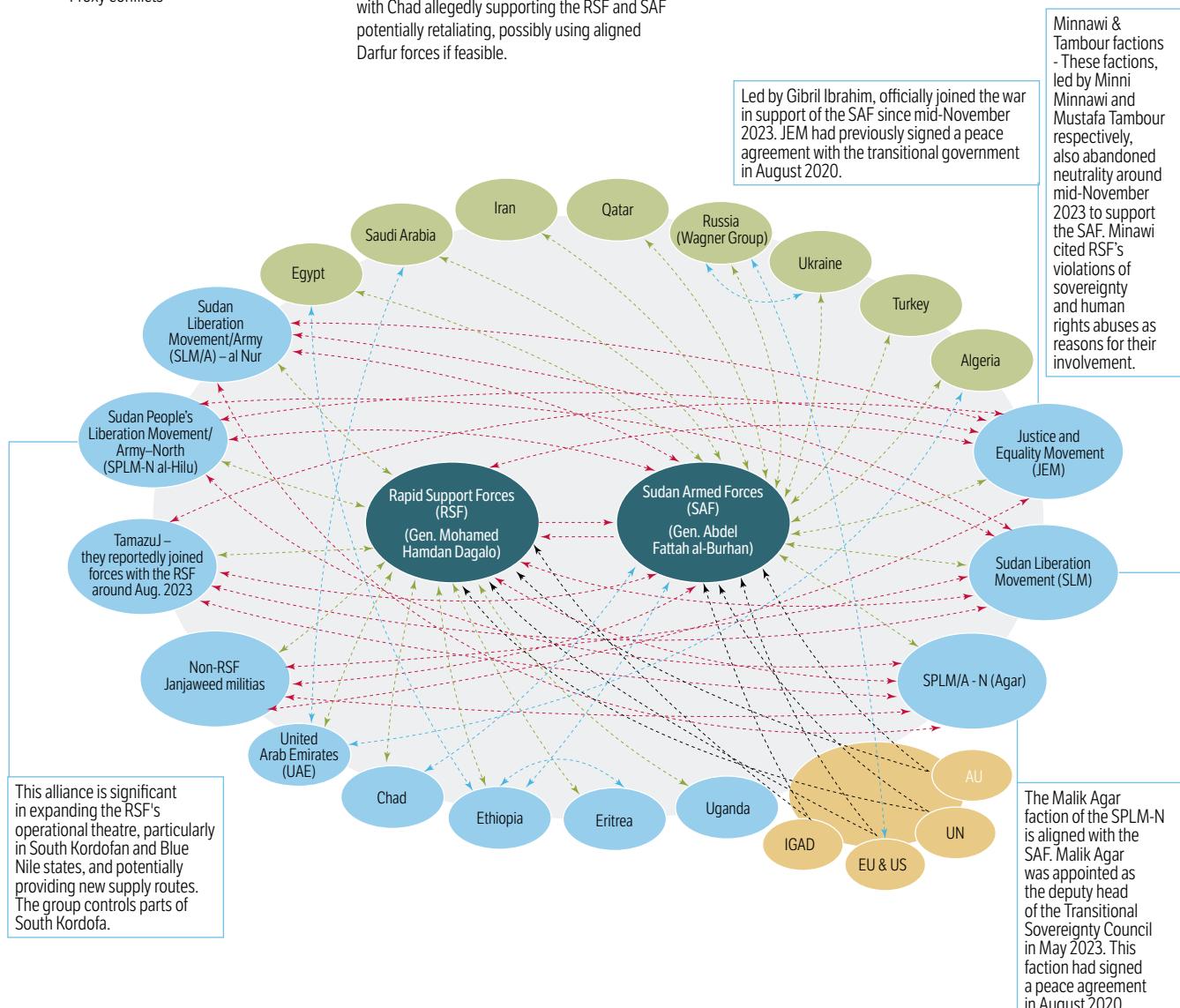
Ethiopia – Sudan: Border disputes and refugee flows are ongoing issues.

The RSF's alliance with SPLM-N al-Hilu near the Ethiopian border adds another layer.

Chad – Sudan: There is a long history of proxy wars between Chad and Sudan. The current conflict risks reigniting this, with Chad allegedly supporting the RSF and SAF potentially retaliating, possibly using aligned Darfur forces if feasible.

A major development is the SAF's recapture of Khartoum in March 2025, including the Presidential Palace and key government buildings. This marked a strategic and symbolic victory for the SAF, forcing the RSF to retreat from the capital, though the RSF termed it a "tactical decision" and vowed to return.

Despite setbacks in Khartoum, the RSF continues to dominate large areas, particularly in Darfur and parts of Kordofan. The RSF, along with allied political and armed groups, signed a charter in February 2025 aiming to consolidate control over these territories, raising concerns about a de facto partition of the country.



disputes in the Red Sea basin. An insurgent group that has deployed numerous acts of terror, Al-Shabaab, continues to consolidate its positions around South and Central Somalia, thus increasing its legitimacy in the face of a weakened state. It has used various methods, including a combination of acts of terror, humanitarian service, and offering judicial services to intimidate and enhance its legitimacy in the eyes of the Somali public (Kurtzer et al, 2022).

Ethiopia

Tribal tensions pitting Amhara, Afar, Oromo, and Tigray defy the Ethiopian government's attempts to neutralise such conflicts, threatening further disintegration, thus complicating the climate-induced conflict and famine further. The seat of Africa's premier institution – the African Union, Addis Ababa, is grappling with a major polycrisis, in which its arch enemy, Eritrea, poised to exploit for its strategic interests.

Democratic Republic of Congo

Rooted in decades-old perennial conflict over the control of gold, coltan, and cobalt, amongst many riches, the mineral-rich Democratic Republic of Congo has been thrown into perpetual humanitarian crisis since its independence. Most recent severe war with the March 23 (M23) movement has resulted in about 9 million refugees and internally displaced in the latest violent vortex (UNHCR, 2025). The United Nations Peacekeeping Mission

FIGURE 2. CONFLICT ACTORS IN SOMALIA (2025)

Source: Elaborated by the author.

KEY

- Primary Actors
- Secondary Actors
- Tertiary Actors

- - - Belligerents
 - - - Comrades/Allies
 - - - Proxy conflicts

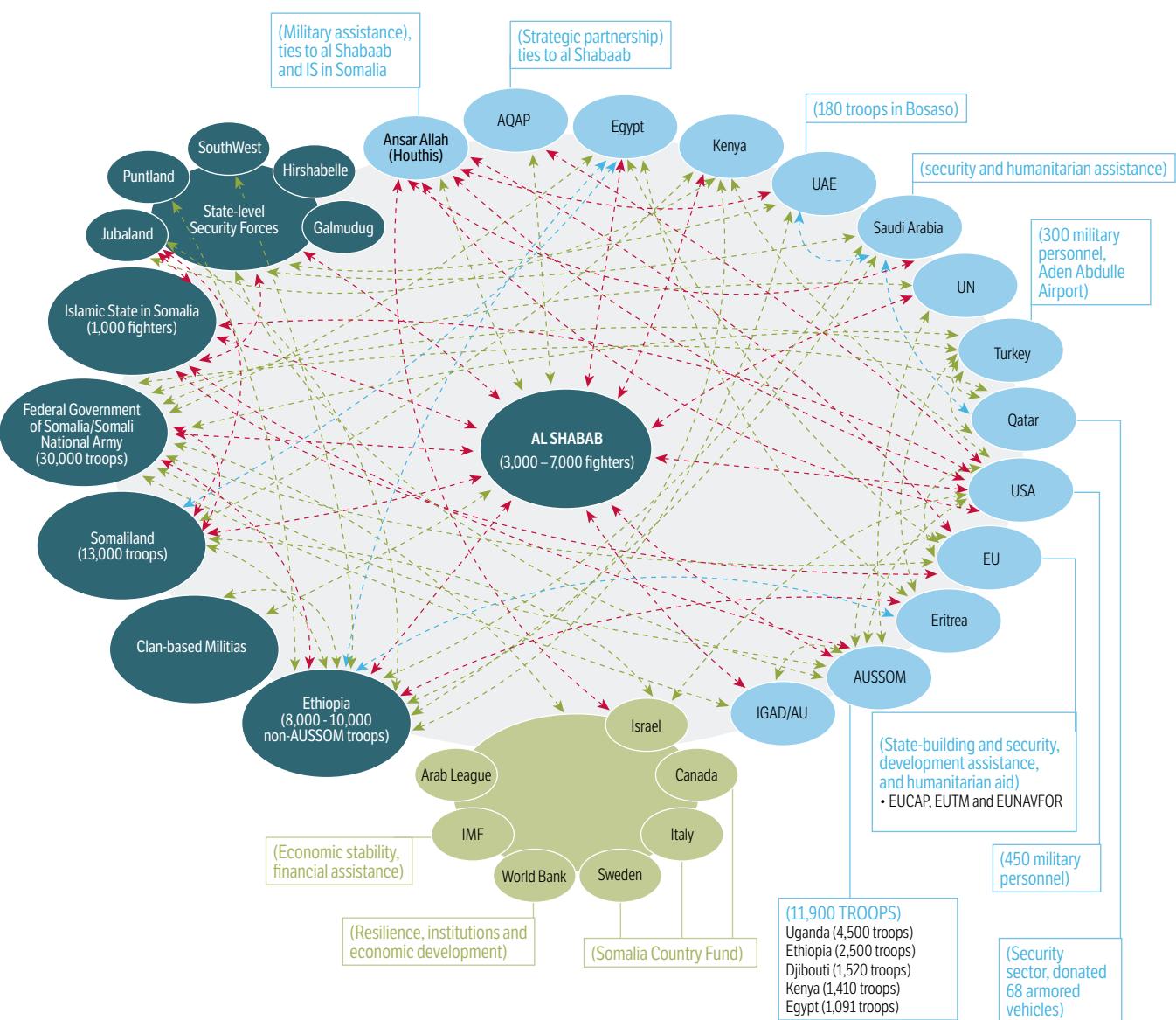
MAIN AREAS OF OPERATION

Al-Shabaab – Southern and central Somalia, increasing activity near Mogadishu, Shabelle regions

Federal Government of Somalia (FGS) and Allied Forces – Parts of central Somalia, Mogadishu, conducting operations in Hirshabelle, South-West, and Galmudug

Federal Member State Forces (e.g., Puntland Security Force, Jubaland forces) – Respective Federal Member States (Puntland, Galmudug, Hirshabelle, South-West, Jubaland)

Islamic State in Somalia (ISS) – Golis Mountains, Bari region, Puntland



in the DRC (MONUSCO) has been unable to pacify the nation. The United States under Donald Trump and Qatar have established a two-track conflict resolution process, between DRC and Qatar (the Washington DC process) and between DRC and the M23 rebel group (the Doha process). Both are likely to yield short-term results, but long-term peace and development are unlikely if the processes remain externally-driven and transac-

tional (read mineral exploitation), as is the case with the Washington DC process.

Conclusions

At a time of massive global geopolitical disruptions, and where multilateralism continues to be undermined, and even rejected, as a credible and inclusive platform to negotiate peace and end conflicts, countries in the greater Horn of Africa will have to rethink on how to

sustainably end the conflicts and develop their countries. Leaders and policy-makers in the region are advised to go back to the drawing boards to redesign and deploy locally-led initiatives that take into account local resources and conditions that produce those conflicts, while limiting external interference. The emerging polycrisis threatens to dwindle the region's quest for long-term peace, if urgent locally-driven solutions are not found. ●

FIGURE 3. CONFLICT ACTORS IN DRC (2025)

Source: Elaborated by the author.

- KEY**
- Primary Actors
 - Secondary Actors
 - Tertiary Actors

- Belligerents
- Comrades/Allies
- Neutral
- Proxy conflicts

KEY NOTES

Burundi: Have 1000+ troops in the country under an independent bilateral agreement with DRC. The troops combat the Red-Tabara rebel group and prevent M23 advancements.

Uganda: Have 3000+ troops in the country deployed under Operation Shujaa, a joint mission with FARDC aimed at combating the Islamic State-linked ADF.

EAC: Deployed troops under the EACRF but was criticized owing to its restricted mandate which did not adopt an offensive approach towards M23, and had to withdraw.

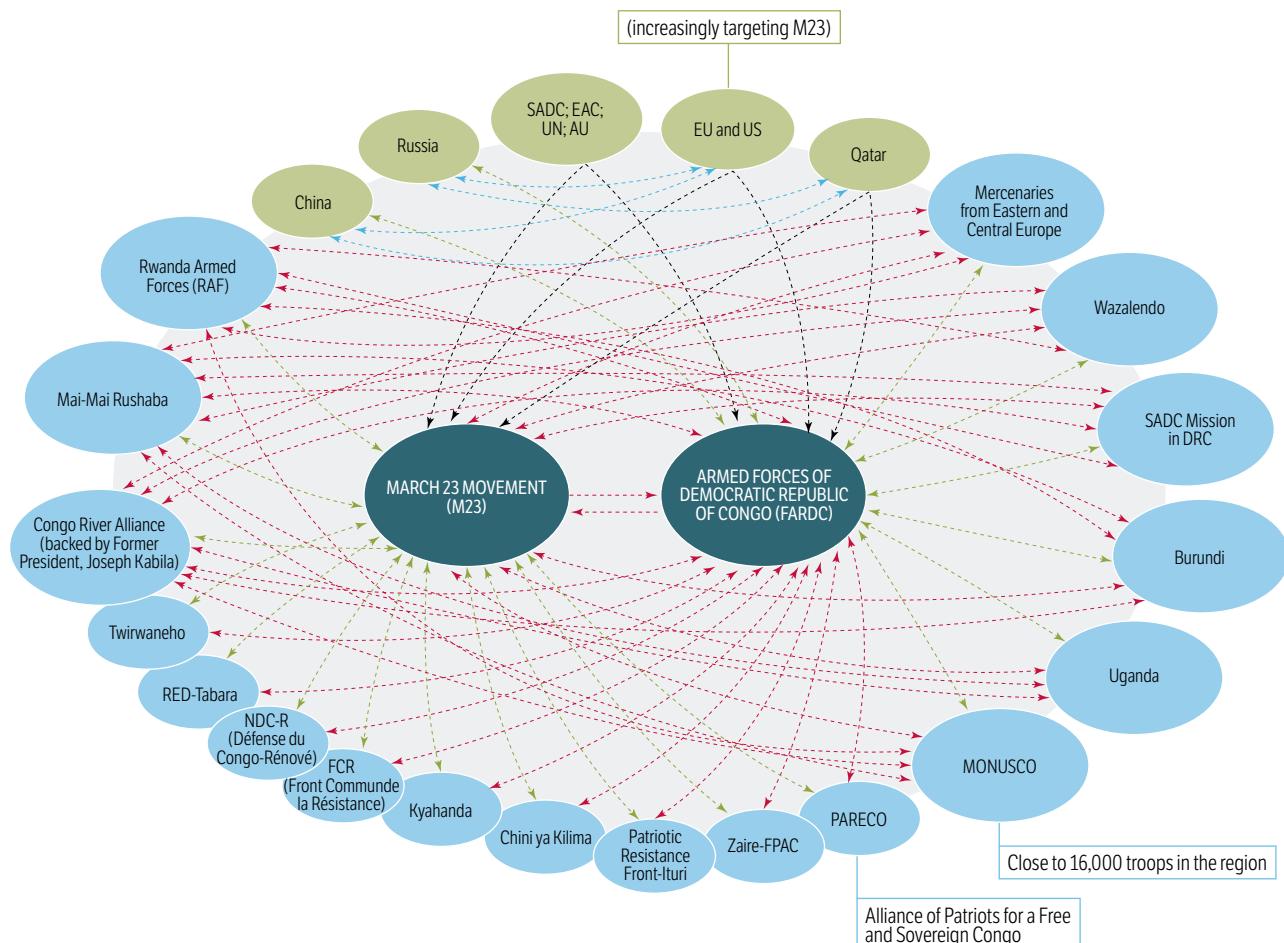
Qatar has been hosting M23 and a high-level DRC delegation for negotiations.

China vs US

- Competition over strategic minerals, especially cobalt and lithium.
- US investment in “friend-shoring” minerals via the Minerals for Security Partnership (MSP), involving DRC.
- China controls 60–70% of DRC’s mining rights.

Russia vs US

- Russia seeks influence via military cooperation and the Wagner-approach.
- The US pushes back with sanctions, military aid, and strategic partnerships.



References

- ACSR (2020). *African Journal on Terrorism*, Vol. 9, Number 1, June 2020., African Centre for the Study and Research on Terrorism. https://au.int/sites/default/files/documents/39186-doc-african-journal_onterrorism_june_2020.pdf
- Ali, M. Y. (2017). *Globolization of Terrorism: From Sicarii, Assassins, to ISIS*. Nairobi: Horn Institute. ISBN 996619620X.
- Bereketeab, R. (Ed) (2013). *The Horn of Africa: Intra-State and Inter-State Conflicts and Security*. London: Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p650>
- BROOKINGS (2025). Rising risks of conflict in the Horn of Africa. Debate, 15/07/2025 (video). www.brookings.edu/events/rising-risks-of-conflict-in-the-horn-of-africa/
- Dizolele, M.; Singo, M.; Wondimu, H. (2025). Vying for Regional Leadership in the Horn of Africa. Kenya and Ethiopia, Competitors or Partners? *CSIS Report*, February 2025. <https://shorturl.at/jX2OE>
- ICG (2024). 10 Conflicts to Watch in 2024. *International Crisis Group*. www.crisisgroup.org/global/10-conflicts-watch-2024
- Kurtz, G.; Roll, S.; von Lossow, T. (2024). Escalations Risks in the Horn of Africa. Threats from Egypt, Ethiopia, and Somalia Exacerbate Local Conflicts. *SWP Comment 2024/C 50*, 28.10.2024. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. www.swp-berlin.org/10.18449/2024C50
- Kurtzer, J.; Ballard, S.; Abdullah, H. F. (2022). Concurrent Crises in the Horn of Africa. *CSIS Report*, June 2022. www.csis.org/analysis/concurrent-crises-horn-africa
- Markakis, J. (1997). *Resource Conflict in the Horn of Africa*. London: SAGE. ISBN 0-8039-8847-8.
- Munene, M. (2023). The Horn of Africa in 2023: A Geopolitical Analysis. In *HORN Bulletin*, vol. VI, Issue 1, Jan-Feb 2023, HORN Institute. <https://shorturl.at/zVQwq>
- Turner, T. (2007). *The Congo Wars: Conflict, Myth, and Reality*. London: Zed Books. ISBN-13: 978-1842776896.
- UNHCR (2025). The D. R. Congo emergency (webpage). The UN Refugee Agency. <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/democratic-republic-congo-situation>
- WHO (2025). Sudan conflict and refugee crisis, *Multi-country External Situation Report #10*. World Health Organization, United Nations. <https://www.who.int/publications/m/item/sudan-conflict-and-refugee-crisis--multi-country-external-situation-report-10--covering-the-reporting-period-march-april-2025>



GESTÃO DE CRISES EM ÁFRICA: O CASO DA UE EM CABO DELGADO¹

As Missões da União Europeia em Moçambique, com relevo para a EUTM-MOZ, têm pretendido responder à crise na região de Cabo Delgado com recurso a uma combinação de instrumentos que pretendem incorporar uma “Abordagem Integrada”, com foco nas capacidades locais e na segurança humana.

“Enquanto vizinho mais próximo da Europa, África é uma prioridade geopolítica fundamental para a União Europeia. A União Europeia é o principal parceiro de África nos domínios da energia, da paz e segurança, da transição ecológica, do comércio e do investimento, bem como da transformação digital.”

Conselho da União Europeia, 2022

Desde meados de 2017 que a região de Cabo Delgado, ao norte de Moçambique, é assolada pela insegurança e violência, fruto da presença de grupos terroristas que semeiam o pânico nas populações locais, afetando a segurança regional e global. Face a esta instabilidade crescente, as autoridades governamentais de Moçambique solicitaram, de entre outros atores, apoio à União Europeia (UE), de modo a desenvolver uma intervenção militar que possa contribuir para a paz e a segurança no seu território. Neste contexto, parece ser crucial equacionar os conceitos de defesa e segurança para melhor enquadrar esta temática, onde será focado, sobretudo, o conceito de segurança humana e a sua importância na questão da segurança e desenvolvimento, sendo a proteção das populações um dos objetivos primordiais desta missão. Sendo assim, serão abordadas especificamente nesta reflexão as Missões da União Europeia, nomeadamente a EUTM-MOZ, que entrou em vigor em julho de 2021, embora a sua declaração de *Full Operational Capability* (FOC), tenha apenas sido declarada em setembro de 2022. Esta missão viria a ser substituída pela EUMAM-MOZ, em setembro de 2024, com foco no aconselhamento, orientação e monitorização às *Quick Reaction Force* (QRF) das Forças Armadas e de Defesa de Moçambique (FADM), a operar até junho de 2026.

Ainda no contexto das missões da UE, importa referir também o conceito de “Integrated Approach”, como este conceito se insere no contexto africano e em que contornos esta abordagem integrada é aplicada neste continente. Por último, é prosseguido um questionamento sobre que mecanismos existem de auditoria da UE e de que forma é avaliado e fiscalizado o (in)sucesso destas missões em África.

Os antecedentes da crise

A província de Cabo Delgado está localizada na região norte de Moçambique, delimitada a norte pelo Rio Rovuma, a oeste pela província de Niassa e a sul com Nampula, e o Oceano Índico a sua fronteira a leste (Magaia *et al.*, 2025). A capital de Moçambique, Maputo, está a cerca de dois mil e seiscentos quilómetros da província de Cabo Delgado. O atual conflito na região de Cabo Delgado teve o seu início em meados de 2017, quando crentes moçambicanos começaram a professar uma vertente da ideologia extremista do Islão, juntamente com seguidores da mesma fé no sul da Tanzânia (Cardoso, 2025, p.1).

A posição extremista do grupo autodenominado “Ansar al Sunna” (conhecidos por “mashababos”), ligados à Al Qaeda, começou por se manifestar na cidade portuária de Mocímboa da Praia com alguns ataques violentos contra a população local, tendo degenerado para ações mais violentas após a chegada de com-

batentes do nordeste da República Democrática do Congo, em 2019.

Após 2020/21, os ataques alastraram a toda a região de Mocímboa da Praia e, nomeadamente, na Vila de Palma (perto da fronteira com a Tanzânia), mas circunscritos à província de Cabo Delgado. Após o “Ansar al Sunna” declarar obediência ao DAESH/ISIS, desde 2023 é considerado como o “Estado Islâmico em Moçambique” (EIM) e contribui para incrementar a violência sobre a população local (*Idem*, p.2).

Entre os anos 2017-2019, face a toda esta conjuntura, o conflito provocou cerca de nove mil deslocados internos (Almeida, 2024). E, desde fevereiro de 2025, a violência, os confrontos armados e as barreiras físicas impediram o acesso da ajuda humanitária, provocando uma insegurança generalizada, tendo sido deslocadas mais de dez mil pessoas, principalmente das regiões de Macomia e Meluco (OCHA, 2025).

Atualmente, cerca de quatro mil soldados ruandeses e setecentos soldados tanzanianos operam ao longo da fronteira entre os dois países, garantindo um ambiente de segurança possível (Cardoso, 2025, p.2).

Segundo Joseph Borrel, ex-alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a presença das tropas das Forças de Defesa do Ruanda tem sido determinante para realizar progressos e continua a ser fundamental, especialmente tendo em

conta a retirada da Missão da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral em Moçambique (SAMIM), em julho de 2024. Esta medida complementar constitui um testemunho do apoio da UE às “soluções africanas para os problemas africanos” e, no âmbito da luta mundial contra o terrorismo, servirá também os interesses da UE na região (Conselho da União Europeia, 2024).

Deste modo, pretende-se uma análise sobre as Missões da UE em Moçambique, e como estas são determinantes para garantir a paz e segurança das suas populações, não colocando de parte a visão humanitária das mesmas.

A segurança e defesa em Moçambique

Importa distinguir os conceitos de segurança e defesa, bem como a forma como estes se enquadram nestas dinâmicas, sendo a defesa e a segurança instrumentos de uma estratégia nacional. A defesa nacional é um conjunto de atividades que permite ao Estado proteger-se de uma determinada ameaça que coloque em causa os interesses nacionais, isto é, corresponde ao exercício de uma função de natureza coletiva que visa garantir a segurança nacional (Vicente, 2011).

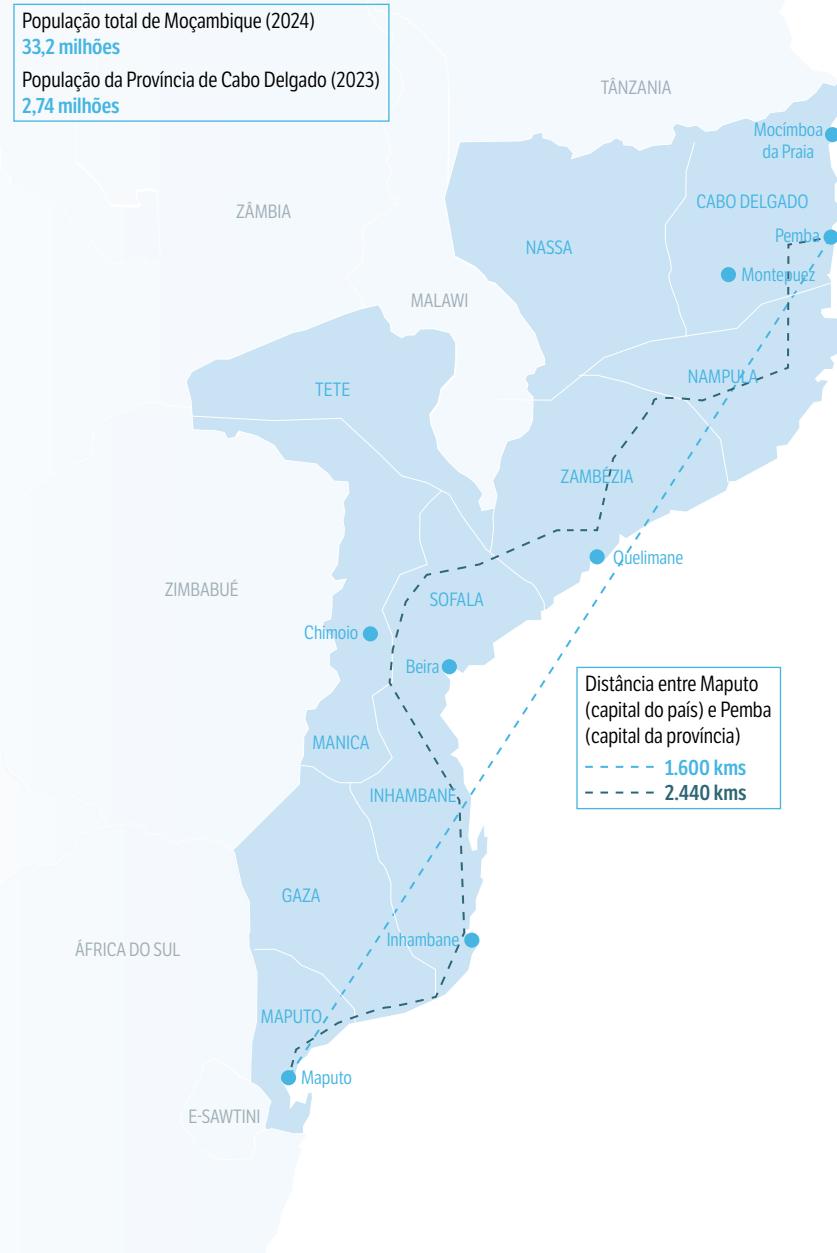
O conceito de segurança tem evoluído ao longos dos tempos, o que nos permite dizer que vai além da ausência de ameaças militares e não militares. Se, durante a Guerra Fria, o debate em torno da segurança estava centrado na segurança nacional e no uso da força como instrumento de reação face às ameaças, após a queda do Muro de Berlim as ameaças militares secundarizaram-se face às preocupações das populações, tendo sido associadas às vertentes económicas, sociais e políticas num contexto de desenvolvimento e progresso social² (*Idem*).

Neste contexto, o conceito de segurança, embora não possa ser dissociado das vertentes ambiental, da comunidade, alimentar, económica, pessoal, política e da saúde, afastou-se de um modelo centrado no Estado e ganhou uma dimensão humana, ou seja, na segurança das populações e das pessoas, numa vertente de desenvolvimento e abandonando a vertente militar (*Idem*).

O conceito de segurança humana alterou o paradigma da ingerência da soberania estatal, sobrepondo-se a necessidade de

MAPA: MOÇAMBIQUE, PRINCIPAIS REGIÕES E CIDADES

Fonte: European Union Institute for Security Studies, 2019 e Mozambique data portal.



proteger as populações, o respeito face às ameaças e riscos existentes (*Idem*), ou seja, a segurança de cada Estado garante-se para além das suas fronteiras geográficas, onde não há segurança sem desenvolvimento nem desenvolvimento sem segurança.

Resumidamente, estamos perante novas ameaças ao nível da segurança dos Estados: a) ao nível transnacional (criminalidade organizada, ciberterrorismo, pirataria, etc.); b) ao nível estatal (Estados “falhados”, Estados “fora-da-lei”, que colocam em causa as democracias, apoiam grupos terroristas, etc.); e c) ao nível sub-estatal (multiplicação de conflitos violentos), constituindo uma ameaça à segurança e estabilidade internacional (*Idem*).

A EUTM-Moçambique

A Missão da União Europeia para a Formação Militar em Moçambique (EUTM-MOZ) entrou em vigor a 12 de julho de 2021³, com o lema “Estamos Juntos” (União Europeia, 2021). Contudo, os primeiros elementos foram destacados para Moçambique em setembro, a Capacidade Operacional Inicial foi declarada a 1 de novembro desse ano e a declaração de Capacidade Operacional Plena (FOC, na sua sigla em inglês) apenas a 9 de setembro de 2022 (Pereira *et al*, 2022, pp.17-18). A EUTM-MOZ, tal como está descrito no artigo 1 da Decisão PESC, 2021/1143, teve como objetivo estratégico “apoiar as unidades das Forças Armadas e de Defesa Moçambicanas selecionadas para constituir uma futura Força de Reação Rápida

(QRF), para que desenvolvam as capacidades necessárias e sustentáveis para restabelecer a segurança em Cabo Delgado". Deste modo pretendia-se apoiar o desenvolvimento de estruturas e mecanismos de controlo e comando da QRF; formação especializada, inclusive nas questões relacionadas com o terrorismo; formação no domínio do cumprimento das disposições legais em matéria de Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário; apoio ao desenvolvimento de estruturas e mecanismos de comando e controlo; formação em matéria de utilização de equipamentos ou plataformas militares, quando disponibilizados pela UE e que não sejam projetados para fornecer força letal (União Europeia, 2021, Artigo 1). Além do mencionado acima, a EUTM-MOZ teve também como objetivos contribuir para a sensibilização da UE para a situação em matéria de segurança em Moçambique, em especial em Cabo Delgado; coordenar-se com a Delegação da UE, as Nações Unidas e as organizações não-governamentais presentes em Moçambique, nomeadamente tendo em vista aplicar uma política no âmbito do género e dos direitos humanos (*Idem*). Portugal exerceu o cargo de Comando da Força nesta missão; participaram nesta missão 115 militares (65 de Portugal) do restante de 12 Estados-membros (Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, 2023, p.43).

Em 2021, foi criado o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (*EFP – European Peace Facility*)⁴ com vista a apoiar ações externas da UE no domínio militar ou da defesa, com o objetivo de prevenir conflitos, preservar a paz, reforçar a segurança e a estabilidade internacional. Este mecanismo passou a permitir que a UE financie ações destinadas a capacitar Estados terceiros, organizações regionais e internacionais no campo militar e da defesa, destacando substancialmente o contexto do contributo da missão para a segurança regional (Conselho da União Europeia, s.d.).

No contexto da estratégia "Integrated Approach" da UE, a missão teve como objetivo a formação de cinco companhias de Fuzileiros Navais da Marinha de Guerra de Moçambique, desenvolvendo-se na unidade de Catembe (Maputo) e ainda seis companhias das Forças Especiais, instalada na cidade de Chimoio, província central de Manica; e também no Ramo da

Força Aérea, tendo formado 44 militares como controladores aéreos avançados, com capacidade de operarem no apoio de futuras operações aéreas (*Idem*). Ainda no âmbito do conceito de "Integrated Approach"⁵, a EUTM-MOZ constitui um dos instrumentos adotados pela UE para enfrentar a crise em Cabo Delgado, integrando um conjunto combinado de ferramentas com os principais objetivos de prevenção de conflitos e apoio ao diálogo, assistência humanitária e cooperação para o desenvolvimento, aplicando assim uma "abordagem integrada aos conflitos e crises externas" (*Idem*, p.56)⁶ – ou seja, tentar prevenir os conflitos antes que estes gerem ameaças e riscos alargados (incluindo no continente europeu), através de missões de estabilização, sendo estas um grande desafio no continente africano.

A cooperação entre os países envolvidos parece ser a base para que se verifique uma estabilização da segurança e o restabelecimento das necessidades fundamentais das populações.

A UE encerrou, no dia 11 de setembro de 2024, a Missão EUTM-MOZ. Para um dos Comandantes da EUTM-MOZ, esta missão "cumpriu com destreza, saber e elevado profissionalismo os objetivos, partilhando experiências com as FADM", além do papel fundamental dos militares da UE e todo o pessoal de apoio que contribuíram para que os objetivos estratégicos da EU fossem cumpridos (Chirrinezane, 2024).

Para reforçar as declarações relativas ao sucesso das missões de paz em Cabo Delgado, a UE dispõe de um conjunto de mecanismos com auditorias internas e externas e relatórios explicativos sobre o uso dos fundos e da forma como estão a ser executadas as missões, com o objetivo de garantir a transparência e assegurar a responsabilidade em todo este contexto (Comissão Europeia, s.d.)⁷. Contudo, apesar desta transparência formal nos resulta-

dos e avaliações das missões da UE, cabe questionar em que medida esse controlo e fiscalização é realizado com imparcialidade e de que forma é avaliado o (in)sucesso destas missões em África. Poderia ser importante os mecanismos de auditoria serem realizados por empresas totalmente externas às instituições da UE, que mantêm a idoneidade que se pretende nestes relatórios, com base em indicadores fidedignos e fundamentados.

A Missão EUTM- MOZ deu lugar à Missão de Assistência Militar da União Europeia em Moçambique (EUMAM-MOZ), que vai operar até ao dia 30 de junho de 2026, cujo objetivo é de monitorização e assistência, num contexto de aconselhamento, mentoria e formação especializada às unidades de reação rápida das Forças Armadas de Moçambique⁸ (Chirrinezane, 2024). Segundo o Comandante da Missão da EUMAM-MOZ, esta missão pretende equipar de forma sustentada estas forças especializadas, para que sejam capazes de planear e conduzir as operações em toda a região (*Idem*).

A cooperação entre os países envolvidos parece ser a base para que se verifique uma estabilização da segurança e o restabelecimento das necessidades fundamentais das populações, em Cabo Delgado, o mais rápido possível, tendo como referência os valores fundamentais da UE. Esta ação é, cada vez mais, baseada numa cooperação bi-militar⁹, onde os Estados, as organizações internacionais e a sociedade civil desempenham um papel intervintivo e dinamizador, visto que problemas complexos requerem soluções integradas.

Conclusões

Neste artigo, conclui-se que as Missões da União Europeia em Moçambique refletem os valores da mesma, numa ótica de segurança e desenvolvimento, tendo como prioridade "as pessoas e para as pessoas" e evitar que os conflitos se alastrem ao continente europeu.

Estas Missões têm como principal objetivo a formação militar das Forças Armadas e de Defesa Moçambicanas, capacitando-as de modo a que consigam responder às constantes ameaças e garantindo a segurança da população na região.

Para tal, não colocando de parte os outros mecanismos da UE e que são essenciais para que as missões referidas tenham o sucesso pretendido, o de "Integrated Ap-

proach” é o que mais repercute a “possível solução” face aos conflitos existentes. Esta abordagem tem uma vertente humanitária, na qual se destaca a segurança humana, num contexto já por si volátil e imprevisível.

Atualmente, perante estas dinâmicas, a cooperação internacional é o instrumento ao dispor dos Estados, organizações internacionais/regionais, sociedade civil que melhor se adequa à resolução dos problemas comuns, visto que os problemas de uns são os problemas de todos, onde as fronteiras são cada vez mais porosas. ●

Notas

¹ Artigo baseado na comunicação realizada na European Conference African Studies (ECAS 2025) que decorreu entre 25-28 de junho de 2025, em Praga, com o título: *Crisis Management: The case of EU's missions in Cabo Delgado (Mozambique)*. Disponível em: <https://www.ecasconference.org/2025/>.

² Todavia, convivemos diariamente com ameaças cada vez mais globalizadas, onde os Estados não têm a capacidade de manter a segurança isoladamente e não podem ser os únicos responsáveis pela mesma. Face às insurgentes ameaças, o conceito de segurança, “como uma questão cooperativa ou coletiva, tem vindo a assumir – se como uma solução a prazo” (Idem). Desde logo, a noção de Segurança Coletiva ou Cooperativa vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) e a de Defesa Coletiva associada à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) traduzem-nos a importância de “concentrar a decisão do uso da força numa entidade supra-estatal” (Vicente, 2011).

³ Esta missão surgiu como resposta ao pedido de ajuda do governo de Moçambique à UE, devido à violência e terror que os grupos terroristas têm disseminado na província de Cabo Delgado (Pereira et al., 2022, p. 21).

⁴ Através deste mecanismo, a UE cedeu €89 milhões de euros para a aquisição de equipamento, com o objetivo de “beneficiar as onze unidades moçambicanas a serem formadas pela EUTM, incluindo equipamento individual e coletivo, meios de mobilidade terrestre, bem como um hospital de campanha” (Pereira et al., 2022, p.46).

⁵ Este conceito foi introduzido na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE (2016), tendo sido adotadas Conclusões pelo Conselho da UE em janeiro de 2018 (Pereira et al., 2022, p.56).

⁶ De forma a que esta abordagem da UE fosse incorporada nas suas atividades, a EUTM-MOZ reuniu com outros atores que trabalham nas áreas de cooperação para o desenvolvimento ou ajuda humanitária e projetos na área CIMIC (Cooperação Civil-Militar), como por exemplo, “a construção de uma cozinha comunitária numa associação que apoia mulheres e crianças com sida, atividades desportivas com crianças e adolescentes para celebrar o Dia Internacional da Criança e a Jornada Mundial da Juventude ou uma iniciativa de limpeza” onde participaram militares da European Union Training Mission, das Forças Armadas e de Defesa de Moçambique e da própria sociedade civil para limparem uma praia em Catembe (Pereira et al., 2022, p.56).

⁷ A Comissão Europeia é responsável pelas auditorias internas com vista ao controlo da gestão financeira e operacional das missões. Através do seu sistema de auditoria interna e das agências da UE, é utilizado o Serviço de Auditoria Interna. A Auditoria Externa ao Tribunal de Contas Europeu e a União Europeia emite com regularidade avaliações sobre a segurança e desenvolvimento em Cabo Delgado (Comissão Europeia, s.d.).

⁸ Nesta passagem de testemunho, o comandante-geral das Missões Militares da UE fez alusão ao ex-presidente de Moçambique, Samora Machel, quando referiu que “educar o Homem para vencer a guerra, criar uma sociedade nova é desenvolver a pátria”, indo ao encontro de que a luta contra o terrorismo em Cabo Delgado não tem apenas uma vertente militar, mas também económica, socioeconómica e civil (Chirrizane, 2024).

⁹ Segundo Luís Bernardino (2023), a cooperação bi-mútual exige um reforço do diálogo bi e multilateral no modo como se devem abordar e analisar os problemas globais, sendo a cooperação estratégica a ferramenta essencial na resolução de conflitos. Ou seja, os Estados deixam de ter o domínio absoluto no campo dos protocolos e das iniciativas bilaterais, para que as Organizações Internacionais possam assumir um papel mais intervintivo na resolução dos conflitos regionais. Estes serão os grandes desafios do futuro, “o de reinventarem a cooperação internacional e de assumirem maior protagonismo na defesa dos interesses comuns”.

Referências

- Almeida, T. (2024). 7 years into the conflict, solutions to displacement in Cabo Delgado remain elusive. Expert Analysis, IDMC – Internal Displacing Monitor Centre, 10/10/2024. Disponível em <https://shorturl.at/lfaWM>
- Bernardino, L. M. B. (2023). A Importância do Bi-Mutilateralismo nas Novas Relações Internacionais: Impacts para a Defesa Nacional. *Revista Militar* n.º 2661, outubro 2023. Disponível em www.revistamilitar.pt/artigo/1743
- Cardoso, F. J. (2025). Cabo Delgado: Uma Guerra entre Conflitos. JANUS 2024-2025. Disponível em <https://shorturl.at/GubLR>
- Chirrizane, A. (2024). União Europeia encerra missão militar em Moçambique. Agência de informação de Moçambique, 11/09/2024. Disponível em <https://aimnews.org/2024/09/11/ue-encerra-missao-militar-em-mocambique/>
- Comissão Europeia (s.d.). Internal Audit Service. Disponível em <https://shorturl.at/hbx29>
- Conselho da União Europeia (2024). Mecanismo Europeu de Apoio à Paz: Conselho complementa o apoio ao destacamento das Forças de Defesa do Ruanda para combater o terrorismo em Cabo Delgado. Comunicado de Imprensa, 18/11/2024. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/11/18/european-peace-facility-council-tops-up-support-to-the-deployment-of-the-rwanda-defence-force-to-fight-terrorism-in-cabo-delgado/>
- Conselho da União Europeia (s.d.). Mecanismo Europeu de Apoio à Paz. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-peace-facility/>
- Direção-geral de Política de Defesa Nacional (2022). A Participação de Militares Portugueses em Missões Internacionais. Relatório Anual 2022. Disponível em https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/_PDEFINTER_DocumentoLookupList/20230330_DGPDN_RELATORIO-ANUAL-PARTICIPACAO-MILITARES-PT-MI.pdf
- Magaia, G.C.M. et al (2025). Índice de vegetação por diferença normalizada (NDVI) e relação com os ataques terroristas em Cabo Delgado. *Revista Sociedade Científica*. Volume 8, Número 1. Disponível em <https://shorturl.at/CZ126>
- OCHA (2025). Mozambique, Cabo Delgado, Nampula & Niassa Humanitarian Snapshot, February 2025 [EN/PT]. Disponível em <https://shorturl.at/TU6Aa>
- Pereira, C.F.H. et al, coord. (2022). EUTM-MOZ 1st Year / EUTM-MOZ 1º Ano. Missão de Treino da União Europeia em Moçambique 2021-2022. Disponível em <https://arquivodigital.defesa.pt/Images/winlibimg.aspx?skey=&doc=454101&img=85465>
- Tribunal de Contas Europeu (s.d.). As Instituições Superiores de Controlo da UE e dos Estados-membros – Visão Geral. Disponível em <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/pt/>
- Vicente, P.A.R. (2011). As Forças Armadas e a Segurança Interna. O Caso Nacional. *Revista Militar* n.º 2512, maio de 2011. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/661>



A SÍRIA PÓS-ASSAD

Após 54 anos de uma ditadura violenta, dirigida pela família Assad, a Síria entrou numa nova fase de transição, com fortes implicações internas e, neste momento incertas, que constitui uma reconfiguração das alianças na região, uma alteração geopolítica do Médio Oriente e um reposicionamento das potências globais.

É

necessário relembrar o contexto histórico da Síria para uma melhor análise da atualidade.

A Síria, como grande parte dos Estados que hoje compõem a região do Médio Oriente, em particular a região do “Crescente Fértil”, tem uma história rica. “A Síria é um país jovem numa terra antiga” (*Syria is a young country in an ancient land*) (Phillips, 2020). Viu florescer civilizações e impérios (Elba), foi ocupada por sucessivos outros impérios, Acádio, Assírio, Babilónico, Romano, Otomano, entre outros.

À semelhança de muitos outros Estados da região do Médio Oriente, o mapa da Síria do século XX foi desenhado durante a I Guerra Mundial, pelo acordo Sykes-Picot, negociado entre a França e o Reino Unido em 1916. Este acordo viria a ser confirmado pela Sociedade das Nações, no início da década de 1920, que coloca a Síria e o Líbano sob mandato da França. A política francesa na Síria assenta no apoio das comunidades religiosas do território como forma conter os movimentos pan-árabes e o nacionalismo que se afirmava na região desde o final do século XIX. É nesse período que a França, contra a vontade das forças políticas existentes – que desejavam criar Estados Árabes modernos e laicos, separando assim religião e política – divide a Síria em quatro Estados, com base nas comunidades religiosas: Estado Alauita, Estado Druso, Estados Sunitas de Alepo e Damasco.

A independência da Síria será proclamada em 1941, mas apenas será efetiva em 1946, após a II Guerra Mundial.

Após um longo período de instabilidade em razão de sucessivos golpes de Estado, Hafez al-Assad toma o poder em 1970 através de mais um golpe de Estado e torna-se Presidente da Síria em 1971, até à sua morte no ano 2000.

Bashar al-Assad sucede ao pai nesse mesmo ano. De início pensou-se que Bashar al-Assad poderia definir orientações políticas diferentes das do pai e

conduzir reformas no sentido da modernização do sistema político, económico e social da Síria. Essa esperança foi alimentada pelo facto de Bashar al-Assad se ter formado na área da saúde em Londres. Aliás, o período entre 2000 e o outono de 2001 ficou conhecido como a “Primavera de Damasco” (*Damascus Spring*) (Phillips, 2020, p 14). O regime, até à sua queda, foi dos mais repressivos e autoritários, culminando na guerra civil que começou com as revoltas árabes, ou “Primaveras Árabes”, em 2011.

Com a guerra civil, para além da destruição física, a Síria enfrentou uma fragmentação social e política sem precedentes. A diversidade étnica e religiosa do país, outrora um elemento da sua riqueza cultural, transformou-se num fator de divisão e de conflito.

A guerra civil

As revoltas árabes tiveram início na Tunísia em 2011 e contagiam o Norte de África e Médio Oriente em poucas semanas. De Marrocos ao Irão, as populações revoltaram-se com o objetivo de forçar alterações políticas, económicas e sociais. Os resultados imediatos foram diferentes em cada um destes Estados. Na Síria, as manifestações pacíficas da população “evoluíram para um dos conflitos mais complexos e devastador do Século XXI” (Zarar, Imtiaz, & Zeeshan, 2025, p. 755). A Síria sempre foi um país no centro de numerosas dinâmicas geopolíticas e estratégicas. Desde 2011, a Síria transformou-se num campo de batalha para potências regionais e internacionais.

A multiplicidade de intervenientes e a diversidade de comunidades étnico-religiosas na guerra civil da Síria, tanto internos como externos, revela a importância da posição geoestratégica da Síria para certas potências regionais e internacionais. Os atores na guerra civil foram múltiplos desde o seu início. O apoio de potências regionais e internacionais contribuíram para o arrastar do conflito (Hall, 2025) durante treze anos, assim como para os seus impactos devastadores na população síria.

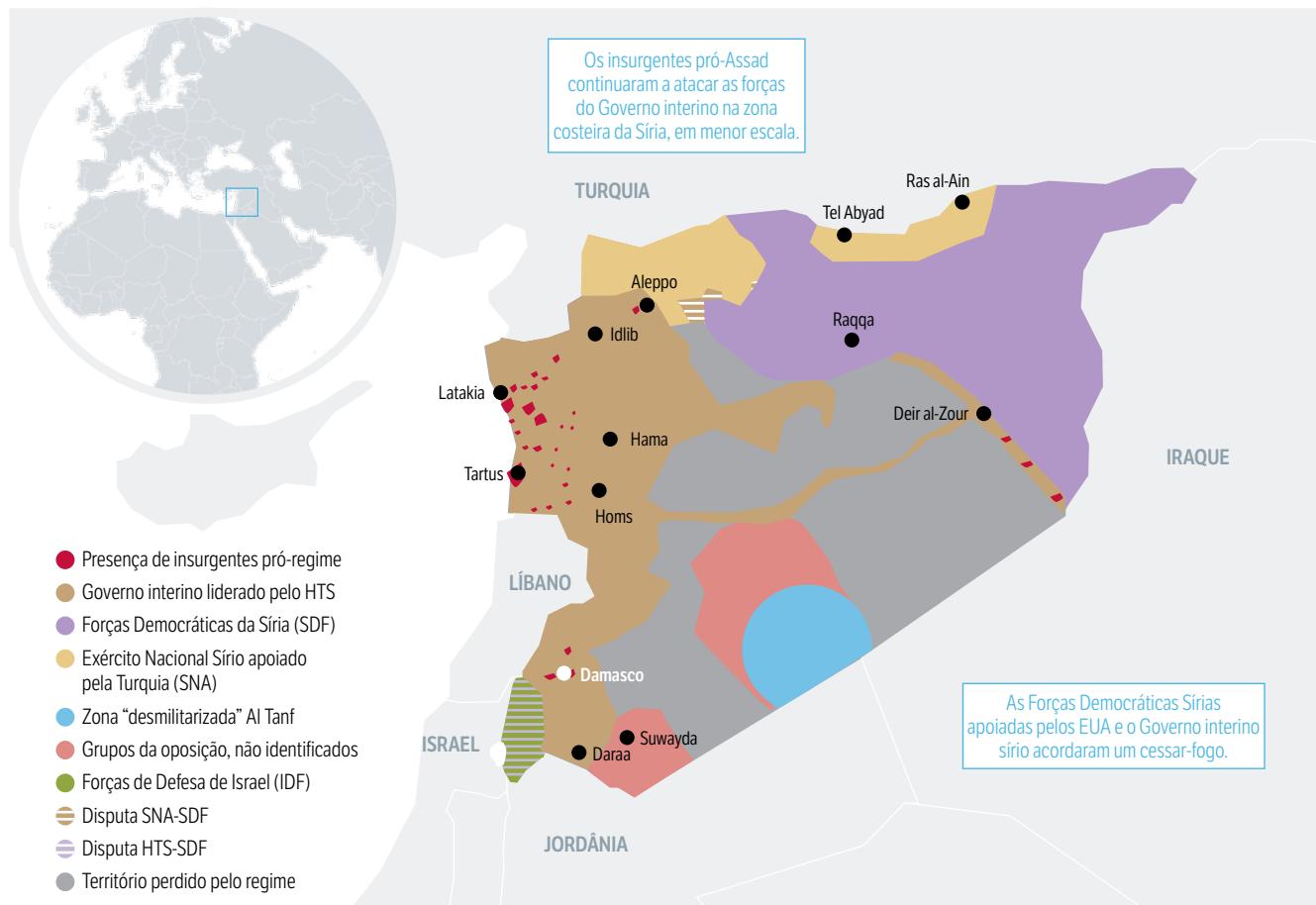
Bashar al-Assad apenas se manteve no poder até 2024 com o apoio, em particular, de dois atores internacionais, o Irão e a Rússia. Para o Irão, o regime de Assad permitia-lhe alargar a sua influência e presença na região. Proporcionava um acesso direto ao Mediterrâneo e proximidade do Líbano, essencial para o apoio, principalmente em equipamentos militares, ao Hezbollah, força aliada do Irão ao longo dos anos, nomeadamente no seu combate e desestabilização do Estado de Israel. O Irão mantinha uma presença significativa na Síria através dos Guardas da Revolução, especialmente das forças especiais dessa entidade com atuação externa, a força Al-Quds.

A Rússia, por sua vez, trocou o apoio ao regime de Bashar al-Assad pela presença militar acrescida na região, o que lhe permitiu manter uma base militar no território e, sobretudo, garantir a utilização do porto de Tartus, o segundo maior porto sírio no Mediterrâneo. Representa para a Rússia uma posição geoestratégica fundamental na prossecução da sua ambição política e estratégica enquanto potência global.

Envolveram-se na guerra civil outros atores regionais, nomeadamente Israel, que conduziu várias operações militares em território sírio, nomeadamente contra forças iranianas. Também a Turquia lançou operações militares no norte da Síria contra a influência curda, bem como para consolidar a sua influência regional. A posição dos

FIGURA 1. CONTROLO DO TERRITÓRIO NA SÍRIA (SITUAÇÃO EM MARÇO DE 2025)

Fonte: Institute for the Study of War and AEI's Critical Threats Project, 2025.



países do Golfo em relação à Síria, nomeadamente a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, foi variando ao longo do conflito. No início do conflito, estes países começaram por apoiar grupos rebeldes, tendo certos Emirados restabelecido progressivamente as suas relações diplomáticas com Damasco com o objetivo de fazer face à influência do Iraão.

No que concerne aos atores internos, o regime de Bashar al-Assad foi combatido por uma diversidade de grupos rebeldes. Com a guerra civil, para além da destruição física, a Síria enfrentou uma fragmentação social e política sem precedentes. A diversidade étnica e religiosa do país, outrora um elemento da sua riqueza cultural, transformou-se num fator de divisão e de conflito. As tensões entre diversas comunidades – sunitas, alauitas, curdos, cristãos, drusos, para além da intervenção de grupos terroristas, nomeadamente o Daesh, e Hayat Tahrir al-Sham – exacerbaram-se ao ponto de ameaçar a integridade territorial do país (Figura 1).

As ambições de autonomia dos Curdos, no nordeste sírio, apoiados pelos Esta-

TABELA 1. TOTAL DE REFUGIADOS SÍRIOS REGISTRADOS, POR PAÍS DE ASILO

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Refugiados (ACNUR/UNHCR), consultado em julho de 2025.
<https://data.unhcr.org/en/situations/syria>

Total 4.308.032 (a 17 de julho de 2025)

País	Fonte	Data	% do total de refugiados sírios	N.º de pessoas
Turquia	Governo da Turquia	17 Jul 2025	60,5%	2.605.508
Líbano	UNHCR	30 Jun 2025	16,6%	716.312
Jordânia	UNHCR	30 Jun 2025	11,9%	511.177
Iraque	UNHCR	30 Jun 2025	7,0%	301.670
Egipto	UNHCR	30 Jun 2025	3,0%	130.082
Outros (Norte de África)	UNHCR	31 Dec 2023	1,0%	43.283

dos Unidos no combate ao Daesh, levaram a um confronto direto com a Turquia, que considera as Forças Democráticas Sírias (FDS) como uma extensão do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (Parti Karkerani Kurdistan – PKK).

Os confrontos e a atuação do regime de Bashar al-Assad levaram à deslocação de milhões de pessoas dentro do território sírio mas também para fora das fronteiras. Os primeiros a receber a maior proporção de deslocados sírios foram os países vi-

zinhos. Segundo a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a guerra civil na Síria levou mais de sete milhões de cidadãos a procurarem proteção fora do território, desde 2011, sendo, naquele momento, a maior crise humanitária mundial. A Turquia recebeu o maior número, segundo números do governo da Turquia, com um total estimado, a 17 de julho de 2025, de mais de 2 milhões e meio de deslocados, seguindo-se o Líbano, a Jordânia, o Iraque e o Egipto.

(Tabela 1). Também os Estados-membros da União Europeia receberam um grande número de deslocados. Aproximadamente 1,4 milhões de pessoas pediram e obtiveram, entre 2015 e 2023, proteção na UE, sendo que a Alemanha recebeu mais de metade (Vignon, 2024). Para a comunidade internacional, em particular para os Estados mais afetados pela deslocação de população síria, a resolução da situação síria é fundamental.

A queda do regime de Bashar al-Assad

A 24 de novembro de 2024, as fações rebeldes sírias, encabeçadas pelo grupo Hayat Tahrir al Sham (HTS), partindo do noroeste da Síria (a região de Idlib), lançam uma ofensiva, destabilizando a linha de frente congelada há vários anos. No espaço de onze dias, os rebeldes conquistam Alepo, Hama, Homs e Deraa, para chegarem a Damasco a 8 de dezembro de 2024, forçando Bashar al-Assad a abandonar o território sírio e a procurar asilo na Rússia.

O grupo HTS orquestrou um ataque militar planeado durante um ano, integrando uma rede de drones, uma coordenação entre os grupos do noroeste (HTS) e do sul, com operações sincronizadas em torno de Damasco (Christou, 2024). O foco russo na Ucrânia, as dificuldades do eixo Irão-Hezbollah, a intervenção de Israel contra o Hezbollah e a suposta concordância e apoio da Turquia enfraqueceram a posição do regime de Assad, facilitando o avanço dos rebeldes (Hall, 2025, p.45). Com a fuga de Assad o seu regime ruiu. Os rebeldes libertaram prisões, os símbolos *baathistas* foram desmantelados e uma atmosfera de celebração invadiu parte da Síria, em particular Damasco e Alepo. Ahmed al-Sharaa, também conhecido como Abu Mohammed al-Joulani, líder do HTS, tornou-se a figura central do novo poder sírio após a queda do regime. Al-Joulani era considerado um terrorista por uma parte dos Estados da comunidade internacional, nomeadamente Estados Unidos da América e membros da União Europeia. Contudo, considerando a situação síria desde a década de 2010, Ahmed al-Sharaa representa uma possível solução para a estabilização e condução de um processo de transição na Síria, razão pela qual o líder sírio recebeu muito rapidamente o apoio de grande parte da comunidade internacional.

Em dezembro de 2024, al-Sharaa anunciou a integração de todos os grupos armados sob a autoridade do Ministério da Defesa, com a exceção das forças curdas (FDS) mantendo, contudo, uma colaboração com estes grupos. Foram também registados vários confrontos e execuções contra diversas comunidades, nomeadamente os cristãos, os drusos e os alauitas, estes últimos pela proximidade que mantinham com o antigo regime de Bashar al-Assad. Esta situação coloca o Presidente interino, Ahmed al-Sharaa, numa posição delicada perante a comunidade internacional. De facto, o novo Estado sírio é regularmente acusado de violação dos direitos humanos. Al-Sharaa tinha-se comprometido a proteger todas as comunidades presentes no seu território, à semelhança do modelo de administração que tinha aplicado na região de Idlib durante a guerra civil.

A queda do regime de Bashar al-Assad, em dezembro de 2024, marca uma ruptura histórica após mais de uma década de guerra civil, redesenhando os equilíbrios internos e regionais.

A nível internacional, Ahmed al-Sharaa reuniu com delegações estrangeiras (Reino Unido, França, Catar, EUA, entre outras), afirmando querer instaurar um Estado de direito, conseguir o fim das sanções e organizar eleições num prazo de quatro a cinco anos. Os EUA, bem como a União Europeia levantaram as sanções, ou parte delas, no sentido de dar apoio à transição e garantir um desenvolvimento que permita a estabilização política e económica na Síria.

Conclusão

A queda do regime de Bashar al-Assad, em dezembro de 2024, marca uma ruptura histórica após mais de uma década de guerra civil, redesenhando os equilíbrios internos e regionais. A ascensão de Ahmed al-Sharaa, antigo líder rebelde do Hayat Tahrir al-Sham, ilustra a transformação de uma insurreição radical em poder estatal, na procura da legitimidade. Embora a transi-

ção abra uma janela de oportunidade para reconstruir instituições e restaurar uma soberania fragmentada, ela permanece frágil e sujeita a múltiplas incertezas.

A centralização progressiva dos grupos armados sob um Ministério da Defesa renovado, a dissolução do Partido Baath e as promessas de eleições testemunham de uma vontade declarada de romper com o passado autoritário. No entanto, as tensões persistentes com as forças curdas e, entre outros assuntos a persistência da lógica de vingança limitam o alcance dessa recomposição. No plano internacional, o reconhecimento do novo poder dependerá da sua capacidade em garantir a estabilidade, conter os excessos autoritários e fomentar a cooperação em questões humanitárias e de segurança.

A Síria pós-Assad encontra-se numa encruzilhada. A consolidação de uma nova ordem política assentará num equilíbrio delicado entre a inclusão das diferentes componentes da sociedade, o restabelecimento de um mínimo de segurança e a retoma económica. Sem avanços tangíveis nestes três domínios, existe um risco elevado de a transição se transformar numa nova fase de fragmentação e conflito. O sucesso de al-Sharaa dependerá menos da sua vitória militar do que da sua capacidade em transformar o capital político adquirido na guerra num projeto estatal sustentável e reconhecido. ●

Referências

- Christou, William (2024). *Syrian rebels reveal year-long plot that brought down Assad regime*. The Guardian, 13.12.2024 (consultado a 21 de Julho de 2025). www.theguardian.com/world/2024/dec/13/syrian-rebels-reveal-year-long-plot-that-brought-down-assad-regime
- Hall, Natasha (2025). *With the Fall of Assad, Can Syria Rise?*, *Survival*, 67: 1, 45-45, DOI: 10.1080/00396338.2025.2459015
- UNHCR (2024). *Data and Statistics, Global Trends*. United Nations High Commissioner for Refugees. www.unhcr.org/global-trends-report-2024?page=14
- UNHCR (2025). *3RP Regional Strategic Overview 2025*. United Nations High Commissioner for Refugees. [https://data.unhcr.org/en/documents/details/113353](http://data.unhcr.org/en/documents/details/113353)
- Vignon, Jérôme (2024). *Le retour précipité des réfugiés syriens ne servirait pas les intérêts européens*. Blogspot, Institut Jacques Delors, <https://institutdelors.eu/publications/le-retour-precipite-des-refugies-syriens-ne-servirait-pas-les-interets-europeens/>
- Zarar Bin Saleem, Imtiaz Khan, & Zeeshan Khurshid. (2025). *The Fall of Bashar al-Assad: Implications for Syria and the Broader Middle East*. *Dialogue Social Science Review (DSSR)*, 2(5), 752-764. Retrieved from <https://thedssr.com/index.php/2/article/view/176>



TURKEY AND THE MIDDLE EAST AFTER THE ISRAEL/IRAN WAR AND THE FALL OF ASSAD

The 12-day Israel/Iran War and the fall of Assad in Syria had a cascading effect on the entire region, affecting Turkish Foreign Policy objectives (and Turkish-US relations in particular), but also have ushered in a period of uncertainty with the potential of a true cataclysm in Syria and the potential of direct conflict between Turkey and Israel, which will significantly impact the entire region.

These events will affect Turkey, Syria, Israel and the entire region. We are seeing a tectonic shift in relations between the various players in the Middle East. Turkey has been deeply involved in Syria, most recently as the backer and sponsor of Hayat Tahrir al-Sham (HTS) formerly an Al-Qaeda affiliate known as the Nusrah Front (Jabhat al-Nusrah). HTS was successful in overthrowing the Assad regime in Syria with just about 30,000/35,000 or so fighters and has been led by Ahmed al-Sharaa (nom de guerre Abu Mohammad al-Jolani), who is now the President of Syria. HTS and al-Sharaa formerly had their main influence in Idlib but now claim authority over the entire country. HTS now states that it is “an independent entity that follows no organisation or party, al-Qaeda or other”ⁱ.

Turkey's objectives are not clear – one main objective is to suppress the influence of Syrian Kurds (YPG) who are organised within the Syrian Defence Forces (SDF) and control a large swath of land in the Northeast of Syria. The SDF is actually composed of a very diverse group of fighters, including Kurds, Arabs, and other minorities.

The SDF, together with US Forces (CENTCOM) succeeded in defeating ISIS, and oversees prisons with ISIS prisoners. In March 2025 the leader of the SDF, General Mazloum Abdi agreed to integrate the SDF fighters into the Syrian military. The number of American CENTCOM troops has been significantly reduced by President Trump. One issue is what to do with the ISIS prisoners if the Syrian Kurds no longer oversee them.

Turkey has claimed that the YPG is an extension of, and part of, the Kurdistan Workers' Party (PKK) in Turkey – the PKK has been responsible for terrorist acts in Turkey for many years, and is on the US State Department terror list (note that

the YPG is not on the State Department's listing of terrorists). In Turkey itself a peace process has been underway with the PKK, in which the PKK has agreed to put down its arms – a deal negotiated with the PKK leader, Abdullah Ocalan who has been imprisoned for many years on the island of Imrali. The question remains whether the peace process in Turkey with the PKK will influence the Syrian Kurds of the YPG and SDF to work out a deal with the Syrian government that Turkey wants, namely for the SDF to become integrated within, and under the control of, the Syrian central government. Turkey's main fear is that the Syrian Kurds would establish a statelet in Syria which then might unite with Kurds in Turkey. Interestingly, Turkey has been very close to Kurdistan in Iraq, which is an autonomous area.

Turkey's view has been that the al-Sharaa government in Syria is the go-to party and that Syria must be unified under al-Sharaa and his presidency.

Turkey has entered into a defence agreement with the Syrian government which provides, *inter alia*, training to Syrian forces, but no bases. Turkey has also agreed with the Syrian government to provide infrastructure assistance, including (as has been rumoured) rebuilding the airports in Syria.

Most recently, it has been reported that the Syrian military has been responsible for atrocities against the Druze, Christians, Kurds and Alawites (Assad was an Alawite).

Turkey's view has been that the al-Sharaa government in Syria is the go-to party

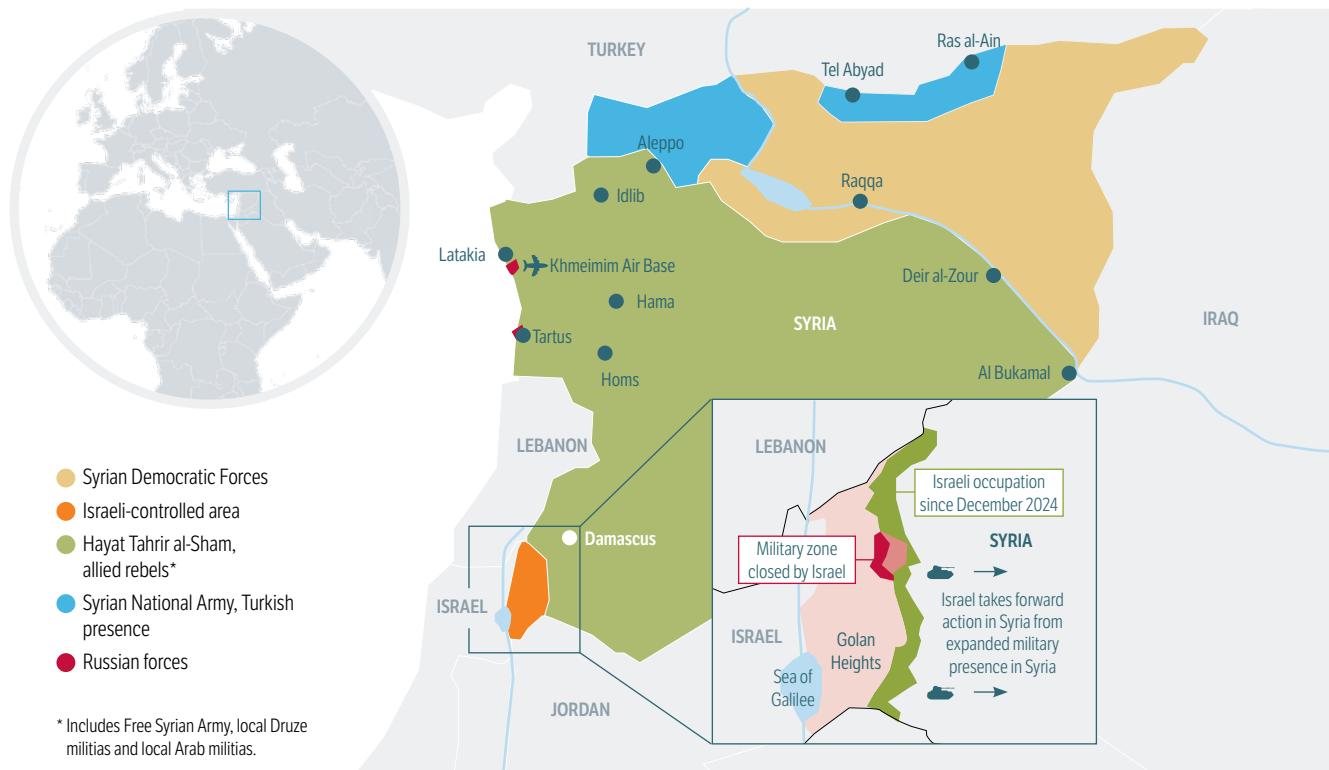
and that Syria must be unified under al-Sharaa and his presidency (and administration).

The American approach is complicated and often convoluted. President Trump lifted sanctions against Syria and al-Sharaa, although the State Department issued a 180-day waiver of secondary sanctions under the Caesar Act – which allows transactions with Syrian individuals and entities for a 180-day period, although the waiver must be reviewed every 180 days. Secretary of State Marco Rubio in his phone call with Turkish Foreign Minister Hakan Fidan “highlighted the need for an inclusive transition in Syria, ensuring the new government prevents Syria from becoming a source of international terrorism, and denying foreign malign actors the opportunity to exploit Syria's transition for their own objectives”ⁱⁱ. Senator Jeanne Shaheen (D-New Hampshire), Ranking Member on the Senate Foreign Relations Committee recently visited Syria and sponsored bipartisan legislation to lift the Caesar Act Sanctions completely. Senator Shaheen also “conveyed the importance of upholding the rights of Syrians from all ethnic and religious backgrounds and inclusivity in the governance structures of Syria”ⁱⁱⁱ.

Accompanying the Shaheen delegation was US Ambassador to Turkey and Special Envoy for Syria Tom Barrack. Barrack has been a strong advocate of supporting the Syrian central government and opposing any move towards federalism with the Syrian minority groups. Barrack also is a staunch supporter of the Turkish position on Syria, and also of Turkey's foreign policy initiatives to restore Turkey to the US F-35 program (from which Turkey was removed because it acquired the Russian S-400 missile) and also for Turkey to receive the F-16's that Turkey has re-

FIGURE 1. ISRAEL AND TURKEY PURSUE SECURITY INTERESTS IN SYRIA

Source: The Economist Intelligence Unit 2025.



quested from the United States. Turkey is also the subject of sanctions under the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) which were imposed by President Trump (as mandated by Congress in the National Defence Authorization Act) at the end of Trump's first term in December 2020. One element of the sanctions included action against Turkey's Presidency of Defence Industries and various key individuals in the Turkish government. Senator Jim Risch (R-Idaho), the chair of the Senate Foreign Relations Committee stated in the nominating hearing for Ambassador Barrack that so long as Risch was chairman of the Senate Foreign Relations Committee, Turkey would not get the F-35.

Israel now comes into the mix. Indeed, al-Sharaa (with his limited number of fighters) was able to overthrow the Assad regime because of Israel – having taken out Iran's defences and decapitated Hezbollah – and with Russia (which had bases at Tartus, a key base with a warm water port in the Mediterranean, and at Hmeimim) being preoccupied in Ukraine. Israel has been at war with Syria literally from the founding of the State of

Israel. Israel captured the Golan Heights from Syria in the Six Day War in 1967. A disengagement agreement was signed in 1974. Most recently, Israel has extended its control over the UN buffer zone beyond the Golan Heights. Israel and Syria have been meeting to discuss their relations and the possibility of an agreement. With the rising atrocities against minorities in Syria by forces affiliated with the Syrian Military, Israel has entered the fray to defend the Syrian Druze who have been massacred in Suweida. After al-Sharaa seized power, Israel bombed various Syrian bases which Turkey wished to take over. There are (and have been) Turkish troops in Syria – but Israel was concerned about expansion of Turkish forces to the south of Syria and declared a "security zone" in the area. Israel has advocated for a demilitarised zone in southern Syria to create a buffer against hostile forces and prevent the Turkish military from expanding to areas near the Golan Heights. Prime Minister Netanyahu declared a "red line" such that Israel will not allow Syrian forces south of Damascus. Israel's additional concern is the continuing sectarian violence against Syrian minority groups.

Turkey and Israel have met in Baku to deconflict – but recently there has been a tremendous rise in tension between Turkey and Israel, following the October 7 attack by Hamas and the takeover of Syria by HTS. Turkey closed its airspace to Israel although this apparently only applies to official aircraft and not commercial airliner; closed its ports to Israeli ships; terminated trade with Israel; and withdrew its ambassador from Israel. In addition, Turkey has not identified Hamas as terrorists and President Erdogan has labelled Hamas operatives as freedom fighters. Erdogan has, further, argued that NATO (of which Turkey is a member) should cease its partnership with Israel^{IV}. While there have been serious disagreements between Turkey and Israel in the past (including the Mavi Marmara incident), eventually relations were re-established – and Turkish-Israel trade continued unaffected throughout even the most challenging times. However, since October 7th, Turkey has also accelerated the rhetoric against Israel and is now in league with other States that are proposing to recognise a Palestinian State. So, this time around, Turkey's actions against Israel are increasing and are unabated.



Also key to understanding this situation is the role of the Arab States in Syria and the region. It was made crystal clear by the Arab States that Syria is an Arab State – indeed various minorities argued that the State's official name should be changed to the "Syrian Republic" but this was rebuffed and the name of the State is, and will be, the "Syrian Arab Republic". The Arab States will simply not allow Turkey (the heir to the Ottoman empire) to achieve hegemony over Syria.

The potential for a clash between Turkey and Israel is real and worrisome. So long as the minorities in Syria are threatened or attacked, Israel will come to their aid. Further, one can assume that Israel will not permit Turkey to establish bases in Syria, and certainly not in the area south of Damascus – and extend its influence significantly over the Syrian regime. That is a non-starter.

It has been suggested that Ambassador Barrack is changing his ideas about Syria (and perhaps about Turkey also) by possibly entertaining the idea that a federalist system for Syria with separate jurisdictions for the minority groups might be workable. Clearly, as long as al-Sharaa either is intentionally ordering the massacre of minorities or is unable to control his forces and prevent them from massacring the minorities, the United States and the international community will not support Syria in its quest for financial and other support. The giant leap of faith accorded to al-Sharaa either has been a worthwhile gamble or a complete con job by a jihadi ruler who wants to establish an Islamist Jihadi State in Syria. That would also be mortally dangerous for Israel's security, and the region, and would lead to conflict between Israel and Syria – and also, with deep concern, possibly even between Turkey and Israel.

Here is where the United States comes in – President Trump needs to step in soon and prevent the situation from escalating into calamity. President Trump said when he was in Saudi Arabia that he was doing his friend Mohammed bin Salman a favour by removing sanctions against Syria^v. But there must be progress on the part of al-Sharaa and his government concerning the persecution and murder of minority groups. As it stands now, there will be no elections for four years and Sharia law will be the law of the land

– and the governing committees are simply not inclusive of the minorities in Syria. Russia may get to keep its bases – but Iran will likely not be able to make any inroads in.

The well-dressed Al-Sharaa who looks like a modern and moderate leader may actually be a Janus-faced Jihadist who dreams of Syria becoming an Islamist State. If this is not the case, then al-Sharaa's actions must meet his commitments. As for Turkey, the more entrenched Turkey is in Syria and the more influence (militarily or otherwise) it is able to achieve, the more dangerous the situation will be with Israel – and any chance for Turkey's getting back into the F-35 program, or obtaining the F-16's will most likely evaporate. Whatever the US President and his people might agree to, Congress must act on these measures and they will not support Turkey's request if it continues to accelerate tensions in Syria and with Israel. Also, it is unlikely that the Arab States, especially the UAE and Saudi Arabia, will permit Turkey to "Finlandize" Syria and make Syria Turkey's vassal State, completely dependent on Turkey for its military, financial and infrastructure needs.

The potential for a clash between Turkey and Israel is real and worrisome.

It is hoped that Syria and Israel will achieve a better understanding (which will surely diminish Turkey's influence) and that Turkey and Israel will restore even the level of a "détente" – rather than falling down the slippery slope of utter disaster. The future of the region, and the world, depends on this. ●

Notes

ⁱ Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), TNT Terrorism Backgrounder, CSIS. Available at: <https://www.csis.org/programs/former-programs/warfare-irregular-threats-and-terrorism-program-archives/terrorism-backgrounder/hayat-tahrir>

ⁱⁱ "Secretary Rubio's Call with Foreign Minister Fidan". US Department of State, January 23, 2025. Available at: www.state.gov/secretary-rubios-call-with-foreign-minister-fidan

ⁱⁱⁱ "Ranking Member Shaheen's Travel to Syria and Meeting with President Ahmed Al-Sharaa", Foreign Relations Committee, August 25, 2025. Available at: www.foreign.senate.gov/press/dem/release/readout-ranking-member-shaheens-travel-to-syria-and-meeting-with-president-ahmed-al-sharaa

^{iv} "Erdogan says Turkey will not approve NATO attempts to cooperate with Israel". Reuters, July 12, 2024. Available at: www.reuters.com/world/erdogan-says-turkey-will-not-approve-nato-attempts-cooperate-with-israel-2024-07-11/

^v "Trump pledges to lift Syria sanctions as he seals \$142bn arms deal on Saudi visit". BBC, May 14, 2025. Available at: www.bbc.com/news/articles/c4g239dwxw20



COLÔMBIA: CONFLITO E VIOLENCIA ARMADA ANTES DO ACORDO DE PAZ DE 2016

Uma multiplicidade de atores estão envolvidos no conflito colombiano. Analisar a génesis e evolução destas organizações, bem como as suas dinâmicas internas e as relações de aliança, competição e confronto é fundamental para apreender a complexidade das dinâmicas de conflitualidade e violência armada na Colômbia.

O ciclo histórico de violência que conduziu ao nascimento do Estado colombiano – como hoje o conhecemos¹ –, tem a sua génesis na criação, nos finais do séc. XVIII, do *Movimiento Anticolonialista y de Liberación Nacional*, como resposta ao sistema colonial europeu (López, 1978; Kline 1983; Guzman, Borda & Luna, 1962).

Após a eclosão do processo de independência, em 1819², a Colômbia experienciou um fluxo contínuo de conflitos internos – disputas políticas, guerra civil, bandoleirismo, repressão militar –, visando a hegemonia política, entre liberais e conservadores, e a posse e domínio das terras; no dealbar do século XX, aquela que ficou conhecida como a “Guerra dos Mil Dias” [1899-1902] terá causado mais de 100 mil vítimas (Santos, 2019; Kline, 1983).

La Violencia

No decurso das primeiras décadas do século XX, persistia um clima de violência entre fações partidárias, envolvendo motivações políticas, mas também de índole social e económica, como forma de luta contra as desigualdades sociais, particularmente na distribuição e posse das terras.

O assassinato de Jorge Eliécer Gaitán, em 9 de Abril de 1948, agravou a situação, pois a sua morte provocou uma violenta explosão de revolta popular, estendendo-se a várias regiões do país – que ficaria inscrita na História da Colômbia como *El Bogotazo* –, seguida de uma repressão implacável por parte dos governos conservadores que tinham regressado ao poder em 1946 (Arias Trujillo, 2011).

Não tardaria muito que a ditadura militar instituída por Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) esteirasse a revolta campe-

sina e estudantil, que viria a consagrar o período conturbado que se seguiria, e que ficou conhecido por *La Violencia*, não obstante as “supostas bondades da ditadura do General Rojas” (Beltrán Villegas, 2019).

A radicalização política emerge com o sucesso da Revolução Cubana, e vários grupos aderiram, tácita ou explicitamente, à luta armada, que consideravam a única forma de combater o regime.

A *Frente Nacional* (1958-1974) foi um acordo político entre as principais forças partidárias – Partido Liberal e Partido Conservador –, as quais governaram, alternando a presidência, os destinos do país, numa representação paritária de cargos políticos e de administração do Estado. Frequentemente contestada – quer quanto à sua legitimidade, quer quanto à sua manutenção –, em particular pela *intelligentsia* colombiana, a *Frente Nacional* foi vista pela maioria como o instrumento que colocou fim à ditadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), instituída através de golpe-de-estado militar, restabelecendo assim o “primado da Constituição”, ainda que tenha acentuado a exclusão e assimetrias políticas e sociais (García, 2009; Paredes & Díaz, 2007).

Neste contexto de violência generalizada, a década de 1950 foi terreno fértil para a criação de movimentos de guerrilhas armadas, minimamente organizadas. O Partido Comunista da Colômbia parece ter desempenhado um papel

fulcral na sua implementação e treino militar. O seu emprego, qual tática militar, encontra raízes, em 1781, na *Revolución de los Comuneiros*, liderada por José Antonio Galán, e cujo juramento ficou inscrito para a História: “Em nome do Deus dos meus antepassados e da liberdade, nem um passo atrás. Sempre em frente e o que for necessário, seja” (Guzman, Borda & Luna, 1962, p. 138).

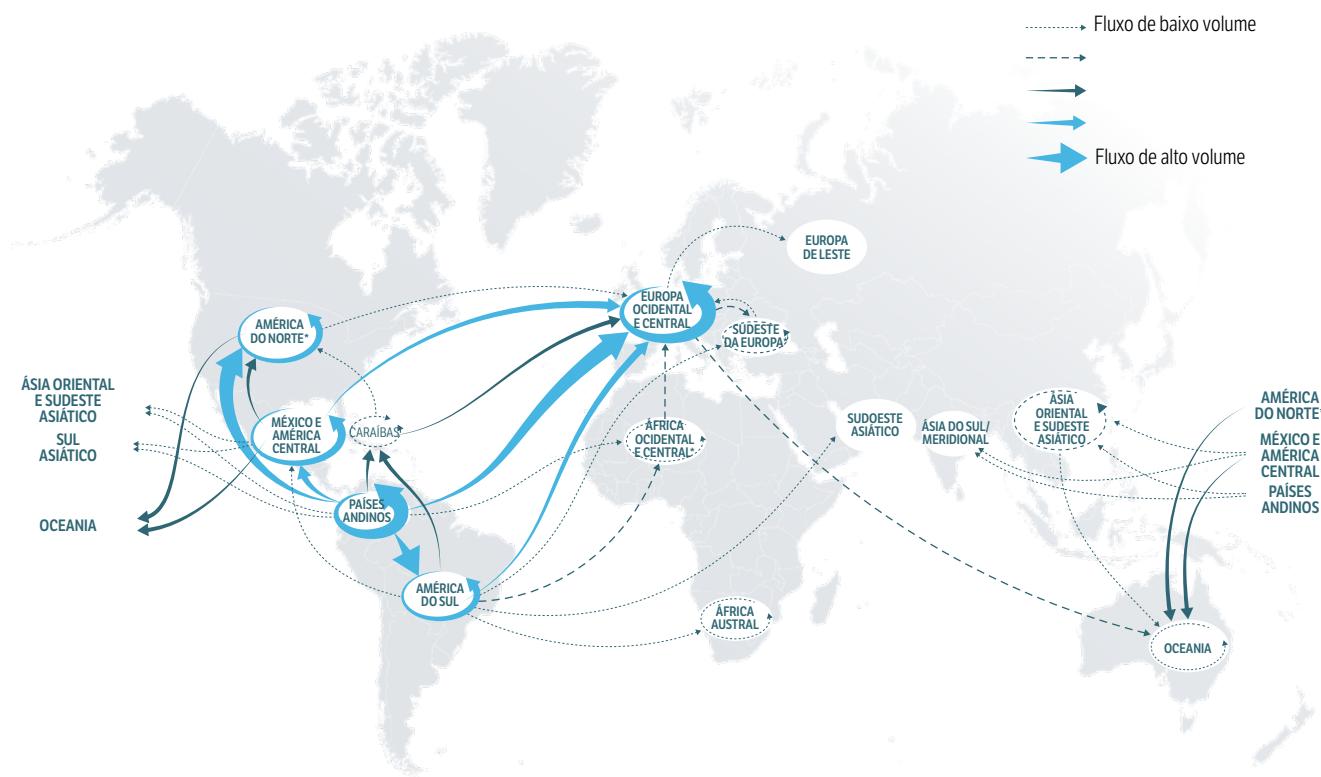
FARC-EP³, M-19, ELN

A radicalização política emerge com o sucesso da Revolução Cubana, e vários grupos aderiram, tácita ou explicitamente, à luta armada, que consideravam a única forma de combater o regime. Rejeitavam o Partido Comunista, ou as FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*), que acusavam de subordinação ao primeiro. Em meados dos anos 1960 foram criadas duas organizações guerrilheiras: o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), pró-cubano, e o *Ejército Popular de Liberación* (EPL), de matriz marxista-leninista e maoísta. No início da década de 1970, nasce o *Movimiento 19 de Abril* (M-19), que apelava ao nacionalismo popular. Durante vários anos, estes movimentos permaneceram confinados às zonas periféricas, não logrando a consolidação militar, ou sequer perturbar o regime. Em 1982, surge a primeira organização paramilitar – o *Muerte a Secuestradores* (MAS), liderada por Pablo Escobar e o *Cartel de Medellín* (Pécaut, 2019, pp. 86-87).

Lewis Tambs, Embaixador dos EUA na Colômbia (1983-1985), e alvo de ameaças de morte por parte de vários narcotraficantes (em particular, Pablo Escobar) devido aos pedidos de extração para os EUA de traficantes colombianos, denominou esta “aliança, entre grupos guerrilheiros e grupos paramilitares, de narcoguerrilla” (cit. em Castillo,

FIGURA 1. PRINCIPAIS ROTAS DE TRÁFICO DE COCAÍNA (2020-2023). FLUXOS ESTIMADOS COM BASE NAS APREENSÕES REGISTADAS.

Nota: *América do Norte, excluindo o México. Sudeste da Europa, incluindo a Turquia.
Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2025.



Os “sindicatos da cocaína” contrataram exércitos privados bem armados para proteger laboratórios, rotas de abastecimento e envios de cocaína, contra tentativas de extorsão de grupos como as FARC e o ELN.

1987, p. 233). Tambs parecia prenunciar a complexa teia de alianças, corrupção e influências estabelecidas, por e entre grupos guerrilheiros, paramilitares e agentes estatais, como variáveis que seriam determinantes no conflito armado que sucederia por décadas. O domínio territorial, e os canais de produção, armazenamento, transporte e distribuição da cocaína provocaram um rastro de conflitos violentos que causaram elevado número de vítimas.

Os grupos guerrilheiros defendiam o derrube e transformação do Estado. Gradualmente, as FARC e o ELN, as maiores

e mais bem estruturadas organizações armadas da Colômbia, afirmaram o seu poder e reivindicaram mais território, gerando uma crise política do Estado e acentuando o sentimento de “soberania fragmentada” (Gill, 2016, p. 17).

Manwaring (2002; 2010, p. 67) consagra a ideia de “trindade profana”⁴, criando “um Estado virtual dentro do Estado, e um Estado-fantasma entre os Estados”; esta trindade já havia sido proposta por Kaplan (2000) e Lee (1990). Lee refere que nos finais da década de 1990, as FARC exerciam controlo político e militar de zonas de cultivo e produção de cocaína, cobrando taxas de 10-15%, quer a cultivadores, quer àqueles encarregues de processar e produzir pasta de cocaína. Em resposta, os “sindicatos da cocaína” contrataram exércitos privados bem armados para proteger laboratórios, rotas de abastecimento e envios de cocaína, contra tentativas de extorsão de grupos como as FARC e o ELN (Lee, 1990, p. 166).

Segundo Gentry & Spencer (2010), as FARC foram criadas em 1964 como grupo insurgente rural, afiliado ao Partido Comunista da Colômbia (PCC), que em-

preendeu a luta armada em defesa das populações rurais pobres. Vigilância e controlo recíprocos, entre FARC e PCC, levaram à criação de apêndices políticos – como a *Unión Patriótica* (UP) ou o *Partido Comunista Clandestino Colombiano* (PCCC) –, resultado de divergências doutrinárias e quanto às formas de luta. Segundo Ríos (2017), “las FARC toman el ataque sobre la República de Marquetalia del 27 de mayo de 1964 como su mito fundacional”, tendo em 1966 adoptado a denominação FARC e, em 1982 – por ocasião da *VII Conferencia Guerrillera* –, adicionado a sigla EP (*Ejército del Pueblo*), numa referência explícita ao marxismo-leninismo-castrismo que esteiram a sua matriz político-ideológica.⁵

Para Gentry & Spencer (2010, p. 457-460), as FARC são uma organização eminentemente militar. A sua unidade básica é a “Frente” – de base geográfica e orientação tática, composta por pequenas unidades de combate que conduzem operações militares segundo diretrizes do Comando Central. A unidade básica da Frente é a Companhia, que integra Esquadras e UTC –



Unidades Táticas de combate; duas ou mais Companhias constituem uma Coluna; as Frentes, por sua vez, estão organizadas em Blocos e dois Comandos Conjuntos: o Secretariado e o Estado-Maior-Central, cabendo ao primeiro as orientações estratégicas e operacionais dos Blocos.

O Secretariado reportava ao Estado-Maior Central (EMC) sempre que as FARC planeavam uma ação armada, e era responsável por orientar os Blocos quanto à tática e tipologia de alvos, primários e alternativos, a executar (Ferro & Uribe, 2002; Gentry & Spencer, 2010; Márquez, 2020).

Em termos organizacionais, as FARC apresentam uma estrutura hierárquica piramidal, modelo castrense. Contudo, e ao invés do suposto comando vertical, Gentry & Spencer (2010, p. 459) referem vulnerabilidades ao nível da liderança estratégica e operacional:

“FARC’s command structure reflects the strong personalities of its leaders, Latin American political culture, and a lack of rigid command hierarchies or doctrinal command and control relationships within FARC – traits that provide some operational strength but also generate weaknesses and potentially exploitable vulnerabilities. The unusually decentralized system works because of organizational discipline and the personal relationships that senior leaders have with each other”.

De acordo com Gutiérrez & Thomson (2020), “*the more involved a rebel group is in the illicit drug industry, the less political it becomes*”. Para os autores, o envolvimento das FARC no narcotráfico alternou, em momentos diferentes, entre a preponderância do fator político-doutrinário e os proventos económicos que visavam o seu financiamento e subsistência.

O *Movimiento 19 de Abril* (M-19) foi formado em 1974 por Jaime Bateman Cayón, Antonio Navarro Wolff e Carlos Toledo Plata. Ficou conhecido pelos seus ataques contra empresas multinacionais, embaixadas estrangeiras, e raptos com pedido de resgate. Em Novembro de 1985, o M-19 atacou o Palácio da Justiça, com vista à destituição do presidente Betancur. A resposta improvisada e amadora do Exército terminou em tragédia, resultando na morte de dezenas de pessoas, incluin-

do metade dos membros do Supremo Tribunal (González, 2010; MMP, 2015; Pécaut, 2019).

Em 1989, o grupo tornou-se um partido político e passou a denominar-se *La Alianza Democrática M-19* (AD M-19), extinguindo-se pouco tempo depois.

A gênese dos grupos paramilitares na Colômbia remonta ao final da década de 1970, quando pequenos grupos de autodefesa surgiram na região de Magdalena Medio, com o objetivo de enfrentar as guerrilhas campesinas e colaborar com o exército nos esforços da contraguerilha.

O ELN é o último grande grupo guerrilheiro da Colômbia e uma das organizações criminosas mais poderosas da América Latina. Mais recentemente, estendeu a sua área de operações à Venezuela, tornando-se uma “guerrilha binacional” (Medina Gallego, 2019; Insight Crime, 2024). Fundado nos anos 1960, e claramente influenciado pela Revolução Cubana, onde grande parte dos seus membros recebeu treino de guerrilha, só em 1964 se constituiu como grupo guerrilheiro armado. Em 7 de Janeiro de 1965, sob o comando de Fabio Vásquez Castaño, efetuou o seu primeiro ataque, em Simacota, data que assinala oficialmente a sua criação.

Recusando no início envolver-se no tráfico de droga, constitui hoje um dos expoentes do narcotráfico internacional. Calcula-se que integre cerca de 6.000 combatentes, sem contar com uma rede de “milicianos” infiltrados, quer na população colombiana, quer na venezuelana, embora os objetivos que prossegue em cada país sejam distintos: na Colômbia, um confronto insurgente com o Estado e grupos armados antagónicos; na Venezuela – considerada a maior organização criminosa a operar

na fronteira colombo-venezuelana –, como força paramilitar, apoiada por, e de apoio, ao governo de Nicolás Maduro (Villamarín, 1973; InSightCrime 2024). O ELN está implantado em 231 municípios, de 19 dos 32 departamentos da Colômbia, e em 8 dos 24 estados da Venezuela; apresenta uma estrutura de comando federada, dependente de um Comando Central (COCE), a quem cabe a coordenação entre as Frentes e o processo de tomada de decisão (Jahn, 2025).

Grupos paramilitares

A gênese dos grupos paramilitares na Colômbia remonta ao final da década de 1970, quando pequenos grupos de autodefesa surgiram na região de Magdalena Medio, com o objetivo de enfrentar as guerrilhas campesinas e colaborar com o exército nos esforços da contraguerilha. Em 1982, em Puerto Boyacá, foram criadas as bases do que viriam a ser as *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC): exércitos privados, em cooperação estreita com as elites locais, regionais e nacionais (Ríos, 2017; Insight Crime, 2024). As AUC foram criadas com a missão de controlar e deter a expansão de grupos *guerrilleros de izquierda*. Foram membros fundadores, os irmãos Fidel Castaño (1951-1994), alias Rambo; Carlos Castaño (1965-2004), alias el Comandante, e José Castaño (1957-2007), alias El Profe (Manwaring, 2002).

BACRIM, ou *Bandas Criminais*, é o termo genérico utilizado pelo governo colombiano para designar organizações criminosas que surgiram após a desmobilização das AUC, em 2006. As BACRIM mais proeminentes são *Los Urabeños*, *Los Rastrojos*, *Los Puntilleros* e o *ERPAC - Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano*. Ao invés das AUC, embora dela quase todos “descendentes”, as BACRIM não têm objetivos políticos e cooperam, não raro, tanto com grupos guerrilheiros, como com organizações de narcotráfico (MMP, 2019).

As *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (AGC) – também conhecidas por *Gaitanistas*, *Clan del Golfo* e *Urabeños* – emergem na sequência da extinção de inúmeras estruturas paramilitares colombianas. Vicente Castaño, em 2006, rejeitou o processo de desmo-

bilização das AUC e criou uma unidade paramilitar autónoma. O seu atual líder, Jobanis de Jesús Ávila, *alias Chiquito Malo*, foi incluído em 2023 na “lista Clinton” dos EUA, dado as suas conexões com o Cartel de Sinaloa (Cambio Colombia, 2023; Máseri, 2023; Insight Crime, 2025).

Síntese conclusiva

Procedemos à análise, diacrónica e sincrónica, da multiplicidade de atores envolvidos no conflito colombiano com vista a, por um lado, conhecer a génesis e evolução histórica de cada uma das organizações envolvidas; por outro, perceber, num dado momento e contexto, as relações de aliança, cooperação, competição e confronto, quer entre estas, quer no seu interior, em disputas violentas pela sua liderança. Amiúde, intervém um outro ator, assaz fundamental neste processo relacional: o Estado colombiano. Como postulou Manuel Jose Arce (1830, p. 9) nas suas *Memorias* – militar e liberal salvadorenho, primeiro Presidente (1825-1829) da *República Federal de Centroamérica* –, “*Las Fuerzas (Armadas) eran mi objeto predilecto, porque Nación que no puede defenderse, subsistirá mientras otras la dejen subsistir*”. Uma verdade perene... ●

Notas

- 1 Sofrendo sucessivas (re)denominações, face a inúmeros processos de aliança, integração ou cisão com outras entidades político-geográficas: *Vice-reino de Nueva Granada* [1717-1809], *República de Gran-Colombia* [1819], *República de Nueva Granada* [1830], *Confederación Granadina* [1858], *Estados Unidos de Colombia* [1863], até à atual denominação de *República de Colombia* [1866]; Cf. Restrepo (1992); Davis (1977, pp. 1-41).
- 2 Por referência à emancipação de *Nueva Granada* do jugo do Império Espanhol, então firmada pela “Campanha de Libertação” de Simón Bolívar.
- 3 Adiante, referida apenas por FARC.
- 4 Para além das FARC-EP e ELN, completam esta “trindade” as *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), mais tarde renomeadas de *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (AGC) ou *Clan del Golfo*.
- 5 Para Ríos & Azcóna (2019, p. 83), a par do *Sendero Luminoso*, no Peru, e da *Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional* (FMLN), em El Salvador, estamos perante o grupo guerrilheiro com maior capacidade militar, implantação territorial e legitimidade popular, especialmente nas zonas rurais e periféricas do país.

Referências

- Arce, M. J. (1830). *Memoria: De la Conducta Pública y Administrativa*. Imprenta de Galván.
- Arias Trujillo, R. (2011). *Historia de Colombia contemporánea (1920-2010)*. Ediciones Uniandes.
- Beltrán Villegas, M. A. (2019). La dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957) y la construcción del “enemigo interno” en Colombia: el caso de los estudiantes y campesinos. *Revista Universitaria de Historia Militar*, 8(17): 20-47. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7444955.pdf>
- Cambio Colombia (2023). Chiquito Malo, máximo líder del Clan del Golfo, fue incluido en la lista Clinton, 26 Septiembre. <https://cambiocolombia.com/conflicto-armado-en-colombia/chiquito-malo-maximo-lider-del-clan-del-golfo-fue-incluido-en-la-lista>
- Castillo, F. (1987). *Los Jineteros de La Cocaína*. Editorial Documentos Periodísticos.
- Davis, R. H. (1977). *Historical Dictionary of Colombia*. The Scarecrow Press.
- Ferro, J. G., y Uribe, G. R. (2002). *El orden de la Guerra: Las FARC-EP entre la Organización y la Política*. Centro Editorial Javeriano.
- García, E. M. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110): 157-184. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151412842007>
- Gentry, J. & Spencer, D. (2010). Colombia's FARC: A Portrait of Insurgent Intelligence. *Intelligence and National Security*, 25(4): 453-478. <http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2010.537024>
- Gill, L. (2016). *A Century of Violence in a Red City: Popular Struggle, Counterinsurgency, and Human Rights in Colombia*. Duke University Press.
- González, E. P. (2010). *La Tragedia del Palacio de Justicia: Cúmulo de Errores y Abusos*. Editorial Oveja Negra.
- Gutiérrez, J. A. & Thomson, F. (2020). Rebels-Turned-Narcos? The FARC-EP's Political Involvement in Colombia's Cocaine Economy. *Studies in Conflict & Terrorism*. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1793456>
- Guzman, G., Borda, O., and Luna, E. (1962). *La Violencia en Colombia*, Vols. I e II. Editorial Iqueima.
- InSight Crime (2024). Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), 11 Junio. <https://insightcrime.org/es/noticias/crimen-organizado-colombia/auc-perfil/>
- InSight Crime (2024). Ejército de Liberación Nacional (ELN), 18 Junio. <https://insightcrime.org/es/noticias/crimen-organizado-colombia/eln-colombia/>
- InSight Crime (2025). Los Gaitanistas – Clan del Golfo, 18 marzo. <https://insightcrime.org/es/noticias/crimen-organizado-colombia/urabenos-perfil/>
- Jahn, O. (2025). “New bloody guerrilla clashes in Colombia: FARC and ELN fight fierce battles in the northeast”. *Defense Magazine*, 31 Enero. <https://www.defensemagazine.com/article/colombia-war-farc-eln>
- Kaplan, R. D. (2000). *The Coming Anarchy*. Random House.
- Kline, H. F. (1993). *Colombia: Democracy Under Assault*. Routledge.
- López, R. W. (1990). *The White Labyrinth: Cocaine and Political Power*. Transaction Publishers.
- López, J. O. (1978). El proceso político, militar y social de la Independencia. In Schrader, C. [coord.]. *Manual de Historia de Colombia*. Planeta Colombiana Editorial.
- Manwaring, M. G. (2002). Non-State Actors in Colombia: Threats to the State and to the Hemisphere. *Small Wars & Insurgencies*, 13(2): 68-80. <http://dx.doi.org/10.1080/09592310208559182>
- Manwaring, M. G. (2010). *Gangs, Pseudo-militaries, and Other Modern Mercenaries: New Dynamics in Uncomfortable Wars*. University of Oklahoma Press.
- Mapping Militants Project (MMP). “April 19 Movement”, August 2015. <https://mappingmilitants.org/node/330>
- Mapping Militants Project (MMP). “Bandas Criminales”. Last modified August 2019. <https://mappingmilitants.org/node/347>
- Mapping Militants Project (MMP). “Revolutionary Armed Forces of Colombia”, July 2019. <https://mappingmilitants.org/node/508>
- Máseri, S. G. (2023). EE. UU. incluye a alias ‘Chiquito Malo’, jefe del ‘clan del Golfo’, en la lista Clinton, 26 Septiembre. <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/ee-uu-incluye-a-alias-chiquito-malo-lider-del-clan-del-golfo-en-la-lista-clinton-809742>
- Medina Gallego, C. (2019). *Ejército de Liberación Nacional: Historia de las Ideas Políticas (1958-2018)*. Universidad nacional de Colombia.
- Paredes, Z., Díaz, N. (2007). Los orígenes del Frente Nacional en Colombia. *Presente y Pasado, Revista de Historia*, 12(23): 179-190. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/presentepasado/article/view/14353>
- Pécaut, D. (2019). *Modernización y enfrentamientos armados en la Colombia del siglo XX*. Editorial Universidad del Valle.
- Restrepo, C. (1992). Las primeras constituciones políticas de Colombia y Venezuela. *Ayer*, 8: 75-146. <http://www.jstor.org/stable/41324236>
- Ríos, J. (2017). *Breve Historia del Conflicto Armado en Colombia*. Libros de la Catarata.
- Ríos, J. y Azcóna, J. M., coord. (2019). *Historia de las guerrillas en América Latina*. Libros de la Catarata.
- Villamarín, L. A. (1973). *Operación Anorí 1973. Derrota militar del ELN: Muerte de Antonio y Manuel Vásquez Castaño*. Ediciones Luis Alberto Villamarín Pulido.



DISSIDÊNCIAS E ASSASSINATOS SELETIVOS NA COLÔMBIA (2020-2025)

Nos últimos anos, verifica-se um aumento das ameaças e assassinatos na Colômbia, dirigidos a assinantes do Acordo de Paz. Várias zonas periféricas continuam a ser terrenos férteis para a atuação de grupos armados ligados ao narcotráfico, dissidentes das FARC, ou paramilitares e a população civil é esquecida neste jogo de vontades armadas.

OAcordo de Paz de 2016 é o corolário de um longo processo de negociação política, com múltiplos atores, com vista ao fim da violência armada na Colômbia. Nas décadas de 1980 e 1990, tiveram lugar as primeiras negociações de paz com as FARC-EP¹, o Movimiento 19 de Abril (M19) e o Ejército Popular de Liberación (EPL). Em 2006, a desmobilização das Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Colombianização

Tal como refere Jordan (1999), a hegemonia das organizações criminosas na Colômbia levou à criação de um novo conceito, *colombianização*, que define a situação social que resulta do contexto social e securitário gerado pelo narcotráfico. Nas palavras do autor, “a colombianização caracteriza-se pela desintegração das estruturas políticas, económicas e sociais, e por um estado permanente de crimes violentos, como assassinatos políticos, execuções e violações dos direitos humanos. (...) A colombianização aplica-se ao crescimento massivo de violência na sociedade” (pp. 83 e 165-166).

Não obstante a ligação, mais ou menos explícita, de vários intervenientes deste processo no narcotráfico, alguns deles tinham, paralelamente, objetivos políticos e económicos diferenciados. O narcotráfico era um meio para atingir outro fim, e a violência apenas um mecanismo do processo.

O termo *colombianização* sugere que “o Estado enfrenta desafios, quer quanto ao seu funcionamento básico, quer quanto à sua capacidade de governar. Mais do que apenas violência e corrupção, a colombianização sugere o início de um Estado falhado” (Jordan, 1999; Carpenter, 2005).

Para outros, como Ballvé & McSweeney (2020), que defendem a analogia e aplicabilidade do termo aos cartéis de

droga mexicanos, “a colombianização implica uma série de traços patológicos – violência, crime organizado, corrupção, instabilidade – que se deslocaram autonomamente da Colômbia e infetaram a América Central”.

No decurso do processo negocial, não raro, ocorrem ações de natureza tática ou estratégica que visam retardar, alterar ou mesmo anular a obtenção, com sucesso, da tão almejada paz.

Rumo a uma paz (pouco) duradoura?

Em 24 de Novembro de 2016, o Estado colombiano e as FARC assinavam, no Teatro Colón, em Bogotá, o *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, colocando fim a um conflito armado que durou cinquenta e três anos. O documento firmado, acordado em Havana, Cuba, depois de quatro anos de longas e intensas negociações, incluía seis pontos essenciais, sintetizados por Restrepo (2022) do seguinte modo:

- 1) Uma reforma rural integral;
- 2) Participação política democrática;
- 3) Fim do conflito armado (Processo de desarmamento, desmobilização e reintegração – DDR);
- 4) Políticas de combate às drogas ilícitas;
- 5) Reparação às vítimas do conflito;
- 6) Implementação e verificação dos pressupostos anteriores.

Como postulou Stedman (1997, p. 5), “*peacemaking is a risky business. The greatest source of risk comes from spo-*

lers – leaders and parties who believe that peace emerging from negotiations threatens their power, worldview, and interests, and use violence to undermine attempts to achieve it”. De acordo com Stedman (2003, p. 102), a existência de violência “impõe desafios fundamentais aos acordos de paz”. No decurso do processo negocial, não raro, ocorrem ações de natureza tática ou estratégica que visam retardar, alterar ou mesmo anular a obtenção, com sucesso, da tão almejada paz. São expedientes dilatatórios, mais ou menos violentos, que visam minar a confiança entre as partes, impelindo à exclusão e à dissidência, esta última, quase sempre, num regresso à violência armada. Os processos de paz estão vulneráveis a estes mecanismos de sabotagem – que Stedman designa por ‘spoilers’ –, provocando cisão, discórdia e confronto no processo de negociação. Neste sentido, e no que concerne a conflitos armados em curso, poder-se-á dizer que a Colômbia possui já larga experiência em negociação e desmobilização (Stedman, 2003; Nilsson & Kovacs, 2011).

Segundo Lagorrette (1906, p. 34), “a coexistência universal de forças antagonistas” é a base de todas as guerras, que divide sob quatro tipologias. Para o autor, um dos pioneiros nos estudos dos conflitos, a “guerra é e sempre foi um meio, nunca um fim” (p. 51). Beales (1931, pp. 3-5), elenca de forma clara as tipologias de guerra enunciadas por Lagorrette:

- 1) Guerra impulsiva: agressão não provocada;
- 2) Guerra como meio: para um fim específico;
- 3) Guerra como meio: para um fim jurídico – que designa por ‘guerras justas’;
- 4) Guerra como meio: para um fim genérico.

Beales, porém, refere que “a característica comum a esta tipologia resulta de disputas criadas pelas relações entre

Estados” e que, “embora a solução para a guerra seja uniforme, as disputas que utilizam podem variar enormemente” (p. 4).

Dissidências, paramilitarismo e assassinatos

O primeiro alto quadro das FARC a renunciar ao Acordo de Paz foi Néstor Gregorio Vera Fernández, alias Iván Mordisco. Seguiram-se-lhe Leider Johani Noscue (1991-2022), alias Mayimbú; Henry Castellanos Garzón (1965-2021), alias Romaña; Hernán Darío Velásquez (1963-2021), alias El Paisa; Miguel Botache Santillana (1963-2022), alias Gentil Duarte, e Luciano Marín Arango, alias Iván Márquez.

O Congresso da Colômbia ratificou o Acordo de Paz entre o Governo e as FARC e, durante a desmobilização, monitorizada pela ONU em 2017, cerca de 13.300 combatentes FARC depuseram as armas. Mais tarde, em 2017, a liderança das FARC fundou um partido político, mantendo o acrônimo FARC-PP: *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – Partido Político*, ou *Partido Comunes* (Partido Comunes, 2017; Flórez & Lewis, 2024).

As FARC passaram, assim, de um exército guerrilheiro a partido político. Nem o governo, nem os rebeldes, cumpriram todos os compromissos assumidos. Grupos guerrilheiros, amiúde designados por dissidentes das FARC, incluem grupos rearmados e outros que nunca foram desmobilizados (Beittel, 2021).

Visando confrontar um inimigo volátil e amplamente disseminado territorialmente, com grande capacidade tática e de inteligência e contrainteligência, logo em 2006, o então Ministro da Defesa Juan Manuel Santos, na continuação da linha dura do seu antecessor Álvaro Uribe, procedeu à reforma do ‘Concerbero’ – fórum onde têm assento os líderes das várias unidades de inteligência das Forças Armadas colombianas (*Fuerzas Armadas de Colombia – FAC*) – face à ausência de uma cultura de partilha de informações entre os diversos órgãos da inteligência militar. Foram criadas as denominadas ‘burbujas’ (bolhas) de informações, integrando várias áreas de especialização – recolha de informações, processamento e análise, gestão de fontes –, lideradas por um oficial de alta patente. Uma outra inovação de Manuel Santos, no quadro da estreita cooperação entre as FAC e a Polícia Nacional, foi a designação de vinte alvos de

“elevado perfil”², os quais era necessário localizar e rastrear, com vista à sua captura ou eliminação.

Configurava-se uma nova abordagem contra insurgente, reflexo de longos anos de confronto com forças guerrilheiras e grupos paramilitares, dando ênfase ao vetor (contra)inteligência no planeamento, e execução, de operações militares/policiais.

Estas renovadas organizações criminosas podem, em contexto, estabelecer uma “federação criminosa” que venha a tornar-se – se é que não se tornou já – um importante ator não-estatal terrorista, criminoso e insurgente no contexto colombiano.

Não obstante, uma nova dinâmica parece ter emergido no conflito ainda em curso. Vários grupos não-estatais violentos surgiram, logo a partir das tentativas de desmobilização e reintegração das AUC pelo Presidente Álvaro Uribe (2006-2010). Esta ameaça veio a consolidar-se, tendo em conta o *modus operandi* das BACRIM, o regresso às armas das AGC (*Autodefensas Gaitanistas de Colombia*), o sempre presente ELN, as várias facções dissidentes das FARC-EP, e ainda as disputas violentas entre todos eles – pelo domínio territorial, produção, armazenamento e rotas de distribuição do narcotráfico.

Para Flórez & Lewis (2024, pp. 56-57), estas renovadas organizações criminosas podem, em contexto, estabelecer uma “federação criminosa” que venha a tornar-se – se é que não se tornou já – um importante ator não-estatal terrorista, criminoso e insurgente no contexto colombiano. No mesmo sentido, Martin & Romano (1992, pp. 14-15) conceberam o conceito de “crime sistémico multinacional”, em resultado da convergência de quatro tipologias criminais englobantes: terrorismo, espionagem, tráfico de droga e tráfico de armas. Hodiernamente, acrescem outras tipologias criminais que revestem esse caráter transnacional e global: cibercriminalidade, ciberterrorismo, ameaças NRBQ, tráfico de seres hu-

manos, fluxos migratórios, e as redes de imigração ilegal. Multinacional, no sentido em que atravessam fronteiras de dois ou mais países, com impacto nos seus cidadãos e instituições; sistémico, dado o caráter organizacional multifacetado destas organizações, fortemente hierarquizadas – com recursos, comunicações e capacidade logística estruturadas –, que lhes permitem um alcance transnacional ou mesmo global.

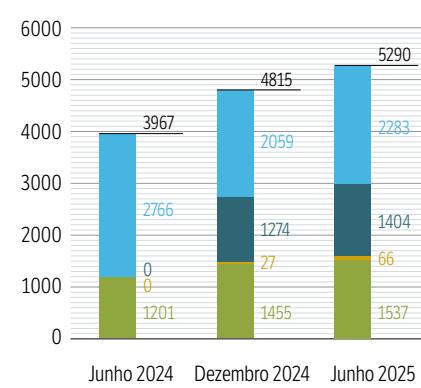
Desde a assinatura do Acordo de Paz que se verifica um aumento das ameaças e assassinatos, dirigidos especificamente contra assinantes do Acordo, ex-guerrilheiros FARC, incluindo líderes sociais e políticos, locais e regionais. A ação passiva do Estado colombiano não logrou a prevenção, monitorização, controlo e resposta eficaz contra os inúmeros assassinatos seletivos que têm ocorrido, neste período temporal, em zonas periféricas cuja vulnerabilidade territorial e político-administrativa emergente da desmobilização guerrilheira são terrenos férteis para a atuação de grupos armados ligados ao narcotráfico, dissidentes FARC, ou paramilitares, com esse objetivo.

A Figura 2 quantifica o número de massacres perpetrados por esses grupos armados. Os seus alvos são, maioritariamente, assinantes do Acordo, líderes políticos e sociais, defensores e activistas dos DDHH na Colômbia; nal-

FIGURA 1. FAÇÕES DISSIDENTES DAS FARC-EP

Fonte: Juan Esteban & Valentina Parada, *El País*, 24 Agosto 2025. <https://elpais.com/america-colombia/2025-08-24/las-multiples-disidencias-de-colombia-cuatro-grupos-han-negociado-por-separado-con-el-gobierno-petro.html>

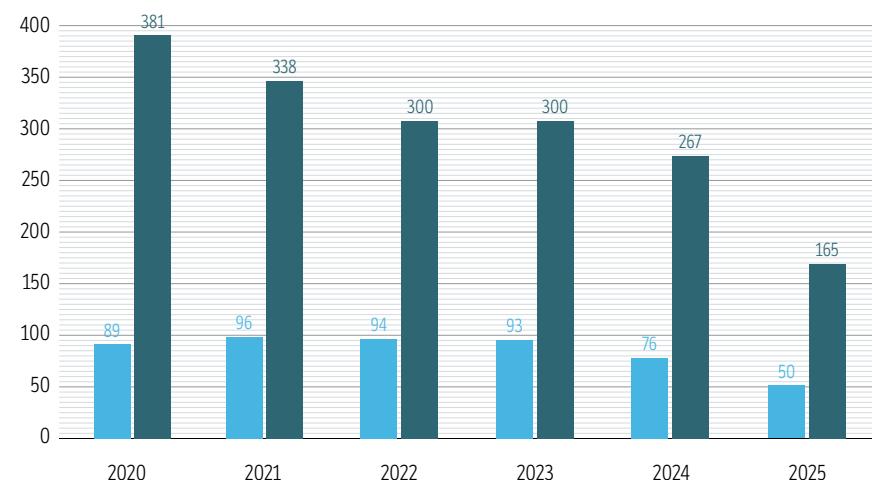
- EMC – Estado Mayor Central (alias Iván Mordisco)
- EMBF – Estado Mayor de Bloques y Frente (alias Calarcá Córdoba), composto por Bloque Jorge Suárez Briceño, Bloque Magdalena Medio e Frente Comandante Raúl Reyes.
- Frente 57 [Yair Bermúdez] – (alias Óscar Barreto)
- Segunda Marquetalia – (alias Iván Marquez)



**FIGURA 2. MASSACRES E ASSASSINATO DE ADERENTES DO ACORDO DE PAZ (2020-2025)**

Nota: Os dados sobre 2025 cobrem o período entre janeiro e agosto.
Fonte: Elaborado com base em dados do Indepaz (2020-2025).

■ Número de massacres ■ Número de vítimas



guns casos, contra indivíduos ligados à cultura e às artes, elementos de comunidades indígenas, e ambientalistas. O Observatorio de Conflictos, Paz y Derechos Humanos (INDEPAZ) da Colômbia, define 'massacre' como "o homicídio intencional e simultâneo de várias pessoas (três ou mais), indefesas e vulneráveis, por um mesmo autor, e em iguais circunstâncias de tempo, modo e lugar". A "tipologia de alvos" maioritariamente visados coincide com os tipos de vítimas dos massacres perpetrados contra aderentes do Acordo de Paz na Colômbia.

Síntese conclusiva

Para Hoffman (2017, p. 247), "terrorist campaign is like a shark: it must keep moving forward – no matter how slowly or incrementally – or die". São quatro os atores principais deste conflito interminável: o Estado colombiano, os movimentos guerrilheiros ativos, os grupos paramilitares, e as vítimas do conflito. Estes últimos, a população civil colombiana, é esquecida neste jogo de vontades armadas: a Colômbia "es una arteria rota de América. En los campos siguen cayendo las gentes humildes. ¿Cuántos son los muertos?" (Guzman, Borda & Luna, 1962) As palavras de Luciano Marín Arango, alias Iván Márquez (2020, p. 338), são premonitórias quanto a um futuro próximo, ou já em curso, do conflito na Colômbia: "La Reunión Extraordinaria de comandantes, FARC-EP, La Lucha Sigue, lan- zaba su Manifiesto para el despertar de las conciencias, tejiéndose en el telar

continuo en ese mentado y clandestino renacer constante. Y la consigna ¡hemos jurado vencer y venceremos!, de los combatientes de Bolívar y Manuel, viajaba tonante sobre el lomo del viento".

Nesta dialética de vontades, entre o Estado colombiano e os seus "inimigos", na perspetiva schopenhaueriana das conceções alheias ao princípio da razão, para cada um dos lados "o mundo é a sua representação". Até porque, como escreveu Montaigne, *verdade e mentira têm a mesma fisionomia...* ●

Notas

- 1 Doravante, referida apenas pelo acrônimo FARC.
- 2 Maioritariamente, membros do Secretariado e líderes dos Comandos e Blocos das FARC; em El País (2011). "La guerra contra las FARC se gana con inteligencia": www.elpais.com.co/judicial/la-guerra-contra-las-farc-se-gana-con-inteligencia.html

Referências

- Ballvé, T., McSweeney, K. (2020). The 'Colombianisation' of Central America: Misconceptions, Mischaracterisations and the Military-Agroindustrial Complex. *Journal of Latin American Studies*, 1-25. <https://doi.org/10.1017/S0022216X20000668>
- Beales, A. C. (1931). *The History of Peace: A Short Account of the Organised Movements for International Peace*. G. Bell & Sons Ltd.
- Beittel, J. S. (2021). Colombia: Background and U.S. Relations. *Congressional Research Service*, R43813, December 16, 2021: <https://crsreports.congress.gov>
- Carpenter, T. G. (2005). Mexico Is Becoming the Next Colombia. *Foreign Policy Briefing*, 87, November, 15th. <https://www.cato.org/foreign-policy-briefing/mexico-becoming-next-colombia>
- Flórez, D., and Lewis, O. (2024). Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, FARC-EP (pp. 335-344). In Romaníuk, S. N., Roul, A., Fabe, A. P., Besenyó, J. (eds.). *Handbook of Terrorist and Insurgent Groups: A Global Survey of Threats, Tactics, and Characteristics*. CRC Press.
- Guzman, G., Borda, O., and Luna, E. (1962). *La Violencia en Colombia*, Vols. I e II. Editorial Iqueima.
- Hoffman, B. (2017). *Inside Terrorism*, 3.ª ed. Columbia University Press.
- Jordan, D. C. (1999). *Drug Politics: Dirty Money and Democracy*. University of Oklahoma Press.
- Lagorrette, J. (1906). *Le Rôle de la Guerre, Étude de Sociologie Générale*. Giard & Brière.
- Márquez, I. I. (2020). *La Segunda Marquetalia: La Lucha Sigue*. Segunda Marquetalia Editores. https://cedema.org/library/digital_items/53
- Martin, J. M., Romano, A. T. (1992). *Multinational Crime: terrorism, espionage, drug & arms trafficking*. SAGE Publications.
- Montaigne, M. (1987). *Ensaios*. Editora Universidade de Brasília.
- Nilsson, D., Kovacs, M. S. (2011). Revisiting an Elusive Concept: A Review of the Debate on Spoilers in Peace Processes. *International Studies Review*, 13: 606–626. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2011.01080.x>
- Partido Comunes (2017). Consejo Político Nacional, Bogotá, 29 Outubro. <https://partidocomunes.com.co/fuerza-alternativa-revolucionaria-del-comun/>
- Restrepo, J. D. (2022). "Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá: surgimiento, transformación, consolidación y financiación 1994-1998". Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. <https://babel.banrepultural.org/digital/collection/comision-col/id/500/>
- Stedman, S. J. (1997). Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security*, 22(2): 5-53. <http://www.jstor.org/stable/2539366>
- Stedman, S. J. (2003). Peace Processes and the Challenges of Violence. In Darby, J., and Ginty, R. M. (eds.). *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes* (pp. 102-113). Palgrave MacMillan.



O PROCESSO DE PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO: UM DESAFIO REGIONAL COM IMPACTO GLOBAL¹

O conflito no leste da RDC tem sido marcado pela quebra e incongruência de sucessivos acordos de cessar-fogo entre as partes em conflito, pela complexidade dos atores políticos e grupos armados envolvidos e pelas ramificações regionais, bem como pelos grandes impactos da violência nas populações, com poucas perspetivas de estabilização securitária e de paz.

“...Violence, humanitarian crises and instability driven by warring factions continue to roil the eastern part of the Democratic Republic of Congo, despite a peace agreement newly signed with Rwanda, senior United Nations briefers today warned the Security Council, urging “collective action” to end the conflict...”

Bintou Keita

Representante Especial do Secretário-Geral da ONU na República Democrática do Congo e Chefe da Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), 27 de junho de 2025, UN – SC/16105.

Esta análise pretende fazer uma avaliação sumária do impasse das diligências de paz para o leste da República Democrática do Congo (RDC) no âmbito das iniciativas levadas a efeito pela Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (CIRGL)². Uma reflexão que se centra nos principais aspetos sobre a não implementação do Acordo de Paz de Washington entre a RDC e o República do Ruanda, assinado em 27 de junho de 2025 nos EUA. Pretende-se, assim, analisar e fazer uma avaliação situacional ao nível político-estratégico-operacional, no sentido de descortinar as principais causas e consequências para a segurança regional da não implementação do supracitado acordo de paz, e procurar ainda identificar as principais opções para a continuidade do processo de paz na região.

A situação operacional na área de operações

Dos múltiplos conflitos que existem em África, o conflito no leste do Congo e abrangendo toda a região dos Grandes Lagos é, segundo especialistas (Maia, 2019; Bapolo, 2024), dos conflitos mais complexos, mortíferos e incompreendidos no continente africano. O conflito nas províncias orientais da RDC, nomeadamente nas regiões de Ituri, Kivu Norte e Kivu Sul

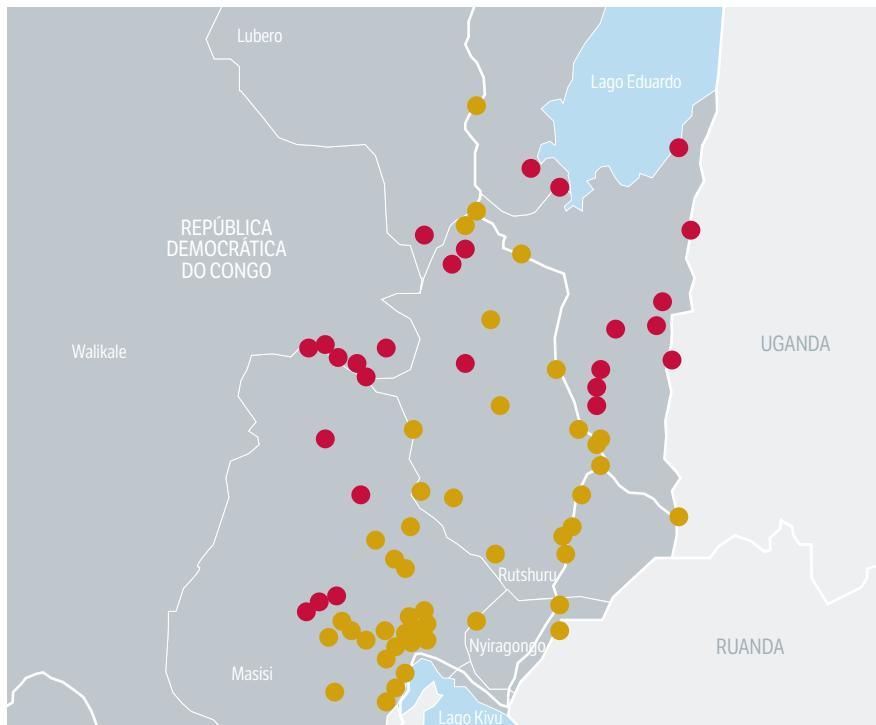
nos últimos meses tem se intensificado, salientando-se a ocupação de significativos territórios pela Aliança Rio Congo/Movimento 23 de Março (AFC/M23)³ e os seus aliados externos, e ainda pela quebra e incongruência de sucessivos acordos de paz e de cessar-fogo entre as partes em conflito. Estes desenvolvimentos coincidiram, recentemente, com uma maior expansão regional do conflito, não só por meio de destacamentos militares unilaterais de atores externos que têm chegado à região e que se envolvem, direta ou indiretamente, no conflito, mas também pela sublevação (afirmação) de grupos locais que têm assumido maior protagonismo no conflito, contribuindo para uma maior expansão e regionalização do mesmo. Apesar das iniciativas de paz em andamento e das múltiplas reuniões de alto nível, os esforços para estabilizar a região continuam a enfrentar desafios significativos, constatando-se que as populações civis sofrem, cada vez mais, o impacto do conflito, originando deslocamentos de população forçados e generalizados – demonstrativo da insegurança e graves violações do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos a que a comunidade internacional assiste impavidamente na região dos Grandes Lagos. Neste contexto, salienta-se especialmente a atividade operacional da AFC/M23 e

os seus aliados externos, que capturaram conjuntamente áreas estratégicas e ricas em minerais nas províncias de Kivu Norte e Kivu Sul, incluindo as duas capitais provinciais, Bukavu e Goma, respetivamente. O risco de a AFC/M23 conquistar territórios adicionais permanece muito relevante, apesar da extensão militar excessiva do movimento e dos desafios para impor segurança regional e controle da população em áreas específicas. Recorde-se que, no início de 2025, na fase mais aguda do conflito, o Uganda duplicou unilateralmente a sua presença militar na RDC, destacando as Forças de Defesa Popular de Uganda (FDPU/UPDF) para as províncias de Kivu Norte e de Ituri sem a aprovação prévia do governo da RDC, o que pareceu uma provocação e ingerência no conflito – e que veio mais tarde a confirmar-se⁴. Por outro lado, constata-se que o uso de equipamentos militares tecnologicamente avançados – incluindo sistemas de interferência nas comunicações, sistemas de defesa aérea de curto alcance e o uso de drones armados – constitui uma clara violação do regime de sanções impostas e não tem contribuído para a efetivação do cessar-fogo na região. Além disso, a presença de várias forças mistas no território da RDC, que aumentou drasticamente durante as principais ofensivas (tal como a tomada de Goma) e manteve-se em to-

FIGURA 1. ZONAS OCUPADAS NO LESTE DA RDC

Fonte: Relatório sobre a situação de segurança e humanitária nos Estados-membros da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (RESTRICT), agosto 2025.

● Áreas ocupadas antes de agosto de 2024 ● Áreas ocupadas após o cessar-fogo



dos os territórios controlados pela AFC/M23 e as forças aliadas – que estiveram ativamente envolvidas em combate, em operações de cerco e busca com vista a suprimir a resistência remanescente e proporcionar segurança à liderança da AFC/M23⁵ – também não tem contribuído para o cessar-fogo na região.

O controle da AFC/M23 sobre grande parte do Kivu Norte e do Kivu Sul garantiu o acesso à região e permitiu que a República do Ruanda mantivesse o controlo das fronteiras terrestres e lagunares com a RDC, especialmente nos territórios ricos em minerais e terras férteis, tendo contribuído para aumentar a influência político-militar do Ruanda na RDC. Adicionalmente, destaca-se que a AFC/M23 reforçou a sua presença militar por meio de recrutamento forçado e adesão de voluntários em larga escala – incluindo ex-combatentes das Forças Armadas da RDC (FARDC) e Wazalendo⁶, bem como membros da diáspora e, ainda, ex-elementos das RDF.

Neste cenário multicomplexo, vários atores políticos e grupos armados, incluindo alguns Wazalendo, mudaram de lado após as rápidas conquistas territoriais da AFC/M23, constatando uma elevada atividade de treino e presença militar na região, em que praticamente todos os recrutas (jo-

vens soldados) passaram por um treino militar e ideológico obrigatório, o qual enfatizava o retorno dos refugiados congolese e o derrube do governo em Kinshasa como os principais objetivos da rebelião.

A Aliança do Rio Congo/Movimento 23 de março (AFC/M23)

A AFC/M23 consolidou sua prática estabelecida de instalar administrações paralelas em territórios recém-conquistados, formalizando ainda mais a sua governança como potência militar ocupante de facto. Essas estruturas visavam consolidar o controle e gerar receita. A AFC/M23 removeu à força autoridades tradicionais e silenciou atores da sociedade civil considerados “não solidários”, submetendo-os frequentemente à tortura ou matando-os. A AFC/M23 operou as suas estruturas de governança pela imposição sem salvaguardas legais básicas ou mecanismos de responsabilização, resultando em severas punições. Por outro lado, o governo da RDC continua a depender dos grupos armados Wazalendo e das Forças Democráticas de Libertação de Ruanda (FDLR) como forças representativas, embora as ofensivas da AFC/M23 e seus aliados tenham quase neutralizado a aliança “FARDC-Wazalendo-FDLR”.

Para lidar com a escassez de mão de obra

militar, o Governo da RDC acelerou o processo de recrutamento e treino para a Reserva de Defesa Armada. Por outro lado, o saque de material bélico abandonado pela AFC/M23 expôs as fraquezas estruturais críticas do exército da RDC, incluindo a gestão de material militar e de sobressalentes, resultando numa fragilidade logística no apoio às operações terrestres. Releva-se ainda que a ocupação militar de centros urbanos importantes pela AFC/M23, incluindo as cidades capitais de Goma e Bukavu, desencadeou uma onda de graves violações dos direitos humanos por todas as partes envolvidas no conflito. Os relatórios oficiais indicam que elementos da AFC/M23 e aliados realizaram uma campanha sistemática de repressão nas áreas ocupadas, incluindo execuções extrajudiciais, prisões arbitrárias, tortura indiscriminada, raptos e desaparecimentos forçados, bem como invasões noturnas a hospitais e casas particulares. Enquanto isso, combatentes das FARDC e Wazalendo em retirada cometem saques generalizados, violência sexual e assassinatos indiscriminados, tornando a situação caótica e muito perigosa.

A recente reintegração de soldados das FARDC acusados de violações graves nas Forças Armadas consolidou ainda mais a impunidade dentro das fileiras das FARDC e causou alguma celeuma nas comunidades e na sociedade civil. Sabe-se, contudo, que todas as partes em conflito realizaram assassinatos em represália sob suspeita de colaboração com o lado oposto e que são frequentes incidentes de violência coletiva, inclusive em Kinshasa. Estes incidentes aumentaram essencialmente após a captura de Goma pela AFC/M23, visando indivíduos percebidos como apoiantes da AFC/M23 ou do Ruanda, muitas vezes com base apenas na sua aparência física ou idioma, gerando conflitos e insegurança constante no seio da população⁷.

As outras causas do conflito

A mineração ilegal em territórios controlados pela AFC/M23, o contrabando para o Ruanda de minerais não elegíveis para comércio, a sua mistura com a produção ruandesa e subsequente exportação para atores a jusante atingiram níveis sem precedentes. Isso representou uma série ameaça à integridade e credibilidade da rastreabilidade de minerais e prejudicou o comércio de minerais



“3TG”. A província de Ituri permaneceu envolvida em violência intercomunitária persistente entre a *Coopérative pour le Développement du Congo/Union des Révolutionnaires pour la Défense du Peuple Congolais* (CODECO/URDPC) e o Grupo Armado do Zaire⁹, contribuindo para o agravamento da situação na região.

A CODECO/URDPC foi responsável pela maioria das violações documentadas e conhecidas na região, incluindo assassinatos em massa e ataques a locais que abrigaram deslocados internos para fugir do conflito. A liderança deste grupo não garantiu a responsabilização pelos graves abusos contra civis, refletindo tolerância interna a tal conduta. Todas as comunidades continuaram a ser afetadas pelo recrutamento de crianças e pela violência sexual ligada ao conflito, fenômenos que permanecem ainda por investigar pela comunidade internacional (*Idem*).

Neste contexto, a CODECO/URDPC e o Grupo Armado do Zaire continuaram a controlar as minas de ouro nos territórios de Djugu e Mahagi, em Ituri, constatando-se que alguns membros da assembleia parlamentar provincial e nacional estão envolvidos em operações ilegais de mineração de ouro e que fizeram pagamentos à CODECO/URDPC para garantir a sua auto-segurança. O ouro extraído ilicitamente de Ituri continua a ser contrabandeados, principalmente através de Kampala, capital do Uganda.

Por outro lado, o envio unilateral de tropas da UPDF pelo governo do Uganda para os territórios de Djugu e Mahagi, em Ituri, exacerbou as tensões locais e encerra o risco de fomentar a violência intercomunitária. Indivíduos sancionados pela comunidade internacional, tais como Thomas Lubanga e Innocent Kaina¹⁰, criaram um movimento político-militar com o objetivo declarado de se opor ao governo da RDC. Ambos permaneceram sediados em Kampala, onde a sua presença e atividades de sustentação beneficiaram do apoio das autoridades ugandenses.

Releva-se ainda que na região dos “Altos Planaltos”, Charles Sematamae¹¹ e Michel Rukunda¹² assumiram também o comando do grupo Twirwaneho após o assassinato do indivíduo sancionado “Makanika”, oficializando a aliança de Twirwaneho com a AFC/M23. O aumento maciço de tropas burundianas, bem como o apoio de Ruanda à AFC/M23, que avança em direção às áreas fronteiri-

ças com o Burundi, contribuíram também para aumentar as tensões entre o Ruanda e o Burundi, tornando ainda mais complexo e insolúvel o conflito na região.

Conclusão

Neste complexo cenário de interesses regionais, parece existir pouca margem para um cessar-fogo que seja efetivo; as causas que alimentam este conflito são induzidas por interesses regionais (e internacionais) que dificilmente tenderão a normalizar a situação securitária na região dos Grandes Lagos.

As iniciativas de paz no leste da RDC têm um impacto no princípio em que são executadas algo conturbado e assentam num modelo controverso de implementação, porquanto não parece possível que este conduza a que os beligerantes envolvidos diretamente no conflito armado possam contribuir para um cessar-fogo e avançar para a resolução do conflito na região. Os interesses regionais sobreponem-se à paz e a comunidade internacional não parece engajada numa verdadeira solução de compromisso com a paz.

Notas

¹ Este artigo tem por base a análise dos últimos documentos enquadrantes do Processo de Paz na República Democrática do Congo e uma entrevista a um Perito Militar (anônimo) junto do Mecanismo Conjunto de Verificação Alargado da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (CIRGL).

² Webiste da ICGLR: <https://icglr.org/>

³ A AFC/M23 (Aliança Rio Congo/Movimento 23 de Março) é uma coligação de grupos rebeldes que atua no leste da RDC, com o objetivo de lutar contra o governo congolês e as Forças Democráticas para a Libertação do Ruanda (FDLR). A AFC/M23 é conhecida por controlar territórios na província de Kivu Norte, tendo protagonizado avanços significativos nos últimos anos, nomeadamente a captura da cidade de Goma em 2022. Para mais informação: www.mod.gov.rw/news-detail/press-release-afc-m23-hands-over-fdlr-fighters-to-rwanda-defence-force

⁴ Esses destacamentos ocorreram fora da estrutura e das zonas operacionais previamente acordadas com o governo da RDC. O destacamento das FDPUs nas proximidades das posições do AFC/M23, combinado com o alinhamento público do Comandante das Forças de Defesa da FDPU com a RDF, suscitou algumas interrogações sobre os reais objetivos do Uganda. O apoio das FDPUs desempenhou um papel fundamental na expansão territorial e na ocupação de novos territórios pela AFC/M23 (Bapolo, 2024).

⁵ Para uma análise desta questão, ver: <https://correioianda.info/analise-geopolitica-do-acordo-de-paz-entre-a-rdc-e-ruanda-assinado-em-washington/>

⁶ Os “Wazalendo” são um grupo de combatentes irregulares oriundos da província de Kivu Norte e composto por milicianos aliados aos oficiais das FARDC e que se opõem ao Movimento 23M. Para mais informação: <https://adf-magazine.com/pt-pt/2024/01/wazalendo-acrescenta-se-a-complexa-rede-de-combatentes-do-leste-da-rdc/>

⁷ Entrevista realizada em 1 setembro de 2025 (por email) a um Oficial de Ligação em funções como Expert Militar junto do Mecanismo Conjunto de Verificação Alargado da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos.

⁸ Os minerais “3TG” referem-se ao estanho (Tin), tântalo (Tantulum), tungsténio (Tungsten) e ouro (Gold). Coletivamente conhecidos como “minerais de conflito”, estes são minerais cuja extração e lucros podem estar ligados a conflitos armados e a violações dos direitos humanos, especialmente na RDC e nos países vizinhos. Para mais informação: https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/conflict-minerals-regulation/regulation-explained_en

Atualmente, assiste-se a um crescimento do receio da população para com os rebeldes da AFC/M23, que assentando num modelo de governação paralela, apostando na governação desde Kinshasa e sendo opositores aos regimes da RDC, mantêm um conflito regional sem fim à vista. Um conflito onde o Burundi, Uganda, Ruanda e a RDC são poderes errantes na busca de vantagem operacional para garantir o controlo dos recursos e minerais estratégicos que alimentam a economia regional e global. ●

⁹ Conforme consta no relatório elaborado em Goma, em 6 de setembro de 2025, no âmbito do Processo de Paz na RDC, no contexto do Mecanismo Conjunto de Verificação Alargado da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos.

¹⁰ Consultar *Democratic Republic of Congo-Rwanda Peace Agreement 'Major Step Forward towards Ending Conflict', Mission Head Tells Security Council, Urging Collective Action*, ONU, 27.06.2025: <https://press.un.org/en/2025/sc16105.doc.htm>

¹¹ Mais informação sobre o general Charles Sematamae: <https://www.imurenge.com/news/general-sematamae-the-new-leader-of-twirwaneho-announces-alliance-with-afcm23-to-oust-president-flix-from-power>

¹² Mais informação sobre Michel Rukunda: <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/michel-rukunda>

Referências

- Africa Defense Forum (2024). Wazalendo acrescenta-se à complexa rede de combatentes do Leste da RDC. 16.01.2024. <https://adf-magazine.com/pt-pt/2024/01/wazalendo-acrescenta-se-a-complexa-rede-de-combatentes-do-leste-da-rdc/>
- Bapolo, R. S. (2024). Conflitos na RDC – Uma herança imerecida para seu contexto, uma mentalidade africana merecida para seu fim. Revista Proelium, v. 5, n. 1, p. 88–102, 2024.
- Correia da Kianda (2025). Análise geopolítica do acordo de paz entre a RDC e Ruanda assinado em Washington. 07.07.2025. <https://correioianda.info/analise-geopolitica-do-acordo-de-paz-entre-a-rdc-e-ruanda-assinado-em-washington/>
- Deutsche Welle (2025). João Lourenço saúda acordo entre RDC e Ruanda e apela a cumprimento dos compromissos. 30.06.2025. www.dw.com/pt-002/jo%C3%A3o-louren%C3%A7o-s%C3%A1-a-cumprimento-dos-compromissos/a-73086957
- IMURENGE (2025). General Sematama, the new leader of twirwaneho announces alliance with AFC/M23 to oust President Felix from power. 23.02.2025. www.imurenge.com/news/general-sematama-the-new-leader-of-twirwaneho-announces-alliance-with-afcm23-to-oust-president-flix-from-power
- Maia, Nathalia Pavam (2019). O Estado Africano, o conflito político na República Democrática do Congo e as suas projeções de desenvolvimento. Revista Conjuntura Internacional, v. 16, n. 2, p. 45–60, 2019.



O PAPEL DAS MISSÕES DA ONU NA CONSTRUÇÃO DA PAZ EM ANGOLA (1989-1997)

A presença da Organização das Nações Unidas em Angola, materializada nas missões UNAVEM I, II e III, foi um fator importante para a gestão e a eventual resolução da guerra civil. Cada missão teve um papel distinto na complexa transição do país, da guerra à paz.

Este artigo analisa a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) em Angola, com foco nas missões de verificação (UNAVEM I, II e III). Contextualiza-se a intervenção no cenário da Guerra Fria, em que a rivalidade entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) escalou para uma prolongada guerra civil. A análise descreve como a UNAVEM I foi crucial para a retirada de tropas estrangeiras, enquanto a UNAVEM II, apesar de seus esforços, falhou em consolidar a paz após as eleições de 1992. Por fim, o artigo examina a UNAVEM III, que, baseada no Protocolo de Lusaka, demonstrou a importância da persistência diplomática para a desmobilização das forças e a eventual resolução do conflito. Destaca-se, também, o papel da diplomacia e o contributo do Brasil nessas operações de paz.

Contexto

Com o fim do colonialismo português em meados da década de 1970, a África viu-se no epicentro de um processo de reconfiguração política e social, impulsionado por um novo ímpeto de autodeterminação. Contudo, em Angola, o sonho da independência foi rapidamente ofuscado pela realidade da Guerra Fria, que transformou a nação em um campo de batalha por procuração entre as duas superpotências. A rivalidade entre os principais movimentos de libertação – o Movimento Popular de Libertação de Angola, a União Nacional para a Independência Total de Angola e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) – escalou para uma brutal guerra civil, alimentada por um vasto arsenal de apoio externo da União Soviética, dos Estados Unidos e de outros atores regionais, como Cuba e a África do Sul (Nunes, 2020; Silva, 2018).

O conflito devastador, que perdurou por décadas, expôs a incapacidade das partes em chegar a um acordo duradouro e destacou a necessidade urgente de uma intervenção externa. Nesse cenário de caos e incerteza, a Organização das Nações Unidas (ONU) emergiu como um ator crucial, assumindo a difícil tarefa de facilitar a paz. A atuação da ONU em Angola manifestou-se por meio de uma série de missões de verificação, que buscavam desde a retirada de tropas estrangeiras até à fiscalização de eleições e a desmobilização de combatentes dos movimentos de libertação.

No cenário de alta complexidade da guerra civil angolana, a intervenção da ONU foi um processo evolutivo, dividido em três missões de verificação sucessivas. Cada uma delas teve um mandato específico, adaptado à dinâmica do conflito e aos acordos de paz firmados.

Este artigo tem como objetivo principal analisar a natureza e o impacto das missões de verificação das Nações Unidas (UNAVEM I, II e III) no processo de pacificação de Angola, focando no período de 1989 a 1991. Para tal, este trabalho descreve os mandatos específicos de cada missão, examina os desafios enfrentados num contexto de profunda polarização e avalia o papel da diplomacia multilateral na busca por uma solução para o conflito (Sebastião, 2019). Ao aprofundar essa análise, é possível compreender as complexidades da atuação da ONU e o longo caminho percorrido por Angola em direção à paz.

As Missões UNAVEM: Um processo de paz em três fases

No cenário de alta complexidade da guerra civil angolana, a intervenção da ONU foi um processo evolutivo, dividido em três missões de verificação sucessivas. Cada uma delas teve um mandato específico, adaptado à dinâmica do conflito e aos acordos de paz firmados pelas partes beligerantes.

• UNAVEM I: O marco inicial para a retirada

A primeira Missão de Verificação das Nações Unidas para Angola, a UNAVEM I, foi estabelecida em um momento crucial de tensão entre os movimentos de libertação. O seu principal objetivo era promover a negociação entre o MPLA e a UNITA, além de supervisionar o cumprimento da Resolução 435 (1978) do Conselho de Segurança da ONU (Nações Unidas, 2000). Esta resolução, um marco diplomático, visava o afastamento das forças militares estrangeiras, o que levou à retirada gradual das tropas cubanas e sul-americanas do território angolano. A missão, que durou de 1989 a 1991, foi composta por 70 observadores militares de dez países. O Brasil, em particular, teve um papel de destaque com a chefia da missão pelo General Péricles Gomes, cuja atuação conferiu respeito e reconhecimento internacional aos observadores brasileiros (Duarte, 2002; Sebastião, 2019).

• UNAVEM II: A tentativa frustrada de eleições

A segunda fase da intervenção da ONU, a UNAVEM II, surgiu em 1991 como resultado do Acordo de Bicesse, assinado em Portugal. O acordo, mediado por um grupo de observadores internacionais, estabeleceu um cessar-fogo entre a UNITA e o MPLA e designou a UNAVEM II para a difícil tarefa de fiscalizar as primeiras eleições democráticas do país.

TABELA 1. MISSÕES DE PAZ DA ONU EM ANGOLA

Informações sobre a constituição, destacamento e implementação destas missões em:

UNAVEM I – <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unavem1/UnavemI.htm>

UNAVEM II – <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/Unavem2/UnavemII.htm>

UNAVEM III – <https://peacekeeping.un.org/ru/mission/past/unavem3.htm>

UNAVEM I	Janeiro de 1989 a Junho de 1991	Primeira missão de manutenção da paz, com o objetivo de verificar o cessar-fogo durante a guerra civil.
UNAVEM II	1991 a 1995	A missão evoluiu para monitorizar as eleições presidenciais e legislativas e garantir a observância do cessar-fogo, especialmente após o colapso dos acordos de paz iniciais, de acordo com o Protocolo de Lusaka.
UNAVEM III	1995 a 1997	Criada após o Protocolo de Lusaka para supervisionar a fase de implementação do processo de paz, incluindo a preparação de eleições.
MONUA	1997 a 1999	A Missão de Observação das Nações Unidas em Angola foi a última missão de paz no país, com o objetivo de apaziguar tensões e apoiar o processo democrático.

Apesar da presença de diversas figuras de destaque na assinatura do acordo, a missão foi marcada pela fragilidade institucional. A derrota da UNITA no ato eleitoral de 1992 não foi aceite pelo seu líder, Jonas Savimbi, que alegou fraude. A recusa em aceitar o resultado eleitoral levou o país a um novo e sangrento período de conflito, tornando os esforços diplomáticos da UNAVEM II insuficientes para sustentar a paz (José, 2008; Rodrigues e Migon, 2019). Após o reinício dos combates em outubro de 1992, entre o Governo e a UNITA, o mandato da UNAVEM II foi reajustado de forma a apoiar as partes a chegarem a acordo para completar o processo de paz.

• UNAVEM III: O recomeço rumo à paz
Em 1994, a ONU lançou a UNAVEM III para suceder à missão anterior e auxiliar na restauração da paz e ativar a reconciliação nacional com base nos acordos de paz, assinados em 31 de maio de 1994 e do Protocolo de Lusaka, assinado em 20 de novembro de 1994, assim como na aplicação das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A implementação do Protocolo de Lusaka, assinado na Zâmbia, tornou-se o novo e principal objetivo da missão. Este acordo estabeleceu um conjunto de tarefas complexas e abrangentes para a UNAVEM III, incluindo a monitorização do cessar-fogo, a verificação da retirada e do aquartelamento das forças da UNITA, a supervisão da recolha e armazenamento de armamentos, além do apoio logístico e humanitário. A missão foi estendida até 1997, a fim de assegurar o cumprimento integral dos seus objetivos (Bernardino, 2013).

A Resolução 796 do Conselho de Segurança da ONU solicitou a cooperação do governo angolano e o reforço da sua equipa de Direitos Humanos, reconhecendo a necessidade de uma abordagem multifacetada para alcançar a paz duradoura (Nações Unidas Peacekeeping, 1997; Sebastião, 2020).

Apesar de algumas lacunas e das complexidades inerentes ao cenário angolano, a ONU considerou a UNAVEM III um sucesso, com base nas diretrizes de seu mandato. A missão contou com a participação de mais de 4.000 militares, observadores e civis de diversas nacionalidades (Sebastião, 2020).

Considerações finais

A presença da Organização das Nações Unidas em Angola, materializada nas missões UNAVEM I, II e III, foi um fator crucial para a gestão e a eventual resolução da guerra civil. Cada missão teve um papel distinto na complexa transição do país, da guerra à paz. Enquanto a UNAVEM I foi decisiva para a retirada das forças estrangeiras e o início do processo de diálogo, a UNAVEM II, apesar de seus esforços, não conseguiu evitar a retomada do conflito, demonstrando as dificuldades em supervisionar processos eleitorais num cenário de profunda desconfiança. O sucesso da UNAVEM III, ancorado no Protocolo de Lusaka, demonstra que a persistência diplomática e a aplicação de mandatos robustos são essenciais. Embora o processo não tenha sido perfeito, a missão representou um avanço significativo na desmobilização das forças e no restabelecimento da ordem. O histórico das missões UNAVEM, somado à subsequente Missão das Nações

Unidas em Angola (MONUA), serve como um estudo de caso sobre os desafios e as conquistas das operações de paz. A experiência angolana reafirma que, mesmo em cenários de alta complexidade, o esforço internacional e a cooperação diplomática são pilares fundamentais para a consolidação da paz e da estabilidade em nações que enfrentam conflitos internos. ●

Referências

- Bernardino, Luís M. B. (2013). *A posição de Angola na Arquitetura de Paz e Segurança Africana: Análise da função estratégica das Forças Armadas angolanas*. Almedina, Coimbra. ISBN 978-972-40-5000-3.
- Duarte, António Pereira (2020). *Atuação brasileira em forças de paz*. Centro de Memória do Ministério Público Militar, Brasil.
- José, Joveta (2008). *Angola: independência, conflito e normalização*. In Macedo, J. R. (org.). Desvendando a história da África. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. pp. 159-179. <https://books.scielo.org/dj/y4cf>
- Nações Unidas (2000). *Missão de Verificação das Nações Unidas para Angola (UNAVEM)*. <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unavem1/UnavemI.htm>
- Nações Unidas Peacekeeping (1997). *Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/unavem_p.htm
- Nunes, Fernando J. M. (2020). *A Guerra Civil Angolana no contexto da Guerra Fria: da Independência à Guerra por Procuração*. Monografia (Pós-graduação em Defesa e Segurança) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020. www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/CEMOS_048_MONO_CC_CA_JOSE%20NUNES_0.pdf
- Persici, Rossana S. (2020). *Guerra e Paz em Angola: Um Estudo sobre o Papel da ONU e das Grandes Potências*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. https://bib.pucminas.br/teses/RelInternas_PersiciRS_1.pdf
- Rodrigues, Anselmo de Oliveira; Migon, Eduardo Xavier F. G. (2019). *Do Acordo Tripartido (1988) ao Acordo de Paz em 2002: O processo de Paz conduzido em Angola*. Revista Brasileira de Estudos Africanos, Porto Alegre, v. 4, n. 7, pp. 51-83, jan./jun. 2019.
- Sebastião, Yolanda P. F. (2019). *O grande papel da ONU na resolução do conflito em Angola 1989-1999*. Monografia (Pós-graduação em Defesa e Segurança) – Universidade da Paraíba, João Pessoa, 2019. <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/17838/1/YPFS21072020.pdf>
- Silva, António C. M. (2018). *Angola: História, luta de liberdade, Independência, guerra civil e suas Consequências*. NEARI EM REVISTA, v. 4, n. 5, p. 1, 2018.





COLABORADORES

QUEM COLABORA NESTA EDIÇÃO

Nota: As biografias figuram na língua correspondente ao artigo publicado nesta edição do JANUS. Correspondem às biografias entregues pelos autores nas datas de receção dos artigos.

Note: The short bios are in the language of the article published in this JANUS edition. They correspond to the biographies submitted by the authors on the dates of the articles.

Ana Elisa Cascão

Independent consultant and researcher in the field of transboundary water diplomacy in the Middle East region. For the past two decades, she has worked for international and regional organisations, and has authored and edited multiple academic publications on critical hydropolitics and the role of geopolitics and geo-economics in transboundary relations. She is a leading expert on cooperation and negotiation processes in the Nile Basin and co-editor of “The Grand Ethiopian Renaissance Dam and the Nile Basin: Implications for Transboundary Water Cooperation” (Routledge, 2017).

Ana Pires de Carvalho

Doutorada em Demografia e Estatísticas Sociais (Universidade de Southampton, Reino Unido, 2005), pós-graduação em demografia na Universidade de Princeton, EUA, licenciada em matemática pura e mestrados em Matemática Aplicada (UEM) e Investigação Operacional (Universidade de Southampton, Reino Unido). Tem uma extensa experiência de consultoria em assuntos de população em vários países africanos com a UNICEF, UNFPA e Banco Mundial. É investigadora do Centro de Análise de Políticas na Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.

André Magrinho

Doutorado em Gestão pela UBI (2009), com licenciatura e mestrado em Economia pelo ISEG. Docente e investigador na Universidade Lusófona, nas áreas de gestão, economia, negócios internacionais e inteligência económica. Adjunto do Presidente da Fundação AIP desde 2005, acompanhando programas estratégicos e projetos internacionais, incluindo na BUSINESSMED. Vice-presidente do Conselho Português do Movimento Europeu e membro da Comissão de Acompanhamento da REDE RSO PT. Integra órgãos sociais de várias organizações ligadas à Fundação AIP.

André Peralta Santos

Médico de saúde pública e professor auxiliar convidado na Escola Nacional de Saúde Pública da Universidade NOVA de Lisboa. É atualmente subdiretor-geral da Saúde, com responsabilidades em programas nacionais e iniciativas europeias na área da saúde pública. Doutorado em Saúde Pública (2023), desenvolve atividade académica e científica nas áreas da epidemiologia de agentes com potencial epidémico, políticas de saúde, ciência de dados aplicada à saúde.

António Gonçalves Alexandre

Capitão-de-mar-e-guerra na reserva. Doutorado em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA, investigador integrado no IPRI-NOVA, investigador associado no Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar (CIDIUM) e auditor do Curso de Defesa Nacional. Tem investigação realizada e publicada focada no tema geral dos oceanos, na ótica específica da segurança marítima e da geopolítica de espaços marítimos.

Bianca Dragomir

Director of Cleantech for Iberia, aiming to make the region the next European clean technologies industrial leader. She was a consultant for European Commission on 'Industry 2030', 'Industrial clusters' and 'Skills for the renewable energy industry'. She was the first woman to be named European Cluster Manager of the Year by the EC. She was CEO of AVAESEN for over a decade, founded the first European cluster accelerator and the Clusters of Change platform. She has two MA and completed Exponential Thinking & Foresight Studies at Singularity University. She collaborates with MIT Centre for Collective Intelligence and Global Entrepreneurship Network.

Brígida Brito

Professora Associada, subdiretora e responsável pela qualidade do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, subdiretora do OBSERVARE e Editora da JANUS.NET, *e-journal of international relations*. Coordenadora da Cátedra Luís Moita: Humanismo e Relações Internacionais. É investigadora integrada do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-NOVA) e chair do European Working Group on Climate Change (EWG13) da Eurodefense Portugal.

Bruno Beato Ascenção

Advogado em Portugal e Macau desde 2005. A sua especialização em Direito Civil, Comercial e do Jogo é complementada pelos seus estudos no mestrado em Direito do Jogo na Universidade do Nevada Las Vegas (UNLV)- William S. Boyd School of Law. É vice-presidente da Associação Lusófona de Arbitragem e Mediação, membro do Centro Internacional de Árbitros de Hong Kong, árbitro nos Centros Internacionais de Arbitragem de Shenzhen e Zhuhai, e mediador certificado no Centro Internacional de Mediação Comercial de Shenzhen Quianhai.

Carlos Branco

Major-General do Exército português na situação de reforma. Foi diretor da Divisão de Cooperação e Segurança Regional, do Estado-Maior Militar da NATO e porta-voz do Comandante da Força da NATO, no Afeganistão. Coordena o curso sobre Teoria e Prática de Resolução de Conflitos no Instituto da Defesa Nacional (IDN).

Carlos Veloso

Licenciado em Economia, tem vasta experiência internacional, particularmente nas áreas de apoio humanitário e gestão de crises, ao serviço das Nações Unidas, com destaque para o Programa Mundial de Alimentação. Como coordenador executivo, team-leader ou especialista, trabalhou e residiu em vários países, nomeadamente: RDC, Mali, Haiti, Chade, Senegal, República Centro-Africana, Paquistão, Sudão, Iraque, Moçambique, Angola, Somália, Costa do Marfim, Quénia. Em Myanmar trabalhou de 2010 a 2013, tendo visitado o país entre 2015 e 2019. Reuniu e dialogou com elementos da junta militar, políticos na oposição incluindo Aung San Suu Kyi e líderes de organizações étnicas.

Cristina Casalinho

Licenciada em Economia pela Católica Lisbon SBE (CLSBE) e mestre em Gestão de Empresas pela Nova SBE. É administradora executiva da Fundação Calouste Gulbenkian, com responsabilidade pelas áreas de investimentos e finanças, marketing e sistemas de informação. Foi Diretora executiva de Sustentabilidade do Banco BPI (2022-2024), Presidente/CEO da Agência de Gestão da Tesouraria e Dívida Pública (2014-2022), onde ainda desempenhou funções de Administradora executiva (2012-2014), e assumiu funções de Economista-chefé do Banco BPI (2001-2012). Lecciona o curso de Sustainable Finance no mestrado internacional de Finanças da CLSBE.

**Daniel Cardoso**

Professor associado do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), onde coordena a licenciatura em Relações internacionais. Investigador integrado do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) e investigador do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL. Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Livre de Berlim, e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra.

Daniela Martins

Licenciada (2017), mestre (2020) e doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Ao nível da atividade docente e de investigação, é atualmente assistente convidada na UAL, é investigadora integrada do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP-LPL) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) e investigadora associada do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL.

Daniela Nascimento

Doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Interuniversitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza e licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC). É Professora associada com agregação na FEUC e investigadora do Centro de Estudos Sociais. Foi subdiretora para o Ensino Pós-Graduado na mesma Faculdade (2020-2022) e é conselheira do Conselho de Ensino Superior Militar, sob alcada do Ministério da Defesa Nacional.

Eduardo Freitas Gorga

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, do Instituto de Estudos Estratégicos, da Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Eugénio Costa Almeida

Investigador do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-IUL (CEI-IUL). Investigador sénior associado do Centro de Estudos para o Desenvolvimento Económico e Social de Angola (CEDESA/Angola Research Network). Investigador associado do Centro de Investigação Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar (CINAMIL). Doutorado em Ciências Sociais, ramo Relações Internacionais (ISCSP-UTL).

Fernando Ayala

Associate Professor at the Political Science Institute of the Pontifical Catholic University of Chile. He was Deputy Director for Strategic Affairs and Institutional Relations at the University of Chile, and Chile's Undersecretary of Defence. Previously, Fernando was Special Adviser for Partnership, South-South Cooperation and Parliamentary Affairs at FAO in Rome. In his diplomatic career, he was Secretary of the Chilean Embassy in Seoul, Consul in Stockholm and Chicago, Consul General in Milan, Ambassador to Vietnam, Portugal, Trinidad and Tobago and Italy. He is an economist with a postgraduate qualification in Political Science.

Fernando Jorge Cardoso

Doutorado e agregado em economia pelo ISEG-UL, professor catedrático convidado no Departamento de Relações Internacionais da UAL e subdiretor do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL, é investigador integrado do CEI-IUL. É diretor executivo do Clube de Lisboa e colaborador do Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF).

Francisco Carvalho Vicente

Analista de media na Wipro Limited. Anteriormente passou pela Cision Portugal, contando hoje com cerca de dez anos de experiência na área. Licenciado em Ciências da Informação pelo Instituto Superior Miguel Torga (ISMT), tem feito investigação e publicado nas áreas dos estudos dos media e jornalismo. É membro da Observatório Político e membro fundador do CIDLeS.

German Rueda Orejarena

Economista colombo-luso con estudios de posgrado en desarrollo, cooperación internacional y sociología. Actualmente es becario de investigación en la Universidade de Évora. Ha trabajado previamente en el Center for the Study of Democracy (Bulgaria) y cuenta con experiencia en proyectos vinculados a sostenibilidad y geopolítica.

Haleemah Oladamade Ahmad

Senior Research Associate and Chief Editor at the Da'wah Institute of Nigeria, Islamic Education Trust in Nigeria. She has facilitated workshops on peace and led train-the-trainer courses in understanding the principles and objectives of Islamic jurisprudence. These aim to enhance inter-faith dialogue and intra-faith cooperation, clarify misconceptions about Islam, and counter religious extremism. She was Co-Convener of the Niger Youth Colloquium, which was targeted towards the reduction of electoral violence before, during and after the 2019 Nigerian General Elections.

Henry Sanderson

Executive Editor of Benchmark Mineral Intelligence and Associate Fellow at RUSI. He authored The Volt Rush: the winners and losers in the race to go green (2022), chosen by the Observer as book of the week and by The Times as one of the best science and environment books of 2022. For seven years, he covered raw materials and mining for The Financial Times. Prior to that, he served as Deputy Bureau Chief and Corporate Finance Reporter for Bloomberg in Beijing. With Michael Foresight, he co-authored China's Superbank: debt, oil and influence (2012).

Hermínio Matos

Professor auxiliar do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Investigador do OBSERVARE - Observatório de Relações Exteriores da UAL. Doutor e mestre em História, Defesa e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Lisboa (Iscte-IUL), e licenciado em Antropologia pelo mesmo Instituto. Curso Superior de Medicina Legal, pelo Instituto Nacional de Medicina Legal. Auditor do Curso de Defesa Nacional, Instituto da Defesa Nacional.

Jaseem Ahmed

Former Secretary-General of the Islamic Financial Services Board (IFSB, 2011-2017). Prior to that, he served as the Director, Financial Sector, Public Management and Trade, Southeast Asia Department of the Asian Development Bank. He is a member of the Consultative Group of the Basel Committee for Bank Supervision (BCBS), and also sits on the Consultative Advisory Group of the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). He has a BA in economics from the University of Sussex and a M.A. (Econ.) and M.Phil (Econ.) both from Yale University.

Jorge d'Almeida

Possui mais de cinquenta anos de experiência no setor marítimo-portuário. A sua formação académica inclui uma licenciatura em Ciências Militares navais pela Escola Naval, um mestrado em Engenharia Naval pelo MIT e um mestrado em Gestão pela Universidade de Nova Iorque. Atualmente, exerce o cargo de presidente da direção da Comunidade Portuária e Logística de Sines.

**Jorge Moreira da Silva**

Subsecretário-geral das Nações Unidas e diretor executivo da UNOPS desde março de 2023. Foi professor convidado na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, professor auxiliar na Sciences Po, Paris, e Presidente da Plataforma para o Crescimento Sustentável, em Lisboa. Foi diretor da Direção de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE (2016-2022). Foi Ministro do Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (2013-2015). Anteriormente, desempenhou funções, entre outras, de gestor do Programa para o Financiamento Inovador das Alterações Climáticas no PNUD, Secretário de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território e Secretário de Estado da Ciência e Ensino Superior, deputado na Assembleia da República e membro do Parlamento Europeu.

José Carlos de Melo Amaro

Licenciado e mestre em Relações Internacionais, pela UAL, recebeu a distinção de prêmio de mérito académico pelo curso de licenciatura em 2020. Colabora como autor e revisor de artigos na revista científica JANUS NET, *e-journal of international relations* e exerce atualmente o cargo de diretor na Fundação Universitária Iberoamericana (FUNIBER), sede de Moçambique.

José Félix Ribeiro

Professor auxiliar no Departamento de Reações Internacionais da UAL, consultor da Fundação Calouste Gulbenkian. Integrou o Departamento de Prospetiva e Planeamento do Ministério da Economia (1994–2011), tendo desempenhado as funções de subdiretor-geral (1995–2007) com a responsabilidade das áreas de Prospetiva e Informação Internacional. Economista, é doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa.

Laura Lisboa

PhD Candidate in International Relations at Sciences Po Paris and is mainly interested in international politics and European security. Before starting her doctoral research, she worked for over two years at NATO in Brussels. She studied Engineering Physics for her bachelor's and graduated with a master's in political science and international Relations at the Portuguese Catholic University in Lisbon, where she was also a grader and research assistant at the Research Center of the Institute of Political Studies.

Luís Bernardino

Professor auxiliar no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Investigador integrado no Centro de Estudos Internacionais (CEI-iscte/IUL) e investigador associado no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL. Coronel de Infantaria do Exército português na situação de reserva habilitado com o Curso de Estado-Maior e o Curso de Defesa Nacional. Mestre em Estratégia e doutorado em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP).

Luís Rodrigues Gomes

Tenente-Coronel do Exército português com mais de 25 anos de serviço e experiência internacional em missões nas Nações Unidas e NATO, habilitado, entre outras qualificações, com o Curso de Estado-Maior Conjunto. Mestre em Ciências Militares – Segurança e Defesa pelo Instituto Universitário Militar (IUM) e pós-graduado em Conflitos Armados e Direitos Humanos pelo IUM e pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Atualmente, é comandante do Batalhão de Formação do Regimento de Comandos do Exército.

Luis Tomé

Professor catedrático da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), onde é diretor do Departamento de Relações Internacionais e do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL. Investigador integrado no Instituto Português de Relações Internacionais da NOVA (IPRI-NOVA).

Luísa Godinho

Doutora e mestre em Ciência Política pela Université de Genève, licenciada em Comunicação Social pela Universidade de Lisboa. É professora associada na Universidade Autónoma de Lisboa e docente convidada do Curso de Defesa Nacional. Integra o Conselho Regional da School of Oriental and African Studies da University of London e é consultora da Daejeon University, Coreia do Sul. Interessa-se, em particular, pelas abordagens sociolinguística, construtivista e comunicacional aos fenómenos políticos.

Manuel Gomes Samuel

Funcionário do Quadro Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia, da Universidade Autónoma de Lisboa. Mestre em Economia Internacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa. Auditor do Instituto de Defesa Nacional. “Ancien” do Colégio de Defesa da NATO, Roma, Itália.

Manuel João Ramos

Associate Professor with tenure at the Dept. of Anthropology and Senior Researcher of the Centre of International Studies, at Iscte - University Institute of Lisbon. Head of the Central Library of African Studies. In 1982, he completed a BA in Anthropology (at FCSH-UNL) and, in 1987, a MsC in Comparative Literary Studies (at FCSH-UNL). In 1995, he successfully presented his PhD thesis in Symbolic Anthropology (at Iscte-IUL), on Christian mythology and visions of the East. He pursues a parallel graphic arts career and is involved in NGO militancy.

Mário Pizarro

Com mais de 25 anos de experiência no setor da Banca (Banco Central e Bancos comerciais), foi consultor independente durante uma década, tendo experiência de trabalho com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Banco Mundial. Membro do World Bank Counsel of African Advisers (1989/1991). Negociação com bancos internacionais em assuntos relacionados com linhas de crédito e empréstimos sindicados. Nos últimos anos, tem estado ativo na promoção e avaliação de investimentos. Tem experiência no desenvolvimento e implementação de estratégias de negócios.

Mark Meirowitz

Full professor at State University of New York (SUNY) Maritime College. He is an expert on Turkish Foreign Policy and U.S.-Turkish relations, and has written and lectured widely on these and related subjects. Most recently, his chapter on Turkish-US Relations was included in a major new book on Turkish Foreign Policy. Dr. Meirowitz is sought after and frequently appears in the US, Turkish and other international media as an expert on issues related to Turkish Foreign Policy, American Foreign Policy, and International Relations. He holds a doctorate in Political Science and is also a lawyer.

**Muhammad Nuruddeen Lemu**

Director of Research and Training at the Da'wah Institute of Nigeria, Islamic Education Trust in Nigeria. He develops, facilitates and conducts train-the-trainer courses in enhancing inter-faith dialogue and engagement, intra-faith cooperation, building resilience against various forms of religious extremism among Muslims, and promoting faith-based critical thinking ("Shari'ah Intelligence"). He is a director of several organisations including Lotus Capital (Halal Investments) Limited, the Development Initiative of West Africa, the Almajiri Child Rights Initiative and ICICE-Al-Noor Academy.

Mustafa Yusuf Ali

Executive Director of Arigatou International – Nairobi. He is also the Secretary-General for the Global Network of Religions for Children (GNRC), a position he has held from 2013 to date, supervising the work of the Network now present in 76 countries around the world, including in Africa, Asia, Europe, Latin America and the Caribbean and the Middle East and North Africa regions, and North America.

Nancy Gomes

Professora Associada da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Coordenadora do Curso Avançado de Estudos sobre a América Latina e coordenadora da Cátedra de Estudos Ibero-Americanos, criada em parceria pela Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura e a UAL. Investigadora do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-IUL e do OBSERVARE, especializada em assuntos ibero-americanos. É autora de publicações científicas em revistas nacionais e internacionais. Diretora da delegação da Fundação Universitária Ibero-Americana (FUNIBER) em Portugal, desde setembro de 2022.

Nathaly Xavier Schutz

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. Professora associada de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. Pesquisadora OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa.

Noémia Pizarro

Especialista em assuntos políticos e da União Europeia. Tem uma experiência de mais de vinte anos em cargos de assessoria e chefia de gabinetes políticos no Parlamento Europeu, na Assembleia da República e no governo português. É licenciada em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, mestre em Direito da UE pela Universidade Livre de Bruxelas, e pós-graduada em Direito Social europeu pela Universidade Católica Portuguesa. Foi secretária-geral do Movimento Europeu em Portugal. Foi gestora de ciência no Centro de Estudos Internacionais do Iscte-IUL, investigadora no Instituto de Estudos Internacionais e Estratégicos (IEEI) e assistente convidada na Universidade Católica Portuguesa.

Nuno Canas Mendes

Doutor em Relações Internacionais, professor associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e presidente do Instituto do Oriente.

Paixão António José

Doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Licenciado em Diplomacia Pública pela Universidade de Gdańsk e mestre em Relações Internacionais – Segurança e Estudos Estratégicos pela Universidade de Varsóvia. Membro da Revista Conjuntura Austral da UFRGS, Brasil, é autor dos livros *The Mortality of New Political Parties in Southern Africa* e *The African Diplomacy in XXI century: Angola's positioning in the international arena - "Partners and allies"* (2024).

Patrícia Magalhães Ferreira

Investigadora e consultora nas temáticas do desenvolvimento global e cooperação. Doutorada e mestre em Estudos Africanos (Iscte-IUL) e licenciada em Relações Internacionais (ISCSP). É colaboradora do Clube de Lisboa e foi investigadora do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) e no Instituto Marquês de Valle Flôr. Foi redatora da Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030. Como consultora, tem trabalhado com inúmeras organizações nacionais e internacionais na realização de estudos, relatórios, conceção e avaliação de projetos, e em investigações para apoio à tomada de decisão, sendo autora de dezenas de publicações sobre desenvolvimento global.

Paula Luz

Licenciada em Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa e mestrande em Relações Internacionais na referida Universidade.

Paula Núñez-Guerra

Doctoranda en el Programa de Doctorado de Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid desde 2022. Ha participado en varios congresos nacionales e internacionales, así como también ha publicado artículos y capítulos en diferentes revistas y editoriales. Igualmente, ha realizado estancias de investigación a lo largo de su trayectoria predoctoral en diferentes centros universitarios y de investigación como, por ejemplo, en la Universidad Autónoma de Lisboa.

Paula Pereira

Investigadora do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL e docente na Universidade Autónoma de Lisboa – Departamento de Relações Internacionais. Adjunta do Gabinete do Primeiro-Ministro do XIX e XX Governo Constitucional (2011-2015), exerceu também as funções de assessora de estudos no Instituto da Defesa Nacional (2001-2011). Foi docente de Técnicas de Negociação Internacional no Instituto Superior das Ciências da Informação e Administração, consultora da Comissão Parlamentar de Defesa na Assembleia da República e investigadora no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI). É doutoranda na UAL, no Doutoramento de Relações Internacionais; licenciada em Relações Internacionais e mestre em Estratégia e Políticas de Defesa pela École des Hautes Études Internationales, Paris.

Paulo Carvalho Vicente

Professor auxiliar na Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona (Centro Universitário do Porto). Doutor em Ciência Política (2012) pela Universidade Nova de Lisboa e licenciado em História (2004) pela Universidade de Coimbra. Investigador integrado no CEAD Francisco Suárez, investigador associado do Observare, membro fundador do Observatório Político e do CIDLeS.

Rita Sousa e Silva Romeiras

Designer de Comunicação, licenciada pela Faculdade de Belas Artes (FBA-UL), em 2003. Integra a equipa executiva do Clube de Lisboa. Como designer, colabora em diversos projectos do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL, desde 2013.

**Sandra Ribeiro**

Professora associada na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e subdiretora do Departamento de Ciências Económicas e Empresariais na UAL. É professora adjunta convidada no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) desde 2014 e formadora desde 2003. Doutorada em Economia pela UAL, doutoranda em Sociologia e Gestão do Desporto na Faculdade de Motricidade Humana, mestre em Economia Monetária e Financeira pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e licenciada em Economia pela UAL. É investigadora integrada no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL, onde coordenada a linha de investigação “Espaços Económicos e Gestão de Recursos”.

Sérgio Carmo Fonseca

Engenheiro, consultor em sistemas de gestão, tecnologias e economias para a sustentabilidade. Licenciado em Engenharia Eletrotécnica e Computadores pela Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP) e tem pós-graduação para executivos em Finanças Sustentáveis pela Escola Superior de Economia e Gestão de Lisboa (ISEG). É membro da direção da Associação Portuguesa de Engenharia do Ambiente. É cofundador e diretor executivo da Onbluenet Technologies, onde lidera projetos nacionais e internacionais de inovação, gestão da transição energética, descarbonização e finanças sustentáveis.

Shivshankar Menon

Distinguished Fellow at the Centre for Social and Economic Progress (CSEP) in India and Chairman of the Centre for China Studies at Ashoka University. He was National Security Advisor to the Indian Prime Minister (2010-2014), India's Foreign Secretary (2006-2009) and India's Ambassador and High Commissioner to several countries. He was a Distinguished Fellow at Brookings India. He published *Choices: Inside the Making of Indian Foreign Policy* (2016) and *India and Asian Geopolitics: The Past, Present* (2021). He was Richard Wilhelm Fellow at the MIT Centre for International Studies and Fisher Family Fellow at Harvard University's Belfer Center.

Sónia Sénica

Professora auxiliar na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) – Departamento de Relações Internacionais e investigadora da sua unidade de investigação OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL. Investigadora integrada do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-NOVA). É licenciada, Mestre e Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade NOVA de Lisboa. Comentadora de política internacional na CNN Portugal. É autora de “A Ordem Tripolar: o mundo dos grandes poderes” (Planeta, 2025).

Tiago Abrão Vilinga

Licenciado em Relações Internacionais e Ciências Humanas pela Universidade Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB) no Brasil. Mestrando em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME).

Tiago Lourenço

Licenciado e mestrando finalista em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).

Tiago Vasconcelos

Oficial do Exército na situação de reserva. Professor auxiliar convidado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP). Investigador integrado no Instituto do Oriente.





JANUS 2024-2025



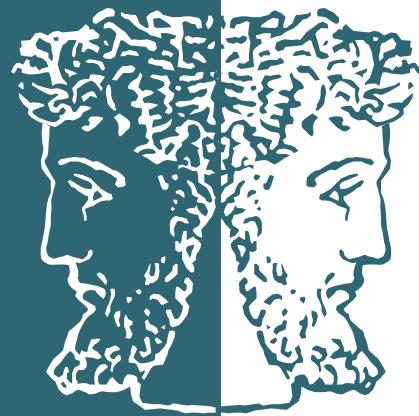


JANUS 2024-2025

JANUS (IĀNVS)

Deus ambivalente de dois rostos contrapostos, de origem indo-europeia e um dos mais antigos de Roma. Deus das transições e das passagens, assinalando a evolução do passado para o futuro, de um estado a outro, de uma visão a outra, de um universo a outro, deus das portas. Preside aos começos. O primeiro mês do ano (Janeiro, Janua, Januaris: a porta do ano) é-lhe consagrado. Guardião das portas, que ele abre e fecha, tem por atributos a varinha do porteiro e a chave. O seu duplo rosto significa que ele vigia tanto as entradas como as saídas, que olha tanto para o interior como para o exterior, para a direita e para a esquerda, para a frente e para trás, para cima e para baixo, a favor e contra. Os seus santuários são sobretudo arcos, como as portas ou galerias em lugares de passagem.

(segundo o *Dicionário dos Símbolos*, Teorema, Lisboa, 1994)

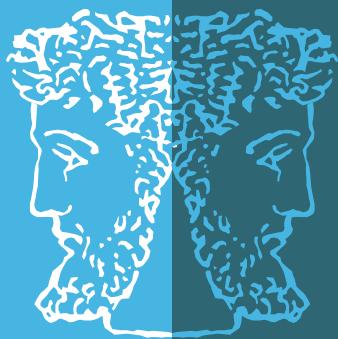


Toda a correspondência relativa a este anuário (pedidos, críticas e sugestões) deve ser dirigida a:

OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores

RUA DE SANTA MARTA, 56 • 1169-023 LISBOA
anuariojanus.observare@autonoma.pt

<https://observare.autonoma.pt/anuario/>



Editado desde 1996-97 pelo
OBSERVARE – Observatório
de Relações Exteriores
da Universidade Autónoma
de Lisboa, o Anuário JANUS
é coeditado em parceria
com o Clube de Lisboa
a partir da edição de 2024-2025.

O Anuário Janus tem uma abordagem holística das relações internacionais, desde as políticas externas dos governos, à comunidade das nações e às interações das sociedades, cruzando vários domínios desde os da política, diplomacia, estratégia, ambiente, economia, tecnologia, ou cultura, com particular atenção às dinâmicas e fenómenos sociais mais atuais.

O Anuário conta, como habitualmente, com duas secções: uma geral, sobre a conjuntura internacional, onde figuram artigos sobre dinâmicas e fenómenos relevantes da atualidade; outra específica, sobre uma temática em forma de dossier que, nesta edição, é dedicada às guerras mediáticas e “esquecidas”, onde se incluem artigos sobre a conflitualidade violenta, com foco em estudos de caso.

Para não perderem atualidade, os artigos vão sendo disponibilizados online. A edição completa do Anuário JANUS é publicada em versão digital e em formato impresso no final do ano.

EDIÇÕES ANTERIORES

- JANUS 2023 – Ibero-América: uma aproximação interdisciplinar à Região
- JANUS 2022 – O País que Somos, o(s) Mundo(s) que Temos
- JANUS 2020-2021 – As relações internacionais em contexto de pandemia
- JANUS 2018-2019 – A dimensão externa da segurança interna
- JANUS 2017 – A comunicação mundializada
- JANUS 2015-2016 – Integração regional e multilateralismo
- JANUS 2014 – As metamorfoses da violência (1914-2014)
- JANUS 2013 – As incertezas da Europa
- JANUS 2011-2012 – Portugal num mundo em mudança
- JANUS 2010 – Meio século de independências africanas
- JANUS 2009 – Aliança de Civilizações: um caminho possível?
- JANUS 2008 – O que está a mudar no trabalho humano
- JANUS 2007 – Religiões e política mundial
- JANUS 2006 – A nova diplomacia
- JANUS 2005 – A guerra e a paz nos nossos dias
- JANUS 2004 – O mundo e a justiça
- JANUS 2003 – A convulsão internacional
- JANUS 2002 – A política externa portuguesa
- JANUS 2001 – Actualidade das migrações
- JANUS 1999-2000 – Dinâmicas e tendências das relações externas
- JANUS 1998 – Suplemento: As Forças Armadas Portuguesas
- JANUS 1998 – Relações com as grandes regiões do mundo
- JANUS 1997 – As relações exteriores